



KONKURRENCESTYRELSEN



KONKURRENCESTYRELSEN

Konkurrenceredegørelse 2006

Maj 2006

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 87-7029-353-8
ISBN 87-7029-356-2
On-line ISSN 1399-2120
ISSN 1398-0076

Layout og grafisk produktion
Schultz Grafisk A/S

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

- Kapitel 2: Allan Skytte Christensen, Peder Kongsted Christiansen,
Rie Paving Mortensen
- Kapitel 3: Thomas Worm Andersen, Kenneth Lundgaard Christensen,
Jesper Mølbæk, Carsten Smidt
- Kapitel 4: Vibeke Dumrath, Kristian Henriksen
- Kapitel 5: Carsten Kvetny
- Kapitel 6: Lone Brommeland
- Kapitel 7: Thomas Worm Andersen, Michael Klöcker
- Kapitel 8: Joan Frederiksen, Louise Kastfelt
- Kapitel 9: Christopher Kjølby Jensen, Frederik Silbye
- Kapitel 10: Jens Bay Christensen, Peder Kongsted Christiansen
- Kapitel 11: Kirsten Levinsen
- Kapitel 12: Majken V. Skovgaard
- Kapitel 13: Thomas Herping Nielsen, Mikkel Taanum
- Kapitel 14: Mikkel Taanum
- Kapitel 15: Helene Fertin, Hanne Rokkjær Fløe, Snorre Welling

Forord

Dette er Konkurrencestyrelsens niende Konkurrenceredegørelse. Redegørelsens formål er at oplyse og give grundlag for debat om konkurrenceforhold. Ligesom tidligere har vi stræbt efter at komme bredt omkring, så der både ses på den offentlige og den private sektor og både er juridiske og økonomiske emner.

Sund konkurrence medfører, at alle bliver bedre, og at der bygges bro mellem brancher, lande og regioner. Det billedmateriale, vi har brugt til illustration i år, viser broer fra alle kontinenter – med særlig vægt på Europa og Danmark.

Til flere af kapitlerne hører dokumentationsnotater, som kan findes på styrelsens hjemmeside.

God læselyst!

Finn Lauritzen

Indhold

Kapitel 1

Konkurrenceforholdene

1.1	Status	11
1.2	Danmark i en global verden	12
1.3	Brancheundersøgelser	15
1.4	Offentlig regulering	17
1.5	Konkurrence i det offentlige.....	19
1.6	EU-samarbejdet.....	20
1.7	Konkurrencesagerne i 2005.....	22
1.8	Temaerne i redegørelsen	25

Kapitel 2

Konkurrenceintensiteten i Danmark

2.1	Resumé og konklusioner	31
2.2	Færre brancher med konkurrenceproblemer	35
2.3	Prissammenligninger	37
2.4	Øvrige konkurrenceindikatorer	42
2.5	Konkurrencen i Danmark er blevet mere intens sammenlignet med udlandet	51
2.6	Vismændene om konkurrenceintensiteten	53
2.7	Tilgangen af nye virksomheder er vigtig.....	54
	Bilag 2.1 Brancher med tegn på konkurrenceproblemer	55
	Bilag 2.2 Centrale konkurrenceindikatorer	59
	Bilag 2.3 Opgørelse af konkurrenceintensiteten på tværs af OECD-lande	62

Kapitel 3

Finansielle ydelser og investeringsforeninger

3.1	Resumé og konklusioner	67
3.2	Konkurrencen på pengeinstitutmarkedet	71
3.3	Investeringsforeninger	81
3.4	Handel med aktier og obligationer	101
	Bilag 3.1: Problemer ved grænseoverskridende bankvirksomhed: moms og indskudsgaranti	105

Kapitel 4 Skadesforsikring

4.1	Resumé og konklusioner	109
4.2	Konkurrencen på forsikringsmarkedet	113
4.3	Præmiestigninger	131
4.4	Kundebevægelighed	135
4.5	Information.....	138

Kapitel 5 Sundhedspraksis

5.1	Resumé og konklusioner.....	143
5.2	Sundhedssektoren	148
5.3	Private sundhedspraksis	149
5.4	Forholdene i andre lande	161
5.5	Muligheder for ændret regulering	163

Kapitel 6 Grønne opgaver

6.1	Resumé og konklusioner.....	175
6.2	Gartnererhvervet	177
6.3	Undersøgelse af priser på standardopgaver.....	182
6.4	Kommunernes udlicitering på det grønne område.....	189
6.5	Statens erfaringer med at udlicitere grønne opgaver	191
6.6	Udbud i kommunerne.....	192
6.7	Aktivering og sociale klausuler	198

Kapitel 7 TV

7.1	Resumé og konklusioner.....	203
7.2	Lige vilkår på tv-markedet	205
7.3	DR.....	214
7.4	Introduktion af digitalt jordbaseret tv (DTT)	226

Kapitel 8 Pesticider

8.1	Resumé og konklusion	239
8.2	Brugen af pesticider.....	242
8.3	Pesticidafgiften	252
8.4	Godkendelse af produkter	256

Kapitel 9 Misbrug af dominerende stilling

9.1	Resumé og konklusioner.....	267
9.2	Amerikansk ret	268
9.3	Dominansbegrebet	271
9.4	Principper i Kommissionens forslag	272
9.5	Prisdumping	277
9.6	Eksklusive købsaftaler	282
9.7	Rabatter	283
9.8	Leveringsstandsning/Leveringsnægtelse	289
9.9	Beskrivelse og analyse af det foreslåede efficiensforsvar	291
9.10	Fordele og ulemper ved Kommissionens foreslåede analysemodel	296

Kapitel 10 Tilgang af nye virksomheder

10.1	Resumé og konklusioner.....	303
10.2	Hvorfor er tilgang af nye virksomheder vigtig?.....	308
10.3	Omfanget af nye virksomheder.....	312
10.4	Faktorer der påvirker tilgangen af nye virksomheder.....	317
	Appendiks	338

Kapitel 11

Bøder i internationale konkurrencesager

11.1	Resumé og konklusioner	343
11.2	Generelt om danske straffesager for overtrædelse af EU-konkurrencereglerne	345
11.3	Straffesag i Danmark mod en dansk virksomhed	352
11.4	Straffesag i Danmark mod en udenlandsk virksomhed	354
11.5	Sag i et andet EU-land mod en dansk virksomhed	357
11.6	Sag ved Kommissionen mod en dansk virksomhed.....	360
11.7	Kan en virksomhed blive straffet to gange for det samme forhold?	362

Kapitel 12

Konkurrencebogen i 2005

12.1	Indledning.....	369
12.2	Straffesager.....	370
12.3	Offentlig reguleret virksomhed (§ 2).....	371
12.4	Konkurrencebegrænsende aftaler (§ 6-10)	373
12.5	Misbrug af dominerende stilling (§ 11).....	378
12.6	Konkurrenceforvridende offentlig støtte (§ 11 a).....	386
12.7	Fusionskontrol (§ 12)	388
12.8	Tilsagnsaftaler (§ 16)	390
12.9	Kendelser fra Konkurrenceankenævnet	393
12.10	Konkurrencestyrelsens udgivelser om konkurrenceforhold i 2005	396

Kapitel 13

EU-konkurrencereglerne i 2005

13.1	Indledning.....	399
13.2	Sager om aftaler og misbrug	400
13.3	Fusioner.....	406
13.4	Retten og Domstolen.....	409
13.5	Nye retsakter på konkurrenceområdet.....	421
13.6	Internationalt samarbejde	425

Kapitel 14

Offentlige udbud i 2005

14.1	Indledning.....	431
14.2	Vejledning og sagsbehandling.....	433
14.3	Konkurrencestyrelsens udtalelser.....	435
14.4	Danske domme og kendelser fra EF-Domstolen.....	450

Kapitel 15

Statsstøtterejerne i 2005

15.1	Indledning.....	459
15.2	Kommissionens Handlingsplan.....	459
15.3	Elektronisk anmeldelse af statsstøtteordninger.....	462
15.4	Dansk statsstøttepolitik.....	462
15.5	Nye regler i 2005.....	465
15.6	Kommende ændringer af statsstøtterejerne.....	473
15.7	Danske statsstøtteordninger i 2005.....	475
15.8	Praksis.....	476

Konkurrenceforholdene

1.1 STATUS

2005 var et godt konkurrenceår. Forståelsen for konkurrencens betydning er større end nogensinde. Det er efterhånden sjældent, man hører, at danske virksomheder bør leve i fred for konkurrence på hjemmemarkedet for derved at samle kræfter til den internationale konkurrence. Færre og færre mener, at konkurrence om varer og tjenesteydelser, hvis kvalitet er vigtig for menneskers trivsel eller velfærd, er farlig. En god regulering kan sagtens få konkurrence om velfærds-, sundheds-, kultur- og forsyningstjenester til at gå hånd i hånd med høj kvalitet og sikker forsyning.

Konkurrencestyrelsen har også i 2005 haft sager i forskellige sektorer og af forskellig type – påbud, forbud, tilladelser og aftaler. Disse sager vedrører de få virksomheder, som er på kant med konkurrenceloven. Men lige så vigtigt som at sikre, at konkurrenceloven overholdes, er det, at alle virksomheder er præget af en sund konkurrencekultur. Det betyder i den private sektor, at andre virksomheder i samme branche mere er konkurrenter end samarbejdspartnere. I den offentlige sektor bør politikere og ledere løbende udfordre egne organisationer med muligheden for at udlicitere aktiviteter. Man bør også give brugerne mulighed for at vælge mellem alternative løsninger og leverandører, når dette er praktisk muligt.

Skiftende regeringer og Konkurrencestyrelsen har i en del år haft som mål, at dansk økonomi skulle være en af de mest konkurrenceprægede blandt industrilandene. Der er i dag ingen, som åbent argumenterer mod den målsætning.

Historisk har konkurrencepolitikken haft en skiftende rolle og andel i den økonomiske politik. I store dele af sidste århundrede blev konkurrencepolitikken ikke anset for vigtig. Det var vigtigere, at myndigheder, virksomheder og organisationer samarbejdede om udfordringerne. Pris- og monopoldmyndigheder skulle blot sørge for, at samarbejdet ikke gik så vidt, at det blev alt for dyrt eller ineffektivt.

Synet på det ændrede sig sidst i 1990'erne. Velstand skabes bl.a. gennem investeringer i viden og kapital, som gør, at man kommer foran konkurrenterne. Men denne mekanisme virker kun, hvis konkurrencen fungerer. Velstand skabes også gennem stadige ændringer i de enkelte erhvervs andel af øko-

nomien og af virksomhedernes markedsandele. Men det sker kun, hvis der ikke er barrierer for nye virksomheder på de enkelte markeder, og hvis ikke aktørerne gennem karteller deler kunderne mellem sig.

På det offentlige område er der andre konkurrencebarrierer. Et eksempel på dette er, når forsyningsvirksomheder kræver eneretter til gengæld for en pligt til at forsyne alle. Postvæsenet har fx eneret på visse breve mod en forsyningspligt til at dele post ud over hele landet. Problemet er imidlertid, at man ikke løbende overvejer, om eneretten stadig er nødvendig for at sikre eller betale forsyningspligten.

Man møder undertiden også det argument, at en for hård konkurrence kan have omkostninger i form af nedslidning, dårligt arbejdsmiljø e.l. Heller ikke det argument holder: et godt arbejdsklima sikres ikke bedst, eller slet ikke, gennem konkurrencebegrænsninger. Det sikres langt bedre og mere direkte gennem hensigtsmæssige arbejdsmiljøregler og et godt samarbejde mellem arbejdstagere og arbejdsgivere.

Derfor er det et rigtigt mål at stræbe efter, at Danmark konkurrencemæssigt ligger blandt de bedste lande, hvis vi også i fremtiden vil sikre og udvikle Danmark som et af de bedste lande at leve og arbejde i, med et højt velstands- og velfærdsniveau.

1.2 DANMARK I EN GLOBAL VERDEN

Målet om, at konkurrenceforholdene i Danmark skal være blandt de bedste i verden, har præget arbejdet i Globaliseringsrådet, som afsluttede sit arbejde i april. Det slås her fast, at konkurrence er alfa og omega, når man drøfter, hvordan Danmark ikke blot kan klare globaliseringens udfordringer, men også bedst muligt udnytte globaliseringens muligheder.

Globaliseringsrådets arbejde har bidraget til, at fokus er flyttet udad, så spørgsmålet ikke mere kun er, hvordan vi klarer os i forhold til vores nabo-lande, og hvordan Danmark placerer sig i Europa. Spørgsmålet er lige så meget, hvordan vi placerer os i forhold til lande og virksomheder i andre verdensdele. Virksomheder må source viden og outsource produktion fra og til alle verdensdele, hvis de skal klare sig. Og konkurrencemyndigheder skal bruge samme metoder og lægge samme tænkning til grund i hele verden for ikke at bremse globaliseringen.

For Konkurrencestyrelsen er det derfor ikke blot relevant at styrke samarbejdet med vores nordiske naboer og med andre EU-medlemmer. Det er

også relevant at samarbejde med andre konkurrencemyndigheder i OECD og ICN. Det er også vigtigt at bidrage til, at EU-landene overvejer, om der er fordele ved at tilnærme konkurrencelovgivningen i Europa til amerikansk ret. Det er muligt at påvirke konkurrenceretten i andre verdensdele.

Inden man overvejer konvergens, er det naturligt at se på, hvor godt Danmark ligger internationalt. Hvor langt er vi fra et mål om at høre til de bedste på konkurrenceområdet?

For at forsøge at besvare dette spørgsmål har styrelsen opstillet indikatorer for konkurrencens styrke i de 25 OECD-lande, der er tilgængelige data for. Indikatorerne, der selvsagt må tages med et meget betydeligt forbehold, er vist i kapitel 2. Der er tale om en opdatering af en tilsvarende benchmark vist i Konkurrenceredegørelse 2002. Tallene viser, eller rettere sagt peger med stor usikkerhed i retning af, at Danmark i de seneste år er krøbet op ad skalaen fra en position lidt under middel til en position lidt over middel. Der er både indikatorer, der belyser konkurrencen i private erhverv (indtjening og prisniveau) og indikatorer, der belyser konkurrencen i det offentlige (udbud og frit valg). OECD's vurdering af omfanget af konkurrencebegrænsende regulering inddrages også. Endelig indgår en survey, der belyser erhvervsledderes subjektive vurdering af konkurrenceforholdene.

Hvis man har fulgt diskussionen om konkurrenceforhold og noteret sig, at den danske konkurrencelov er blevet strammet ikke mindre end 4 gange i de sidste 8-9 år, kan det undre, at disse stramninger ikke har ”hjulpet” mere. Forklaringen er enkel. Mens konkurrencelovgivningen er strammet i Danmark, er der sket det samme i stort set alle andre lande. Dertil kommer, at alle hidtidige stramninger kun har fjernet en del af forskellene mellem reguleringen i Danmark og i andre EU-lande.

Man kan lægge til, at netop fordi den almene konkurrencekultur har stor betydning for de økonomiske resultater, så er det at styrke konkurrencen en langsigtet proces, som ikke blot kræver lovændringer. Det er også nødvendigt, at lovændringerne accepteres bredt og slår igennem i praksis.

Andre vil måske indvende, at det ikke er realistisk, at konkurrencen kan blive lige så hård i Danmark som andre steder, når løn- og omkostningsniveauet er relativt højt. Dette synspunkt er ikke korrekt, forholdet er det modsatte. Det er vanskeligere for en virksomhed i et land med høje omkostninger at klare sig i konkurrencen end for virksomheder i lavtlønslande. Det kræver, at højomkostnings-virksomheden bestandigt er på udkig efter nye leverandører og forretningspartnere og nye måder at gøre tingene på.

Et andet spørgsmål er, hvad der konkret skal til for, at Danmark ikke blot ligger lidt over middel, men forbedrer konkurrenceforholdene så meget, at vi konkurrencemæssigt kommer i front?

Lovgivningsmæssigt adskiller Danmark sig især fra andre lande ved at have færre værktøjer til at bekæmpe karteller med. Danmark har endnu ikke noget leniency-program, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra dawnraid til dom er lang. Disse spørgsmål har været drøftet i Globaliseringsrådet og behandles i foråret 2006 i et embedsmandsudvalg.

Kombinationen af Danmarks beskedne størrelse og det forhold, at der på en række områder er danske de-facto standarder og en særlig dansk forbrugerbeskyttelse – fx krav om at varer skal have danske etiketter og brugsanvisning – gør, at det ikke altid er profitabelt for udenlandske virksomheder at gå ind på det danske marked. Det kan være med til at holde danske priser oppe. Den konkurrencemæssige løsning på dette problem er løbende at genoverveje, om danske normer bør opretholdes, og om der foreligger tilstrækkeligt tungtvejende grunde til, at forbrugerbeskyttelsen skal adskille sig fra forholdene i andre lande.

På infrastrukturområdet vil Danmark komme blandt de bedste, hvis det bliver rutine at gøre det, som er gennemført succesfuldt på energiområdet: at adskille nettene ejermæssigt fra produktions- og salgsselskaber, at give alle lige adgang til nettene og at gennemføre en moderne incitamentsregulering af nettene og andre naturlige monopoler, der ikke kan konkurrenceudsættes.

På det offentlige område vil Danmark komme i front i OECD, hvis alle kommuner udbyder i samme omfang, som de 10 pct. bedste kommuner gør det, og hvis det lykkes at etablere velfungerende fritvalgsordninger på velfærdsområderne.

Et sidste spørgsmål kan være, om det er umagen værd at forbedre konkurrenceforholdene yderligere. ”Koster” det for meget?

Generelt koster det ikke noget særligt, målt i kroner, at gennemføre de nævnte initiativer. På den måde adskiller konkurrenceinitiativerne sig fra de fleste andre initiativer, som er nødvendige for at bringe Danmark i front i globaliseringen, fx på forsknings- og uddannelsesområdet. Omkostningen er kun, at stærke og veletablerede interesser må give afkald på den beskyttelse mod forandring, som konkurrencebegrænsninger giver.

1.3 BRANCHEUNDERSØGELSER

Konkurrencestyrelsen gennemførte i 2005 to brancheundersøgelser med betydelige konkurrencepolitiske perspektiver.

Den første var den såkaldte fiberrapport, som blev offentliggjort i september. Denne rapport beskrev elselskabernes planlagte investeringer i fibernet og vurderede, om de var i overensstemmelse med konkurrence- og energilovgivningen samt EU's statsstøtteregler.

Undersøgelsens konklusion var, at investeringerne klart var i overensstemmelse med gældende love og regler.

Danmarks store televirksomhed, TDC, gjorde gældende, at elselskabernes fiberinvesteringer er betænkelige, fordi de i vidt omfang sker med "frie" penge indtjent på andre aktiviteter (drift af elnet). Der er også risiko for, at fiberinvesteringerne ikke bliver rentable. Styrelsen gjorde det på sin side klart, at myndighedernes rolle ikke er, og ikke bør være, at kontrollere, om virksomheders investeringer er rentable.

Konkret skulle styrelsen især se på, om der forekom krydssubsidiering, dvs. om elselskaberne brugte overskud på driften af elnettene til at "dumpe" prisen på teletransmission. Der var ingen tegn på, at dette var tilfældet. Der er ganske vist forskelle på, hvor stor en andel af graveomkostningerne, som henregnes til fiberdelen, når selskaberne samtidigt nedlægger elkabler og fibernet. Det er der dog ikke noget mærkeligt ved. I en del tilfælde er sagen den, at elkablet skulle være nedgravet under alle omstændigheder, mens man ikke kan sige det samme om fibernet. I sådanne tilfælde kan det være relevant at regne fiberinvesteringen som mere eller mindre marginal, dvs. at lade denne bære en mindre del af graveomkostningen.

Det er slet ikke usandsynligt, at nogle af investeringerne vil give tab. Men det er der ikke noget usædvanligt i, det sker også i andre erhverv. Der er også styrelsens vurdering, at den "hvile i sig selv-kultur", som tidligere prægede sektoren, stort set er væk. Denne kultur var fx medvirkende til, at et elselskab for en del år siden foretog en stor og tvivlsom investering i et tomatgartneri. De investeringer, elselskaberne gennemfører i dag, er i større omfang genstand for omhyggelige overvejelser og drøftelser i selskabernes ledende organer, inden de gennemføres.

Elselskabernes planlagte investeringer i fibernet blev i rapporten anslået til 9,5 mia. kr. Såfremt disse realiseres, vil det skabe en god konkurrence i telesektoren. Det vil også skabe mulighed for gradvist at fjerne noget af den sektorspecifikke konkurrenceregulering på området.

En anden vigtig rapport var en fælles nordisk redegørelse om konkurrencen om fødevarer. De nordiske konkurrencemyndigheder har de seneste år en gang om året offentliggjort en fælles rapport om et emne af stor betydning for forbrugerne. Tidligere er el, flyrejser og teleområdet taget op.

En ressourcekrævende, men vigtig vinkel i analysen var, at rapporten ikke som sædvanligt blot lagde de relative priser til grund for vurderingen af konkurrenceproblemerne. Rapporten vurderede også bredden i vareudbuddet, dvs. produktsortimentet i detailhandelen. Som benchmark for vurdering af vareudbuddet i de nordiske hovedstæder var valgt Lyon, Frankrig. Det skete ud fra en vurdering af, at udbuddet her formentlig ville være et ambitiøst sigtepunkt.

Dette viste sig at holde stik. Mere skuffende var det, at udbuddet af fødevarer i den danske detailhandel var noget mindre end i såvel Finland som Sverige. Udbuddet var på den anden side, måske forventeligt, større end i Norge og Island. Samlet var dette et tegn på utilstrækkelig konkurrence i bl.a. Danmark.

På prissiden kom det danske fødevarerudbud bedre ud, nemlig som Nordens billigste (før moms og afgifter), marginalt foran Sverige og Finland. Fødevarer i Norge og Island er væsentligt dyrere.

Der kan være flere forklaringer på Danmarks placering. Fødevarerproducenterne tilbyder et betydeligt bredere sortiment end det, detailhandelen udbyder. En del mindre fødevarerproducenter kan have svært ved at nå frem til butikshylden på grund af de store producenters konkurrencepres og rabatstrukturer, og derfor gransker styrelsen løbende disse med henblik på at fjerne loyalitetsrabatter. Men detailhandelen medvirker også til et smalt vareudbud ved at lægge stor vægt på logistikbesparelserne ved at holde antallet af leverandører og varenumre nede.

Endelig vælger forbrugerne ofte ”billigst” frem for ”bedst” og kan være tilbageholdende med at købe nye produkter.

Rapporten pegede også på det problem, at såvel producenterne markedsføring som national særregulering medvirker til at opretholde nationale markeder. Som eksempel på det sidste kan nævnes salmonellabekæmpelsen, hvor alle de nordiske lande ønsker at have et højere beskyttelsesniveau end EU. Samtidig har landene hver sin måde at gennemføre beskyttelsen på, hvilket giver barrierer for handelen. Løsningen på sådanne problemer er at øge EU-standarden, når dette er muligt, og dernæst at gennemføre en højere beskyttelse på måder, der ikke blokerer for import og eksport.

1.4 OFFENTLIG REGULERING

For at øge konkurrencen i Danmark er det ikke nok at håndhæve en god konkurrencelov. Den offentlige regulering på andre områder er mindst lige så rigtig. Konkurrencestyrelsen deltager løbende i arbejdsgrupper, som skal reducere eller fjerne konkurrencebegrænsende regulering.

Advokatudvalget har bl.a. set på advokaternes monopol på at føre retssager for andre. Udvalget vil anbefale en vis lempelse af monopollet, når det senere i år afgiver betænkning. Det er uproblematisk at ophæve advokaternes monopol for så vidt angår inkassosager og mindre byretssager. En sådan delvis liberalisering vil give andre rådgivere end advokater mulighed for at føre størsteparten af alle inkassosager samt en pæn del af de civile retssager, der omhandler økonomiske spørgsmål. I lyset af det internationale pres for at ophæve eksklusivbestemmelser er det muligt, at udvalget vil gå videre.

Bogudvalget har undersøgt, om man kan liberalisere det danske bogmarked. Bogmarkedet lider fortsat under, at forlagene må bruge bindende videregælspriser. Bogudvalget mener, at visse liberaliseringer er mulige, men medlemmerne kunne ikke blive enige om fælles anbefalinger. Nogle medlemmer var således generelt betænkelige ved at ændre reglerne, mens andre medlemmer mente, at man helt bør forbyde bindende bogpriser. På den baggrund indgik Konkurrencestyrelsen en aftale med Forlæggerforeningen om en liberalisering, der skal gælde indtil 2010. Styrelsen ser aftalen som et stort og glædeligt fremskridt efter årtiers drøftelser – herunder en række bog-sager, som styrelsen og rådet undervejs har tabt i Konkurrenceankenævnet. Aftalen, der efterfølgende blev godkendt af Konkurrencerådet, indebærer en liberalisering på flere punkter.

For det første kan et forlag fremover kun sætte bindende priser på 10 pct. af sine nyudgivelser. Før kunne forlaget have bindende priser på alle nyudgivelser. For det andet kan forlagene ikke længere have bindende priser på nye udgivelser af værker, der tidligere har været udgivet i Danmark. For det tredje forkortes fastprisperioden, så den kun gælder udgivelsesåret og de første fem måneder af det næste kalenderår. Før gjaldt fastprisperioden også i hele det følgende kalenderår. For det fjerde gælder adgangen til at anvende en fast pris på en udgivelse ikke fra det tidspunkt, hvor der udsendes en indholdsmæssigt tilsvarende bogklubudgave. Endelig bliver der bedre vilkår for internet-boghandel.

I 2005 har der også været stor fokus på de særlige danske standarder for stik-kontakter. Standarden har i mange år været med til at give LK en dominerende position på det danske marked. Konsekvensen har været høje priser på

danske stikkontakter m.v. En arbejdsgruppe undersøger mulighederne for at anerkende andre standarder end den danske.

Globaliseringsrådet lagde i sin rapport op til liberalisering på infrastruktur-områderne. Det gælder fx reglerne om forsyning af vand, fjernvarme, post, affald, lodsvæsnet og togtrafikken. Regeringen vil også lave et strategisk eftersyn af, om man kan forbedre rammebetingelserne på teleområdet for at styrke innovation og investeringer.

Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet vil fortsat have fokus på at fremsætte forslag om konkurrencefremmende lovgivning gennem de særlige § 2, stk. 5-henvendelser. Har en lov eller støtteordning skadelige virkninger for konkurrencen, eller hindrer den en effektiv anvendelse af samfundets ressourcer, kan rådet sende en anbefaling til den ansvarlige minister.

Anbefalingerne sætter fokus på regler, som skader konkurrencen. Rådet kommer samtidig med forslag til, hvordan reglerne kan ændres, så særlovens formål stadig opfyldes, men konkurrenceproblemerne formindskes. Ressortministrene skal sammen med økonomi- og erhvervsministeren svare Konkurrencerådet inden fire måneder.

I 2005 afgav Konkurrencerådet tre anbefalinger. For det første anbefalede rådet at fjerne nogle regler, der giver Københavns Frihavn nogle konkurrencemæssige fordele. Det gælder frihavnens eneret til at udføre fx containerhåndtering og at yde service til krydstogtskibe. Det gælder også nogle regler, der fritager havnen for ejendomsskatter på frihavnens område. Skattefritagelsen giver Københavns Havn mulighed for at opnå en højere indtægt end normalt, når havnen udlejer bygninger m.v. til erhverv.

For det andet anbefalede rådet en bedre og mere lige adgang til at indvinde grus og sten fra den danske havbund. Nye virksomheder har i dag svært ved at komme ind på markedet, fordi der er givet lange eneretter til nogle virksomheder. Samtidig er der et loft over lastekapaciteten for den samlede flåde og for det enkelte skib. Det gør det svært for nye virksomheder at få tilladelse til at udvinde råstoffer i Danmark, ligesom det ikke nødvendigvis er de mest effektive skibe, som virksomhederne anvender.

Endelig anbefalede rådet, at regeringen moderniserer de regler, der gælder for apotekerne. Nogle af reglerne stammer fra 1600-tallet og afspejler på ingen måde det samfund, vi i dag lever i. En modernisering bør bl.a. indebære, at der bliver friere mulighed for at oprette og eje apoteker, at apotekerne kan have et større varesortiment, og at der bliver friere åbningstider, så apotekerne kan holde åbent, når de almindelige butikker har åbent. Det bør også være muligt at lave ”rene” internetapoteker, ligesom de nuværende

faste priser bør erstattes med maksimale priser, så apotekerne kan konkurrere på prisen eller fx gratis udbringe medicin. Endelig bør der ske udbud af de apoteker, der modtager driftstilskud. Fælles for disse forslag er, at forbrugerne vil få bedre adgang til et apotek, vil få et større udbud af varer og vil få mulighed for lavere priser.

Konkurrencestyrelsen vil også fremover hvert år forelægge mindst tre § 2, stk. 5-henvendelser for rådet.

Det fremgår af OECD's opgørelser, at indsatsen har båret frugt. Omfanget af konkurrencebegrænsende regulering i Danmark er således faldet i perioden fra 1998 til 2003, og med de initiativer, der er beskrevet ovenfor, vil der være god mulighed for, at næste opgørelse fra OECD også viser et fald.

1.5 KONKURRENCE I DET OFFENTLIGE

Der er store økonomiske og kvalitative fordele ved at skabe konkurrence om at udføre de opgaver, som det offentlige har ansvaret for. Da der er stor forskel på udliciteringsgraden for driftsopgaver i landets kommuner, vil kommunerne kunne spare betydelige beløb, hvis alle kommuner udbyder lige så meget som de bedste.

Kommunalreformen giver kommunerne en enestående mulighed for at se tingene ud fra en ny vinkel, for at gøre tingene på en ny måde og for at øge brugen af udbud. Kommunerne har med andre ord en historisk mulighed. Da sammenlægningen af kommunerne og oprettelsen af regionsrådene sker pr. 1. januar 2007, er det nu, kommunerne har gode muligheder for at tænke nyt på udbudsområdet.

Globaliseringsrådet har også foreslået, at kommunerne – lige som det i en årrække har været tilfældet for staten – skal annoncere indkøb over 500.000 kr., men under værdierne for EU-udbud.

Et andet initiativ er, at kommuner og regioner med mellemrum skal udbyde en række opgaver, som vurderes at være udbudssegne, og at der også for kommuner og regioner vil komme regler om beregning af kontrolbud.

Der vil fortsat være en stor udfordring i at sikre, at de opgaver, som er omfattet af udbudspligten, rent faktisk bliver udbudt. En stor del af de klager, styrelsen modtager, handler om fejl i et gennemført udbud. Der er risiko for, at de mindre overtrædelser løbende påtales, mens en klar – og måske endda bevidst – undladelse af at udbyde en opgave kan foregå, uden at nogen klager. Det kan derfor være en god ide at give styrelsen bedre redskaber til at

indhente oplysninger om, hvilke kontrakter fx en kommune har indgået på et udvalgt område, og i hvilket omfang disse kontrakter har været i udbud. En sådan mulighed vil i sig selv have præventiv effekt og kunne øge antallet af udbud.

Det er også vigtigt, at Konkurrencerådet får bedre mulighed for at kontrollere, om de priser, som en kommune afregner til private leverandører på bl.a. ældreområdet, er korrekte. Det vil sige, om betalingen afspejler de langsigtede omkostninger, som kommunen selv har, når den leverer ydelsen til borgerne under en fritvalgsordning. Konkurrencerådet bør også kunne fastsætte en skønsæssig afregningspris, hvis kommunen ikke kan eller vil dokumentere, at alle de relevante omkostninger er medregnet i den betaling, som kommunen giver en privat leverandør. Uden en sådan adgang risikerer man, at sagerne vil tage uforholdsmæssigt lang tid.

1.6 EU-SAMARBEJDET

Konkurrencemyndighederne i EU har nu samarbejdet i to år om at håndhæve EU's konkurrenceregler. Det sker via et netværk, der kaldes ECN (European Competition Network). Samarbejdet er en følge af den reform, som EU gennemførte med forordning 1/2003.

Netværket har tre hovedfunktioner. For det første står ECN for at fordele sagerne, så man undgår, at flere myndigheder behandler den samme sag. For det andet hjælper myndighederne hinanden, fx med at indsamle informationer, udveksle erfaringer og koordinere indsatsen over for udvalgte brancher m.v.

Det er ikke et direkte formål med ECN, at netværket bidrager med at opdage karteller. Ikke desto mindre har samarbejdet i ECN allerede i et enkelt tilfælde haft den virkning. Det skete, da fire lande stort set samtidig meddelte, at de ville undersøge nogle forhold i medicinalbranchen. Disse meddelelser betød, at Kommissionen satte en koordineret undersøgelse i gang, som endte med, at et kartel blev afsløret.

ECN samarbejdet fungerer fleksibelt. Der er derfor sjældent problemer med at finde ud af hvem, der skal behandle en sag. Samarbejdet har heller ikke ført til væsentligt længere sagsbehandlingstider eller anden form for bureaukrati, således som nogle skeptikere frygtede. I det hele taget kan man konstatere, at den skepsis, som nogle organisationer havde, mens landene forhandlede forordning 1/2003 på plads, ikke er blevet gentaget efter, at forordningen har virket i det praktiske liv.

Succesen viser sig også ved, at myndighederne i løbet af de to første år har meldt mere end 550 sager ind i ECN, og at der i mere end 125 af disse sager er indsendt udkast til afgørelser, hvor myndighederne vil gribe ind over for en konkurrencestridig adfærd. De nationale myndigheder skal sende udkastet til Kommissionen, som har 30 dage til at kommentere det. Denne procedure sikrer, at myndighederne anvender EU-reglerne ensartet. Kommissionen bliver dermed primus motor i netværket og får et godt indblik i de enkelte landes situation.

Lidt populært sagt kan man sige, at der er sat turbo på den information, som tilflyder Kommissionen. Og da informationen er tilgængelig – godt nok i summarisk form – for de øvrige myndigheder, har alle myndighederne fået forøget deres konkurrencefaglige viden. Af samme grund er det blevet attraktivt at have dialog med Kommissionen også på et tidligt stadium i sagsbehandlingen, da man ofte får gode råd.

Virksomhedernes advokater har kritiseret, at der er en tæt kontakt mellem de nationale myndigheder og Kommissionen. Advokaterne har i nogle sager følt, at der er en ”skygge-sagsbehandler” i Bruxelles, som har indflydelse på sagen, uden at advokaterne kan få kontakt til denne sagsbehandler.

Kommissionen har afvist, at advokater i nationale sager kan få adgang til at drøfte sagen med Kommissionen. Det kunne betyde, at Kommissionen – med op til 500 verserende sager i netværket – ville drukne i papirer og møder. Hermed ville den ressourcebesparelse for Kommissionen, som var et af formålene med reformen, forsvinde. Kommissionen har endvidere afvist, at virksomhederne og deres advokater kan få adgang til de udtalelser, som Kommissionen sender til de nationale myndigheder. Udtalelserne indeholder ikke faktuelle oplysninger, som har betydning for sagen, men alene de juridiske og økonomiske argumenter, som Kommissionen mener taler for eller imod udkastet til afgørelse. Og giver man advokaterne adgang til disse juridiske og taktiske overvejelser, vil man hurtigt gøre dialogen mellem myndighederne illusorisk.

Det er vigtigt at understrege, at dialogen ikke kun foregår mellem landene og Kommissionen. Der er også kontakt direkte mellem landene både om konkrete sager og om problemer i særlige brancher. Disse kontakter er især fremmet efter, at ECN har oprettet en række sektorspecifikke erfa-grupper. Endelig holder generaldirektørerne regelmæssige ECN-møder, som sikrer den overordnede og mere policy-prægede koordination.

Der er stor forskel på antallet af sager, som de enkelte myndigheder melder ind i systemet. Danmark ligger i den pæne ende, idet vi ligger på sjettepladsen, for så vidt angår antallet af indmeldte sager. Og vi er blandt top tre, når

man ser på antallet af sager, hvor myndigheden vil træffe afgørelse om at gribe ind over for konkurrenceskadelig adfærd. Forskellene blandt landene kan skyldes, at konkurrencepolitikken ikke har lige høj prioritet i alle lande. Men det kan også skyldes, at nogle myndigheder ikke mener, at deres sager påvirker samhandlen mellem landene og derfor er omfattet af samarbejdet i ECN.

Styrelsen arbejder for, at alle afgørelser, som myndighederne skal melde ind til ECN, bliver tilgængelige for omverdenen på en fælles hjemmeside. Dette arbejde skrider pænt fremad, og det er tanken, at man på såvel Kommissionens som de nationale myndigheders hjemmesider skal kunne finde links til denne centrale database, der vil indeholde resumeer af afgørelserne. Med dette initiativ vil virksomhederne og advokaterne også få fordel af den viden, som skabes i ECN-netværket.

1.7 KONKURRENCESAGERNE I 2005

I februar 2006 blev Arla som den første virksomhed dømt for at have overtrådt § 11 om misbrug af dominerende stilling. Misbruget bestod i, at Arla betalte et beløb til Metro, mod at Metro undlod at føre konkurrenten Hirtshals Mejeris produkter.

Flere af dommens præmisser er værd at hæfte sig ved. Retten konstaterer, at misbrug kan finde sted uanset, om det er et led i virksomhedens politik, og uanset om det er en enkeltstående handling, der ikke har betydning for markedet som sådan.

Ud over at retssagen var den første straffesag for misbrug af dominerende stilling, var det også den første sag, hvor domstolene skulle anvende det nye og højere bødeniveau, som Folketinget indførte i 2002. Retten i Århus idømte Arla en bøde på 5 mio. kroner. Ved vurdering af *grovheden* af overtrædelsen har konkurrenceloven tre kategorier; meget alvorlig, alvorlig og mindre alvorlig. Retten fandt, at overtrædelsen var *alvorlig*. Det betyder efter forarbejderne til loven, at bøden bør ligge mellem 400.000 kr. og 15 mio. kr. Ved fastsættelsen af bøden lagde retten bl.a. vægt på, at Arla vidste, at Hirtshals i forvejen var i en trængt situation, fordi Hirtshals også var ved at miste Dansk Supermarked som kunde. Endvidere lagde retten vægt på, at aftalen med Metro ikke var udtryk for en overordnet strategi, at den var i strid med Arla's compliance program, og at Hirtshals omsætning med Metro var beskedent.

Arla har efterfølgende indgået forlig med Hirtshals Mejeri om erstatning. Erstatningens størrelse er ukendt for offentligheden.

Urfirmaet Swatch fik i 2005 ved Østre Landsret fik en bøde på 200.000 kr., fordi firmaet havde indgået aftaler med nogle forhandlere om, at de ikke måtte sælge Swatch-ure med rabat. Aftaler om faste priser er forbudt efter konkurrenceloven. Sagen var især interessant, fordi det var den første sag, hvor virksomhedens direktør personligt fik en bøde på 10.000 kr. for at overtræde konkurrenceloven. Direktøren havde taget så aktivt del i lovovertrædelsen, at han blev gjort personligt ansvarlig. Bøderne var baseret på det gamle bødeniveau.

Også styrelsens undersøgelse af vvs-branchen påkaldte sig stor opmærksomhed i 2005. Styrelsen foretog en kontrolundersøgelse for at se, om der foregik priskoordinering. Samlet viste undersøgelsen, at et større antal virksomheder i vvs-branchen stod i såkaldte ”sortbøger”.

En sortbog er en karteldeltagers regnskab over, hvem der har vundet konkrete opgaver, og hvem der har ”til gode at vinde” fremtidige arbejder. I en sortbog findes et ark for hver virksomhed, som bogens ejer i tidens løb har koordineret tilbud med. Bøgerne viser, at vvs-branchen har koordineret tilbud på samme måde, som det for nogle år siden blev afsløret i sagen om el-kartellet.

De sortbøger, som styrelsen har kendskab til, omtaler alene kontrakter fra før 1999. Da forældelsesfristen for strafansvar er 5 år, afsluttede styrelsen sagen med at offentliggøre undersøgelsen af vvs-branchen.

2005 var også præget af en række sager, hvor interesseorganisationer var involveret i konkurrencebegrænsende aftaler. Dette er desværre ikke nyt. Men forholdet er overraskende, fordi organisationerne burde være mere opmærksomme på, at der er snævre grænser for, hvilke aftaler de kan indgå i. Organisationerne bør selvsagt holde sig langt væk fra alle aftaler, der vedrører priser, markedsdeling, udelukkelse af konkurrenter m.v.

DAG, Dansk Autogenbrug, fik således en bøde på 50.000 kr. for at koordinere priser på miljøbehandling af biler. Bøden var baseret på det gamle bødeniveau. DAG havde i juli 2002 sendt en prislister ud til sine medlemmer med angivelse af bl.a. tidsforbrug ved miljøbehandling af biler samt pris pr. enhed ved bortskaffelse af affald. DAG havde udsendt prislister, selv om styrelsen tidligere havde advaret DAG om, at det ikke er lovligt for en forening at udsende kalkulationsvejledninger til medlemmerne, som indeholder priser for en række ydelser.

Sagen er interessant, fordi DAG alene blev dømt ud fra, at prislister havde ”til formål” at begrænse priskonkurrencen. Bødeniveauet på 50.000 kr. skal ses

i lyset heraf. Københavns Byret lagde således vægt på, at det ikke var dokumenteret, at overtrædelsen havde nogen virkning på markedet.

I en anden sag fastslog rådet, at Danmarks Apotekerforening sammen med medicinalgrossisterne Nomeco, Max Jenne og K.V. Tjellesen har overtrådt konkurrencelovens § 6. Det skyldes, at 24 apoteker som led i den såkaldte solvensordning fik fastlåst deres samhandel med de tre grossister. Apotekerforeningen og dens advokat har således påtalt, når de 24 apotekere ikke købte den andel ”de skulle” hos en af de grossister. Hovedformålet med ordningen var at få grossisterne til at påtage sig kreditrisikoen, når de solgte medicin til nødlidende apoteker. Salget skete uden, at apoteket stillede nogen form for sikkerhed. Medicinalgrossisterne måtte også dække ca. halvdelen af de løbende administrationsomkostninger og advokatudgifter ved ordningen. De tre medicinalgrossister fik til gengæld den fordel, at konkurrencen om leverancer til de 24 apoteker var sat ud af kraft. Denne hemmelige ordning forklarer, hvorfor ingen apoteker er gået konkurs i mange år.

I en tredje sag fastslog rådet, at Danske Kroer og Hoteller har overtrådt konkurrenceloven ved at kræve, at deres medlemmer overholder en fast mindstepris på værelser, der sælges via den såkaldte kro-check.

Efter vedtægterne må medlemmerne ikke udleje værelser under en mindstepris, som er fastsat af Danske Kroer og Hoteller. Medlemmerne må heller ikke annoncere eller skilte med priser, som er under mindsteprisen. Der er med andre ord tale om en kartelaftale.

Også Praktiserende Dyr lægers Arbejdsgiverforening har overtrådt konkurrenceloven ved at afskære dyrlægerne fra selv at forhandle aftaler om honorarer. Det fremgik således af foreningens vedtægter, at foreningen havde eneret til at forhandle aftaler om honorarer m.v. på de praktiserende dyrlægers vegne. Vedtægterne kunne bruges til at begrænse dyrlægernes frihed til selv at fastsætte deres priser, herunder til at tiltrække storkunder via lavere priser. Vedtægterne forhindrer eksempelvis private foreninger i at indgå individuelle aftaler med de enkelte dyrlæger, selvom de kunne opnå en bedre pris ad denne vej.

Endelig har Rørforeningen, som er brancheorganisation for vvs-grossister, misbrugt sin dominerende stilling ved bl.a. at diskriminere mellem medlemmer og ikke-medlemmer, når produkter skal optages i det såkaldte vvs-nummersystem, der er det eneste samlede register over vvs-produkter i Danmark. Det er derfor afgørende for importører og vvs-grossister at have adgang til nummersystemet. Rørforeningen krævede blandt andet en markedsandel på 5 pct. for at optage en importør i det trykte katalog. Samtidig kunne man

kun blive optaget i nummersystemet, hvis salg af produktet skete gennem mindst to af foreningens medlemmer.

2005 var endvidere et år med forholdsvist mange misbrugssager. Som det var tilfældet i 2004, var der også i 2005 offentligt ejede virksomheder blandt de virksomheder, der misbrugte deres dominerende stilling.

Således har TV2 misbrugt sin dominerende stilling ved salg af reklamer. Som eneste landsdækkende tv-kanal med reklamer er det nødvendigt at reklamere i TV2, hvis en annoncør vil nå bredt ud til seerne. For at få størst mulig del af de penge, som en annoncør vil bruge på tv-reklamer, anvender TV2 årsrabatter, som giver annoncørerne stærkt stigende rabatter, jo mere annoncøren køber hos TV2. Årsrabatten forvrider dermed konkurrencen til skade for TV3 og TV Danmark, idet disse selskaber må give store rabatter for at matche TV2.

Også Elsam har misbrugt sin dominerende stilling. Elsam ved, at der altid er brug for, at selskabet leverer strøm. Elsam har derfor søgt at få priserne i Vestdanmark til altid at ligge på niveau med de højeste el-priser i nabolandene. Dette har Elsam kunnet gøre ved at prøve at forudsige, hvor meget strøm andre lande ville levere til det vestdanske marked, og hvornår der ville opstå flaskehalse mellem Danmark og udlandet. Elsam har i disse timer solgt strøm til overpriser på spotmarkedet på el-børsen Nord Pool. Elsam har indmeldt vidt forskellige priser til Nord Pool, selvom produktionsomkostningerne på ingen måde kunne begrunde dette. Styrelsen har opgjort, at Elsam A/S har taget for høje priser i 900 timer i den undersøgte periode.

Disse sager og andre misbrugssager er omtalt mere udførligt i kapitel 12.

1.8 TEMAERNE I REDEGØRELSEN

Det går fremad med konkurrencen i Danmark. Det viser en status i *kapitel 2*. Antallet af brancher med konkurrenceproblemer er faldet fra 53 sidste år til 48.

Prisniveauet i Danmark er uændret 6 pct. højere end i EU9. Det højere lønniveau i Danmark forklarer en stor del af forskellen. Forskellen skyldes især højere priser på tjenesteydelser. Varepriserne er derimod kun 1 pct. højere end i EU9. Målsætningen om ens prisniveau i 2010 med EU9 er således inden for rækkevidde på dette område. For de tjenesteydelser, hvor det giver mening at sammenligne priser med udlandet, er prisdifferensen 8 pct. Her er det ikke realistisk at udjævne prisdifferensen før i 2015.

I forhold til 25 OECD-lande peger beregninger på, at Danmarks konkurrencemæssige placering er forbedret fra en placering under middel til at ligge lidt over middel.

Kapitel 3 belyser konkurrencen i den finansielle sektor og investeringsforeninger. Der er tegn på en vis skærpelse af konkurrencen. Rentemarginalen for ind- og udlån for husholdningerne er fx blevet indsnævret i de senere år. Men en række indikatorer peger på, at der stadig er behov for mere konkurrence.

Opsparing i investeringsforeninger er blevet en populær opsparingsform. Omkostningerne er imidlertid højere end nødvendigt. Det skyldes især den beholdningsprovision, som pengeinstitutterne får for at have investeringsbeviser liggende. Det vil være godt for konkurrencen, hvis andre finansielle aktører begynder at sælge investeringsbeviser, eller at foreningerne sælger dem selv direkte til kunderne. Opsparerne bør desuden have klarere oplysning om foreningernes omkostninger. Hver forening bør derfor lave et nøgletal svarende til pengeinstitutternes ÅOP. En reducere af de skattemæssige byrder vil endvidere give udenlandske konkurrenter bedre adgang til det danske marked.

Private kan også spare op i værdipapirer. Også her er der mulighed for mere gennemsigtighed i handelen. På obligationsområdet bør obligationshandlerne stille priser på børsen, så kunderne har mulighed for at se, til hvilke kurser de fx kan optage eller omlægge lån.

Kapitel 4 viser, at der er mulighed for et øget konkurrencepres på forsikrings-selskaberne. Selskabernes markedsandele har ikke ændret sig mærkbart gennem adskillige år. I perioden 2000-2004 er forsikringspræmierne steget med 24 pct. Samtidig er erstatningerne kun øget beskedent, mens omkostningerne til drift er faldet. Der er betydelige prisforskelle mellem selskaberne, for bilforsikring (ansvar + kasko) op til 10.000 kr. om året. Hovedparten af forbrugerne har imidlertid ikke fokus på præmiebetalingerne og er ikke indstillet på at bruge tid på at undersøge forsikringsmarkedet, selv om de kunne spare betydelige beløb (500 kr. eller mere).

En del af forklaringen er den automatiske indeksregulering af præmierne, som følges af selskaberne, og som har vænnet forbrugerne til, at præmiestigninger er naturlige og ikke kan undgås ved at skifte selskab. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at forsikrings-selskaberne ændrer praksis for deres indeksering, og at forbrugerne er opmærksomme på reguleringsklausulerne. Og forbrugene bør ikke betale ny afgift til staten, når de skifter forsikrings-selskab. Der bør laves nøgletal for selskaberne, så forbrugerne bedre kan sammenligne selskaberne.

Kapitel 5 undersøger reguleringen af den primære sundhedssektor. Det drejer sig om reguleringen af fx læger, speciallæger og psykologer. Den primære sundhedssektor i Danmark er velfungerende. Men der bliver i fremtiden nye muligheder for at behandle flere sygdomme. Samtidig bliver der flere ældre. Så der er behov for ”mere sundhed for pengene”.

En større del af behandlingen af kronisk syge kan med fordel ske hos den alment praktiserende læge. Det vil føre til færre indlæggelser på hospitaler, og det vil samlet set være billigere for samfundet.

Lægens indtægter bør hænge mere sammen med, at patienten gennemfører bestemte behandlingsforløb. Det drejer sig især for patienter med kroniske sygdomme. Og honorarerne bør – hvor det er muligt – afhænge af resultatet af behandlingen. Det faste beløb pr. patient skal udgøre en større andel af lægens indtægter. Det vil give lægen en øget tilskyndelse til at konkurrere om patienter. Og øget konkurrence vil kunne give øget effektivitet.

For psykologer, fysioterapeuter m.v. bør det overvejes at indføre fri ret til etablering. Men bestemte faglige kriterier skal være opfyldt. Patienterne betaler for ydelserne, og en læge skal henvise (kiropraktorer dog undtaget). Der er derfor ikke behov for – som i dag – også at regulere antallet af praksis.

Kapitel 6 belyser konkurrencen om ”grønne områder”. Kapitlet viser store forskelle i effektiviteten og priserne – både blandt de private anlægsgartnere og mellem kommunerne. Forbrugere og virksomheder bør derfor se sig godt for og indhente flere tilbud, når de har brug for en anlægsgartner.

Borgerne bør kunne se effektiviteten af den kommunale gartnerafdeling. Derfor bør kommunerne udarbejde mål og nøgletal på området. I en undersøgelse, Konkurrencestyrelsen har gennemført, er de kommunale gartnerafdelinger i gennemsnit billigere end private anlægsgartnere. Men der er stor spredning i effektiviteten. Og de mindst effektive kommuner kan vinde meget ved at sende de grønne opgaver i udbud.

Kommunerne bør følge de samme regler for udbud som staten. Kommunerne bør endvidere opdele udbuddene i mindre dele. Så vil det være lettere for mindre gartnere at afgive tilbud. Og konkurrencen om de grønne opgaver vil blive skærpet.

Kapitel 7 undersøger konkurrencevilkårene på tv-markedet. Der er sket meget, siden tv-markedet i Danmark blev liberaliseret i 1980'erne, men rammevilkårene er fortsat anderledes end på andre markeder. Tv-markedet domineres således fortsat af de statslige tv-stationer DR og TV2, hvoraf DR primært finansieres gennem licensen.

Konkurrencerådets praksis om eksklusive aftaler bør justeres. Og den såkaldte ”must carry” regel i radio- og fjernsynsbranchen må tilpasses. ”Must carry” reglen er en pligt til at distribuere public service tv-kanalerne i antenneforeninger og kabel-tv-net.

Der bør være et renere snit end i dag mellem DR’s public service virksomhed og DR’s kommercielle virksomhed. Ellers bliver de private TV-kanaler udsat for unfair konkurrence.

DR og TV2 startede i marts i år med at sende digitalt tv, som kan modtages med en almindelig stue- eller tagantenne (DTT). DTT giver i fremtiden mulighed for at modtage mange flere tv-kanaler og nye typer tjenester i forhold til i dag. Kapitlet anbefaler, at den fremtidige udrulning af DTT sker på kommercielle vilkår.

Kapitel 8 analyserer konkurrencen om pesticider. Pesticider kan være skadelige for sundhed og miljø. Der er derfor indført en afgift på pesticider og en række regler for at anvende dem. For den enkelte jordbruger udgør købet af pesticider en væsentlig omkostning. Der bør derfor være en effektiv konkurrence på området, så prisen før afgift er så lav som muligt. Det vil styrke landbrugets konkurrenceevne.

Analysen viser, at der er hindringer for handlen med pesticider, hvilket skader konkurrencen. Den offentlige procedure for godkendelse af produkter, der er under revurdering, samt afgiftssystemet (det såkaldte prismærkesystem) har en negativ indvirkning på konkurrencen. Afgiften bør derfor pålægges på en anden måde end ved prismærkning, fx ved brug af prislister. Proceduren for at godkende produkter i Miljøstyrelsens revurderingsperiode bør også ændres. Parallelimportører og generiske producenter må – efter patentperiodens udløb – ligestilles fuldt ud med originalproducenterne.

I december 2005 offentliggjorde Europa-Kommissionen et oplæg om misbrug af dominerende stilling, som analyseres i *kapitel 9*. Ideen i oplægget er, at deciderede forbud mod bestemte typer af adfærd erstattes af en økonomisk vurdering af adfærdens konsekvenser.

Den enkelte type adfærd er ulovlig, hvis der er skadelige virkninger af adfærd på konkurrencen. Kapitlet søger at skabe klarhed over, i hvilke tilfælde en adfærd er skadelig og dermed ulovlig.

Hvis forslagene gøres til gældende ret, vil det i praksis betyde, at visse forretningsmetoder, der hidtil er betragtet som ulovlige, ikke længere vil blive betragtet som ulovlige – nemlig hvis det kan godtgøres, at adfærd ikke skader konkurrencen.

Kapitel 10 er et teoretisk kapitel, hvori det analyseres, hvilke faktorer der påvirker tilgangen af nye virksomheder på tværs af brancher i Danmark. Tilgangen af nye virksomheder er vigtig, da den bl.a. fører til øget konkurrence. Analyserne viser bl.a., at tilgangen af nye virksomheder påvirkes positivt af uddannelse, udvikling og innovation, indtjeningsmuligheder og vækst, men negativt af stordriftsfordele, risiko og koncentration. I kapitlet sammenholdes tilgangsrate af nye virksomheder i en given branche, dvs. den procentvise tilgang af nye virksomheder, med en række variable, der kan forklare tilgangen.

Når en høj økonomisk vækst øger tilgangen af nye virksomheder, understreger det behovet for en stabil vækstorienteret økonomisk politik. Den positive sammenhæng mellem uddannelsesniveau og tilgangen af nye virksomheder understøtter det hensigtsmæssige i regeringens globaliseringsstrategi om, at Danmark skal satse på uddannelse, forskning og innovation. Endelig understreger den negative sammenhæng mellem tilgangen af nye virksomheder og koncentrationen af virksomheder i en branche behovet for at overvåge de brancher, hvor koncentrationen er høj. Midlerne er her blandt andet konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende adfærd og fusionskontrol.

Siden 2004 har konkurrencemyndighederne i EU's 25 medlemsstater sammen med Kommissionen haft kompetence til at håndhæve EU's konkurrenceregler. *Kapitel 11* udreder problemerne som følge af, at den fælles håndhævelse kan indebære et større puslespil. En virksomhed kan være beliggende i ét land. Virkningen af overtrædelsen kan være i et andet land. Og den myndighed, som vil håndhæve forbuddene, kan være i et tredje land.

Kapitlerne 12-15 er den traditionelle årbogsdel, der gengiver de væsentligste afgørelser på styrelsens område.

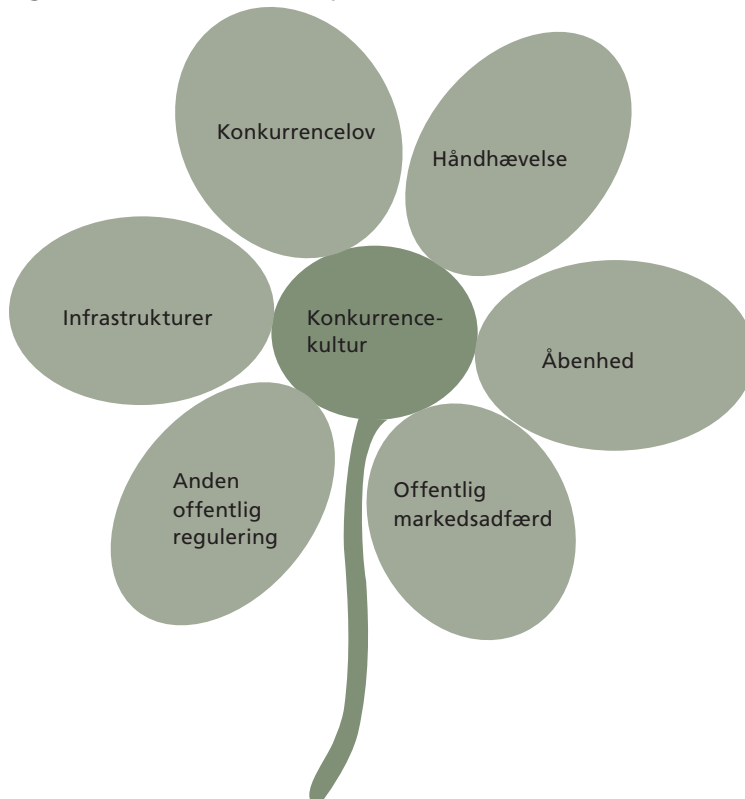
Konkurrenceintensiteten i Danmark

2.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Konkurrence fremmer velstand og fornyelse. En skarp konkurrence øger effektiviteten på kort sigt og fremmer innovation, udvikling og vækst på længere sigt. Det gavner forbrugerne og bidrager til at sikre beskæftigelsen i Danmark.

En stærk konkurrencekultur afhænger af flere forhold. Derfor udpegede regeringen i den konkurrencepolitiske strategi „Mere konkurrence – større vækst“ fra 2004 seks fokusområder, der hver især har betydning for konkurrencekulturen, jf. figur 2.1. Strategien hviler bl.a. på den erkendelse, at det kræver en indsats på mange områder, hvis det skal lykkes at forbedre konkurrenceforholdene.

Figur 2.1: Konkurrencepolitiske fokusområder



For at opnå målet om en intens konkurrence er der gennemført initiativer inden for alle seks fokusområder. Tilsammen understøtter tiltagene en generel styrkelse af konkurrencekulturen.

I forlængelse af den konkurrencepolitiske strategi blev der lanceret en række delmål, der alle skal være opfyldt i 2010:

- ▲ Antal brancher med konkurrenceproblemer er halveret til 32
- ▲ De danske nettoforbrugerpriser er ikke højere end i EU9-landene
- ▲ Offentlig regulering hæmmer konkurrencen på færre områder
- ▲ Konkurrencen om offentlige opgaver skal være øget væsentligt i 2010
- ▲ Danmark skal i 2010 være en mere åben økonomi og dermed stå stærkere i globaliseringen

Et led i processen for at nå målene i 2010 er, at omfanget af de konkurrencemæssige fremskridt løbende overvåges. De konkurrencemæssige fremskridt i Danmark må ses i lyset af udviklingen i de lande, vi konkurrerer med. Derfor er situationen i Danmark sammenlignet med den gennemsnitlige standard i EU, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1: Status for konkurrencen de seneste år

	Forbedringer de seneste år	Status ift. gns. EU-standard
Konkurrenceloven	↑	↓
Håndhævelse	↔	↑
Infrastruktur	↑	↔
Offentlig regulering	↑	↑
Udbud	↑	↓
Frit valg	↑	↔
Globalisering	↑	↔
Antal brancher med konkurrenceproblemer	↑	n.a.
Priser	↔	↓

Note: ↑, ↓ og ↔ angiver henholdsvis fremgang, tilbagegang og stilstand i den første søjle og henholdsvis over, på niveau og under EU gennemsnittet i den anden søjle.

Som det fremgår af tabel 2.1, er der sket fremskridt for konkurrencen på en lang række områder siden 1998, hvor Konkurrencestyrelsen startede med at udvikle årlige indikatorer for konkurrence.

Først og fremmest er der i flere tempi blevet foretaget en række ændringer af konkurrenceloven, som har bragt den danske lovgivning på niveau med EU. Der er kun ganske få områder, hvor Danmark stadig halter efter de andre EU-lande – fx i forhold til kartelbekæmpelse. Dette område har dog også udsigt til forbedringer. Et specialudvalg vil således til sommer komme med

anbefalinger om, hvordan leniency kan blive indarbejdet i den danske konkurrencelov. Udvalget skal ligeledes undersøge mulighederne for en række andre håndhævelsестiltag – bl.a. administrative bøder i konkurrencesager.

Man kan også pege på, at grænserne for, hvornår fusioner skal godkendes af konkurrencemyndighederne, er højere i Danmark end i de fleste andre lande. Konkurrencestyrelsens håndhævelsesniveau er svært at måle men ligger relativt højt i EU målt ved antallet af sager, der anmeldes til det europæiske konkurrencenetværk.

Danmark har gennem de seneste 10 år liberaliseret en del af infrastrukturene. De andre europæiske lande har dog gjort det samme, så Danmarks relative placering har derfor ikke ændret sig. Som belyst i Konkurrenceredegørelse 2004 ligger Danmark lidt ringere end de andre lande i forhold til at begrænse brugen af enerettigheder samt i forhold til reduktion af tekniske barrierer, mens Danmark er langt fremme, hvad angår strukturelle reformer.

Den konkurrencebegrænsende regulering er blevet reduceret i flere brancher. Det vil på længere sigt være med til at øge konkurrencen både i disse brancher samt måske også i brancher, der modtager ydelser herfra.

Anvendelse af udbud er et område, hvor Danmark tidligere har klaret sig godt. Men tabel 2.1. viser, hvor vigtigt det er, at indsatsen opretholdes, da de andre EU-lande også hele tiden forbedrer sig. I takt med at andre lande også har skærpet indsatsen, er Danmarks relative placering i forhold til de øvrige EU-lande således blevet forringet.

Med hensyn til frit-valg ordningerne er vi på niveau med EU, men der er også her mulighed for forbedringer. Analyserne tyder på, at mulighederne for frit valg til en vis grad er til stede, men at anvendelsen af ordningerne fra borgernes side er begrænset. En årsag hertil kan være utilstrækkelig information om valgmuligheder og kvalitet. En anden årsag kan være begrænsninger i kapaciteten, der kan være med til at skabe ventelister.

I forhold til globaliseringen er der svage tegn på, at Danmark i højere grad end tidligere udnytter sit handelspotentiale overfor udlandet. Danmarks eksport- og importandel af BNP er således stigende. Dette er bl.a. med til i højere grad at udsætte danske virksomheder for konkurrence fra udenlandske virksomheder. Graden af samhandel og dermed udenlandsk konkurrence varierer dog meget fra erhverv til erhverv, og de ind- og udgående direkte investeringer faldt i 2004. På dette område er der derfor fortsat muligheder for at kunne bidrage til øget konkurrence, men udviklingen går den rigtige vej.

Antallet af brancher med konkurrenceproblemer er faldet fra 53 til 48 siden sidste år. Bag nedgangen i det samlede antal af brancher med konkurrenceproblemer findes både nye brancher, der er indtrådt i statistikken samt brancher, der har forladt statistikken. Det er realistisk at nå 2010-målet om, at antallet af brancher med konkurrenceproblemer skal ned på 32.

De danske nettopriser er fortsat ca. 6 pct. højere end i de EU-lande, vi normalt sammenligner os med. En del af denne prisforskel kan henføres til det høje danske lønniveau og en lønstruktur, der gør de samme ydelser dyrere end i andre lande. En anden måde at udføre prissammenligninger på er at skelne mellem varer og tjenesteydelser.

Varepriserne i Danmark er ca. 1 pct. højere end i de øvrige EU-lande, når der tages hensyn til tilbudsvare m.v. For så vidt angår varer, er 2010 målsætningen således inden for rækkevidde.

For nogle tjenesteydelser er der enten ikke mange muligheder for at skærpe priskonkurrencen gennem fx effektivisering og innovation, eller også er konkurrencen med udlandet stærkt begrænset. Det gælder fx mange personlige tjenesteydelser. Det er således hovedsageligt de højere lønninger i Danmark, der afspejler prisforskellene, og her er prisen derfor ikke en relevant konkurrenceindikator.

Andre tjenesteydelser er – eller burde i højere grad end i dag - være konkurrenceudsatte fra udlandet, f.eks. finansielle tjenesteydelser og byggeydelser. Disse tjenesteydelser bør ikke være dyrere end i andre lande, vi sammenligner os med. Højere lønninger i disse brancher kan endvidere opvejes af en højere produktivitet eller teknologiske fremskridt. Priserne for denne type af tjenesteydelser i Danmark er ca. 8 pct. højere end i de øvrige EU-lande. Dette betyder, at det næppe er realistisk at kunne udjævne prisforskellen på tjenesteydelser før 2015.

En anden måde at vurdere Danmarks placering på er at se på indikatorer for konkurrencens virkninger. Et forsøg herpå kan ses i dette kapitel. Målt i forhold til øvrige OECD-lande placerer Danmark sig i dag i den bedste halvdel mht. konkurrenceintensiteten. Her har Danmark tidligere ligget i den dårligste halvdel. Det er imidlertid ikke meget, der skiller landene fra hinanden, så en bibeholdelse af den danske placering vil kræve en fortsat indsats.

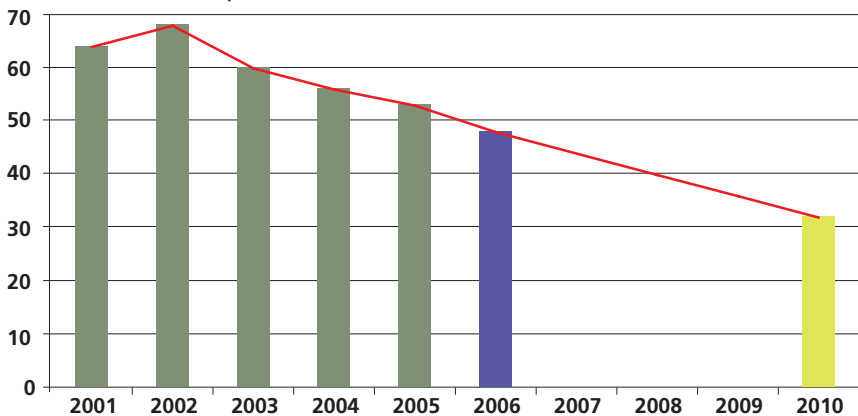
2.2 FÆRRE BRANCHER MED KONKURRENCEPROBLEMER

Konkurrencestyrelsen udpeger hvert år brancher med konkurrenceproblemer. Det er brancher, hvor styrelsen vurderer, at konkurrencen er svag.

Målet i regeringens konkurrencestrategi er, at antallet af brancher med konkurrenceproblemer i Danmark er halveret fra 64 i 2001 til 32 i 2010.

I år er antallet af brancher med konkurrenceproblemer faldet med 5, så der nu i alt er 48 brancher tilbage. Antallet af sorte brancher siden 2001 er angivet i figur 2.2.

Figur 2.2: Antallet af brancher med konkurrenceproblemer



Note: Metoden for 2001 afviger marginalt fra metoden, der bliver anvendt fra 2002 og frem. Dette er bl.a. årsagen til, at antallet stiger fra 2001 til 2002. Kravet om en halvering af antallet af brancher med konkurrenceproblemer fra 2001 til 2010 svarer således reelt til mere end en halvering.

Kilde: Egne beregninger.

I tabel 2.2 nedenfor er angivet, hvordan de 48 brancher med konkurrenceproblemer fordeler sig på hovedsektorer. Endvidere er der sammenlignet med andel af BFI i den private sektor.¹

¹ Bruttofaktorindkomst er opgjort som produktion fratrukket forbrug i produktionen samt produkt- og produktionsskatter.

Tabel 2.2: Antal brancher med konkurrenceproblemer fordelt på hovedbrancher

Hovedbranche	Antal	BFI-andel pct.	Andel brancher pct.
Industri	12	18	25
Handel m.v.	6	18	13
Energi- og vandforsyning m.v.	7	3	15
Transport, post og tele	7	11	15
Finansiering og forsikring	9	7	19
Forretningsservice	2	10	4
Sundhedsvæsen	3	6	6
Udlejning og ejendomsformidling	2	16	4
Øvrige	0	10	0
I alt	48	100	100

Note: Se evt. bilag 2.2 for en komplet liste over brancher med konkurrenceproblemer. BFI-andelen henviser til hovedbranchens samlede BFI-andel i pct. af de anførte hovedbrancher. Andel brancher henviser til den andel af brancher med konkurrenceproblemer, der kan henføres til de enkelte hovedbrancher (ekskl. de 3 brancher anført under "øvrige").

Kilde: Data fra Danmarks Statistik og Experian (Købmandsstandens oplysningsbureau) samt egne beregninger.

Industrien har en relativ høj andel af brancherne med konkurrenceproblemer (i praksis især nærings- og nydelsesmidler samt byggevarer). Det samme gælder forsyningserhverv og den finansielle sektor.

I bilag 2.1 er det nærmere beskrevet, hvordan brancherne med konkurrenceproblemer bliver udpeget. Her er også en samlet liste over de 48 brancher, der i år vurderes at have konkurrenceproblemer.²

Der er kommet nye brancher på listen over brancher med konkurrenceproblemer. Det betyder imidlertid ikke, at der tidligere har været en meget intens konkurrence indenfor disse brancher. Konkurrencen er nu blot blevet så svag, at brancherne udpeges.

Tilsvarende er der brancher, der tidligere har været på listen, men som i år udgår af opgørelsen. Konkurrencen i disse brancher er typisk ikke intens, men er blot forbedret tilstrækkeligt til, at de udgår. Konkurrencen i flere af disse brancher kan derfor fortsat blive bedre.

For at realisere en fortsat reduktion i antallet af brancher med konkurrenceproblemer har styrelsen udarbejdet handlingsplaner for flere af brancherne med konkurrenceproblemer med henblik på at forbedre konkurrencen.³

² For information om tidligere års redegørelser og nærmere beskrivelse af metode m.m. se <http://www.ks.dk/publikationer/konkurrenceredegoerelsen>.

³ Handlingsplanerne findes på styrelsens hjemmeside www.ks.dk.

2.3 PRISSAMMENLIGNINGER

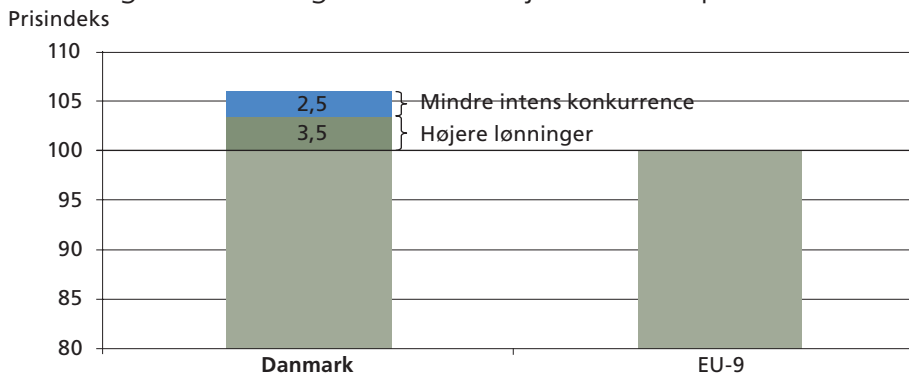
De danske nettopriser er ca. 6 pct. højere i Danmark end i resten af Europa.⁴ Det er uændret i forhold til sidste år. Gennem tiden er Konkurrenceredegørelsens metode til at måle prisspændet til sammenlignelige EU-lande blevet forfinet. Beregninger i tidligere konkurrenceredegørelser har bl.a. vist, at en del af prisspændet kan forklares ved en række øvrige forhold som lønninger, regulering og befolkningstæthed. Det har derfor været målet at isolere den del af prisspændet, som skyldes lav konkurrence.

Analyserne af lønforholdenes betydning bygger på den såkaldte Balassa-Samuelson-effekt, som er en økonomisk teori, der forklarer prisforskelle på tværs af lande.

Kort fortalt siger teorien, at højere lønninger i et land er en naturlig følge af, at dette land har en højere produktivitet i brancher, der er udsat for international konkurrence. Hvis varer og tjenesteydelser er i fri konkurrence mellem lande, kan et højt lønniveau i et land kun opretholdes, hvis produktiviteten er tilsvarende høj. I brancher, der ikke er udsat for international konkurrence, vil høje lønninger blive overvæltet på priserne.⁵

Analyser på data for EU9-landene viser, at ud af de ca. 6 pct., som danske priser overstiger udenlandske priser, kan godt halvdelen tilskrives de højere danske lønninger. Konkret kan lønningerne alene forklare ca. 3½ pct. En mindre intens konkurrence m.m. kan således forklare de resterende ca. 2½ pct., jf. figur 2.3.

Figur 2.3: Årsagerne til de højere danske priser



Kilde: Eurostat samt egne beregninger.

4 Priserne er her opgjort som nettopriser rensset for moms og afgifter. Sammenligninger sker som udgangspunkt med EU9-landene. Foruden Danmark er det Belgien, England, Finland, Frankrig, Holland, Italien, Sverige og Tyskland.

5 For en gennemgang af sammenhængen mellem lønninger og priser, se Konkurrenceredegørelse 2005, kapitel 11.

Påvirkningerne fra de højere danske lønninger finder primært sted indenfor relativt arbejdskraftintensive serviceerhverv, der opererer på hjemmemarkedet. Disse erhverv har kun i beskedent omfang et produktionsapparat, der kan effektiviseres, ligesom de ikke er præget af nye innovationer, der kan understøtte et højt lønniveau. Et eksempel kunne være frisørbranchen. Her vil priser på tværs af forskellige lande i meget høj grad være påvirket af, hvor store lønforskellene er. Det er således højere danske frisørlønninger, der forklarer, at de gennemsnitlige priser i frisørbranchen er højere i Danmark.

De samme problemstillinger gør sig gældende i flere andre brancher. I disse brancher vil en sammenligning af priser på tværs af landegrænser ikke nødvendigvis give en indikation af, hvor intens konkurrencen er i Danmark i forhold til udlandet. Prisforskelle i disse brancher vil derimod i høj grad afspejle lønforskelle.

Tjenester, der er uegnet til sammenligning med andre lande, vedrører bl.a. privates betaling af husleje, sociale ydelser, hotel- og restaurationsydelser, sundhedsydelser, kultur, uddannelse m.m., jf. tabel 2.3.⁶ En fællesnævner for disse tjenesteydelser er ligeledes, at de alle enten er påvirket af offentlig regulering og subsidier og kun i begrænset grad i konkurrence med udlandet. Prissammenligninger på disse ydelser vil derfor ikke være retvisende for konkurrenceintensiteten i Danmark. Det samlede indeks for disse tjenester er 114.

Tabel 2.3: Priser på tjenester, der er uegnet til sammenligning ift. EU9

	Indeks EU9 = 100	Forbrug mia. kr.
Husleje	108	111
Hotel og restauration	119	38
Sociale ydelser	131	14
Sundhedsydelser m.m.	131	10
Kultur	110	6
Uddannelse	135	5
Hjemmeservice og rensning	120	4
Øvrige tjenester	115	20
I alt	114	208

Kilde: Eurostat, OECD samt egne beregninger.

Anderledes forholder det sig for tjenesteydelser, hvor priserne i højere grad afhænger af konkurrenceforholdene, jf. tabel 2.4. Det vil primært sige tje-

⁶ Disse tjenesteydelser summer til i alt ca. 200 mio. kr., hvoraf størstedelen stammer fra huslejebetaling.

nesteydelser, hvor der er mulighed for stadige produktivitetfremskridt, eller hvor det danske prisniveau i højere grad vurderes at være afhængigt af konkurrenceforholdene end af lønniveauet og lønstrukturerne på det danske arbejdsmarked.

Tabel 2.4: Priser på udvalgte tjenester

	Indeks EU9 = 100	Forbrug mia. kr.
Forsyning m.v.	95	69
Finansielle tjenester	119	39
Byggeydelse	117	22
Autoreparationer	126	19
Transport	104	15
Udvalgte tjenesteydelser, i alt	108	164

Note: Forsyning dækker over tele, post, vand, varme, elektricitet, benzin, diesel, fyringsolie m.m. Transport inkluderer taxa, bus og togtrafik samt flyrejser og pakkerejser. Byggeydelse dækker her over den del af det private forbrug, der kan henføres til vedligehold og reparation af private boliger. Indeksene angiver gennemsnit for årene 2003-2004.

Kilde: Eurostat, OECD samt egne beregninger.

I forhold til forsyningstjenester er teknologiske fremskridt i høj grad med til at reducere omkostningerne for forsyningsvirksomheder. Dette vil som hovedregel kunne aflæses i lavere priser. Samtidig er forsyningsområdet i vid udstrækning åben for udenlandsk konkurrence.

Et andet eksempel er finansielle tjenester. Her bør den voksende grad af digitalisering gøre virksomhederne i stand til at opnå omkostningsbesparelser, der i sidste ende vil resultere i lavere priser. Mulighederne for at øge konkurrencen om finansielle ydelser er emnet for kapitel 3 og 4 i denne redegørelse.

Byggeydelse er ligeledes et område, hvor konkurrencen burde medføre, at priserne kom på samme niveau som resten af Europa. Det er således en branche med mulighed for nye effektive fremstillingsmetoder, nye typer byggematerialer og konkurrence fra udenlandske entreprenører. På trods af dette ligger priserne 17 pct. over EU-gennemsnittet. Konkurrencen i byggeriet kan bl.a. fremmes ved fjernelse af standarder og normer, selektive salgssystemer samt større prisgennemsigtighed.

Prisen for autoreparationer er for høj. Tabel 2.4 viser således, at prisen på autoreparationer i Danmark ligger 26 pct. over EU9. Indekset indeholder hovedsageligt servicedelen, idet en andel af forbruget af reservedele indgår i vareprisindekset nedenfor. Værkstedspriserne holdes oppe af en række barrierer, som Konkurrencestyrelsen løbende søger at fjerne.

Transportområdet er også et område, der er åbnet op for konkurrence, idet udenlandske konkurrenter kan byde ind på at udføre fx tog- og bustransport. Flytransport er i sagens natur ligeledes udsat for stærk international konkurrence. Samtidig er kunderne i høj grad begyndt at benytte sig af internettet, når de skal booke en rejse, hvilket for det første fører til omkostningsbesparelser for virksomhederne. For det andet betyder det, at kunderne i højere grad søger efter alternative produkter – både indenlands og udenlands – hvilket igen skulle føre til skærpet konkurrence og lavere priser.

Som det fremgår af tabel 2.4., er der i høj grad forskel på, hvor meget de danske priser afviger fra de gennemsnitlige priser i EU9. Priserne på forsynings tjenester ligger i Danmark under EU-gennemsnittet. Derimod er priserne på finansielle tjenester, byggeydelser, autoreparationer og transport over gennemsnittet. Det samlede prisindeks på udvalgte tjenesteydelser er 8 pct. over gennemsnittet i EU9.

Tabel 2.5: Nettopriser på varer

Danske priser højere end EU9	EU9 = 100
Læskedrikke	128
Bøger, tidsskrifter og aviser	126
Autoreserverede	120
Medicin og sundhed	115
Brød og kornprodukter	112
Sports- og fritidsudstyr	109
Musik, film og spil	108
Radio- og tv-udstyr	108
Mælk, smør og yoghurt ¹	106
Frukt og grønt	105
Hvidevarer og el-apparater	104
Kød	104
Sukkerprodukter, chokolade og is	102
Beklædning	101
Danske priser lavere end EU9	
Olie og fedt	100
Øl	99
Fisk	96
Transportmidler	92
Kaffe, te og kakao	91
Møbler, gulvbelægning m.v.	89
Planter og blomster	76
Samlet indeks for varer	101

Note 1: Danmark sammenlignet med Sverige, Tyskland, Holland og UK

Anm.: Indeksene angiver gennemsnit for årene 2003-2004.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

For danske varer ligger det samlede prisindeks i dag på ca. 101, dvs. at danske varer i gennemsnit er ca. 1 pct. dyrere end i de øvrige EU9-lande. Denne forskel dækker imidlertid over store variationer indenfor de enkelte varer, jf. tabel 2.5.

I beregningerne af varepriserne er der fuldt ud taget højde for moms, vareafgifter (også vareafgifter i produktionen) og tilbudsvare, jf. boks 2.1.

Boks 2.1: Beregning af nettopriser

I sammenligningen af priser på tværs af EU9-landene anvendes de såkaldte nettopriser. Det er priser, som er renset for fx afgifter. Udgangspunktet er Eurostats forbrugerpriser, hvorfra der fratrækkes moms og eventuelle produktspecifikke afgifter, hvorefter der beregnes et nyt indeks: Nettoprisindekset.

Denne korrektion foretages for at kunne opgøre prisforskelle, der ikke skyldes forskelle i afgiftssystemer på tværs af EU9-landene. Nettoprisforskellene afspejler dermed prisforskelle, der skyldes andre faktorer end forskelle i EU9-landenes afgifter. Disse nettopriser afspejler i højere grad forskelle i konkurrenceintensitet.

Eurostats indeks tager imidlertid ikke hensyn til tilbud af en varighed på under 4 uger. Det er et problem, idet detailhandelen i Danmark i højere grad end i andre lande anvender tilbud af typisk 1 og 2 ugers varighed f.eks. indenfor dagligvarehandlen.

For at tage højde for dette har Konkurrencestyrelsen foretaget en korrektion af indekset. Korrektionen er foretaget i samarbejde med repræsentanter for danske producent-, grossist- og detailvirksomheder, der opererer på flere markeder foruden det danske. Konkret er det vurderet, at danske forbrugere i gennemsnit opnår ca. 10 pct. større tilbudsrabatter end andre sammenlignelige lande. Dette forhold vurderes at gøre sig gældende for ca. 20 pct. af vareforbruget eller ca. 10 pct. af det samlede forbrug.

Sammenholdes dette med forbrugsvægtene i det private forbrug, er prisen for varer blevet nedjusteret med 2 pct.point og det samlede prisindeks er nedjusteret med 1 pct.point.

Det er fortsat en central konkurrencepolitisk målsætning, at danske forbrugere ikke skal betale mere for forbrugsgoder end forbrugere i andre lignende europæiske lande. For varer bør dette mål realiseres inden år 2010.

For de udvalgte tjenesteydelser er en tilsvarende målsætning ikke realistisk. Her vil målet bl.a. være afhængigt af, om og hvordan servicedirektivet

gennemføres, hvorved der opstår et mere velfungerende indre marked for serviceydelser. Hertil kommer, at den såkaldte Østaf-tale fra 2009 vil give bedre mulighed for ansættelse af arbejdskraft på tværs af EU-landene, hvilket tilsvarende kan presse de danske priser. Et mere realistisk – men meget ambitiøst – mål vil være, at priserne i Danmark på tjenesterne i 2015 skal være på niveau med priserne i EU9.

Endelig vil priserne på investeringsvarer blive fulgt løbende. Her er det især høje priser på boligbyggeri, der er med til at trække prisindekset for investeringsvarer op, jf. tabel 2.6.

Tabel 2.6: Nettopriser for investeringsvarer

Varegruppe	Prisindeks EU9 = 100
Boligbyggeri	136
Erhvervsbyggeri	107
Anlægsarbejde	108
Transportudstyr	128
Erhvervsmaskiner	106
Elektriske maskiner	102
Samlet indeks for investeringsvarer	114

Note: Priserne er renset for moms og afgifter. Indeksene angiver gennemsnit for årene 2003-2004.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

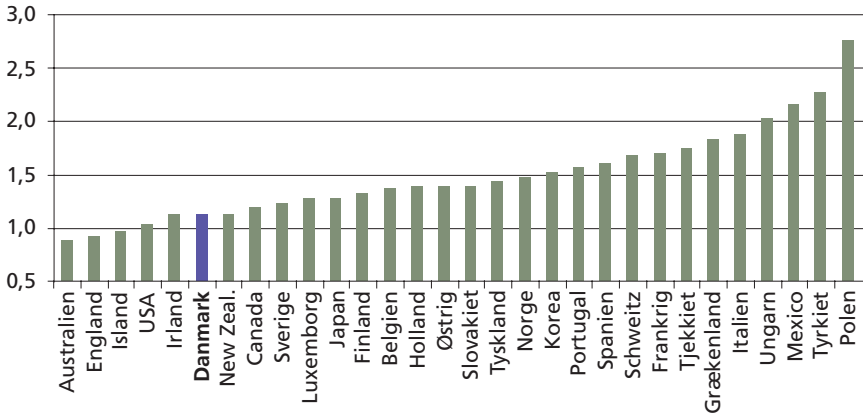
2.4 ØVRIGE KONKURRENCEINDIKATORER

Udover prisniveau og brancher med konkurrenceproblemer er der naturligvis også en række andre indikatorer, der kan beskrive konkurrenceniveauet. Det gælder såvel graden af konkurrencebegrænsende regulering, udenrigshandel som anvendelsen af offentligt udbud og frit valg af tjenesteydelser.

Den konkurrencebegrænsende regulering er reduceret

Reguleringen på de danske produktmarkeder er relativt lav i Danmark ifølge opgørelserne fra OECD, jf. figur 2.4.

Figur 2.4: Regulering på produktmarkederne



Kilde: OECD Economics Department Working Paper No. 419, "Product Market Regulation in OECD-Countries: 1998 to 2003."

Der er imidlertid stadig en række reguleringer og regler i danske brancher, som begrænser konkurrencen, og som derfor – ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt – med fordel kan reduceres. Flere af disse branchespecifikke regler er ikke inkluderet i OECD's undersøgelser vedrørende produktmarkedsreguleringerne. Det kan derfor ikke udelukkes, at OECD's opgørelse tegner et lidt for positivt billede.

Disse regler vedrører bl.a. begrænsninger i antallet af udbydere, autorisationskrav, krav om branchemedlemskab, prisregulering samt begrænsninger i virksomhedernes produktion eller markedsføring, ejerforhold og etableringsret.

Flere af reglerne opfylder en række samfundsinteresser, der bl.a. relaterer sig til sundhed, miljø, sikkerhed m.m. I nogle tilfælde kan reglerne imidlertid medføre uhensigtsmæssige og utilsigtede konkurrenceskadelige effekter. Der er i disse tilfælde tale om en afvejning af modstridende hensyn.

Regeringen arbejder på løbende at reducere de regler, der unødigt er til skade for konkurrencen. Dette arbejde har i flere brancher resulteret i en mere hensigtsmæssig regulering, der sikrer bedre vilkår for en intensivning af konkurrencen.

Konkret er lukkeloven blevet mere lempelig, fx i form af tilladelse til at holde åbent flere dage om året. Det giver flere alternativer for forbrugerne og medvirker til øget konkurrence på pris og kvalitet til glæde for forbrugerne.

Også reglerne på byggeområdet er blevet liberaliseret, så det nu er tilladt for andre håndværkere end elektrikere og vvs-uddannede at udføre de samme el- og vvs-arbejder, som private selv må udføre.

Endelig er sket en række ændringer indenfor fx ejendomsmæglervirksomhed, der skal gøre det bedre og billigere at købe, sælge og eje sin bolig, jf. tabel 2.7 nedenfor.

Tabel 2.7: Status for en række initiativer til ændringer af konkurrencebegrænsede regler

Emne	Initiativ	Status
Byggeri	Byggematerialer vedr. vandforsyning og afløb, som ikke er ifm. drikkevand, undtages fra krav om særlig myndighedsgodkendelse. VA-godkendelsen er blevet forenklet for produkter, der fortsat skal have en dansk godkendelse. Håndværkere får lov at udføre samme el- og vvs-arbejder, som private i dag selv må udføre	Initiativerne vedr. vvs- og elarbejderne er gennemført i 2004. Godkendelsesordningen er ændret i 2005
Jordbunds- og foderstofanalyser	Autorisationsordningen ophører for laboratorier, der analyserer jordbundsprøver	Gennemført i 2005
Teaterloven	Arbejdsgruppen har undersøgt administrationen af en række støtteordninger	Ændret i 2005
Nærings-, restaurations- og hotelloven	Hotel- og restaurationsloven foreslås ændret, så en restauration ud over tillavet mad også vil kunne sælge detailvarer ud af huset. Tilsvarende vil der i butikker også kunne ske servering (samdrift)	Gennemført i 2005
Ejendomsmæglere	Regeringen præsenterede i januar 2005 12 forslag, som skal gøre det bedre og billigere at købe, sælge og eje sin bolig	De konkurrencefremmende elementer i denne aftale er gennemført i 2005
Lukkeloven	Udvidelse i antal åbningsdage	Gennemført i 2005
Juridisk rådgivning	Forbud mod annoncering indenfor juridisk rådgivning (vinkelskriverloven) ophæves. Der vil blive udarbejdet regler om god skik vedr. juridisk rådgivning. Forbrugerombudsmanden får tilsyn med juridisk rådgivning. Der er nedsat et udvalg under Justitsministeriet vedr. advokaters møderetsmonopol i civile sager og ejerskab af advokatvirksomheder	Ændring af vinkelskriverloven er fremsat for Folketinget i 2005. Advokatudvalget forventes at afrapportere medio 2006

Matrikel- og landinspektører	Private landinspektører får adgang til matrikulære arbejder i København og på Frederiksberg. Eksterne kan fremover eje op til 49 pct. af en landinspektørvirksomhed	Ejerskabsreglerne er ændret i 2005. Det matrikulære arbejde forventes konkurrenceudsat i 2006
Tandlæger	En overenskomst med bl.a. øget prisgennemsigtighed. Mål om yderligere prisgennemsigtighed i næste overenskomst. Desuden stiles mod at erstatte faste priser med maksimaltakster	Ny aftale indgås i 2006
Stikkontakter	Åbning for konkurrence for samme type stikkontakter, som anvendes i de fleste europæiske lande	Forventes igangsat i 2006
Sandsugere	Konkurrencerådet har d. 22. juni 2005 anbefalet mere konkurrencevenlige regler på markedet for sandsugere	Enerettighederne for sandsugere planlægges udfaset i Folketingssamlingen 2006/07
Lodser	Lodsområdet liberaliseres delvist pr. 1. januar 2007	Lovforslag fremsættes første halvår 2006
Københavns Frihavn	Konkurrencerådet har d. 22. juni 2005 anbefalet mere konkurrencevenlige regler for Københavns Frihavn	Forventes ændret ved kommende ændring af lov om Københavns Frihavn
Arbejdstilsynet	Arbejdstilsynets kontrol med elevatorer og trykbærende udstyr (dampkedler m.v.) konkurrenceudsættes i højere grad	Initiativerne fsva. trykbærende udstyr og elevator skal være gennemført i hhv. 2007 og 2009

Danmark udnytter i højere grad sit handelspotentiale

Samhandel med andre lande er med til at øge den danske velfærd. Dette gælder både eksport og import. Eksport til udenlandske markeder udsætter virksomhederne for konkurrence med andre internationale virksomheder. Det er med til at styrke danske virksomheder.

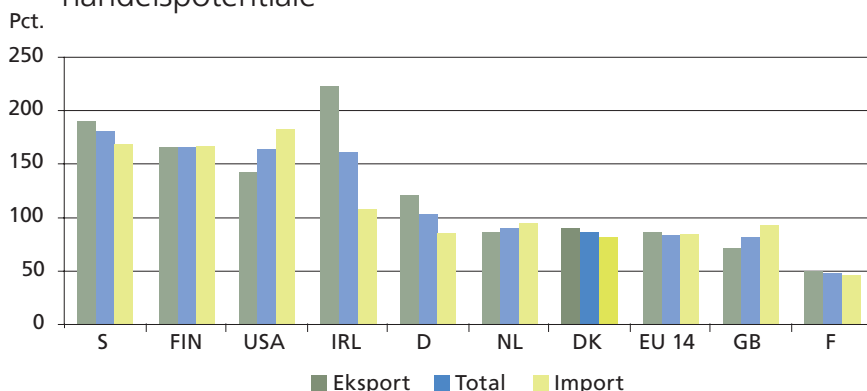
Tilsvarende vil en høj grad af import styrke konkurrencen i Danmark ved, at flere udbydere er til stede på de danske markeder. Hertil kommer, at import af billige halvfabrikata m.v. kan gøre danske virksomheder mere konkurrencedygtige både på hjemmemarkederne og på eksportmarkederne.

Samhandel er derfor vigtig for konkurrencen i Danmark og for den danske velfærd.

Analysen baseret på de nyeste tal indikerer, at Danmark i højere grad end tidligere udnytter sit handelspotentiale overfor udlandet. I forhold til lande som Sverige, Finland og USA er der fortsat plads til forbedringer. Det gælder

både for eksporten og importen. De største muligheder synes her at ligge i en bedre udnyttelse af importpotentialet, idet Danmark halter mest efter de øvrige lande på dette punkt, jf. figur 2.5.

Figur 2.5: Udnyttelse af import-, eksport- og handelspotentiale



Note: EU14 er det vejede gennemsnit for de daværende 15 EU-lande, ekskl. Luxembourg.
 Kilde: Data fra OECD og Eurostat samt egne beregninger.

Den lave udnyttelsesgrad af importpotentialet er bekræftet i andre analyser af danske samhandelsmønstre foretaget af bl.a. OECD.⁷ For en nærmere beskrivelse af handelsmodellen, se boks 2.2.

Boks 2.2: Konkurrencestyrelsens handelsmodel

Konkurrencestyrelsens handelsmodel er inspireret af en række tidligere modeller udviklet til at beskrive tilsvarende sammenhænge.

Modellen er en såkaldt gravitationsmodel, der oprindeligt stammer fra fysikkens verden, hvor modellen anvendes til at beskrive forskellige legemers tiltrækningskraft til hinanden.

Denne type model har vist sig at være god til at forudsige omfanget af eksport og import imellem lande. "Tiltrækningskraften" i handelsmodellen er her afspejlet ved omfanget af import og eksport landene imellem.

Omfanget af import og eksport mellem to lande er som udgangspunkt påvirket positivt af, hvor store de enkelte lande er. Modsat påvirker fx afstanden mellem to



⁷ Se evt. "Boosting Growth through Better Competition in Denmark", OECD working paper nr. 431 samt "Konkurrencevurderedegeørelse 2006" fra Økonomi- og Erhvervsministeriet.

lande omfanget af samhandel i negativ retning. Dette er konkret modelleret som angivet nedenfor.

$$X_{A,B} = \frac{Y_A^{\beta_1} Y_B^{\beta_2}}{Dist_{A,B}^{\beta_3}}$$

X angiver her omfanget af eksport fra land A til land B . Y angiver størrelsen af bruttonationalproduktet i det enkelte land og $Dist_{A,B}$ angiver distancen mellem land A og land B . Foruden disse variable er der i modellen taget højde for en række øvrige faktorer som fx samhandelsaftaler mellem de enkelte lande, andelen af offentligt forbrug, geografiske forhold m.m.

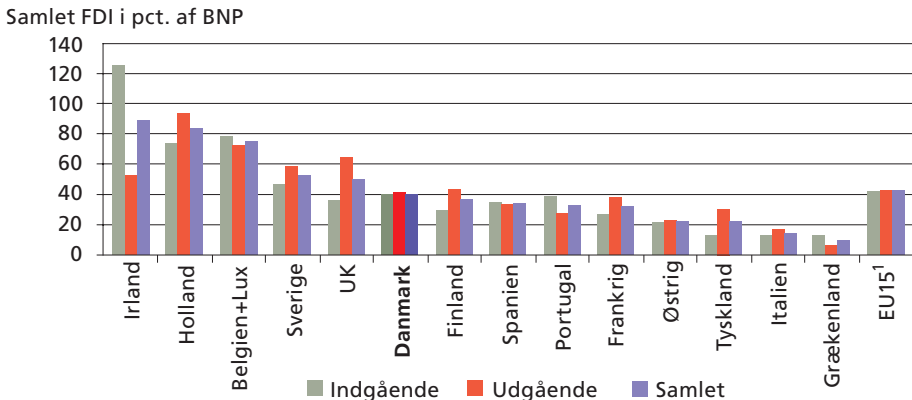
Modellen er nærmere beskrevet på www.ks.dk

Foruden den direkte samhandel mellem lande er det tilsvarende af stor betydning, at Danmark kan tiltrække udenlandske investeringer, samt at danske virksomheder investerer i udlandet.

I den seneste opgørelse fra 2005 har Danmark imidlertid oplevet en nedgang i både indgående og udgående direkte investeringer i forhold til tidligere år. Årsagerne er flere. Danske virksomheder har investeret for knap 29 mia. kr. i udlandet. I samme periode har udenlandske virksomheder investeret ca. 40 mia. kr. i Danmark. Årsagen til faldet er bl.a., at koncerner i stigende grad er begyndt at tilbageføre koncernlån.

I en sammenligning af den samlede beholdning af direkte udenlandske investeringer blandt landene i EU ligger Danmark på et middelniveau, jf. figur 2.6.

Figur 2.6: Beholdning af direkte udenlandske investeringer



Note 1: Tallet for EU15 er et simpelt gennemsnit for EU-landene.

Kilde: World Investment Report 2005.

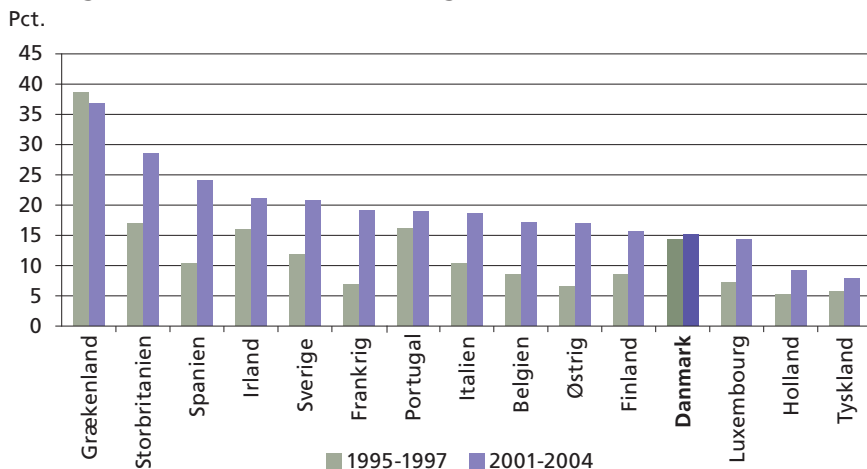
Styrket konkurrence om offentlige opgaver

Udover gennem regulering og markedsovervågning kan det offentlige påvirke konkurrencen i forbindelse med offentlige indkøb og levering af offentlige ydelser. Det offentlige kan eksempelvis fremme konkurrencen om offentlige opgaver ved større anvendelse af udbud samt øget anvendelse af frit-valg ordninger.

Udbud vedrører kontrakter, som indgås med offentlige myndigheder, og hvor private leverandører kan tilbyde ydelser af en given kvalitet til en af leverandøren fastsat pris. Det offentlige kan vælge den bedste og billigste leverandør til en given opgave.

Offentlig-privat samarbejde på baggrund af udbud kan organiseres på en række forskellige måder – fra traditionel udlicitering til mere partnerskabsprægede samarbejdsformer, fx Offentlig-Privat Partnerskab (OPP). Når et udbud overstiger EU's tærskelværdier, vil det være omfattet af EU-direktivernes procedureforskrifter. I europæisk regi har Danmark tidligere haft en relativt høj grad af EU-udbud i den offentlige sektor. I takt med, at andre EU-lande i stigende grad anvender udbud, er Danmarks relative placering forringet. Konkret er Danmarks placering faldet fra en 5. til en 12. plads, jf. figur 2.7.

Figur 2.7: Andel af offentligt indkøb i EU-udbud

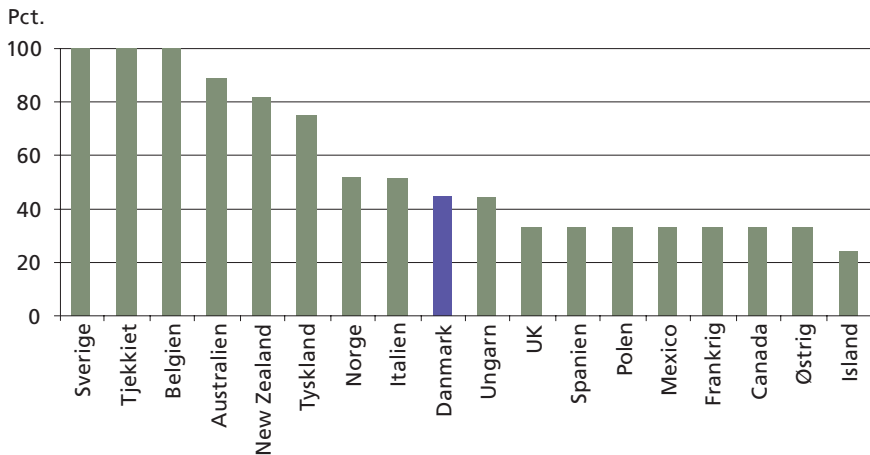


Kilde: Data fra Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for det indre Marked samt egne beregninger.

Et interessant aspekt ved den relativt lave anvendelse af udbud i Danmark er, at kommuner i mindre grad end staten inddrager private leverandører i opgaveløsningen. I staten er udliciteringsgraden således omkring 20 pct., hvorimod den i kommunerne er ca. det halve.⁸ Der kan være flere årsager til dette. Bl.a. kan kommunernes opgaver i mindre grad være egnet til udbud end opgaverne i staten. Men en anden årsag kan også være, at staten traditionelt har været underlagt strengere krav til, hvornår en opgave skal udbydes.

Situationen er en anden, når det drejer sig om frit-valg ordningerne. Her ligger udbredelsen i Danmark tæt på EU-gennemsnittet, jf. figur 2.8.

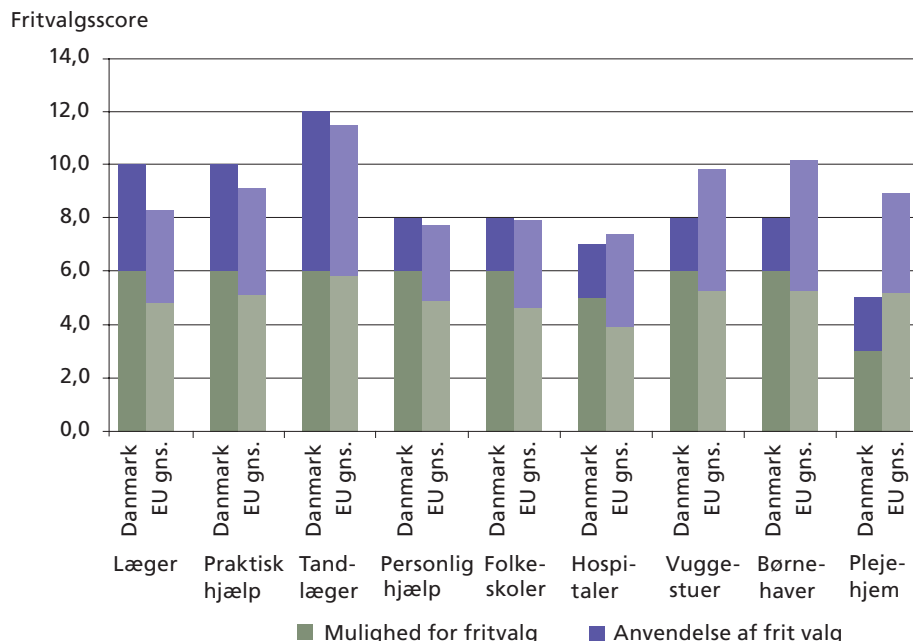
Figur 2.8: Udbredelsen af frit valg



Kilde: OECD 2004 – Annual Review Denmark.

En analyse fra Konkurrenceregørelse 2005 viser, at danskerne har relativt gode muligheder for frit at vælge mellem udbydere af forskellige serviceudbydere. Hvis man kun ser på reglerne, ligger Danmark således i den gode ende. I praksis anvender danskerne dog disse muligheder i mindre grad, end det er tilfældet i de øvrige EU-lande, jf. figur 2.9.

Figur 2.9: Indikator for mulighed for og brug af frit valg



Note: Ydelseerne er rangordnet efter, hvor gode de samlede muligheder er – i princippet og i praksis – i Danmark i forhold til et gennemsnit af de udvalgte lande.

Kilde: Egen spørgeskemaundersøgelse.

Den relative lave grad af anvendelsen af frit valg i Danmark kan skyldes, at flere af disse ordninger ikke har eksisteret i særligt lang tid. Dette kan fx være afspejlet ved den hyppige anvendelse af frit valg indenfor læger og tandlæger, hvor ordningerne har fungeret i længere tid, hvorimod flere af de øvrige ordninger er relativt nye. Hertil kommer, at forbrugerne skal være i stand til at vurdere kvaliteten på tværs af forskellige udbydere for at kunne træffe et hensigtsmæssigt valg af leverandør. Denne gennemsigtighed kan for en række serviceydelser blive bedre. Endelig er det en forudsætning, at den fornødne kapacitet er til rådighed, så forbrugerne har mulighed for at vælge den udbyder, de måtte foretrække.

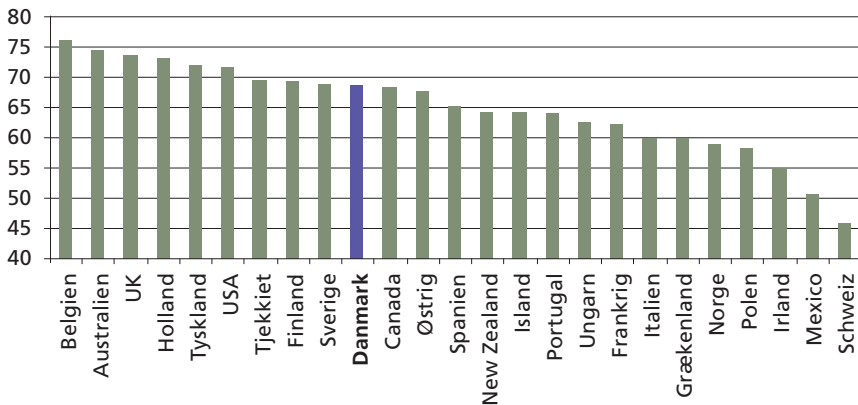
2.5 KONKURRENCEN I DANMARK ER BLEVET MERE INTENS SAMMENLIGNET MED UDLANDET

Sammenlignet med øvrige OECD-lande ser konkurrencen i Danmark ud til at være blevet mere intens, end den har været tidligere. Det viser en tentativ sammenligning af konkurrencen for 25 OECD-lande baseret på tilgængelige økonomiske nøgletal fra bl.a. OECD.⁹

I Konkurrenceredegørelse 2002 viste en lignende sammenligning, at Danmark lå placeret som nummer 16. I år viser sammenligningen, at Danmark er avanceret til en 10. plads, jf. tabel 2.10. På trods af, at der er stor usikkerhed forbundet med disse undersøgelser, bekræfter dette indikationer fra tabel 2.1. om, at det går den rigtige vej for konkurrencen i Danmark. Landenes placeringer i undersøgelsen fremgår af figur 2.10 nedenfor.

Figur 2.10: Konkurrenceintensiteten på tværs af OECD-lande

Konkurrenceindikator



Kilde: Data fra OECD, US Department of Labour, World Economic Forum, Europa-Kommissionen (Generaldirektoratet for Det Indre Marked) samt egne beregninger.

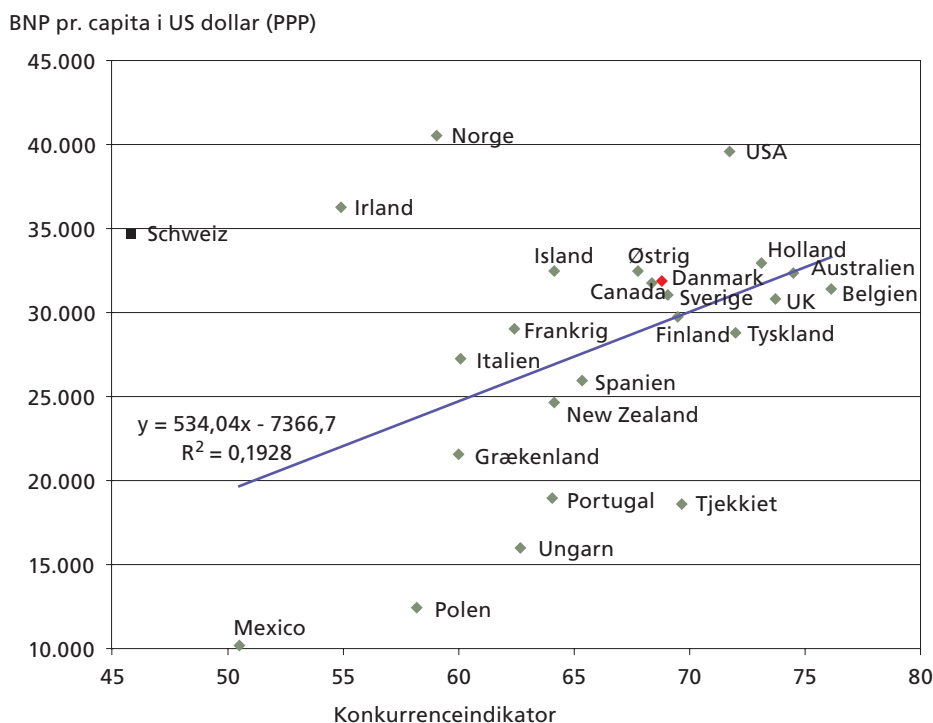
Internationale sammenligninger af konkurrenceintensiteten skal tages med betydelige forbehold, og denne sammenligning er ingen undtagelse. De anvendte indikatorer bygger på OECD-data. I undersøgelsen er der medtaget beregninger for virksomhedernes indtjening, lønkorrigeret prisniveau

⁹ Analysen sammenligner følgende 25 OECD-lande: Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Irland, Island, Italien, Mexico, New Zealand, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, UK, Ungarn, USA og Østrig.

og offentlig regulering af konkurrencen. Derudover er oplysninger om graden af offentlig og lokal konkurrence medtaget. Alle disse oplysninger er blevet vægtet sammen i indeks, som viser landenes relative placering.¹⁰ Beregningerne er beskrevet i bilag 2.3.

Ifølge økonomisk teori skaber konkurrence mere velstand, fordi økonomien fungerer mere optimalt. Derfor er det oplagt at sammenligne konkurrenceindikatorerne med landenes velstand (målt ved BNP pr. indbygger i US dollar¹¹). Nedenstående figur 2.11 viser, at der er en sammenhæng mellem velstand og konkurrence, om end sammenhængen er svag.

Figur 2.11: Sammenhængen mellem velstand og konkurrence



Note: Forklaringsgraden (R²) er på 19 pct. Det vil sige, at 19 pct. af variationen af BNP pr. indbygger kan forklares ved hjælp af konkurrenceindikatorerne. Hældningen er desuden forskellig fra 0 på et 5 pct. signifikansniveau. I beregningen er Schweiz udeladt. Hvis Schweiz inkluderes i beregningen, falder forklaringsgraden til 7,5 pct.

Kilde: National Accounts of OECD Countries, Main Aggregates, Volume 1 og egne beregninger.

10 I de tilfælde, hvor der ikke har været absolutte mål for indikatorerne, er landenes placering fundet ved hjælp af lineær interpolation. Denne metode estimerer, hvor godt landene klarer sig i forhold til hinanden, hvor det bedste land får tildelt 100 point og det dårligste 0 point.

11 Data er derudover justeret for købekraftspariteter (PPP).

Der er mange andre faktorer, som kan påvirke et lands velstandsniveau ud over graden af konkurrence. Nogle eksempler er naturlige ressourcer som i Norge samt niveauet af udenlandske investeringer som i Irland. Desuden kan tilpasningen fra planøkonomi til markedsøkonomi for østeuropæiske lande også have en indflydelse på velstandsniveauet. Konkurrencen er derfor kun én ud af mange faktorer, der bestemmer et lands velstandsniveau.

2.6 VISMÆNDENE OM KONKURRENCE-INTENSITETEN

Det Økonomiske Råd (DØR) kom i efteråret 2005 med en rapport om konkurrencesituationen i Danmark.¹² Konklusionerne heri ligger tæt op ad konklusionerne i dette kapitel: Konkurrencen i Danmark er relativt intens, men der er fortsat muligheder for forbedringer indenfor specifikke brancher samt i relation til den mere overordnede regulering af produktmarkerne.

Som indikatorer for den konkurrencemæssige situation i en branche anvender DØR bl.a. såkaldte mark-ups, egenkapitalforrentning og lønpræmier.¹³

Indikatorerne anvendes i rapporten til at udpege hovedbrancher, hvor konkurrencen ikke er tilstrækkelig intens. Konkret fremhæver DØR, at i brancher indenfor energiudvinding, el, gas og fjernvarme, nydelsesmiddelindustrien samt finansielle tjenester er konkurrencen tilsyneladende mindre intens. Denne udpegning stemmer godt overens med udpegningen af brancher med konkurrenceproblemer som beskrevet i dette kapitels afsnit 2.3.

Endelig har DØR beregnet konsekvenserne af, hvis konkurrencen i Danmark bliver lige så intens som i USA.¹⁴ Beregningerne viser, at beskæftigelsen vil stige med mere end 10.000 og resultere i en stigning i det private forbrug på mere end 7 mia. kr.

Ydermere vurderer DØR, at såfremt der samtidig finder reformer sted på arbejdsmarkedet, vil effekterne på beskæftigelsen og det private forbrug

12 Se evt. "Dansk Økonomi, efterår 2005" på www.dors.dk.

13 Mark-up er defineret som overskud ifm. salg fratrukket lønninger samt kapitalomkostninger. Egenkapitalforrentning er defineret som virksomhedens overskud ift. egenkapitalens størrelse. Lønpræmier er nærmere beskrevet i bilag 2.2.

14 Samme konkurrenceintensitet vil her sige samme markup i fremstillings- og serviceerhverv.

blive mere end dobbelt så store.¹⁵ En yderligere forstærkning af effekterne vil finde sted, hvis resten af landene i EU tilsvarende kommer på niveau med USA på disse punkter.

DØR vurderer således, at der er betydelige velfærdsmæssige gevinster at hente fra en intensivering af konkurrencen i Danmark, og at effekterne heraf blot vil blive endnu større, såfremt lignende tiltag gennemføres i resten af EU.

I en tidligere rapport har DØR set specifikt på konkurrencen om offentlige opgaver (DØR (2004)). DØR lavede et skøn over effektiviseringspotentialet, hvis fx alle kommuner hævdede deres brug af udlicitering, så de nåede op på det nuværende gennemsnit i kommunerne. Med forskellige antagelser om omfanget af udlicitering m.v. estimerer DØR et besparelspotentiale på 1,6-4,4 mia. kr. årligt.

2.7 TILGANGEN AF NYE VIRKSOMHEDER ER VIGTIG

Hvert år etablerer ca. 15.000 virksomheder sig i Danmark. De nye virksomheder bidrager til den danske vækst og velfærd i form af forbedrede produktionsprocesser, flere jobs, nye produkter m.m.

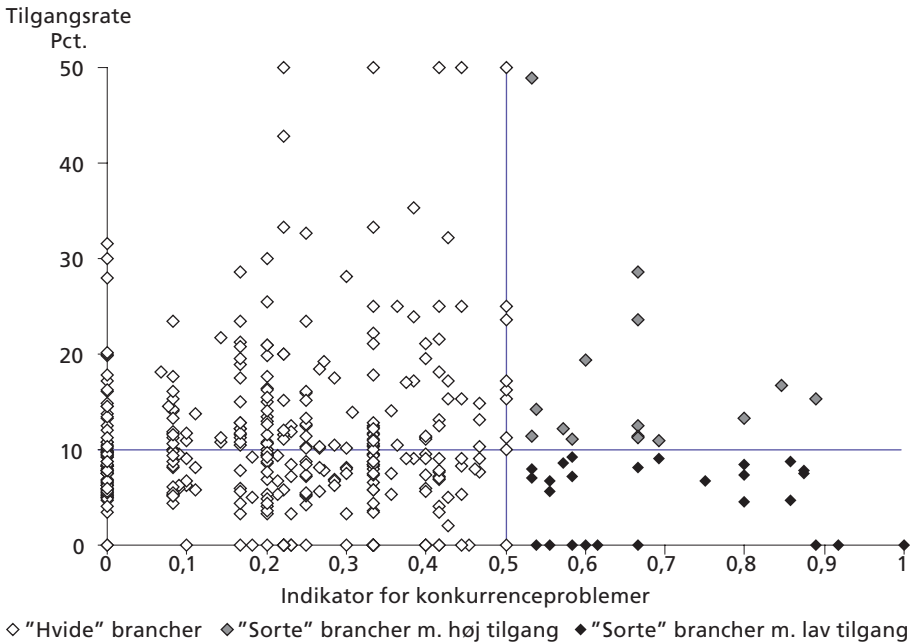
Samtidig fører tilgangen til øget konkurrence, der giver lavere priser og højere kvalitet til glæde og gavn for forbrugerne. I sidste ende er dette også med til, at danske virksomheder klarer sig bedre internationalt. Tilgangen af nye virksomheder er derfor vigtig for det danske erhvervsliv og for danske forbrugere.

Tilgangen kan konkret bidrage til, at konkurrencen bliver mere intens i danske brancher. Tendensen er imidlertid, at brancher med konkurrenceproblemer i mindre omfang oplever tilgang af nye virksomheder, hvilket bl.a. indikeres i figur 2.12 nedenfor.

15

Reformer på arbejdsmarkedet dækker her over, at markup'en på det danske arbejdsmarked bliver den samme som markup'en på arbejdsmarkedet i USA.

Figur 2.12: Sammenhæng mellem tilgang og konkurrenceintensitet



Anm.: Konkurrenceindikatoren er her rensset for effekten af tilgangsrate. Data er fra 2002. 'Sorte' brancher henviser her til brancher med konkurrenceproblemer (beskrevet i bilag 2.1).

Kilde: Data fra Danmarks Statistik samt egne beregninger.

I kapitel 10 i denne redegørelse er det analyseret hvilke faktorer, der påvirker tilgangen af virksomheder på tværs af danske brancher.

BILAG 2.1 BRANCHER MED TEGN PÅ KONKURRENCEPROBLEMER

Udpegningen af brancher med konkurrenceproblemer

Konkurrencestyrelsen udpeger brancher med konkurrenceproblemer ud fra en bagatelgrænse, et sæt konkurrenceindikatorer og Konkurrencestyrelsens vurdering af konkurrencen i branchen.

Bagatelgrænsen er todelt, hvor begge dele skal opfyldes. Den ene del går på branchens samlede omsætning. Den anden del går på antal ansatte i branchen. Minimumskravet til branchens samlede omsætning er 500 mio. kr. pr. år. Det samlede antal ansatte skal minimum udgøre 600.

Udpegningen af brancherne med konkurrenceproblemer sker i første omgang helt kvantitativt. Det sker ud fra et antal konkurrenceindikatorer, jf. bilagstabel 2.1.

Bilagstabel 2.1: Konkurrenceindikatorer til udpegning af brancher med konkurrenceproblemer

	Kriterium for markering i tabel B2.2	Forkortelse i tabel B2.2	Antal point i udpegning
Offentlig regulering	Offentlig regulering begrænser konkurrencen	O	3
Koncentration	Fire største virksomheders andel af omsætning. CR4>80 pct	K	2
Importkorrigeret koncentration	Importkorrigeret koncentration. CR4>50 pct	IK	1
Tilgangsrate	Årlig tilgangsrate lavere end 3 pct. i fremstilling og 8 pct. i andre erhverv	T	2
Mobilitet af markedsandele	Mobilitet lavere end 10 pct. pr. år	M	2
Spredning i produktivitet	Spredning i produktivitet 25 pct. større end gennemsnit over brancher i Danmark	SP	2
Lønpræmier	Lønpræmien 15 pct. højere end lønpræmie i møbelindustrien i Danmark	L	1
Afkastningsgrad	Afkastningsgrad 50 pct. højere end gennemsnittet af brancher i Danmark	A	2
Prisniveau	Prisindeks 3 pct. point højere end EU9-gennemsnit	P	3
Konkurrencestyrelsens vurdering	Konkret vurdering	V	-

Fælles for de enkelte kvantitative konkurrenceindikatorer er, at de ofte, men ikke altid, siger noget om konkurrencen i branchen. 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 og en høj lønpræmie, tyder 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, hvis branchen opnår en samlet score på mindst 60 pct. af det mulige antal point, der indikerer konkurrenceproblemer.

Endelig indgår der en vurdering i udpegningen, som i nogle tilfælde er udslagsgivende for branchens placering. Vurderingen bygger primært på, om styrelsen, Konkurrencerådet eller Europa-Kommissionen har haft konkurrencesager i den pågældende branche.

Antal brancher med konkurrenceproblemer

Antallet af brancher med tegn på konkurrenceproblemer er i år faldet til 48. De udpegede brancher, og årsagerne til at brancherne er udpeget, fremgår af bilagstabel 2.2.

Bilagstabel 2.2: Brancher med tegn på konkurrenceproblemer i 2005

BRANCHE	O	K	IK	T	M	SP	L	A	P	V
NÆRINGS- OG NYDELSESMIDLER										
Svine- og kreaturslagterier m.v.							*	*		*
Sukkerfabrikker og –raffinaderier	*	*	*	*	*					
Mineralvandsfabrikker m.v.	*	*	*			*			*	
Mejerier					*		*			*
Tobaksfabrikker	*	*	*	*	*					
PAPIR OG GRAFISK VIRKSOMHED										
Udgivelse af bøger, brochurer m.v.	*					*	*		*	*
Udgivelse af dagblade	*			*			*		*	
BYGGEMATERIALER M.V.										
Fremstilling af plader, ark, rør og slanger samt profiler af plast				*	*	*				*
Cementfabrikker		*	*	*	*					*
Fremstilling af låse og metalbeslag					*				*	*
Afbrydere, relæer og sikringer				*	*			*		*
ANDEN INDUSTRI										
Fremstilling af industrigasser		*	*	*	*		*			
DETAILHANDEL										
Apoteker	*				*				*	*
FORSYNING										
Produktion af elektricitet							*		*	*
Distribution af og handel med gas	*	*	*				*			*
Varmeforsyning	*					*				*
Vandforsyning	*								*	*

TRANSPORT									
Jernbaner	*			*		*			*
Bus- og S-togstrafik m.v.	*			*					*
Taxikørsel	*			*					*
Anden hjælpevirksomhed ifm. skibsfart (havne)	*		*	*	*		*		
Lufthavne		*	*	*	*		*		
Sø- og kysttransport				*		*			*
FINANSIELLE VIRKSOMHEDER									
Banker, sparekasser og andelskasser	*	*		*			*		*
Finansiel leasing	*			*		*	*		*
Anden kreditformidling	*	*		*		*	*		*
Finansielle institutioner	*			*		*	*		*
Livsforsikring	*			*		*	*		*
Pensionsforsikring	*					*	*		*
Anden forsikringsvirksomhed	*			*		*	*		*
Anden servicevirksomhed ifm. pengeinstitutter og finansieringsvirksomhed	*			*			*	*	*
Servicevirksomhed ifm. forsikringsvirksomhed	*			*			*		*
LIBERALE ERHVERV									
Advokatvirksomhed	*			*			*	*	
Praktiserende læger	*			*				*	*
Praktiserende tandlæger og kliniske tandteknikere	*			*				*	*
Sundhedsvæsen i øvrigt	*							*	*
ANDRE SERVICEERHVERV									
Engroshandel med medicinalvarer og sygeplejeartikler samt læge- og hospitalsartikler				*	*	*	*	*	*
Postvæsen	*			*					*
Udstykning af fast ejendom		*	*		*	*	*		*
Formidling og udlejning af fast ejendom	*	*	*				*		*
Lotteri- og anden spillevirksomhed	*							*	*
Reparation og vedligeholdelse af biler				*					*
Teknisk afprøvning og analyse	*		*			*	*	*	*
Film- og videoforudling		*	*					*	*
Radio og tv-virksomhed	*	*	*	*	*	*			
Opsamling og behandling af spildevand	*			*	*				*
Indsamling og behandling af andet affald	*			*	*				*
Renholdelse, rensning o.lign. virksomhed	*	*	*						*

Note: Hvis en branche er udpeget på en indikator efter kriterierne i bilagstabel 2.1, er det markeret med en *.

Anm.: O står for offentlig regulering. K står for koncentration. IK står for importkorrigeret koncentration. T står for tilgang. M står for mobilitet. SP står for spredning i produktivitet. L står for lønpræmier. A står for afkastningsgrad. P står for priser. V står for Konkurrencestyrelsens vurdering. Se også bilagstabel 2.1.

BILAG 2.2 CENTRALE KONKURRENCE-INDIKATORER

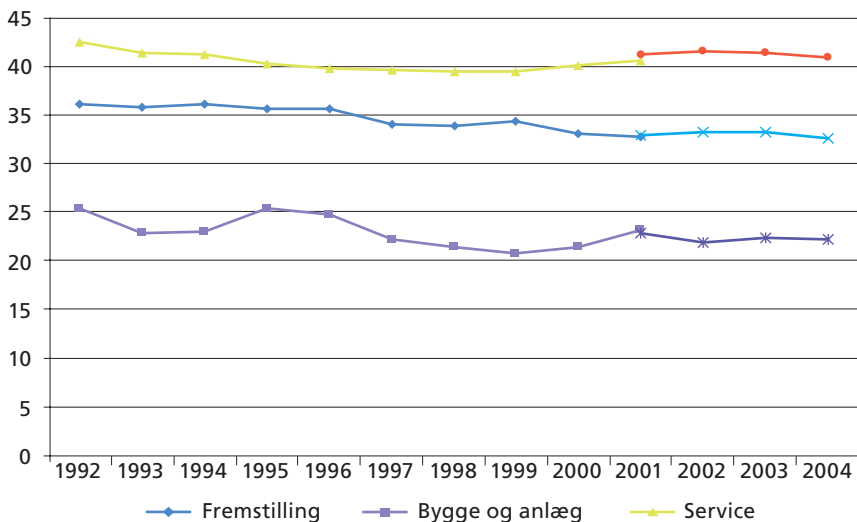
Importkorrigeret koncentration

En høj koncentration i en branche betyder, at branchen er kendetegnet ved, at der er få og store virksomheder i branchen.

Normalt er konkurrencen mindre intens, jo højere koncentrationen i en branche er. Men brancher med en stor import har ofte intens konkurrence, selv om koncentrationen herhjemme er høj.

Det er årsagen til, at den importkorrigerede koncentration også indgår i udpegningen af brancher med konkurrenceproblemer. Den importkorrigerede koncentration har vist faldende tendens over de sidste 10 år, jf. bilagsfigur 2.1.

Bilagsfigur 2.1: Importkorrigeret koncentration på sektorniveau



Note: Der er databrud i 2001.

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Mobilitet af markedsandele

Mobiliteten af markedsandele viser, hvor meget virksomhedernes markedsandele ændrer sig i branchen i løbet af året.

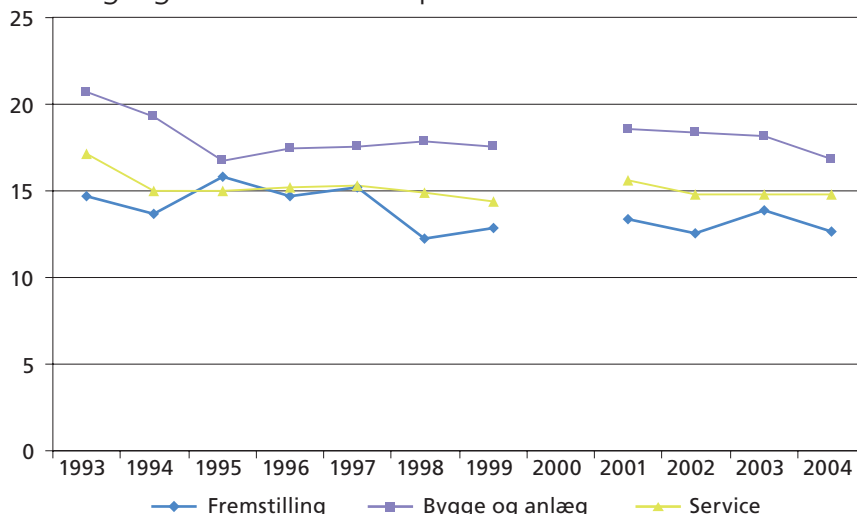
Den normale antagelse er, at en høj mobilitet indikerer skarp konkurrence. Intuitionen er, at en høj mobilitet er et resultat af, at virksomhederne konkurrerer hårdt om markedsandelene.

Ligesom for den indenlandske koncentration er det dog værd at bemærke, at mobiliteten ikke tager hensyn til importkonkurrence. Det er dog ikke muligt at importkorrigere mobiliteten ligesom koncentrationen.

Bortset fra indtil midten af 1990'erne har mobiliteten i Danmark været relativt konstant indenfor både fremstilling, servicesektoren samt bygge og anlæg.

Bygge og anlæg har den højeste mobilitet. Fremstilling har den laveste mobilitet. Og servicesektorens mobilitet ligger et sted imellem, jf. bilagsfigur 2.2.

Bilagsfigur 2.2: Mobilitet på sektorniveau



Note: Pga. databrud mangler der data for 2000. Desuden er det ikke muligt direkte at sammenligne tallene før 2000 med tallene for 2001-2004.

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Lønpræmier

En branches lønpræmie viser, om branchens ansatte gennemsnitligt får højere løn end ansatte i andre brancher, når der er taget højde for lønforskelle, der følger af bl.a. køn, uddannelse, alder, bopæl og familiemæssige forhold.

En høj lønpræmie kan indikere svag konkurrence i en branche. I en branche med hård konkurrence er avancerne normalt konkurreret i bund. Dermed har virksomhederne normalt ikke råd til at aflønne de ansatte højere end i andre brancher.

Høje lønpræmier kan dog også skyldes, at branchen beskæftiger mange fra faggrupper med mangel på arbejdskraft. Når der er mangel på en bestemt faggruppe, stiger deres lønninger ofte stærkt. Desuden kan højere arbejdsproduktivitet, ubetalt overarbejde m.m. være med til at forklare højere lønpræmier.

Det kan også fremføres, at organiseringen af arbejdskraften samt visse løn-systemer indenfor enkelte brancher kan være med til at presse lønningerne i vejret. Hertil kommer, at visse typer af arbejde i sig selv kan påvirke lønpræmierne. Dette kan bl.a. gøre sig gældende indenfor fx udvinding af råolier og naturgas, hvor arbejdstiderne og risici ifm. arbejdet er særegne.

I den seneste rapport fra Det Økonomiske Råd (DØR) blev lønpræmierne tilsvarende analyseret på tværs af danske brancher. DØR har analyseret lønpræmierne på en lidt anden måde end i denne redegørelse. Forskellene er imidlertid meget begrænsede og indikerer kvalitativt de samme tendenser, jf. bilagstabel 2.3.

Bilagstabel 2.3: De 10 brancher med den højeste lønpræmie, pct.

Branche	Konkurrencestyrelsen	DØR
Mineralolieindustri m.v.	44	39
Udvinding af råolier og naturgas m.v.	42	24
Forsikringsvirksomhed	36	33
Servicevirksomhed for finanssektoren	36	33
Databehandlingsvirksomhed	35	31
Realkreditinstitutter	33	29
Lufttransport	34	29
Pengeinstitutter	27	26
Fiskeri m.v.	28	37
Gasforsyning	26	24

Ann.: Lønpræmier beregnes i forhold til lønpræmien i en bestemt branche. I styrelsens og DØRs beregninger er møbelindustrien anvendt som sammenligningsgrundlag. Konkurrencestyrelsens lønpræmier er beregnet på baggrund af specialkørsler fra Danmarks Statistik. DØR's beregninger er baseret på data fra 2002, hvor Konkurrencestyrelsens beregninger er baseret på data fra 2003.

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik samt Det Økonomiske Råd.

Det har været fremført fra bl.a. de finansielle brancher, at estimationerne af lønpræmierne ikke tager højde for intern videreuddannelse af medarbejdere. Dette er til en vis grad korrekt, idet ikke alle videreuddannelser bliver registreret i Danmarks Statistiks database.

Problemet finder sted i alle brancher, men er specielt stort i den finansielle sektor. Den finansielle sektors uddannelsesstatistik peger i retning af, at ansatte i den finansielle sektor modtager ca. et halvt års videreuddannelse mere end gennemsnittet for den private sektor. På den baggrund er uddannelsesniveaet for den finansielle sektor blevet opjusteret, hvilket har medført et fald i lønpræmierne på ca. 2-3 pct. point for brancherne for forsikringsvirksomhed, servicevirksomhed for finanssektoren, realkreditinstitutter og pengeinstitutter, i de tal der fremgår af bilagstabel 2.3 ovenfor. Korrektionen ændrer ikke ved, at lønpræmierne i den finansielle sektor fortsat er høje.

BILAG 2.3 OPGØRELSE AF KONKURRENCE-INTENSITETEN PÅ TVÆRS AF OECD-LANDE

En international sammenligning af konkurrencen kan gennemføres på flere forskellige måder. Konkurrencelovgivningen og konkurrencemyndighedernes beføjelser i forskellige lande bliver ofte sammenlignet i internationale konkurrence-tidsskrifter. Det afgørende må dog være resultatet, dvs. effekten af konkurrencepolitikken.

På baggrund af økonomiske data har Konkurrencestyrelsen lavet et mål for konkurrencens intensitet for 25 forskellige OECD-lande. I Konkurrenceredegørelse 2002 blev der lavet en tilsvarende sammenligning. Danmark lå i den tidligere undersøgelse nr. 16 men har nu forbedret sin position til en 10. plads. Det skal dog tilføjes, at landene ligger meget tæt, så selv små ændringer i tallene kan ændre landenes placering flere pladser. Kombineret med datausikkerheden gør det, at undersøgelsen skal tages med betragtelige forbehold. De enkelte indikatorer er angivet i bilagstabel 2.4 nedenfor.

Bilagstabel 2.4: Konkurrenceintensiteten på tværs af OECD-landene

		Effektiv konkurrence	Konkurrence om offentlige opgaver	Intensitet af lokal konkurrence	Samlet konkurrence-indikator
Nr.	Land/vægt	60 pct.	15 pct.	25 pct.	100 pct.
1	Belgien	75	64	86	76
2	Australien	70	73	86	74

3	UK	68	74	87	74
4	Holland	71	65	84	73
5	Tyskland	67	63	89	72
6	USA	63	77	90	72
7	Tjekkiet	73	50	74	70
8	Finland	67	58	81	69
9	Sverige	64	73	79	69
10	Danmark	67	60	79	69
11	Canada	66	55	81	68
12	Østrig	66	49	83	68
13	Spanien	63	54	79	65
14	New Zealand	56	68	83	64
15	Island	64	50	74	64
16	Portugal	64	50	73	64
17	Ungarn	62	38	79	63
18	Frankrig	60	42	80	62
19	Italien	58	50	70	60
20	Grækenland	57	51	71	60
21	Norge	52	61	74	59
22	Polen	55	49	71	58
23	Irland	50	45	73	55
24	Mexico	45	44	69	51
25	Schweiz	33	59	69	46

Kilde: Data fra OECD, US Department of Labour, World Economic Forum, Europa-Kommissionen (Generaldirektoratet for Det Indre Marked) samt egne beregninger.

Den samlede konkurrenceindikator består af tre delindikatorer: Effektiv konkurrence (60 pct.), konkurrence om offentlige opgaver (15 pct.) og intensitet af lokal konkurrence (25 pct.).

Effektiv konkurrence indeholder data for national konkurrenceintensitet. I undersøgelsen er der brugt data for virksomhedernes indtjening, prisniveauet i de enkelte lande og mål for offentlig regulering af konkurrencen.

Virksomhedernes indtjening er fundet på baggrund af data for bruttooverskudsrate, der kan beregnes på baggrund af de enkelte landes nationalregnskaber¹⁶. Bruttooverskudsrate beregnes på sektorniveau og vægtes ift. sektorernes økonomiske betydning for de enkelte lande givet ved bruttoværditilvæksten. Sektorerne er opdelt som følgende:

¹⁶ Bruttooverskudsrate udtrykker bruttooverskuddet i pct. af bruttoværditilvæksten. Den viser, hvor meget af kapitalapparatet der anvendes til forrentning af kapitalapparatet, aflønning af fremmedkapital, aflønning af selvstændige og profit. I denne undersøgelse er bruttooverskudsrate blevet korrigeret for aflønning af selvstændige. Tilsvarende kan en høj kapitalintensitet for enkelte lande give overestimerede bruttooverskudsrate, men det har i praksis ikke været muligt at justere for dette.

- ▲ Landbrug, fiskeri m.v.
- ▲ Fremstillingserhverv, energi- og vandforsyning
- ▲ Bygge- og anlægsvirksomhed
- ▲ Engros- og detailhandel, hotel, transport m.v.
- ▲ Finansieringsvirksomhed og forretningsservice
- ▲ Andre serviceerhverv

Alle sektorerne har for hvert land fået tildelt point efter lineær interpolation, hvor sektoren med den laveste bruttooverskudsrate får 100 point og sektoren med den højeste bruttooverskudsrate får 0 point.

Som beskrevet tidligere i afsnit 2.3 er der en sammenhæng mellem lønniveau og prisniveau. Derfor er der, ud over at bruge nettoprisniveauet for de 25 lande direkte i sammenligningen, også taget højde for lønniveauet i de enkelte lande. Nettoprisniveauet og det lønkorrigerede nettoprisniveau er for de enkelte lande blevet tildelt point efter lineær interpolation. Herefter er pointene blevet vægtet sammen i et samlet indeks for nettopriser.

Mål for offentlig regulering er baseret på data fra OECD, som med jævne mellemrum laver undersøgelser og evaluerer de enkelte lande. Data er rekalkuleret til undersøgelsen, så målet viser hvor lidt offentlig regulering der er i det enkelte land i pct. Jo mindre offentlig regulering der er i et land, desto bedre er mulighederne for konkurrence, og desto flere point har landet fået.

Konkurrencen om offentlige opgaver, som vægter 15 pct. i det samlede indeks, er et mål for, i hvilken grad konkurrenceudsættelse anvendes i det offentlige. Konkurrencen om offentlige ydelser er derfor forsøgt sammenlignet. Det er sket ved at se på offentlig licitation og udbud og graden af frit brugervalg. Desuden er liberalisering og privatisering af forsyningstjenesterne også inkluderet i indekset.

Intensitet af lokal konkurrence, som vægter 25 pct. i det samlede indeks, er beregnet af World Economic Forum. I undersøgelsen er virksomhedsledere blevet anmodet om at vurdere intensiteten af lokal konkurrence. De har taget stilling til, i hvilken grad prisnedsættelser er sjældne, og hvorvidt markedslederen ofte udskiftes.

Undersøgelsen skal tages med betydelige forbehold. Ud over at datagrundlaget ikke er komplet for alle lande, er det mere et estimat for konkurrencen end et direkte mål. Men på trods heraf passer landenes placeringer godt overens med tidligere undersøgelser og med Konkurrencestyrelsens forventninger. Danmarks placering lidt over middel er heller ikke overraskende.

Placeringen er internationalt set ikke dårlig, selvom der stadig er plads til forbedringer.

De point, landene har fået, er et udtryk for den relative forskel mellem landene og ikke et absolut mål for konkurrencen. Derfor er det også vanskeligt at sige, om konkurrencen generelt er blevet bedre i de enkelte lande. Hertil kræves landespecifikke analyser som gennemført for Danmark (beskrevet i afsnit 2.2 til 2.4 i dette kapitel).

Finansielle ydelser og investeringsforeninger

3.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Det er vigtigt for samfundsøkonomien, at den finansielle sektor fungerer effektivt. Det kræver sunde virksomheder og stabilitet på de finansielle markeder. Men effektivitet forudsætter også et konkurrencepres på de finansielle virksomheder, der kan holde omkostninger og priser nede og give forbrugerne nye finansielle produkter og tjenesteydelser.

Selv om konkurrencen i den finansielle sektor i Danmark er blevet skærpet de seneste år, er der flere tegn på, at den finansielle sektor i Danmark og i EU stadig står overfor en udfordring i at få konkurrencen til at fungere effektivt. Europa-Kommissionen vurderer således, at der på en række områder endnu ikke er et indre finansielt marked i EU. Konkurrencemyndighederne i både Danmark og udlandet er derfor ved at undersøge området.¹ I dette kapitel præsenteres derfor en undersøgelse af konkurrencen mellem pengeinstitutterne med særlig fokus på investeringsforeninger. Der redegøres for konkurrencen i forsikringssektoren i kapitel 4.

Den finansielle sektors eget billede af konkurrencen i sektoren er blandet. Nogle aktører peger på barrierer for konkurrencen, der gør det svært at konkurrere effektivt, mens andre siger, at konkurrencen er hård. I dette kapitel redegøres for de tilgængelige indikatorer for konkurrencesituationen.

Indtjeningen i de danske pengeinstitutter er højere end i andre byerhverv men ligger tæt på EU-gennemsnittet for pengeinstitutter.

Den finansielle sektor i Danmark, og pengeinstitutterne især, er præget af højere koncentration end i andre brancher. Sammenlignet med den finansielle sektor i andre små EU-lande er koncentrationen i Danmark dog gennemsnitlig.

¹ Konkurrencestyrelsen redegjorde for gebyrer på det finansielle område og konkurrencen sammen med bl.a. Økonomi- og Erhvervsministeriet i september 2005.

På en række engrosmarkeder konkurrerer de danske finansielle virksomheder i vidt omfang med udenlandske virksomheder, og den høje koncentration blandt danske aktører synes at spille en mindre rolle.

På detailmarkederne er situationen anderledes. I Danmark er der forholdsvis mange pengeinstitutter, men den høje koncentration betyder, at de fleste små pengeinstitutter ikke har markedsstyrke til virkelig at udfordre de store pengeinstitutter. Markedsandelene flytter sig derfor ikke særligt meget mellem pengeinstitutterne.

En meget stor del af de større danske virksomheder har da også et af de store danske pengeinstitutter som hovedpengeinstitut. Der er imidlertid ikke tegn på, at koncentrationen har haft betydning for lånemarkedet for de danske virksomheder. Generelt svarer de danske virksomheders renteforhold til gennemsnittet i EU.

På markedet for privatkunder satser mange pengeinstitutter på at få loyale kunder, bl.a. ved rådgivning og gennem særlige fordele til kunder, der køber flere produkter. Den strategi har på den ene side betydet, at de fleste danske pengeinstitutkunder er tilfredse med deres pengeinstitut. På den anden side har mange forbrugere svært ved at gennemskue priser og renter i pengeinstituttet.²

Forholdsvis stor kundeloyalitet betyder, at prisen for det, forbrugeren køber af pengeinstituttet – dvs. renter og gebyrer – får mindre betydning. For husholdninger er renterne på ud- og indlån lidt dårligere end de tilsvarende renter i eurolandene. Forskellen er blevet mindre de sidste år, bl.a. pga. bankernes introduktion af prioritetslån i 2004, og der er således tegn på, at konkurrencen skærpes. Det er især renten på lån til boligformål (for Danmarks vedkommende realkreditlån), der har bidraget til den faldende merpris.

For konkurrencen er det interessant, at pengeinstitutter driver forretning på tværs af landegrænser. Bortset fra Nordea har de udenlandske pengeinstitutter i Danmark forholdsvis lille betydning sammenlignet med andre EU-lande.

Den første del af kapitlet ser også på barrierer for udenlandske pengeinstitutters adgang til det danske marked og barrierer for danske pengeinstitutters adgang til udlandet. For Danmarks vedkommende har Nordea – der både er en dansk, svensk og finsk bank – peget på moms og indskydergarantiordninger som to konkrete barrierer for at drive grænseoverskridende penge-

2 *Dette forhold burde blive bedre, når forbrugerne begynder at bruge pengeinstitutternes nye prisdatabase, www.pengepriser.dk, der indeholder renter og gebyrer for forskellige pengeinstitutter for modelfamilier.*

institut. Andre udenlandske pengeinstitutter i Danmark har peget på andre problemer, som drøftes i dette kapitel.

Et mere velfungerende, finansielt indre marked vil føre til mere konkurrence – også i Danmark. På baggrund heraf vil det være en god idé at:

- ▲ Tillade momsfritagelse for ydelser udvekslet mellem virksomheder i en dansk moms-gruppe og et udenlandsk hovedsæde. Det gør Sverige og Finland, uden at Europa-Kommissionen af den grund mener, at moms-direktivet overtrædes. En sådan ændring vil gøre det nemmere at drive grænseoverskridende pengeinstitutvirksomhed.
- ▲ Ændre EU's regler for indskydergarantifonde, så samspillet mellem forskellige landes ordninger ikke hæmmer og fordyrer grænseoverskridende bankvirksomhed eller skaber konkurrenceforvridning mellem banker i forskellige lande. Det kunne fx ske ved, at alle lande brugte samme princip for indskydergarantiordning som i Danmark.

Ud over at tilbyde forrentning af traditionelle indlån tilbyder pengeinstitutterne også andre opsparingsprodukter i værdipapirer. Husholdningerne har således anbragt over 800 mia. kr. i opsparring i aktier, obligationer og andre værdipapirer. Opsparing i *investeringsforeninger* er i dag den vigtigste form for fri opsparring i værdipapirer. Husholdningernes beholdning af investeringsbeviser udgør ca. 300 mia. kr., og de ikke-finansielle virksomheder har placeret yderligere 50 mia. kr. i investeringsforeninger.

Distribution spiller en afgørende rolle på markedet for investeringsforeninger, og det er i praksis stort set kun pengeinstitutterne, der sælger investeringsforeningsbeviser til detailkunder. Salgsprisen er ikke særlig gennemskuelig for kunden, især fordi pengeinstituttet i salgsøjeblikket ikke oplyser om, hvor stor salgsprovision den modtager fra investeringsforeningen.

Det er især pengeinstitutternes beholdningsprovision, der trækker omkostningerne op. Denne provision betales fra foreningerne til pengeinstitutterne som et årligt beløb for, at pengeinstituttet har beviserne liggende. Pengeinstitutterne har angivet, at beholdningsprovisionen dækker ”omkostningerne ved at stå til rådighed for investorerne med rådgivning om egne investeringsbeviser”. Der er formentlig mange forbrugere, der ikke er klar over denne omkostning. Det ville være mere redeligt, såfremt pengeinstitutternes rådgivning alene kostede forbrugerne noget, når rådgivningen resulterer i et køb eller et salg.

Et andet problem er, at de danske skatteregler beskatter akkumulerende investeringsforeninger – der er helt dominerende i udlandet – hårdere end udbyttebetalende investeringsforeninger i Danmark. Forskellen i beskatnin-

gen begrænser konkurrencen fra udenlandske investeringsforeningsbeviser på detailmarkedet for frie midler. På engrosmarkedet er der ikke den samme diskrimination.

Investeringsforeningerne er dyrere, end de kunne være. Aktieafdelinger har således i gennemsnit 2,0 pct. af formuen i årlige omkostninger, og obligationsafdelinger har 1,3 pct. (når alle omkostninger medregnes). Det svarer på sigt til en fjerdedel af afkastet. For langsigtet opsparing kan omkostningerne derved sluge en stor del af opsparingen.

Investeringsforeningernes omkostninger udgjorde i 2004 4,2 mia. kr. Ud af de omkostningsdele, som det har været muligt at benchmarke, kan investorerne spare en tredjedel. Hertil kommer, at der for nylig er etableret foreninger, hvor investorerne helt kan undgå den største delomkostning, nemlig de såkaldte beholdningsprovisioner, der udgjorde 1,2 mia. kr. Der er således store besparelsesmuligheder for forbrugerne ved mere konkurrence på området.

Man kan især øge konkurrencen på markedet for investeringsforeningsbeviser med følgende tiltag:

- ▲ Andre finansielle aktører bør begynde at sælge investeringsbeviser. Mest nærliggende er pensionsselskaber og forsikringselskaber, der i forvejen plejer folks formue. Med andre distributører på markedet vil pengeinstitutternes provisioner komme under pres.³
- ▲ Investeringsforeningerne kan sælge investeringsbeviser direkte til kunderne via internettet uden om pengeinstitutterne.
- ▲ Der bør indføres et nøgletal, der svarer til pengeinstitutternes ÅOP. Nøgletallet skal indeholde alle afdelingernes omkostninger.
- ▲ Omkostninger er en afgørende faktor for investors afkast. Indeksafdelinger er et billigere alternativ til almindelige aktieafdelinger, og for obligationers vedkommende er det ofte billigere at investere direkte uden om en forening. Forbrugerne kan endvidere hente hjælp i de rating systemer, som Morningstar og Børsen har udarbejdet. Gennem Investeringsforeningsrådet stiller branchen endvidere selv værktøjer til rådighed, så investorerne kan sammenligne omkostninger og afkast både før og efter skat.
- ▲ For investorer, der køber beviser i aktiebaserede afdelinger er der skattemæssig forskel på, om beviset er i en udbyttebetalende eller en akkumulerende afdeling. Indkomst fra udbyttebetalende afdelinger bliver beskattet lempeligere. Det er et problem for udenlandske foreninger, der næsten alle er akkumulerende. Akkumulerende afdelinger kan få skattemæssig status som udbyttebetalende, men det vurderes at være dyrt og upraktisk af de udenlandske foreninger. For at gøre det lettere for udenlandske foreninger

3

En forudsætning er i denne forbindelse oprettelse af et fondsmæglerselskab (eller et pengeinstitut).

at markedsføre sig i Danmark bør de administrative byrder ved at have status som udbyttebetalende forening reduceres.

Endelig ser kapitlet på mulighederne for at øge effektiviteten og konkurrencen på markedet for handel med værdipapirer generelt. Handelen med værdipapirer i Danmark spiller en vigtig rolle for hele det finansielle marked, og mængden af værdipapirhandel er stigende. Andelen af handelen, der finder sted på børsen, er også steget, hvilket er glædeligt. Men effektiviteten og konkurrencen kan forbedres yderligere:

- ▲ Kunder, der handler værdipapirer, kan selv vælge, om handlen skal ske som børshandel eller på anden måde. Det fremgår af EU's nye udkast til direktiv for investeringsselskaber (MiFID niveau 2), at kunden skal informeres om forskellene ved de forskellige handelstyper, herunder de handelsomkostninger, der er forbundet med handel i de forskellige handelssystemer. De nævnte handelsomkostninger skal være begrundet i værdipapirhandlerens forskellige omkostninger til de forskellige handelssystemer. Prisen ved gennemførelse af en såkaldt internaliseret handel skal afspejle værdipapirhandlerens omkostninger til dette, mens prisen ved at gennemføre en børshandel skal afspejle værdipapirhandlerens omkostninger til dette.
- ▲ For konkurrencen vil det være en fordel, at investorerne gennemfører flest mulige handler over en børs. Investorerne bør derfor gennemføre børshandel, hvis ikke fordelene ved strakshandler er afgørende for handelsformen.
- ▲ Kursdannelsen på obligationsmarkedet bør være mere gennemsigtig. MiFID stiller ikke krav til gennemsigtigheden på obligationsmarkedet herunder førhandelsgennemsigtighed. Det forventes ej heller, at førhandelsgennemsigtighed vil blive en del af de nye danske regler. BRF kredit og Nykredit sikrer allerede i dag, at der er priser på en række af deres obligationer på Fondsbørsen. De øvrige af obligationsudbydere bør også sikre, at deres obligationer bliver udbudt til køb og salg på børsen.

3.2 KONKURRENCEN PÅ PENGEINSTITUTMARKEDET

De finansielle markeder er både internationale og nationale. Europa-Kommissionen har ved flere lejligheder peget på, at detailmarkerne fortsat er nationalt opdelte, hvilket bl.a. giver store prisforskelle mellem de enkelte lande. Det gælder især ydelser som pengeinstitutprodukter, boligfinansiering, betalingskort og forsikring, hvor under 5 pct. af EU-borgerne har købt sådanne ydelser i et andet EU-land.⁴ Konkurrencen mellem pengeinstitutter om detailkunderne foregår derfor fortsat især mellem de nationale pengeinstitutter.

Det er vigtigt for konkurrencen og effektiviteten i den finansielle sektor at sikre en fortsat integration af de finansielle markeder, også for detailpengeinstitutmarkedet. Men den nationale karakter af dele af pengeinstitutmarkedet gør det vigtigt også at sikre en effektiv konkurrence på det danske marked. Den generelle konkurrence blandt pengeinstitutterne i Danmark kan belyses gennem flere forskellige indikatorer, som er behæftet med en vis usikkerhed.

De danske pengeinstitutkunder er generelt tilfredse med deres pengeinstitut. Forbrugerne har ret til mange informationer fra pengeinstituttet vedr. deres kundeforhold og produkter. Oplysningskravene er bl.a. en del af reglerne om god skik for finansielle tjenesteydelser, som Finanstilsynet administrerer. Alligevel opfatter kunderne pengeinstitutternes ydelser som uigennemskuelige.⁵

Som helhed har de danske pengeinstitutter en sund økonomi. Kombinationen af højkonjunktur og lave renter har givet stor vækst i udlånet, få tab og øgede overskud. Pengeinstitutternes gode økonomi giver en stabilitet på de finansielle markeder, som er en fordel for danske husstande og virksomheder.

Danmark er præget af en højere *koncentration* af markedsandele i pengeinstituttsektoren end i andre brancher. For de finansielle virksomheder i Danmark er den samlede markedsandel for de fem største virksomheder (CR5) 67 pct. For servicesektoren generelt er CR5 omkring 40 pct. Koncentrationen i den finansielle sektor i Danmark er højere end i andre EU-lande, men nogenlunde på niveau med andre, mindre EU-lande, jf. tabel 3.1.

Tabel 3.1: Koncentrationsmål for pengeinstitutter og realkredit i 9 EU-lande

2004	Befolkning, mio.	CR5, pct.
Finland	5,2	83
Danmark	5,4	67
Sverige	9,0	54
Belgien	10,4	84
Holland	16,3	84
Italien	58,5	26
England	60,0	35
Frankrig	60,6	45
Tyskland	82,5	22
Uvægtet gns.	-	48

Ann.: CR5 er opgjort for pengeinstitutters og realkredits samlede balance. Tallene er ikke konsolideret for koncerner.

Kilde: ECB: "EU Banking Structures", oktober 2005.

⁵ Jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2005: "Gebyrer i den finansielle sektor".

Mobiliteten er en anden vigtig indikator for konkurrencen. Hård konkurrence med stadige forbedringer af produktudbud og priser gør det mere sandsynligt, at de enkelte pengeinstitutters markedsandele ændrer sig fra år til år. Mobiliteten for de danske pengeinstitutter varierer omkring 3 pct., jf. tabel 3.2. Til sammenligning er mobiliteten i servicesektoren i sin helhed omkring 15 pct. pr. år.⁶

Tabel 3.2: Mobilitet – pengeinstitutter
(årligt skift i markedsandel i pct.)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
3,7	1,8	1,0	1,4	5,0	2,3	2,5	3,0	1,5

Kilde: Finanstilsynet.

De danske pengeinstitutters *indtjening*, målt på forrentning af egenkapitalen, har i de seneste år ligget over den øvrige private sektors indtjening, jf. tabel 3.3. Fra 1999 til 2003 har pengeinstitutternes årlige forrentning af egenkapital således været ca. 17,6 pct. i gennemsnit mod 13,9 pct. i de private byerhverv. Billedet modereres dog, når der ses på egenkapitalforrentningen efter skat.

Tabel 3.3: Forrentning af egenkapital, pct.

	1999	2000	2001	2002	2003	Gns.
Pengeinstitutter, før skat	15,8	17,6	17,3	16,7	20,7	17,6
Private byerhverv, før skat	14,3	17,4	12,2	8,0	17,4	13,9
Pengeinstitutter, efter skat	12,8	14,2	12,8	12,0	15,4	13,4
Private byerhverv, efter skat	13,6	13,5	8,4	10,7	14,2	12,1

Anm.: Private byerhverv er ekskl. enkeltmandsvirksomheder.

Kilde: Danmarks Statistik for private byerhverv, Finanstilsynet for pengeinstitutter.

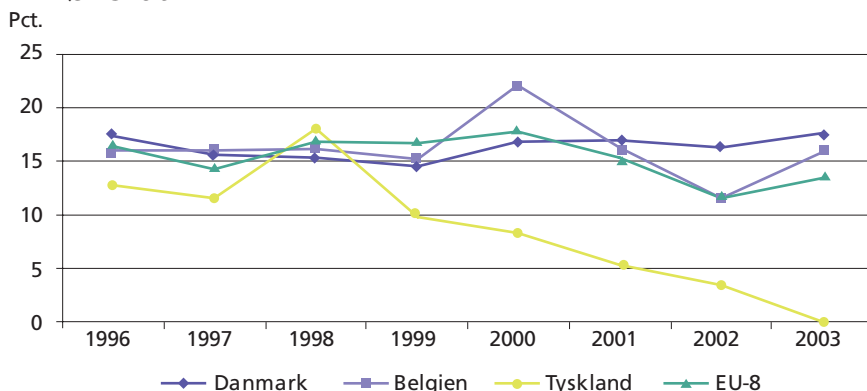
De danske pengeinstitutters indtægter afviger ikke væsentligt fra EU-gennemsnittet, jf. figur 3.1. Pengeinstitutternes indtjening er typisk omvendt proportional med størrelsen af tab og hensættelser, men en lille stigning i tab og hensættelser fra 1997 til 2001 har ikke påvirket indtjeningen hos de danske pengeinstitutter. Den stabile indtjening og pengeinstitutternes sunde økonomi er godt for branchen og den finansielle stabilitet men kan samtidig tyde på manglende konkurrencepres.

Hvis pengeinstitutterne i Danmark er mindre udsat for konkurrence end andre erhverv, kan det give sig udslag på omkostningssiden. Ser man på løn-

⁶ Mobilitetstallene er her udtryk for de nettobevægelser, der har været mellem pengeinstitutterne. Ifølge Nordisk Råd ("Mobiliteten i den nordisk finansielle sektor", 2006) var det tilsvarende bruttotal ca. 5 pct. i 2004 svarende til, at 5 pct. af de danske bankkunder årligt forlader deres bank. Rapporten viser også, at mobiliteten i Danmark er højere end i de øvrige nordiske lande.

præmierne i pengeinstitutterne, ser den finansielle sektor ud til at give sine ansatte højere løn end andre brancher. En ansat med en given uddannelse, alder, etc. får i et pengeinstitut mere i løn end i de fleste andre erhverv, jf. bilag 2.2 i kapitel 2. Det gælder også, når man korrigerer for, at pengeinstitutterne i højere grad end andre brancher efteruddanner sine ansatte.

Figur 3.1: Pengeinstitutternes egenkapitalforrentning før skat



Anm.: EU-8 er Danmark, Sverige, UK, Tyskland, Holland (kun 2000-2003), Belgien, Italien og Frankrig. Kun pengeinstitutter i gruppe 1-3.

Kilde: OECD Bank Profitability.

Antallet af ansatte i de danske kreditinstitutter er fortsat relativt højt sammenlignet med de øvrige EU-lande, jf. tabel 3.4. Det kan være en indikator for en lavere effektivitet i den danske finansielle sektor, som kan skyldes en ringere konkurrence. Det er selvfølgelig kundernes krav til pengeinstituttet, som bestemmer antallet af filialer og antallet af medarbejdere i pengeinstitutterne. Det er dog svært at se, hvorfor fx danske og svenske pengeinstitutkunder skulle adskille sig væsentligt på dette punkt. Danmark er endda blandt de lande, der har den største udbredelse af adgang til netbank.

Tabel 3.4: Antal ansatte i pengeinstitutter og realkredit pr. 1.000 indbyggere

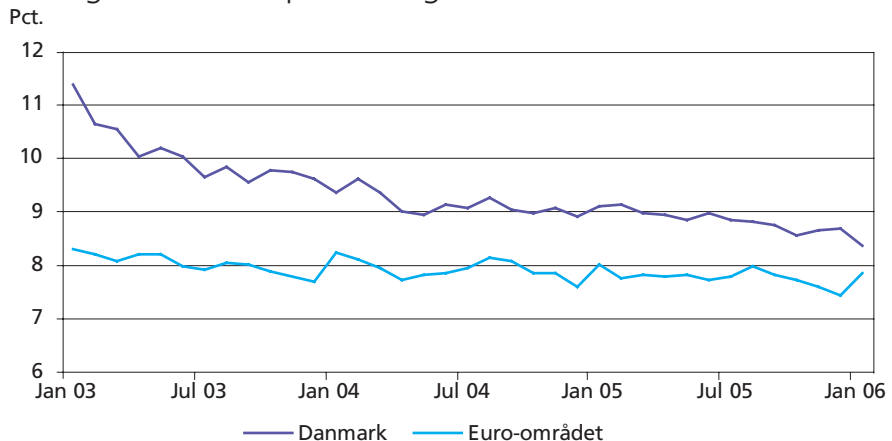
	2001	2002	2003	2004
Danmark	9,1	8,9	8,5	8,1
Sverige	4,7	4,8	4,5	4,4
EU-9 uvægtet gns.	7,3	7,2	6,9	6,8

Kilde: ECB: "EU Banking Structures", oktober 2005.

En sidste indikator for konkurrencen er *forbrugerpriserne*. Tal fra Eurostat i kapitel 2 viser, at forbrugerpriserne på finansielle ydelser i gennemsnit er 19 pct. højere i Danmark end i EU-9 i 2003. Finansielle ydelser er i denne sammenhæng både pengeinstitutprodukter, realkredit og forsikring. Serviceydelser er generelt dyrere i Danmark end i udlandet pga. høje lønninger og afgifter, jf. kapitel 2, men priserne på finansielle ydelser ligger højere end andre serviceydelser. De danske bankers rentemarginaler er også generelt højere end hos bankerne i euro-området, jf. figur 3.3. I januar 2003 var bankernes rentemarginal i forhold husholdningerne således 1,5 procentpoint større i Danmark end i euro-området. Spændet er dog mindsket til omkring 0,3 procentpoint i januar 2005. En anden pris for bankydelser udgøres af gebyrer, men der er dog ikke noget, der tyder på, at gebyrerne er højere hos de danske pengeinstitutter end hos de udenlandske.

Forbrugerprisen på udlån fra pengeinstitutter er en kombination af gebyrer og renter, som kan omregnes til en årlig omkostning i pct. (ÅOP). Generelt har ÅOP været højere i Danmark end i de øvrige europæiske lande under ét, selvom forskellen er blevet mindre i løbet af de sidste par år, jf. figur 3.2. Renten på de danske pengeinstitutters udlån afhænger dog af, hvilke renter pengeinstitutterne selv kan opnå. Det afhænger bl.a. af den danske pengepolitik, som af hensyn til valutakursen traditionelt har været strammere end i euro-området og Tyskland før det. For nyligt har dette pengepolitisk bestemte rentespænd dog været meget begrænset, og i perioder har visse danske renter ligget under de tilsvarende tyske.

Figur 3.2: ÅOP på forbrugerkredit

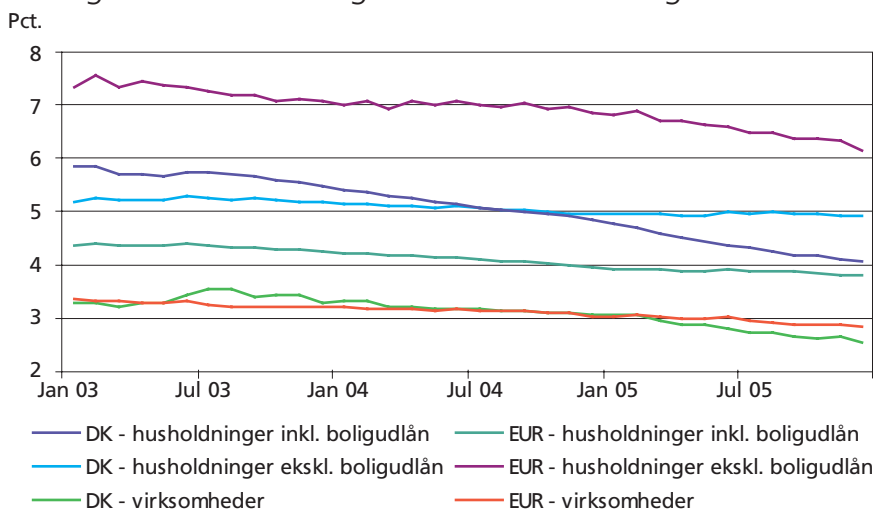


Anm.: Nye udlån. Pengeinstitutter. Beregningsmetoder for ÅOP følger af kredittafaleloven (lov nr. 398 af 13. juni 1990) for Danmark, og forbrugerkreditdirektivet (EF-Tidende L 42 af 12. februar 1987, s. 48, ændret ved EF-Tidende L 101 af 1. april 1998, s. 17) for euro-området. De to beregningsmetoder er identiske.

Kilde: Nationalbanken og ECB.

Ser man i stedet på rentemarginalerne mellem indlån og udlån i Danmark og i euro-området, korrigerer man til en vis grad for forskelle knyttet til pengepolitikken. Rentemarginalen for alle indlån fra og udlån til husholdninger er højere i Danmark end i euro-området, om end forskellen er mindre, når man inkluderer udlån til boligformål, dvs. realkreditlån, jf. figur 3.3. Faldet i rentemarginalen for de danske husholdningers lån til boligformål hænger bl.a. sammen med bankernes introduktion af prioritetslån i 2004.

Figur 3.3: Rentemarginal mellem indlån og udlån



Anm.: Indlånsrenten er sammenvæjet af renter på indskud på anfordring og tidsindskud med flere løbetider. Udlånsrenter er sammenvæjet af renter på kassekredit og udlån med flere løbetider. Som vægte er anvendt volumen af udestående forretninger (dog nye forretninger for kassekredit og indskud på anfordring).

Kilde: Nationalbanken og ECB.

Der er i de sidste år sket en forskydning af de danske og udenlandske pengeinstitutters indtjening fra renteindtægter til gebyrer. Generelt har de danske pengeinstitutters gebyrindtægter som andel af de samlede indtægter dog ligget på samme niveau – 25-30 pct. – som pengeinstitutterne i de øvrige EU-lande.

Boks 3.1: Finansieringsvilkårene for mellemstore virksomheder

Konkurrencestyrelsen har undersøgt finansieringsvilkårene i en stikprøve af mellemstore virksomheder¹. Tre fjerdedele af de adspurgte virksomheder ville ved en tænkt udvidelse af omsætningen med 20 pct. foretrække finansiering ved lån hos pengeinstitutter eller kreditforeninger. Kun en forsvindende andel af de mellem



store virksomheder angiver en egentlig børsnotering som den foretrukne finansieringsform, og det samme er tilfældet med finansiering med gældsobligationer. Lån fra banker og kreditforeninger spiller altså den vigtigste rolle for finansieringen af de mellemstore virksomheder.

Undersøgelsen viser endvidere, at koncentrationen af pengeinstitutternes udlån til de mellemstore virksomheder er højere end for pengeinstitutternes samlede udlån, jf. tabellen herunder. Jo højere virksomhedens balancesum er, desto større er koncentrationen af pengeinstitutternes udlån til virksomhederne. I betragtning af hvor vigtig finansiering ved banklån er for de mellemstore virksomheder i forhold til andre finansieringsformer, er det bekymrende, at de fem største pengeinstitutter har ca. 97 pct. af udlånet til de største mellemstore virksomheder.

Koncentration for pengeinstitutudlån til mellemstore virksomheder

	CR5, pct.
Pengeinstitutternes totale udlån	80
Udlån til alle adspurgte mellemstore virksomheder (43)	89
Heraf til virksomheder med balance fra 75 til 150 mio. (24)	88
Heraf til virksomheder med balance fra 150 til 320 mio. (19)	97
Anm.:	<i>Antal svar i parentes. Ekskl. lån fra pengeinstitutter i udlandet. For virksomheder, hvis lån er optaget i flere pengeinstitutter, er lånesummen lige fordelt mellem hvert pengeinstitut. Dette undervurderer formentlig koncentrationen.</i>
Kilde:	<i>Finanstilsynet samt spørgeskemaundersøgelse.</i>

Markedsandelen for de udenlandsk ejede pengeinstitutter i Danmark indgår i koncentrationstallene. Opgjort særskilt for stikprøven af mellemstore virksomheder har de udenlandsk ejede pengeinstitutter i Danmark (ekskl. Nordea) en markedsandel på ca. 8 pct. af udlånet til de adspurgte mellemstore virksomheder. Medtager man udlån optaget af de mellemstore virksomheder direkte hos pengeinstitutter i udlandet, sænker det koncentrationstallene i tabellen med 3-5 procentpoint. Det er karakteristisk, at ingen af de adspurgte virksomheder udelukkende har et udenlandsk pengeinstitut, og at ingen har det udenlandske pengeinstitut som hovedpengeinstitutforbindelse.

Note 1: *Typisk sonderer man til statistiske formål mellem små, mellemstore og store virksomheder, enten efter antal ansatte, omsætning eller den samlede balance. Her er anvendt en almindeligt brugt grænse for mellemstore virksomheder på mellem 75 og 320 mio. kr. i samlet balance.*

Sammenfattende er der indikationer på, at konkurrencen mellem de danske pengeinstitutter på detailmarkedet er blevet bedre, men også at der er plads til forbedringer.

Konkurrencen fra udenlandske pengeinstitutter

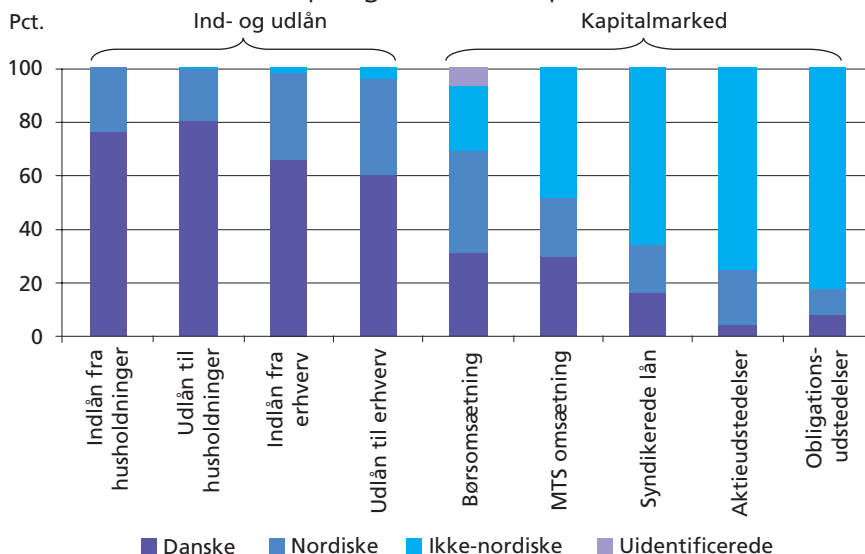
EU's indre marked og den frie bevægelighed for kapital betyder, at der ikke er lovgivningsmæssige barrierer for ydelsen af grænseoverskridende lån og

øvrige finansielle tjenesteydelser. Men da forbrugerne kun i lille omfang køber ydelser på tværs af grænserne, konkurrerer de udenlandske pengeinstitutter ved at åbne filialer i Danmark eller overtage danske banker.

Markedsandelen for udenlandske pengeinstitutter i Danmark afhænger af, om man regner Nordea som et udenlandsk eller dansk pengeinstitut. Regner man Nordea som et dansk pengeinstitut, har de udenlandsk ejede kreditinstitutioner i Danmark en markedsandel på 16,4 pct. målt på balance. Gennemsnittet er 29,9 pct. i de øvrige EU15-lande.⁷ Regner man Nordea for et udenlandsk pengeinstitut, stiger de udenlandske pengeinstitutters markedsandel til 30,7 pct., som er tæt på gennemsnittet i EU-15.

De udenlandske pengeinstitutters markedsandel er mindst for udlån og indlån især til private husholdninger og højest for områder som aktie- og obligationsudstedelse, jf. figur 3.4. De højeste markedsandele for udenlandske pengeinstitutter er generelt på områder, hvor pengeinstitutterne typisk agerer som investeringsbank, der formidler finansiering frem for selv at forestå den.

Figur 3.4: Markedsandele for danske, nordiske og ikke-nordiske pengeinstitutter på det danske marked



Anm.: Nordea tæller som et nordisk pengeinstitut. Ind- og udlån er for ultimo 2005. Omsætning på Københavns Fondsbørs og MTS er for 2005. Syndikerede lån, aktieudstedelse og obligationsudstedelse er for 2001-05.

Kilde: Nationalbanken.

7 ECB: "EU Banking Structures", oktober 2005. Andelen er 61,4 pct. for de nye EU-medlemslande, hvilket skyldes særlige forhold omkring privatiseringen af tiårl. statsejede pengeinstitutter.

Figuren bekræfter, at de udenlandske pengeinstitutter ikke anser det for attraktivt at betjene det danske detailmarked. Årsagerne hertil kan være vanskeligheder ved at få fodfæste i det danske bankmarked, som både kan skyldes problemer ved at komme ind og problemer ved at drive bankvirksomhed, når man først har etableret sig i Danmark.

Etablering og drift af pengeinstitutvirksomhed på tværs af grænserne i EU er tilsyneladende også hæmmet af en række barrierer. Nogle af barriererne hænger sammen med den måde, pengeinstitutter har indrettet sig på i de enkelte lande, mens andre hænger sammen med lovgivningen, som fx forbrugerbeskyttelse, skat, etc. Generelt har banker og andre svært ved at realisere synergier ved at drive bankvirksomhed i flere lande. Det hæmmer konsolideringen af den finansielle sektor på tværs af grænserne, hvilket især gælder for detailmarkedet, jf. boks 3.2.

Boks 3.2: Barrierer for grænseoverskridende fusioner i den finansielle sektor

Europa-Kommissionen undersøgte i 2005 barriererne for grænseoverskridende fusioner og virksomhedsovertagelser i den finansielle sektor.¹ Konsolideringen af den finansielle sektor i EU i 1999-2004 er i højere grad end for andre brancher sket indenfor de enkelte medlemslande og ikke over grænserne. Andelen af virksomhedshandler i den finansielle sektor, der foregår på tværs af grænserne, er under halvdelen af niveauet i andre brancher. De finansielle virksomheder peger i undersøgelsen selv på en række generelle barrierer. Først og fremmest kan man ikke realisere grænseoverskridende synergier, og man må ofte duplikere faste omkostninger i hvert enkelt land. Det skyldes fx at det finansielle tilsyn er forskelligt i hvert land, samt at skatte- og virksomhedslovgivningen varierer.

Note 1: Europa-Kommissionen: "Cross-border Consolidation in the EU Financial Sector", oktober 2005.

De udenlandsk ejede pengeinstitutter i Danmark har peget på en række konkrete problemer i Danmark, som kan stå i vejen for mere konkurrence fra udenlandske banker. Der er selvfølgelig en flydende overgang mellem barrierer for konkurrencen fra udenlandske pengeinstitutter og barrierer for konkurrencen i pengeinstitutsektoren generelt.

Mulighederne for at overtage mindre og mellemstore danske pengeinstitutter for at få adgang til det danske marked er efter de udenlandske pengeinstitutters opfattelse vanskelig. En blandt flere årsager er nogle danske pengeinstitutters begrænsninger af stemmeret og aktionæroverenskomsternes form, der vanskeliggør virksomhedsovertagelser.

Forskelle mellem den danske og den udenlandske finansielle lovgivning nævnes også som en faktor, der gør grænseoverskridende bankvirksomhed van-

skelig. Fx kan bankernes muligheder for at foretage factoring⁸ eller securitisation⁹ i Danmark være begrænset af reglerne for finansielle virksomheders tavshedspligt, hvis den ønskede factoring eller securitisation nødvendiggør videregivelse af kundeoplysninger af rent private forhold, da de berørte kunder skal give samtykke til videregivelse af fortrolige oplysninger. Forretningsmodeller, der bygger på disse instrumenter i udlandet, kan således ikke direkte overføres til bankvirksomhed i Danmark.

Et andet muligt problem er de særlige danske skatteforhold knyttet til investeringsforeninger, som behandles i afsnit 3.3.

En anden barriere, som de udenlandske pengeinstitutter i Danmark peger på, er, at kommunal- og lokalplaner i forskellige byer direkte eller indirekte sætter grænser for antallet af pengeinstitutfilialer. De udenlandske pengeinstitutter oplever sådanne restriktioner som særligt udtalte i Danmark, fx sammenlignet med Sverige. Ved vurderingen af fusionen mellem Danske Bank og BG Bank i 2000 konstaterede Konkurrencestyrelsen, at nogle byer afskærer nye finansielle virksomheder, inkl. pengeinstitutter, fra at etablere sig i butikslokaler i stueetagen.

Også administrationen af momslovgivningen kan være en barriere for grænseoverskridende aktiviteter. Når fx Nordea køber og sælger ydelser mellem koncernens aktiviteter i forskellige lande, er disse ydelser i nogle tilfælde momspligtige, og der er ingen indgående moms at fradrage i. Ved at samle forskellige aktiviteter i ét land belægges Nordeas effektiviseringsgevinster dermed reelt en ekstraordinær afgift, jf. bilag 3.1. EU-reglerne på dette område administreres forskelligt af forskellige lande, og myndighederne i bl.a. Sverige og Finland har en lempeligere praksis for momsfrigørelse for ydelser, der udveksles mellem virksomheders aktiviteter i forskellige lande, uden at Europa-Kommissionen har indbragt disse lande for Domstolen. Kommissionen har varslet, at den i efteråret kommer med et forslag til nye fælles momsregler for finansielle virksomheder.

Et andet problem er forskelle i reglerne om indskydergarantiordningerne. Indskydergarantiordningerne sikrer kunderne mod tab, hvis deres pengeinstitut går konkurs. Hvert land har sin egen ordning. Ved ændringer i status for pengeinstitutter – fx ved opkøb og fusioner – kan de pågældende aktiviteter gå fra at være dækket i ét lands indskudsgaranti til at være dækket af et andet lands indskudsgaranti. Det kan skabe uhensigtsmæssige konsekvenser. Det kan i visse tilfælde fungere som en ekstraordinær omkostning, som kun

⁸ Factoring består i at sælge lån til andre virksomheder, som fx inkassovirksomheder.

⁹ Securitisation består i at udskille en gruppe lån i en selvstændig virksomhed, som udsteder obligationer eller aktier. Banken får salgsprovenuet med det samme, mens den udskilte virksomhed løbende får ydelser fra lånerne til at servicere ejerne af værdipapirerne.

udløses af ændringen i status, uanset at aktiviteterne ikke ændres, jf. bilag 3.1. Problemet skyldes især, at ordningerne er indrettet efter forskellige grundprincipper i forskellige lande. I nogle lande er de forsikringsordninger, mens de i andre lande, herunder Danmark, er opsparingsordninger. Problemerne ville kunne løses, hvis alle ordninger var enten af den ene eller den anden type, fx hvis alle ordninger var indrettet som den danske ordning.

3.3 INVESTERINGSFORENINGER

Der findes i dag flere former for opsparing i form af bankindskud, pensionsopsparing og værdipapirer. De danske husholdningers opsparing i værdipapirer var ved udgangen af 4. kvartal 2005 på 821 mia. kr., jf. tabel 3.5.

Tabel 3.5: Husholdningernes og virksomhedernes opsparing, mia. kr.

2005 3. kvartal	Husholdninger	Virksomheder
Kontanter og bankindskud	732	686
Forsikring og pension m.v.	1589	-
Børsnoterede aktier	220	343
Unoterede aktier og ejerandelsbeviser	97	426
Obligationer m.v.	187	207
Investeringsforeninger	317	53
I alt	3142	1715

Kilde: For husholdninger: Nationalbanken: "Kvartalsvise finansielle konti for Danmark 4. kvartal 2005". For virksomheder: Nationalbanken: "Kvartalsvise finansielle konti for Danmark 3. kvartal 2005".

Husholdningernes mange mia. i værdipapirer er fordelt på obligationer, børsnoterede aktier, unoterede aktier, ejerandelsbeviser og investeringsforeninger m.v. Investeringsforeningerne er især populære hos de private investorer.

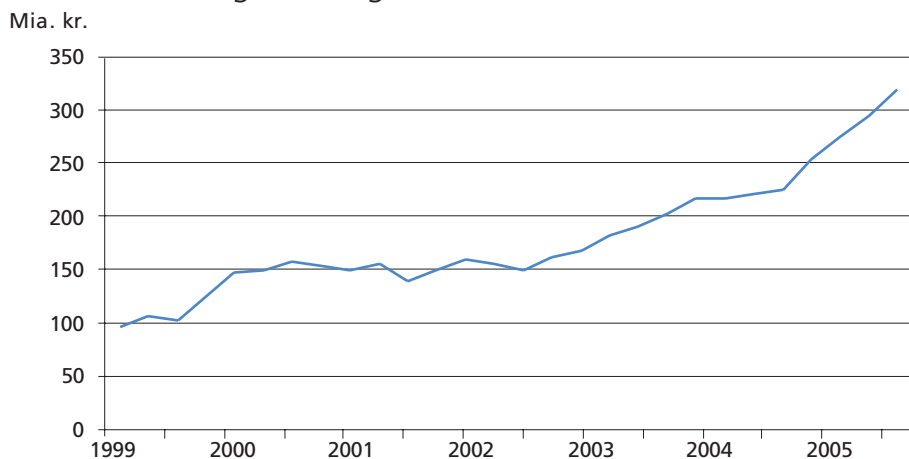
Det danske detailmarked for investeringsforeninger

Den grundlæggende ide med investeringsforeninger er, at også små investorer skal kunne investere i aktier og obligationer og samtidig få spredt sine risici. Det sker ved, at foreningen investerer i langt flere værdipapirer, end en enkelt investor med en begrænset formue kan. Dermed opnår investor en bredt sammensat portefølje med lavere risiko. En investeringsforening foretager også en løbende porteføljepleje. Yderligere får små investorer gennem en investeringsforening nem adgang til at investere bredt på verdens værdipapirmarkeder.

Ovenstående betyder, at investeringsforeninger appellerer til mange mennesker, hvilket understreges af, at ca. 825.000 privatpersoner i dag ejer inve-

steringsbeviser.¹⁰ Siden 1998 er husholdningernes formue i investeringsforeningerne mere end tredoblet til over 300 mia. kr., jf. figur 3.5.

Figur 3.5: Husholdningers opsparing i investeringsforeninger, mia kr.



Kilde: Nationalbanken: "Kvartalsvise finansielle konti for Danmark 4. kvartal 2005".

Hver enkelt investeringsforening har flere afdelinger, der giver kunden mulighed for at vælge mellem forskellige risici. Investorer kan fx vælge mellem afdelinger, der investerer i danske aktier, globale aktier eller i udvalgte lande. Der findes også afdelinger, der investerer indenfor enkelte brancher som energi, IT og bioteknologi. Obligationsafdelingerne er forskellige mht. lande, typer, og løbetider. Der er også afdelinger, der indeholder både aktier og obligationer.

Der findes en række værktøjer for den private investor til at sortere og vurdere de mange afdelinger. Mest anvendt er nok Morningstars stjernesystem¹¹, som giver en indikation af, hvor god en afdeling har været. Morningstar vurderer, hvor god en afdeling har været i forhold til sammenlignelige afdelinger ved at måle afkastet efter omkostninger med en "straf" for de afdelinger, der udviser stor variation i afkastet. Yderligere findes der i Børsen en omkostningsindikator, hvilket også er et nyttigt værktøj, da omkostninger over tid har betydning for afkastet. For den mere avancerede bruger er der yderligere muligheder for at hente oplysninger på Investeringsforeningsrådets og Fundcollects hjemmesider, der indeholder detaljerede oplysninger om afdelingernes afkast og omkostninger.

¹⁰ Ekskl. de såkaldte fåmandsforeninger.

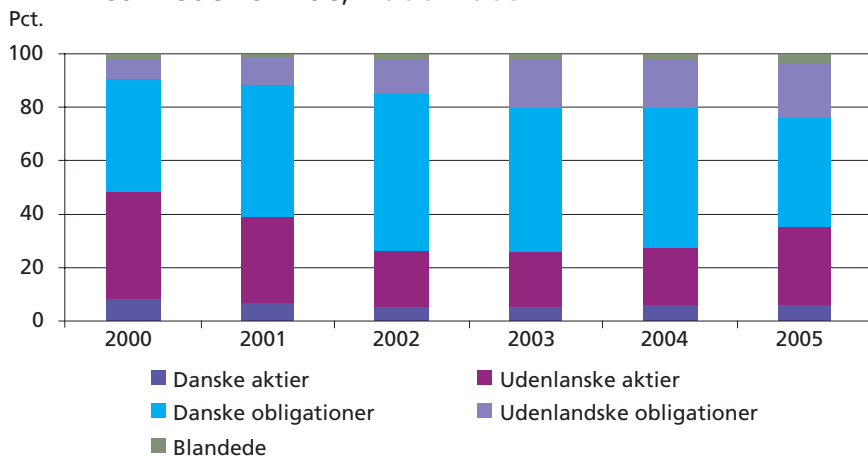
¹¹ Offentliggøres udover på morningstar.dk i bl.a. *Berlingske Business*, *Børsen* og på finans.tv2.dk.

Investeringsforeningerne er tit stiftet på initiativ af et pengeinstitut, som foreningens navn også relaterer til, fx Danske Invest, Nordea Invest, Jyske Invest, Sydinvest. Andre investeringsforeninger er dannet ved, at en gruppe pengeinstitutter er gået sammen om en forening. Det gælder fx foreningerne i BankInvest-Gruppen, Egns-Invest-Gruppen og Sparinvest-Gruppen.

Der er en tæt sammenhæng mellem salget af beviser og det eller de pengeinstitutter, som har dannet foreningen. Danske Invest anslår således i årsrapporten for 2003, at mere end 90 pct. af Danske Invests beviser bliver formidlet via Danske Bank-koncernen.¹² Desuden vurderer Dansk Aktionærforening, at 75 pct. af de, der har investeringsforeningsbeviser, har investeret i den forening, der er tilknyttet investors "eget" pengeinstitut. Uden pengeinstitutterne ville foreningerne ikke umiddelbart have et distributionsnet.¹³

Aktieafdelingernes andel af formuen i investeringsforeningerne har været faldende siden 2000. Andelen er faldet fra at udgøre ca. 50 pct. i 2000 til mindre end 30 pct. i 2002, men er siden steget igen til ca. 35 pct., jf. figur 3.6. Obligationsafdelingernes store andel er overraskende, idet en investering i obligationsafdelinger ofte ikke er økonomisk fordelagtig i forhold til en direkte investering i obligationer.

Figur 3.6: Afdelingstypernes andel af foreningernes samlede formue, 2000-2005



Anm: Andelen varierer med udviklingen i renten og kursudviklingen på aktiemarkederne.
 Kilde: Investeringsforeningsrådet.

12 Danske Invest: "Årsrapport 2003" side 14.

13 Nogle investeringsforeninger markedsfører beviser gennem et fondsmæglerselskab.

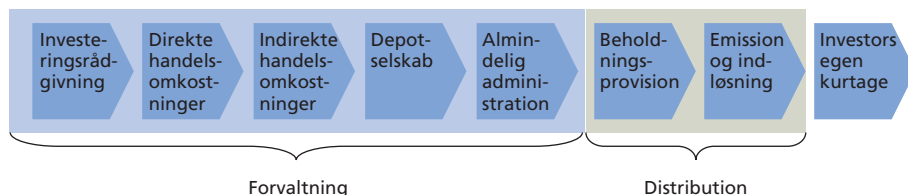
Investeringsforeningers organisering og omkostninger

Den daglige ledelse af investeringsforeningerne er som regel overladt til et investeringsforvaltningsselskab¹⁴, som enten er ejet af en foreningsgruppe eller indgår i en finansiel koncern.

Investeringsforvaltningsselskabet forestår en række forskellige aktiviteter for foreningens medlemmer, de løses enten af selskabet selv eller via aftaler med andre parter. Ofte har foreningerne en eller flere primære aftalepartnere, der som regel er det eller de tilknyttede depotselskab eller -selskaber, der også står for den væsentligste del af distributionen.

For investor er der omkostninger til to overordnede aktiviteter, som kan betegnes forvaltning og distribution. Forvaltningen består af aktiviteterne: investeringsrådgivning, handel med værdipapirer, hvor der opstår direkte og indirekte handelsomkostninger, depotselskab og almindelig administration. Distribution dækker markedsføring og distribution af beviserne, hvor der oftest betales en løbende beholdningsprovision og en engangsudgift ved emission og indløsning. Disse syv typer omkostninger udgør overordnet en værdikæde for investeringsforeningerne, jf. figur 3.7. Derudover har investor også direkte handelsomkostninger i form af kurtagte.

Figur 3.7: Værdikæde for investeringsforeninger



Et nøgletal, som ofte anvendes i vurderingen af investeringsforeningernes omkostninger, er administrationsomkostningsprocenten, som indeholder medlemmets omkostninger til investeringsrådgivning, depotselskab og almindelig administration samt beholdningsprovision. Dette nøgletal giver en indikation af, hvorvidt en afdeling er billig eller dyr, men tallet indeholder ikke alle omkostninger. I nøgletallet indgår ikke direkte handelsomkostninger, indirekte handelsomkostninger, emissionstillæg og indløsningsfradrag samt investors egen kurtagte.

14

Tidligere betegnelse er "administrationselskab".

For investor udgør de samlede gennemsnitlige omkostninger 1,51 pct. af formuen, jf. tabel 3.6. Der er tale om en vægtet gennemsnitssats for alle de investeringsforeninger og specialforeninger (ekskl. fåmandsforeninger), der kan betragtes som detailafdelinger.¹⁵

Tabel 3.6: Årlige omkostninger i detailinvesteringsforeninger for investor, pct. af formuen

	Aktieafdelinger	Obligationsafdelinger	Samlet
Investeringsrådgivning	0,38	0,15	0,22
Direkte handelsomkostninger	0,27	0,07	0,13
Indirekte handelsomkostninger	0,07	0,22	0,18
Depotbank	0,10	0,04	0,06
Almindelig administration	0,15	0,09	0,11
Beholdningsprovision	0,59	0,34	0,41
Emission og indløsning	0,30	0,30	0,30
Investors egen kurtag	0,10	0,10	0,10
I alt	1,96	1,31	1,51

Ann: Omkostninger til direkte handelsomkostninger, indirekte handelsomkostninger, emissionstillæg og indløsningsfradrag samt kurtag er opgjort jf. beskrivelserne i de senere afsnit. De gennemsnitlige direkte handelsomkostninger for obligationsafdelinger er 0,07 pct. mens de er 0,27 pct. for aktieafdelinger (begge er beregnet som et vægtet gennemsnit på baggrund af satsene i tabel 3.8). Omkostninger ved emission og indløsning skønnes til 0,3 pct. for alle afdelinger. Investors egen kurtag skønnes til 0,10 pct. Ekskl. afdelinger oprettet i 2004.

Kilde: Egne beregninger efter tal fra Finanstilsynet, IFR, Danske Investes årsrapport 2005, Bankinvestes årsrapport 2005 samt flere pengeinstitutters hjemmesider.

Investorerne betaler omkostningerne gennem et fradrag i afkastet, med undtagelse af udgifterne til emission og indløsning, samt kurtag. Omkostningerne varierer dog en del fra afdeling til afdeling, og aktieafdelinger har generelt højere omkostninger end obligationsafdelinger, jf. tabel 3.6. Afdelingens omkostninger har betydning for afkastet på lang sigt.¹⁶ Hvis investor fx vælger en aktieafdeling uden beholdningsprovision, vil formuen i denne afdeling over 20 år være blevet mere end 24 pct. større end i en tilsvarende afdeling med beholdningsprovision.

Investorerens årlige omkostninger til detailafdelingerne skønnes til 4,21 mia. kr., jf. tabel 3.7. Heraf går langt den største del til foreningernes ”moderbank(er)”. I 2005 er tallet formentlig vokset til 5 mia. kr.

15 *Udover at fåmandsforeninger ikke indgår i tallene, er der endvidere korrigeret for de investeringsforeninger og specialforeninger, der også synes at være engrosforeninger samt for de foreninger, der udelukkende henvender sig til boligselskaber. Ikke alle tal for 2005 forelå hos Konkurrencestyrelsen ved trykningen af kapitlet. Morningstar udsendte en pressemeddelelse d. 4. april 2006 om, at omkostningsniveauet i investeringsforeningerne i 2005 er stort set uændret i forhold til 2004. Det vurderes derfor, at 2004 tallene er ligeså relevante som 2005 tal i forhold til at diskutere det relative omkostningsniveau. Konkurrencestyrelsen har dog anvendt tal for 2005, hvor det var muligt.*

16 *Dette underbygges af en analyse foretaget for ATP af investeringsforeningernes omkostninger og afkast (”Expenses and the performance of Danish mutual funds” af Ken L. Bechman og Jesper Rangvid, 2004).*

Tabel 3.7: Detailafdelingernes samlede omkostninger 2004, mio. kr.

Investeringsrådgivning	625
Direkte handelsomkostninger ¹	420
Indirekte handelsomkostninger	555
Depotbank	179
Almindelig administration	317
Beholdningsprovision	1.167
Emission og indløsning ²	942
I alt	4.205

Note 1: Skøn, jf. tabel 3.8. Foreningernes formue ultimo 2004 er sat i forhold til satser for handelsomkostninger for 2005.

Note 2: Beregnet som 0,30 pct. af detailforeningernes samlede formue ultimo 2004 på ca. 314 mia. kr. Se også afsnittet om emissionstillæg og indløsningsfradrag.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Finanstilsynet, IFR omkostningsstatistik 2005, Bankinvests årsrapport 2005, Danske Invests årsrapport 2005.

I det følgende gennemgås de centrale omkostningselementer – de øvrige fremgår af boks 3.3.

Investeringsrådgivning

Oftest yder depotelskabet eller et fondsmæglerselskab rådgivning til foreningen om køb og salg af de enkelte værdipapirer. Rådgivning om aktier er dyrere end for obligationer. Flere investeringsforeninger indgår også aftaler med udenlandske investeringsrådgivere, hvor det findes rentabelt, selvom prisen ofte er højere. Detailafdelingerne havde i 2004 en samlet omkostning til investeringsrådgivning på 625 mio. kr.

Direkte handelsomkostninger

Når foreningen har modtaget rådgivning om køb og salg af værdipapirerne, skal foreningen handle værdipapirerne, hvis foreningen eller investeringsforvaltningsselskabet træffer beslutning herom. Handlen skal afvikles hos depotelskabet af sikkerhedshensyn.

Foreningernes præcise handelsomkostninger – kurtagen – fremgår desværre ikke af de tal, som indberettes til Finanstilsynet. Alligevel oplyser en del af foreningerne handelsomkostningerne i årsregnskabet af hensyn til deres medlemmer. På den baggrund kan der laves et skøn over de samlede handelsomkostninger, jf. tabel 3.8. Den gennemsnitlige investor betaler skønsmæssigt 0,13 pct. i handelsomkostninger om året, med forbehold for usikkerheder i opgørelsen. For detailafdelingerne skønnes beløbet til 420 mio. kr. i 2004.

Tabel 3.8: Skøn over de årlige direkte handelsomkostninger i detailafdelingerne

	Omkostning i pct. af formuen	Formue mia. kr.	Handelsomkostninger mio. kr.
Danske aktier	0,19	21	40
Udenlandske aktier	0,30	71	213
Danske obligationer	0,05	163	82
Udenlandske obligationer	0,14	53	74
Blandet	0,18	6	11
I alt	0,13	314	420

Anm: Kurtagesatsen for blandede afdelinger er et simpelt gennemsnit af de fire øvrige kurtagesatser. De 314 mia. kr. stemmer ikke overens med tabel 3.5, fordi detailafdelingerne har midler fra investorer udover husholdningerne. Formuefordelingen mellem danske og udenlandske aktier/obligationer er skønnet ud fra regnskabstal for 2004.

Kilde: Tal fra Finanstilsynet og IFR omkostningsstatistik 2005, hvor medianen for hhv. danske og globale aktier er anvendt. Omkostningerne for obligationsafdelingerne er baseret på Bankinvests årsregnskab 2005. For danske og udenlandske obligationer er der anvendt et simpelt gennemsnit for afdelinger med korte og lange obligationer. Yderligere kommentarer til beregningerne kan ses i bilag på www.ks.dk.

Indirekte handelsomkostninger

Udover de direkte handelsomkostninger opstår der indirekte handelsomkostninger i form af kurstab ved handel i et spænd mellem købs- og salgskurs. Omkostningerne hertil fremgår ikke af nogle regnskaber, og det har derfor været nødvendigt at skønne over dem – også selv om sådanne skøn selvsagt er usikre.

Foreningerne oplyser i dag deres omsætningshastigheder, altså hvor stor en del af porteføljen der bliver handlet hvert år. Omsætningshastigheden ganget med kursspændet på de værdipapirer, som afdelingen handler med, giver et skøn over de årlige kurstab.

Tabel 3.9: Skøn over de årlige indirekte handelsomkostninger i detailafdelingerne

	Omsætningshastighed	Tab ved kursspænd, pct.	Formue, mia. kr.	Indirekte handelsomkostninger, mio. kr.	I pct. af formuen
Aktieafdelinger	0,29	0,25	92	68	0,07
Obligationssafdelinger	0,60	0,37	216	479	0,22
Blandet	0,45	0,31	6	8	0,12
Samlet	0,51	0,35	314	555	0,18

Anm: For yderligere oplysninger henvises der til bilag, som kan findes på www.ks.dk

Kilde: Kursspænd på aktier egne beregninger på baggrund af data fra Elskins/McSherry. Omsætningshastigheden er taget, som medianen af forskellige kategorier fra omkostningsopgørelserne på Investeringsforeningsrådets hjemmeside for 2005. Kursspændet på obligationer er beregnet ved skøn på baggrund af stikprøver og informationer fra flere institutioner, der foretager større obligationshandler. Fordelingen mellem de forskellige typer obligationer er et skøn beregnet på baggrund af fordelingen i investeringsforeningsrådets markedstatistik marts 2006. Blandet er beregnet som et vægtet halvt aktier og halvt obligationer.

Et skøn over de indirekte handelsomkostninger i investeringsforeningernes detailafdelinger er 555 mio. kr. eller en årlig omkostning på 0,18 pct., jf. tabel 3.9. De indirekte handelsomkostninger overstiger dermed de direkte.

Boks 3.3: Forskellige typer af omkostninger

Depotselskab: Forvalter afdelingernes værdipapirer og likvide midler. For dette betalte detailafdelingerne 179 mio. kr. i 2004.

Almindelig administration: Løn til bestyrelse, direktion og medarbejdere i investeringsforvaltningsselskabet, samt revisorhonorarer, husleje, kontorhold, IT, afgifter til offentlige myndigheder, udgifter til forskellig information til investorerne m.v. I 2004 var den samlede omkostning til almindelig administration 317 mio. kr.

Beholdningsprovision

Beholdningsprovision er en betaling, som pengeinstituttet udelukkende modtager for at ”have varen på hylden”. Betalingen begrundes af nogle som de almindelige omkostninger, som pengeinstitutterne har ved at ”stille rådgivning til rådighed” for investor til enhver tid. Denne begrundelse er dog tvivlsom, da mange kunder ikke bruger rådgivningen. De kunder, der modtager rådgivning, ender normalt også med at handle med værdipapirer, hvilket giver pengeinstitutterne yderligere indtægter i form af kurtagte og spread. Alternativt kan beholdningsprovisionen begrundes med pengeinstituttets udgifter til markedsføring. Realiteten er, at beløbet er et udtryk for, at pengeinstitutterne maksimerer deres indtjening på investeringsforeningerne. Det kan pengeinstitutterne gøre, fordi de er den primære distributionskanal til detailkunderne.

Beholdningsprovision skal ikke forveksles med den tegningsprovision, som investor via emissionstillægget betaler til banken, når investeringsbeviset købes (se næste afsnit om emissionstillæg og indløsningsfradrag). Pengeinstituttet ville altså få provision af salget, selv om beholdningsprovisionen ikke eksisterede.

Beholdningsprovisionen er en løbende provision, som investor betaler ved, at foreningen reducerer det årlige afkast. Alle medlemmer i foreningen er på den måde tvunget til løbende at betale en fast procentsats af formuen for, at pengeinstitutterne stiller rådgivning til rådighed. Det gælder også, selv om investorerne rent faktisk ikke gør brug af rådgivningen.

At en investor med investeringsbeviser har løbende udgifter til beholdningsprovision står i modsætning til den alternative situation, hvor han ejer aktier eller obligationer direkte. Ved direkte ejerskab får pengeinstituttet (eller

anden værdipapirhandler) ikke en løbende provision for at stå til rådighed med rådgivning.

Man kan argumentere for, at rådgivning udelukkende er et forhold mellem kunde og pengeinstitut. Det vil derfor være sundere og mere konkurrencefremmende, hvis beholdningsprovisionen var mere synlig overfor kunden, og kunden dermed kunne tage stilling til størrelsen på provisionen, og om det måske kunne være billigere andre steder. Provisionen kunne blive mere gennemsigtig, hvis kunden i stedet skulle betale direkte til banken, og der udelukkende skulle betales, når investeringsbeviset bliver købt.

Størrelsen på beholdningsprovisionen afhænger af afdelingens type men kan også variere betydeligt fra forening til forening. Aktieafdelinger betaler mere end obligationsafdelinger, og afdelinger med høj risiko betaler mere end afdelinger med lav risiko. I gennemsnit betaler aktieafdelinger 0,59 pct. årligt, mens obligationsafdelinger betaler 0,34 pct. For foreningerne under ét udgjorde beholdningsprovisionen 1,17 mia. kr. i 2004.

Boks 3.4: LD Invest

LD Invest oprettede i 2005 en række investeringsafdelinger med det koncept, at de løbende omkostninger skulle være små, uden at det skal gå udover kvaliteten af investeringerne. LD Invest skiller sig især ud ved, at investor kun betaler et emissionstillæg og ikke nogen løbende beholdningsprovision.

Anm.: Der er enkelte andre investeringsforeninger, der ikke har løbende beholdningsprovision.

Emissionstillæg og indløsningsfradrag

Udover den almindelige kurtage ved værdipapirhandel skal investor ved investering i investeringsforeningsbeviser betale to ekstra handelsomkostninger i form af et emissionstillæg og indløsningsfradrag. Princippet bag disse to typer omkostninger er, at investor selv skal betale for de udgifter, som foreningen har i forbindelse med ind- og udtræden. I praksis foregår der handel med beviser mellem investorer som gør, at investor ofte handler til bedre kurser end det kursspænd som tillades af emissionstillægget og indløsningsfradraget. Altså bliver udgifterne hertil, for den gennemsnitlige investor, bestemt af nettobevægelserne i afdelingerne og af de priser, der stilles i markedet.

Emissionstillægget varierer alt efter, om det er korte, danske obligationer eller mere risikofyldte aktier og obligationer. Tillægget består oftest af tre elementer: kurtage (til foreningens køb af nye værdipapirer), tegningsprovision (til pengeinstituttet for salg af beviset) og markedsføringsomkostninger (reklamer og brochurer). Indløsningsfradraget skal investor betale for at få

sit bevis indløst hos foreningen. Både emissionstillægget og indløsningsfradraget er angivet i afdelingernes prospekter og udgør typisk tilsammen 1,5 pct. for obligationsafdelinger og 2,5 pct. for aktieafdelinger.

Emissionstillæg og indløsningsfradrag angiver det teoretiske kursspænd (spread), indenfor hvilket handlen med beviserne foregår. Kursspændet beregnes i forhold til investeringsbevisets indre værdi. Den indre værdi er den regnskabsmæssige værdi af beviset og kan beregnes ved at dividere afdelingens samlede formue med antallet af udstedte beviser. Med emissionstillægget køber man til en dyrere pris end den indre værdi. Indløsningsfradraget betyder, at man sælger til en lavere pris end den indre værdi.

I praksis handler den gennemsnitlige investor til bedre kurser end det teoretiske spænd på 2,5 pct. Det skyldes, at foreningerne ofte forsøger at matche udbud og efterspørgsel gennem en marketmaker, som handler på en handelsplads med en bufferbeholdning af beviser. Hvis beholdningen ikke er tilstrækkelig til at matche efterspørgslen, køber marketmaker beviser fra investeringsforeningen til den indre værdi plus emissionstillægget. Marketmaker puljer så sælgerne beviser med de nyudstedte beviser fra foreningen og sælger dem til køberne til en kurs, der ofte er bedre end det, der svarer til indre værdi plus emissionstillægget. Desuden køber marketmaker de udbudte beviser til en pris, der er relativt tæt på købsprisen. Dermed bliver kursspændet mellem købs- og salgspris væsentligt mindre end det teoretiske spænd på 2,5 pct.

Et mål¹⁷ på et gennemsnits kursspænd for de fem største investeringsforeningers detailafdelinger er 0,63 pct. i forhold til den indre værdi. For investor er det en fordel med et lille kursspænd, da det giver mulighed for at købe billigt og sælge dyrt i forhold til en handel i et større kursspænd. Det er derfor vigtigt med velfungerende handelspladser for beviserne, fordi konkurrencen i handlen med beviserne mindsker investors indirekte kurstab (der ses nærmere på dette i afsnit 3.4).

Generelt er det svært at vurdere, hvad emissionstillæg og indløsningsfradrag betyder for investor, når man ser på de gennemsnitlige årlige omkostninger. For det første fordi der er tale om engangsbetøb, som skal omregnes til et årlig sats - investorerne ejer ikke beviserne i lige lang tid (jo længere tid man ejer et investeringsbevis, jo mindre vil emissionstillæg og indløsningsfradrag betyde i det samlede billede). For det andet varierer omkostningerne betydeligt fra afdeling til afdeling.

17

Beregnet på baggrund af de afdelinger, der var priser på for CR5 den 21. marts 2006, kl. 11.58 på www.fundcollect.dk.

Et bud på de årlige omkostninger kan tage udgangspunkt i Danske Investes årsrapport. I 2005 modtog Danske Invest 221 mio. kr. i forbindelse med investorernes emissioner og indløsninger.¹⁸ I forhold til en samlet formue på ultimo 2005 på 73,7 mia. kr. udgjorde omkostningen til emission og indløsning for den gennemsnitlige investor 0,30 pct. Dette tal indgår i tallene i tabel 3.6, og det er således på dette punkt antaget, at den største danske investeringsforenings omkostninger er repræsentative.

Boks 3.5: Lægernes Pensionsinvestering

Lægernes Pensionskasse oprettede i 1992 Lægernes Pensionsbank, hvor pensionskassens medlemmer og deres husstande samt lægestuderende kan blive kunder. Der er tale om et lille pengeinstitut med kun én filial. Pensionskassen oprettede i 2004 Investeringsforeningen Lægernes Pensionsinvestering og Specialforeningen Lægernes Pensionsinvestering. Pensionskassen og pengeinstituttet placerer midler i disse to foreninger, og kunderne kan ligeledes placere frie midler i såvel pensionsopsparing som i en række af foreningernes afdelinger. Afdelingerne skiller sig især ud ved at være et produkt med lave omkostninger. For det første ved at emissionstillægget er relativt billigt. For aktieafdelingerne er emissionstillægget således kun 0,3-0,55 pct., og for obligationsafdelingerne er tillægget 0,15-0,25. For det andet ved at 4 af de 6 aktieafdelinger er indeksafdelinger, der har væsentligt lavere omkostninger end de aktivt forvaltede afdelinger, som præger det danske investeringsforeningsmarked i dag. Indeksafdelinger vil yderligere blive behandlet senere i kapitlet.

Kurtage

Udover emission og indløsningsfradrag skal investor også betale en direkte kurtage ved køb af investeringsbeviser. I detailpengeinstitutterne udgør kurtagen oftest 0,5 pct., og ved køb over netbank udgør den typisk 0,25-0,3 pct. Den gennemsnitlige kurtage pr. handel skønnes derfor til at udgøre 0,4 pct., og hvis man samtidig forsigtigt antager, at den gennemsnitlige investor beholder sine investeringsbeviser i 8 år, bliver den årlige omkostning til kurtagen på 0,10 pct., når der både bliver købt og solgt, jf. tabel 3.6.

Konkurrencen på markedet for investeringsbeviser

Der findes ikke et enkelt mål for konkurrenceintensiteten i en branche. Flere indikatorer peger på, at der er en række konkurrencemæssige udfordringer på investeringsforeningsmarkedet. Det gælder uanset, om man ser på markedet alene eller i forhold til konkurrencen i udlandet, over tid eller sammenligner forskellige dele af markedet.

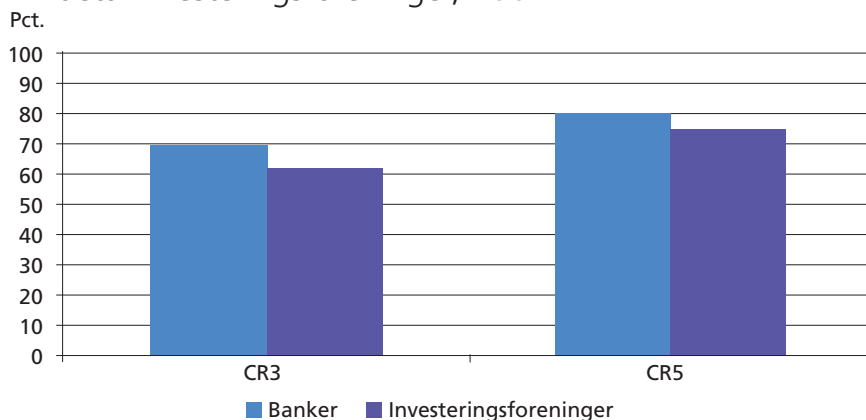
18

Tallene gælder udelukkende for Danske Investes detailafdelinger.

Markedet for investeringsforeningsbeviser

På investeringsforeningsmarkedet, ligesom på realkreditmarkedet, er pengeinstitutterne de afgørende distributionskanaler. Den høje koncentration på pengeinstitutmarkedet slår således næsten fuldt igennem på markedet for investeringsbeviser, jf. figur 3.8.

Figur 3.8: Markedskoncentration for pengeinstitutter og detailinvesteringsforeninger, 2004



Anm: I markedsandele for investeringsforeninger indgår ikke fåmandsforeninger og engrosforeninger.
Kilde: Tal fra Finanstilsynet.

Man kan sige, at en kunde vælger pengeinstitut og investeringsforening samtidigt. Derudover kan man også sige, at hver enkelt investeringsforening har monopol på det marked, som det tilknyttede pengeinstitut har i form af sit kundekartotek. Dette begrænser konkurrencen betydeligt. Selv om foreningerne er selvstændige, juridiske enheder, kan de reelt ikke agere uafhængigt af de tilknyttede pengeinstitutter. Foreningerne og pengeinstitutterne kommer til at fremstå som én enhed. Dermed er der ringe konkurrence mellem investeringsforeningerne i distributionsleddet, hvilket kan hæmme effektiviteten i forvaltningsleddet. Pengeinstitutter sælger dog også andre produkter til investorerne end investeringsbeviser, jf. boks 3.6.

Boks 3.6: Nye alternativer til investeringsforeninger

Flere pengeinstitutter er med succes begyndt at sælge de såkaldte strukturerede produkter, som er et alternativ til investeringsbeviser. Strukturerede produkter sælges som en form for obligation og er ofte mere komplicerede i deres opbygning end investeringsbeviser. De kan bestå af forskellige finansielle instrumenter såsom optioner og futures i kombination med obligationer eller bankindskud.



Til trods for kompleksiteten er de ikke underlagt samme grad af tilsyn, hvilket stiller større krav til investeringsrådgiveren. I 2005 blev det muligt for investeringsforeningerne at lave et andet alternativ i form af hedgeforeninger, som er reguleret, men har videre rammer for placering af midlerne end de almindelige foreninger. De forbindes ofte med en større risiko end almindelige investeringsforeninger. Dog er disse underlagt en højere grad af investorbekyttelse end de såkaldte strukturerede produkter.

Forbindelsen mellem pengeinstitutter og investeringsforeninger betyder også, at de udenlandske investeringsforeninger har svært ved at komme ind på markedet. Mange udenlandske foreninger finder slet ikke det danske marked interessant, da begrænsningen i konkurrencen reducerer et i forvejen lille marked. Således har omkring 800 udenlandske afdelinger med i alt ca. 2.000 andelskasser¹⁹ tilladelse til at sælge beviser, mens der er udbudt ca. 400 afdelinger.

Sammenligning med udlandet

En sammenligning af omkostningerne med de udenlandske investeringsforeninger viser, at de danske investeringsforeninger har gennemsnitlige omkostninger, jf. tabel 3.10. Denne sammenligning undervurderer dog de udenlandske foreningers omkostninger, da de udenlandske foreninger bl.a. ikke opgør alle omkostninger til markedsføring. Når der tages hensyn til dette, ligger omkostningerne i de danske foreninger lavere end i udlandet. Dette er dog ikke ensbetydende med, at omkostningerne i de danske foreninger ikke kan blive lavere.

Tabel 3.10: Administrationsomkostninger i investeringsforeninger

Pct. af formue	Alle	Aktier	Obligationer	Europa Aktier	Globale aktier
Danmark	1,06	1,29	0,57	1,16	1,25
Belgien	1,00	1,06	0,40	0,95	1,15
Holland	1,00	1,00	0,70	0,96	1,00
Frankrig	1,20	1,50	1,00	1,35	1,40
Tyskland	1,10	1,35	0,75	1,25	1,50
England	1,50	1,50	1,00	1,50	1,50

Kilde: Morningstar.dk, -.be, -.nl, -.fr, -.de, -.co.uk 27. februar 2006. Aktiesammenligningen sker på baggrund af Morningstarkategorierne Europe Large Cap Blend og Global Large Cap Blend.

I denne opgørelse er der ikke taget hensyn til handelsomkostninger, emissionstillæg og indløsningsfradrag samt investors kurtag.

19

I udlandet har den enkelte afdeling flere andelskasser (forskellige kundegrupper) som ikke nødvendigvis har de samme omkostninger.

Sammenligning af de største detailafdelinger med øvrige afdelinger
 Det danske marked for investeringsbeviser er i høj grad et nationalt marked og er derfor kun i et lille omfang i konkurrence med de udenlandske investeringsforeninger. I udlandet betegnes foreningerne oftest som fonde.

Det opdeltede marked har konsekvenser for effektiviteten. Europa-Kommissionen har i grønbogen om forbedring af EU-rammerne for investeringsfonde påpeget, at den europæiske branche ikke udnytter stordriftsfordele nok i forhold til amerikanske fonde. De europæiske fonde er til sammenligning små og mange, hvilket medfører større omkostninger.

Der er ikke udsigt til, at danske investeringsforeninger kan blive lige så store og dermed lige så effektive som amerikanske fonde. Men når man ser på værdikæden i foreningerne, jf. figur 3.7, må man formode, at der allerede på nuværende tidspunkt vil være stordriftsfordele ved de dele, der kan betegnes som forvaltning (investeringsrådgivning, direkte og indirekte handelsomkostninger, depotselskab og almindelig administration). Hvis foreningerne er tilstrækkeligt store, vil der være stordriftsfordele på aktiviteter, som de enten selv foretager eller outsourcer til andre parter.

Tabel 3.11: Omkostninger i investeringsforeninger, pct. af formuen om året

	De 5 største foreningsgruppers detailafdelinger	Resterende detailafdelinger	I alt, jf. tabel 3.6
Forvaltning	0,63	1,05	0,70
Distribution	0,75	0,54	0,71
Kurtage	0,10	0,10	0,10
I alt	1,48	1,69	1,51

Anm: Direkte og indirekte handelsomkostninger, som indgår i forvaltning, og emissionstillæg hhv. indløsningsfradrag, som indgår i distribution, er sat som en fast omkostningsprocent. Det har ikke været muligt at beregne separate tal for foreningerne. Ekskl. afdelinger oprettet i 2004. Som ved tabel 3.6 er der tale om tal fra både 2004 og 2005.

Kilde: Egne beregninger efter tal fra Finanstilsynet.

De største detailafdelinger har været i stand til at hente stordriftsfordele på forvaltningsaktiviteterne, jf. tabel 3.11. På dette område er omkostningerne lavere end for alle investeringsforeninger og specialafdelinger under ét. Disse fordele går dog i et betydeligt omfang til ”moderbanken/moderbankerne” som fortjeneste for adgangen til distributionsnettet.

Sammenligning over tid

Da der er en usikkerhed ved at sammenligne omkostningerne i investeringsforeningerne på tværs af lande, er en anden mulighed at se på omkostningerne over tid.

Ser man på omkostningerne i de største foreningsgruppers detailafdelinger i perioden fra 1999 til 2004, er der sket en væsentlig stigning i omkostningerne til markedsføring og distribution. Her indgår 77 afdelinger, som eksisterede i 1999 og på det tidspunkt havde en formue på over 100 mio. kr. Den samlede formue i de 77 investeringsforeningsafdelinger er vokset fra 111 mia. i 1999 til 148 mia. i 2004. Det er ikke muligt at indregne direkte og indirekte handelsomkostninger samt omkostninger til emissionstillæg og indløsningsfradrag, da tal ikke foreligger for 1999.

Tabel 3.12: Omkostningsanalyse af de største detailafdelinger, 1999-2004

	1999	2004
Administrationsomkostninger (pct. af beholdning)	0,50	0,69
– herunder forvaltning (undtagen handel med værdipapirer)	0,31	0,25
– herunder beholdningsprovision	0,19	0,44

Anm: Administrationsomkostningerne er eksklusiv direkte og indirekte handelsomkostninger, emissionstillæg og indløsningsfradrag samt kurtage. Tallene er for 77 afdelinger i CR5, herunder Danske Invest, Nordea Invest, Jyske Invest, Syd Invest og Bankinvest, der eksisterede både i 1999 og 2004. Tallene afviger derfor fra tabel 3.11.

Kilde: Tal fra Finanstilsynet.

Analysen viser, at investeringsforeningerne er blevet mere effektive i forvaltningsleddet, hvor omkostningerne er faldet. Investorerne mærker dog ikke den øgede effektivitet, da beholdningsprovisionen er mere end fordoblet siden 1999, jf. tabel 3.12. De samlede udgifter til beholdningsprovisionen er steget fra 216 mio. kr. til 651 mio. kr. eller fra 0,19 pct. til 0,44 pct. Pengeinstitutterne har altså øget indtjeningen på beholdningsprovisionen markant.

Samlet er der tegn på, at investeringsforeningerne er effektive i produktionsleddet, men at konkurrencen er hæmmet i distributionen. Medlemmerne får ikke så stor gavn af stordriftsfordelene, som de burde.

Udfordringer for investeringsforeningerne, privatkunder og aftalepartnere

En række tiltag kan øge konkurrencen på investeringsforeningsmarkedet.

Konkurrence i distributionen

Pengeinstitutterne dominerer salget af investeringsforeningsbeviser, og det begrænser konkurrencen imellem investeringsforeningerne. Det giver investeringsforeningerne og deres kunder nogle udfordringer.

For det første kan man forestille sig andre distributionskanaler end pengeinstitutterne. En kanal kunne fx være pensionselskaber og forsikringselskaber, som i forvejen selv formidler opsparing, og for hvem det blot kræver, at de opretter et datterselskab til at sælge investeringsbeviserne igennem. Det kan sætte pengeinstitutternes provisioner – især beholdningsprovisionen – under pres, og kan øge effektiviteten og sænke omkostningerne i distributionen. Nogle af de eksisterende foreninger er så tæt knyttet til depot-selskabet, at nye distributører næppe får adgang til at sælge deres beviser. Nye distributører skal derfor enten selv oprette nye foreninger og/eller sælge beviser fra de mest uafhængige investeringsforeninger.

Som en anden distributionskanal kan investeringsforeningerne også sælge beviserne direkte fx ved salg over internettet, hvor et stigende antal privatpersoner alligevel handler andre værdipapirer. På den måde kan kunden og foreningen spare beholdningsprovisionen. Det må forventes, at det vil være de mest uafhængige foreninger eller nye foreninger (via pensionskasser eller lignende), der kommer til at sælge beviser direkte på internettet. Men selv om det blot bliver få foreninger, vil det kunne lægge et pres på pengeinstitutterne, som i dag fungerer som den eneste distributionskanal.

For det andet bør pengeinstitutterne åbne for salg af beviser fra flere forskellige investeringsforeninger. De største detailpengeinstitutter har typisk kun i et begrænset omfang aftaler med andre end deres egen investeringsforening. Det kræver dog også, at investeringsforeningerne er villige til at lave aftaler med flere pengeinstitutter om salg af foreningens beviser.

God skik for bankrådgivning

Provisionsstrukturen fremmer i høj grad salget af beviser i pengeinstituttets egen forening. Det kan gå ud over andre – måske mere effektive – foreninger. Hvis pengeinstituttets rådgivning til kunden afhænger af det, som pengeinstituttet tjener på handlen og ikke kundens behov for at erhverve den mest effektive afdeling, er det derfor et problem for konkurrencen.

En finansiel virksomhed skal indgå eller bekræfte alle væsentlige aftaler med sine kunder i papirformat eller på andet varigt medium, jf. bekendtgørelse om god skik § 4. Den finansielle virksomhed skal ifølge § 5 yde rådgivning til kunden af egen drift eller efter anmodning, og rådgivningen skal tilgodese kundens interesser. Hvis en finansiel virksomhed eller medarbejderen har en særlig interesse i rådgivningens resultat, skal kunden informeres om arten og omfanget af denne interesse, jf. § 9 i bekendtgørelsen.

En række pengeinstitutter giver allerede i dag skriftlig dokumentation for investeringsrådgivning. Finanstilsynet er i øjeblikket i færd med at undersøge, hvorledes rådgivningsreglerne er udformet i Norge og Sverige for bl.a.

at få et overblik over, om der her stilles krav om en større grad af skriftlighed, end tilfældet er i Danmark.

Gennemsigthed

De mange omkostninger, tillæg og fradrag er ganske vist ofte åbent tilgængelige, men det bliver de ikke gennemskuelige af. Branchen bør i stedet være enige om at samle omkostningerne i ét enkelt nøgletal, som svarer til ÅOP ved kredit og lån, og som indeholder *alle* omkostningerne ved køb af investeringsforeningsbeviser. I dette nøgletal bør således indgå både handelsomkostninger og gennemsnitlige omkostninger ved emission og indløsning, fx beregnet ud fra en standardantagelse om beholdningsperiode.

De investeringsforeninger, der har afdelinger noteret på en uafhængig handelsplads, har overvejet at lade afdelingerne afnotere. Det er medlemmerne af foreningen, der skal give bestyrelsen bemyndigelse til at foretage en afnotering. Både medlemmer og bestyrelse skal være opmærksomme på, at omkostningerne for det enkelte medlem ikke er særligt store. De samlede omkostninger for de noterede foreninger vil udgøre ca. 8 mio. kr. i 2006. I forhold til at de noterede afdelinger har en samlet formue på ca. 140 mia. kr., svarer omkostningerne til 0,006 pct. Det er en meget lille procentdel af de gennemsnitlige omkostninger på 1,51 pct. for detailafdelingerne, jf. tabel 3.6.

Bestyrelserne og medlemmerne skal være opmærksomme på, at konkurrencen og kunderne lider skade på flere måder, når beviserne ikke er noteret på en handelsplads. For det første mister investorerne muligheden for at byde ind i kursspændet. For det andet vil det gå ud over gennemsigtheden på markedet. For det tredje vil det ikke længere være muligt at bruge kursen på handelspladsen som reference for ”best execution”, der sikrer en økonomisk fordelagtig handel for investor.

Kursen på investeringsbeviserne er udsat for større konkurrence på en markedsplads, og uden denne konkurrence vil kursspændet på beviserne blive større, hvilket vil medføre større handelsomkostninger for investor. Foreningernes bestyrelser bør derfor ikke blot sikre, at investorernes midler placeres bedst muligt, men også sikre bedst mulig konkurrence i handlen med foreningens beviser til fordel for medlemmerne.

Indeksafdelinger

Det danske detailinvesteringsforeningsmarked er i dag præget af aktivt forvaltede porteføljer. Alternativet til aktivt forvaltede afdelinger er de såkaldte indeksafdelinger. Indeksafdelinger følger automatisk fordelingen i et indeks, som eksempelvis kunne være OMX, Eurostoxx 50, S&P 500, MSCI World og lignende. Der er ca. 30 indeksafdelinger i Danmark. Kun Danske Invest, BG

Invest, Bank Invest, Lægernes Pensionsinvestering og Sparindex har oprettet indeksafdelinger. Til sammenligning er der i alt 239 aktieafdelinger, der samtidig kan betegnes som detailafdelinger.

Indeksafdelinger er billigere, fordi afdelingens porteføljepleje blot består i at spejle det pågældende indeks. Det gør det muligt at spare på rådgivning, administration, analyser, løn osv. Indeksafdelingerne sparer også penge på handelsomkostninger, fordi man ikke handler så tit som de aktivt forvaltede afdelinger.

Argumentet for at investere i indeksforeninger er, at markedet er effektivt. Den aktuelle aktiekurs på fondsbørsen vil derfor afspejle al tilgængelig information. I den situation er det tilfældigheder, som afgør, om man tjener mere eller mindre end ”benchmark”. I gennemsnit kan man derfor ikke slå indekset ved aktiv porteføljepleje, tværtimod vil omkostningerne herved mindske afkastet. Det større antal handler, som aktivt forvaltede afdelinger kræver, forværrer dette forhold yderligere.

Årligt er det cirka halvdelen af de aktivt forvaltede investeringsforeninger, der slår indeks. Dog er det ikke den samme halvdel hvert år, og over tid falder sandsynligheden for, at den enkelte aktivt forvaltede afdeling slår indeks, jf. tabel 3.13. Indeksafdelinger vil derfor i længden være den bedste investering for den gennemsnitlige investor, selvom enkelte aktivt forvaltede foreninger vil give et bedre afkast end indeksforeninger.

Tabel 3.13: Afkastsammenligning af aktivt forvaltede detailafdelinger med indeks

Område	I antal		I pct.	
	Bedre end	Dårligere end	Bedre end	Dårligere end
Danmark				
1 år	11	11	50	50
3 år	12	9	57	43
5 år	7	12	37	63
7 år	4	10	29	71
10 år	1	10	9	91
Europa				
1 år	18	7	72	28
3 år	6	14	30	70
5 år	2	16	11	89
7 år	3	9	25	75
10 år	0	5	0	100

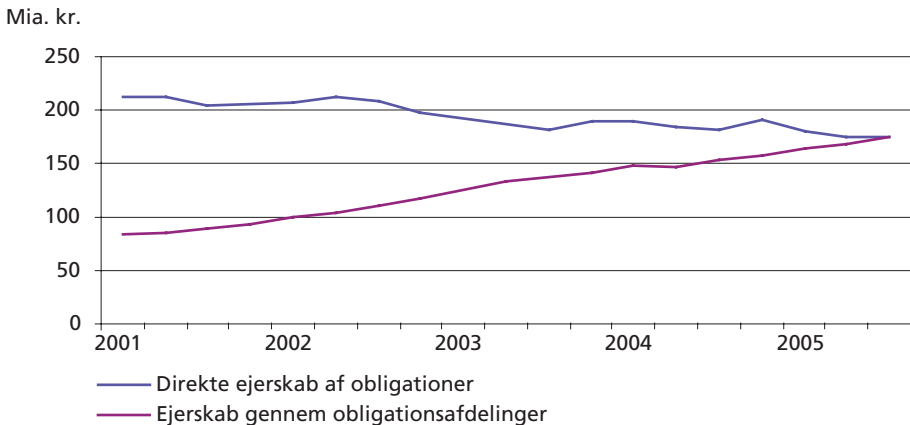
Kilde: Investeringsrådets beregninger ud fra IFR's officielle afkastingsstatistik 31. januar 2005.

Det er svært at sige, hvorfor der kun er få indeksafdelinger. Det kan dog være et tegn på dårlig konkurrence, når der primært udbydes dyre produkter, som det er tilfældet på det danske detailinvesteringsforeningsmarked i dag.

Obligationsafdelinger

Fra 2001 og til 3. kvartal 2005 er formuen i obligationsafdelinger vokset fra 83 mia. kr. til 173 mia. kr. Hvis man i samme periode ser på husholdningernes kursværdi af direkte investering i obligationer, er der tale om et fald fra 211 mia. kr. til 173 mia. kr., jf. figur 3.9. Obligationsafdelingerne har med andre ord haft fremgang på bekostning af direkte obligationsinvesteringer.

Figur 3.9: Husholdningernes ejerskab af obligationer



Anm.: Tallene er eksklusiv husholdningernes ejerskab af udenlandske obligationsafdelinger. Denne beholdning er dog begrænset.

Kilde: Nationalbanken.

Trods fremgangen for obligationsbaserede afdelinger er spørgsmålet, om obligationsafdelingerne kan betale sig for investor i forhold til en direkte investering i obligationer.

Investering i obligationer fra virksomheder og lande med kreditrisiko kræver en vis ekspertise, som de færreste private besidder. Disse investeringer kan med fordel foregå i en investeringsforening. Omvendt kan det næppe betale sig, når det gælder investeringer i likvide obligationer med lav risiko.

Om obligationsafdelinger kan betale sig, afhænger dog også af investors personlige ønsker. Nogle investorer ønsker ikke at have besværet ved at geninvestere udtrækninger, men det gør en forening automatisk. Nogle investorer vælger nok obligationsafdelinger, fordi det er nemt. Men det er ikke altid, at indirekte obligationsinvestering er økonomisk fordelagtig. Det er i

den sammenhæng uheldigt, at pengeinstitutterne får provision af at sælge investeringsbeviser, også i obligationsafdelinger, men ikke ved at sælge obligationer direkte. Pengeinstituttet bør derfor kunne forklare kunden, hvorfor det anbefaler obligationsafdelinger frem for en direkte investering.

Skat

Et problem for de konkurrerende udenlandske investeringsforeninger er de danske skatteregler. Der er skattemæssig forskel på, om beviserne er i en udbyttebetalende eller i en akkumulerende afdeling.

Investerer man i en akkumulerende afdeling, bliver man beskattet efter det såkaldte lagerprincip. Lagerprincippet medfører, at både realiserede og urealiserede gevinster (og tab) bliver opgjort ved udgangen af året. For investor bliver det overført til det efterfølgende år og beskattet som kapitalindkomst. En gevinst bliver derfor lagt oven i den personlige indkomst, som man betaler både bundskat, mellemskat og eventuelt topskat til staten samt kommunal og amtskommunal skat af. Betaler man topskat²⁰, vil skattesatsen på indkomsten fra akkumulerende afdelinger ligge tæt på den maksimale skattesats (det skrå skatteloft) på 59 pct., afhængigt af den enkelte investors kommunale og amtskommunale skattesats.

Omvendt bliver indkomst fra udbyttebetalende afdelinger beskattet som aktieavance. Det betyder, at den del af udbyttet, der stammer fra en realiseret kursgevinst samt udbyttet på de aktier, som foreningen ejer, bliver betragtet som aktieindkomst, jf. personskattelovens § 4a. Skatten på aktieindkomst under 44.300 kr. er 28 pct. Over denne grænse er satsen 43 pct., jf. personskattelovens § 8a, stk. 1 og 2.²¹

En person, der betaler topskat, skal altså vælge mellem en skattesats på hhv. 43 og 59 pct., når der vælges mellem en udbyttebetalende eller en akkumulerende afdeling. De forskellige beskatninger betyder, at der er et kraftigt incitament for investor til at købe beviser i udbyttebetalende afdelinger. Det bliver til et konkurrenceproblem for de fleste udenlandske fonde, da de næsten udelukkende er akkumulerende.

Der er dog mulighed for, at foreninger med akkumulerende (danske såvel som udenlandske) afdelinger kan vælge skattemæssig status som udbyttebetalende forening. Det kræver dog, at foreningen indsender årsrapport, oplysninger om udlodningens sammensætning, beregning af en lovreguleret minimum udlodning m.v., som om de var udbyttebetalende, til de danske

²⁰ Personlig indkomst plus kapitalindkomst på mere end 318.700 kr.

²¹ Udbytte fra aktiebaserede afdelinger kan dog også indeholde en del, som bliver beskattet som kapitalindkomst.

skattemyndigheder.²² Især for udenlandske foreninger – der ikke er fortrolige med det danske system – er dette upraktisk og dyrt set i lyset af, at Danmark er et relativt lille marked. En udenlandsk forening har tilkendegivet, at omkostningerne ved at have status som udbyttebetalende forening i Danmark vil løbe op i ca. en halv mio. kr. årligt selv ved ganske få afdelinger.

For at gøre det lettere for udenlandske foreninger at markedsføre sig i Danmark bør de administrative byrder ved at have status som udbyttebetalende forening derfor reduceres. Omkostningerne ved at have denne status er en barriere for udenlandske foreninger.

3.4 HANDEL MED AKTIER OG OBLIGATIONER

Et effektivt marked for handel med aktier er vigtigt både for virksomheder, der ønsker risikovillig kapital, og for investorer. Investering i værdipapirer er et alternativ til andre former for opsparing, og udstedelse af værdipapirer er for virksomhederne et alternativ til lån. God konkurrence om handel med værdipapirer kan derfor bidrage til bedre konkurrence om pengeinstitut-kundernes opsparing såvel som virksomhedernes lån.

Internethandel med aktier er et alternativ til traditionel værdipapirhandel, dvs. den handel hvor kunden efter kontakt med pengeinstitutrådgiveren får handlen gennemført. Handel med aktier over internettet er billigere men stiller større krav til forbrugerne end traditionel handel. Hertil kommer, at der er flere udbydere af handel med aktier over internettet, der ikke er pengeinstitutter. Det giver mulighed for større konkurrence på handel med værdipapirer end på øvrige pengeinstitutydelser.

I starten af 2006 sænkede en række internetbaserede pengeinstitutter deres kurtage for aktiehandel over internettet. Det bevirkede, at de store pengeinstitutter også satte prisen ned. Ultimo 2005 var kurtagen hos størstedelen af de store pengeinstitutter 250 kr. for en handel over internettet på 50.000 kr., i marts 2006 var den 150 kr.

Det var de internetbaserede pengeinstitutter, der startede denne konkurrence på prisen, og det er fortsat disse pengeinstitutter, der har den laveste pris. I marts 2006 var prisen hos de internetbaserede pengeinstitutter i gennemsnit 65 kr. for en handel på 50.000 kr.

Der er tre hovedformer for handel med værdipapirer i Danmark: 1) Straks-handel, hvor en kundehandel gennemføres øjeblikkeligt mod værdipapir-

handlerens egenbeholdning og til en pris, som værdipapirhandleren stiller overfor kunden. 2) Børshandel, der er kendetegnet ved, at en kunde udbyder aktier til salg eller byder på at købe aktier på markedet; i modsætning til strakshandel er der chance for at opnå en bedre pris og risiko for, at der ikke er en modpart på børsen, der ønsker at acceptere budet eller udbuddet. 3) Gennemsnitkurshandel, hvor handlen gennemføres til en pris, der beregnes som et gennemsnit af dagens handler opgjort på et bestemt tidspunkt.

Hvis den bedste købspris på en handelsplads er 130, og bedste salgspris er 129, er det muligt for kunden (og værdipapirhandleren) hhv. at købe og sælge til disse kurser. Hvis handlen gennemføres uden om en handelsplads, skal værdipapirhandleren – efter den gældende regel om best execution – tilbyde at købe og sælge til mindst lige så gode kurser som på handelspladsen. Hvis kunde A, der ønsker at købe 1.000 aktier, og kunde B, der ønsker at sælge 1.000 aktier, henvender sig til værdipapirhandleren, skal kunde A betale 130.000 kr. for købet, mens kunde B får 129.000 kr. for salget.

Hvis kunde A og B havde lagt deres ordrer ind på en handelsplads, kunne de have konkurrenceudsat de ordrer, der lå der i forvejen. Kunde B kunne tilbyde at sælge aktier billigere end kurs 130, fx ved tilbud om salg til kurs 129,50. Dette kan ikke gøres i den direkte handel med værdipapirhandleren, da strakshandelssystemer fungerer som fastprissystemer.

Tilbud om salg til kurs 129,50 konkurrenceudsætter de øvrige tilbud om salg, og det giver bl.a. kunde A mulighed for at købe billigere end kurs 130. Når kunde A og B møder hinanden på en handelsplads og handler direkte med hinanden, opnår de tilsammen en gevinst på 1.000 kr.

Børshandlens andel af den samlede handel med aktier har betydning for konkurrencen på aktiemarkedet. En større andel af børshandel betyder, at flere aktører ”mødes” og handler. Når flere købere og sælgere mødes direkte med hinanden, reducerer det kursspændet (forskellen mellem købs- og salgs-kurs). På den baggrund er kursspændet i det følgende anvendt som et mål for konkurrencen. Handel, der ikke sker som børshandel, flytter likviditeten fra børsmarkedet til andre dele af markedet (fx strakshandler), hvor det ikke er muligt at byde ind i spreadet. Større børshandel vil således føre til bedre konkurrence og mindre kursspænd.

En stigning på omkring 10 pct. point i andelen af børshandel vil bringe Fondsbørsen op på niveau med de øvrige OMX børser (Sverige og Finland). En sådan stigning vil reducere kursspændet og føre til en samlet besparelse på mere end 410 mio. kr. for kunderne.²³

Som det også er grundlaget i MiFID²⁴, vil det ikke være hensigtsmæssigt at tvinge al handel over på børserne. Det skyldes, at der indtil videre er en større fleksibilitet i også at tilbyde handel med værdipapirer uden om børserne. Fx tilbyder pengeinstitutterne handel uden for Fondsbørsens åbningstid. Desuden tilbydes handel med enkelte aktier, hvor der ikke nødvendigvis er priser på Fondsbørsen. Man bør derfor ikke stræbe mod, at al handel skal ske over en handelsplads.

Udviklingen de sidste tre år er gået i retning af mere konkurrence på markedet for værdipapirhandel. Det svenske selskab OMX har købt Københavns Fondsbørs (KF)²⁵, der er flere udenlandske medlemmer af KF, adgang til information på markedet er bedre, der er kommet flere udbydere af internethandel. Hertil kommer, at nye regler for bl.a. værdipapir-handelspladser kan bidrage til mere konkurrence. Reglerne er i direktivet for markeder for finansielle instrumenter (MiFID²⁶).

De fleste pengeinstitutter i Danmark skelner i deres kurtage ikke mellem børshandel og strakshandel. Handelsbanken har som et af de eneste pengeinstitutter valgt at prisdifferentiere mellem børshandel og strakshandel. Handelsbanken har oplyst, at prisdifferentieringen skyldes langt lavere administrationsomkostninger ved børshandel i forhold til strakshandel i Handelsbanken. De lavere administrationsomkostninger ved børshandel skyldes, at ordren automatisk kan videresendes elektronisk til Fondsbørsen, mens en strakshandel skal behandles af pengeinstituttet.

Styrelsen har fået oplyst, at andre pengeinstitutter har lige store omkostninger til børshandel som de har til strakshandel. Disse omkostninger udgør et vigtigt element i betragtningerne i MiFID.

Det følger af MiFID, at forskellige omkostninger til forskellige handelssystemer skal afspejle sig i forskellige omkostninger for kunden. Når det er muligt direkte at videresende en ordre til Fondsbørsen, er det ensbetydende med, at omkostningerne for kunden ved gennemførelse af en strakshandel kan blive større end omkostningerne ved at gennemføre en børshandel.

Ved ens kurser i strakshandelssystemet og børsen (eller et andet reguleret marked eller MHF) skal værdipapirhandleren – ved højere omkostninger i strakshandelssystemet – gennemføre handlen som en børshandel. Når der

24 *MiFID er blevet kaldt for det finansielle markeds nye grundlov og er nærmere beskrevet i baggrundsnotat, som kan findes på www.ks.dk.*

25 *OMX's køb af KF kan imidlertid også på længere sigt give mulighed for mere begrænset konkurrence, da udstedere ikke kan bruge OMX Stockholm og KF som uafhængige substituerbare handelspladser.*

26 *Direktivet 2004/39/EC blev vedtaget 21. april 2004 og skal være implementeret senest 13. januar 2007 med virkning fra senest 1. november 2007. Direktivet omfatter aktier, obligationer og andre værdipapirer.*

er højere omkostninger i strakshandelssystemet, vil det således kun være i situationer, hvor der er bedre priser i strakshandelssystemet end på børsen (eller et andet reguleret marked eller MHF), at handlen kan gennemføres som en strakshandel. Omvendt vil lavere omkostninger i strakshandelssystemet være ensbetydende med, at handlen kan gennemføres i strakshandelssystemet til samme priser, som der er gældende på børsen (eller et andet reguleret marked eller MHF).

Handel med obligationer

Obligationsmarkedet i Danmark er blandt de største i Europa. Kun børsene i London, Spanien og Stockholm har større omsætning af obligationer. Denne omsætning dækker dog over meget forskellige instrumenter i de nævnte lande. I 2004 blev der omsat for mere end 7.000 mia. kr. på det danske obligationsmarked, hvilket er over ti gange så meget som omsætningen på det danske aktiemarked, der var på lidt under 600 mia. kr.

Obligationer handles hovedsageligt på det såkaldte telefonmarked. I Konkurrenceredegørelse 2003 blev der peget på, at systemet med telefonhandel på bekostning af børshandel fungerer godt for de institutionelle aktører, men mindre godt for de mindre investorer og låntagere. Det skyldes, at markedet er uigennemsigtigt for de mindre investorer og låntagere.

Københavns Fondsbørs igangsatte i 2003 et projekt, hvor deltagerne drøftede, om der kunne laves et system på Københavns Fondsbørs, der i højere grad kunne være med til at skabe kurserne. Der kom imidlertid ikke noget resultat ud af projektet.

Der er imidlertid allerede i dag udstedere af obligationer, der sikrer, at der stilles priser på en række af deres obligationer på Fondsbørsen. BRF Kredit stiller således priser på børsen via deres marked maker. Det er disse kurser, der er udgangspunktet for afregning med kunder, der laver fastkursaftaler.

Konkurrencerådets godkendelse af fusionen mellem Nykredit og Totalkredit skete på baggrund af en række tilsagn, herunder tilsagn om at stille priser på fusionsparternes mest likvide obligationer på fondsbørsen. Dette er sket siden 1. april 2004. Ved at stille priser i et offentligt handelssystem bliver priserne tilgængelige for alle parter – herunder de mindre investorer.

Der er dog stadig en meget lille andel af handlen med obligationer, der sker som handel over børsen. For at kursdannelsen på obligationsmarkedet kan blive mere gennemsigtig, bør alle obligationsudbydere – på lige fod med Nykredit og BRF – sikre, at deres obligationer bliver udbudt til køb og salg på børsen.

BILAG 3.1: PROBLEMER VED GRÆNSEOVERSKRIDENDE BANKVIRKSOMHED: MOMS OG INDSKUDSGARANTI

Indretningen af reglerne omkring moms og de danske skattemyndigheders fortolkning heraf giver problemer for virksomheder, der driver grænseoverskridende bankvirksomhed. Ydelser, som udveksles mellem moder- og datterselskaber, er som udgangspunkt momspligtige. Dog kan moder- og datterselskaber i samme land oprette en fælles moms-gruppe for sine virksomheder (såkaldt fællesregistrering), som undtager intern handel fra moms. Ifølge EU's regler kan man dog ikke oprette sådanne moms-grupper på tværs af landegrænser. Det betyder i praksis, at centralisering på tværs af grænserne af back office funktioner som HR, administration og kommunikation indenfor samme koncern gør udvekslingen af ydelser mellem aktiviteter i forskellige lande momspligtige.

Det er et stort problem for pengeinstitutter, idet det meste af deres virksomhed er fritaget for moms, og der er derfor ingen indgående moms, som pengeinstitutterne kan fradrage momsen i. Dermed bliver eventuelle effektiviseringsgevinster ved en grænseoverskridende centralisering af de pågældende funktioner belagt med en afgift på 25 pct. i forhold til, hvis pengeinstituttet opretholder back office funktioner separat i hvert land.

Europa-Kommissionen er klar over problemet og arbejder på at fremsætte forslag, som kan løse det. Nogle lande accepterer dog med henvisning til det eksisterende regelsæt – nemlig en fritagelse i sjette momsdirektivs artikel 13-A(f) – at afgiftsfritage transaktioner mellem virksomheder i ét land og disses koncernhovedkvarter i et andet land. Det gør skattemyndighederne i Sverige, Finland, Irland, Luxemburg, Italien og til en vis grad også i Tyskland. De danske skattemyndigheder fortolker direktivet på en anden måde. Kommissionen tillader i praksis begge fortolkninger og giver dermed medlemslandene et spillerum.

Det andet problem er indskudsgarantiordninger. Hvert land har sin ordning, og nogle er rene forsikringer, mens andre er opsparingsordninger, hvor pengeinstitutterne deponerer et beløb, som i princippet kan trækkes ud igen. Udenlandske pengeinstitutter er som udgangspunkt dækket af deres hjemlands indskydergarantiordninger, men med mulighed for at supplere med dækning i værtslandet, hvis denne giver en bedre dækning end hjemlandets ordning (såkaldt ”topping up”). Hvis en bank, fx Nordea, ønsker at omdanne sine pengeinstitutaktiviteter i Sverige til filialer af et europæisk selskab med hovedsæde i Danmark, vil filialerne i Sverige skulle flytte fra

den svenske til den danske indskydergarantiordning. Det betyder en ekstra deponering i indskydergarantiordningen i Danmark, men modsat den danske ordning gør den svenske ordning det ikke muligt at trække tidligere indskud ud i ordningen. Selvom pengeinstituttet ikke i praksis ændrer sin virksomhed ved en organisationsændring, så udløser det altså alligevel en ekstra betaling til indskydergaranti.

Det er ikke et problem, der er særligt knyttet til den danske indretning af indskydergarantiordningen. Tværtimod kunne problemet løses, hvis alle landes indskydergarantifonde blev indrettet som den danske. De nationale indskydergarantiordninger reguleres af minimumsregler i EU, som i øjeblikket er under revision.

Skadesforsikring

4.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Det danske forsikringsmarked er præget af fire store selskaber, som gennem en årrække har haft 65 pct. af markedet. Dertil kommer 6-8 mellemstore selskaber, som er landsdækkende, samt over 100 små selskaber, som typisk er lokale eller henvender sig til en snæver kundegruppe.

Danskerne havde i 2004 18 pct. højere forsikringsudgifter end det europæiske gennemsnit. I perioden 1992-2004 er præmierne pr. indbygger i Danmark steget 87 pct. mod 75 pct. for EU som gennemsnit. Imidlertid er der forskelle på forsikringsprodukterne og lovgivningen i de enkelte lande. Det betyder, at det er vanskeligt at sammenligne direkte.

I Danmark har selskaberne siden 2000 reduceret den andel af præmierne, der går til administration og erstatninger. Mens præmieindtægterne i perioden 2000-2004 er steget 24 pct., er erstatningerne kun steget med 5 pct., og omkostningerne er faldet med 9 procent. Det har medført, at selskaberne i 2003 og 2004 har haft et overskud på 7-9 mia. kr. før skat, hvilket svarer til en forrentning af egenkapitalen på 15 pct. Over en længere periode, 1996-2004, har egenkapitalforrentningen for forsikringssektoren dog alene været 9,3 pct. i gennemsnit, og dermed mindre end i private byrhverv under ét.

De seneste års udvikling har medført, at enkelte af de mellemstore selskaber har sat præmierne ned eller udbetalt ekstra bonus. Det gælder fx ALKA og GF-Forsikring. Blandt de fire største selskaber har Topdanmark oplyst at have justeret præmien ned for nogle kundegrupper.

Selskabernes markedsandele har ikke ændret sig væsentligt. Selv om sammenligninger viser store præmieforskelle mellem selskaberne, har det ikke ført til, at forbrugerne skifter selskab i nævneværdigt omfang. Forsikringsbranchens prisportal, Forsikringsluppen, viser fx, at mange elitebiler kan spare 2.000-3.000 kr. ved at skifte selskab, mens biler med en højere risikoprofil kan spare op til 10.000 kr. Bilforsikring er det største forsikringsområde. Det er samtidig det område, hvor udgifterne til erstatninger i forhold til præmien er faldet mest siden år 2000. Og udviklingen mod færre skader er fortsat, efter at Folketinget indførte klippekortsmodellen pr. 1. september 2005.

Det er ikke mere end 7-8 pct. af kunderne, der skifter forsikringselskab årligt. Denne andel kan dog vokse, efter at forsikringsbranchen generelt har forkortet sine opsigelsesvarsler til 1 måned fra september 2005. En tredjedel af kunderne er parate til at skifte selskab, hvis de kan opnå en besparelse på minimum 500 kr. Eksemplerne foran viser, at dette i en række tilfælde vil være muligt. Muligheden for at få en sådan besparelse bliver dog mindre, fordi kunderne skal betale stempelafgift til staten, når de opretter nye policer i et andet selskab.

Samtidig er det tankevækkende, at 61 pct. af forbrugerne oplyser, at de ikke er parate til at afsætte tid eller højst vil afsætte ½ time til at undersøge forsikringsmarkedet, selv om de kan spare minimum 500 kr. ved at skifte til et andet selskab. Uden en aktiv indsats fra forbrugerne er der næppe udsigt til ændringer i selskabernes markedsandele og dermed lavere priser. Præmierne kan fortsætte med at stige i henhold til de indekssklausuler, der går igen i hver police, og som automatisk giver selskaberne øgede indtægter år efter år, uanset udviklingen af omkostningerne.

Samlet er der mulighed for et øget konkurrencepres på selskaberne. Det kræver dog, at forbrugerne begynder at interessere sig mere for deres forsikringsforhold og de besparelser, de kan opnå ved at undersøge markedet. På pengeinstitut- og ejendomsmæglerområdet er det efterhånden almindeligt, at en stor del af forbrugerne ”handler om prisen”. En tilsvarende udvikling bør også slå igennem på forsikringsområdet.

På baggrund af analyserne i dette kapitel foreslås følgende initiativer, der kan fremme konkurrencen.

For det første er der behov for at sætte fokus på den måde, forsikringsbranchen regulerer præmierne på. Den største del af stigningen sker i form af en årlig indeksregulering som oftest efter Danmarks Statistiks timelønindeks. Indeksregulering er praktisk for selskaberne, fordi den er nem at administrere, men den har en række klare ulemper.

Når hele branchen indekserer præmierne, vænnes forbrugerne til, at præmiestigninger er naturlige, og at præmiestigninger ikke kan undgås ved at skifte selskab. Denne praksis er uheldig og ud fra en konkurrencemæssig vinkel ikke ”god skik”. Der er stort set ingen andre erhverv, der har samme indekseringstradition som forsikringsbranchen.

Problemet er den automatiske regulering – ikke det forhold, at der forekommer prisstigninger, hvilket sker i alle brancher. Hvis et selskab har behov for at hæve præmierne med mere end prisstigningerne på de ting, forsikringen skal dække, skal de blot meddele kunderne dette skriftligt. Herefter kan

kunderne tage stilling til, om de ønsker at skifte selskab. En sådan praksis vil lægge et vist pres på selskaberne for at dæmpe deres præmiestigninger.

Det forekommer ligeledes betænkeligt, når den del af præmierne – typisk ca. 25 pct. – som dækker administrationsomkostninger m.v., indekseres. Virkningen af en sådan indeksering er jo, at forsikringselskaberne ikke skal udvise samme årlige produktivitetstremsskridt i deres administration som i resten af den danske økonomi.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis selskaberne ændrer reguleringspraksis, og hvis forbrugerne er opmærksomme på reguleringsklausulerne.

En sådan praksisændring kan opnås uden nævneværdige forøgelser af forsikringselskabernes administrative byrder. Stort set alle selskaber udsender alligevel en policeoversigt til deres kunder hvert år.

For det andet er det vigtigt, at forbrugerne uhindret kan skifte til det selskab, hvor de får det bedste produkt til den bedste pris. Det er derfor væsentligt, at der ikke er afgiftsregler, som gør det dyrt at skifte.

Forsikringsbranchen har oplyst, at man skal op på en samlet besparelse på 300-1.000 kr., før kunden føler, at det er besværet værd at skifte selskab. Det er ikke svært at finde prisforskelle af denne størrelse på Forsikringsluppen. Imidlertid vil de kunder, som overvejer at skifte forsikringselskab, blive påvirket negativt af, at de skal betale stempelafgift til staten, hver gang de opretter en ny police. For en husstand, der flytter flere policer, kan ekstrabetalingen løbe op i 500 kr. eller mere. Derved forsvinder en del af den gevinst, kunden umiddelbart kunne få ved at skifte.

Det er relativt sjældent – og betænkeligt – at afgifter er indrettet, så de direkte rammer forbrugerne, alene fordi disse skifter leverandør. Sådanne afgifter er samfundsøkonomisk uheldige, idet konkurrencen begrænses.

Statens provenu fra stempelafgiften for de ”rene” skift, dvs. de situationer, hvor forbrugeren opsig en løbende forsikring – fx en bilforsikring – fordi man ønsker at forsikre samme bil i et andet selskab, er 40-45 mio. kr. om året. Det er 2 promille af de samlede årlige præmier på ca. 27 mia. kr. på privatmarkedet. Skadevirkningerne er, at forbrugerne mister noget af motivationen til at overveje, om de kan forsikre sig bedre og billigere hos konkurrenterne. Virkningen af afgiften er derfor sandsynligvis et samfundsøkonomisk tab. Det er dog næppe provenumæssigt selvfinansierende at fjerne afgiften, og en evt. afgiftsændring bør derfor indgå i en overordnet finanspolitisk afvejning.

For det tredje er det nødvendigt, at forbrugerne får bedre overblik over selskabernes samlede præstationer. Det kræver, at forbrugerne på en let og enkel måde kan orientere sig om de fordele, de kan opnå hos de enkelte selskaber, så de får bedre kort på hånden over for forsikringsselskabet. Her vil velfungerende prisportaler og ratingsystemer være en værdifuld hjælp.

De fleste forbrugere vil fokusere på prisen, når de sammenligner forsikringsprodukter. Men en ensidig fokus på prisen kan være utilstrækkelig, fordi den ikke giver forbrugeren et dækkende billede. Den lave pris kommer fx ikke forbrugeren til gavn, hvis den viser sig at være en følge af en police med begrænset dækning, dårligere service eller lavere erstatninger. En rating af forsikringsbranchen vil give forbrugeren et godt overblik over de forskellige selskabers målbare præstationer både samlet set og på produktniveau. Sådanne ordninger er kendt fra flere andre områder – fx fra investeringsforeningerne, jf. kapitel 3.

En rating skal bygge på en række forskellige parametre, der munder ud i en samlet vurdering af selskabernes produkter på de enkelte områder. Den samlede vurdering skal være enkel og dermed modvirke tendensen til, at forbrugerne ”drukner” i information.

En rating bør gennemføres som et brancheinitiativ i samarbejde med repræsentanter for forbrugerne og vil være et naturligt supplement til Forsikringsluppen, som branchen indførte i 2001. Luppen har gjort det lettere for forbrugeren at sammenligne priser og vilkår for familie-, bil- og husforsikringer. Luppen har nu fungeret i knap 5 år, og selv om den har fungeret godt, er der behov for en modernisering. Undersøgelser viser således, at Luppens brugere har svært ved at finde frem til alle relevante oplysninger inkl. priser. Forsikring & Pension har allerede taget de første initiativer til en revision af Luppen.

På den baggrund anbefales det:

- ▲ At selskaberne ændrer praksis for regulering af præmier, og at forbrugerne øger opmærksomheden omkring indekseringspraksis – herunder om præmierne følger et prisindeks og ikke et lønindeks. Indekseringen bør endvidere ikke omfatte den del af præmien, der modsvares af administrationsomkostninger.
- ▲ At reglerne om stempelafgift ændres, hvis det nødvendige provenu kan fremskaffes, så forbrugerne ikke skal betale afgift, når de skifter forsikringsselskab, hvis forsikringssituationen i øvrigt er uændret.
- ▲ At forsikringsbranchen årligt offentliggør en rating af skadesforsikrings-selskaberne og deres produkter.

4.2 KONKURRENCEN PÅ FORSIKRINGSMARKEDET

Forsikringselskabernes indtægter stammer først og fremmest fra salget til private forbrugere. De samlede præmieindtægter på privatmarkedet løb i 2004 op i 26,8 mia. kr. Hertil kommer 16,9 mia. kr. fra salg til erhvervsvirksomheder. En mindre del af præmieindtægterne – 10-15 pct. i 2004 – anvendes til at genforsikre selskabernes risici. Genforsikring gør det muligt for selskaberne at udbetale erstatning i tilfælde af meget store erstatningskrav. Næsten al genforsikring sker hos udenlandske selskaber.

Selskabernes præmieindtægter skal dække kundernes erstatninger, administrationsomkostninger og et overskud til ejerne. Afkastet af de meget betydelige reserver, selskaberne har opbygget, bidrager også til overskuddet. Egenkapital og forsikringsmæssige hensættelser i skadesforsikringssektoren var ved udgangen af 2004 samlet 107 mia. kr.

Forsikringselskaberne er under tilsyn. I Danmark kontrolleres selskaberne af Finanstilsynet, bortset fra de få selskaber der er under tilsyn fra udlandet.¹ Tilsynet er baseret på retningslinier for al forsikringsvirksomhed i EU og skal påse, at der altid er sikkerhed for kundernes krav.

Det følgende beskriver først en række centrale forhold – præmier, erstatninger, omkostninger og markedsstrukturen – hvor det er naturligt at sammenligne udviklingen i Danmark med andre EU-lande. Dernæst ses nærmere på konkurrenceforholdene i Danmark.

Præmier

Når man ser på hele perioden 1992-2004, er de præmier, danskerne betaler til deres forsikringselskaber, steget med 87 pct., jf. tabel 4.1. Det er mere end gennemsnittet i EU, der ligger på 75 pct. Ser man bort fra inflation, er forskellen 45 pct. i Danmark mod 35 pct. for gennemsnittet i 15 EU-lande (herefter EU15).² Præmieindtægterne i Danmark lå i 2004 18 pct. over EU15. Kun i England og Irland ligger de samlede præmiebetalinger pr. indbygger højere. Denne forskel bygger på data fra CEA – den fælles europæiske brancheorganisation for forsikringselskaber. CEA's tal kan udover prisforskelle også dække over, at indbyggerne forsikrer sig i forskelligt omfang, forskellige erstatningsregler m.v.

¹ If Skadesforsikring er fx under svensk tilsyn.

² EU15 omfatter Belgien, Danmark, England, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland og Østrig. Luxemborg er udeladt.

Ser man på opgørelsen fra Eurostat, var præmierne i Danmark 2003-04 15 pct. højere end EU9, jf. boks 4.1. Eurostats opgørelser omfatter kun prisforskelle.

Tabel 4.1: Præmierne for skadesforsikring

	Præmier pr. indbygger i euro				1992-2004 Stigning, pct.	
	1992	2002	2003	2004	Løbende priser	Inflationskorrigeret
England	626	1.161	1.152	1.237	98	50
Irland	413	1.014	1.070	1.135	175	92
Danmark	551	845	943	1.032	87	45
Tyskland	654	926	963	996	52	25
Frankrig	538	784	839	878	63	35
Belgien	577	764	798	838	45	15
Sverige	438	585	756	770	76	40
Italien	334	569	597	613	83	29
Finland	344	494	510	540	57	35
EU15	501	800	835	878	75	35

Anm. 1: De anførte lande er de samme som i analysen i Konkurrenceredegørelse 2002, kapitel 3.

Anm. 2: CEAs tal omfatter både privat- og erhvervsforsikring. Gennemsnittet er vægtet med landenes befolkningstal.

Kilde: CEA (Comité Européen des Assurances – den europæiske brancheorganisation for forsikring).

CEA opgør ligeledes præmierne pr. indbygger for de vigtigste forsikringsområder, jf. tabel 4.2. Tabellerne, der omfatter både erhvervs- og privatforsikring, er opbygget ud fra indberetninger fra brancheorganisationerne i de enkelte lande, og der kan være forskelle på, hvorledes landene indberetter.

Når danske husejere betaler højere forsikringspræmier end alle andre lande, kan det således bl.a. hænge sammen med, at de danske præmier til familieforsikring medtages her. Dertil kommer ifølge branchen, at de produkter, der er udviklet til dækning af skjulte skader på ejendomme (rør, kabel, stikledninger m.v.), er mere almindelige i Danmark end i andre europæiske lande. Ejerskifteforsikringer, som ikke har eksisteret i andre EU-lande før 2005, udgjorde i 2004 10 euro pr. dansker og kan dermed ikke forklare forskellen.

Boks 4.1: Eurostats priser

Eurostat sammenligner hvert år forbrugerpriser og nettoforbrugerpriser for en række sammenlignelige forsikringer inden for skades- og livsforsikring på tværs af EU-landene.¹ Når man alene ser på skadesforsikring², ligger Danmark i 2003-2004 22 pct. højere end EU9³. Uden skatter og afgifter er priserne i Danmark 15 pct. højere. For samme tidsrum er de danske præmier ifølge CEA's tal, jf. tabel 4.1, 8 pct. over gennemsnittet for EU9. I forhold til præmieniveauet på privatmarkedet i 2004 på 27 mia. kr. svarer denne forskel til 2,1 mia. kr.

Note 1: Eurostat sammenligner priserne på forsikringer inden for livsforsikring og auto-, ejendoms-, ulykke- og sundheds- samt anden forsikring.

Note 2: Der er korrigeret for livsforsikring i det omfang, dette har været muligt.

Note 3: I Eurostats statistik er der sammenlignet med EU9. EU9 omfatter Belgien, Danmark, England, Finland, Frankrig, Holland, Italien, Sverige og Tyskland.

Kilde: Eurostat.

Tilsvarende kan de lave præmier til ansvarsforsikring i Danmark hænge sammen med, at de danske forsikringsselskaber kun har indberettet præmierne til erhvervsansvar under denne gruppe. Privat ansvar er indeholdt dels i familieforsikring, jf. foran, og dels i autoforsikringen.

På den baggrund kan det virke overraskende, at de danske præmier på autoområdet kun ligger lidt over gennemsnittet for EU15, når man medtænker de høje priser på biler og reservedele. Samtidig er Danmark ifølge branchen et af de lande, hvor flest (omkring 90 pct.) har kaskodækning på deres bil.

Tabel 4.2: Præmier pr. indbygger fordelt på forsikringsområder i 2004, euro

	Auto	Ulykke og sundhed	Ansvar	Ejendom	Andet	I alt
England	316	165	153	302	301 ¹	1.237
Irland	472	20	253	328	62	1.135
Danmark	307	269	42	354	60	1.032
Tyskland	271	394	90	173	68	996
Frankrig	292	207	90	207	82	878
Belgien	288	214	64	184	88	838
Sverige	266	165	32 ²	291	16	770
Italien	367	77	52	77	40	613
Finland	200	139	28	122	51	540
EU15	292	221	80	182	103	878

Note 1: For England indgår præmier på sø- og lufttransport i tallene med 201 euro pr. indbygger. Det er mere end 5 gange det gennemsnitlige niveau for de andre lande og medvirkende til, at England generelt ligger med de højeste præmier pr. indbygger.

Note 2: Det svenske tal for ansvarsforsikring er fra 2003.

Anm.: EU15 er vægtet med landenes befolkningstal.

Kilde: CEA.

Forholdet hænger bl.a. sammen med, at danskerne har væsentligt færre biler end EU-gennemsnittet. I 2002 var der 351 personbiler pr. 1.000 indbygger i Danmark mod 495 for EU15, en forskel på 29 pct.³ Hvis de danske præmier omregnes, så de svarer til samme biltæthed som det europæiske gennemsnit, lå de danske bilforsikringer 48 pct. over EU15 i 2004.⁴

Det er navnlig de danske præmier for autoforsikring og ulykkesforsikring, der er steget mere end det europæiske gennemsnit, jf. tabel 4.3. Ændringen af lov om erstatningsansvar pr. 1. juli 2002⁵ medførte en stigning i erstatningsniveauet i Danmark, som bl.a. fik betydning for autoforsikring. Ulykkesforsikring i tabellen omfatter bl.a. arbejdsskader, hvor der i Danmark er sket en stigning i antallet af skader, der udløser erstatning. Det skyldes, at Arbejdsskadestyrelsen i dag anerkender flere skader, som givende varige mén end tidligere.⁶ Dertil kommer, at salget af sundhedsforsikringer i Danmark er steget betydeligt inden for de senere år.⁷

Bilparken er vokset i de fleste lande siden 1992. Stigningen i Danmark har dog været mindre end det europæiske gennemsnit.⁸ Det betyder, at det øgede antal biler på de danske veje ikke kan forklare, at autopræmierne i Danmark er steget mere end i EU15.

Tabel 4.3: Præmieudviklingen for hovedområder, 1992-2004

	Auto ¹		Ulykke		Ansvar		Ejendom	
	Pct.	Euro	Pct.	Euro	Pct.	Euro	Pct.	Euro
Danmark	62	307	215	269	72	42	18	354
EU15	23	292	63	221	90	80	29	182

Note 1: I 1995 skete en større ændring af regnskabsstandarden.

Anm.: EU15 er vægtet med befolkningsstørrelse. Der er korrigeret for inflation.

Kilde: CEA.

Der er ikke statistik, der nærmere kan belyse, om forskellene i præmiestigningerne eller gennemsnitspræmierne mellem Danmark og resten af EU skyldes forskelle i antallet af forsikrede, ændrede lovkrav eller individuelle

3 Kilde: Eurostat.

4 De danske bilafgifter er væsentlig højere end EU15 – næsten dobbelt så høje. Det har en vis betydning for erstatningerne. Langt den største del af erstatningerne omfatter dog reparation og vedligeholdelse. Selv om afgifterne i Danmark fx er dobbelt så høje som EU15, kan de ikke forklare hele forskellen.

5 Med virkning fra 1. juli 2002 blev erstatningsniveauet i lov om erstatningsansvar hævet væsentligt ved personskade og tab af forsøger. Efter forsikringsselskabernes beregninger svarer det til næsten en fordobling af niveauet. Ændringen havde især betydning for ansvarsdelen af bilforsikring og for personlige ansvarsforsikringer.

6 De fleste selskaber betaler erstatning, hvis skader medfører et varigt mén på mindst 5 pct. Arbejdsskadestyrelsen udarbejder en såkaldt méntabel, som selskaberne følger.

7 Fra 2001 til 2004 steg antallet af sundhedsforsikringer hos 8 af de største udbydere fra 44.000 til 266.000 (Kilde: Forsikringsoplysningen).

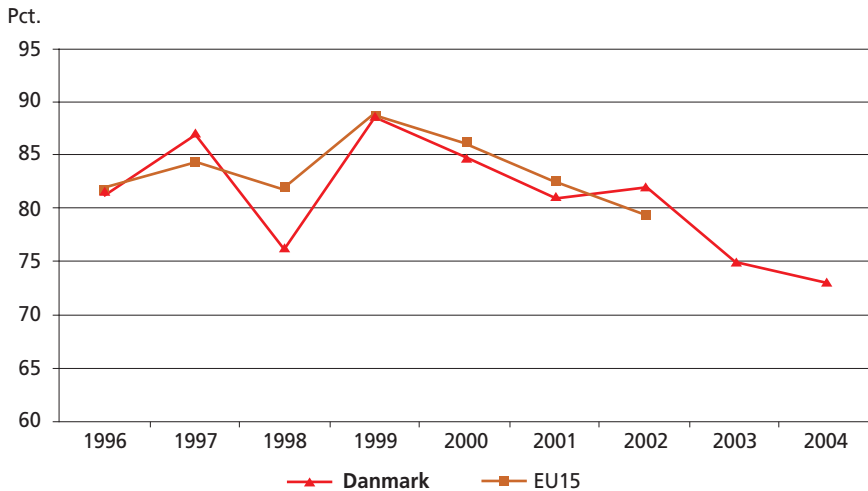
8 I 1992 var antallet af biler pr. 1.000 indbygger i Danmark 310 mod 408 i EU15.

forhold hos selskaberne. Opgørelserne fra Eurostat, jf. boks 4.1, tyder dog på, at præmieniveauet er højere i Danmark end i EU9.

Erstatninger

Ser man på udviklingen i erstatningsudbetalingerne siden 1996, afviger Danmark ikke væsentligt fra EU-gennemsnittet, jf. figur 4.1.⁹ Der kan være udsving fra det ene år til det næste, fx ifm. orkanen i december 1999, men de danske forbrugere har i 1996-2002 i gennemsnit fået udbetalt omkring 83 pct. af præmiekroneerne i erstatning, hvilket svarer til EU-gennemsnittet.

Figur 4.1: Selskabernes erstatningprocenter



Anm.: Erstatningsprocenten er for egen regning. For egen regning (f.e.r.) angiver, at erstatningerne er opført efter fradrag af de beløb, som henholdsvis er videregivet som afgivne præmier eller modtaget fra genforsikringselskaberne til delvis dækning af de udbetalte erstatninger. EU-gennemsnittet er uvægtet.

Kilde: CEA og Finanstilsynet.

Efter 2002 er den danske erstatningsprocent fortsat med at falde. Der foreligger endnu ikke tal for EU efter 2002.

Ser man på udviklingen i Danmark inden for hovedområderne, er billedet mere varieret, jf. tabel 4.4. Opgørelsen viser udviklingen beregnet i forhold til selskabernes direkte præmieindtægter. I tabellens højre kolonne er vist udviklingen i erstatningsprocenten for egen regning. Disse tal svarer til figur

9 Der findes ikke tal for EU15 før 1996.

4.1, men de findes ikke opdelt på forsikringsområder. Betragter man forløbet over perioder på flere år for at udligne tilfældige udsving, er erstatningsprocenten faldet fra 92 pct. i perioden 1999-2001 til 75 pct. i perioden 2002-2004 eller med 17 procentpoint.

Erstatningsprocenterne for familieforsikring ligger som helhed lavt, mens ”enkelt ulykkes- og sygeforsikring” har haft en høj erstatningsprocent i hele perioden. Erstatningerne for grundejerforsikringerne, der inkluderer udsvingene som følge af orkanen i december 1999, er steget med 9 procentpoint over hele perioden siden 1996-1998.

Tabel 4.4: Erstatninger i Danmark for hovedområder (pct. af præmie)

	Auto			Enkelt ulykkes- og sygeforsikring	Familieforsikring ¹	Grund-ejerfor-sikring ²	I alt direkte forretning	I alt for egen regning ⁴
	Ansvar	Kasko	I alt					
1996-1998	112	76	88	84	68	61	76	78
1999-2001³	109	71	84	84	68	100	92	84
2002-2004	98	56	73	87	66	70	75	75

Note 1: Familieforsikring er ikke direkte sammenlignelig med CEA's kategori vedr. ansvar, jf. tabel 4.3, idet en familieforsikring som regel også dækker indbo.

Note 2: Grundejerforsikring svarer til CEA's kategori: Ejendom.

Note 3: 1999 er påvirket af de høje erstatninger efter orkanen i december 1999.

Note 4: Al dansk forretning.

Anm.: Bruttoerstatningsprocenterne på hovedområderne er for selskabernes direkte forretning og hensættelsesreguleret.

Kilde: F&P og Finanstilsynet.

Når erstatningsprocenterne er faldet, skyldes det især udviklingen inden for autoforsikring. I perioden 1996-2004 er erstatningsprocenten faldet markant med 15 procentpoint, og heraf 11 procentpoint siden 1999-2001. Faldet har været særlig markant på kaskodelen. Når erstatningerne for autoansvar ligger på et højere niveau end kaskodelen, hænger det sammen med, at ansvarsdelen er pålagt en afgift af præmierne, mens der ikke er afgift på kaskoforsikringen. Det betyder, at forsikringsselskaberne inden for visse rammer kan holde den samlede autopræmie nede ved at sætte ansvarsdelen lavt og til gengæld hæve kaskodelen.

Flere forhold tyder på, at de faldende udgifter til erstatninger på autoområdet kan fastholdes efter 2004. Antallet af skader på bilparken er faldet, og priserne for reparationer stiger væsentligt mindre end tidligere. Fra 1996 til 2004 gik antallet af skader ned med 18 pct. Efter 2004 er antallet af trafikulykker gået yderligere tilbage, især efter at Folketinget fra 1. september 2005 har indført en klippekortsmodel for bilister, der overtræder færdselsloven. For

perioden marts 2005 til februar 2006 lå antallet af trafikulykker således 10 pct. under niveauet for året før.^{10 11} De danske reservedelspriser, der traditionelt har ligget højt,¹² har inden for de seneste år nærmet sig EU-gennemsnittet.¹³ Autoværkstedernes timepriser har ligeledes stabiliseret sig.¹⁴

De generelt stigende præmier på alle områder i Danmark kan dermed ikke henføres til udviklingen i erstatningerne. Tværtimod lægger udviklingen op til, at selskaberne kunne holde igen med præmiestigninger. Navnlig for bilforsikring har der været mulighed for at være tilbageholdende med reguleringer eller evt. sætte præmierne ned.

Enkelte selskaber, heraf nogle mellemstore som GF-Forsikring og ALKA, har nedsat præmierne, jf. boks 4.2.

Boks 4.2: Prisnedsættelser

GF-Forsikring satte fra 1. januar 2006 præmierne ned med 10 pct. for biler med en egenvægt på under 1.000 kg. Baggrunden var lavere omkostninger. Selskabet afskaffede også ekstrapremien for biler med trækkrog. Endelig ville den årlige bonuscheck til kunderne blive på knap 1.100 kr. pr. bilist – godt 25 pct. mere end den tidligere rekord. *GF-Forsikrings hjemmeside*.

ALKA, der er landets 6.-7. største forsikringsselskab, har nedsat priserne på familieforsikringer pr. 1. januar 2006. Årsagen er, at ALKA's ejere, der er fagbevægelsen, kun ønsker at have et overskud, der er stort nok til at sikre en effektiv drift. Jens Bærentsen, ALKA, udtaler til Berlingske Tidende: ”Over de kommende år vil ALKA's bundlinje adskille sig fra konkurrenternes, fordi vi bruger indtjeningen til at give kunderne billigere forsikringer.” *Berlingske Tidende, 30. november 2005*.

Topdanmark har justeret præmierne ned for nogle kundegrupper, men de store selskaber har gennemgående ikke ændret deres præmiepolitik, jf. boks 4.3.

10 www.vejsektoren.dk.

11 Antallet af godkendte autoskader er ikke faldet i samme periode. Det skyldes bl.a. mange skader i april-maj 2005.

12 Konkurrenceregørelse 2001, kapitel 4.

13 Jf. Aftaler og priser på autoområdet, 2001, Konkurrencestyrelsen, samt opgørelserne over reservedelspriserne i Konkurrencerådets afgørelser Klage over Pradan Auto Import A/S, 2005 og E-parts A/S klage over Mazda Motor Danmark, 2005.

14 Tal fra Autotaks, bilforsikringskadeselskabernes fælles edb-system til at opgøre skader, viser, at gennemsnitspriserne for reparation af skader for forskellige bilmærker er fastholdt eller faldet lidt gennem de sidste 4-5 år.

Boks 4.3: Selskabernes overvejelser om prisændringer

Fritz Klingenberg, Topdanmark: ”Sådan som vi følger udviklingen og den aktuelle konkurrencesituation, så må jeg desværre sige, at vi fortsætter med de priser, vi har i øjeblikket.” *TV2 Nyhederne d. 30. marts 2006.*

”... Hos Codan har de foreløbig ingen planer om også at nedsætte præmien på deres forsikring. Det har de heller ikke hos Tryg Forsikring, selv om de også har haft færre skader i år.

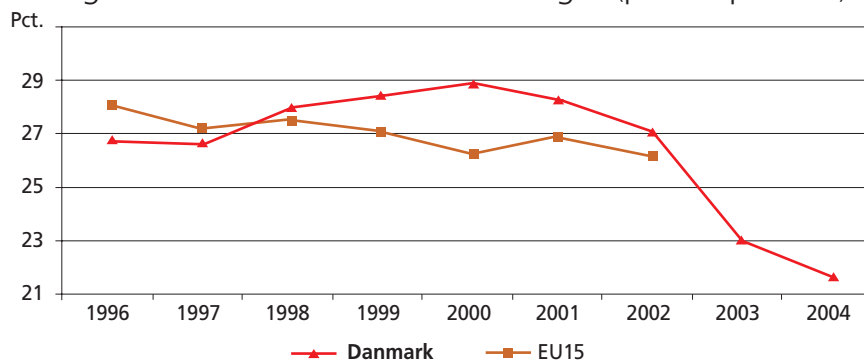
– Vi har også set en nedgang af store skader hos os, men indtil videre har vi ingen planer om at sætte præmien ned på vores forsikring, lyder det fra Troels Rasmussen fra Tryg. ...” *Fyens Stiftstidende 9. december 2005.*

Stine Bosse, Tryg, tilføjer ”... at selskabets præmier fremover vil følge prisudviklingen, men at nogle kunder vil opleve faldende præmier, især på bilforsikringer. Kunderne skal dog ikke over en bred kam forvente billigere forsikringer.” *Børsen 31. marts 2006.*

Omkostninger

Udviklingen i de danske forsikringsselskabers omkostninger kan heller ikke forklare præmieudviklingen.¹⁵ Ganske vist har de danske omkostninger ligget højere end EU i perioden 1998-2002, jf. figur 4.2. Men siden 2000 er den danske omkostningsprocent faldet kraftigt, fra 28,9 til 21,7 i 2004 eller med 7,2 procentpoints. Der foreligger endnu ikke tal for EU15 efter 2002.

Figur 4.2: Selskabernes omkostninger (pct. af præmie)



Ann.: Omkostningsprocenten er for egen regning. EU15-gennemsnittet er uvægtet.
 Kilde: CEA og Finanstilsynet.

15 Tallene for EU omfatter kun tiden fra 1996.

Omkostningsprocenten er et udtryk for, hvor meget det koster forsikrings-selskaberne at sælge og administrere forsikringer pr. præmiekrone. Når omkostningsprocenten falder, tyder det på, at selskaberne er blevet mere effektive. Selv om omkostningerne ved at administrere danske forsikringer har været faldende, ligger omkostningerne dog fortsat klart over det europæiske gennemsnit, når man måler omkostninger pr. indbygger, jf. tabel 4.5.

Tabel 4.5: Driftsomkostninger pr. indbygger, euro

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DK	187	193	213	215	224	230	223	224	224
EU15	137	140	139	157	161	170	174	-	-

Kilde: CEA og Finanstilsynet.

Udviklingen mod en lavere omkostningsprocent bekræftes, når man ser på beskæftigelsen i forsikringsbranchen. Fra 1999 til 2004 er antallet af ansatte faldet med 1.391 personer, eller 11 pct., jf. tabel 4.6.

Tabel 4.6: Beskæftigede i skadesforsikringsselskaber i Danmark

1996	1999	2002	2003	2004
12.121	12.691	11.337	11.434	11.300

Anm. 1: Tallet for 1996 og 1999 er korrigeret med If's ca. 400 ansatte, idet If overgik til svensk tilsyn i slutningen af 1999.

Anm. 2: Finanstilsynets hidtil offentliggjorte tal er korrigeret pga. indberetningsfejl fra nogle selskaber.

Anm. 3: Ændringer i antal beskæftigede kan skyldes organisatoriske forhold, fx at selvstændige assurandører bliver ansat.

Kilde: F&P og Finanstilsynet.

Der findes ikke tal for antallet af ansatte i skadesforsikringsselskaber i andre lande. Ser man på det samlede antal beskæftigede inden for både livsforsikring og skadesforsikring, er beskæftigelsen nogenlunde uændret fra 1996 til 2004 både i Danmark og EU15, jf. tabel 4.7.

Tabel 4.7: Antal ansatte i livsforsikring og skadesforsikring¹ pr. 1.000 indbyggere

	1996	2004
Irland	2,8	3,7
England	3,7	3,4
Tyskland	3,0	2,9
Danmark	2,4	2,5
Belgien	2,5	2,3
Finland	2,1	2,2
Frankrig	2,3	2,3

Sverige	2,3	2,1
Italien	0,8	0,7
EU15	2,3	2,2

Note 1: Ved internationale sammenligninger findes der kun tal for ansatte i forsikringselskaber (liv og skade) under ét. Men i langt de fleste tilfælde står skadesforsikringselskaberne for mere end ¾ af den samlede beskæftigelse, jf. Konkurrenceredegørelse 2002, kapitel 3.

Anm.: Tallene er lige som for tabel 4.6 korrigeret pga. indberetningsfejl fra nogle selskaber i Danmark.

Kilde: CEA og Finanstilsynet.

Den faldende omkostningsprocent skyldes ikke udviklingen i lønningerne. Når man sammenligner med andre brancher, betaler skadesforsikringselskaberne gode lønninger. Lønforskellen er vokset lidt siden 1995-96, jf. tabel 4.8. Lønpræmierne viser, hvor høje lønninger en branche betaler, sammenlignet med andre brancheområder.¹⁶ Beregningerne tager hensyn til, at der er forskelle i køns- og alderssammensætning, uddannelse, bopæl og familieforhold. Forsikringselskaberne kan – ligesom fx datavirksomheder – have behov for at betale høje lønninger for at tiltrække specialister, fx til aktuarberegninger, men det kan langt fra forklare hele forskellen til andre brancher, der har særlige krav til de ansattes kvalifikationer m.v.

Tabel 4.8: Lønpræmier

	1995-96	1997-99	2001-03
Databehandlingsvirksomhed	37	37	37
Forsikringsvirksomhed	32	34	35
Pengeinstitutter	22	21	28
Advokatvirksomheder	17	19	18
Ejendomsmæglervirksomheder	14	15	17
Fremstilling af maskiner	11	10	10

Anm.: Tallene er gennemsnitlige for perioden.

Kilde: Danmarks Statistik.

Selv om der har været et fald i den danske omkostningsprocent og ligeledes nedgang i beskæftigelsen, tyder opgørelser over produktiviteten på, at der er mulighed for yderligere forbedringer. Når man sammenligner forsikringselskabernes produktivitet, er der væsentlig forskel mellem de bedst drevne og de mindre effektive virksomheder. Beregninger viser, at forskellen er mere end 25 pct. over gennemsnittet for andre brancher.¹⁷ Det betyder, at forsikringsbranchens omkostningsprocent kan nedsættes betydeligt, hvis de mindst effektive virksomheder hæver deres produktivitet – fx til det nuværende gennemsnit.

¹⁶ Jf. bilag 2 til kapitel 2.

¹⁷ Jf. bilag 2 til kapitel 2.

Overskud

Forsikringselskabernes indtægter kommer dels fra kundernes løbende betaling af præmier, dels fra investeringer. De reserver, som selskaberne har opbygget for at kunne opfylde kundernes krav om erstatning, hvis der indtræffer en forsikringsbegivenhed, giver et løbende afkast, som indgår i det samlede resultat.

Indtægterne fra præmier har været jævnt stigende, jf. tabel 4.9. Derimod har afkastet af investeringerne svinget, men efter 2003 har det ligget stabilt.

Tabel 4.9: Skadesforsikringselskabernes indtægter, mia.kr.

	1996	2002	2003	2004	Gns. 1996-2004
Bruttopræmieindtægter	31,0	40,6	41,5	43,7	-
Resultat af investeringer	7,0	1,9	6,2	6,1	4,8
Forsikringsteknisk resultat	-0,6	-1,3	1,3	2,8	-0,3
Resultat før skat	6,3	-0,1	7,4	8,7	4,3

Note: Al dansk forretning.

Kilde: Finanstilsynet.

Tabel 4.10: Nøgletal

	1996	2002	2003	2004	Gns. 1996-2004
Egenkapitalens forrentning forsikring	12,1	0,8	14,7	15,3	9,3
Egenkapitalens forrentning private byerhverv	13,9	8,0	17,4	-	14,5 ³
Effektive obligationsrente¹	7,6	5,3	4,6	4,2	6,1
Solvensgrad for forsikring²	6,4	3,8	5,0	4,7	5,3

Note 1: Den 10-årige effektive enhedsprioritetsobligationsrente.

Note 2: En solvensgrad på 1 betyder at selskaberne præcis opfylder Finanstilsynets kapitalkrav.

Note 3: Tallet er gennemsnittet af 1996-2003.

Anm.: Tallene for egenkapitalens forrentning i den private sektor omfatter efter 1999 flere brancher end de foregående år.

Kilde: Danmarks Statistik og Finanstilsynet.

Forsikringsbranchens resultat ligger ud fra disse tal ikke højt sammenlignet med private byerhverv under ét, når man betragter udviklingen i hele perioden 1996-2004, men over obligationsrenten. I de seneste år har egenkapitalforrentningen dog været på 15 pct. og dermed på niveau med de private byerhverv.

Uanset udsvingene i forrentningen har forsikringssektorens reserver hele tiden ligget væsentligt over Finanstilsynets solvenskrav.

Aktieselskaber og gensidige selskaber

Gensidige forsikringsselskaber ejes af forsikringstagerne. Ved at tegne sine forsikringer i et gensidigt forsikringsselskab bliver man medlem – eller medejer – af forsikringsselskabet. Det er ofte historisk betinget, hvilke selskaber der er organiseret som aktieselskaber og gensidige selskaber. Men selskabets størrelse har også betydning. En del gensidige selskaber er med tiden omdannet til aktieselskaber, fordi aktieselskaber bl.a. har nemmere ved at tiltrække kapital. I dag er de fire store selskaber alle aktieselskaber, mens der findes nogle gensidige som Købstædernes og Lærerstandens Brandforsikring med markedsandele på hver især 2-3 pct. De gensidige selskabers samlede markedsandel er ca. 10 pct.¹⁸

De fleste gensidige forsikringsselskaber tilbyder forretninger til specifikke personkredse. Et eksempel er Lærerstandens Brandforsikring, der henvender sig specielt til undervisere, mens Købstædernes og en række lokale selskaber henvender sig til den bredere befolkning, evt. med visse geografiske begrænsninger.

Nogle forsikringsselskaber, som GF-Forsikring og ALKA, er organiseret som aktieselskaber, men de minder om de gensidige forsikringsselskaber i deres overordnede økonomiske profil. I GF-Forsikring optages kunderne i en af selskabets 68 klubber, som køber aktier i GF for hvert medlem. Ved årets afslutning gør man hver klubs regnskab op, og resultatet bliver udbetalt som bonus. ALKA er et kooperativt forsikringsaktieselskab, hvis ejerkreds består af fagbevægelsen, en række kooperative virksomheder i Skandinavien¹⁹ samt ALKA's medarbejdere.

Sammenligner man indtjening, omkostninger og erstatninger i gensidige selskaber og aktieselskaberne, er der en tydelig forskel. De gensidige forsikringsselskaber har lavere omkostninger og udbetaler en højere andel af deres præmieindtægter i erstatninger end aktieselskaberne, jf. tabel 4.11. Gensidige selskaber havde i perioden 2002-2004 en omkostningsprocent på 18 mod 25 i aktieselskaberne. I perioden 1996-2004 lå de gensidige selskabers erstatningsprocenter over aktieselskabernes i 8 år og kun lavere i ét.

¹⁸ Tallet er for direkte dansk forretning. De gensidige selskaber henvender sig i højere grad end aktieselskaberne til privatmarkedet, og deres produktsortiment er ofte smallere.

¹⁹ Arbejdernes Landsbank, Forbundet af Offentligt Ansatte, Forbundet Træ-Industri-Byg i Danmark, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark, Nærings- og Nydelsesmiddelarbejder Forbundet og Specialarbejderforbundet i Danmark, Forsikringsselskabet Folksam i Sverige og SparBank1 i Norge.

En del af forklaringen kan være, at nogle gensidige selskaber kun har et begrænset salgssapparat og derfor lave salgsmkostninger. En anden årsag kan findes i, at de gensidige i et betydeligt omfang alene forsikrer bestemte kundegrupper. En tredje forklaring kan være, at de gensidige selskaber ikke betaler udbytte til en aktionærkreds og derfor kan holde lavere præmier eller udbetale en større del af overskuddet til kunderne. Forskelle i kundekreds (selektering) og produkter gør det svært at sammenligne selskabernes regnskabstal.

Tabel 4.11: Aktieselskaber og gensidige selskaber

	Omkostningsprocent	Erstatningsprocent	Resultat af forsikringsvirksomhed	I alt	Investeringsafkast ift. præmieindtægter for egen regning	Forrentning af egenkapital
Aktieselskaber	25	75	0	100	9	10
Gensidige selskaber	18	83	-1	100	14	4
I alt	24	76	0	100	13	10

Anm. 1: De hensættelsesregulerede præmieindtægter for egen regning er reduceret med bonus og præmierabatter samt med stigningen i hensættelser for stigende alder.

Anm. 2: Tallene er beregnet som gennemsnit for 2002-2004. Egenkapitalen ift. præmieindtægter er i gennemsnit ca. 18 pct. højere for gensidige selskaber end for aktieselskaber.

Kilde: Finanstilsynet.

Tabel 4.12 omfatter de 10 største forsikringselskaber bortset fra If og Kommuneforsikring.²⁰ De øvrige selskaber henvender sig mere eller mindre til samme kundegrupper, og man kunne derfor som udgangspunkt forvente et nogenlunde ensartet billede.

Det kan være nødvendigt at inddrage flere faktorer end pris og erstatninger, når man vil sammenligne selskaberne. Et selskab kan fx holde et højt erstatningsniveau, enten fordi det er effektivt og har lave omkostninger, eller fordi overskuddet er lavt.

Med de forskelle der fremgår af tabel 4.12, vil det være naturligt for kunder, der præsenteres for nogenlunde samme præmiebetaling fra to selskaber, at se nærmere på, hvor meget selskaberne udbetaler i erstatninger, da det kan være en indikator for deres fremtidige udbytte af forsikringen. Nogle selskaber betaler bonus tilbage til forsikringstagerne, hvis der er grundlag for det.

20

If er under udenlandsk tilsyn, og der foreligger ikke sammenlignelige data. Kommuneforsikring henvender sig særligt til den kommunale sektor.

Tabel 4.12: Nøgletal 2002-2004

	Egenkapitalens forrentning	Overskuds- grad	Omkostnings- procent	Erstatnings- procent
Købstædernes ¹	2	0	25	115
ALKA	7	4	23	79
Lærerstanden	9	14	14	79
Tryg	6	7	20	76
Fair ²	-15	-15	44	75
Nykredit	1	3	26	75
Codan	9	7	24	73
Topdanmark	22	17	20	72
Alm. Brand	4	6	23	72
GF	19	18	18	70

Note 1: Købstædernes Forsikring havde frem til udgangen af 2000 et samarbejde med Tryg om salg af forsikringer. Efter denne dato har selskabet skullet opbygge sit eget salgsnet, og det har påvirket resultaterne. Købstædernes sælger bl.a. privatforsikringer til medlemmer af FDB.

Note 2: Fairs tal må vurderes på baggrund af, at selskabet først begyndte i 1998.

Anm. 1: Tallene er beregnet på selskabernes koncernniveau.

Anm. 2: Tallene er beregnet som gennemsnit for 2002-2004.

Anm. 3: Omkostningsprocenten er bruttoomkostninger ift. deres bruttopræmieindtjening – inkl. genforsikringsselskaber. Erstatningsprocenten er beregnet ud fra forsikringsselskabernes samlede hensættelsesregulerede erstatningsudbetalinger ift. deres bruttopræmieindtægter.

Kilde: Finanstilsynet.

Struktur

Forsikringsbranchen er koncentreret. Der har ikke været mærkbare forskydninger i markedsandelene siden 1996 bortset fra virksomhedsovertagelser, og tilgangen af nye selskaber har været beskedent.

Koncentrationen er blandt de højeste i EU15 kun overgået af Sverige og Finland.²¹ Ud af 125 selskaber tegner blot fire store selskaber – Tryg, Topdanmark, Codan og Alm. Brand – sig for en samlet markedsandel på godt 65 pct., jf. figur 4.3.²² Koncentrationen har været stigende. Hirschman-Herfindahl-Indekset (HHI) var i 1996 1.007 og er steget til 1.221 i 2004.²³

Det skyldes især opkøb af mindre selskaber, fx Topdanmarks overtagelse af Danica Forsikring og Danske Forsikring (skade) i 1999 og Alm. Brands køb af Provinzial i 2000.²⁴ De fire store selskaber har samtidig betydelige

21 Internationale sammenligninger, jf. CEA European Insurance in Figures – Complete data 2004, viser, at de 5 største selskaber i Finland og Sverige har 91 hhv. 88 pct. af markedet, mens de 5 største selskaber i Danmark har godt 70 pct. Alle øvrige lande i EU ligger lavere – nogle endda væsentligt lavere.

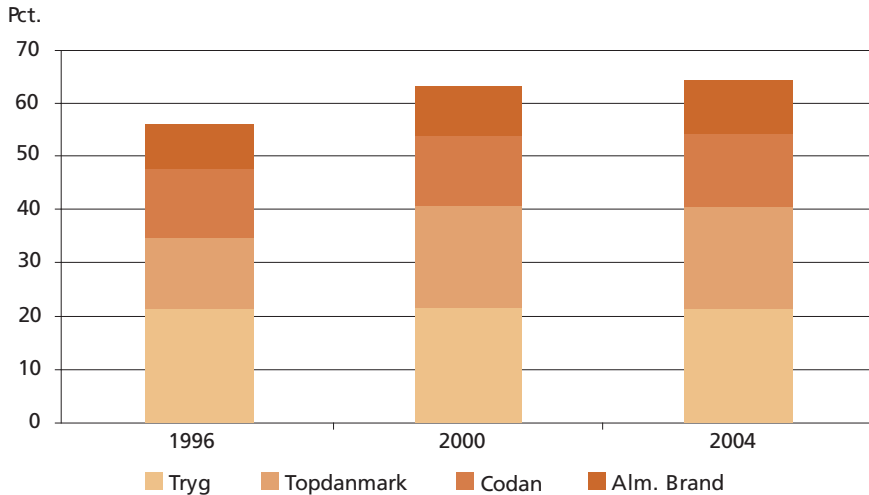
22 Ud af de 125 selskaber er 64 aktieselskaber og 61 gensidige selskaber.

23 De amerikanske konkurrencemyndigheder anser et HHI på over 1.800 som en sikker indikator for utilstrækkelig konkurrence.

24 Overtagelsen af Danica og Danske Forsikring omfattede en markedsandel på 5 pct. Overtagelsen af Provinzial løb op i 2 pct. De øvrige overtagelser er mindre.

markedsandele inden for næsten alle forsikringsområder og opererer som ”allround selskaber” med ydelser til alle kundegrupper.

Figur 4.3: De fire største selskabers markedsandele



Anm.: Markedsandele er beregnet efter præmieindtægt for den direkte forretning for både erhvervs- og privatforsikring samlet med hensættelsesregulering efter koncerntilknytning.

Kilde: F&P.

Ud over de fire store forsikringsselskaber er der en mellemgruppe på 6–8 landsdækkende selskaber²⁵, som samlet tegner en markedsandel på omkring 20 pct. De øvrige 110-115 selskaber er lokale eller specialiserede selskaber, der ofte kun henvender sig til en snæver kundegruppe.

Den største forskydning i markedet fra 1999 til 2004 er, at If har øget sin markedsandel med 1 pct. til 5,8 pct., og at Fair, der startede i 1998, er kommet op på en markedsandel på 0,7 pct. Alm. Brand har ligeledes øget sin markedsandel med 1 pct., men det skal ses på baggrund af overtagelsen af Provinzial.²⁶ En række udenlandske forsikringsselskaber, herunder Allianz, Zürich, TryggHansa, Wintherthur m.fl. har forsøgt at etablere sig for senere at trække sig ud af markedet igen.

²⁵ If, GF-Forsikring, Lærerstanden, Købstædernes, Nykredit, ALKA og Fair.

²⁶ Branchesammenligninger bekræfter, at forsikringsbranchen hører til de brancher, der har den mest stabile struktur. Virksomhedsmobiliteten, dvs. andelen af markedsandele, der ændres fra år til år, er opgjort til 6 pct. eller under det halve af normen for den private sektor. Tilgangen til branchen ligger ligeledes på 3 pct. eller ca. det halve af gennemsnittet for andre brancher – se Konkurrenceregulering 2006, kapitel 2.

Selskabernes præmier

De vigtigste produkter for forbrugerne er de samme hos alle selskaberne: Motorkøretøjsforsikring (opdelt i ansvar og kasko), ejendomsforsikring og familieforsikring (evt. opdelt i indbo-, ansvars- og ulykkesforsikring). Der er imidlertid forskelle med hensyn til dækning, selvrisiko m.v., som kan gøre det vanskeligt at sammenligne produkterne.

Det bedste udgangspunkt for en prissammenligning får man på branchens prisportal – Forsikringsluppen, jf. boks 4.4.

Boks 4.4: Forsikringsluppen

Forsikringsluppen blev oprettet af Forsikring & Pension i 2001 i samarbejde med Forbrugerrådet, Forbrugerombudsmanden og Konkurrencestyrelsen. Der er for tiden 15 selskaber i Forsikringsluppens database. De mellemstore selskaber som Købstædernes og ALKA¹ og en række af de små lokale forsikringsselskaber er ikke med. På Forsikringsluppen kan man sammenligne ansvars- og kaskoforsikringer for personbiler, familieforsikringer og ejendomsforsikringer.

Note 1: ALKA har oplyst, at selskabet ikke har været med på Luppen i ca. et halvt år pga. tekniske problemer med opdateringer af forsikringsbetingelser og priser.

Tabel 4.13 og 4.14 viser eksempler på prisdifference for motorkøretøjsforsikringer i forhold til tre forbrugerprofiler. *Forbruger 1* har få skadesanmeldelser (elitebilist). *Forbruger 2* er en yngre mand i en kategori, der statistisk set har mange skader, mens *Forbruger 3* konkret har haft et dårligt skadesforløb. Det er naturligt, at selskaberne opkræver forskellige præmier for forskellige profiler. Men der er også betydelige forskelle fra selskab til selskab i forhold til den enkelte profil, jf. tabel 4.13.

Tabel 4.13: Eksempler på prisdifference, kr.

	Inkl. samlerabat	Ekskl. rabat
Forbruger 1	2.872	3.488
Forbruger 2	16.629	19.629
Forbruger 3	11.566	12.397

Kilde: Forsikringsluppen marts 2006.

Tabel 4.14: Priser for motorkøretøjsforsikringer ifølge Forsikringsluppen, kr.

	Forbruger 1 ³		Forbruger 2 ⁴		Forbruger 3 ⁵	
	Pris	Pris med samlerabat	Pris	Pris med samlerabat	Pris	Pris med samlerabat
Fair	3.700	3.256	25.491	22.432	18.968	16.692
Danske Forsikring ¹	-	4.165	20.214	17.191	-	7.088
BG Forsikring ¹	-	4.165	20.214	17.191	-	7.088
Tryg	4.988	4.239	29.059	24.700	6.031	5.126
FDM	-	4.485	14.111	14.111	-	16.977
Bauta ²	-	4.485	14.111	14.111	-	16.977
LB	-	4.485	14.111	14.111	-	16.977
Runa ²	-	4.485	14.111	14.111	-	16.977
Topdanmark	6.546	5.292	19.088	17.056	9.853	8.388
Codan	6.013	5.412	-	-	-	-
Alm. Brand	7.188	6.111	9.553	8.071	16.258	13.821
GF-Forsikring	6.806	6.128	10.129	-	-	-
Nykredit	-	-	-	-	-	-
If...	5.496	4.680	-	-	?	?
Kommune Forsikring	?	?	?	?	?	?

Note 1: Danske Forsikringskasse og BG Forsikring er koncernforbundet med Topdanmark.

Note 2: Bauta, Runa og FDM er koncernforbundet med Lærerstandens.

Note 3: Forbruger 1 er 56 år og elitebilist, bor i Toreby L. 4891, har ikke startspærre, men har trækrog. Forsikringen dækker ansvar og kasko og er bonusreguleret – selvriskoen er 3.000 kr. Bilen er en Passat VW 1,6 fra 2000. Der køres 20.000 km årligt, ingen brugere under 25 år.

Note 4: Forbruger 2 er 18 år og bor i Aalborg 9000, indplacering er under 1 år uden skader, har ikke startspærre eller trækrog. Bilen er ikke kaskoforsikret, og forsikringen er et fastprisprodukt – selvriskoen er 6.000 kr. og der er ikke friskadedækning. Bilen er en Ford Focus 2.0 Trend fra 1998. Der køres 30.000 km årligt, brugere under 25 år.

Note 5: Forbruger 3 er 45 år fra Roskilde 4000, kvalificeret som bilist ”andet med 3 tidligere skader”, har været forsikret i 15 år, har ikke startspærre men trækrog. Forsikringen dækker både ansvar og kasko og er et fastprisprodukt med friskadedækning – selvrisiko 5.000 kr. Bilen er en Citroën Berlingo 1,6 i 16V Multispace Modutop Stc. (2003-model) fra 2004. Der køres 10.000 km årligt, og der er brugere under 25 år.

Anm.: Spørgsmålstegn (?) betyder, at selskabet ikke indgår i sammenligningen. Streg (-) at selskabet ikke har oplyst en pris.

Kilde: Forsikringsluppen marts 2006.

Oversigten vedrører motorkøretøjsforsikringer, der er det største forsikringsområde. Det vil også typisk være husstandens dyreste forsikring. Men Luppen viser, at der også er betydelige prisforskelle for familieforsikringer og ejendomsforsikringer. Luppen viser, at der kan være mere end 1.000 kr. at spare på familieforsikringen og mere end 2.000 kr. på husforsikringen.

Loyalitetsrabatter

Forsikringsluppen indeholder oplysninger om selskabernes samlerabatter. Disse rabatter indebærer, at kunderne får rabat ved at købe flere produkter

hos det samme selskab, fx udover en bilforsikring også en familie- og en ejendomsforsikring. Rabatten er udformet meget forskelligt, jf. boks 4.5. Nogle selskaber giver stigende nedsættelse i præmien, jo flere forsikringer forbrugerne tegner. Andre giver kun rabat på visse dele af den samlede pakke – hvis man fx udover bilforsikring også køber 1-2 andre forsikringer, får man kun rabat på betalingen for de ekstra produkter. Andre igen yder rabat i form af en ekstra friskadedækning. Rabatten på præmierne går op til 15 pct.

Boks 4.5: Samlerabatter

4 ud af 12 selskaber giver ikke nogen form for samlerabat.
 5 selskaber giver samlerabat, hvis kunden tegner 2 eller flere forsikringer.
 2 selskaber giver samlerabat, hvis kunden tegner 3 eller flere forsikringer.
 1 selskab giver først samlerabat, hvis kunden tegner 4 eller flere forsikringer.
 Rabatsatsen går op til 15 pct. men beregnes i nogle tilfælde kun på enkelte af forsikringerne. 3 selskaber yder rabatten som ekstra friskadedækning på autoom-rådet.

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse 2006.

Selskaberne kan spare omkostninger til salg og administration, når en kunde har flere policer hos dem. Disse besparelser kan dog kun begrunde en lille del af rabatten. Samtidig tilskynder samlerabatter kunderne til at være loyale mod selskabet. De risikerer at miste deres rabat, hvis de flytter blot en enkelt police. Rabatten kan være medvirkende til, at de fleste kunder har mere end én forsikring hos samme selskab – gennemsnittet ligger på 2,6. En væsentlig del af konkurrencen om kunderne kommer derved til at foregå på prisen for ”hele pakken” og ikke kun på prisen for det enkelte produkt.

Eksemplerne fra Luppen, jf. tabel 4.13 og 4.14, viser imidlertid så store præmieforskelle, at der i mange tilfælde kan være kunder, der med fordel kan skifte forsikringsselskab, uanset om det drejer sig om et eller flere produkter. Forskellen på det billigste og det dyreste selskab i eksemplerne var mindst 2.872 kr. inkl. samlerabat. Uden samlerabat var forskellen 3.488 kr.

Ved siden af samlerabatter opererer selskaberne med en vifte af andre rabatordninger. Mange selskaber har tilbud til kunder over en vis alder, fx 50 eller 60 år. Det er også almindeligt med aftaler om rabat til forbrugere, der er medlem af forskellige organisationer (fagforeninger, brancheforeninger, fritidsorganisationer m.v.). Luppen medtager oplysninger om alder og skadesforløb, jf. noterne til tabellen, men tager ikke højde for medlemskab af bestemte foreninger.

Nogle selskaber anvender også bonus, dvs. at de betaler penge tilbage til kunderne ved årets slutning. Codan betaler fx op til 10 pct. bonus til kun-

der, der har flere forsikringer, og som ikke har haft skader, når året er gået. GF-Forsikring udbetaler en del af sit overskud som bonus. Kunderne er opdelt i 68 klubber, og hver klub får ved årets afslutning opgjort sit resultat. Overskuddet udbetales til kunderne.

Selskabernes brug af rabatter og bonus kan medvirke til at opdele kunderne i ensartede grupper i forhold til risikoen for en forsikringsbegivenhed. Samtidig kan selskabernes forskellige brug af rabatter gøre det vanskeligt for kunderne at sammenligne tilbud. Det samme gælder bonus. En del kunder vil umiddelbart være tilbageholdende med at skifte til et andet selskab, hvis det indebærer, at de mister en bonus.

4.3 PRÆMIESTIGNINGER

I perioden 2000-2004 er forsikringsselskabernes samlede præmieindtægter steget 24 pct., mens erstatningsudgifterne kun er vokset med 5 pct., og selskabernes omkostninger er faldet 9 pct., jf. tabel 4.15. Det betyder, at den andel af indtægterne, der går til henholdsvis erstatninger og omkostninger, er reduceret betydeligt. Fra 2000 til 2004 er erstatningernes andel af indtægterne faldet 9 procentpoint og omkostningernes andel med 7 procentpoints.²⁷

Tabel 4.15: Præmier og udgifter 2000-2004

	2000 mia. kr.	2004 mia. kr.	2000-2004 pct.	2000	2004
				Pct. af præmieindtægt	
Præmieindtægt for egen regning	30,8	38,0	24	100	100
Erstatninger for egen regning	26,1	27,4	5	84 ¹	75 ²
Driftsomkostninger for egen regning	8,9	8,1	-9	29	22

Note 1: Erstatningsprocenten for 2000 er beregnet ved gennemsnittet for 1999-2001.

Note 2: Erstatningsprocenten for 2004 er beregnet ved gennemsnittet for 2002-2004.

Kilde: Finanstilsynet.

En del af forklaringen på denne udvikling må findes i, at selskaberne i 2000 betalte 113 kr. (84 + 29 kr.) i erstatninger for hver 100 kr. præmie. Med det nuværende renteniveau har det krævet tilpasninger i driften.

27

Orkanen i 1999 medførte store erstatninger og høje genforsikringspræmier. Dette resulterede i øgede præmiestigninger for at overholde Finanstilsynets solvenskrav. Endvidere medførte kursfald på forsikringsselskabernes investeringer i 2000 et øget pres på præmierne.

Ser man nærmere på de reguleringer af præmierne, som selskaberne har foretaget siden 2000, hænger en del sammen med ændret lovgivning. Folketingets ændring af erstatningsansvarsloven fra 1. juli 2002 påvirkede navnlig bilforsikringerne, men også de private ansvarsforsikringer blev berørt. Ser man på den øvrige del af selskabernes prisændringer, så skyldes de først og fremmest indeksregulering. Tabel 4.16 indeholder oplysninger direkte fra selskaberne. Når man ser på selskabernes pristigninger (ekskl. lovbetinget stigning) på de enkelte hovedområder i perioden 2000-2005, fremgår det, at 91 pct. af pristigningerne for bilforsikring skyldes den årlige indeksregulering af præmierne. For de øvrige forsikringsområder er andelen lavere, 83-86 pct. for indbo- og husforsikring, og væsentligt lavere for ulykkesforsikring, nemlig 43 pct.

Tabel 4.16: Præmiestigninger 2000-2005, pct.

	Auto	Indbo	Hus	Ulykke
Præmiestigning i alt	40	25	22	50
Præmiestigning ekskl. lovbetinget stigning	22	24	21	40
Heraf indeksregulering	20	20	18	17
Heraf ekstraordinær præmiestigning	2	4	3	23
Indeksreguleret i pct. af stigning ekskl. lovbetinget stigning	91	83	86	43

Anm.: Tabel 4.16 viser reguleringen af præmierne for de nævnte forsikringsområder i perioden 2000-2005 for selskaber med tilsammen 85 pct. af privatmarkedet. Tabel 4.15 er beregnet ud fra samtlige selskabers indberetninger til Finanstilsynet og inkluderer således samtlige forsikringer inkl. ændringer i antallet af forsikringer. Finanstilsynet har ikke offentliggjort tal for 2005

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse 2006.

For bilforsikring har kun 5 ud af 13 selskaber siden 2000 gennemført præmie-reguleringer ud over indeksreguleringen, og hvad der følger af lovændringer. For indbo og hus er der 7 selskaber, der har reguleret præmierne ekstraordinært, mens næsten alle selskaber har hævet præmierne for ulykkesforsikringer ekstraordinært, 6 selskaber endda flere gange. Selskaberne har navnlig henvist til, at flere forsikringstagere er blevet berettiget til erstatning, efter at Arbejdsskadestyrelsen har ændret praksis for sin vurdering af skader.²⁸

Indeksregulering er et standardvilkår i stort set alle selskabers forsikringspolicer. Præmierne opskrives en gang årligt. I styrelsens undersøgelse, der omfatter selskaber med en samlet markedsandel på ca. 85 pct., har samtlige forsikringselskaber valgt at regulere bilforsikring og indboforsikring med Danmarks Statistiks timelønsindeks. 6 ud af 13 selskaber benytter også dette

indeks til at regulere husforsikring og 9 til ulykkesforsikring. 7 anvender byggeomkostningsindekset (husforsikring) og 4 nettoprisindekset (ulykkesforsikring).

Når selskaberne regulerer præmierne i overensstemmelse med det indeks, der er aftalt, giver det ikke forsikrings-selskabet pligt til at redegøre nærmere for præmiestigningen over for kunderne. Hæver selskaberne derimod præmierne ekstraordinært, kan kunderne skifte fra den varslede præmiestigning uden at betale det gebyr på 50 kr., som det ellers koster kunden at opsige en forsikring uden for hovedforfald. Prisstigninger vil normalt give kunderne anledning til at overveje, om der findes andre muligheder for at få dækket deres forsikringsbehov. Og med de prisforskelle, man kan finde, jf. tabel 4.13 og 4.14, virker det derfor overraskende, at forbrugerne ikke i større omfang har skiftet selskab.

Indeksreguleringen er praktisk for selskaberne, fordi den giver en automatisk justering af præmierne. Selskaberne får dermed dækket deres omkostninger, og kunderne får ajourført deres forsikringssummer. Men den har også en række klare ulemper.

Når hele branchen indekserer præmierne, vænnes forbrugerne til, at præmiestigninger er naturlige, og at præmiestigninger ikke kan undgås ved at skifte selskab. Denne praksis er uheldig og ud fra en konkurrencemæssig vinkel ikke ”god skik”. Systemet ligner den automatiske dyrtidsregulering af lønninger m.v., som blev anvendt i Danmark indtil starten af 1980’erne, og som holdt inflationsforventninger og inflation oppe på et samfundsøkonomisk ødelæggende niveau.

Forsikringsbranchens ordninger har den yderligere ulempe, at de indeks, branchen har valgt, ofte giver højere dækning end det, der følger af prisudviklingen. Når man regulerer efter et lønindeks, får man således en højere stigningstakt end regulering efter indeks baseret på pris, fordi lønindeks inddrager eventuelle produktivitsgevinster. Fra 2000 til 2004 er Danmarks Statistiks timelønsindeks fx steget med 15,8 pct., mens nettoprisindekset kun er steget med 8,8 pct. Når selskaberne regulerer deres præmier med et timelønsindeks, opnår de derved uden videre en stigning i indtægterne, der overstiger udviklingen i det almindelige omkostningsniveau.²⁹

29

Som eksempel på prisindeks kan nævnes Danmarks Statistiks nettoprisindeks, der giver et generelt billede af prisudviklingen. For visse områder er der prisindeks, der er mere specifikke. Byggeomkostningsindekset, som enkelte selskaber benytter i dag til at regulere husforsikringerne, kan evt. anvendes til denne type forsikringer.

Det anbefales derfor:

- ▲ At selskaberne ændrer praksis for regulering af præmier, og at forbrugerne øger opmærksomheden omkring indekseringspraksis – herunder om præmierne følger et prisindeks og ikke et lønindeks. Indekseringen bør endvidere ikke omfatte den del af præmien, der modsvares af administrationsomkostninger.

Anbefalingen indebærer, at selskaberne ikke bør gennemføre så store automatiske prisstigninger som hidtil, uden at gøre kunderne specifikt opmærksomme på det. Og det er netop den automatiske regulering, der er problemet og ikke det forhold, at der forekommer prisstigninger, hvilket sker i alle brancher.

Først og fremmest bør selskaberne fremover vælge en indeksregulering efter et prisindeks og ikke, som det er almindeligt i dag for auto-, familie- og indboforsikringer, efter timelønningerne. Hvis et selskab har behov for at hæve præmierne mere end prisstigningerne på de ting, forsikringen skal dække, skal de blot meddele kunderne dette skriftligt.³⁰ Herefter kan kunderne tage stilling til, om de ønsker at skifte selskab. En sådan praksis vil lægge et vist pres på selskaberne for at dæmpe deres præmiestigninger, især hvis konkurrenterne efter deres egen individuelle vurdering af markedsforholdene vurderer, at det ikke er nødvendigt at gennemføre tilsvarende stigninger. Det kan øge opmærksomheden på prisforskellene hos forbrugerne og kan dermed føre til kundereaktioner.

Det forekommer også betænkeligt, når den del af præmien – typisk ca. 25 pct. – som dækker administrationsomkostninger m.v. indekseres.³¹ Virkningen af en sådan indeksering er jo, at forsikringsselskaberne ikke skal udvise samme årlige produktivitetstremskridt i deres administration som i resten af den danske økonomi. Anbefalingen angår også den automatiske regulering af disse poster. Hvis selskaberne ønsker højere præmier, fx for at få dækket øgede omkostninger, bør de forklare sig specifikt over for kunderne.

Forslaget lægger således ikke et loft over præmierne. Tværtimod kan det enkelte forsikringsselskab sætte sine præmier frit, men det må regne med en markedsrettet reaktion, hvis præmieniveauet afviger fra konkurrenternes niveau og fra, hvordan forbrugerne i øvrigt bedømmer selskabets ydelser.

30 Jf. varslingsreglerne i Finanstilsynets vejledende retningslinier for accept ved ændring af forbrugerforsikringer (1990).

31 De 25 pct. skal ses i forhold til, at selskaberne stort set anvender 75 pct. af præmierne til erstatninger og genforsikring.

Den praksisændring, som anbefalingen lægger op til, kan opnås uden nævneværdige forøgelser af forsikringselskabernes administrative byrder. Stort set alle selskaber udsender en policeoversigt til deres kunder hvert år. Og der er intet til hinder for, at selskaberne gør kunderne opmærksom på en præmiestigning ved samme lejlighed.

Et brud med branchens traditioner for indeksregulering kan opnås ved, at hvert enkelt forsikringselskab indfører en indeksering, der afspejler deres omkostningsudvikling på det pågældende forsikringsområde.

4.4 KUNDEBEVÆGELIGHED

Kunderne tegner jævnlige nye forsikringer, jf. tabel 4.17, der bygger på oplysninger fra kundeinterview. Undersøgelsen viser, at gennemsnitligt 15 pct. af kunderne køber ny bilforsikring årligt, mens omkring 10 pct. tegner ny forsikring for indbo, hus, ulykke og ansvar. Disse resultater bekræfter stort set oplysningerne fra selskaberne om, hvor mange kunder, der årligt opsigter forsikringer.³²

Tabel 4.17: Forbrugernes køb af forsikringer, pct.

	Bil	Indbo	Hus	Ulykke	Ansvar
Andelen af forbrugerne der har tegnet en ny forsikring (gns. pr. år)	15	10	10	11	9
Heraf køb af ny forsikring	7	3	3	4	2
Heraf skift fra andet selskab	8	7	7	7	7
Heraf ved køb af bil/hus/andet	9	4	4	3	2
Heraf køb formidlet af en bank/bilforhandler/ejendomsmægler	5	3	3	3	2

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse foretaget af GFK Danmark (Growth From Knowledge Denmark) 2006.

Der er en tydelig sammenhæng mellem, hvor ofte kunderne har anskaffet ny bil, nyt hus osv., og hvor tit de skifter forsikringselskab. Af de 15 pct., der i gennemsnit skifter bilforsikring årligt, har 9 pct. gjort det i forbindelse med køb af bil. Disse skift skyldes for en stor dels vedkommende, at forbrugerne har været i en situation, hvor de under alle omstændigheder har skullet forsikre den nye bil m.v. og derfor har været tvunget til at forholde sig til deres forsikringssituation. Her er det også værd at bemærke, at ca. en tredjedel af alle forsikringer, som forbrugerne tegner om året, bliver solgt via et pengeinstitut, en ejendomsmægler eller en bilforhandler. Disse mellemmand samarbejder

32

Selskabernes registreringer af opsigelser, nyttegninger og skift viser et meget varieret mønster. Enkelte selskaber har en afgang/tilgang på 25-30 pct. af bestanden for autoforsikring, mens andre ligger på 10 pct. eller lavere.

typisk med et bestemt forsikringsselskab, og selv om kunden frit kan købe forsikringer fra andre, kan det være lettere at vælge det selskab, som rådgiveren anbefaler.

7-8 pct. af kunderne oplyser, at de har skiftet forsikringsselskab, samtidig med at de tegnede ny forsikring. Også dette tal stemmer godt med oplysningerne fra selskaberne om det antal kunder, de modtager fra andre forsikringsselskaber.

Undersøgelsen viser endvidere – noget overraskende – at et flertal af kunderne udviser meget lidt interesse for at spare penge på deres forsikringer. 40 pct. oplyser, at de ikke er parat til at afsætte tid til at undersøge, om der er fordel ved at skifte forsikringsselskab, selv om de kan spare min. 500 kr. om året. Og yderligere 21 pct. er kun parat til at afsætte højst ½ time for at spare min. 500 kr., jf. tabel 4.18.

Tabel 4.18: Kundernes bevægelighed

	Pct.
Forbrugere, der ikke vil afsætte tid for at spare min. 500 kr. om året	40
Forbrugere, der vil afsætte under ½ time for at spare min. 500 kr. om året	21
Forbrugere, der vil skifte eller sandsynligvis skifte for en besparelse på 500 kr. om året	33
Forbrugere, der har været inde på Luppen	9

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse gennemført af A.C. Nielsen 2006.

En forklaring på, at kunderne ikke i højere grad har skiftet selskab, kan være de lange opsigelsesvarsler, som selskaberne tidligere anvendte. Indtil 2005 havde langt de fleste selskaber et-årige opsigelsesvarsler. De lange varsler var en hæmsko for kundernes mulighed for at skifte selskab. Fra september 2005 har branchen imidlertid ændret praksis, så forbrugerforsikringer kan opsiges med en måneds varsel. Selskabet kan i denne situation vælge at opkræve et gebyr på op til 50 kr. pr. opsagt forsikring.

De kortere opsigelsesvarsler er et væsentligt skridt i retningen af at fjerne hindringerne for at skifte forsikringsselskab. Initiativet er imidlertid endnu så nyt, at det ikke har sat sig spor i årsregistreringerne. Enkelte selskaber oplyser, at de har oplevet et øget antal opsigelser.

Et andet forhold, der kan forklare, hvorfor forbrugerne ikke skifter forsikringsselskab oftere, er den stempelafgift, der skal betales til staten. Reglerne om stempelafgift medfører, at kunderne skal betale afgift til staten, hver gang de opretter en skadesforsikringspolice. En forbruger, der skifter forsikringsselskab, skal betale 29 øre pr. 5.000 kr. forsikringssum eller 14 pct. af præmien (1 år) i afgift til staten. Stempelafgiften varierer fra produkt til pro-

dukt, men for en husstand med flere personer, der skal tegne en ny familie-, hus- og bilforsikring i forlængelse af et selskabsskift, kan betalingen løbe op i over 500 kr., jf. boks 4.6.

Boks 4.6: Stempelafgift

Ejendomsforsikring (hus på 130 m ²)	91 kr.
Indboforsikring (sum 1,4 mio. kr.)	111 kr.
Ulykkesforsikring (pr. person)	
(forsikringssum: død 1 mio. kr.; invaliditet 1,6 mio. kr.)	211 kr.
Bilforsikring (under 250.000 kr.)	22 kr.

Statens samlede provenu af afgiften er 270 mio. kr. Beløbet omfatter betaling af afgifter både i den situation, hvor forbrugerne fx køber en ny bil (og evt. samtidig skifter selskab), og i de tilfælde, hvor forbrugerne lader samme bil forsikre i et nyt selskab. I sidstnævnte situation (de ”rene” skift) kan forbrugerne ikke overføre den afgift, de allerede har betalt via det gamle selskab, men skal betale en gang til.

Det er vigtigt, at den forbruger, der overvejer at skifte til et andet selskab, ikke møder afgiftsregler, som gør det besværligt eller dyrt at gå over til konkurrenten. Konkret begrænser det fordelene ved at skifte selskab væsentligt, at der skal betales stempelafgift til staten.

Det anbefales derfor:

- ▲ At man ændrer reglerne om stempelafgift, hvis det nødvendige provenu kan fremskaffes, så forbrugerne ikke skal betale afgift, når de skifter forsikringsselskab.

Styrelsens anbefaling vedrører kun de ”rene skift”. Statens provenu i disse situationer er 40-45 mio. kr. om året eller 2 promille af præmieomsætningen.

Dele af branchen har peget på, at det kan skærpe konkurrencen, hvis man afskaffer stempelafgiften helt. Styrelsens forslag går ikke så vidt. Det er tilstrækkeligt at ændre afgiften, så forbrugerne ikke skal betale ny afgift, fordi de skifter forsikringsselskab, når forsikringssummen og den forsikrede genstand i øvrigt er den samme. Hvis kunderne ikke skal betale afgift, kan de beholde hele besparelsen hos det nye selskab. Dermed kan de automatisk lægge 500 kr. eller mere oven i de i forvejen høje prisforskelle mellem selskaberne.

Når besparelserne stiger, vil det give et endnu større incitament hos forbrugerne til at føre overvejelserne ud i livet. Med de øgede besparelser, der ligger i forslaget om at fjerne stempelafgiften og med den skærpede fokus på præmiestigninger, som en ændring af branchens traditioner for indeksregulering vil give, vil en del af de forbrugere, der hidtil ikke har vist interesse for deres forsikringer, formentlig begynde at kigge sig om for at se, om de kan få deres behov dækket bedre og billigere i andre selskaber.

Anbefalingen kan gennemføres via en ændring af de relevante regler, så man – svarende til reglerne for tinglysning – anser stempelafgiften som betalt ”en gang for alle” ved oprettelsen af den første police, og forbrugeren herefter kan overføre afgiften til et nyt forsikringsselskab uden yderligere beregning.³³ Det vil indebære, at staten mister et provenu på 40-45 mio. kr. Det er næppe provenue-mæssigt selvfinansierende at fjerne afgiften, og en evt. afgiftsændring bør derfor indgå i en overordnet finanspolitik overvejelse.

Anbefalingen giver næppe ekstra administrationsomkostninger for forsikringsselskaberne, der allerede er vant til at overføre kunder mellem hinanden – tilmed efter et fast system. Det vil derfor ikke kræve større ændringer i selskabernes rutiner at markere, om stempelafgiften allerede er betalt via det ”afgivende” selskab eller et tidligere selskab.

4.5 INFORMATION

På baggrund af de seneste års præmiestigninger samt de prisforskelle, der rent faktisk er mellem de enkelte selskaber, ville det være naturligt, hvis forbrugerne interesserede sig mere for deres forsikringer, end de rent faktisk gør. Der er heller ikke kutyme for, at danske forbrugere forhandler priser med deres forsikringsselskab.

Et oplagt sted for forbrugerne at starte deres undersøgelser af markedet er Forsikringsluppen. I styrelsens undersøgelse bekræfter 9 pct. af forbrugerne, at de har været inde på Forsikringsluppen, jf. tabel 4.18.

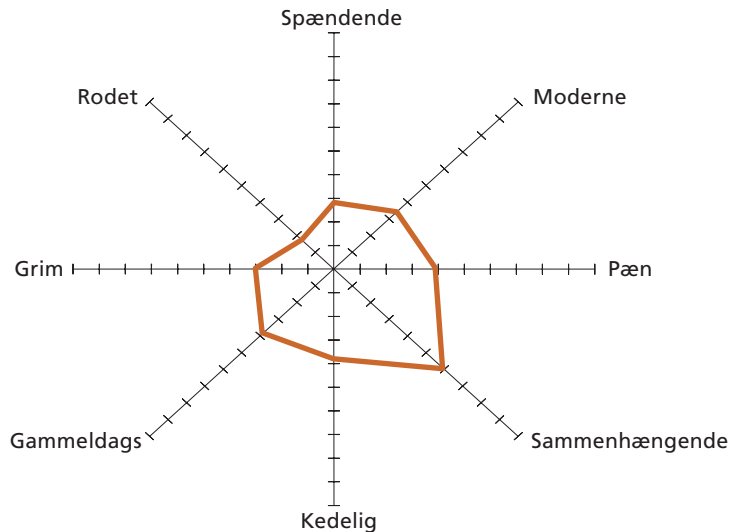
Det er vigtigt, at Luppen er så brugervenlig som muligt. For at få et overblik over Luppens anvendelighed, har styrelsen testet hjemmesiden via et brugerpanel.³⁴

³³ Efter lov nr. 382 af 2. juni 1999 om afgift af tinglysning m.v. § 5, stk. 2, er der afgiftsfrihed for lån, der optages til afløsning af et lån med tilsvarende pant i samme ejendom. Der kan fx ske en ombytning af et kontantlån med et obligationslån og rentetilpasningslån. Der kan også ske ombytning af realkreditlån med pengeinstitutlån eller omvendt.

³⁴ Undersøgelsen er gennemført via AC Nielsens Online Panel med deltagelse af 522 respondenter.

Undersøgelsen viser, at Luppen efterlader et positivt indtryk hos brugerne, som opfatter Luppen som både troværdig og nem at finde rundt i. Lidt over 40 pct. er parat til at vælge forsikring ud fra oplysningerne på Luppen. Dog savnede ca. 1/3 af svarpersonerne yderligere oplysninger for at kunne vælge forsikring. Brugerne fremhæver, at Luppen giver et sammenhængende indtryk af forsikringsvilkårene, jf. figur 4.4.

Figur 4.4: Forbrugernes indtryk af Luppen



Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse foretaget af AC Nielsen 2006.

Det skal dog bemærkes, at en del af svarpersonerne opgav at finde de rigtige priser ved kontrol af deres opslag. Ca. 40 pct. angav ikke nogen pris, og ca. 10 pct. oplyste en forkert pris.

Luppen er et eksempel på et godt brancheinitiativ. Luppen har nu fungeret i fem år. Siden har den teknologiske udvikling medført, at internetportaler som Luppen kan gøres endnu mere brugervenlige. Forsikring & Pension har allerede taget de første initiativer til at modernisere Luppen. I den forbindelse anbefales det at inddrage konklusionerne fra styrelsens undersøgelse, så forbrugernes mulighed for at finde frem til de enkelte selskabers priser bliver endnu bedre. Det vil også være en klar forbedring, hvis flere forsikrings-selskaber ud over de nuværende 16 tilmelder sig portalen.³⁵ Fx vil mange af de lokalt forankrede selskaber være interessante for forbrugerne i forskellige

geografiske dele af landet. Flere forsikringselskaber og flere produkter på Luppen er også et af de punkter, som dele af branchen har peget på som et middel til at forbedre konkurrencen.

Samtidig er det vigtigt at få udbredt kendskabet til Forsikringsluppen. Forsikring & Pensions egne opgørelser viser, at Luppen har et par tusinde brugere ugentligt. Langt over halvdelen vedrører bilforsikringer, selv om der også er besparelser på andre forsikringer. Til sammenligning har www.pengepriser.dk, som sammenligner priser på finansielle produkter, udarbejdet i samarbejde mellem Finansrådet og Forbrugerrådet, haft ca. 18.000 besøg ugentligt. At Luppen ikke har mange brugere, kan skyldes flere forhold. Den mest nærliggende forklaring er, at kendskabet til portalen ikke er særligt udbredt.³⁶ Dette forhold kan relativt enkelt rettes op i forbindelse med den generelle modernisering af Luppen.

Forsikringsluppen er et godt udgangspunkt, når forbrugerne skal øge fokus på størrelsen af præmierne og prisforskellene mellem selskaberne. Prisen er imidlertid ikke den eneste faktor, som er vigtig for forbrugernes valg af forsikringselskab. En høj pris kan modsvare en forsikring med en særlig god dækning eller et selskab med høje erstatninger. Men prisen kan også skyldes, at selskabet har højere omkostninger end konkurrenterne eller ønsker et stort overskud. Den egentlige værdi af en forsikring kommer først frem, når skaden indtræffer, og erstatningen skal udbetales. Her kan den forbruger, der egentlig var tilfreds med sit selskab, få en uheldig oplevelse – enten fordi forsikringen ”alligevel ikke dækkede”, eller fordi man må gennem en lang kamp med selskabet for at få udbetalt erstatningen. En rating af forsikringsbranchen kan inddrage sådanne faktorer og dermed hjælpe forbrugerne med at træffe deres valg ud fra de kriterier, som de lægger størst vægt på.

En rating af forsikringsbranchen vil gå godt i tråd med den udvikling, man har set på andre områder. I takt med at udbudet af produkter og tjenesteydelser øges, skal kunderne ofte træffe valg ud fra en række komplicerede oplysninger. De fleste befinder sig derfor ofte i en situation, hvor de ikke har fuldt overblik over fordele og ulemper ved de produkter, de skal vælge imellem. Da forbrugeren ofte ikke har tid til, mulighed for, interesse i eller forudsætninger for at sætte sig ind i alle relevante forhold, er der på en lang række områder blevet introduceret prissammenligninger, ratingordninger m.v., der giver et bredere overblik. Ordningerne er blevet en succes hos forbrugerne. Et eksempel fra den finansielle verden er de forskellige ratinger af investeringsforeningernes præstationer, der offentliggøres i flere af de store dagblade.

36

ForsikringsLuppen er tilmeldt søgemaskinen Jubii og findes her ved søgning på „Forsikring“, „Forbruger“ og en række relaterede søgeord, men eksponeres ikke aktivt gennem fx banner reklamer og andre søgemaskiner m.v.

Det anbefales derfor:

- ▲ At der offentliggøres en årlig rating af skadesforsikringsselskaberne og deres produkter. Ordningen bør være baseret på en række parametre, der – i vægtet form – munder ud i en vurdering af selskabets præstationer både samlet og på produktniveau.

En rating bør omfatte alle forsikringsselskaber, der henvender sig til forbrugerne. Ratingen af det enkelte selskab og dets produkter skal gengives i et enkelt og letforståeligt pointsystem, som bygger på målbare kategorier. En rating af et selskab kan eksempelvis omfatte:

Boks 4.7: Ratingparametre

- ▲ Prisniveau
- ▲ Erstatningsprocent
- ▲ Omkostningsprocent
- ▲ Opsagte/forhøjede forsikringer
 - antal opsagte forsikringer pr. 100 policer pr. år
 - antal individuelle forhøjelser pr. 100 policer pr. år.
- ▲ Klager til Ankenævnet for Forsikring¹
 - antal klager pr. 100 policer pr. år og herunder
 - andel af klager, der ender med, at kunden får medhold eller sagen forliges.

Note 1: Branchen har siden 2000 arbejdet på en statistik over klager over det enkelte selskab. Statistikken ventes offentliggjort i maj 2006.

En bred gruppe af repræsentanter for forbrugerne og forsikringsbranchen bør inddrages ved udvælgelsen af de faktorer, der skal rates.

Sundhedspraksis

5.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

En effektiv sundhedssektor har stor betydning både for den enkelte borger og samfundet. Det er derfor en god ide med mellemrum at vurdere den måde, vi har indrettet sundhedsvæsenet på.

Sundhedsudgifterne udgjorde i 2004 godt 91 mia. kr. Heraf var 80 pct. betalt af offentlige midler. Ca. 2/3 af sundhedsudgifterne går til sygehuse. Ca. 1/3 af sundhedsudgifterne går til private virksomheder i den primære sundhedssektor. Virksomhederne omfatter apoteker og de private sundhedspraksis. Disse er: Almen lægepraksis, speciallæger, fysioterapeuter, fodterapeuter, kiropraktorer, psykologer og tandlæger.

Den medicinteknologiske udvikling har medført et bedre grundlag for diagnose og behandling. Det giver nye og bedre muligheder for at behandle flere sygdomme. Samtidig bliver der flere ældre i fremtiden. Det vil også kunne indebære et større forbrug af sundhedsydelse. Der er således flere forhold, som tenderer mod en større efterspørgsel efter sundhedsydelse. Herved vil der kunne opstå et stigende pres på de offentlige sundhedsudgifter. Udfordringen er derfor at udnytte de nye medicinske muligheder for en forbedret sundhedstilstand, uden at sundhedsudgifterne stiger ukontrolleret.

Sygdomsbilledet er i dag mere præget af kroniske sygdomme betinget af livsstil og alder end tidligere. Den sundhedsfaglige udvikling har imidlertid medført, at en større del af behandlingen af kronisk syge kan ske i den primære sundhedssektor. Det vil give fordele for patienten og besparelser for samfundet. Almen lægepraksis vil bedst kunne tilskynde til og følge op på en fornuftig plan for patientens egenomsorg. Og et godt behandlingsforløb koordineret i almen lægepraksis vil kunne reducere akutte hospitalsindlæggelser. En større rolle for den primære sundhedssektor vil således både give højere livskvalitet for patienterne og udnytte de samlede ressourcer i sundhedssektoren bedre.

Udviklingen har givet anledning til et samarbejde mellem sundhedsmyndigheder og læger om reformer, som kan understøtte en forbedret patientindsats.

Den primære sundhedssektor i Danmark er velfungerende. Men det er muligt ved forskellige omlægninger i reguleringen at få ”mere sundhed for de samme penge”. På denne baggrund har Konkurrencestyrelsen analyseret reguleringen af de private praksiserhverv. Formålet har været at komme med ideer til ændringer i reguleringen.

I Danmark har befolkningen ret til gratis lægehjælp fra almen lægepraksis og speciallæger. Det offentlige giver også tilskud til bestemte ydelser fra de øvrige praksiserhverv. Vilkårene for disse sundhedsydelser fastsættes ved overenskomster mellem den offentlige sygesikring og de private praksisorganisationer. Hovedelementerne i den nuværende regulering er:

- ▲ Autorisationer suppleret med et klage- og tilsynssystem.
- ▲ Et ydernummersystem, der fastsætter antal praksis efter et behovskriterium.
- ▲ Et visitationssystem, som betinger bestemte ydelser af en henvisning fra en læge.
- ▲ Et tilskudssystem, hvor kun praksis med ydernumre kan få offentligt tilskud.
- ▲ Et prissystem, som fastsætter en fast patientbetaling for ydelser med delvist offentligt tilskud.

Der er forskelle på reguleringen af de private sundhedspraksis. Der er fx ikke antalsregulering af tandlæger. Desuden er der betydelige forskelle i de offentlige tilskud.

For *almen lægepraksis* anbefales følgende ændringer:

- ▲ En større andel af honorarerne bør være basishonorar pr. tilmeldt patient.
- ▲ En større andel af honorarindtægterne bør være knyttet til bestemte behandlingsforløb for patienter med kroniske sygdomme.
- ▲ Hvor det er muligt, bør honorarerne også afspejle resultatet af patientbehandlingen.
- ▲ Erhvervelse af bestemte faciliteter bør stimuleres.
- ▲ Ydernummersystemet bør være mere fleksibelt. Der skal kunne være større forskelle i patientgrundlag og indkomst mellem de enkelte praksis.

I det nuværende honorarsystem er 25 pct. af honorarindtægten et fast beløb pr. patient. Forholdet mellem faste og ydelsesafhængige tilskud er et spørgsmål om afvejning. Honorarer knyttet til den enkelte ydelse vil ansøre lægen til et højt aktivitetsniveau pr. patient. Dette indebærer imidlertid også en risiko for et stort forbrug af ydelser. Ved honorarer pr. tilmeldt patient er

der omvendt en risiko for underbehandling. For at afbalancere de forskellige incitament er bør lægens indtægt være afhængig af begge honorartyper.

Det foreslås, at en større andel af det samlede honorar afhænger af faste tilskud pr. tilmeldt patient. Indtægtsgrundlaget for den enkelte lægepraksis vil dermed i højere grad afhænge af antallet af tilmeldte patienter. Omlægningen vil derfor give lægepraksis større tilskyndelse til at konkurrere om patienterne.

Konkurrencen vil bidrage til en hensigtsmæssig strukturudvikling. Det skyldes, at de praksis, som kan tiltrække et stort patientgrundlag, vil kunne opnå lavere enhedsomkostninger og højere indtjening. Læger vil få større tilskyndelse til at udvikle praksisformer med flere læger, idet disse praksis har en lavere omkostningsprocent. De lavere omkostninger skyldes bl.a. bedre udnyttelse af lokaler og udstyr. Sådanne praksis vil endvidere kunne realisere stordriftsfordele gennem fælles benyttelse af personale. Det kan fx være sygeplejersker, laboranter, lægesekretærer og edb-konsulenter. Mere hjælpepersonale vil betyde, at lægen får frigjort tid til mere kontakt med patienterne. Der vil desuden være bedre muligheder for at etablere uddannelsesstillinger for kommende læger.

Praksis med flere læger har også gode muligheder for kvalitetsudvikling gennem deling af viden, specialisering og bedre tilgængelighed for patienten.

Flere store praksis vil betyde et mindre samlet antal praksis. Herved vil nogle patienter kunne få større afstand til lægen. Men samtidig vil mere konkurrence føre til kvalitetsforbedringer for patienten på andre felter. Konkurrencen vil både anspore til bedre service og give bedre muligheder for kvalitetsudvikling.

Større konkurrence om patienter vil også understøtte en hensigtsmæssig behandling af patienter med kroniske sygdomme. Her er der en række fordele ved praksisformer, hvor der er samarbejde mellem flere læger og andet sundhedspersonale.

I det nuværende honorarsystem for almen lægepraksis er 70 pct. af indtægten ydeshonorarer. De fleste honorarer kræver blot, at der har fundet en konsultation sted. Honoreringen har derimod ikke sammenhæng med bestemte diagnoser, behandlinger eller resultatet af konsultationen. Et system, hvor flere honorarer er relateret til fastsatte mål for patientbehandlingen, vil bidrage til en bedre anvendelse af ressourcerne i det samlede sundhedsvæsen.

Det foreslås derfor, at grundlaget for ydelseshonorarer i højere grad bliver bestemt af, at lægen opfylder bestemte standarder for behandling af specifikke sygdomme. Dette kan ske, hvor der er erfaring for, at der herved opnås højest kvalitet for patienten og størst effektivitet i forhold til det samlede sundhedsvæsen.

Honoraret kan i sådanne tilfælde være et fast beløb for at gennemføre et bestemt forløb for en patient. Honoreringen kan også være afhængig af resultaterne af behandlingerne. Lægen får herved højere honorar, jo bedre resultater hun opnår. Gode resultater kan fx være relativt få indlæggelser på hospital og gode måleresultater hos lægens patienter. I UK tyder de foreløbige erfaringer på, at indførelse af kvalitetshonorering har haft positive konsekvenser.

Honorarelementer, som stimulerer erhvervelse af bestemte faciliteter, kan understøtte den ønskede udvikling. Det kan fx være edb-systemer og faciliteter, som øger tilgængeligheden for handicappede.

For almen lægepraksis er der fortsat behov for at regulere udbuddet. Det skyldes, at der er fuldt tilskud til næsten alle ydelser, som er gratis for patienten. Gratisprincippet betyder, at der ikke er nogen prismekanisme, som regulerer udbud og efterspørgsel. En offentlig regulering er derfor nødvendig for at styre de offentlige udgifter.

Men det foreslås, at tildelingen af ydernumre bliver mere fleksibel. En praksis skal kunne tiltrække flere patienter end i dag. Herved vil der blive bedre forudsætninger for at opnå stordriftsfordele og hensigtsmæssige praksisformer. Det er også nødvendigt for at få de fulde gevinster ved omlægninger af honorarsystemet.

For *fysioterapeuter, fodterapeuter, kiropraktorer og psykologer* anbefales følgende:

- ▲ Det bør overvejes, om antalsreguleringen i ydernummersystemet kan ophæves således, at der bliver fri etablering på grundlag af faglige og objektive kriterier.
- ▲ På områder med egenbetaling bør maksimalpriser erstatte de nuværende faste priser. For at øge gennemsigtigheden bør der være pligt til at offentliggøre priser på udvalgte ydelser.

På disse sundhedsområder er der muligheder for at skabe mere konkurrence ved at tillade fri etablering. Fri tilgang til markedet vil betyde større lighed i erhvervsvilkårene. Uden antalsregulering kan alle etablere selvstændige

praksis, som kan tilbyde ydelser med tilskud fra sygesikringen. Derved vil de eksisterende praksis med ydernumre kunne blive udsat for konkurrencepres fra nye praksis.

Det typiske for disse sundhedsområder er, at der er delvis patientbetaling for ydelserne. Der er således en pris, som i et vist omfang vil regulere efterspørgslen. Bortset fra kiropraktorområdet kræver ydelserne også henvisning fra en læge. Herved sker der en regulering af adgangen til ydelserne. Delvis egenbetaling suppleret med visitationsregler vil i et vist omfang kunne bidrage til at regulere udbud og efterspørgsel. Da ydelserne er delvist skattefinansierede, er det centralt, at der stadig er sikret mulighed for at fastlægge det samlede udgiftsniveau ved en politisk prioritering.

Ud fra et konkurrencehensyn er der fordele forbundet med en fri tilgang til erhvervet. Det bør derfor overvejes at ophæve reguleringen af antallet af praksis på områder, hvor der er krav om henvisning og/eller delvis egenbetaling for ydelserne. I sammenhæng hermed må mulighederne for en effektiv udgiftsstyring imidlertid vurderes nærmere. Ved overvejelser om en fri tilgang må der således samtidig ske en vurdering af, om der er behov for andre tiltag, som understøtter de udgiftspolitiske målsætninger. Det kan f.eks. ske i form af ændringer i andre reguleringslementer som fx visitationsregler, tilskudsregler og limiteringer af offentlige udgifter.

Maksimalpriser giver forbrugerne samme beskyttelse som faste priser. Men ved maksimalpriser er der basis for priskonkurrence. De mest effektive praksis får mulighed for at tiltrække patienter ved at have lavere priser.

Øget konkurrence vil stimulere kvalitet og effektivitet i patientbehandlingen. De praksis, der bedst formår at imødekomme patienternes behov for service og forskellige behandlingstilbud til lave priser, vil sætte standarden på markedet.

For *speciallæger* er der af tilsvarende grunde som for almen lægepraksis behov for styring af udbuddet. Der er ikke i dette kapitel forslag om ændringer i reguleringen af speciallæger.

For *tandlæger* har der aldrig været antalsregulering. På tandlægeområdet har Regeringen besluttet, at der skal forhandles om at erstatte de gældende faste priser med maksimalpriser. Der er ikke i dette kapitel forslag om ændringer i reguleringen af tandlæger.

5.2 SUNDHEDSSEKTOREN

De fleste OECD lande¹ har valgt at sikre befolkningen adgang til sundhedsydelse via offentlige ordninger. Den offentlige andel af sundhedsudgifterne er i Danmark 80 pct., jf. tabel 5.1. Det er noget højere end de fleste andre lande.

Sundhedsbehandlingen foregår både i den primære sundhedssektor og den sekundære sundhedssektor. Den primære sektor omfatter private sundhedspraksis og borgernes indkøb af medicin. Den sekundære sundhedssektor består af ydelser fra hospitaler.

Tabel 5.1: Fordeling af samlede sundhedsudgifter i 2004

	Primær sektor, mia. kr.	Sekundær sektor, mia. kr.	I alt mia. kr.	I alt pct.
Offentligt sygehusvæsen		56,2	56,2	61,5
Offentlig sygesikring, sundhedspraksis	9,9		9,9	10,8
Offentlig sygesikring, medicin m.m.	7,0		7,0	7,7
Offentlige sundhedsudgifter i alt			73,1	80,0
Private udgifter til sundhedspraksis	7,4		7,4	8,1
Private udgifter til medicin	5,6		5,6	6,1
Private sundhedsudgifter i øvrigt ¹		5,3	5,3	5,8
Private sundhedsudgifter i alt			18,3	20,0
Sundhedsudgifter i alt	29,9	61,5	91,4	100,0

Note 1: Private sundhedsudgifter i øvrigt omfatter private hospitaler og sanatorier. Desuden private udgifter til briller og høreapparater.

Kilde: Sundhedssektoren i tal januar 2006. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Amtsrådsforeningen.

Den største andel af sundhedsbehandlingen i Danmark leveres af sygehuse, som er ejet og drevet af det offentlige. Hospitalsydelser fra det offentlige sygehusvæsen er gratis.

Udgifterne i den primære sundhedssektor finansieres dels af tilskud fra den offentlige sygesikring, dels af patienternes egenbetaling. Udgifterne til den primære sundhedssektor var i 2004 knap 30 mia. kr. Det svarer til ca. 1/3 af de samlede sundhedsudgifter. Denne andel har været konstant i de seneste 10 år.²

¹ USA og Schweiz er undtagelser.

² Der er dog sket forskydninger i andelen af offentligt tilskud i perioden. For private sundhedspraksis er sygesikringens andel faldet. Omvendt er sygesikringens andel af medicinudgifterne steget.

5.3 PRIVATE SUNDHEDSPRAKSIS

Sundhedspraksis i Danmark er organiseret som private erhvervsvirksomheder, som udbyder deres ydelser på et marked.³ Men markederne for privat udbudte sundhedsydelser afviger fra andre markeder ved, at hovedparten af ydelserne udbydes med offentlig tilskud. Desuden er markederne underkastet offentlig regulering. Det skyldes, at der er en række særlige forhold ved privat udbudte sundhedsydelser, jf. boks 5.1.

I Danmark er det lovbestemt⁴, at befolkningen har ret til gratis lægehjælp fra almen lægepraksis og speciallæger. Derudover yder det offentlige tilskud til bestemte ydelser fra de øvrige praksiserhverv.

Boks 5.1: Særlige forhold for sundhedsydelser

Rationalet bag den offentlige regulering er, at der er en række særlige forhold ved sundhedsydelser. Offentlig styring, samordning og kapacitetsplanlægning er derfor nødvendig. De særlige forhold kan opdeles i følgende:

- ▲ Asymmetrisk information
- ▲ Positive eksterne effekter
- ▲ Sociale hensyn
 - ▲ Indkomstuafhængighed
 - ▲ Tilgængelighed
- ▲ Behov for styring af offentlige udgifter

Asymmetrisk information betyder, at udbyderne har en viden, som kunderne ikke har. Patienten ved normalt ikke, hvad der skal til for at helbrede en sygdom. Derfor bestemmer behandleren arten og omfanget af ydelserne. På markeder med asymmetrisk information kan markeds kræfterne ikke alene frembringe det optimale resultat. Der kan fx være behov for indgreb, der sikrer høj kvalitet i ydelserne.¹

Positive eksterne effekter betyder, at ydelserne forårsager samfundsmæssig nytte for andre end køberne af ydelsen. Dette gælder for mange sundhedsydelser, som ud over at gavne patienten også gavner samfundet. På markeder med positive eksterne effekter vil markeds kræfterne uden indgreb medføre et for lille samfundsøkonomisk udbud.²

Samfundet har som en værdipræmis valgt, at udbuddet af sundhedsydelser skal underlægges særlige sociale hensyn. Det er baggrunden for, at visse ydelser udby-



³ I hospitalssektoren kommer hovedparten af ydelserne fra offentlige sygehuse.

⁴ Lov nr. 546 af 24. juni 2005 (sundhedsloven).

des gratis med fuldt offentligt tilskud. Fuldt offentligt tilskud går normalt ud over, hvad der kan begrundes med positive eksterne effekter.³

På områder, hvor sundhedsydelserne er gratis, må behovet for at styre de offentlige udgifter dækkes på anden måde end via prismekanismen. Det er baggrunden for ydernummersystemet.

- Note 1: Der er også andre privat producerede ydelser, hvor der er elementer af asymmetrisk information. Det gælder fx advokater og ejendomsmæglere. Her er der også en vis offentlig regulering. Der er imidlertid ikke offentligt tilskud til disse ydelser.
- Note 2: Der eksisterer også andre ydelser med omfattende positive eksterne effekter. Det gælder navnlig ydelser fra uddannelses-sektoren. Her er der også tilsvarende sociale hensyn som i sundhedssektoren. I Danmark udbydes uddannelsesydelserne i hovedsagen i offentligt regi. Hovedparten af ydelserne er ligesom de vigtigste sundhedsydelser gratis og regulerede.
- Note 3: Det er kun for de private sundhedspraksis, at der eksisterer den særlige kombination af privat producerede gratisydelser.

Private sundhedspraksis omfatter: Almen lægepraksis, speciallæger, fysioterapeuter, fodterapeuter, kiropraktorer, psykologer og tandlæger. Den samlede omsætning i disse erhverv er godt 18 mia. kr., jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2: Samlet omsætning i praktiserende sundheds-erhverv med ydernumre, 2004

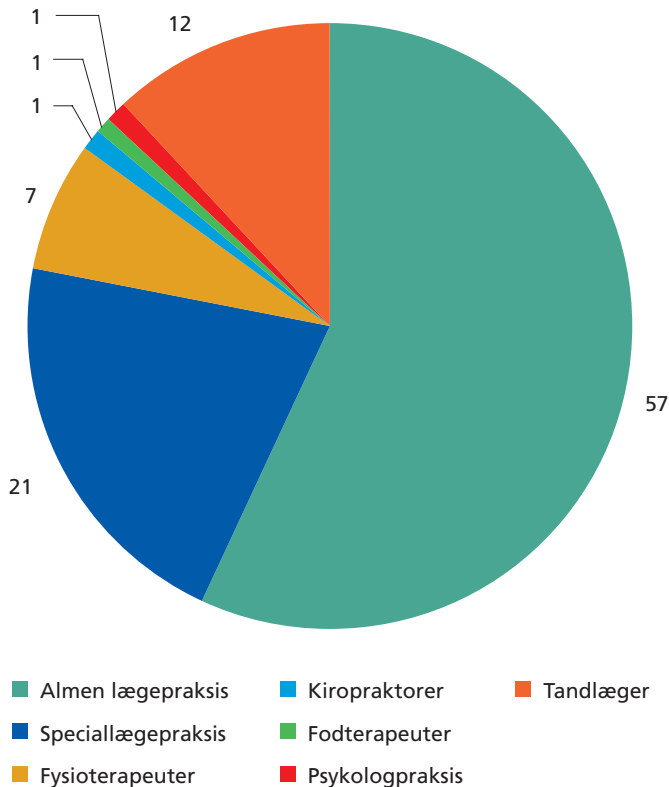
	Samlet omsætning	Andel sygesikring	Andel patientbetaling	Andel andet
	Mio. kr.	Pct.	Pct.	Pct.
Almen læge	6.100	93	6	1
Speciallæger ¹	3.000	70	12	18
Fysioterapeuter ²	1.650	43	40	17
Kiropraktorer	500	18	81	1
Fodterapeuter	350	25	65	10
Psykologer	500	15	63	22
Tandlæger ³	6.300	19	80	1
I alt, mio. kr.	18.400	9.900	7.400	1.100
I alt, pct.	100	54	40	6

- Note 1: For speciallægepraksis er tallene usikre. Der foreligger ikke regnskabsundersøgelser for disse praksis. Sygesikringsydelserne er gratis med fuldt tilskud. Foreningen af speciallæger anslår, at disse ydelser udgør mellem 50 og 90 pct. af omsætningen.
- Note 2: For fysioterapeuter er der ikke indtægtsundersøgelser, som belyser sygesikringens andel af indtægterne. Den samlede omsætning er her estimeret ud fra en gennemsnitlig omsætning i regnskabsundersøgelser og antal praksis.
- Note 3: Der er ikke antalsregulering af tandlæger. Beregningen af omsætningen er baseret på det faktiske antal praksis.
- Anm.: Bortset fra speciallæger og fysioterapeuter er den samlede omsætning beregnet ud fra tilskuddet fra sygesikringen og tilskuddets andel af samlet omsætning i regnskabsundersøgelser organiseret i brancheforeningerne. Tallene er afrundede.
- Kilde: Egne beregninger på grundlag af oplysninger fra brancheorganisationerne samt statistik fra sygesikringen og Amtsrådsforeningen.

Det samlede tilskud fra sygesikringen til private praksis er knap 10 mia. kr. Det er 54 pct. af de samlede indtægter. Der er imidlertid stor forskel på tilskuddets andel i de forskellige sundheds erhverv.

Offentlige tilskud udgør hovedparten af indtægterne i almen lægepraksis og speciallægepraksis. De er samtidig blandt de største sundhedserhverv. Derfor udgør offentlige tilskud til almen lægepraksis og speciallægepraksis langt størstedelen af sygesikringens udgifter til sundhedspraksis, jf. figur 5.1.

Figur 5.1: Fordeling i pct. af offentlige udgifter til private sundhedspraksis



Anm.: Data er fra 2004.
Kilde: Amdsrådsforeningen.

Patientbetalingen omfatter både egenbetaling og betalinger fra andre end sygesikringen. Patienten kan fx have tegnet private forsikringer, som yder fuldt eller delvist tilskud til behandlinger. Sygeforsikringen ”danmark” yder både tilskud til medicin og til behandlinger i private sundhedspraksis. Selskabet havde i 2004 knap 2 mio. medlemmer og en omsætning på ca. 2 mia. kr. Derudover er det i de senere år blevet mere udbredt, at der på arbejdsmarkedet tegnes private helbredsforsikringer for de ansatte.

Visse pensionister med begrænsede indkomster ved siden af pensionen er berettiget til et helbrestillæg. Herved får de mulighed for at få dækket op til 85 pct. af egenbetalingen til sygesikringsydelser.

Patientbetalinger omfatter også attesteringer om særlige helbredsforhold. Disse betales ofte af det offentlige og forsikringsselskaber. Det er navnlig speciallæger og psykologer, som har indtægter på dette område.

For læger og speciallæger er næsten alle ydelser med fuldt offentligt tilskud. Indtægter fra patienter stammer bl.a. fra gruppe 2 patienter.⁵ Desuden er der enkelte ydelser, hvor der ikke er tilskud.⁶ Andre indtægter hos speciallæger kommer bl.a. fra deltidsstillinger på hospitaler, undervisning og konsulent-ydelser.

For de øvrige sundhedspraksis er der en større andel af indtægter fra patienter. Ydelserne er her en blanding af behandlinger med fuldt tilskud, delvist tilskud og fuld patientbetaling. For fysioterapeuter og fodterapeuter kan der ud over ejeren af klinikken være andre selvstændige med ydernumre. Andre indtægter hos disse sundhedspraksis består hovedsagligt af lejeindtægter fra disse. Selvstændige psykologer kan have relativt mange andre indtægter fra andre kilder. De omfatter fx konsulent-ydelser og undervisning.

Den samlede omsætning på godt 18 mia. kr. i tabel 5.2 er et minimumstal. Der findes private sundhedspraksis uden for sygesikringen, som udbyder sundhedsydelser mod fuld patientbetaling. Det er vanskeligt at skønne over denne omsætning, men den er næppe ret stor. For nogle sundhedserhverv er der kun et begrænset antal praksis uden kontrakt med sygesikringen, jf. nedenfor under de enkelte sundhedserhverv.

Et væsentligt element i den konkrete regulering er ydernummersystemet. Kun praksis med ydernummer kan få offentlige tilskud. Tandlægepraksis er en undtagelse. Her er fri etablering og tilskud til ydelser. Ydernummersystemerne indgår som et led i amternes overordnede kapacitetsplanlægning. Antal af ydernumre og placering af praksis sker under hensyntagen til, at der skal være en rimelig dækning i forhold til befolkningen. For speciallæger indgår også mulighederne for at få en tilsvarende behandling på hospitaler. Udviklingen i antallet af ydere har været forskellig i praksiserhvervene, jf. tabel 5.3.

5 Det er muligt at vælge at være gruppe 2 patient. Disse patienter har modsat gruppe 1 patienter en vis egenbetaling. Til gengæld kan de frit vælge læge og speciallæger. Ca. 2 pct. af befolkningen er gruppe 2 patienter.

6 Fx vaccinationer i forbindelse med rejser.

Tabel 5.3: Antal ydere¹ i de enkelte sundhedserhverv 2004 og udviklingen 1994 – 2004

	2004	Indeks 2004 1994=100
Almen lægepraksis	3.456	104
Ørelæger ²	169	94
Øjenlæger ²	150	103
Øvrige speciallæger ²	821	73
Fysioterapeuter	1.735	124
Kiropraktorer	262	107
Fodterapeuter	1.011	160
Psykologpraksis	545	222
Tandlæger ³	2.566	95
Befolkning, mio.	5,40	104

Note 1: En yder er en person, som kan praktisere for sygesikringen.

Note 2: Omfatter både fuldtids- og deltidsspeciallæger. Øvrige speciallæger omfatter 16 andre typer speciallægepraksis.

Note 3: For tandlæger er der ikke antalsregulering. Tallene er antal praksis.

Kilde: Amdtsrådsforeningen og Danmarks Statistik.

For de fleste sundhedspraksis er der betydelige forskelle mellem amterne i det gennemsnitlige antal indbyggere pr. ydernummer, jf. tabel 5.4. Det gælder dog ikke almen lægepraksis, hvor spredningen er lille.

Tabel 5.4: Antal indbyggere pr. yder¹ i forskellige sundhedspraksis, 2004

	Gennemsnit	Spredning mellem amter ²
Almen lægepraksis	1.500	1.450 - 1.600
Speciallægepraksis	4.700	2.100 - 10.550
Fysioterapeuter	3.100	2.150 - 5.250
Kiropraktorer	20.700	17.000 - 26.850
Fodterapeuter	5.300	2.900 - 12.000
Psykologer	9.900	9.200 - 14.050
Tandlæger ³	2.100	1.450 - 3.000

Note 1: En yder er en person, som kan praktisere for sygesikringen. Der kan være flere ydere, som deler et ydernummer. En praksis kan omfatte flere ydernumre.

Note 2: Bornholms Amt er ikke medtaget.

Note 3: For tandlæger er der ikke antalsregulering. Her er det faktiske antal medtaget.

Anm.: Tallene er afrundede.

Kilde: Amdtsrådsforeningen.

I perioden 1994-2004 er de samlede honorarindtægter fra sygesikringen hos læger steget lidt mere end den almindelige indkomstudvikling, jf. tabel 5.5.⁷ Antallet af ydere er steget 4 pct. I perioden er antallet af kontakter⁸ pr. indbygger steget med 19 pct. Indkomstudviklingen for den enkelte læge svarer således til den almindelige udvikling. Samtidig er der sket en stigning i antallet af ydelser.

Tabel 5.5: Udviklingen i de samlede honorarindtægter fra sygesikringen i sundhedspraksis 1994-2004 sammenholdt med den almindelige indkomstudvikling. Udviklingen i BNP 1994-2004 = indeks 100

Almen lægepraksis	103
Ørelæger	107
Øjenlæger	105
Andre speciallæger	104
Fysioterapeuter	157
Kiropraktorer	114
Fodterapeuter	236
Psykologer	235
Tandlæger	87
BNP, løbende priser	100

Anm.: Indekstillene afspejler udviklingen i ydeshonorarer. Patienttilskud o. lign. til læger er ikke medtaget.

Kilde: Egne beregninger på grundlag sygesikringsregistret og Danmarks Statistik.

Også for speciallæger er de samlede honorarindtægter steget lidt mere end den almindelige indkomstudvikling. Udviklingen har dog ikke været ens for de forskellige specialer. For ørelæger og øjenlæger har antallet af ydere og antallet af kontakter været nærmest konstant siden 1994. For anden speciallægehjælp er der i gennemsnit sket en stigning i antallet af kontakter siden 1994 på 17 pct. pr. indbygger. Det er sket samtidig med, at antallet af ydere er faldet med ca. 25 pct.

Tandlæger har haft en mindre stigning i de offentlige honorarindtægter end den almindelige indkomstudvikling. Samtidig er antallet af praksis faldet lidt. I de senere år har antallet af ydelser været stabilt.

Kiropraktorer har haft en noget større stigning i de samlede honorarindtægter end indkomstudviklingen. Antallet af ydere er også steget.

⁷ Den almindelige samfundsindkomst målt ved BNP i løbende priser er i perioden steget med 50 pct.

⁸ Kontakter er konsultationer (herunder telefonkonsultationer) + sygebesøg.

Fysioterapeuter, fodterapeuter og psykologer har haft en stigning i honorarindtægterne, der ligger betydeligt over den almindelige indkomstudvikling. For fysioterapeuter og psykologer afspejler dette flere patienter. Det er en følge af, at antallet af ydere og tilskudsberettigede ydelser er udvidet i perioden. For fodterapeuter afspejler stigningen flere ydere og patienter.⁹

Nedenfor gennemgås den offentlige regulering af de enkelte sundhedserhverv.

Almen lægepraksis

Der er i alt ca. 3.600 praktiserende læger¹⁰, som har overenskomst med den offentlige sygesikring.¹¹

Udviklingen fra 1994 til 2003 har været præget af flere tendenser, jf. tabel 5.6. Antal indbyggere pr. læge og antal praksis har været næsten konstant. I perioden er antallet af kontakter pr. indbygger steget med 19 pct. Der er således sket en betydelig stigning i antallet af ydelser pr. læge.

Tabel 5.6: Udviklingen i lægepraksis 1994-2003

	1994	2003
Indbyggere pr. læge	1.550	1.500
Antal læger	3.300	3.600
Antal praksis	2.200	2.224
Antal kontakter¹, indekstal	100	119
Andel kompagniskab i pct.	30	35

Note 1: Kontakter defineres som konsultationer + patientbesøg. Der er anført udviklingen i antal kontakter pr. indbygger.
Kilde: Praksistælling 2003, PLO. Nye tal fra Sundhedsstyrelsen 2005: 2.

Personer over 70 år har ca. dobbelt så mange kontakter til almen lægepraksis som personer under 50 år. Ca. 55 pct. af konsultationerne kan henføres til 8 folkesygdomme¹², som er kroniske. Regeringen har offentliggjort en strategi for disse sygdomme.¹³ Hovedelementerne er, at det er muligt at opnå stigning i kvalitet og effektivitet ved omlægninger i patientbehandlingen, jf. også afsnit 5.5.

9 Det afgørende er her, at der i perioden er blevet en stigende bevidsthed om nytten af fodbehandling til kontrol af følgevirkninger af diabetes. 85 pct. af de tilskudsberettigede ydelser vedrører diabetikere.

10 Nogle praksis er delepraksis. To læger deler her et ydernummer og har derfor kun halvt så mange patienter hver. Delepraksis er mest udbredt i kompagniskaber med mange læger.

11 En praktiserende læge er defineret som en læge i almen lægepraksis, som har kontrakt med sygesikringen. Der er derfor ikke almen lægepraksis uden ydernumre.

12 Folkesygdommene er flg.: Diabetes, kræft, hjerte/kar, knogleskørhed, muskel/skelet, astma/allergi, psykiske lidelser og rygerlunger.

13 "Sund hele livet", Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2002. Se også: "Kronisk Sygdom", Sundhedsstyrelsen 2005.

I perioden er der kommet flere kompagniskaber. Her arbejder læger sammen som kompagnoner i samme praksis med fælles patienter. I 2003 var 35 pct. af almen lægepraksis kompagniskaber. Der er flest kompagniskaber i provinsen. 17 pct. af alle praksis er samarbejdspraksis. Det betyder, at der er samarbejde om fx lokaler og personale, men hver læge har sine egne patienter. 50 pct. af alle praksis er solopraksis uden samarbejde. 1.100 praktiserende læger har solopraksis. 2.500 læger arbejder i praksis med flere læger.

Kompagnipraksis har lavere omkostningsprocent end solopraksis, jf. tabel 5.7. Procenten falder med stigende antal læger i praksis. Solopraksis har relativt højere udgifter til lokaler og edb-driftsomkostninger. Kompagniskaber har højere udgifter til klinikpersonale, herunder læger under uddannelse.

Tabel 5.7: Lægers indtægter¹ og omkostninger fordelt på praksisformer, 2003

	Omkostningsprocent	Indtægt, gennemsnit 1.000 kr.	Laveste indtægt 1.000 kr.	Højeste indtægt 1.000 kr.
Solopraksis	46,5	794	497	1.128
2 læger	42,5	840	450	1.103
3 læger	41,5	862	652	1.079
4-9 læger	41,1	930	750	1.145

Note 1: Indtægter er nettoindtægter pr. læge.
 Anm.: Laveste indtægter er 10 pct. fraktil. Højeste indtægter er 90 pct. fraktil.
 Kilde: PLO's indkomststatistik.

Som nævnt er der en relativt lille variation mellem amter i gennemsnitligt antal patienter pr. praktiserende læge.¹⁴

Almindelige lægeydelser er gratis. Næsten hele indtægtsgrundlaget for almen lægepraksis er tilskud fra sygesikringen. I det nuværende honorarsystem for almen lægepraksis er 27 pct. basishonorarer¹⁵ og 73 pct. ydelseshonorarer. Ydelseshonorarerne omfatter først og fremmest honorarer for de såkaldte grundtydelser, som hovedsagligt består af almindelige konsultationer.¹⁶ De udgør 75 pct. af honoraret for ydelser fra almen lægepraksis.¹⁷ Godt halvdelen er konsultationer, hvor patienten møder op i lægens klinik. Resten er hovedsagligt telefonkonsultationer. På det sidste er der også blevet mulighed for e-mail konsultationer. I 2003 havde 25 pct. af praksis mulighed for e-

14 En praksislæge kan maksimalt have 2.542 patienter. Praksis kan lukkes for tilgang ved 1.600 patienter pr. fuldtidslæge. 32 pct. er lukket for tilgang. En praksis kan endvidere nægte at have patienter, som bor mere end 15 km. væk. I København og Frederiksberg er grænsen dog 5 km. Knap 70 pct. af alle læger har et patientantal mellem 1.250 og 1.750. Under 1 pct. af de tilmeldte patienter bor mere end 15 km fra lægen.
 15 Størstedelen af basishonoraret er et fast beløb pr. tilmeldt patient. Basishonorarets andel af den samlede honorarindtægt har været svagt faldende de seneste 10 år.
 16 Grundtydelserne kaldes også kontakter, jf. fodnote 8.
 17 Herudover er der honorarer for forebyggelseskonsultationer, tillægsydelser og særlige ydelser.

mail kommunikation¹⁸ med patienterne. Tendensen går mod relativt flere konsultationer via telefon og færre patientbesøg.

Der kan være meget betydelige variationer mellem de enkelte praksis i mængden og sammensætningen af ydelser. En undersøgelse¹⁹ fra Århus Amt fra 2003 belyser spredningen i ydelser.²⁰

Antal årlige konsultationer i lægens klinik varierede fra 2 til 6 pr. patient. Antal årlige telefonkonsultationer pr. patient varierede fra 1,5 til 7. Antal årlige patientbesøg varierede fra 5 til 60 pr. 100 patienter. Der er endnu større forskelle i de mindre tillægsydelser. De øverst placerede havde således 6 til 12 årlige forebyggelseskonsultationer pr. 100 patienter. Ca. halvdelen af praksis havde 0 eller 1 årlige forebyggelseskonsultationer pr. 100 patienter.

En del af variationen stammer fra forskelle i patientgrundlaget. Men størstedelen af variationen skyldes faglige og holdningsmæssige forskelle mellem lægerne.

På normale markeder for serviceydelser er en vis variation i ydelser og priser udtryk for sund konkurrence. Det skyldes, at forbrugeren herved får større valgmuligheder. På baggrund af de særlige forhold på markedet for lægeydelser er det dog påfaldende, at der er så store forskelle i lægernes opfattelse af, hvilke ydelser patienterne skal have.

Den seneste overenskomst for almen lægepraksis er indgået pr. 1. april 2006. Hovedelementerne i den nye overenskomst er følgende:

- ▲ Regulering af takster
- ▲ Ny forebyggelseskonsultation
- ▲ Ny forløbsydelse for diabetespatienter
- ▲ Krav til edb-faciliteter.

Ved reguleringen af takster er det aftalt, at stigningen i basishonoraret skal være større end stigningen i honoraret for ydelser. Herved vil basishonoraret få en større andel af de samlede honorarindtægter.

Honoraret for den nye forebyggelseskonsultation er ca. dobbelt så stort som for almindelige konsultationer. Den nye type konsultationer retter sig mod patienter med kroniske sygdomme. Konsultationen kan udføres af lægen eller klinikpersonale.

18 E-mail kommunikation kan omfatte følgende: tidsbestilling, receptbestilling og konsultation.

19 Undersøgelsen indgår i publikationen: *Almen lægepraksis i Danmark. Månedsskrift for praktisk lægegering 2005.*

20 Mindste tal er 10 pct. fraktilen. Største tal er 90 pct. fraktilen.

Den nye forløbsydelse for patienter med diabetes bryder med det hidtidige honorarsystem, hvor lægen honoreres for enkeltkontakter. Den nye ydelse indebærer, at lægen får et fast årshonorar for sine diabetespatienter. Inden for dette honorar skal der udføres en række kontroller, som lægen vurderer, at patienten har behov for. Klinikpersonale kan udføre nogle af disse ydelser. Det er betingelse for forløbsydelsen, at lægen registrerer og rapporterer på fastsatte indikatorer til en almen medicinsk database. Registreringen omfatter bl.a. diagnose, risikovurdering og forløb. Lægen får desuden et engangsbeløb for at tilslutte sig ordningen. Det er målet, at tilsvarende honorarsystemer skal udvikles for andre relevante patientgrupper.

Krav til edb-faciliteter indebærer bl.a., at alle lægepraksis fra 2009 skal kunne tilbyde e-mail konsultationer. Det skal endvidere være muligt at tilbyde tidsbestilling og fornyelser af recepter via internettet.

Ved den nye overenskomst er der således taget hul på en omlægning af honorarsystemet, som svarer til anbefalingerne i dette kapitel.

Speciallæger

Der er 18 forskellige specialer.²¹ I alt er der 1.140 ydere inden for speciallægepraksis. Forholdene er på mange måder forskellige mellem de enkelte specialer. Det gælder fx antal praksis, personale, apparatur og patientgrundlag. Generelt er speciallæger dog koncentreret i hovedstadsområdet og i de større byer i provinsen. Herudover er der ca. 50 fuldtidspraksis uden ydernumre. Disse omfatter private klinikker, som fx foretager plastickirurgi mod fuld kundebetaling.

De største områder er ørelæger med 169 ydere og øjenlæger med 150 ydere. For begge disse to speciallægeområder kan patienten få ydelser uden henvisning fra en læge. For alle andre speciallægeydelser kræves en forudgående visitation.

Ligesom for almen lægepraksis er hovedparten af ydelserne fra speciallægepraksis gratis for patienten. I det nuværende honorarsystem får speciallæger kun ydeshonorarer. I honorarsystemet er indbygget forskellige begrænsninger. Honoraret sættes således ned, når speciallægen når en bestemt honorarindtægt fra sygesikringen. Nogle speciallæger kan have betydelige indtægter fra andre kilder end sygesikringen.

21

Disse omfatter: Øre- næse- halslæger, øjenlæger, hudlæger, psykiatere, børnepsykiatere, gynækologer, neurologer, kirurger, ortopædisk kirurgi, plastikkirurgi, intern medicin, gigtlæger, røntgenlæger, narkoselæger, klinisk kemi, patologi, tropemedicin og børnelæger.

Fysioterapeuter

Der er i dag ca. 1.800 fysioterapeuter, som praktiserer for sygesikringen. 650 er klinikejere, og godt 1.100 praktiserer selvstændigt hos klinikejere mod betaling af leje. Ydernummeret er imidlertid knyttet til klinikken. Endelig er der godt 60 selvstændige fysioterapeuter, som kun foretager behandlinger i patientens hjem. Der er godt 100 selvstændige fysioterapeuter uden ydernumre. Foreningen Danske Fysioterapeuter vurderer, at kun en mindre del af dem udfører behandlinger svarende til sygesikringsydelse.²²

Der er forskel mellem amter i antallet af indbyggere pr. yder. Antallet kan variere mellem godt 2.000 og godt 5.000.

Sygesikringen giver fuldt tilskud til en række gratis behandlinger af handicappede. For andre behandlinger er tilskuddet 40 pct. Der er faste priser for patientens egenbetaling. I honorarsystemet er indbygget et loft for de offentlige udgifter til de to behandlingsformer. Der er både et samlet loft og en højeste grænse for den enkelte fysioterapeut. Behandlinger med tilskud kan kun opnås efter visitation hos læge. Fysioterapeuterne udfører også behandlinger med fuld patientbetaling. Det offentlige tilskud udgør i gennemsnit 43 pct. af omsætningen.

Kiropraktorer

Der er 261 kiropraktorer med overenskomst med sygesikringen og 10 uden ydernumre. En kiropraktorpraksis med ydernummer kan frit ansætte kiropraktorer, som kan udføre ydelser med tilskud fra sygesikringen.

Sygesikringen giver faste tilskud til en række behandlinger. De udgør ca. 25-40 pct. af den samlede pris. Der er faste priser for patientens egenbetaling. Kiropraktorydelser kræver ikke henvisning fra en læge. Det offentlige tilskud udgør i gennemsnit 18 pct. af omsætningen.

Fodterapeuter

Der er i alt 971 fodterapeuter, som praktiserer for sygesikringen.²³ Ca. 70 pct. er klinikejere. Resten praktiserer selvstændigt hos klinikejere mod betaling af en leje. Der er 30-40 klinikker uden ydernummer.

²² Herudover er over 4.000 fysioterapeuter ansat i amter og kommuner.

²³ Ca. 30 fodterapeuter har to ydernumre.

Der er betydelige forskelle mellem amterne i antallet af indbyggere pr. yder. Antallet kan variere mellem 3.000 og 12.000. Der er flest indbyggere pr. yder vest for Storebælt.

Sygesikringen giver et tilskud på 50/60 pct. til 3 behandlinger. Der er faste priser for patientens egenbetaling. Behandlinger med tilskud kan kun opnås af patienter efter visitation hos læger. Disse behandlinger udgør ca. halvdelen af den samlede omsætning hos fodterapeuter med ydernumre. Andre behandlinger sker med fuld betaling fra patienten. Det offentlige tilskud udgør i gennemsnit ca. 25 pct. af omsætningen.

Psykologer

I dag er der 676 ydernumre til psykologer.²⁴ For at få ydernummer skal en psykolog ud over autorisation dokumentere klinisk erfaring med de ydelser, som er tilskudsberettigede. Der er knap 600 psykologpraksis uden ydernummer.

Det gennemsnitlige antal indbyggere pr. yder i et amt kan variere mellem 9.000 og 14.000. Der er færrest indbyggere pr. yder i Storkøbenhavn og Århus.

Sygesikringen giver tilskud på 60 pct. til en række nærmere specificerede behandlinger. Der er faste priser for patientens egenbetaling. Behandling med tilskud kræver visitation hos læger. Disse behandlinger udgør ca. 25 pct. af den samlede omsætning hos psykologer med ydernumre. Sygesikringens tilskud udgør i gennemsnit 15 pct. af omsætningen.

Tandlæger

For tandlæger er der ikke antalsbegrænsning men fri etablering. Der er endvidere fri adgang for patienten uden visitation. Der er i alt godt 2.500 tandlægepraksis.

Det gennemsnitlige antal indbyggere pr. praksis i et amt kan variere mellem 1.500 og 3.000. Der er færrest indbyggere pr. praksis i København og Frederiksberg.

Hovedparten af de almindelige ydelser er regulerede med faste priser og offentligt tilskud. 75 pct. af ydelserne har faste priser. De fleste af disse ydelser har et offentligt tilskud på normalt 40 pct. Enkelte ydelser er uden tilskud men til fast pris. Der er også ydelser med tilskud og fri pris. Her

24

I 2004 var der 545 psykologer med ydernummer, jf. tabel 5.3. Siden er der tilkommet yderligere ydernumre. Dette er sket i forbindelse med, at der ved finansloven for 2005 blev afsat en pulje til behandling af incestofre.

udgør tilskuddet et fast beløb. Endelig er der ydelser uden tilskud og med fri pris. Sygesikringens udgifter til tandlægeydelser udgør i gennemsnit 19 pct. af omsætningen.

5.4 FORHOLDENE I ANDRE LANDE

De samlede sundhedsudgifters andel af BNP i Danmark er lidt over gennemsnittet i OECD, jf. tabel 5.8. Sundhedsudgifterne pr. indbygger er også lidt højere end gennemsnittet i OECD.

Tabel 5.8: Sundhedsudgifter¹ i udvalgte lande, 2003

	Andel af BNP Pct.	Udgifter pr. indbygger US \$	Offentlig andel Pct.	Middellevetid Antal år
Danmark	9,0	2.800	83,0	77,2
Sverige	9,2	2.600	85,3	79,9
Norge	10,3	3.800	83,7	79,0
Finland	7,4	2.100	76,5	78,2
UK	7,7	2.200	83,4	78,1
Tyskland	11,1	3.000	78,2	77,5
OECD gennemsnit	8,6	2.300	72,1	77,6
OECD maks.	15,0 (USA)	5.600 (USA)	90,1 (Tjekkiet)	81,8 (Japan)
OECD min.	5,6 (Korea)	500 (Tyrkiet)	44,4 (USA)	68,6 (Tyrkiet)

Note 1: Sundhedsudgifterne er inkl. sociale udgifter til pleje af ældre og handicappede.

Anm. 1: Gennemsnit er beregnet for 30 OECD-lande.

Anm. 2: Tallene i OECD maks. og OECD min. er anført for de lande, som i hver kolonne ligger højest henholdsvis lavest.

Kilde: OECD Health Care Data, 2005.

OECD statistikker opgør sundhedsudgifterne inkl. sociale udgifter til pleje af ældre og handicappede.²⁵ Det er vanskeligt at afgrænse de enkelte elementer i de enkelte landes opgørelse af sundhedsudgifterne. Det er derfor ikke muligt at ”rense” tallene for pleje i de øvrige lande. Internationale sammenligninger må derfor baseres på de foreliggende tal fra OECD. Forskellige forhold indikerer, at de sociale udgifters andel er større i Danmark end de fleste andre lande. Danmark har den laveste andel af medicinudgifter i OECD.

25

I OECD statistikken er andelen af BNP derfor 9,0 pct. i Danmark. I national statistik er disse sociale udgifter ikke medtaget under sundhedsudgifterne, som her udgør 6 pct. af BNP i Danmark.

For de samlede sundhedsudgifter er Danmark på niveau med Sverige. Norge og Tyskland har højere sundhedsudgifter, mens Finland og UK har lavere.²⁶

I perioden fra 1972 til 2002 er sundhedsudgifterne i 14 OECD lande steget fra i gennemsnit 5,9 pct. af BNP til 8,5 pct. I Danmark har stigningen i samme periode været fra 8,1 pct. til 8,8 pct. I de sidste 30 år er sundhedsudgifterne i Danmark således steget mindre end i andre lande. Men Danmark havde et højere udgangspunkt i 1970'erne.

I næsten alle OECD lande er der en betydelig offentlig regulering og finansiering af sundhedsydelser. Undtagelserne er USA og Schweiz. I disse lande er sundhedsudgifterne væsentligt højere end i andre lande. Danmark er blandt de lande, hvor den offentlige andel af sundhedsudgifterne er størst.

I Danmark er konsultationer i lægepraksis og behandlinger på hospital gratis. Det gælder også i UK. I Finland, Norge, Sverige og Tyskland er der en vis mindre brugerbetaling for lægekonsultationer.²⁷ I Finland, Sverige og Tyskland er der også en beskednen brugerbetaling ved indlæggelse på sygehus.²⁸

Ud over finansieringsformer er der også andre institutionelle forskelle mellem landene. I Danmark er almen lægepraksis organiseret som private virksomheder, som har kontrakt med den offentlige sygesikring. Det samme gælder i UK. I Sverige og Finland er de fleste praktiserende læger ansat af det offentlige.

Danmark har et lavere antal patienter pr. praktiserende læge end Finland, Sverige og UK. I disse lande er der også en større andel af praksis, som har sygeplejersker.²⁹ I bl.a. UK er der indført nye modeller for patientbehandling, jf. afsnit 5.5.

Det er ikke muligt på et generelt plan at sammenligne effekten på sundhedstilstanden af de forskellige systemer for forsyning med sundhedsydelser i OECD landene. Der er flere grunde hertil. For det første er der ikke en enkelt simpel indikator for sundhedstilstanden. For det andet består systemerne af mange elementer. Det er ikke muligt at isolere effekten af det enkelte element. Hertil kommer, at også det samlede niveau for sundhedsudgifter alt andet lige påvirker sundhedstilstanden. Endelig spiller forskelle i levevilkår, livsstil og klima alle en rolle for sundhedstilstanden.

26 Yderpunkterne er USA og Korea. USA har de højeste sundhedsudgifter og samtidig den mindste offentlige finansiering.

27 Velfærdskommissionen: Analyserapport marts 2005. "Fremtidens velfærd – sådan gør de i andre lande", kapitel 7: Sundhed og ældrepleje.

28 I mange lande, fx Tyskland, er det almindeligt, at dele af brugerbetalingen er dækket af private forsikringer.

29 Oplysningerne stammer fra en undersøgelse i 1995. Undersøgelsen er refereret i publikationen omtalt i fodnote 19.

Det er derfor vanskeligt at vurdere effektiviteten og kvaliteten af ydelser i Danmarks sundhedssystem i forhold til andre lande. I forhold til en række indikatorer for sundhedstilstanden ligger Danmark relativt ringe i forhold til sammenlignelige lande.

Middellevetiden i Danmark ligger under gennemsnittet i OECD, jf. tabel 5.8. Danmark har større dødelighed af en række kræftformer. Omvendt er der i Danmark en relativ lav risiko for dødsfald efter hjerteanfald. I en analyse af ”undgæelige” dødsfald – dvs. dødsfald, der kan undgås ved rettidig og effektiv behandling - ligger Danmark relativt dårligt.³⁰

Hvorvidt disse forhold kan tilskrives indretningen af sundhedssystemet, udgiftsniveauet eller særlige livsstilsfaktorer er uvist. Analyserne tyder dog på, at der er et potentiale for forbedringer. I afsnit 5.5 er anført forslag til ændringer af elementer i det danske sundhedssystem.

5.5 MULIGHEDER FOR ÆNDRET REGULERING

Hovedelementerne i den nuværende regulering af private sundhedspraksis er følgende:

- ▲ Autorisationer suppleret med et klage- og tilsynssystem.
- ▲ Et ydernummersystem, der fastsætter antal praksis efter et behovskriterium.
- ▲ Et visitationssystem, som betinger bestemte ydelser af en henvisning fra en læge.
- ▲ Et tilskudssystem, hvor kun praksis med ydernumre kan få offentligt tilskud.
- ▲ Et prissystem, som fastsætter en fast patientbetaling for ydelser med delvist offentligt tilskud.

Reguleringselementerne indgår ikke i samme grad hos de enkelte praksiserhverv, jf. tabel 5.9. Forslagene til ændringer i reguleringen er derfor forskellige for praksiserhvervene.

Tabel 5.9: Praksiserhverv fordelt efter reguleringselementer

	Antalsregulering	Gratis	Faste priser	Visitation
Almen læge	ja	ja	-	-
Ørelæge	ja	ja	-	nej
Øjenlæge	ja	ja	-	nej
Andre speciallæger	ja	ja	-	ja
Psykolog	ja	nej	ja	ja
Fysioterapeut ¹	ja	(nej)	ja	ja
Fodterapeut	ja	nej	ja	ja
Kiropraktor	ja	nej	ja	nej
Tandlæge ²	nej	nej	(ja)	nej

Note 1: For fysioterapeuter er visse ydelser til handicappede gratis.

Note 2: For tandlæger skal der forhandles om at ændre de faste priser til maksimalpriser.

Anm. 1: Nej betyder delvis egenbetaling.

Anm. 2: Der er i princippet også faste priser for gratisydelse fra læger og speciallæger, nemlig prisen 0. Det betyder, at lægens omkostninger skal dækkes af det offentlige tilskud, og at lægen ikke må tage betaling fra patienten.

Der er ikke betænkeligheder ved autorisationssystemet. Det er et objektivi krav til kvalifikationer, som er ens for alle.

Antalsreguleringen i ydernummersystemet begrænser tilgangen til markedet. Det reducerer det konkurrencepres, som den enkelte praksis bliver udsat for fra andre praksis.

Tilskudssystemet betyder, at patienten ikke betaler de fulde omkostninger ved køb af sundhedsydelserne. Dette har specielt betydning ved gratisydelser, hvor der ikke er nogen pris, som regulerer udbud og efterspørgsel. For disse ydelser er det derfor nødvendigt med en offentlig regulering, der supplerer markedsmekanismen. Konkurrencen må således ske inden for rammerne af denne regulering.

For ydelser, hvor der er en vis egenbetaling, bevirker de faste priser begrænsninger i priskonkurrencen.

Tandlæger

Tandlæger er det praksiserhverv, som er mindst reguleret. Det er det eneste sundheds erhverv, der ikke har antalsregulering. Der er heller ikke visitation. Sygesikringen giver delvist tilskud på ca. 40 pct. til en række ydelser. De offentlige tilskud udgør 19 pct. af de samlede indtægter.

Der har hidtil været faste priser for de fleste tandlægeydelser. På tandlægeområdet har Regeringen besluttet, at der skal forhandles om at erstatte de faste priser med maksimalpriser.³¹

Den manglende regulering af udbuddet på tandlægeområdet har ikke ført til en ukontrolleret stigning i sygesikringens udgifter. Tværtimod er tandlægepraksis det område, hvor stigningen har været mindst. Antallet af praksis har været svagt faldende siden 1994. Der er nogen variation i antal indbyggere pr. tandlæge. Men der er tandlægepraksis overalt i landet.

Der er således ingen indikationer for, at den frie adgang til sygesikringsydelser på tandlægeområdet har ført til overforbrug eller forkert geografisk allokering. Den delvise egenbetaling betyder, at markedsmekanismen kan styre udbud og efterspørgsel.

Fysioterapeuter, fodterapeuter, kiropraktorer og psykologer

I modsætning til tandlæger er disse erhverv undergivet en antalsregulering. Det begrænser konkurrencen.

Forholdene på markederne for ydelser fra disse erhverv ligner imidlertid tandlægeområdet. Ligesom for tandlæger er der tale om, at sygesikringen yder delvist tilskud til bestemte ydelser. Det offentlige tilskud udgør fra 15 til 43 pct. af de samlede indtægter. Der er endvidere faste priser for patientens egenbetaling.³²

Derudover gælder for de fleste af ydelserne, at de kræver henvisning (visitation) fra læge. Det gælder dog ikke for kiropraktorydelser.

Ud fra erfaringerne på tandlægeområdet synes der ikke at være særlige grunde til at opretholde antalsreguleringen på disse områder. Det må antages, at den delvise egenbetaling suppleret med visitation kan sikre, at markedsmekanismen kan regulere udbud og efterspørgsel.

For kiropraktorer, hvor der ikke er visitation, har stigningen i sygesikringens udgifter været noget højere end den almindelige indkomstudvikling. For fysioterapeuter, fodterapeuter og psykologer har der været en betydelig stigning både i ydernumre og udgifter. Men dette afspejler en bevidst poli-

31 Regeringen nedsatte i 2003 en række udvalg, som skulle analysere konkurrencebegrænsende love og regler. På tandområdet bestod udvalget af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Udvalgets analyser og konklusioner kan bl.a. ses på Konkurrencestyrelsens hjemmeside.

32 Visse ydelser fra fysioterapeuter til handicappede er dog gratis. I 2004 udgjorde gratisydelse 461 mio. kr. af de samlede offentlige tilskud på 716 mio. kr. til ydelser fra fysioterapeuter.

tisk prioritering om et større udbud af tilskudsberettigede ydelser. Allerede med den nuværende styring er der betydelig variation i antal indbyggere pr. praksis.

Fri tilgang til markedet vil betyde større lighed i erhvervsvilkårene. I øjeblikket er der personer, som opfylder autorisationskravene men er ansat i private praksis eller andre steder. En ophævelse af antalsreguleringen vil betyde, at alle kan etablere selvstændige praksis med ydelser, hvor der er tilskud fra sygesikringen. Derved vil de eksisterende praksis med ydernumre kunne blive udsat for konkurrencepres fra nye praksis.

I en tilpasningsperiode vil der være flere praksis pr. patientgruppe end i dag. På områder med fri tilgang til gratisydelser vil dette kunne indebære en risiko for overforbrug.³³ Men på områder med egenbetaling og visitation vil et større udbud som udgangspunkt ikke føre til et tilsvarende større forbrug. For de anførte sundhedserhverv er efterspørgslen således afhængig af andre forhold end antallet af udbydere – lige som på andre markeder. Konkurrencen vil medføre, at de praksis, som har højest kvalitet og bedst effektivitet, fortrænger de andre.

Det foreslås derfor at ophæve antalsreguleringen i ydernummersystemet for disse sundhedserhverv. Der bør være fri adgang til at praktisere for sygesikringen for alle, som opfylder nærmere fastsatte faglige, objektive kriterier.

Ved fri tilgang skal der dog samtidig ske en vurdering af, om der er behov for andre tiltag, som understøtter de udgiftspolitiske målsætninger. På nogle områder kan det således være nødvendigt at overveje ændringer i andre reguleringslementer som fx visitationsregler, tilskudsregler og udgiftlimiteringer.

Det foreslås endvidere, at de faste priser for egenbetaling erstattes af maksimalpriser. Herved får de mest effektive praksis mulighed for at sætte prisen ned. Der foreslås samtidig regler om prisoplysninger m.m., som kan styrke gennemsigtigheden og dermed konkurrencen.³⁴

Fri tilgang og priskonkurrence vil stimulere udvikling af effektivitet og kvalitet. De praksis, som bedst formår at tilfredsstille patienternes behov til lave priser, vil sætte standarden på markedet.

³³ Den såkaldte ”stærkseeffekt”.

³⁴ Det kan fx være regler om, at den enkelte praksis på www.sundhed.dk skal anføre priser for udvalgte ydelser og andre relevante oplysninger.

Almen lægepraksis

Ydernumre

I almen lægepraksis udgør de offentligt finansierede sygesikringsydelser næsten hele indtægten. Ydelserne er gratis³⁵ for patienterne, og omfanget af ydelser bestemmes af lægen.³⁶ For praktiserende læger er der derfor fortsat behov for, at markedsmekanismen suppleres med en offentlig regulering, som styrer udbuddet.

I øjeblikket sker styringen gennem et ydernummersystem, der fastsætter antallet af praksis efter behovskriterier. Princippet er, at der som udgangspunkt skal være et bestemt antal patienter pr. ydernummer i almen lægepraksis. Patienterne skal desuden have mulighed for valg mellem to lægepraksis inden for 15 km. fra bopælen. Den nuværende praktisering af ydernummersystemet indebærer, at der kun er lille variation i antal patienter pr. ydernummer.

Det foreslås, at ydernummersystemet bevares, men at det praktiseres mere fleksibelt. Tildelingen af ydernumre skal gøre det muligt for en praksis at have et større antal patienter pr. læge end i dag.

Det vil indebære, at det nuværende afstandskriterium ikke vil kunne opretholdes fuldt ud for alle patienter. I forhold til fx Sverige vil borgerne i Danmark dog fortsat have relativt kort afstand til læger.³⁷

Flere patienter pr. læge vil typisk forudsætte ændrede praksisformer. Heri indgår bl.a. flere læger og sundhedspersonale i den enkelte praksis. Sådanne praksis vil gennem arbejdsdeling kunne realisere en række stordriftsfordele. Det giver mulighed for bedre tilgængelighed for patienten. Samtidig vil sådanne praksisformer give muligheder for en bedre organisering af arbejdet. Ud fra en samlet vurdering bør udviklingen derfor ikke give anledning til fx længere ventetider for patienten.

Desuden foreslås omlægninger i honorarsystemet. Ideen er at give lægerne incitamenter til løbende effektiviseringer og bedre muligheder for konkurrence.

35 I dette kapitel er det forudsat, at der ikke skal indføres egenbetaling for ydelser, som i dag er gratis.

36 Tilsvarende gælder for speciallæger. Der er ikke i dette kapitel forslag vedrørende speciallæger.

37 Det skyldes, at Danmark er relativt tæt befolket. For andre sundhedspraksis er der normalt også flere indbyggere pr. ydernummer end i almen lægepraksis. Her er det således accepteret, at der i gennemsnit er en større transportafstand til en sundhedspraksis for patienten.

Honorar pr. tilmeldt patient

Det nuværende system indeholder to grundlæggende former for honorering: Et basishonorar pr. tilmeldt patient og et honorar pr. ydelse. De to typer honorarer giver lægen tilskyndelser til forskellige former for behandling af patienterne. Det er vanskeligt at vurdere, hvad der er den rette balance. Der er fordele og ulemper ved begge typer honorarer.

Honorarer knyttet til den enkelte ydelse vil anspre lægen til et højt aktivitetsniveau pr. patient. Dette indebærer imidlertid også en risiko for et stort forbrug af ydelser.

Ved honorarer pr. tilmeldt patient er der omvendt en risiko for underbehandling. Det skyldes, at lægen får samme betaling uanset behandlingsomfanget. Faste honorarer pr. patient vil dog også give tilskyndelse til behandlinger, som på sigt reducerer antallet af konsultationer hos lægen. Det betyder fx, at lægen har større tilskyndelse til at forebygge sygdomstilfælde og fremme af patientens egenomsorg. Men det kan også betyde flere henvisninger til behandling hos fx speciallæger. Endelig vil honorarer pr. tilmeldt patient tilskynde til konkurrence om patienter.

For at afbalancere de forskellige incitamenter bør lægens indtægt være afhængig af begge honorartyper. I øjeblikket stammer ca. 25 pct. af honorarindtægten fra faste patienttilskud.

Det foreslås, at en større andel af det samlede honorar afhænger af faste tilskud pr. tilmeldt patient. Et større patienttilskud vil give lægepraksis mere tilskyndelse til at konkurrere om patienter, fordi honorarindtægten vil blive mere afhængig af antallet af patienter.³⁸

Mere konkurrence vil bidrage til, at praksis forbedrer deres serviceniveau for at tiltrække patienter.

Konkurrencen vil endvidere kunne bidrage til en hensigtsmæssig strukturudvikling i almen lægepraksis. Det skyldes, at de praksis, som kan tiltrække et stort patientgrundlag, vil kunne opnå lavere enhedsomkostninger og højere indtjening. Lægerne vil hermed få større tilskyndelse til at udvikle praksisformer med flere læger, idet disse praksis har lavere omkostningsprocent. De lavere omkostninger skyldes bl.a. bedre udnyttelse af lokaler og udstyr.

38

Det kan dog her være et problem, at lægens indtægt fra patienttilskud er den samme uanset forskelle i lægens patientgrundlag. Der kan dog korrigeres for dette ved, at der gives forskelligt tilskud til forskellige patientgrupper. Det kan ske, hvor der er objektive indikatorer for forskelle i gennemsnitlig sygelighed. Det gælder fx for alder.

Sådanne praksis vil endvidere kunne realisere stordriftsfordele gennem fælles benyttelse af sundhedspersonale og andet personale. Det kan fx være sygeplejersker, laboranter, diætister, lægesekretærer og edb-konsulenter. Mere hjælpepersonale vil betyde, at lægen vil kunne spare tid på en række opgaver. Hermed får lægen frigjort tid til egentlig patientbehandling. Det giver mulighed for mere tid pr. patient, eller at lægen kan behandle et større antal patienter.

Praksis med flere læger har også gode muligheder for kvalitetsudvikling gennem deling af viden, specialisering og bedre tilgængelighed for patienten.³⁹ Endelig har sådanne praksis bedre muligheder for at etablere uddannelsesstillinger for kommende læger.

Forløbshonorarer

Det nuværende honorarsystem afspejler et tidligere sygdomsbillede. Opgaven for almen lægepraksis bestod overvejende i at behandle akutte kortvarige sygdomme⁴⁰ og mindre skader. Kroniske sygdomme og større skader blev visiteret til behandling på hospital eller hos speciallæge.

I dag er situationen en anden. For det første er sygdomsbilledet i større grad præget af kroniske sygdomme betinget af livsstil og alder. Dette forhold ventes at blive endnu mere udpræget i fremtiden. For det andet har den mediknologiske udvikling medført nye muligheder for behandling. Vigtigt er her, at et hensigtsmæssigt behandlingsforløb giver patienter med kroniske sygdomme gode muligheder for at leve en nogenlunde almindelig tilværelse. Dette forløb kan i vid udstrækning foregå med den almene lægepraksis som koordinator.

Der er muligheder for betydelige kvalitets- og effektivitetsgevinster⁴¹ ved, at en større del af behandlingen af kronisk syge⁴² sker hos almen lægepraksis i stedet for hospitaler. Det fremgår af rapporten: ”Kronisk sygdom. Patient, sundhedsvæsen og samfund. Forudsætninger for det gode forløb.”⁴³ Her er sammenfattet resultaterne af en række undersøgelser om mulighederne for en forbedret indsats over for patienter med kroniske sygdomme, jf. boks 5.2. Behandlingen af kronisk syge beslaglægger 70-80 pct. af ressourcerne i det samlede sundhedsvæsen.

39 *Heri ligger ikke, at solopraksis har ringere patientservice end andre praksisformer. PLO's undersøgelser har fx vist, at patienttilfredsheden er lidt højere for solopraksis.*

40 *Fx infektioner.*

41 *En produktivitetstøringelse i Danmark på fx 1-2 pct. på det samlede sundhedsområde vil frigøre ressourcer svarende til godt 1 mia. kr. om året.*

42 *Kroniske sygdomme er navnlig de 8 folkesygdomme omtalt i fodnote 12.*

43 *Sundhedsstyrelsen 2005.*

Boks 5.2: Behandling af kroniske sygdomme

- ▲ Der er en samfundsmæssig effektivitetsgevinst ved, at en større del af behandlingen sker hos almen lægepraksis i stedet for hospitaler. Det skyldes flere forhold. Behandling i almen lægepraksis er billigere end hos hospitaler, især fordi sengepladser er dyre. Et godt behandlingsforløb koordineret i almen lægepraksis vil kunne reducere akutte hospitalsindlæggelser. Almen lægepraksis vil endvidere bedst kunne tilskynde til og følge op på en fornuftig plan for patientens egenomsorg.
- ▲ Det er muligt at konstruere indikatorer for hensigtsmæssige behandlingsforløb hos almen lægepraksis for en lang række udbredte kroniske sygdomme.
- ▲ En honorering af den almene lægepraksis i forhold til sådanne indikatorer vil understøtte den optimale anvendelse af sundhedsvæsenets samlede ressourcer.
- ▲ Den enkelte praksis kan honoreres med et fast beløb for at gennemføre et nærmere beskrevet forløb for en patient. Den nye forløbsydelse for patienter med diabetes i Danmark er et eksempel på denne form.
- ▲ Honoreringen kan også være resultatafhængig. Det indebærer, at honoraret er differentieret i forhold til, i hvilket omfang bestemte mål opnås. Det kan ske ved tildeling af point i forhold til opfyldelsen af på forhånd fastlagte indikatorer. Dette sker i den engelske model.
- ▲ En anden mulighed er, at den enkelte praksis bliver honoreret ud fra sin relative placering i forhold til gennemsnittet hos alle praksis.¹
- ▲ Indikatorer kan være bestemte måleresultater hos patienterne.² Det kan også være indlæggelser på hospitaler. Læger, hvis patienter har relativt gode måleresultater og lave hyppigheder af hospitalsydelser, vil i sådanne systemer få større honorarindtægt end andre.
- ▲ Honorering baseret på opfyldelse af indikatorer giver en større grad af kvalitetssikring af ydelserne.
- ▲ Det giver også bedre muligheder for styring af de samlede offentlige udgifter til sundhedsvæsenet.

Note 1: Det kan ske ved, at den midterste tredjedel bliver aflønnet med en faktor 1. Den øverste tredjedel kan fx få en honorarfaktor på 1,2 og den laveste tredjedel en faktor på 0,8. Hvis der fx er 100 læger, der skal dele et budget på 100.000 kr., vil der ske følgende fordeling af honorarerne: De 33 læger, som ligger i den nederste tredjedel, får et honorar på 800 kr. Gennemsnitslægen vil få 1.000 kr. Mens de 33 læger, som ligger i den øverste tredjedel, vil få et honorar på 1.200 kr. Fx blodsukker, blodtryk, vægt.

Note 2:

I rapporten: "The new general medical services contract. Kvalitetshonorering af praksissektoren i England"⁴⁴ er foretaget en foreløbig vurdering af den ny kontrakt mellem det offentlige og almen lægepraksis i UK. Systemet blev indført i 2004. Kontrakten er i betydelig grad baseret på opfyldelsen af kvalitetsmål.

Boks 5.3 indeholder en oversigt over elementer i det engelske system og Sundhedsstyrelsens sammenfatning af vurderingerne af systemets konsekvenser.

Også i Danmark er iværksat flere samarbejder mellem sundhedsmyndigheder og læger. Samarbejdet skal danne grundlag for reformer, som kan understøtte en forbedret patientindsats.

Boks 5.3: Det engelske system

Før ændringen i 2004 var honorarindtægten sammensat på følgende måde: Ydelser: 15 pct. Tilskud pr. patient: 40 pct. Løn bestemt af arbejdstid: 30 pct. Tilskud til IT og udstyr: 15 pct. Ligesom i Danmark var honoreringen ikke knyttet til kvaliteten eller resultatet af ydelserne.

I den nye kontrakt fra 2004 er målsætningen, at 20 pct. af indtjeningen i almen praksis skal være betinget af opfyldelsen af fastlagte kvalitetsmål.

Til det formål er fastlagt indikatorer for behandlingen af 10 kroniske sygdomme. Indikatorerne vedrører både processuelle standarder og resultater af behandlingen. Der er desuden fastsat indikatorer på det organisatoriske område. Endvidere er fastsat indikatorer for patienterfaringer og lægens tilgængelighed.

Lægen aflønnes med point for at opfylde de fastlagte indikatorer. Hvert point svarer til et bestemt beløb. Honoreringen er ikke afhængig af, om lægen eller andet sundhedspersonale udfører ydelserne.

Desuden er patienttilskuddet differentieret således, at patienter, hvor målopfyldelsen er vanskelig, har større basishonorar. Heri indgår bl.a. sociale forhold.

Det er den foreløbige vurdering, at omlægningen af honorarsystemet har medført en række positive konsekvenser, som har understøttet de sundhedsfaglige målsætninger.¹ Ved behandlingen af kroniske sygdomme er der sket en kvalitetsforbedring. Det er opnået ved efterlevelse af kliniske retningslinier og indberetning af relevante data. Der har været en udvikling mod mere effektive praksisformer. Det drejer sig både om flerlægepraksis og praksis med ansatte læger. Der er endvidere ansat flere sygeplejersker og andet hjælpepersonale. Endvidere er der foretaget massive investeringer i IT.

Der er også problemer i den nuværende regulering. Disse er bl.a. knyttet til sammensætning og vægtning af indikatorer. Desuden har nogle undtagelsesbestemmelser skabt problemer. De er knyttet til, at lægen har mulighed for at behandle særlige patienter uden for pointsystemet.



Det er imidlertid den samlede vurdering, at der er basis for betydelige gevinster ved en aktivitetsbestemt finansiering, som understøtter hensigtsmæssig adfærd og høj kvalitet i almen lægepraksis. Der skal derfor ske en fortsat udvikling og justering af systemet ud fra de indhøstede erfaringer.

Note 1: Både læger og sundhedsvæsen i UK samt engelske sundhedsforskere er enige i den positive vurdering.

Der kan således opnås gevinster ved, at patienter med kroniske sygdomme gennemfører bestemte forløb i almen lægepraksis. Forløbet indebærer bl.a. vejledning til patienten om hensigtsmæssig egenomsorg. Desuden sker der en skærpet overvågning af sygdomsudviklingen i form af en række løbende kontroller af patientens tilstand. Det reducerer risici for akut indlæggelse på hospitaler. Herved opnås både højere livskvalitet hos patienten og større effektivitet i det samlede sundhedssystem.

Den forløbsorienterede tilgang til patientbehandlingen giver også bedre muligheder for fortsat udvikling i sundhedsfaglig viden. Det skyldes, at der i forbindelse med forløbet skal ske registreringer i forskellige indikatorer, som skal indberettes til en fælles sundhedsdatabase. Disse registreringer omfatter fx diagnoser, behandlingsforløb og resultater af behandlingen.

En omlægning af honorarsystemerne, som understøtter bestemte behandlingsforløb i almen lægepraksis for patienter med kroniske sygdomme, vil således kunne bidrage til, at der bliver mindre behov for hospitalsydelser.

I dag kommer hovedparten af honorarindtægten hos almen lægepraksis fra konsultationer, som ikke relaterer sig til hverken bestemte sygdomme eller behandlinger. Et system, hvor honoraret i højere grad knytter sig til et behandlingsforløb, vil understøtte opmærksomheden om de nye muligheder for diagnose og behandling i almen lægepraksis.⁴⁵

Det foreslås, at grundlaget for honorarer for ydelser i højere grad bliver bestemt af lægens opfyldelse af bestemte standarder for behandling af specifikke sygdomme. Herved vil lægens honorar blive knyttet til et forløb ved sygdomme, hvor der er erfaring for, at der herved opnås højest kvalitet for patienten og størst effektivitet i forhold til det samlede sundhedsvæsen.

Der er en indbyrdes sammenhæng i forslagene, idet omlægningerne til relativt større patienthonorar og flere forløbshonorarer understøtter hinanden. Forløbshonorarer giver nemlig større sikkerhed for et hensigtsmæssigt

⁴⁵ En del af henvendelserne fra patienter vil dog altid dreje sig om uspecifikke symptomer, der ikke kan relateres til bestemte behandlingsforløb og fastlagte mål for patientbehandlingen. Der skal derfor fortsat være honorarer for sådanne konsultationer.

behandlingsomfang i almen lægepraksis. En større andel af forløbshonorarer giver derfor en bedre basis for, at patienthonorarer udgør en større andel af honorarindtægten.

Det vil give bedre tilskyndelse til konkurrence om patienter. Mere konkurrence vil understøtte udviklingen af effektive praksisformer med flere læger og andet sundhedspersonale. Netop sådanne praksisformer vurderes til at være de bedst egnede til at håndtere de nye behandlingsformer baseret på forløbshonorarer.

En mere fleksibel praktisering af ydernummersystemet skal gøre det muligt at udvikle sådanne praksisformer.

Også på andre områder hos almen lægepraksis kan der være behov for ændringer i honorarsystemet, som understøtter de overordnede mål i sundhedsvæsenet. Andre områder er fx behandling af akutte sygdomme, forebyggelse og vejledning. Desuden kan der være behov for at understøtte erhvervelsen af bestemte faciliteter. Disse kan fx være edb-systemer og faciliteter for handicappede.

Grønne opgaver

6.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Gartnererhvervet er et erhverv i fremgang. En stor del af fremgangen er drevet af en stigende offentlig efterspørgsel.

Anlægsgartnere udfører et bredt spektrum af opgaver. De anlægger haver, parker, sportspladser og andre grønne områder. De har også driftsopgaver med at klippe, beskære, gøde, renholde, rydde sne m.v.

På dette brede marked udgør omsætningen mindst 3,5 mia. kr. årligt i Danmark. Private virksomheder udfører de fleste opgaver. De har en årlig omsætning på 2,5 mia. kr. Resten bliver udført af den offentlige sektor, især af kommunale park- og vejafdelinger. Der er mindst 4.500 fuldtidsbeskæftiget med gartnervirksomhed.

Næsten to tredjedele af statens grønne opgaver bliver i dag udført af private anlægsgartnere. Staten har sparet 15-30 pct. herved. Kommunerne har derimod i gennemsnit alene udliciteret 29 pct. af opgaverne.

Der er store forskelle på den effektivitet, opgaverne bliver udført med. Der er også store forskelle på de priser, som bliver tilbudt. Det viser en undersøgelse, Konkurrencestyrelsen har gennemført. Og forskellene gælder både for kommunerne og blandt de private anlægsgartnere. De store forskelle kan skyldes, at det er svært at opgøre tidsforbruget. Ifølge undersøgelsen er kommunerne i gennemsnit billigere end de private virksomheder. Samtidig er de dyreste kommuner dog betydeligt dyrere end de billigste anlægsgartnere.

Kombineret med den store spredning i priserne blandt private anlægsgartnere indikerer dette, at markedet ikke er gennemsigtigt, og at der ikke er velfungerende konkurrence blandt de private anlægsgartnere.

Det kan derfor betale sig at se sig godt for, når der indhentes tilbud på grønne opgaver. De store prisforskelle betyder, at både offentlige indkøbere, private virksomheder og husstande kan spare mange penge ved at undersøge markedet og indhente priser fra flere anlægsgartnere.

De store prisforskelle betyder også, at de dyreste kommuner kan spare meget ved at udlicitere grønne opgaver. Kommunerne bør derfor løbende overveje

og vurdere, hvilke opgaver private anlægsgartnere skal udføre. Når opgaverne sendes i udbud, kan kommunerne teste, om opgaverne løses bedst og billigst.

Det er svært at få et samlet overblik over, hvor meget den enkelte kommune bruger på grønne områder, og hvor meget kommunen får for pengene. Det er også svært at se, hvor mange penge kommunen bruger i forhold til andre kommuner. Ligesom på andre områder kan der opstilles nøgletal. Fx bliver kommuner målt på udgifter til børnepasning og antal pladser i forskellige daginstitutioner. Sygehusene bliver fx målt på, hvor få fejlbehandlinger de har. Nøgletallene vil give større gennemsigtighed, og sammenligning af nøgletallene vil kunne fremme kommunernes arbejde med at sikre effektivitet på de grønne områder.

Der gælder forskellige regler for kommunale og statslige udbud. De forskellige regler kan medvirke til at forklare de store forskelle i kommunernes og statens udlicitering af grønne opgaver. Efter de statslige regler *skal* udbuds-egnede opgaver sendes i udbud. Staten kan alene tildele opgaven til sig selv, hvis statens eget kontrolbud er det mest fordelagtige. Det samme gælder ikke for kommunerne.

De forskellige regler kan også være med til at forklare, hvorfor konkurrencen om de kommunale opgaver i udbud ikke er velfungerende. Private virksomheder har oplevet eksempler på, at kommuners kontrolbud er urealistisk lave, og at udbud er blevet annulleret, selv om eksterne tilbud var billigere.

Med kommunalreformen bliver der større enheder i kommunerne. Det vil også ske på det kommunale gartnerområde. Kommunerne bør derfor i stigende grad overveje at opdele udbuddene i mindre klumper eller delkontrakter, så også mindre virksomheder kan byde på opgaverne. Samtidig bør mindre anlægsgartnere overveje at gå sammen i byderkonsortier, så de tilsammen har de nødvendige kompetencer og den tilstrækkelige størrelse til at løfte opgaverne.

Samlet set er det meget vigtigt for konkurrencen mellem de private anlægsgartnere, at forholdene omkring de kommunale udbud bliver forbedret. Omkring 45 pct. af efterspørgslen efter grønne opgaver er fra det offentlige.

Derfor vil øget konkurrence i udbudssituationen også give øget konkurrence mellem de private anlægsgartnere.

Mange af opgaverne på det grønne område bliver brugt til at aktivere ledige. Det sker fx ved beskæftigelsesprojekter, virksomhedspraktik, løntilskud, fleksjob og sociale klausuler i udbud m.v. Kommunerne kan bruge ordnin-

gerne, uanset om opgaverne på det grønne område bliver udført af private virksomheder eller kommunerne. Der er derfor ikke noget til hinder for, at kommunerne i stigende grad anvender private anlægsgartnere.

På denne baggrund anbefales,

- ▲ at offentlige indkøbere, private virksomheder og husstande ser sig godt for og fx indhenter 2-3 tilbud, før de vælger en anlægsgartner til at udføre grønne opgaver,
- ▲ at kommunerne offentliggør nøgletal om kvalitet og effektivitet på de grønne områder,
- ▲ at kommunerne fortsætter udviklingen med at udbyde flere grønne opgaver – gerne således, at kommunerne følger reglerne i det statslige udbudscirkulære og udbyder alle udbudseggede opgaver,
- ▲ at kommunerne beregner kontroltilbud efter regler svarende til det statslige udbudscirkulære og kun kan annullere et udbud, hvis kontrolbuddet er det mest fordelagtige,
- ▲ at kommunerne opdeler udbud i mindre dele, så det bliver muligt for mindre gartnervirksomheder at afgive tilbud, og
- ▲ at små og mellemstore private anlægsgartnere i højere grad går sammen i konsortier for at afgive fælles bud.

6.2 GARTNERERHVERVET

Det samlede erhverv

Anlægsgartnere udfører en lang række opgaver med anlæg og drift af grønne områder. Det drejer sig om at anlægge haver, parker, sportspladser og grønne områder ved bygninger og veje m.v. Men det drejer sig også om driftsopgaver med at klippe hæk, beskære buske, fælde træer, passe blomsterbede, gøde og bekæmpe ukrudt. Andre driftsopgaver kan være at fjerne affald ved veje og rastepladser samt at salte og rydde sne.

På dette brede marked udgør omsætningen mindst 3,5 mia. kr. årligt i Danmark. Private virksomheder og husstande efterspørger opgaver, som har en samlet værdi på omkring 2 mia. kr. Kommunernes efterspørgsel udgør 1,4 mia. kr. årligt, mens staten kun efterspørger omkring 0,1 mia. kr. årligt.

Private virksomheder udfører de fleste opgaver. De private virksomheder har en omsætning på 2,5 mia. kr. om året. Resten bliver udført af den offentlige sektor, især af kommunale park- og vejafdelinger. Det drejer sig om opgaver, der svarer til næsten 1 mia. kr. Der er mindst 4.500 beskæftiget med gartnervirksomhed i Danmark.

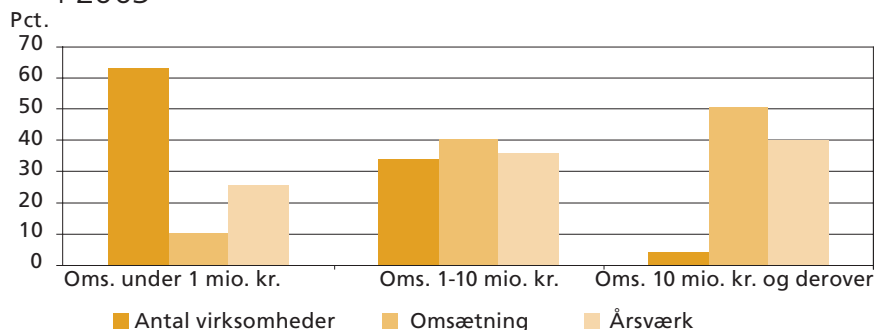
De private anlægsgartnere

Den private del af området er præget af mange små virksomheder med lille omsætning. Der er også få større virksomheder, som står for størstedelen af omsætningen og beskæftigelsen. I de seneste år har der været betydelig stigning i både omsætningen, beskæftigelsen og antallet af private virksomheder.

I 2003 var der omtrent 964 private virksomheder¹, som udførte grønne opgaver i Danmark. Heraf var 79 pct. enkeltmandsvirksomheder.² De mange små virksomheder på markedet kan hænge sammen med den relativt lette adgang til at etablere et anlægsgartnerfirma. Lovgivningsmæssigt er der ikke krav om en særlig uddannelse for at etablere et anlægsgartnerfirma. Da det heller ikke kræver store investeringer at starte et anlægsgartnerfirma, er der ikke markedsbarrierer af betydning.

Strukturen med mange små virksomheder er også tydelig, når der ses på virksomhedernes omsætning. I 2003 havde 603 virksomheder en omsætning under 1 mio. kr. Det svarer til 63 pct. af virksomhederne på markedet. Næsten 97 pct. af virksomhederne havde en omsætning under 10 mio. kr, jf. figur 6.1. Ud af 964 virksomheder med aktiviteter på det grønne område havde kun 38 virksomheder en omsætning på 10 mio. kr. eller derover.

Figur 6.1: Virksomheder, omsætning og beskæftigelse i 2003



Anm.: Tallene for antal virksomheder, omsætning og årsværk er angivet som pct. af hele markedet. Et årsværk svarer her til en fuldtidsstilling i et år. Da branchen er præget af sæsonarbejde, er der betydeligt flere jobs i branchen, end der er årsværk. I 2003 var der omkring 5.500 jobs hos private anlægsgartnere i Danmark. Beskæftigelsen var dog kun på omkring 60 pct. målt i årsværk. Ved beregning af årsværk er der taget højde for, at en del af virksomhederne er enkeltmandsvirksomheder.

Kilde: Generel firmastatistik fra Danmarks Statistik og oplysninger fra større entreprenør- og renholdningselskaber med væsentlig omsætning på det grønne område.

1 Tallet omfatter virksomheder med anlægsgartneropgaver som hovedaktivitet og virksomheder med anden hovedaktivitet, men med en stor omsætning på området.
 2 De resterende 21 pct. af virksomhederne var i 2003 fordelt på 13 pct. ApS'er, 4 pct. A/S'er og 4 pct. med anden ejerform, herunder K/S, I/S og fonde.

Disse 38 virksomheder står for halvdelen af omsætningen. Af de 38 største virksomheder er 32 rene anlægsgartnerfirmaer og 6 virksomheder med en anden hovedaktivitet end anlægsgartnervirksomhed, jf. boks 6.1.

Boks 6.1: Blandede virksomheder

Nogle virksomheder har gartnervirksomhed som sideaktivitet, men har dog en væsentlig omsætning fra disse opgaver. Der er typisk tale om større entreprenørvirksomheder og renholdningsselskaber. Disse virksomheder tilbyder ofte at løse grønne opgaver som en integreret del af en større blandet opgave eller som led i at løse andre opgaver. Fx står de store entreprenørvirksomheder for at plante vejtræer og anlægge græsrabatter, når de skal anlægge en ny vejstrækning. Her er den primære opgave ikke at plante vejtræer, men at anlægge selve vejen med asfaltering osv.

Der findes ca. 8 større entreprenør- og renholdningsselskaber, som er aktive på det grønne område. De har en samlet omsætning på ca. 500 mio. kr. på det grønne område. Det svarer til 20 pct. af omsætningen fra de private virksomheder på markedet. Disse selskaber kan løse større, blandede opgaver med anlæg og drift af parker og veje. Der kan fx være tale om at anlægge veje, parker og legepladser.

Andre opgaver kan være at feje, rydde sne og holde grønne arealer og veje fri for affald. Det er ofte disse større og blandede opgaver, som udbydes af staten og kommunerne. Mange af selskaberne kan også løse opgaver i hele landet eller opgaver, som geografisk dækker amter og regioner.

Den samlede beskæftigelse hos private anlægsgartnere dækker ca. 3.500 årsværk. Der er flest ansat i de få store virksomheder og færrest i de mange små. Mens de små virksomheder kun står for en tiendedel af den samlede omsætning, står de for en fjerdedel af beskæftigelsen, jf. figur 6.1. Der er således en klart større omsætning pr. medarbejder i de store virksomheder.

De store virksomheder har de senere år fået en stadig større andel af den samlede omsætning. Det er sket på bekostning af de mellemstore virksomheder med en årlig omsætning på 1-10 mio. kr. Denne gruppe virksomheder havde for 5 år siden 50 pct. af den samlede omsætning. Nu har den 40 pct. De små virksomheder har i hele perioden stået for næsten 10 pct. af den samlede omsætning.

Den samlede omsætning hos de private anlægsgartnere er steget fra 1,8 mia. kr. i 1999 til 2,5 mia. kr. i 2004. Det svarer til en stigning på 36 pct. Hvis der korrigeres for inflationen, er der tale om en vækst på 22 pct. i den 5-årige periode. Næsten samme udvikling kan ses i antallet af virksomheder og i beskæftigelsen, jf. tabel 6.1.

Tabel 6.1: Udvikling i omsætning, virksomheder og beskæftigelse

(Indeks 1999=100)	2000	2001	2002	2003	2004
Omsætning	106	117	120	117	122
Antal virksomheder	106	109	115	118	n.a.
Beskæftigelse	106	109	117	114	122

Kilde: *Generel firmastatistik fra Danmarks Statistik og oplysninger fra større entreprenør- og renholdningsselskaber med væsentlig omsætning på det grønne område.*

Samlet har der i de seneste år været betydelig vækst i omsætningen, beskæftigelsen og antallet af private virksomheder, som udfører opgaver på det grønne område.

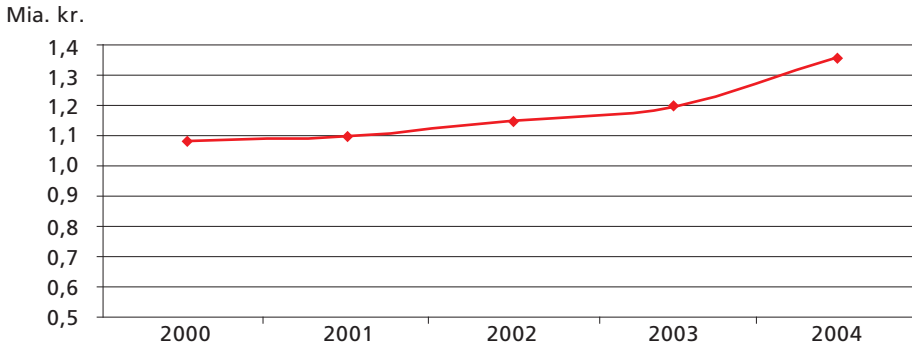
De grønne opgaver i kommunerne

Kommunerne har behov for at få udført opgaver på en række grønne områder. Kommunerne skal både have anlagt og vedligeholdt parker, legepladser, idrætsanlæg, vejrabatter, strande m.v.

Udgifterne til de grønne opgaver bliver registreret på flere forskellige områder i de kommunale regnskaber. Det sker fx på poster under fritidsområder, kirkegårde, veje, institutioner m.v. På en række af disse områder er det ikke muligt at adskille de grønne opgaver fra andre opgaver. Det er derfor heller ikke muligt at lave en helt præcis opgørelse over de kommunale udgifter på det grønne område.

På fritidsområdet dækker de fleste udgifter opgaver på de grønne områder. Det drejer sig om drifts- og anlægsarbejde på fritidsområdet, dvs. i parker, legepladser, skove, natur- og strandområder. I 2004 var kommunernes totale udgifter på fritidsområdet næsten 1,4 mia. kr. Udgifterne er vokset fra omkring 1,1 mia. kr. i 2000 til 1,4 mia. kr. i 2004, jf. figur 6.2.

Figur 6.2: Kommunale udgifter til opgaver på grønne områder



Kilde: Danmarks Statistiks kommunale regnskaber for fritidsområder (konto 0.20-0.24).

Kommunerne udfører selv 71 pct. af opgaverne på fritidsområdet. Ud af de samlede udgifter på 1,4 mia. kr. i 2004 udførte ansatte i kommunale park- og vejafdelinger opgaver til en samlet værdi af knap 1 mia. kr.

Dette tal omfatter formentlig også mindre opgaver, der ikke er egentlige, grønne opgaver. Omvendt omfatter kommunernes samlede efterspørgsel på grønne områder også grønne opgaver på andre områder end på fritidsområdet. Det er dog ikke muligt at beregne omfanget af grønne opgaver mere præcist ud fra de generelle kommunale regnskaber. I denne analyse omtales derfor alene kommunale tal for fritidsområdet.

Opgaver i staten

De statslige grønne opgaver består bl.a. af opgaver på grønne områder ved statens bygninger, statsveje og jernbaner.³ Opgaverne har en samlet værdi på lidt mere end 0,1 mia. kr. årligt. Næsten to tredjedele af opgaverne bliver udført af private anlægsgartnere.

Slots- og Ejendomsstyrelsen står for driften af haver og grønne områder ved 25 slotte og kulturhistoriske ejendomme samt ca. 180 kontorbygninger. Der bliver udført arbejde for omkring 34 mio. kr. af private anlægsgartnere ud af et samlet budget på 42 mio. kr.

Vejdirektoratet efterspørger en række grønne opgaver ved statens veje. Opgaverne vedrører rabatter, grøfter, rasteplasser og parkeringspladser og udgør årligt godt 30 mio. kr. Alle grønne opgaver på Vejdirektoratets område bliver udført af private virksomheder.

3 Også forsvaret, politiet, kriminalforsorgen og de statslige læreanstalter har grønne arealer.

Modsat udfører statsansatte de fleste grønne opgaver langs jernbanerne. Alle de grønne opgaver har været i udbud. Banedanmarks egen entreprisedivision udfører de fleste opgaver langs skinnerne, mens fx renholdningsopgaver på stationerne typisk bliver udført af private virksomheder. De grønne opgaver, som Banedanmark selv udfører, svarer til ca. 32 mio. kr. årligt.

6.3 UNDERSØGELSE AF PRISER PÅ STANDARDOPGAVER

I de seneste år er en række forskellige offentlige opgaver blevet udbudt. Erfaringerne fra disse udbud har sat øget fokus på, om private kan udføre de offentlige opgaver mere effektivt.

Konkurrencestyrelsen har derfor undersøgt, om kommunerne med fordel kan konkurrenceudsætte de grønne opgaver i højere grad end i dag. Undersøgelsen er baseret på spørgeskemaer, hvor kommunerne og en række private anlægsgartnere er blevet bedt om at oplyse priser for seks standardopgaver på det grønne område. De seks standardopgaver er:

- 1) Klippe græs på spilleareal (50 x 100 m.).
- 2) Klippe 100 løbende m. bøgehæk.
- 3) Bekæmpe ukrudt med gas langs kantsten og 1.000 løbende m. fortov.
- 4) Anlægge sportsplæne (50 x 100 m.).
- 5) Anlægge bøgehæk på 500 løbende m.
- 6) Plante 20 træer.

Kommunerne og de private anlægsgartnere er også blevet bedt om at oplyse det tidsforbrug og den lønsum, som de skal bruge for at løse opgaverne.

Boks 6.2: Spørgeskemaundersøgelsen

Beskrivelsen af opgaverne i spørgeskemaundersøgelsen er udformet af brancheforeningen Danske Anlægsgartnere. Opgaverne er desuden i mindre omfang justeret efter en høring af Foreningen Kommunale Park- og Naturforvaltere.

Konkurrencestyrelsen har valgt at udsende spørgeskemaet til samtlige kommuner og et meget stort antal private anlægsgartnere. Det sidste skyldes, at markedet for grønne opgaver, jf. afsnit 6.2, er kendetegnet ved, at næsten to tredjedele af virksomhederne er enkeltmandsvirksomheder. Erfaringerne viser, at det er vanskeligt at få enkeltmandsvirksomheder til at afsætte ressourcer til at svare på spørgeskemaer



og deltage i sådanne undersøgelser. Desuden er der stor til- og afgang af virksomheder. Det må derfor forventes, at adskillige af de virksomheder, som spørgeskemaet sendes til, er ophørt som virksomhed.

Konkurrencestyrelsen valgte derfor at udsende skemaet til 350 af de 964 private anlægsgartnere og til alle de 271 kommuner i Danmark.

Konkurrencestyrelsen har fået svar fra 44 pct. af kommunerne og 25 pct. af de private anlægsgartnere. Det er tilfredsstillende. I alt er der 211 svar fordelt på 94 fra private anlægsgartnere og 117 fra kommuner. Svarene afspejler et repræsentativt udsnit af markedet. Svarene fra kommunerne svarer til fordelingen i praksis med små, mellemstore og store kommuner. Det samme er tilfældet med svarene fra de private virksomheder, jf. følgende oversigt:

		Faktisk fordeling Pct.	Svar fordeling Pct.
Kommuner	Små	85	77
	Mellemstore	11	18
	Store	4	5
Private virksomheder	Små	10	11
	Mellemstore	40	57
	Store	50	32

Ann.: I oversigten er kommunerne opdelt efter antal indbyggere. Små kommuner har under 30.000 indbyggere, mellemstore kommuner 30.000-60.000 indbyggere og store kommuner over 60.000 indbyggere. De private virksomheder er opdelt efter omsætning på det grønne område. Små virksomheder har en omsætning under 1 mio. kr. årligt, mellemstore en omsætning på 1-10 mio. kr. og store virksomheder en omsætning på mere end 10 mio. kr. årligt. Svarfordelingen viser svarenes procentvise fordeling mellem små, mellemstore og store kommuner/virksomheder. Den faktiske fordeling af private viser omsætningsens fordeling.

Det kan være svært at sammenligne priser fra kommuner og private virksomheder. Kommunerne har traditionelt ikke ført omkostnings- men udgiftsregnskaber. Det betyder bl.a., at kommunerne typisk ikke har afskrevet anlægsaktiver over flere år. Udgiften er bogført i det år, hvor kommunerne foretager investeringen. Kommunerne bogfører også udgifter til administration på andre konti end konti for de enkelte aktivitetsområder. Kommunerne er ved at indføre det omkostningsbaserede regnskabs- og budgetsytem. Men det tager tid at indføre, og det er fx først blevet obligatorisk at omkostningsregistrere på alle kommunale områder i regnskabet for 2005. Det kan derfor fortsat være svært for kommunerne at beregne og fordele alle omkostninger på den enkelte grønne opgave. En del af omkostningerne kan være registreret for andre år eller på andre konti.

Når kommunernes og de private virksomheders priser bliver sammenlignet, bør alle relevante omkostninger være medtaget. Det gælder både de kortsigtede materialeomkostninger, de mere langsigtede omkostninger ved

investeringer i fx bygninger og maskiner m.v., direkte omkostninger ved opgaven og indirekte omkostninger som fx administrative og finansielle omkostninger m.v.

Derfor er der valgt at tage udgangspunkt i tidsforbruget i stedet for priser. Først bliver tidsforbruget ganget med den gennemsnitlige timeløn hos hhv. private og offentlige anlægsgartnere. Til sidst bliver det samme procentvise tillæg (i form af en mark-up) for øvrige omkostninger lagt til lønsummen hos både de private og de kommunale anlægsgartnere.

Mark-up'en er udregnet på baggrund af de private virksomheders omkostninger til maskiner, materialer, administration og finansielle omkostninger m.v. Den bliver udregnet særskilt for hver enkelt opgave, dvs. et gennemsnit af prisen fratrukket lønomkostningerne for hver enkelt opgave. I tabel 6.3 er den gennemsnitlige mark-up udregnet i kr. og i procent af den gennemsnitlige lønomkostning.

Undersøgelsen viser, at kommunerne i gennemsnit har et lavere tidsforbrug for alle seks standardopgaver, jf. tabel 6.2. Der er i gennemsnit en forskel i tid på 38 pct. hos kommuner og de private virksomheder.⁴

Tabel 6.2: Gennemsnitligt tidsforbrug på standardopgaver, 2006

Opgave	Private Timer	Kommuner Timer	Difference Pct.
1	42	23	44
2	14	9	31
3	6	5	15
4	99	65	34
5	57	31	45
6	37	29	20
Gennemsnit	33	20	38

Undersøgelsen viser en overraskende stor spredning i svarene mht. tidsforbruget. Det vil normalt skyldes forskelle i effektivitet. Men forskellene kan også skyldes andre forhold, fx forskellige kvalitetsniveauer eller lignende.⁵

Forskellene kan dog også delvist skyldes, at det er svært at sikre en ensartet opgørelse af tidsforbrug. Tallene skal derfor tages med forbehold.

⁴ De gennemsnitlige tidsforbrug for kommuner og private er udregnet på baggrund af en vægtning af opgavernes forekomst i kommunerne.

⁵ Konkurrencestyrelsen har derfor foretaget kvalitetscheck af de svar, som afviger væsentligt fra gennemsnittet. Eventuelle misforståelser og fejlbesvarelser er derved minimeret.

Både kommunerne og de private virksomheder er for hver opgave blevet bedt om at oplyse den andel af prisen, som ikke udgør lønomkostninger. Hvis der tages højde for de private virksomheders avance, har kommunerne ikke større omkostninger til materialer, maskiner, administration m.v. Det tyder derfor ikke på, at kommunerne anvender flere eller bedre maskiner til opgaveløsningen. Der er således ikke noget, som tyder på, at forskelle i tid skyldes forskelle i brug af maskiner.

Tabel 6.3: Private virksomheders gennemsnitlige mark-up

Opgave	Mark-up på lønomkostning Kr.	Mark-up på lønomkostning Pct.
1	9.833	99
2	2.107	64
3	2.101	159
4	39.494	166
5	25.650	189
6	23.209	265

Anm.: Mark-up'en for hver opgave er udregnet som gennemsnitspris for opgaven minus de gennemsnitlige lønomkostninger for opgaven (gennemsnitstid ganget med timelønnen på 240 kr.). Mark-up'en i pct. er beregnet som mark-up i kr. som pct. af de gennemsnitlige lønomkostninger.

Herefter kan priserne udregnes ved at lægge den gennemsnitlige procentvise mark-up for private virksomheder til lønomkostningerne, jf. tabel 6.4. Lønomkostningerne er udregnet ved at gange de gennemsnitlige timelønninger for private og kommunalt ansatte med tidsforbruget. De gennemsnitlige timelønninger for private og kommunalt ansatte anlægsgartnere er gennemsnitlig hhv. 240 og 229 kr. i undersøgelsen. De private timelønninger ligger således ca. 5 pct. højere end de offentlige timelønninger.

Tabel 6.4: Gennemsnitspriser for standardopgaver, 2006

Opgave	Private virksomheder Kr.	Kommuner Kr.	Difference Pct.
1	19.814	10.575	47
2	5.389	3.536	34
3	3.425	2.773	19
4	63.248	39.686	37
5	39.237	20.665	47
6	31.961	24.288	24

Derved fås nye beregnede priser, hvor der er taget højde for de forskelle, der er mellem udgifter hos kommuner og omkostninger hos private. Ud fra en gennemsnitsbetragtning er kommunerne i undersøgelsen samlet billigere end de private. Det skyldes, at kommunerne bruger mindre tid på opgaverne, jf. tabel 6.2.

Hvis resultaterne bliver grupperet på en anden måde, viser de et mere nuanceret billede af prisforskellene. Svarene fra kommuner og private anlægsgartnere er i det følgende grupperet i tredjedele. Der er udregnet gennemsnitspriser for hhv. de billigste kommuner, kommuner i den mellemste tredjedel og de dyreste kommuner.

Der er meget stor forskel på priserne i de dyreste og billigste kommuner, jf. tabel 6.5. Som nævnt kan det dække over, at det kan være svært at opgøre tidsforbruget. Undersøgelsen indikerer dog, at der er store pris- og effektivitetsforskelle kommunerne imellem.

Tabel 6.5: Gennemsnitspriser i billigste, mellemste og dyreste kommuner

Opgave	Billigste tredjedel Kr.	Mellemste tredjedel Kr.	Dyreste tredjedel Kr.
1	4.733	10.040	16.420
2	1.416	3.022	5.728
3	583	1.949	6.738
4	16.245	34.428	65.710
5	11.490	18.544	35.107
6	11.707	20.736	39.111

Der er også stor forskel på, hvor mange penge de forskellige kommuner anvender på grønne områder. En del af forskellen på udgiftsniveauet hos kommunerne kan skyldes, at kommunernes grønne områder er forskellige i omfang og størrelse. Andre forskelle kan skyldes forskellig kvalitet, da nogle kommuner lægger mere vægt på velplejede grønne områder end andre kommuner.

Det er svært at få et samlet overblik over, hvor meget den enkelte kommune bruger på grønne områder. Det er også svært at se, hvor mange penge kommunen bruger i forhold til andre kommuner. De kommunale regnskaber giver ikke et samlet overblik over kommunens udgifter til grønne områder. De viser heller ikke, hvad pengene bliver brugt til, og hvor effektivt opgaverne bliver løst. Lige som på andre områder kan det være hensigtsmæssigt at opstille nøgletal. Fx bliver kommuner målt på udgifter til børnepasning og antal pladser i forskellige daginstitutioner. Sygehusene bliver fx målt på, hvor få fejlbehandlinger de har. Nøgletallene vil give større gennemsigtighed, og sammenligning af nøgletallene vil kunne fremme kommunernes arbejde med at sikre en effektiv anvendelse af ressourcer på de grønne områder.

Det anbefales derfor, at kommunerne opstiller nøgletal for det grønne område, som viser, hvilke opgaver der bliver løst, og hvor effektivt de bliver løst.

Dette kan ske på forskellige måder. Fx kan effektivitet i parkdriften måles ved at se på udgifter pr. m², parkareal pr. løntime eller parkdrift pr. indbygger. Men er det et mål at vise, hvad kommunerne får for den årlige udgift til parkdriften, bør kommunerne supplere nøgletallene med oplysninger om parktilbudet og parkernes indhold.⁶ Er nøgletallene rettet mod borgerne, kan det fx være oplysninger om, hvor mange gange græsset bliver slået på de grønne arealer.

Der er i 2006 oprettet et nyt evalueringsinstitut for kommunerne. Institutet skal analysere og evaluere, hvordan kommuner og regioner løser deres opgaver. Det skal styrke indsatsen for en bedre ressourceanvendelse, kvalitetsudvikling og økonomistyring. Kommunernes opstilling og evalueringen af nøgletal kan derfor med fordel ske i samarbejde med det nye evalueringsinstitut.

Som nævnt er der store prisforskelle blandt kommunerne. Undersøgelsen viser også store prisforskelle mellem de private anlægsgartnere, jf. tabel 6.6.

Tabel 6.6: Gennemsnitspriser hos de billigste, mellemste og dyreste private anlægsgartnere

Opgaver	Billigste tredjedel Kr.	Mellemste tredjedel Kr.	Dyreste tredjedel Kr.
1	12.562	23.031	44.994
2	2.655	5.183	8.336
3	1.386	3.499	5.723
4	25.072	47.701	95.293
5	20.342	30.896	51.141
6	18.313	29.060	42.852

Konkurrencestyrelsen har undersøgt, om disse store prisforskelle fx skyldes, at de større virksomheder er mere effektive end de mindre virksomheder. Det er imidlertid ikke tilfældet, og der kan i svarene ikke konstateres nogen tydelig sammenhæng mellem pris/tid og de private virksomheders størrelse. Det er derfor ikke kun de største virksomheder på markedet, som er indeholdt i gruppe med den billigste tredjedel. Det samme billede gælder for kommunerne.

I det følgende er der vist et eksempel på, at nogle kommuner kan opnå fordele ved at udbyde de grønne opgaver. De gennemsnitlige priser fra den dyreste tredjedel af kommuner er sammenlignet med gennemsnitspriserne

6 Se Jens Ole Juul's rapport "Nøgletal – Kommunal forvaltning af grønne områder", Forskningscentret for skov og landskab, Park- og Landskabsserien, nr. 9 1995. I rapporten indgår mange forskellige nøgletal for de grønne områder.

fra den billigste tredjedel af de private virksomheder, jf. tabel 6.7. Eksemplet viser, at de dyre kommuner kan spare 23-79 pct. ved at udlicitere disse grønne opgaver. Tallene bør tages med forbehold for fx den geografiske variation. Alle private virksomheder i undersøgelsen er ikke landsdækkende og vil derfor ikke kunne byde på alle kommunale udbud. Det er således ikke sikkert, at alle de billigste, private virksomheder kan klare efterspørgslen fra de dyreste kommuner. De dyreste kommuner kan ligge i egne af landet, hvor det pga. transport vil koste mere for de billigste private virksomheder at løse opgaverne. Ikke desto mindre må der formodes at være et effektiviserings-potentiale til stede.

Tabel 6.7: Gennemsnitspriser i dyreste kommuner og hos billigste private

Opgaver	Kommuner Dyreste tredjedel Kr.	Private virksomheder Billigste tredjedel Kr.	Besparelse ved udlicitering Pct.
1	16.420	12.562	23
2	5.728	2.655	54
3	6.738	1.386	79
4	65.710	25.072	62
5	35.107	20.342	42
6	39.111	18.313	53

Undersøgelsen viser, at der er store forskelle på den effektivitet, opgaverne bliver udført med. Der er også store forskelle på de priser, som bliver tilbudt. Det gælder både blandt kommunerne og blandt de private anlægsgartnere. Undersøgelsen skal som nævnt tages med det forbehold, at det er svært at opgøre tidsforbruget. Ifølge undersøgelsen er kommunerne i gennemsnit billigere end de private virksomheder. Samtidig er de dyreste kommuner dog betydelig dyrere end de billigste private anlægsgartnere.

Dette kombineret med den store spredning i priserne blandt private anlægsgartnere indikerer, at markedet ikke er gennemsigtigt, og at der ikke er vel-fungerende konkurrence blandt de private anlægsgartnere.

Det kan derfor betale sig at se sig godt for, når der indhentes tilbud på grønne opgaver. De store prisforskelle på markedet betyder, at både offentlige indkøbere, private virksomheder og husstande kan spare mange penge ved at undersøge markedet og indhente priser fra flere anlægsgartnere.

Det anbefales derfor, at offentlige indkøbere, private virksomheder og husstande ser sig godt for og fx indhenter 2-3 tilbud, før de vælger en anlægsgartner til at udføre grønne opgaver.

Når kommunerne i gennemsnit er billigere end de private virksomheder, er det samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, at kommunerne i en række tilfælde selv løser de grønne opgaver. Men prisforskellene viser også, at der vil være samfundsmæssige gevinster, hvis de dyreste kommuner anvender private anlægsgartnere til at udføre grønne opgaver. Det er med andre ord samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, at kommunerne løbende overvejer og vurderer, hvilke opgaver private anlægsgartnere skal udføre. Ved at sende opgaverne i udbud kan kommunerne teste, hvor de løses bedst og billigst.

6.4 KOMMUNERNES UDLICITERING PÅ DET GRØNNE OMRÅDE

Kommunerne udliciterer i stigende grad opgaver på de grønne områder. Udliciteringsgraden på fritidsområderne er på 3 år steget fra 22 pct. i 2001 til 29 pct. i 2004, jf. tabel 6.8. Lidt mere end en fjerdedel af de kommunale opgaver på fritidsområderne bliver nu udført af private anlægsgartnere.⁷ Der kan være flere opgaver, som har været i udbud, end dem som er udliciteret. Kommunerne kan således have vundet en del af egne opgaver, som har været i udbud.

Tabel 6.8: Udliciteringsgrader på forskellige kommunale opgaver, pct.

Samlet anlæg og drift	2001	2002	2003	2004
Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger	43	44	43	45
Forsyningsvirksomheder m.v.	44	45	45	49
Trafik og infrastruktur	37	35	35	40
Fritidsområder	22	24	25	29

Anm.: De kommunale tal er baseret på udgifter til køb af fremmede tjenesteydelser, der består af udgifter til entreprenør- og håndværkerydelser og øvrige tjenesteydelser (art 45 og 49). Bruttoudgifterne er opgjort efter hovedart 1-4. Tallene dækker både anlæg og drift.

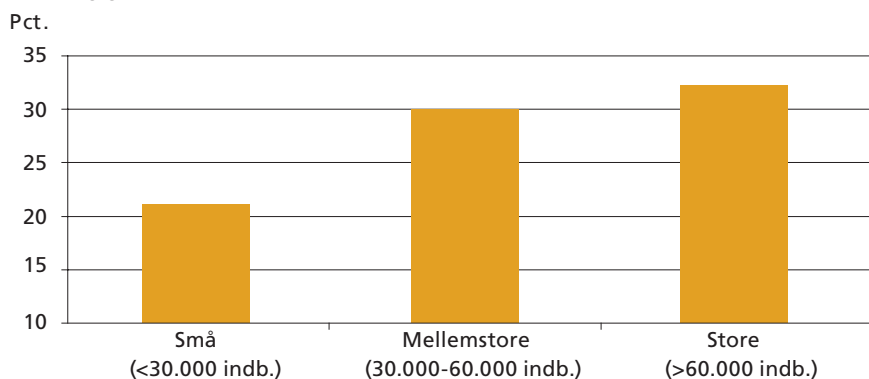
Kilde: Danmarks Statistiks kommunale regnskaber.

Udliciteringsgraden på fritidsområderne er imidlertid ikke høj sammenlignet med udliciteringsgraden på andre ”tekniske” områder. I 2004 var udliciteringsgraderne på områderne for trafik og infrastruktur, byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger samt forsyningsvirksomheder m.v. alle mindst 40 pct. Lige som på fritidsområderne har kommunerne også på disse andre områder udliciteret flere opgaver de seneste år.

⁷ Kommunerne kan ikke udlicitere alle opgaver, der svarer til udgifterne på hovedart 1 – 4 i de kommunale regnskaber. Det skyldes, at private virksomheder ikke kan overtage myndighedsopgaver (fx design af udbudsrunder). Den potentielle udliciteringsgrad er derfor ikke 100 pct. men noget lavere. Den er afhængig af udgifternes form, og et evt. skøn bør baseres på erfaringerne på området.

Udliciteringsgraden på det grønne fritidsområde varierer efter kommunernes størrelse. De store kommuner med over 60.000 indbyggere udliciterer flest opgaver. Her udfører private anlægsgartnere 32 pct. af opgaverne. I de mellemstore kommuner med 30.000-60.000 indbyggere er udliciteringsgraden på 30 pct. I de små kommuner er udliciteringsgraden kun på 22 pct., jf. figur 6.3.

Figur 6.3: Udliciteringsgrad på det grønne fritidsområde, 2004



Anm.: Udliciteringsgraden er opgjort som den procentdel af de grønne opgaver målt i værdi, som bliver udført af private anlægsgartnere.

Kilde: Danmarks Statistiks kommunale regnskaber for fritidsområder (konto 0.20-0.24).

Kommunalreformen fører til en reduktion i antallet af små kommuner. Med reformen bliver antallet af kommuner reduceret fra de nuværende 271 til 98 kommuner. Antallet af store kommuner med mere end 60.000 indbyggere stiger fra 11 til 25, og antallet af mellemstore kommuner stiger fra 29 til 48 kommuner. Samtidig sker der et fald fra de nuværende 231 til 25 små kommuner.

Kombinationen af, at kommunalreformen fører til større kommuner, og at større kommuner udliciterer flere opgaver på fritidsområdet end små kommuner, kan medføre, at kommunerne udliciterer flere grønne opgaver i de kommende år.

Hvis de nye større kommuner udliciterer i samme omfang, som de nuværende kommuner gør ifølge deres størrelsesfordeling, vil den samlede kommunale udliciteringsgrad på fritidsområder stige fra 29 pct. til godt 31 pct., jf. figur 6.3. Men selv hvis kommunalreformen har denne ”mere automatiske effekt” på kommunernes brug af private anlægsgartnere, vil udliciteringsgraden på det grønne område fortsat være betydeligt lavere end den faktiske udliciteringsgrad på øvrige tekniske områder i 2004.

Det må antages, at de kommuner, der i 2004 har valgt at udlicitere de grønne opgaver, har gjort det, fordi kommunerne har fundet det fordelagtigt. Samtidig viste prisundersøgelsen, at de mindst effektive kommuner kan høste gevinster ved at lade private anlægsgartnere udføre de grønne opgaver, jf. afsnit 6.3.

Der vil derfor være samfundsmæssige gevinster, hvis de mindst effektive kommuner øger brugen af private anlægsgartnere, når de skal have udført grønne opgaver.

I øvrigt vil øget udbud og konkurrence om opgaverne sætte fokus på, hvilke opgaver kommunerne ønsker løst på de grønne områder og med hvilken kvalitet. Dertil kommer øget fokus på omkostningerne i de kommunale park- og vejafdelinger, og om opgaverne kan udføres mere effektivt, hvis kommunerne anvender eksterne leverandører.

6.5 STATENS ERFARINGER MED AT UDLICITERE GRØNNE OPGAVER

På det statslige område er der gode erfaringer med at udlicitere de grønne opgaver. Staten har eksempelvis sparet 15-30 pct. ved at udlicitere grønne opgaver. Og næsten to tredjedele af statens opgaver udføres i dag af private anlægsgartnere, mens kommunerne i gennemsnit kun har udliciteret 29 pct. af opgaverne.

Som eksempel på de statslige erfaringer kan nævnes, at Slots- og Ejendomsstyrelsen har udliciteret en stadig større del af deres havedrift. Indtil 1998 blev alle de grønne opgaver udført af egne gartnere. Processen begyndte i 1998 med et udbud, som svarede til 1 pct. af Slots- og Ejendomsstyrelsens udgifter på området. Udbuddet viste et betydeligt besparingspotentiale. I dag har Slots- og Ejendomsstyrelsen udliciteret omkring 80 pct. af havedriften. Slots- og Ejendomsstyrelsen har indtil nu sparet 15-30 pct. ved at udlicitere havedrift.

Kommunerne kan også spare penge ved at udbyde opgaver, selv om opgaverne i sidste ende ikke bliver udliciteret, men forsat bliver løst af kommunen selv. Alene processen frem til udbuddet, hvor opgaverne bliver registreret og målt, kan medføre en effektivisering internt i kommunen. Som eksempel fra staten kan nævnes Banedanmark, som har udbudt de grønne opgaver langs skinnerne og renholdningsopgaver på stationerne. Banedanmark vurderer, at de har sparet 15-20 pct. på udbud af disse opgaver. Denne besparelse er

opnået, selv om Banedanmark kun har udliciteret renholdningsopgaverne, men selv har beholdt de grønne opgaver i egen entreprisedivision.⁸

I 2003 gennemførte Slots- og Ejendomsstyrelsen en benchmarkundersøgelse i samarbejde med fem større kommuner. I undersøgelsen blev priserne på ni udvalgte opgaver inden for havedrift sammenlignet. Der blev sammenlignet priser for Slots- og Ejendomsstyrelsens egne gartnere, for ansatte i de kommunale park- og vejafdelinger og for private anlægsgartnere.

Undersøgelsen viste store prisforskelle hos især de private anlægsgartnere. Det samme resultat er fundet i Konkurrencestyrelsens undersøgelse, jf. afsnit 6.3. Ved udbud af opgaverne har kommunerne således opnået lavere priser på nogle opgaver, mens Slots- og Ejendomsstyrelsen har fået lavere priser på andre opgaver.

For hver opgave er der kommet tilbud fra private virksomheder, som var billigere end både Slots- og Ejendomsstyrelsens og kommunernes egne priser. Undersøgelsen viste, at kommunerne kan spare mere end 30 pct. på at udlicitere udvalgte men ikke alle opgaver.

Også i en undersøgelse fra Kommunernes Landsforening var der store forskelle i priserne på de tilbud, som kommunerne har modtaget. Ud af 11 udbud inden for parker og grønne områder var der en forskel i pris på det laveste og det højeste tilbud på 26-50 pct. i en tredjedel af tilbudene. I en anden tredjedel af tilbudene var der en prisforskel på 51-75 pct., mens der i den sidste tredjedel af tilbudene var 76-100 pct. forskel i pris.⁹

6.6 UDBUD I KOMMUNERNE

Som nævnt går 29 pct. af kommunernes grønne udgifter til private virksomheder. Tallet viser udliciteringsgraden, dvs. den andel af opgaverne, som bliver varetaget af private. Men tallet siger ikke noget om, i hvilket omfang kommunerne udbyder opgaverne på det grønne område.

Der foreligger ikke nogen nyere samlet opgørelse over kommunernes udbud af grønne opgaver. Virksomheden NCC har dog stillet virksomhedens egen undersøgelse til rådighed for Konkurrencestyrelsen. Undersøgelsen dækker

⁸ *Pressemeddelelse af 22. november 2005 findes på adressen <http://www.bane.dk>.*

⁹ *Kommunernes Landsforening har i 2000 lavet en undersøgelse af kommunernes udbud og udlicitering på det tekniske område. Undersøgelsen dækker 1040 udbud af driftsopgaver på det kommunaltekniske område i en 5-årig periode fra 1994 til 1999. Udbuddene er foretaget af 166 kommuner. På de grønne områder er der 32 udbud, hvilket svarer til 3,1 pct. af alle udbud. Udbud af opgaver inden for vintertjenester fylder med 5,2 pct. lidt mere, jf. "Udbud og udlicitering på det tekniske område", Kommunernes Landsforening 2001.*

en stor del af de kommunale udbud på park- og vejområdet. Den dækker 51 kommunale udbud i årene 2000-2005. Der er tale om de udbud, hvor NCC har afgivet tilbud, og hvor kommunen har afgivet kontrolbud, jf. boks 6.3. NCC's undersøgelse giver ikke et fuldstændigt billede af området. Den kan opfattes som en god stikprøve, der viser nogle retningsgivende tendenser om de kommunale udbud på det grønne område.

Oplysningerne fra NCC viser, at en stor andel af de udbudte opgaver er blandede opgaver, jf. boks 6.3. De blandede opgaver indeholder ud over gartneropgaver også opgaver som fx vedligeholdelse af veje, fejning og renhold m.v. Det stiller store krav til de virksomheder, som skal give tilbud på opgaverne. Virksomhederne er nødt til at have andre kompetencer, fx inden for vedligeholdelse af veje eller renholdning, hvis de skal konkurrere om disse opgaver.

Undersøgelsen viser, at der her er et potentiale for små og mellemstore virksomheder til at styrke deres markedsandele. Hvis de små og mellemstore anlægsgartnere kan udvide deres forretningsområder og supplere deres kompetencer, vil de få nemmere ved at byde på de større og mere sammensatte opgaver i kommunerne. Det vil øge antallet af tilbudsgivere og konkurrencen om de kommunale opgaver.

En stor andel af de kommunale opgaver i udbud er større opgaver med en værdi over 5 mio. kr. Det gælder for omkring en fjerdedel af de udbudte opgaver. Disse store opgaver udgør tilsammen ca. 80 pct. af den samlede værdi af alle 51 kommunale udbud. Opgavernes størrelse stiller således også krav til virksomheders størrelse for at deltage i kommunale udbud.

For at skabe øget konkurrence om de store opgaver i kommunerne anbefales det, at små og mellemstore private anlægsgartnere i højere grad går sammen i konsortier for at afgive fælles bud.

Det vil også være en fordel, at kommunerne tilrettelægger udbuddene sådan, at der kommer tilbud fra flere af de mindre og mellemstore virksomheder. Derfor anbefales det, at de nye storkommuner opdeler udbud i mindre dele, så det bliver muligt for mindre og mellemstore anlægsgartnervirksomheder at afgive tilbud. Et andet aspekt kan være, om kommunerne skal udbyde hele opgaveløsningen eller kun dele heraf. Det kan afhænge af det konkrete leverandørmarked i området og af opgavens omfang og sammensætning.¹⁰

10

En anden overvejelse kan være hvilken form for offentlig-privat samarbejde, der er mest hensigtsmæssigt at anvende. Om det skal ske ved traditionel udlicitering eller fx driftspartnerskaber.

Boks 6.3: Kommunale udbud af park- og vejopgaver i 2000-2005

NCC har stillet oplysninger om 51 kommunale udbud af grønne opgaver til rådighed for Konkurrencestyrelsen. Oplysningerne viser, at en femtedel af de 51 udbud er blandede udbud med opgaver inden for både de grønne områder og veje. De blandede opgaver er værdimæssigt klart de største og udgør med en værdi på 207 mio. kr. næsten to tredjedele af de samlede udgifter på 342 mio. kr. for alle 51 udbud.

Opgaver	Antal udbud	Udgifter Mio. kr.	Kommuner vundet Antal	Kommuner vundet Mio. kr.
Renholdelse	10	12	8	9
Fejning	3	3	2	2
Drift af parker	28	120	16	72
Blandede opgaver: grønne opgaver og vej	10	207	9	191
Samlet	51	342	35	274

Anm.: De vundne udbud er dem, hvor kontrolbuddet var lavere end de eksterne bud, eller hvor kommunen har annulleret udbuddet.

Knap en fjerdedel af opgaverne har en værdi på over 5 mio. kr., men værdien af de store opgaver svarer til mere end 80 pct. af den samlede værdi af alle 51 kommunale udbud. De tre største udbud med en værdi på over 15 mio. kr. udgør mere end halvdelen af de samlede udgifter på 342 mio. kr. for alle 51 udbud.

Opgavernes størrelse	Antal udbud	Udgifter Mio. kr.	Kommuner vundet Antal	Kommuner vundet Mio. kr.
<5 mio. kr.	39	61	26	39
5-15 mio. kr.	9	96	8	90
>15 mio. kr.	3	185	1	145
Samlet	51	342	35	274

De private virksomheder har vundet en pæn andel af de mindre opgaver med en værdi under 5 mio. kr. De private virksomheder kan også konkurrere på de helt store opgaver med en værdi over 15 mio. kr. Derimod tilfalder mellemstore opgaver med en værdi mellem 5 og 15 mio. kr. ofte kommunen selv. Der er blandt de 9 udbud af opgaver med en værdi mellem 5 og 15 kun ét udbud, som er vundet af private virksomheder. Der er her et potentiale for de mellemstore virksomheder til at få en større andel af de kommunale opgaver.

Kilde: Entreprenørvirksomheden NCC.

En tidligere undersøgelse fra Kommunernes Landsforening viser, at knap en tredjedel af de grønne opgaver, som blev udbudt af kommunerne i perioden

1994-1999, havde en værdi på mellem 3 og 10 mio. kr. De to undersøgelser viser tilsammen en udvikling mod, at kommunerne udbyder flere og større opgaver på det grønne område.

Brancheforeningen Danske Anlægsgartnere har undersøgt hvor mange af deres medlemmer, som deltager i offentlige udbud. Undersøgelsen viser, at kun godt en tredjedel afgiver tilbud på offentlige opgaver. Desuden viser undersøgelsen, at de væsentligste begrundelser for ikke at deltage er, at de offentlige opgaver typisk er store, at det er for besværligt at byde, og at der er for få penge at tjene på de offentlige opgaver.¹¹ Brancheforeningen vurderer, at årsagen til denne skepsis især er, at kvalitetskravene ofte er upræcise. Der er i praksis tvivl om, hvorvidt det er den beskrevne kvalitet i udbudsmaterialet eller kvaliteten, der ses ved den praktiske gennemgang af arealerne, der bliver målt på. Forskellen kan medføre større omkostninger for de private virksomheder, hvis de skal bringe standarden op til kravene i udbudsmaterialet. De mener, at et løft af kvaliteten er med til at fjerne dækningsbidraget på opgaven, hvis de ikke bliver kompenseret herfor. Derfor deltager nogle private anlægsgartnere ikke i de offentlige udbud.

Det er derfor vigtigt, at kommunerne foretager en systematisk gennemgang af deres grønne arealer og registrerer den kvalitet for opgaveløsningen, som bliver udført i praksis. Kommunerne kan fx gøre det ved at måle græshøjden løbende i et år på de grønne plæner. Derefter bør kommunen gøre sig klart, om den ønsker det eksisterende kvalitetsniveau eller et andet niveau, og om budgettet følger med. En systematisk gennemgang og registrering af forholdene på de grønne områder vil give grundlag for en øget konkurrence om opgaverne i udbud og vil sammen med kommunale nøgletal på området øge fokus på forholdet mellem kvalitet, udgifter og effektivitet. Klarhed om kvalitet og pris vil således øge konkurrencen om de kommunale opgaver og derfor også mellem de private anlægsgartnere.

En række private virksomheder har bidraget med oplysninger til Konkurrencestyrelsens prisundersøgelse. Flere af disse virksomheder har desuden oplyst, at de oplever forskellige problemer ved de kommunale udbud af grønne opgaver.

For det første giver de udtryk for, at kommunerne bør konkurrenceudsætte langt flere opgaver. For det andet mener de, at der mangler åbenhed om, hvordan kommunerne beregner deres kontrolbud. Det er et problem, fordi nogle kontrolbud opleves som meget lave med priser, som ligger langt under de private virksomheders omkostninger. For det tredje udtrykker virksom-

11

Danske Anlægsgartnere, "Medlemsanalyse" februar 2006. Analysen er foretaget blandt foreningens 237 medlemmer. Der blev gennemført interview med 185 af medlemmerne. Analysen er ikke offentlig tilgængelig.

hederne frustration over, at de bruger tid og penge på at byde på kommunale udbud, som bliver aflyst, selv om et eksternt bud er lavere end kommunens kontrolbud.

Branchens erfaringer med kommunale udbud er, at mange af de kommunale kontrolbud er væsentligt lavere end det laveste bud fra en privat virksomhed. NCC's undersøgelse viser, at 14 pct. af kommunernes kontrolbud var mere end 40 pct. billigere end de laveste bud fra de private virksomheder. Undersøgelsen viser også, at 4 ud af de 51 udbud er blevet annulleret, selv om der var et lavere bud fra en privat virksomhed, jf. boks 6.3.

Der er stor forskel på de regler for udbud, som staten og kommunerne er underlagt. De forskellige regler kan være en del af forklaringen på de store forskelle i kommunernes og statens udlicitering af grønne opgaver.

Kommunerne har ikke pligt til at teste markedet.¹² De bestemmer selv hvilke opgaver, som de ønsker at udbyde. Kun når kommunerne vælger at udbyde opgaver, er de omfattet af de regler, der gælder efter udbudsdirektiverne og tilbudsloven.

Staten har derimod pligt til at teste markedet. Staten skal udbyde alle de opgaver, som er egnede til at sende i udbud. Statslige institutioner skal jævnligt gennemgå deres opgaver for at identificere de udbudseguede opgaver. Staten skal indgå kontrakt med private virksomheder, når udbud har vist, at det er det mest fordelagtige. Staten kan kun annullere udbuddet, hvis det er økonomisk mere fordelagtigt at løse opgaven internt. Her skal staten sammenligne eget kontrolbud med de eksterne tilbud.

Det anbefales derfor, at der indføres regler om, at kommunerne også skal teste markedet. Dette vil øge konkurrencen om de kommunale opgaver på det grønne område. Kommunerne vil i så fald skulle vurdere, om de større kommunale opgaver på det grønne område er udbudseguede. Det vil give flere udbud og mere konkurrence om opgaver på det grønne område.¹³

¹² Der findes en udfordringsret for private. Private kan således udfordre kommunen ved at give tilbud på udførelse af kommunale opgaver, som kommunen udfører for sig selv. Når en privat har afgivet et konkret tilbud på en sådan opgave, skal kommunalbestyrelsen beslutte, om opgaven fortsat skal udføres af kommunen. Til brug for beslutningen skal kommunalbestyrelsen sammenligne omkostningerne ved kommunens egen opgaveudførelse og de omkostninger, der vil være forbundet med at antage det indkomne tilbud. Men kommunalbestyrelsen er ikke forpligtet til at træffe nogen bestemt beslutning på baggrund af sammenligningen af omkostningerne. Dette gælder, uanset om det private tilbud fører til en bedre og billigere opgavevaretagelse end den kommunale. Kommunalbestyrelsen kan også inddrage andre kriterier end prisen, fx kvalitet, teknisk værdi, æstetisk og funktionsmæssig værdi, miljø- og arbejdsmiljøforhold, teknisk bistand, service og leveringsdato. Reglerne findes i §§ 62 a og 62 b i lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003 om kommunernes styrelse og i vejledning nr. 1 af 2. januar 2003 om privates udfordringsret.

¹³ Anbefalingen om, at kommuner bliver pålagt en udbudspligt på linie med staten, indgår også i regeringens globaliseringsstrategi.

Undersøgelsen i afsnit 6.3 viser, at mange af kommunerne er klar til denne konkurrence. Det vil i mange tilfælde være økonomisk fordelagtigt fortsat at løse opgaverne internt i kommunerne. Her vil udbudspligten også give positive virkninger, fordi der bliver større bevidsthed om opgaverne, kvaliteten og omkostningerne.

Selv om kommunerne ikke har pligt til at foretage udbud, er de omfattet af EU-udbudsreglerne og tilbudsloven, når de foretager udbud. I disse regler er der ikke krav om, at kommunerne skal udforme eller offentliggøre kontrolbud. Direktiverne og tilbudsloven indeholder dog et forbud mod at annullere et udbud¹⁴, hvis der ikke foreligger en saglig grund herfor. I praksis er kontrollen hermed dog begrænset.

Modsat må staten kun tildele opgaven til sig selv, hvis kontrolbuddet er mere fordelagtigt end de eksterne bud. Når staten udformer et kontrolbud, skal det ske efter reglerne i et cirkulære fra Finansministeriet, jf. boks 6.4. Staten skal indregne alle omkostninger ved opgaven, både de kortsigtede, langsigtede, direkte og indirekte omkostninger i kontrolbuddet.

De samme regler gælder kun for kommunerne, når de giver tilbud på andre kommuners udbud. Kommunerne må ikke afgive et tilbud ved et kommunalt udbud til en pris, som er lavere end de samlede omkostninger til at udføre opgaven, jf. boks 6.4.

Det anbefales derfor, at kommunerne bliver forpligtet til at følge de samme regler, som gælder for statslige kontrolbud. Det vil betyde, at en kommune kun kan tildele en opgave til sig selv, hvis kommunens kontrolbud er økonomisk mere fordelagtigt end de eksterne bud. Kommunernes kontrolbud skal indeholde alle omkostninger, også omkostninger til overhead. Det vil fremme udbud af de kommunale opgaver på det grønne område.

Boks 6.4: Udbudspligt, kontrolbud og annullering af udbud

Reglerne for statens udbud af drifts- og anlægsopgaver er fastsat i statens udbuds-cirkulære (cirkulære nr. 159 af 17. december 2002) og en vejledning til cirkulæret (vejledning nr. 9020 af 17. februar 2003). Efter reglerne i udbudscirkulæret har staten pligt til at sende udbudsegnede opgaver, som har en kontraktsum på 500.000 kr. eller derover, i udbud. Staten kan selv byde på opgaven i form af et



14

Iht. udbudsdirektiverne og tilbudsloven skal kommunerne give en begrundelse til de tilbudsgivere, som ikke vandt udbuddet. Se §§ 14 og 15 i lov nr. 338 af 18. maj 2005 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren (tilbudsloven) og art. 42 i 2004/18/EF.

såkaldt kontrolbud. Staten kan kun annullere et udbud, hvis det er billigere eller mere fordelagtigt at løse opgaven internt. Reglerne for prissætning af kontrolbud findes i Finansministeriets Økonomi-Administrative Vejledning, Prisfastsættelse (www.oav.dk).

Kommuner og amtskommuner kan udføre opgaver for andre offentlige myndigheder. Reglerne er i lov nr. 378 af 14. juni 1995 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder. Efter loven kan kommuner udføre de opgaver for andre myndigheder, som de kan løse for sig selv. Større opgaver med en værdi på 500.000 kr. eller derover kan dog ikke blive tildelt en kommune, uden at der har været gennemført et udbud. Kommuners tilbud må ikke være lavere end de samlede omkostninger ved opgaven. Reglerne finder man i bekendtgørelse nr. 533 af 28. juni 1995 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder med senere ændringer.

Et lovforslag om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (Lov om kommuners og regioners erhvervsaktiviteter) er blevet fremsat marts 2006. Lovforslaget omhandler, hvornår kommuner kan udføre opgaver for andre offentlige myndigheder. En kerne i lovforslaget er, at kommuner og regioner alene må udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, hvis opgaverne har været i udbud og deres værdi ikke overstiger 1,5 mio. kr.

Samlet set er det meget vigtigt for konkurrencen mellem de private anlægsgartnere, at forholdene omkring de kommunale udbud bliver forbedret. Omkring 45 pct. af efterspørgslen efter grønne opgaver er fra det offentlige. Derfor vil øget konkurrence i udbudssituationen også automatisk medføre øget konkurrence mellem de private anlægsgartnere.

6.7 AKTIVERING OG SOCIALE KLAUSULER

Mange af opgaverne på det grønne område bliver brugt til at aktivere ledige. Det gælder fx kommunale driftsopgaver med at vedligeholde grønne områder, bekæmpe ukrudt, opsamle affald ved veje og rastepladser samt rydde sne m.v.

Kommunerne kan bruge opgaverne på de grønne områder til at få ledige ind på arbejdsmarkedet eller til at bevare særligt udsatte medarbejdere i arbejde, fx langtidssyge. Aktiveringen kan ske på forskellige måder, fx ved beskæftigelsesprojekter, virksomhedspraktik, løntilskud, fleksjob eller ved at anvende sociale klausuler i udbud m.v.

Ledige kan blive aktiveret i ordninger, hvor ældre og pensionister bliver tilbudt hjælp til at ordne have eller rydde sne. Fælles for alle disse aktiveringsordninger er, at de ikke må være konkurrenceforvridende, jf. boks 6.5.

Socialforskningsinstituttet har undersøgt, hvor mange projekter kommunerne har med at aktivere ledige. Deres resultater dækker 414 projekter med et gennemsnitligt antal deltagere pr. projekt på 22 personer. Undersøgelsen viser, at 44 pct. af kommunerne har mindst et projekt, hvor de aktiverede vedligeholder kommunens parker, grønne områder, reparerer legepladser m.v. 28 pct. af kommunerne har mindst et projekt, hvor de aktiverede ordner have, rydder sne m.v. for kommunens ældre og svage borgere. Af alle projekterne i kommunerne er der 36 pct., som dækker arbejde i kommunens parker m.v., og 22 pct. der dækker havearbejde for ældre borgere m.v.¹⁵

At aktivere ledige og skabe jobs for særligt udsatte grupper er vigtige kommunale opgaver. Opgaverne kan udmærket kombineres med fortsat eller forstærket tendens til at udlicitere grønne opgaver i kommunerne.

Kommunen kan lave aftaler med private virksomheder om at aktivere ledige til at producere forskellige ydelser eller varer. Fx kan kommunen indgå en aftale med en privat anlægsgartner om, at et vist antal ledige kan deltage i forskellige arbejdsopgaver på det grønne område. Det vil være muligt at markedsprøve en del af eller hele aktiveringsordninger på det grønne område. Kommunerne bør derfor undersøge, om nogle af deres aktiveringsordninger med opgaver inden for havearbejde og snerydning er egnede til at blive udbudt.

Kommunerne kan også anvende sociale klausuler i udbud og kontrakter.¹⁶ En social klausul kan være krav om at ansætte medarbejdere på særlige vilkår, ansætte personer fra bestemte målgrupper eller stille krav til personalepolitikken på den opgave, som er i udbud. Kommunen kan i et udbud stille krav om, at der bliver ansat langtidsledige eller personer med begrænset arbejdsevne.

Sociale klausuler hindrer derfor ikke, at kommunerne udliciterer eller udbyder flere opgaver på de grønne områder. Kommunerne kan fortsat anvende forskellige aktiveringsinstrumenter som fx sociale klausuler, selv om de øger udlicitering af de grønne opgaver.

¹⁵ Jf. tabel 2.5 og 2.6 i rapporten "Kommunale aktiveringsprojekter med produktion", Socialforskningsinstituttet, 2006.

¹⁶ Efter EU's udbudsregler kan en leverandør af en offentlig opgave blive pålagt at varetage bredere samfundsmæssige hensyn end de rent kommercielle. Sådanne sociale klausuler skal være tydeligt beskrevet i udbudsmaterialet, de skal være saglige og ikke-diskriminerende, og de skal i deres omfang have en naturlig sammenhæng med kontrakten. Se EF-Domstolens praksis, fx C-31/87 og C-225/98, samt artikel 26 i udbudsdirektivet 2004/18/EF.

Boks 6.5: Rammerne for aktivering af ledige på de grønne områder

Aktiveringsprojekter m.v. bliver reguleret i lovekendtgørelse nr. 685 af 29. juni 2005 om en aktiv beskæftigelsesindsats med senere ændringer. Kommunen kan bl.a. give tilbud til ledige om særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb. Disse særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb kan kommunerne især anvende til at tilbyde ældre og pensionister havearbejde og snerydning. Produktion og afsætning af produkter i forbindelse med særligt tilrettelagte projekter eller uddannelsesforløb må ikke være konkurrenceforvridende.

Beskæftigelsesministeren har fastsat vejledende retningslinjer for, hvornår produktion og afsætning ikke vil blive anset for konkurrenceforvridende (vejledning nr. 9023 af 17. januar 2006). Det fremgår af vejledningen, at der skal ske en klar afgrænsning af omfanget af modtagerkredsen og af det arbejde, der kan udføres som servicearbejde til borgere. Der må ikke være tale om ydelser, som i forvejen indgår i kommunens service efter reglerne om personlig og praktisk hjælp eller andre frit valgs ordninger. Hvis der ikke bliver foretaget en klar afgrænsning af målgruppe og indhold, skal prisen fastsættes på markedsvilkår. Se Arbejdsmarkedstyrelsens vejledning om afsætning af produktion i forbindelse med kommunernes særligt tilrettelagte projekter for ledige (vejledning nr. 9066 af 11. januar 2005).

Hvis de aktiverede producerer en ydelse for en privat virksomhed, må der ikke være direkte eller indirekte støtte fra kommunen til den private virksomhed, som kan forvride konkurrencen på markedet. Den private virksomhed er derfor forpligtet til at betale for den anvendte arbejdskraft. Betalingen skal svare til værdien af det udførte arbejde set i forhold til det arbejde, der bliver udført af ansatte på almindelige ansættelsesvilkår, jf. udtalelse af 4. juli 2005 fra Statsamtet Århus vedr. konkurrenceforvridende aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Udtalelsen kan findes på <http://www.statsamt.dk>. Der må heller ikke være tale om konkurrenceforvridende støtte ved, at kommunen fx betaler virksomhedens husleje, stiller kommunale lokaler eller maskiner gratis til rådighed eller dækker virksomhedens materialeomkostninger m.v.

TV

7.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Tv-markedet udvikler sig med stor hast. Der er tale om store og attraktive markeder i alle led i værdikæden. Konkurrencen bør derfor være tilsvarende stor i alle led. Der bør være konkurrence om at tilegne sig rettigheder, og konkurrence om at distribuere signaler til slutbrugerne. Et tilstrækkeligt konkurrencepres på tv-stationer og tv-distributører vil sikre billige og attraktive tv-tjenester til de danske tv-seere.

Rettighederne til at vise sport er en vigtig konkurrenceparameter på tv-markedet, men rettighederne skifter sjældent tv-kanal, fordi mange aftaler indeholder langvarige eksklusivvilkår, automatiske kontraktforlængelser og indirekte udelukkelse af konkurrenter fra at byde på rettighederne. Konkurrencen om de gode rettigheder kan blive bedre, og det kan igen forbedre konkurrencen mellem tv-stationerne og mellem tv-distributørerne.

Også reguleringen af tv-distributionen giver anledning til konkurrenceforvriddning mellem forskellige platforme og forskellige tv-stationer. I dag gælder et krav om must carry, som pålægger kabel-tv-operatører og fælles-antenneanlæg at videredistribuere DR's og TV2's public service kanaler. Hvis DR eller TV2 i fremtiden lancerer nye public service kanaler med must carry status, vil det skubbe kommercielle kanaler ud af kabel-tv-pakkerne til skade for tv-seernes frie valg.

Det er også vigtigt for konkurrencen på tv-markedet, at public service begrebet bliver defineret klart og tydeligt. DR er som dansk public service tv-station en meget vigtig kulturinstitution. Men DR bør ikke gennem sine licensfinansierede public service aktiviteter kunne forvride konkurrencen på mediemarkedet. Det kræver nogle klarere afgrænsninger og retningslinier for public service virksomhed end i dag. DR bør omvendt ikke forhindres i at udbyde kommercielle tjenesteydelser på markeds-mæssige vilkår uden for rammerne af sin public service virksomhed, så længe der er en klar adskillelse mellem DR's public service virksomhed og DR's anden virksomhed.

I dag er 80 pct. af tv-seerne kunder hos enten kabel- eller satellit-tv-operatører. Når forbrugerne først har valgt leverandør, er der kun lille indbyrdes konkurrence imellem de to typer. Introduktionen af digitalt jordbaseret tv (DTT) kan med det rigtige design påvirke konkurrencen og tjenesteudbud-

det i markedet for tv-distribution positivt. Hvem der skal drive DTT, og på hvilke vilkår, er derfor en vigtig politisk beslutning for konkurrencen på markedet.

På denne baggrund anbefales følgende forbedringer af konkurrencevilkårene på tv-markedet:

- ▲ Aftaler om medierettigheder til sportsbegivenheder, der indeholder eksklusivvilkår, bør som udgangspunkt højst have en varighed på tre år uden mulighed for automatisk forlængelse. Ligeledes må aftalerne ikke begrænse muligheden for at fremføre rettigheden på nye tekniske platforme som fx 3G-nettet.
- ▲ Must carry reglen bør ikke have betydning for konkurrencen mellem distributører. Den bedste løsning for konkurrencen er at ophæve reglen. Alternativet er kun at give must carry status til stationer, der leverer til alle distributører, der ønsker det, og ikke til nye kanaler. Det vil i dag betyde, at TV2, der ikke leverer til satellit, ikke bør have must carry status.
- ▲ Licensen bør være uafhængig af modtageformen. På sigt bør det overvejes at finansiere DR's public service aktiviteter via finansloven.
- ▲ Det bør sikres, at DR ikke modtager overkompensation for sin public service forpligtelse. Derfor bør overskud fra anden virksomhed og andre indtægter end licensen direkte gå til at nedsætte licensen.
- ▲ DR har i dag lov til at modtage sponsorater på sin programvirksomhed, men ikke reklamefinansiering, selv om de to markedsføringstyper tjener samme formål for en annoncør. For at mindske risikoen for, at DR konkurrerer med kommercielle tv-kanaler på ulige vilkår, bør DR ikke have mulighed for at modtage sponsorater for sine programmer. DR har af andre grunde selv valgt at afholde sig fra sponsorering af sin programvirksomhed. En regelændring, der sikrer imod konkurrenceforvridning, vil derfor ikke være et stort indgreb i DR's aktuelle praksis.
- ▲ Indholdet af public service forpligtelsen bør være klart defineret og tage hensyn til virkningerne på markedet. Det bør ikke være DR selv, der fastlægger udstrækningen af public service. Samtidig er det vigtigt at skabe klare retningslinier for DR's brugerbetaling på public service ydelser.
- ▲ DR's anden virksomhed bør udskilles fra DR's public service virksomhed. Ydelser udvekslet mellem de to dele af DR bør registreres i et detaljeret mellemregnskab, der offentliggøres. Dette vil skabe større gennemsigtighed ved fordeling af omkostninger og indtægter mellem public service virksomhed og anden virksomhed.
- ▲ Introduktionen af jordbaseret digitalt tv (DTT) bør ske på kommercielle vilkår, og kravene til en fremtidig DTT-operatør bør indrettes derefter. En DTT-operatør kan udpeges på flere måder. Enten ved en auktion, hvor tilladelsen til at drive DTT sælges til højstbydende, men hvor der kan stilles minimumskrav til de konkrete tjenester, som skal udbydes i DTT.

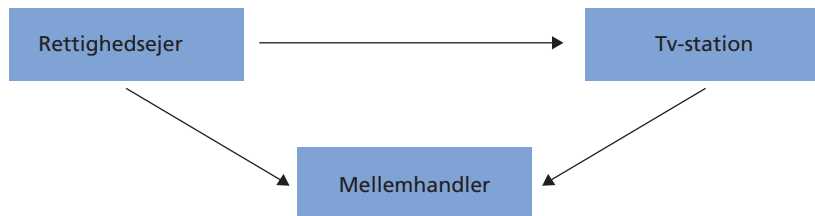
Alternativt ved en skønhedskonkurrence, hvor tilladelsen gives til en operatør efter en konkret vurdering af det indhold, operatøren vil tilbyde.

7.2 LIGE VILKÅR PÅ TV-MARKEDET

Mediemarkedet er i løbende udvikling. Det gælder inden for alle medietyper, inden for distributionsmetoder og inden for produktudvikling. Medierne bliver i højere grad digitaliseret. I dag bliver internettet anvendt til langt mere end for blot få år siden. Fx er det nu muligt både at se tv og høre radio på internettet. Medier smelter således sammen. Tv er blevet tilgængeligt på flere platforme og med nye typer indhold. On demand tjenester, hvor seeren selv kan bestemme, hvornår han eller hun vil se et program, er et eksempel herpå.

Værdikæden i tv-markedet strækker sig over flere led, jf. figurerne 7.1 - 7.3. De forskellige led er integreret på en sådan måde, at alle led kan præge konkurrencesituationen i et senere eller tidligere led. Figur 7.1 viser forholdet mellem en rettighedshaver og en tv-station.

Figur 7.1: Værdikæden mellem rettighedsejer og tv-station



Rettighedsejer er den oprindelige indehaver (skaber) af den begivenhed, som en tv-kanal vil vise. Det kan være en film, en serie eller en sportsbegivenhed. Rettigheden til begivenheden kan være overdraget en eller flere gange til en mellehandler.

Når det gælder sport, køber tv-stationen sig adgang til at bruge rettigheden. Tv-stationen producerer derefter selv udsendelsen fra begivenheden eller allierer sig med en producentvirksomhed.

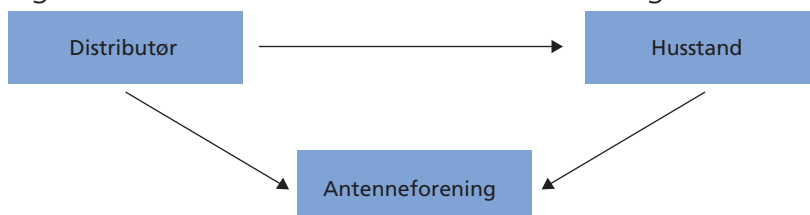
Figur 7.2: Værdikæden mellem tv-station og distributør



Hvis ikke tv-stationen har sit eget sendenet, må tv-stationen indgå aftaler med de forskellige distributører i markedet, for at begivenheden kan nå ud til den enkelte seer. For et tv-selskab er det således nødvendigt at have en aftale med en satellitoperatør, en kabeloperatør osv., jf. figur 7.2.

Også i dette led af værdikæden optræder der mellemandlere. En mellemandler kan fx være en distributør, som køber en eksklusiv ret til at distribuere en tv-kanal. Andre distributører af tv-signaler må i disse tilfælde indgå en aftale med den distributør, der har sikret sig en eksklusiv adgang til at distribuere tv-kanalen.

Figur 7.3: Værdikæden mellem distributør og seer



Distributøren indgår herefter aftaler med det sidste led i værdikæden, således at seerne kan se tv-kanalerne og dermed de enkelte begivenheder. Distributøren kan enten indgå aftale med en individuel seer eller en forening af seere (antenneforeninger), jf. figur 7.3.

Det væsentlige for den enkelte seer er adgangen til at se den enkelte rettighed. Seeren er derfor afhængig af, at markedet fungerer i de mellemliggende led mellem rettighedsejer og tv-distributøren – dvs., at konkurrencen på markedet fungerer efter hensigten. Konkurrenceproblemer i blot ét mellemliggende led kan medføre, at seeren ikke kan se tv-kanalen og dermed den ønskede begivenhed. Beslutter fx Viasat ikke at levere TV3⁺ til TDC Kabel TV, vil rigtig mange seere være afskåret fra at se dansk Superliga fodbold.

Boks 7.1: Eksempel på værdikæden i tv-markedet

Dansk Boldspil Union (DBU) og Divisionsforeningen har medierettighederne til blandt andet dansk klubfodbold. Når to hold spiller mod hinanden i Superligaen, er det derfor DBU og Divisionsforeningen, der har retten til at sælge tv-rettighe- den. Medierettighederne er solgt til MTG Group A/S, som også står bag Viasat A/S.

Viasat producerer fodboldkampen og viser den på TV3+. For at seerne kan se kampen, har Viasat indgået aftaler med flere distributører som fx Telia Stofa og TDC kabel TV.

Antenneforeninger og de enkelte husstande indgår herefter aftale med en distribu- tør for at kunne se TV3+.

Viasat distribuerer også selv tv-signaler via en satellit. Viasat har derfor en inte- resse i ikke at sælge TV3+ til alle andre distributører, som er i direkte konkurrence med Viasat satellitten. Salg til andre distributører kan nemlig betyde tab af kunder fra Viasats eget distributionsselskab. Viasat leverer da heller ikke sine kanaler til den anden satellitdistributør i det danske marked – Canal Digital. Også nye distri- butører såsom fibernetdistributører har haft svært ved at få aftaler med Viasat.

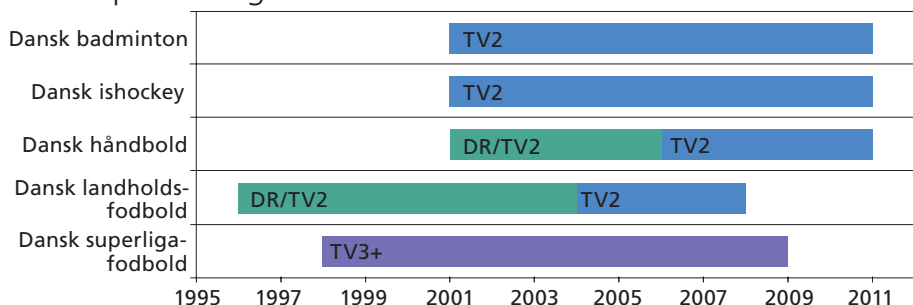
Rettigheder

Der er mange former for rettigheder i mediemarkedet. En rettighed kan fx angå en film, et underholdningsprogram eller en sportsbegivenhed. Markedet er indrettet forskelligt for hver type rettighed.

Særligt sportsrettigheder har en væsentlig betydning for tv-markedet. Rettigheder til fodbold og håndbold tiltrækker mange seere og mange annoncører og er derfor vigtige for alle tv-stationer. Samtidig bevarer sports- rettigheder sin tiltrækningskraft i længere tid. Årsagen er bl.a., at der hele tiden er tale om nye kampe. Mere end 25 pct. af tv-stationernes samlede rettighedsudgifter går til køb af sportsrettigheder. For nogle tv-stationer udgør sport endda mere end 50 pct. af de samlede omkostninger til indkøb af rettigheder.

Rettighederne til de væsentligste sportsrettigheder skifter kun sjældent mel- lem tv-stationerne, jf. figur 7.4.

Figur 7.4: Oversigt over danske eksklusive sportsrettigheder



Anm.: Tabellen tager højde for fremadrettede aftaler. Dansk landsholdsfodbold vedrører kun kampe i Danmark. Dansk håndbold vedrører både klub- og landsholdskampe i Danmark. For så vidt angår rettighederne til håndbold, har TV2 købt rettighederne for perioden 2006-2011 alene og efterfølgende indgået en aftale med DR om nærmere bestemte håndboldrettigheder. For perioden 2004-2008 har TV2 ligeledes købt rettighederne til dansk landsholdsfodbold alene.

At rettighederne kun sjældent skifter mellem tv-selskaberne er ikke i sig selv et udtryk for konkurrenceproblemer i markedet. Der kan være naturlige grunde til, at de samme tv-selskaber fastholder sportsrettighederne. Fx kan parterne være glade for samarbejdet, eller en tv-station kan overbyde konkurrenterne løbende.

En undersøgelse af de enkelte kontrakter mellem rettighedshaverne og tv-selskaberne, som Konkurrencestyrelsen har foretaget, har imidlertid vist, at konkurrenceproblemer kan være en årsag til den lave mobilitet af medierettigheder til sport. Hovedparten af kontrakterne indeholder således vilkår, som er betænkelige i forhold til konkurrencereglerne.

For det første indeholder flere af kontrakterne lange eksklusivvilkår. Tv-stationerne har sikret sig en – i nogle tilfælde op til femårig – eneret til at vise billeder fra en begivenhed. Eksklusivitet er i sig selv ikke i strid med konkurrencereglerne. Det er naturligt, at tv-selskaber vil have eksklusive rettigheder. Hvis den samme rettighed bliver vist på flere konkurrerende tv-stationer samtidig, er rettigheden uinteressant for den enkelte tv-station. I sidste ende kan det medføre, at ingen vil investere i at producere tv fra begivenheden til skade for seeren. Derfor vil tv-stationer altid så vidt muligt sikre sig, at stationen er den eneste, der viser rettigheden – uanset om der er tale om sport, film, serie osv.

Lange eksklusive aftaler vil derimod hæmme konkurrencen om adgangen til rettigheden. Ved en meget lang eksklusiv aftale vil rettigheden næsten aldrig kunne skifte tv-selskab. Det vil medvirke til at fastlåse markedet.

Kommissionen meddelte i 1993, at en eksklusiv periode på 5 år som udgangspunkt er uforenelig med konkurrencereglerne. I konkrete tilfælde kunne en femårig eksklusiv periode dog accepteres. Det er fx tilfældet, hvis der er tale om en ny aktør i markedet, som har brug for at etablere sig i markedet. Derfor accepterede Kommissionen i 1993 en femårig eksklusiv aftale mellem BBC, BskyB og FA Premier League om rettighederne til engelsk fodbold.

Boks 7.2: Rettighederne til dansk håndbold

I 2002 behandlede Konkurrencerådet en aftale om eksklusive rettigheder til Dansk Håndbold.¹ Baggrunden var en anmeldelse af en femårig eksklusiv aftale mellem DR og TV2 på den ene side og Dansk Håndboldforbund og Team Danmark på den anden side om rettighederne til dansk håndbold.

Konkurrencerådet godkendte i den sag en femårig eksklusiv periode, idet den konkrete aftales påvirkning af konkurrencen ikke var betydelig. Samtidig lagde rådet vægt på, at sportsrettighederne var fordelt jævnt på tv-selskaberne. Rådet lagde desuden vægt på, at håndbolden var i en udviklingsfase, hvor det var vigtigt for håndbolden at have garanti for en langsigtet økonomisk løsning. En femårig garanti om penge til håndboldsporten var således vigtig for sporten.

Note 1: Konkurrencerådets afgørelse af 27. november 2002.

Generelt har Kommissionens holdning dog været, at en eksklusivitet på maksimalt 3 sæsoner er foreneligt med konkurrencereglerne¹. Kommissionen anfører, at længere eksklusivperioder skaber mulighed for, at en køber kan etablere en dominerende stilling på markedet. Derved kan køberen reelt via sin markedsstyrke afskære andre købere fra at byde på rettigheden, når den skal genforhandles.

Eksklusive rettigheder bør med jævne mellemrum udbydes på åbne og ikke diskriminerende vilkår. Det skal sikre, at markedet ikke fastlåses, og at tv-stationer ikke afskæres fra at byde på rettighederne. Desuden skal korte eksklusive aftaler sikre, at nye tv-kanaler har mulighed for at etablere sig i markedet.

Rettigheder til dansk sport er fordelt på flere tv-stationer. Det har de været i mange år. Der er således ikke umiddelbart konkurrence om rettighederne mellem tv-stationerne. Baggrunden kan være tilfredshed hos tv-stationerne og accept af denne tilfredshed hos rettighedshaverne. Det skaber et problem for nye aktører på markedet. Det skaber også et problem, hvis balancen plud-

¹ *Kommissionens beslutning af 19. januar 2005 om salg af rettighederne til Bundesligaen, Kommissionens meddelelse af 30. april 2004 om salg af rettighederne til Premier League og Kommissionens meddelelse af 17. august 2002 om salg af medierettighederne til Champions League. I Kommissionens beslutning af 2. april 2003, sag COMP/M.2876 om rettigheder til italiensk fodbold har Kommissionen kun tilladt eksklusivitet i to sæsoner.*

selig bliver forrykket. Lykkes det fx for en tv-station at tage superligarettighederne fra TV3+, vil TV3+ miste en meget væsentlig rettighed. Samtidig vil et marked, som accepterer femårige eksklusive rettigheder, afskære TV3+ adgangen til at købe en anden rettighed som fx håndbold eller badminton.

Eksklusive aftaler bør derfor som udgangspunkt ikke strække sig ud over tre år. Konkrete forhold omkring de enkelte aftaler kan dog berettige til længere eksklusive perioder. Det vil være tilfældet, hvor konkurrencen på markedet samlet set vil være positivt påvirket af den konkrete aftale.

For det andet viser Konkurrencestyrelsens undersøgelse, at flere af aftalerne indeholder vilkår, der direkte eller indirekte sikrer en automatisk forlængelse af aftalen. Eksempler herpå er vilkår, der giver en nuværende indehaver af rettigheden det sidste bud ved genforhandling. Et andet eksempel er vilkår, der afskærer rettighedshaver fra at forhandle til anden side, før der er forhandlet færdigt med den nuværende aftalepart. Sådanne vilkår er at betragte som konkurrenceklausuler. De er ikke forenelige med konkurrencereglerne². Baggrunden er, at disse vilkår forhindrer et frit og gennemsigtigt udbud af rettigheden. Hertil betyder de automatiske forlængelser, at den eksklusivperiode, en kontrakt omhandler, reelt strækker sig over mere en 5 år.

Boks 7.3: Kommissionen mod FA Premier League¹

Kommissionen har i sagen om rettighederne til Premier League fodbold bl.a. undersøgt, om aftaler om sportsrettigheder medvirker til at bremse innovation og konkurrence, når aftalerne indeholder et samlet salg til alle tekniske platforme, hvor platformene ikke bliver udnyttet fuldt ud.

Kommissionen konkluderer, at denne form for bundling af rettigheder er et konkurrenceproblem. Kommissionen har derfor besluttet, at rettighederne skal sælges i flere pakker. Det skal sikre, at alle rettigheder bliver udnyttet. Dertil kan én virksomhed ikke købe alle pakker alene. Kommissionen vil på den måde sikre, at rettigheder ikke ligger uudnyttet hen. Derfor skal ikke udnyttede eller ikke solgte rettigheder også tilbageføres til den enkelte klub. Så kan klubben selv anvende rettigheden eller sælge rettigheden. I Danmark vil det svare til, at fx Brøndby selv kan sælge rettigheder til en kamp, hvis Viasat beslutter ikke at bruge rettighederne.

Note 1: Sag COMP/C/38.173 – FAPL, afgjort 2. april 2006.

For det tredje viser undersøgelsen en tendens til, at rettigheder sælges samlet til flere platforme. Tv-selskabet køber fx både rettigheder til tv-billeder men også til andre platforme. Tv-selskabet har imidlertid ikke i sinde at udnytte den rivaliserende rettighed. Tv-selskabets interesse er alene at sørge for, at

² Kommissionens meddelelse af 13. oktober 2000 om retningslinier for vertikale aftaler. 2000/C 291/01.

ingen andre udnytter rettigheden. Det er fx tilfældet, hvor en tv-station sammen med tv-rettighederne også køber rettighederne til fremvisning via en 3G mobiltelefon, selv om tv-stationen ikke har i sinde at udnytte den rettighed. Det betyder, at nye tekniske platforme ikke bliver udnyttet fuldt ud. Det bremser innovationen og dermed konkurrencen på markedet.

I lyset af Kommissionens afgørelse om Premier League fra april 2006 er der grund til, at konkurrencemyndighederne tilsvarende vurderer aftalerne om danske sportsrettigheder. Konkurrencemyndighederne skal således medvirke til at sikre, at innovation og konkurrence ikke bremses unødigt i Danmark. Derfor skal konkurrencemyndighederne påse, at tv-selskaber eller andre virksomheder ikke køber rivaliserende rettigheder med det ene formål at holde rettighederne tilbage for brugerne.

Vertikal integration

Vertikal integration optræder, når en virksomhed er til stede i to forskellige omsætningsled på det samme marked. Viasat er et eksempel på en vertikalt integreret virksomhed på tv-markedet. Viasat står bag tv-kanaler som fx TV3 og TV3+. Viasat distribuerer dertil også tv-kanaler via en satellit. Det gælder både de kanaler, som Viasat selv producerer og kanaler, som andre producerer. Viasat er således til stede i markedet både som tv-kanal og som distributør, jf. figur 7.1 og figur 7.2.

Vertikal integration kan have både positive og negative konsekvenser for konkurrencen i markedet. Vertikal integration har positive konsekvenser for de to virksomheder, der integreres med hinanden. Disse to virksomheder effektiviseres og bliver derved mere konkurrencedygtige sammen. Vertikal integration har dog negative konsekvenser i markedet, hvis den afskærer konkurrenterne adgangen til markedet.

I et vertikalt integreret marked kan virksomheder i markedet være nødsaget til at handle med sine konkurrenter. Fx er fibernetselskaber som Dansk Bredbånd nødsaget til at købe TV3 og TV3+ af Viasat med henblik på distribution af kanalerne. Viasat har imidlertid et naturligt incitament til selv at distribuere kanalerne og ikke sælge kanalerne til en konkurrent på distributionsmarkedet. Omvendt har Viasat også et naturligt incitament til, at deres tv-kanaler bliver vist på så mange platforme som muligt. Des flere seere, des flere annoncører og des flere brugerbetalere. Vertikal integration gør således Viasat mere konkurrencedygtig. Det skaber dog også en risiko for, at andre distributører bliver afskåret fra markedet.

Afgørende for en vertikalt integreret virksomhed er, at der er stor efterspørgsel på virksomhedens tv-kanaler. Hvis indholdet på tv-kanalen ikke

er efterspurgt af seerne, opnår virksomheden ikke umiddelbart fordele i distributionsmarkedet. For det optimale udbytte af den vertikale integration er det derfor vigtigt, at virksomheden råder over rettigheder med stor efterspørgsel. Sportsrettigheder er et eksempel på sådanne rettigheder.

Når en vertikalt integreret virksomhed har en meget efterspurgt rettighed, er der grund til at overveje, om denne kombination skaber nye konkurrenceproblemer. Der er derfor behov for at undersøge, om der eksisterer rettigheder, som er så enestående, at de ikke kan blive erstattet af andre rettigheder. Hvis det er tilfældet, kan kombinationen af vertikal integration og en rettighed med høj efterspørgsel i sig selv skabe konkurrenceproblemer. Derfor er der grund til at have særlig opmærksomhed på vertikalt integrerede virksomheder, der indgår eksklusive aftaler om fx væsentlige danske sportsrettigheder.

Konkurrencestyrelsen er derfor opmærksom på de konkurrencemæssige konsekvenser af vertikalt integrerede virksomheder kombineret med eksklusive rettigheder i mediemarkedet. Eksklusive rettigheder bør således ikke blive brugt til at påvirke konkurrencen i tilstødende markedsled. Sker det alligevel – fx ved usaglige leveringsnægtelser eller påtvingelse af urimelige aftalevilkår til nye distributionsformer – kan det udgøre en overtrædelse af konkurrencereglerne. Det er vigtigt, at konkurrenceproblemer ikke er årsag til forringet teknologisk udvikling i Danmark.

Must carry

I henhold til § 6 i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed³ er der for de danske public service stationer knyttet et vilkår om ”must carry” på fællesantenneanlæg. Konkret betyder det, at antenneanlæg skal videresende DR1, DR2 og TV2 – herunder de regionale TV2 programmer. Hvis fællesantenneanlæggene tilbyder seerne forskellige programpakker, skal disse kanaler desuden placeres i den første og billigste programpakke.

Pladsen i de forskellige distributionsnet er begrænset af tekniske grunde. Der er således ikke mulighed for at distribuere alle tv-kanaler på markedet i de eksisterende distributionsnetværk. Kapaciteten er allerede begrænset, og must carry reglen medvirker til, at denne begrænsning bliver øget. Must carry reglen udgør derfor et ulige vilkår i forhold til tv-kanalernes adgang til distributørerne, jf. figur 7.2.

Must carry reglen er alene knyttet til fællesantenneanlæg. Satellitdistributører, som distribuerer direkte til en slutbruger, er ikke omfattet af must

3

Lovbekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004 om radio- og fjernsynsvirksomhed, senest ændret ved lov nr. 1404 af 21. december 2005.

carry reglen. Satellitdistributørerne er dermed ikke forpligtet til at vise public service kanalerne. Public service stationerne er tilsvarende ikke forpligtet til at levere til satellitterne. Must carry reglen indebærer derfor også en ulighed på markedet for distributører. Nogle distributører skal optage public service kanalerne i den første pakke, mens andre distributører ikke er forpligtet til at optage kanalerne. Must carry reglen påvirker således også distributørernes konkurrence om adgangen til seerne, jf. figur 7.3.

Must carry reglen er oprindeligt formuleret som en garanti for, at DR kan lade sine tv- og radioprogrammer blive distribueret i kabelanlæg.⁴ Reglen var oprindeligt begrundet i kulturpolitiske hensyn. Alle danske borgere skulle have adgang til public service tv. Det var særligt aktuelt ved introduktionen af udenlandsk tv i Danmark, hvor der var en risiko for, at public service stationen helt gled ud af antenneforeningernes programpakker. Antenneanlæg havde således i 1973 kun plads til højst 6 tv-kanaler. Kulturpolitiske hensyn har også været årsagen til, at TV2 og DR2 blev must carry kanaler.

Siden introduktionen af must carry reglen har tv-markedet udviklet sig. Kabelanlæggene har i dag plads til langt flere tv-kanaler end i 1973. Udviklingen i tv-markedet har da også allerede medført en ændring af must carry reglen, idet lokal-tv ikke længere har must carry status.⁵

Som følge af den fortsatte udvikling af tv-markedet er der grund til at undersøge berettigelsen af en generel must carry regel. DR ønsker at udvikle nye tv-kanaler. DR ønsker desuden, at disse nye kanaler skal være must carry kanaler. Must carry reglen vil være en klar fordel for DR, idet DR vil kunne etablere nye kanaler med en snæver modtagerkreds og samtidig være garanteret plads i den bedste og billigste pakke hos antenneforeningerne.⁶ Det vil indebære en ulighed i konkurrencen.

Af hensyn til konkurrencen på tv-markedet er det derfor vigtigt at tilpasse must carry reglen til den nuværende markedssituation.

Den bedste løsning for konkurrencen er at ophæve must carry reglen. Det vil fjerne uligheden i markedet fuldstændigt. Hvis der på særlige platforme, fx det kommende digitale jordbaserede sendenet (DTT)⁷, er behov for at sikre public service kanaler, kan dette fastlægges som et auktions- eller udbudsvilkår. Der er derfor ikke behov for en generel must carry regel.

4 § 2, stk. 1 i lov nr. 421 af 15. juni 1973 om radio- og fjernsynsvirksomhed.

5 Jf. ophævelsen af § 6, stk. 2 i lovforslag L 38 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, vedtaget den 15. december 2005.

6 DR kan dog ifølge Public service kontrakten kun lancere nye public service tv-kanaler efter aftale med Kulturministeren.

7 DTT er omtalt yderligere i afsnit 7.4.

Såfremt must carry reglen ikke kan ophæves, bør reglen blive tilpasset markedet. For det første bør must carry reglen kun finde anvendelse for de eksisterende public service kanaler – dvs. DR1, DR2 og TV2. Alle andre kanaler fra public service stationerne bør konkurrere på lige vilkår med kommercielle kanaler.

For det andet bør must carry kanaler være pålagt at stille deres signal til rådighed for alle distributører. Såfremt en must carry kanal ikke vil stille sit signal til rådighed, kan kanalen ikke nyde must carry status. I dag leverer DR sine kanaler til alle distributører, mens TV2 ikke leverer til satellitdistributører.

7.3 DR

DR indtager en vigtig position i det danske mediemarked. DR er en vigtig kulturinstitution, som i mange år har bidraget med et sagligt og alsidigt udbud af informationer, debat og nyhedsformidling. Af samme grund har DR en naturlig plads i danskernes bevidsthed.

Med en årlig omsætning på godt 3,4 mia. kr. er DR blandt de største danske virksomheder. I kraft af DR's størrelse og position på tv-markedet har DR's adfærd stor betydning for udviklingen og konkurrencevilkårene i det øvrige tv-marked.

Public service

DR er en selvstændig offentlig institution under Kulturministeriet, som skal levere public service. Virksomheden er reguleret i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.⁸ Dertil har kulturministeren fastsat en vedtægt for DR og indgået en Public service kontrakt med DR.⁹

Boks 7.4: DR's generelle public service forpligtelse

DR skal i sit programvalg lægge vægt på:

- ▲ Et bredt udbud med nyhedsformidling
- ▲ Oplysning, kunst og underholdning



⁸ Lovbekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004 om radio- og fjernsynsvirksomhed, senest ændret ved lov nr. 1404 af 21. december 2005 (radio- og fjernsynsloven).

⁹ Bekendtgørelse nr. 350 af 14. maj 2003 om vedtægt for DR og Public service kontrakt mellem Kulturministeriet og DR for perioden 1. januar 2003 til 31. december 2006. Kontrakten er tilgængelig på www.dr.dk.

- ▲ Kvalitet, alsidighed og mangfoldighed
- ▲ Hensynet til informations- og ytringsfrihed
- ▲ Saglighed og upartiskhed
- ▲ Adgang til væsentlig samfundsinformation og debat
- ▲ Dansk sprog
- ▲ Undervisningsprogrammer
- ▲ Dansk musik
- ▲ Kunst og kultur
- ▲ Integration
- ▲ Dialog med befolkningen

Af § 10 i radio- og fjernsynsloven fremgår, at public service indebærer en forpligtelse til et bredt udbud af programmer og tjenester, jf. boks 7.4. Af § 12 fremgår, at DR er forpligtet til at yde public service til hele befolkningen. Public service forpligtelsen omfatter ifølge radio- og fjernsynsloven radio, tv og internet eller lignende. Siden 1926 er public service definitionen kun justeret enkelte gange. Det er således nu 80 år siden grundtanken bag public service blev defineret i Danmark.

Den nærmere udfyldelse af public service forpligtelsen sker i Public service kontrakten mellem kulturministeren og DR. Den seneste kontrakt er indgået for perioden 2003-2006. DR er ifølge kontrakten pålagt at drive to tv-kanaler, syv radiokanaler, hjemmesiden www.dr.dk, tre orkestre og to kor. Desuden er DR pålagt at arkivere sine programmer og gøre dem tilgængelige for publikum. Ifølge den nuværende Public service kontrakt kan DR kun oprette nye public service tv-kanaler eller nedlægge eksisterende public service tv-kanaler efter aftale med kulturministeren. Public service kontrakten giver en række målbare kriterier for DR's tv- og radiokanaler, jf. tabel 7.1.

Tabel 7.1: Målbare public service forpligtelser for DR's tv-virksomhed

Ydelse	Årlige minimums mål
Nyhedsudsendelse	521 timer mellem kl. 17-24
Børneprogrammer (3-12 år)	693 timer
Dansk prime time dramatik	19 timer
Tekstede udsendelser:	3.155 timer
Tekstede førstegangsudsendelser:	859 timer
Tegnsprogstolkede udsendelser:	103 timer
Støtte af dansk filmproduktion ¹	60 mio. kr.
Udlægning af produktion ²	170 mio. kr.

Note 1: Fordelingen af de 60 mio. kr. skal ske efter en fast minimumfordelingsnøgle, hvor spillefilm tildes 35 mio. kr., kort- og dokumentarfilm 7 mio. kr. og talentudvikling 4 mio. kr. De resterende 14 mio. kr. kan DR selv fordele.

Note 2: I 2003 var beløbet 125 mio. kr. Frem til 2006 er beløbet steget til 170 mio. kr. I beløbet skal filmstøtte være inkluderet.

Kilde: DR's Public service kontrakt for perioden 2003-2006.

Samlet bandt de målbare forpligtelser DR i 1.233 tv-sendetimer ud af en samlet tv-sendetid på 10.534 timer i 2005 på de to tv-kanaler DR1 og DR2. Hertil kommer krav om at udlicitere opgaver og krav om at tekste programmer. De målbare public service forpligtelser fylder således en mindre del af DR's virksomhed. Hvad DR i øvrigt viser på sine public service tv-kanaler er op til DR, så længe aktiviteterne ligger inden for rammerne af radio- og fjernsynsloven, vedtægterne for DR samt Public service kontrakten, herunder kriterierne i boks 7.4. DR er pålagt at afgive en årlig Public service redegørelse om opfyldelsen af Public service kontrakten. Radio- og tv-nævnet afgiver en udtalelse om redegørelsen til kulturministeren. Kulturministeriet har det overordnede tilsyn med DR. Der er ingen økonomiske sanktioner, hvis DR ikke overholder Public service kontrakten, modsat hvad der gælder for TV2.¹⁰

Anden virksomhed

DR har ifølge § 14 i radio- og fjernsynsloven også lov til at drive anden virksomhed. Anden virksomhed er virksomhed uden for public service forpligtelsen, hvor DR udnytter sit tekniske udstyr, særlige sagkundskab mv. Anden virksomhed skal ske på konkurrencemæssige vilkår.¹¹

Boks 7.5: Hvad er public service, og hvad er anden virksomhed?

Eksempler på aktiviteter, som DR skal henregne til public service virksomhed:

- ▲ Public service tv-virksomhed, herunder tekst-tv
- ▲ Nye digitale tv-tjenester i tilknytning til udsendelse af public service tv via digitale tv-sendemuligheder, jf. Public service kontrakten
- ▲ Public service radiovirksomhed, inkl. DAB
- ▲ Public service online virksomhed
- ▲ Undervisningsvirksomhed i tilknytning til programvirksomheden
- ▲ Salg af egenproducerede programmer vist på DR
- ▲ DR-ensemblernes virksomhed
- ▲ Salg af klip fra public service programvirksomhed

Eksempler på aktiviteter, som DR skal henregne til anden virksomhed:

- ▲ Anden programvirksomhed (fx kommercielle tv-kanaler)



¹⁰ Jf. bilag 5 til Kulturministeriets tilladelse til TV 2/DANMARK A/S til at udøve public service-programvirksomhed af 17. december 2003.

¹¹ De nærmere vilkår for denne adskillelse følger af bekendtgørelse nr. 1327 af 14. december 2005 om den regnskabsmæssige adskillelse mellem DR's, TV2 Danmark A/S' og de regionale TV2 virksomheders public service virksomhed og anden virksomhed.

- ▲ Salg af egenproducerede programmer som ikke vises i DR
- ▲ Anden udnyttelse af programrettigheder (dvd, cd, merchandise, m.v.)
- ▲ Kommerciel medierelateret virksomhed
- ▲ Online virksomhed, der ikke knytter sig til DR's public service programvirksomhed (markeder, visse spil, søgemaskiner, m.v.)
- ▲ Udlejning af faciliteter (studier, lokaler, sendevogne, redigering, m.v.)
- ▲ Øvrige aktiviteter (undervisningsaktiviteter, konsulentbistand m.v.)

DR vurderer reelt selv, om en aktivitet er public service virksomhed eller anden virksomhed, men skal dog forelægge eventuelle tvivlsspørgsmål for Kulturministeriet. Af boks 7.5 fremgår, hvad DR bør regne som hhv. public service virksomhed og anden virksomhed.¹²

Der er som udgangspunkt ikke begrænsninger i, hvad DR kan henregne som anden virksomhed. Fx kan DR etablere nye tv-kanaler efter reglerne i kapitel 8 i radio- og fjernsynsloven. Kulturministeren er dog bemyndiget til at fastsætte nærmere vilkår for DR's anden virksomhed.¹³

DR's indtægter på anden virksomhed udgjorde i 2005 123,2 mio. kr. fordelt på en række aktiviteter, jf. tabel 7.2. Overskuddet fra anden virksomhed kan DR anvende til at finansiere public service aktiviteter, så længe der er dækning for omkostningerne til de pågældende aktiviteter. Modsat må DR ikke bruge licensindtægter til at finansiere anden virksomhed.

Tabel 7.2: DR's indtægter af anden virksomhed

2005	Indtægter Mio. kr.	Omkostninger Mio. kr.	Resultat Mio. kr.
DR Multimedier ¹	51,9	45,7	6,2
DR Produktion ²	46,2	43,2	3,1
Sendenet (tv-master)	18,2	3,0	15,2
DR Udvikling	4,1	3,4	0,7
Diverse	2,7	0,7	2,0
I alt	123,2	96,0	27,2

Note 1: DR Multimedier sælger cd'er, dvd'er, merchandise, spil m.v.

Note 2: DR Produktion udlejer studier, sendevogne, rekvisitter og andre produktionsfaciliteter.

Anm.: Tabellen viser indtægter i forhold til direkte omkostninger fordelt på områder. De indirekte omkostninger indgår ikke. Indirekte omkostninger indeholder overhead for brug af DR's faciliteter, såvel tekniske som administrative i form af bygninger, studier, redigeringsrum, jura, økonomi og ledelse m.v. For leje af Sendenet indgår kun nettoindtægter. Udlejningen sker via I/S Broadcastservice Denmark, hvor omkostningerne fradrages for indtægterne overføres til DR. Der henvises til regnskabet for anden virksomhed i DR's årsrapport.

Kilde: DR.

¹² Følger af bilag 1 til bekendtgørelse nr. 1327 af 14. december 2005.

¹³ § 14, stk. 5, i radio- og fjernsynsloven.

Ifølge bekendtgørelsen om regnskabsmæssig adskillelse skal DR lave delregnskaber for anden virksomhed og public service virksomhed. DR skal fordele indtægter og omkostninger mellem public service virksomhed og anden virksomhed. Det sker imidlertid på en måde, så det er svært for udenforstående at kontrollere, om alt går rigtigt til. Den konkrete opgørelsesmetode bliver vurderet af Rigsrevisionen i forbindelse med tilsynet med DR.

DR's indtægter på public service virksomhed

Finansieringen af DR foregår ved en lovpligtig licens fra alle danske ejere af et tv eller en radio.¹⁴ Licensen er således ikke afhængig af, om ejeren af tv'et eller radioen bruger apparatet til at høre eller se DR's programmer. Samlet giver licensen DR en indtægt på ca. 3 mia. kr. om året, jf. tabel 7.3.

DR's indtægter ud over licensen består både af overskud fra DR's anden virksomhed og indtægter skabt ved public service virksomhed.¹⁵ DR's indtægter udover licensen udgjorde tilsammen 318,5 mio. kr. i 2005 eller godt 10 pct. af DR's samlede indtægter, jf. tabel 7.3.

Tabel 7.3: DR's indtægter i mio. kr.

2005	Mio. kr.
Licens	3.094,4
Andre indtægter på public service	195,3
Indtægter fra anden virksomhed	123,2
I alt¹	3.412,9

Note 1: Ekskl. finansielle indtægter.

Kilde: DR.

Andre indtægter på public service virksomhed består af anden støtte end licens fra fonde, legater, medproducenter m.v. (ca. 29 pct.) og salg af rettigheder, royalties og andre ophavsretsindtægter (ca. 21 pct.). Dertil kommer sponsorindtægter (ca. 2 pct.) og brugerbetalte ydelser som fx salg af ringetoner, publikumsindtægter, orkestervirksomhed m.v. (ca. 25 pct.). Uspecificerede øvrige indtægter udgør de resterende indtægter (23 pct.).

Brugerbetalning for public service ydelser finder sted for flere produkter. DR sælger fx ringetoner og spil med DR-indhold til mobiltelefoner samt abonnementer på nyheder, sport, vejr- og trafikmeldinger via SMS. For nogle programmer, som fx "Penge", er det muligt at abonnere på en SMS med programmets emne før udsendelsen. Andre programmer på DR, som fx "Handyman", giver mulighed for, at seerne kan stemme via en overtakseret

¹⁴ § 69 i radio- og fjernsynsloven.

¹⁵ Ifølge § 25, stk. 1 i DR's vedtægt finansieres DR via licensafgifterne samt indtægter ved salg af programmer og andre ydelser, tilskud, udbytte, overskudsdele m.v.

SMS. Endelig giver andre programmer mulighed for at sende billeder eller klip til DR som kommentar eller indlæg via en overtakseret SMS eller MMS. Desuden har DR publikumsindtægter fra sine 150 årlige koncertarrangementer med sine kor og orkestre. Alle disse aktiviteter udgør public service virksomhed. Indtægter herfra går til DR's public service virksomhed.

Ifølge DR går indtægterne fra bl.a. overtakserede SMS'er til at betale DR's omkostninger ved de enkelte tjenester bl.a. til eksterne parter. Der er ikke overskud på disse tjenester. Der er imidlertid ingen retningslinier for, hvilke public service ydelser DR må kræve brugerbetaling for, eller hvor stor brugerbetalingen må være. For public service ydelser er der derfor ikke noget udtrykkeligt krav om sammenhæng mellem brugerbetalingens størrelse og omkostningerne ved ydelsen. Det står i modsætning til reglerne om anden virksomhed. Det er u hensigtsmæssigt, når definitionen af public service ikke giver en klar vejledning for opdelingen af DR's aktiviteter i public service og anden virksomhed. Fx er salg af ringetoner med DR-indhold public service virksomhed, mens salg af cd'er med sange fra Bamse og Kylling er defineret som anden virksomhed. Der er en anden vigtig forskel på public service virksomhed og anden virksomhed, som er værd at lægge mærke til. DR må gerne i sine public service udsendelser reklamere for sine andre public service produkter (såkaldt krydsreklame), men det må DR ikke for sin anden virksomhed.

Sponsorater er en anden indtægtskilde for DR's public service virksomhed. Et sponsorat er et tilskud fra en virksomhed til finansieringen af et tv-program med henblik på at fremme virksomhedens navn, logo osv., som vises før eller efter programmet.¹⁶ Et sponsorat er markedsføring under lidt andre vilkår end reklame, men formålet er det samme for den virksomhed, der køber reklameplads eller sponsorerer. Dvs. penge anvendt til sponsorater vil normalt være penge, der i mange tilfælde ellers ville blive anvendt til reklame på de kommercielle tv-kanaler.

DR har i de senere år været tilbageholdende med at skaffe sig sponsorindtægter. Det vil dog være en god idé at fastlægge, at DR generelt bør være afskåret fra at modtage sponsorater til tv-programmer på samme måde, som DR i dag er afskåret fra at modtage reklameindtægter. Dette bør gælde produktioner, som DR iværksætter – enten ved selv at producere eller ved at udbyde produktionen. Forslaget vil stort set afspejle DR's praksis i dag.¹⁷

16 § 26 i bekendtgørelse nr. 1368 af 15. december 2005 om reklame og sponsoring i radio og fjernsyn (reklamebekendtgørelsen).

17 DR har således oplyst, at man i 2005 på egen hånd har besluttet at ophøre med at modtage sponsorater til tv-programmer. DR modtager nu kun i meget begrænset omfang sponsorater i forbindelse med programvirksomhed. Den væsentligste sponsorindtægt sker ifølge DR i forbindelse med på koncerter og andre arrangementer med DR's ensembler.

Der er to grunde til, at DR nu har adgang til at modtage sponsorater.¹⁸ For det første indeholder mange udenlandske programmer i dag sponsorater. Hvis DR ikke må vise sponsorerede programmer, er DR afskåret fra at købe og vise disse produktioner. Sportsrettigheder er et eksempel på, at virksomheder sponsorerer fx sendinger fra Champions League i fodbold. Derfor bør det fortsat være tilladt for DR at vise programmer, hvor sponseringen ikke kan blive fjernet af tekniske eller andre årsager, som er uden for DR's indflydelse. Det andet argument for sponsorater har været at give DR mulighed for at realisere særligt kostbare produktioner. DR bør dog fortsat kunne låne rekvisitter af private virksomheder mod at kreditere dem i teksterne til det pågældende program, så længe dette ikke har karakter af produktplacering eller sponsering mod betaling. De nærmere grænser bør fastlægges af Kulturministeriet. Både BBC i Storbritannien, SVT i Sverige og YLE i Finland har lignende begrænsninger i anvendelsen af sponsering.

Licensens størrelse

Der er i EU enighed om, at public service tv er en vigtig del af den kulturelle arv. På den baggrund er evt. offentlig finansiering af public service tv som udgangspunkt ikke i strid med EU's regler om statsstøtte.¹⁹ Det er dog et krav, at støtten ikke forvrider samhandelen eller er i modstrid med EU's fælles mål, idet der tages hensyn til opfyldelsen af public service opgaverne.²⁰ For DR's vedkommende sker finansieringen ved en lovbestemt licens. Det giver DR en fordel, som kommercielle konkurrenter ikke har. Dermed er der en risiko for forvriddning af konkurrencen i forhold til kommercielle virksomheder. Der er fx en risiko for, at DR dumper prisen på sine produkter, fordi omkostningerne allerede er dækket af licensen. Det kan påvirke konkurrencen på markedet urimeligt.

Af samme grund er der en række krav til, hvordan sådanne virksomheder må agere på kommercielle markeder. For DR's vedkommende er kravene fastlagt i bekendtgørelsen om regnskabsmæssig adskillelse. Kravene heri følger de retningslinier, der gælder som følge af EU's regler om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og offentlige virksomheder.²¹ Kommissionen har dog behandlet sager om omfanget af den kompensation, som public service virksomheder modtager, jf. boks 7.6. Public service virksomheder må således ifølge Kommissionen kun blive

18 Jf. bemærkningerne til L 123 om forslag til ændring af radio- og fjernsynsloven fremsat den 17. januar 1990, Folketingstidende 1989-1990, Tillæg A, spalte 3215-3216.

19 Artikel 87 og artikel 86, stk. 2, i EU-Traktaten.

20 EU-Traktatens protokol nr. 32 om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne.

21 Kommissionens direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder, EFT 1980 L 195/35, senest ændret ved Kommissionens direktiv 2000/52/EF af 26. juli 2000, EFT 2000 L 193/75 (transparensdirektivet).

økonomisk kompenseret svarende til de omkostninger, virksomheden har til public service ydelser.

Boks 7.6: EU-sager vedr. omfanget af licensfinansiering

I 2003 og 2005 undersøgte Kommissionen de tilskud, som Italien havde ydet til det statslige radio- og tv-selskab RAI.¹ Kommissionen konkluderede, at der var tale om statsstøtte, men at denne var forenelig med traktaten, idet støtten ikke havde overkompenseret RAI i forhold til RAI's public service forpligtelser, og idet der ikke sås tegn på krydssubsidiering af kommercielle aktiviteter.

I 2004 meddelte Kommissionen, at TV2 delvist blev finansieret af statsmidler. I lighed med RAI sagen var dette ikke uforeneligt med traktaten. Derimod mente Kommissionen, at TV2 var blevet overkompenseret for sin public service virksomhed.² Som følge heraf pålagde Kommissionen TV2 at tilbagebetale i alt 628,2 mio. kr. Afgørelsen er indbragt for Retten i Første Instans af den danske stat og TV2. Ifølge Kommissionen gjorde overkompensationen det potentielt muligt for TV2 at kunne sænke prisen på sine kommercielle aktiviteter som fx reklamemarkedet. En sådan adfærd ville kunne påvirke konkurrencen på det kommercielle marked, men det blev dog ikke konstateret i det konkrete tilfælde.

Note 1: Kommissionens beslutning af 15. oktober 2003 om Italiens støtteforanstaltninger til fordel for RAI SpA, EUT 2004 L 119/1 samt Kommissionens beslutning E9/2005 af 20. april 2005.

Note 2: Kommissionens beslutning om Danmarks foranstaltninger til TV2/Danmark, EUT 2006 L 85/1.

Selv om DR overholder den regnskabsmæssige adskillelse, kan licensen medvirke til at forvride konkurrencen på markedet. Licensen kompenserer for DR's omkostninger til public service virksomhed. Har DR indtægter på public service tjenester og på anden virksomhed, falder behovet for kompensation fra licensen.

En anden risiko ved overkompensation er, at DR mister incitamentet til at effektivisere sine public service forpligtelser. For hver krone i overskud fra anden virksomhed kan DR øge sine omkostninger til public service virksomhed med én krone.

For at undgå, at DR bliver overkompenseret, betyder det, at licensen bør blive sat tilsvarende ned. Den regnskabsmæssige adskillelse bør derfor ikke stå alene, men være suppleret af et krav om, at DR's andre indtægter bliver modregnet i licensen. Det betyder, at risikoen for konkurrenceforvriddning falder. I praksis kan det gøres ved, at indtægter fra anden virksomhed ud over det, der er budgetteret med, modregnes ved en lavere licens i det efterfølgende år. Der bør selvfølgelig være mulighed for at udglatte variationer i indtægterne fra anden virksomhed ved at tillade DR at overføre mindre overskud fra år til år.

Derudover bør DR's public service virksomhed jævnligt blive gennemgået for mulige effektiviseringer af en uafhængig myndighed.²² Derved bliver DR's incitament til at drive en effektiv virksomhed fastholdt.

Ny teknologis påvirkning af markedet

Den teknologiske udvikling de sidste 20 år gør det muligt at modtage tv på flere former for netværk. Først kom kabel-tv og satellit-tv. Senest er optiske fibernet kommet til. Det er også muligt at se tv via internettet, og udbredelsen heraf vokser hurtigt. Snart vil det også være mere udbredt at se tv på en mobiltelefon og via andre trådløse teknologier. Derfor er det vigtigt at sikre, at DR's tv-kanaler bliver leveret til alle uanset modtageformen. DR's store betydning for danskernes tv-forbrug betyder, at DR spiller en vigtig rolle for, om nye distributionsformer kan konkurrere med de eksisterende distributionsformer. Det er derfor vigtigt, at rammerne for DR er teknologineutrale.

Internettet og digitaliseringen har medført en udvikling af nye former for tv- og medieprodukter. En trykt avis kan med få ekstraomkostninger udgive de samme nyheder på hjemmesider, tekst-tv eller SMS. Ligeledes kan en tv-kanal vise sine programmer on demand som klip, spil m.v. til både internet og mobiltelefoner. På den måde smelter markederne sammen.

Reglerne for DR's virksomhed pålægger DR at følge denne udvikling. Det påvirker konkurrencen mellem public service virksomhed og kommerciel virksomhed. DR har fx en række aktiviteter på internettet, som konkurrerer med kommercielle virksomheder. Fx udgiver DR en internetavis ved at gengive nyheder på www.dr.dk – både DR's egne nyheder og andres nyheds-telegrammer. DR sælger også nyheder m.v. som SMS-tjenester, og DR sælger ringetoner til mobiltelefoner. Disse produkter bliver også solgt af kommercielle virksomheder.

DR ønsker at udvide sin virksomhed til at omfatte flere af disse markeder – fx i form af mere interaktivitet, mere on demand indhold og flere tv-kanaler.²³ Det vil medføre påvirkning af konkurrencen på flere markeder, som traditionelt er kommercielle. Når DR breder sin licensfinansierede public service virksomhed til markeder, der enten er kommercielle eller potentielt kan være kommercielle, skaber det ulige vilkår i markedet. DR er dermed i stand til at gå ind på nye markeder med gratis eller meget billige produkter, mens kommercielle virksomheder på samme markeder skal have dækning for deres omkostninger og tjene penge til sine ejere.

22 Seneste undersøgelse af DR's effektivitet blev lavet af Rigsrevisionen i 2000 i en samlet undersøgelse af DR's og TV2's produktivitet og public service virksomhed.

23 Se fx DR's ønsker og løfter til mediepolitisk aftale 2007-2010 "DR for dig og hele Danmark".

Udviklingen stiller derfor nye krav til DR's rammebetingelser. For det første bør DR formelt set være pålagt at levere sine tv-kanaler til alle distributionsformer (must provide). Det bør i øvrigt også, som beskrevet tidligere i kapitlet, gælde TV2, hvis stationen fortsat skal være omfattet af must carry. På længere sigt kan det også overvejes, om DR og andre public service kanaler bør kunne være direkte involveret i distribution af tv. Public service kanalerne har et unikt indhold, som kan forvride konkurrencen mellem forskellige distributører, hvis de fortsat er integreret med én distributionsform blandt flere.

For det andet bør licensordningen på sigt være uafhængig af distributionsteknologien, fordi det i stigende grad er muligt at modtage fjernsyn på andre platforme end et traditionelt tv. DR kan enten være på finansloven, eller den nuværende licensordning kan blive erstattet med fx en husstandslicens.²⁴ Så længe public service forpligtelsen er uændret, bør en ændring i finansieringsformen dog ikke medføre, at DR's licensindtægter bliver større end i dag.

Endelig bør der være klare retningslinier for grænsen mellem på den ene side DR's public service forpligtelser og på den anden side vilkårene for anden virksomhed. Den nuværende formulering af public service forpligtelsen skaber så brede rammer for public service virksomheder, at det nærmest ikke er muligt at pege på aktiviteter på mediemarkedet, som falder udenfor, med mindre aktiviteterne udtrykkeligt er udpeget som anden virksomhed, som i boks 7.5. Til sådanne retningslinier hører også klare vilkår for DR's opkrævning af brugerbetaling for public service produkter under hensyntagen til virkningerne på konkurrencen.

Nye rammer for DR

Hvordan sådanne retningslinier for DR præcist skal se ud, og hvilke kriterier, der skal lægges til grund, vil naturligvis tage udgangspunkt i kulturpolitiske hensyn og under hensyn til konkurrencen på markedet. Det bør imidlertid ikke være DR selv, der foretager denne vurdering. Fx er det relevant at tage stilling til spørgsmålet, om DR kan udvide sin public service virksomhed til fx at omfatte flere tv-kanaler, ringetoner til mobiltelefoner, SMS-tjenester osv. Det er tilsvarende overvejelser, der ligger bag revisionen af vilkårene for BBC, Storbritanniens public service tv-station, jf. boks 7.7.

En mulighed kunne være at definere public service forpligtelserne som en positivliste af aktiviteter, som udgør public service virksomhed, mens alt andet udgør anden virksomhed. Listen i boks 7.5 udgør omvendt et eksempel

på en negativliste over aktiviteter, som ikke er public service. En positivliste kan være dynamisk, således at det i takt med udviklingen af markedet er muligt at definere nye public service aktiviteter eller fjerne aktiviteter, der i mellemtiden bør blive betragtet som anden virksomhed.

Uanset hvor og hvordan sondringen mellem public service virksomhed og anden virksomhed lægges, bør DR ikke være forhindret i at drive anden virksomhed udenfor public service virksomheden. Aktiviteter, som er uden for public service forpligtelsen, bør DR frit kunne engagere sig i. Det skal blot ske indenfor de rammer, der gælder for anden virksomhed. Er vurderingen, at fx salg af ringetoner ikke er en public service aktivitet, bør det alene være op til DR at beslutte, om salg af ringetoner skal være en del af DR's anden virksomhed under de vilkår, som gælder herfor. Herudover vil det være relevant at overveje nogle yderligere grænser, så ikke DR's varemærke og troværdighed fra sin mangeårige public service virksomhed misbruges eller lider skade, når DR driver anden virksomhed. Krav af denne type findes fx i BBC's "fair trading guidelines", der omtales i boks 7.7.

Boks 7.7: Revision af BBC's Royal Charter

BBC i Storbritannien er på mange måder rollemodel for DR og andre landes public service virksomheder. BBC er som DR licensfinansieret og arbejder indenfor rammerne af et charter og en aftale. Charteret og aftalen svarer i form og indhold til DR's vedtægter og Public service kontrakt. Den britiske regering har netop fremlagt forslag til et nyt 10-årigt charter og en ny 10-årig aftale, som skal gælde fra 2007. De to overordnede hensyn er, at BBC fortsat skal levere public service, men under hensyn til kommercielle medievirksomheder.

Det betyder, at Ofcom¹ skal lave en forhåndsvurdering af markedsmæssige virkninger af hver ny public service tjeneste, som BBC lancerer. For det andet skal BBC i samarbejde med Ofcom udarbejde retningslinier for sin adfærd for udvalgte aktiviteter, hvor der kan være risiko for konkurrenceforvridning. For det tredje skal BBC revidere sine "fair trading guidelines", så de i endnu højere grad tager hensyn til virkningen af BBC's adfærd på markedet. Endelig skal det være nemmere at klage over BBC's konkurrencemæssige adfærd på markedet. BBC vil fortsat være underlagt de almindelige konkurrenceregler.

Note 1: Den britiske sektormyndighed Office of Communications. Ofcom varetager opgaver, som i Danmark varetages af både IT- og Telestyrelsen, Radio- og tv-nævnet og Konkurrencestyrelsen.

En klar sondring mellem public service og anden virksomhed kræver endnu mere gennemsigtighed i adskillelsen mellem public service virksomhed og anden virksomhed end i dag. I dag kan DR selv vælge, om anden virksomhed

skal foregå i særlige selskaber, eller om der kun skal være regnskabsmæssig adskillelse. Den regnskabsmæssige adskillelse har dog sine begrænsninger i forhold til gennemsigtigheden, og DR bør i stedet pålægges at udskille anden virksomhed til et eller flere selvstændige selskaber. Transaktioner mellem public service virksomhed og anden virksomhed bør blive registreret i et mellemregnskab, som løbende bliver revideret af en uafhængig myndighed og bliver offentliggjort på et detaljeret niveau, så der også gives indsigt i større enkeltdispositioner. Tilsvarende bør aftaler mellem DR's public service virksomhed og anden virksomhed være under løbende kontrol af en uafhængig myndighed.

Der bør fortsat være et uafhængigt tilsyn med, om DR fordeler omkostninger og indtægter korrekt mellem public service virksomhed og anden virksomhed, men gennemsigtigheden bør øges. Det bør ske ved en offentliggørelse af en årlig redegørelse. Derved kan licensbetalere selv kontrollere, at DR overholder betingelserne for at drive henholdsvis public service virksomhed og anden virksomhed.

Det bør være muligt at klage til en uafhængig myndighed, hvis DR med licensmidler udfører aktiviteter, som falder uden for public service forpligtelserne. Det gælder både klager over, at DR ikke overholder sine public service forpligtelser, såvel som klager over, at DR licensfinansierer ydelser, der falder uden for public service forpligtelsen. Myndigheden skal således påse, at DR holder sig inden for de rammer, som ligger i public service forpligtelsen. De almindelige konkurrenceregler er ikke tilstrækkelige til dette formål, så længe public service forpligtelsen er så bred.

Klare retningslinier for DR's public service forpligtelser kan give yderligere plads til kommercielle virksomheder. DR og licensen vil dog under alle omstændigheder fylde meget i mediemarkedet sammenlignet med det private marked. Der er derfor behov for yderligere tiltag for at fremme konkurrencen. Fx kan nye public service opgaver blive udbudt i fri konkurrence, eller der kan stilles krav til DR om at udlægge produktion til eksterne virksomheder. Herved vil licensbetalerne få glæde af den kreativitet, som ligger udenfor DR. TV2 har fra starten været pålagt at udlægge store dele af sin produktion til eksterne samarbejdspartnere. DR har også i de seneste år været pålagt at udlægge en mindre, men stigende andel af sin produktion. Det er vigtigt for konkurrencen på mediemarkedet, at DR fortsat skal udlægge en del af sin produktion. Udlægningskravet bør også tilpasses udviklingen i markedet og bør omfatte public service produkter og ydelser på nye markeder.

Med disse anbefalinger kan DR fastholde en public service virksomhed med høj kvalitet uden at udsætte kommercielle tv-kanaler for urimelig konkur-

rence. Samtidig kan DR udvide sin virksomhed og konkurrere på lige vilkår i det kommercielle marked. På den måde bliver der skabt fremtidssikrede rammer for en af de vigtigste kulturinstitutioner i Danmark. Rammerne tilgodeser både vigtige kulturpolitiske målsætninger og hensynet til den frie konkurrence på mediemarkedet.

7.4 INTRODUKTION AF DIGITALT JORDBASERET TV (DTT)

Flere forskellige tekniske netværk benyttes i dag til at distribuere tv i Danmark, jf. figur 7.5. Ca. 15 pct. af de danske husstande modtager tv gennem en individuel parabolantenne.²⁵ Ca. 65 pct. modtager tv gennem kabler, enten gennem et fællesantenneanlæg²⁶ eller gennem individuel tilslutning til kabel-tv og fibernet. De sidste ca. 20 pct. modtager alene tv gennem deres tag- eller stueantenne.²⁷ Endnu er mobilt tv eller anden trådløs tv-distribution i Danmark kun udbredt i meget begrænset omfang. Sammenlignet med andre lande, som fx Storbritannien og de øvrige nordiske lande, er der relativt få danske husstande, der alene ser tv med en tag- eller stueantenne. Tilsvarende er der relativt mange i Danmark, der har kabel-tv.

Tv-distribution, som foregår gennem tag- og stueantenner, kaldes jordbaseret, fordi signalerne sendes fra tv-master, som står på jorden. Ikke desto mindre foregår udsendingen gennem luften ved udsending af signaler i et bestemt frekvensområde. Der er kun et begrænset frekvensområde til rådighed, og det er derfor kun et mindre antal tv-kanaler, man kan udsende og modtage på denne måde. Det begrænser sig i dag til DR1 og TV2 i hele landet og DR2 og Kanal 4 (tidl. TvDanmark) i nogle dele af landet.²⁸ Flere steder i Danmark kan man dog også modtage tv-kanaler fra nabolandene med en tagantenne.

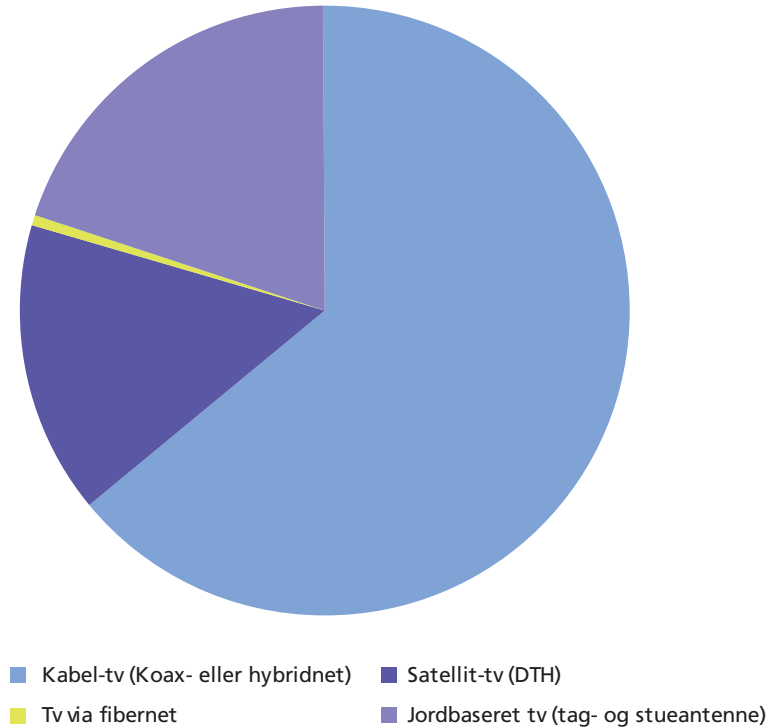
25 Såkaldt "Direct to the home" (DTH).

26 Fællesantenneanlæg modtager deres tv-signaler enten direkte fra tv-selskaberne, fra kabel-tv-operatørerne eller fra fælles antenner og parabolantenner.

27 Betydningen af jordbaseret tv kan dog være større end de 20 pct. indikerer. En husstand kan fx have flere tv-apparater, hvoraf nogle forsynes med en stueantenne. Desuden er husstande, der modtager tv via parabol, nødt til også at bruge tag- eller stueantenne for at se TV2.

28 Fra 31. marts 2006 kan DR2 modtages digitalt i hele landet.

Figur 7.5: Modtageformer for tv i Danmark



Anm.: Kabel-tv er inkl. fællesantenneanlæg, selvom disse forsynes på forskellig vis.
 Kilde: MedieDanmark Statistikbanken og TNS Gallup, Annual Survey.

Den jordbaserede tv-sending har frem til i dag foregået med analoge signaler, men indenfor de seneste år er det blevet teknisk muligt at udsende de samme tv-signaler i digital form. En overgang fra at sende tv analogt til at sende digitalt svarer til overgangen fra videobånd til dvd. Det vil give plads til mere indhold på mindre plads, mindre støj, bedre lyd- og billedkvalitet og mulighed for ekstra materiale som skift af sprog, undertekster m.v. Afhængigt af teknikken kan der være plads til fire eller fem gange så mange tv-kanaler som i dag. Der er derfor store fordele ved at skifte fra analog til digital tv-sending. Og det kan have stor betydning, såvel kulturpolitisk som erhvervspolitisk, hvordan opgaven organiseres.

Overgangen fra analogt til digitalt jordbaseret tv

I mediaaftalen for 2002-2006 var der enighed om at begynde overgangen fra analog til digital jordbaseret tv-udsending. Med andre ord aftalte

Folketingets partier at arbejde for etablering af en digital jordbaseret tv-plattform (også kendt som ”digitalt terrestrisk tv” – forkortet DTT) for at tilbyde danskerne adgang til øget tv-udbud og nye digitale tjenester.

Introduktionen af DTT vil betyde, at danskerne vil kunne modtage digitalt jordbaseret tv med den samme tag- eller stueantenne, som mange har i dag. Det kræver dog et digitalt fjernsyn eller en såkaldt set top boks tilsluttet et almindeligt fjernsyn. Set top boksen omformer det digitale signal til et analogt signal, som et almindeligt fjernsyn kan modtage. En set top boks kan også indrettes, så den kan bruges som en dekoder, der giver adgang til kodede tv-signaler, fx betalings-tv. Allerede i dag er der digitale tv i handelen, men de er endnu ret dyre. Til gengæld kan man købe simple digitale set top bokse og andre omformere for nogle få hundrede kroner.

Så længe man sender analogt jordbaseret tv, optager man frekvensplads, som man kunne bruge til at sende digitalt tv. For at få det fulde udbytte af en overgang fra analog til digitalt tv, vil det derfor før eller siden være nødvendigt helt at stoppe med analog tv-udsending. En fuldstændig overgang til digitalt jordbaseret tv vil derfor betyde sort skærm for de tv-seere, der ikke har et digitalt fjernsyn, en set top boks eller tilsvarende, og som ikke abonnerer på hverken kabel- eller satellit-tv. Derfor er der nogle udfordringer forbundet med den praktiske overgang fra analog til digital jordbaseret tv-sending.

Selve infrastrukturen for digitalt jordbaseret tv kan bygge på den eksisterende tv-infrastruktur til analogt tv. Denne består af 50-300 m høje master, som står rundt omkring i landet, og af sendere, som er etableret i bygninger ved masterne. Det er public service stationerne DR og TV2, der ejer og administrerer det nuværende jordbaserede tv-sendenet bestående af master, antenner og sendere. I september 2003 aftalte Folketingets partier at tillade DR og TV2 at udsende kanalerne DR1, DR2 og TV2 i digital form. Udsendingen startede 31. marts 2006.²⁹ Udsending af digitalt tv genbruger de eksisterende master og antenner, men kræver opstilling af yderligere sendere ved masterne. I starten erstatter den digitale udsending ikke den nuværende analoge udsending men sker parallelt. I juni 2005 aftalte partierne, at den analoge udsending skal stoppe i oktober 2009.

Efter oktober 2009 vil det derfor kun være muligt at modtage digitalt jordbaseret tv, og den øgede kapacitet, som følger af digitaliseringen, kan realiseres. Der fremgår desuden følgende: ”Aftalepartierne er også enige om, at når det efter de internationale forhandlinger bliver klart, hvor mange frekvenser,

29

Til dette formål udstedte Radio- og tv-nævnet d. 10. januar 2006 en tilladelse til at udsende public service tv i digital form til I/S DIGI-TV, som er DR's og TV2's fælles digitale sendeselskab. Tilladelsen løber til 2013 med forbehold for ændringer som følge af, hvordan den fuldstændige overgang til DTT skal forløbe.

Danmark får rådighed over til DTT fremover, drøfter partierne bag de to aftaler i fællesskab, hvordan frekvenserne overordnet skal fordeles mellem radio/tv og andre formål, eksempelvis 3G-tjenester, samt anvendelse af eventuelt provenu.” De politiske beslutninger, som træffes i henholdsvis teleforligskredsen og medieforligskredsen på baggrund af den politiske aftale, vil have konsekvenser for fastlæggelsen af de videre rammer for udbredelsen af digitalt tv-teknologien.

Præcis hvor mange tv-kanaler og andre tjenester, der vil være plads til med DTT i Danmark, afhænger af en international aftale om frekvensfordelingen. Hvert lands tv-udsendelse beslægtet frekvensressourcer, der begrænser nabolandenes tv-udsendelse, så en nøje fordeling af frekvenserne sker i regi af Den Internationale Telekommunikations Union (ITU). Dette vil bl.a. ske ved en konference, som forventes afsluttet i juni 2006. Konferencen vil også fastlægge, hvornår de enkelte lande kan tage de forskellige frekvenser i brug. Der kan blive tale om overgangsperioder på flere år. Det er IT- og Telestyrelsen, der forhandler på Danmarks vegne i dette spørgsmål. Danmark har søgt om frekvenser, der giver mulighed for 8 DTT-senderne, hvilket med dagens teknik forventes at give mulighed for at sende helt op til 30 eller 40 tv-kanaler og om et par år formentlig det dobbelte, når en forbedret teknik tages i brug. Der er forud for konferencen fra deltagerlandene samlet ansøgt om flere frekvenser, end der er til rådighed. Det er derfor endnu uvist, hvor mange frekvenser Danmark får til rådighed.

Med DTT er der ikke kun mulighed for at sende flere tv-kanaler. En anden mulighed er at sende tv-kanaler i høj opløsning (High Definition TV – forkortet HDTV), der øger billedkvaliteten. Den høje opløsning kræver dog mere kapacitet, og én HDTV-kanal vil med dagens teknik fylde det samme som to til fire tv-kanaler i almindelig opløsning. Bruger man alle frekvenserne i DTT-nettene til at sende HDTV-kanaler, vil der altså være plads til 8-16 tv-kanaler og om et par år formentlig det dobbelte, når en forbedret teknik tages i brug.

En tredje mulighed er at bruge DTT til at sende tv direkte til mobiltelefoner og andre bærbare enheder. Afhængigt af teknikken og det konkrete formål vil disse ydelser fylde mere eller mindre. Opløsningen til mobilt tv behøver fx ikke at være ret høj, hvis man blot skal se billedet på en lille skærm. Dertil kan man sende mange mobile tv-kanaler i stedet for én almindelig tv-kanal. Mobilt tv kan også bestå i broadcast til tv-skærme i almindelig størrelse i busser, tog, og taxi. Det er vigtigt at lægge mærke til, at mobilt tv via DTT ikke er det samme som tv-tjenester og levende billeder gennem mobilnetværket, som allerede i dag er muligt på 3G-mobiltelefoner. Tv via 3G-netværket har mindre båndbredde og tager plads fra tale-tjenester. Mobilt tv via DTT

bruger nogle andre frekvenser, som hidtil ikke har været anvendt til tovejs kommunikation. Der foregår imidlertid en hurtig teknologisk udvikling af mobilt tv, og det er også muligt at kombinere mobilt tv og andre tv-tjenester via DTT og 3G-netværk i samme apparat.

DTT er særligt velegnet til såkaldte punkt til multipunkt-tjenester, hvor informationer kun sendes den ene vej. DTT vil derfor ikke egne sig til at levere telefoni og bredbånd. Derimod vil DTT egne sig til tjenester, der sender hjemmesider, e-mails, video-klip eller dokumenter ud til mange brugere på samme tid. DTT har også mulighed for begrænset interaktivitet, hvor seeren via sit tv fx vælger at kombinere forskellige data eller signaler, som udsendes samtidigt til alle og lagres i tv-apparatet ligesom tekst-tv i dag. Rigtig interaktivitet, som fx bestilling af film on demand, kan ikke i praksis leveres ved hjælp af DTT.

DTT-frekvenserne kan også levere en kombination af flere af disse typer tjenester. Der er under alle omstændigheder kun de samme begrænsede frekvenser til rådighed. Generelt gælder også, at jo mere avancerede tjenesterne bliver, desto større er kravene til forbrugernes udstyr.

Digitaliseringen af det jordbaserede sendenet vil give flere anvendelsesmuligheder og gøre det muligt for DTT at konkurrere med kabel- og satellit-tv. Introduktionen af DTT kan derfor også have stor betydning for konkurrencen på tv-markedet. Det kan påvirke både konkurrencen mellem tv-selskaberne og mellem tv-distributørerne.

Erfaringerne med DTT i udlandet

Mange lande er allerede startet med at sende DTT, og enkelte lande har slukket det analoge signal i udvalgte områder. Storbritannien, Finland og Sverige har de største andele DTT-seere blandt de europæiske lande, og flere har hurtigt voksende tilslutning til DTT, jf. tabel 7.4.

De enkelte lande har indrettet vilkårene for DTT forskelligt, men for flere af landene har introduktionen af DTT været ujævn. I både Storbritannien, Spanien, Sverige og Finland var det ikke muligt at få tilstrækkelig tilslutning fra seerne til den oprindelige platform. Designet blev derfor lavet om, og introduktionen startet på ny. Både Spanien og Storbritannien solgte oprindeligt tilladelserne til at drive alle frekvenserne til DTT til én kommerciel operatør med betalings-tv, men i begge tilfælde gik virksomheden konkurs.

Med de nuværende rammer er der ingen af de angivne lande, der har bortauktioneret frekvenserne til DTT. Landene har typisk givet frekvenser eller

sendetilladelser til de tv-kanaler, der i forvejen var på det analoge tv-net, eller efter kulturpolitiske kriterier.

Tabel 7.4: Status på introduktionen og udbredelsen af DTT i udvalgte EU-lande og Norge

	Digital startdato	Analog slukkedato	Antal DTT-husstande	Andel af tv-husstande, pct.
Storbritannien	1998	2012	5.178.000	21
Tyskland	1998	2010	2.400.000	7
Spanien	2000	2010	1.000.000	5
Frankrig	2005	efter 2012	1.300.000	5
Italien	2003	efter 2012	2.000.000	10
Sverige	1999	01/03/2008	531.000	13
Finland	2000	2007	400.000	17
Norge	2006	efter 2009	0	0

Anm.: Status pr. årsskiftet 2005/06 (Tyskland dog årsskiftet 2004/05). En række lande slukker det analoge signal regionvist før det angivne tidspunkt.

Kilder: DigiTAG; Ofcom: "Digital Television Update Q2 2005"; OECD Communications Outlook 2005 (totale tv-husholdninger er fra 2002) samt oplysninger fra Radio- og tv-nævnet.

Flertallet af de udvalgte lande har valgt at fordele de enkelte MUX mellem flere indholdsdistributører frem for at give én operatør en samlet tilladelse, jf. tabel 7.5. I Frankrig og Spanien har man udelukkende fordelt de enkelte MUX mellem nye og eksisterende tv-kanaler, mens Italien har givet én MUX til teleoperatøren Telecom Italia. I Tyskland har de enkelte delstater valgt forskellige modeller uafhængigt af hinanden.

Alle de angivne lande på nær Italien og Spanien har stillet særlige krav til, hvilke tjenester eller hvilket indhold der skal være på DTT. I Sverige og Finland afgør staten eller en sektormyndighed, svarende til Radio- og tv-nævnet i Danmark, hvilke programmer som har lov at være i DTT. Det sker ved at vurdere ansøgere til ledige pladser enkeltvis. I Storbritannien må der kun være gratis tv på DTT, og i Norge skal der være lokal-tv. Frankrig og Finland har hver reserveret en MUX til mobilt tv eller eksperimenterende tv-tjenester. Alle giver dog en privilegeret plads til public service kanalerne, enten ved at give dem lov til at administrere en egen MUX eller ved at pålægge DTT pligt til at sende public service tv-kanalerne (en must carry forpligtelse).

Tabel 7.5: Udbudsform og nuværende vilkår for DTT i udvalgte EU-lande og Norge

	Alle DTT-frekvenser til én operatør	Public service privilegier i DTT	Betalings-tv i DTT	Andre indholds- eller tjenestekrav i DTT
Storbritannien	Ja	Ja	Nej	Ja
Spanien	Nej	Ja	Nej	Nej ¹
Finland	Ja	Ja	Ja	Ja
Sverige	Ja	Ja	Ja	Ja
Frankrig	Nej	Ja	Ja	Ja
Italien	Nej	Ja	Ja	Nej
Tyskland	Nej	2	2	2
Norge	Ja	Ja	Ja	Ja

Note 1: Katalonien administrerer sit eget DTT-net, som giver forrang til tv-kanaler med katalansksprogede programmer.

Note 2: Disse krav er forskellige i de enkelte delstater (oplysninger ikke indhentet).

Kilder: DigiTAG samt de pågældende landes konkurrencemyndigheder.

Fleere lande har eksperimenteret med mobil-tv via DTT, og Finland, Italien og Tyskland planlægger at starte udsendelse af mobile tv-tjenester i løbet af 2006. Teleoperatører deltager allerede eller har afgivet bud på frekvenser til mobilt tv. Der har også været tests af HDTV via DTT i flere lande, herunder i Storbritannien og Sverige, men der er endnu ingen EU-lande, hvor regelmæssige udsendelser af HDTV via DTT er planlagt.

I mange lande har man politisk ønsket at fremme DTT for at give befolkningen flere og nye digitale tv-tjenester. Der er dog grænser for, hvad staten kan gøre for at fremme DTT-plattformen uden at forvråde konkurrencen med øvrige tv-plattformer, jf. boks 7.8.

Boks 7.8: EU-sager om statsstøtte til DTT

Europa-Kommissionen indledte i juli 2004 en undersøgelse af finansieringen af Teracom, den offentligt ejede svenske DTT-operatør.¹ Både det svenske public service selskab SVT's betaling for at bruge Teracom til digital transmission og den svenske stats garantier til og indskud i Teracom er under mistanke. I november 2005 besluttede Kommissionen, at delstaterne Berlin og Brandenburg har ydet ulovlig statsstøtte til to kommercielle tv-selskaber. Støtten foregik ved delvist at refundere deres transmissionsomkostninger til DTT-operatøren T-Systems. Ved samme lejlighed har Kommissionen tilkendegivet, at der fortsat er muligheder for at støtte DTT med offentlige midler. Støtten må bare ikke forvråde konkurrencen mellem plattformer. Det er fx i orden at give forbrugerne offentligt tilskud til køb af set top bokse, så længe boksene også kan bruges til at modtage kabel- og satellit-tv.

Note 1: Sagsnr. NN 35/04.

Anbefalinger til introduktionen af DTT

Introduktionen af DTT i Danmark kan ske på flere måder, og politisk kan man vælge mellem forskellige muligheder i designet. Den ekstra kapacitet ved digitaliseringen af det jordbaserede net giver mulighed for at tilbyde seerne flere tv-kanaler eller nye tjenester i konkurrence med eksisterende udbydere. Det kan give lavere priser og nye tv- og teletjenester til danskerne, hvis man skaber de rigtige rammevilkår.

Folketingets partier har allerede valgt en analog slukkedato. Derudover udestår en række andre valg. Når det efter de internationale forhandlinger bliver klart, hvor mange frekvenser Danmark får rådighed over til DTT, drøfter partierne bag medieforliget og teleforliget i fællesskab, hvordan frekvenserne overordnet skal fordeles mellem radio/tv og andre formål, eksempelvis 3G-tjenester, samt anvendelse af eventuelt provenu. De politiske beslutninger, som træffes i teleforligskredsen og medieforligskredsen på baggrund af den politiske aftale, vil have konsekvenser for fastlæggelsen af de videre rammer for udbredelsen af digitalt tv-teknologien.

En række af de valg, der udestår, vil få direkte betydning for konkurrencen blandt distributører af tv- og teletjenester og blandt leverandører af indholdstjenester, fx tv-stationerne. Udfordringen bliver derfor at sikre, at de kulturpolitiske og telepolitiske hensyn bliver varetaget samtidig med, at der bliver skabt de bedst mulige konkurrencevilkår på markedet. Hvis DTT skal kunne konkurrere med kabel- og satellit-tv bør man vælge en enkelt operatør, der efter en åben konkurrence får opgaven på kommercielle vilkår.

De væsentligste valg, der har betydning for konkurrencen er:

- ▲ om der skal være en eller flere DTT-operatører,
- ▲ hvordan man skal udvælge operatøren,
- ▲ de krav, der i øvrigt bliver stillet til operatøren, og
- ▲ hvilke virksomheder, der må være operatør.

Først og fremmest skal man beslutte, om der skal være *én eller flere virksomheder eller organisationer*, som administrerer frekvenserne til DTT. Den mindste enhed, som man kan dele frekvenserne op i, er en såkaldt multipleks (eller MUX), som kræver opstilling af sin egen sender ved hver mast. Én MUX kan rumme 4-5 tv-kanaler i den kvalitet, vi kender i dag. Hvis Danmark fx får 8 MUX, kan man i princippet fordele frekvenserne mellem 8 forskellige operatører.

Hvis en DTT-operatør skal have mulighed for at indgå i reel konkurrence med de eksisterende kabel- og satellitplatforme, vil det være af væsentlig betydning, at operatøren har public service kanalerne med i sit udbud til

seeren. På samme måde som et kabel-tv-tilbud uden DR1, DR2, og TV2 ville mindske eller fjerne forretningsgrundlaget for kabeloperatøren, vil en DTT-operatør uden adgang til disse tv-kanaler have meget svært ved at drive en god forretning. Det taler for, at der kun bør være én DTT-operatør, der driver alle MUX. Man kan ikke afvise, at en af grundene til, at de tidligste betalings-tv-platformer i Storbritannien, Spanien og Sverige ikke fik succes var, at de ikke havde public service kanaler eller kanaler med tilsvarende status med.

Idet det er en vigtig kulturpolitisk målsætning at have adgang til public service kanalerne, kan en model for DTT indeholde vilkår om, at seerne kan modtage DR1, DR2 og TV2 samt tilknyttede tjenester i almindeligt tv-format. Det kan fx ske som på kabel-tv-nettet i dag. Det vil sige, at DTT-operatøren bliver pålagt at videresende disse tv-kanaler til alle seere uden anden betaling, end den der kræves for at få adgang til infrastrukturen, og således at seerne ikke skal betale abonnement, hvis man kun ønsker at modtage DR1, DR2 og TV2. Man kan også sætte en øvre grænse for, hvad en set top boks må koste for de kunder, der vælger kun at modtage public service kanalerne.

For at sikre, at public service kanalerne i tilfælde af, at DTT-operatøren måtte gå konkurs, alligevel bliver sendt til alle husstande, der modtager DTT, vil det være relevant at fastsætte regler om, at sendenet i et sådant tilfælde omgående overgår til staten. Staten kan efterfølgende udlåne sendenet til DR og TV2, således at public service kanalerne fortsat bliver udsendt.

Dernæst skal politikerne beslutte, *hvordan man skal udvælge en DTT-operatør*. Når IT- og Telestyrelsen udsteder tilladelser til at anvende knappe frekvenser, skal det enten ske ved et offentligt udbud (skønhedskonkurrence) eller en auktion, jf. boks 7.9.³⁰ Ved en auktion er det den virksomhed, der byder det største beløb for frekvenserne, som får dem. Et eksempel på dette er den danske stats auktion på licenser til UMTS (3G-telefoni) i 2001 og 2005. Ved en skønhedskonkurrence bliver virksomheden valgt ud fra, hvordan virksomheden har tænkt sig at bruge frekvenserne.

Boks 7.9: Skønhedskonkurrence eller auktion

Der er grundlæggende to måder at udbyde en begrænset ressource på. Udbuddet kan ske ved en skønhedskonkurrence eller ved en auktion.

I en skønhedskonkurrence konkurrerer virksomhederne om at levere mest muligt af det, som udbyderen – i dette tilfælde staten – lægger vægt på. Fx kan virksom-



hederne konkurrere om at levere en tilstrækkelig varieret pakke af indhold og tjenester til borgerne eller om at dække det største geografiske område hurtigst muligt. I en skønhedskonkurrence gives der på forhånd nogle retningslinier for, hvilke skønhedskriterier, der vil blive lagt vægt på. Tilladelserne til GSM mobiltelefon (2G mobiltelefon) blev i 1991 uddelt ved en skønhedskonkurrence.

Ved en auktion får den virksomhed, som byder den højeste pris, opgaven. Virksomhederne konkurrerer derfor om at minimere omkostningerne eller at maksimere udbuddet af varer eller tjenester. Auktionsmodellen blev fx anvendt ved uddelingen af licenser til 3G mobiltelefon i 2001. Også ved en auktion opstilles der på forhånd minimumskrav, som skal opfyldes enten for at få lov til at byde, eller for at få lov til at beholde retten.

I praksis er det muligt at kombinere fordelene ved begge tildelingsmekanismer ved at indbygge krav, som knytter sig til anvendelsen af DTT-frekvenserne som en del af auktionsvilkårene. Ved auktionerne over 3G mobiltelefon var der fx krav om en vis geografisk dækning. Ved en auktion over DTT-frekvenserne kan der indbygges tilsvarende vilkår om geografisk dækning eller krav om bestemte kategorier af tv-kanaler eller tjenester som de, der er beskrevet i det ovenstående. Man kan samtidig sætte krav for at deltage i auktionen.

Uanset hvordan en DTT-operatør bliver udpeget, er der ingen garanti for, at der er et kommercielt grundlag for at udfylde rollen som DTT-operatør, eller at DTT-operatøren ikke går konkurs. En vigtig forudsætning for begge mekanismer er, at rammevilkårene er tilstrækkeligt klarlagt, inden tildelingen finder sted. Det skal fx være tilstrækkeligt klart, hvad udstrækningen af indholdskravene er, og hvilke vilkår der knytter sig til samarbejdet med DR1, DR2 og TV2. Designet for en auktion eller en skønhedskonkurrence bør derfor tilrettelægges i et samarbejde mellem de relevante ministerier og myndigheder, til sikring af balancen mellem kultur- og telepolitiske krav og hensynet til den kommercielle levedygtighed af DTT-nettet.

Herefter er spørgsmålet, hvilke *øvrige krav* og begrænsninger, det vil være relevant at stille overfor DTT-operatøren, fx med hensyn til indhold. Et fornuftigt forretningsgrundlag for DTT-operatøren kræver en så stor grad af valgfrihed som muligt i forhold til, hvilket indhold og hvilke tjenester der skal tilbydes med DTT. Der bør være den samme frihed til at vælge, hvilke tv-kanaler operatøren vil sende, som gælder for kabel- og satellit-tv.

Ud fra kulturpolitiske og telepolitiske hensyn kan det endvidere være relevant med minimumskrav om, at DTT-operatøren udbyder visse konkrete teletjenester eller broadcast til mobile enheder. Det kunne fx være mobilt

tv eller andre informationstjenester til mobiltelefoner og bærbare enheder. Folketingets partier har i juni 2005 aftalt, at både tele- og kulturordførerne skal have indflydelse på den overordnede fordeling af frekvenserne til DTT mellem hhv. radio/tv-formål og teleformål.³¹ Den konkrete udmøntning af denne aftale skal som nævnt ovenfor ske efter, der er indgået en aftale med nabolandene om fordeling af frekvenser. Af hensyn til DTT-operatørens kommercielle levedygtighed bør heller ikke sådanne krav betyde, at der lægges beslag på for meget af den samlede kapacitet til tjenester, som ikke er kommercielt bæredygtige. Endvidere bør man have for øje, at det kan være muligt at levere såvel radio/tv- og teletjenester i samme MUX. Det betyder, at de netop nævnte indholds krav ikke bør omsættes til en fordeling på forhånd af konkrete frekvenser til konkrete indholdstjenester, i det omfang dette risikerer at mindske DTT-operatørens forretningsgrundlag.

Det bør være et krav i udbudsvilkårene, at DTT-operatøren baserer sin set top boks på en åben standard. En åben standard kan gøre det muligt for tv-seerne at anvende samme dekoderboks til flere platforme og at skifte mellem virksomheder alene ved at tilføje eller skifte indstikskort i dekoderen. Sådant er det fx ikke på det danske satellit-tv-marked i dag, hvor de to udbydere af satellit-tv, Viasat og Canal Digital, opererer med hver sin boks. Teknisk set er der ingen hindringer for at bruge samme dekoder med flere forskellige indstikskort (såkaldte CA-moduler) fra forskellige operatører og til flere forskellige modtageformer. Kravet om en åben standard er også en sikkerhed for, at tildelingen af alle DTT-tilladelserne til én virksomhed ikke skaber et monopol på denne del af tv-markedet. En DTT-operatør kan i en vis forstand selv have fordel af en åben standard ved at give kunderne adgang til supplerende indhold fra kabel- eller satellit-tv. Det kan navnlig være aktuelt i den overgangsperiode, hvor der stadig sendes analogt tv, eller hvor DTT endnu ikke har alle frekvenser til rådighed.

Endelig kommer spørgsmålet om eventuelle *ejerskabsbegrænsninger*. Selv om DTT-operatøren er i konkurrence med de øvrige distributionsformer og bliver pålagt at anvende en åben standard på sine bokse, er det vigtigt at sikre, at en enkelt enerådende DTT-operatør ikke skaber konkurrenceproblemer på sigt. Visse virksomheder bør derfor som en del af udbudsvilkårene være udelukket fra at drive DTT ud fra en konkret vurdering af, hvordan det ville påvirke konkurrencen. Virksomheder, som har en stærk position på distributionsmarkederne, som fx TDC Kabel TV, Viasat og tilsvarende virksomheder, eller på indholdsmarkederne, som fx DR og TV2, bør derfor være udelukket. Sådanne virksomheder bør dog ikke være udelukket fra medejerskab.

31

Tillæg af 22. juni 2005 til den telepolitiske principaftale af 8. september 1999 om sigtelinier for telepolitikken mellem regeringen, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti og nr. 5 til den mediepolitiske aftale for 2002-2006 af 3. juni 2002 mellem regeringen og Dansk Folkeparti.

Kulturministeriet fremlagde i 2002 et forslag til en mulig udbudsmodel for DTT i Danmark. Ifølge forslaget skulle Kulturministeriet udbyde alle DTT-frekvenser til én enkelt operatør, dog sådan at DR og TV2 skulle administrere deres egen MUX. Modellen blev lagt på hylden, idet høringen skabte tvivl om, hvorvidt modellen på daværende tidspunkt ville kunne løbe rundt økonomisk. Sammenlignet med situationen i 2002 og i de øvrige lande står Danmark i dag i en gunstigere position for at introducere DTT på kommercielle vilkår. Danmarks størrelse og geografi gør det nemmere at dække hele befolkningen med et DTT-net end i fx Sverige og Finland. Siden de første lande startede, er der kommet nye tjenester som mobilt tv, der kan have stor betydning for DTT. Allerede i løbet af 2006 vil de store producenter have bærbare enheder i handelen i Danmark, der kan modtage mobilt tv via DTT. Den teknologiske udvikling nødvendiggør derfor en revurdering af grundlaget for en politisk beslutning, sammenlignet med situationen i 2002. Endvidere er den analoge slukkedato i 2009 kommet tættere på. Den sene introduktion gør det desuden muligt at lære af erfaringerne i andre lande.

I forhold til eksisterende distributører har DTT den ulempe, at det både kræver nye investeringer i et sendenet, og at tv-seerne skal anskaffe et nyt fjernsyn eller en dekoder for at kunne se DTT. DTT-operatøren vil måske endda finde det nødvendigt at give tilskud til kundernes køb af set top bokse, ligesom mobilselekskaberne giver tilskud til køb af mobiltelefoner. Allerede i dag – inden introduktionen af DTT – har to tredjedele af de danske husstande adgang til flere end 10 tv-kanaler, og kun 20 pct. af husstandene ser alene tv via tag- eller stueantennen, jf. figur 7.5. Mange af de potentielle kunder kan dog allerede i dag abonnere på satellit-tv, hvis de var villige til at betale for det. I Danmark vil en DTT-operatør derfor i høj grad skulle konkurrere med veletablerede distributionsplatforme med mange kanaler. Konkurrencen om kabel- og satellit-tv-kunderne er i forvejen hård og øges i takt med, at tv via fibernet og telenettet vinder frem. Desuden ville en DTT-operatør skulle have aftaler med nogle af de samme indholdsleverandører, som kabel- og satellit-tv-operatørerne. Endelig er de andre tv-distributører forberedt på konkurrencen. Satellit-tv er allerede næsten fuldstændigt digitaliseret, og mange kunder med kabel-tv kan få digitalt tv ligeså hurtigt, som det tager at opstille en Selector-boks. Kabel- og satellit-tv kan derfor uden tekniske problemer tilbyde sine kunder samme digitale ekstra-tjenester, som DTT vil kunne tilbyde. Fx har Canal+ netop lanceret en film-kanal i HDTV, som er tilgængelig for Canal Digital's kunder. Det gælder dog ikke mobilt tv, hvor DTT har nogle unikke muligheder.

Konkurrencen på markedet vil formentlig blive hård. DTT-operatøren vil have det bedst mulige forretningsgrundlag, hvis denne kan operere alle MUX efter de tekniske og markedsmæssige behov.

Pesticider

8.1 RESUMÉ OG KONKLUSION

Der er fordele og ulemper ved at bruge pesticider (plantebeskyttelsesmidler) til at holde ukrudt, skadedyr og svampesygdomme nede. Fordelen er, at de er lette at håndtere og har stor effekt. Moderne midler har været med til at øge produktionen i landbruget afgørende. Pesticider medvirker til at holde mange afgrøder fri for skadedyr og svamp, og de letter det fysiske arbejde med at bekæmpe ukrudt på markerne.

Ulempen er, at pesticider kan være farlige for sundheden og miljøet. Det er derfor nødvendigt med særlige forholdsregler for at sikre, at midlerne ikke bruges i for store mængder, og at brugerne håndterer dem korrekt, så de ikke udsætter sundheden eller miljøet for skade. Der er både i Danmark og på internationalt plan indført specielle regler for pesticider. De dækker alle dele af omsætningen – produktion, salg, opbevaring og brug. I Danmark og en række andre lande er der også indført en pesticidafgift for at mindske forbruget.

Køb af pesticider er en væsentlig omkostning for de landmænd, der dyrker jorden i Danmark. Hen ved 2/3 af landbrugsproduktionen går til eksport, og hvis danske landbrugsprodukter fortsat skal klare sig i konkurrencen på verdensmarkedet, forudsætter det gode rammevilkår og lave omkostninger. Det er derfor vigtigt at vurdere, om den offentlige regulering og de øvrige konkurrencevilkår på markedet kan forbedres.

Den regulering, der er indført over for producenter, importører og produkter, følger EU's retningslinjer. Virksomhederne skal have tilladelse af Miljøstyrelsen, før de må markedsføre pesticider her i landet. Dette sikrer de danske myndigheder mulighed for at få dokumenteret, at de markedsførte produkter ikke skader naturen eller sundheden. Landmandens brug af pesticider påvirkes også gennem krav om uddannelse, rådgivning fra virksomheder og uafhængige konsulenter, sprøjtejournaler og gennem betaling af afgift.

Fleere af markedets aktører har overfor Konkurrencestyrelsen rejst kritik af forholdene på markedet. Kritikken er især rettet mod den måde, afgiften og godkendelsessystemet er udformet på. Styrelsen har derfor undersøgt vilkårene på markedet.

Styrelsens undersøgelser viser, at der er mulighed for forbedringer på flere punkter. Forbedringerne vil kunne gavne landbrugets konkurrenceevne uden at forringe effekten af de miljøpolitiske tiltag på området.

Konkret anbefales det:

- ▲ at afskaffe de prismærker, der i dag skal påsættes alle pakninger med pesticider til landbrug m.v.
- ▲ at ændre praksis i forbindelse med Miljøstyrelsens revurdering, så generiske producenter og parallelimportører får samme adgang til markedet som de eksisterende aktører.

For det første kan man afskaffe de prismærker, der i dag sættes på alle pakninger med pesticider. Klagerne har fremført, at et system med prismærker er administrativt tungt og ufleksibelt, ligesom priskonkurrencen bliver sat delvis ud af kraft. Kritikken kommer fra både producenter, parallelimportører og grossister.

Afgiften beregnes af den maksimale detailpris og udgør i gennemsnit 33,1 pct. Den maksimale detailpris skal fremgå af et prismærke på hver enkelt pakning. Prismærkerne tjener til kontrol af, at der er betalt afgift. Brug af mærker betyder, at prisfastsættelsen bliver ufleksibel, da det kræver en ekstra indsats at ændre priserne i løbet af sæsonen. Det forudsætter nye prismærker, og det tager tid. Nye mærker kan fx blive et problem ved pludselige angreb af meldug eller rust, hvis der ikke er tilstrækkelige midler på lager. Når det tager et par uger at rekvirere mærkerne, er der risiko for, at forsyningen ikke kommer frem inden for de 8-10 dage, hvor sådanne plantesygdomme hærger. I stedet for prismærker kan den maksimale detailpris fremgå af prislister, som skal ligge hos de enkelte udsalgssteder.

For det andet er det muligt at ændre Miljøstyrelsens praksis, så parallelimportører og generiske producenter kan markedsføre produkter på lige vilkår med originalproducenterne.

Revurderingen kan strække sig over 3-4 år eller mere. I denne periode udsteder Miljøstyrelsen ikke nye tilladelser til generiske producenter og parallelimportører til at markedsføre lignende eller identiske produkter. Det betyder, at disse aktører er afskåret fra adgang til markedet, selv om de miljømæssigt lever op til de samme krav som konkurrenterne, og selv om de hidtidige aktører stadig kan sælge de tilsvarende produkter.

De generiske producenter presser originalproducenterne ved at fremstille produkter, der ligner disses succes'er, når patenterne er udløbet.

Parallelimportører handler med produkter, der er helt identiske med produkter, der allerede er tilladt i Danmark men køber evt. fra en anden leverandør. Kritikken af godkendelsessystemet er især kommet fra disse aktører, der klager over, at Miljøstyrelsen under revurdering ikke giver nye tilladelser til markedsføring.

For at markedsføre generiske produkter skal producenterne have tilladelse (ligesom originalproducenter), og de skal fremlægge data og testresultater. I visse situationer kan generiske producenter og parallelimportører imidlertid ikke få tilladelse til at markedsføre produkterne, selvom de opfylder samme vilkår som originalproducenterne. Det skyldes, at markedsføringstilladelser er tidsbegrænsede, højst 10 år, men ofte kortere. Herefter skal produkterne revurderes – dvs. de markedsførende virksomheder skal fremlægge ny dokumentation for produkternes virkninger på sundhed og miljø.

Når beskyttelsesperioden for originalproducenternes produkter er udløbet (typisk 20 år efter ansøgningstidspunktet), og de har haft mulighed for at få indtjent deres udviklingsomkostninger, er det vigtigt, at andre virksomheder – såsom generiske producenter og parallelimportører – kan komme ind på markedet.

For at undgå forskelsbehandling ved revurderinger bør praksis ændres, så der gælder samme regler for alle.

En afskaffelse af prismærkerne vil især komme omsætningsleddene – producenter og importører – til gode, da de sparer en række administrative omkostninger. Lige adgang til markedet vil især komme generiske producenter og parallelimportører til gode. De vil kunne komme tidligere ind på markedet og lægge pres på originalproducenterne.

De forbedrede konkurrencevilkår kan føre til lavere priser. Det kan komme landmændene til gavn, men hvis lavere priser fører til øget forbrug af pesticider, kan det være negativt for miljøet. Der er dog flere forhold, der peger i retning af, at der ikke bliver tale om en mærkbar forbrugsudvidelse. For det første er forbruget af pesticider ikke følsomt over for mindre prisændringer. På kort sigt afhænger efterspørgslen mere af vejret og forekomsten af skadedyr. Dernæst går indsatsen for at nedbringe forbruget af pesticider først og fremmest ud på at sikre kvalificeret rådgivning og kontrol med anvendelsen – og lavere priser vil ikke påvirke denne indsats.

8.2 BRUGEN AF PESTICIDER

Nye og moderne ukrudtsmidler har givet samfundet en række fordele. Jordbrugets produktion er øget væsentligt, og landmændene er sluppet for en stor del af det hårde fysiske markarbejde. Uden pesticider ville samfundet gå glip af en række indtægter, da landbrugsproduktionen ville være lavere. Beregninger viser, at det er muligt at reducere forbruget uden væsentlige omkostninger for erhvervet, men hvis pesticider bliver helt udfaset, vil det føre til, at fx produktionen af hvede, byg m.v. vil falde med 70 pct.¹ Eksporten ville falde, og der ville være behov for at importere betydelige mængder af foder. Samlet er det anslået, at der ville ske en reduktion af den danske produktion (BNP) på 7-8 mia. kr., hvis der slet ikke blev brugt pesticider.²

Pesticider kan også være farlige for sundheden, og forkeret brug kan skade planter, dyr og mennesker. Det kan efterlade rester af gift i fødevarerne, hvis forbruget er for stort. På længere sigt er der for nogle stoffer risiko for, at rester fra disse kan sive ned igennem jorden til grundvandet og forurene drikkevandet. Som følge af disse risici er handelen med pesticider i Danmark reguleret stærkt. Reguleringen er skærpet inden for de seneste 10-20 år.

Det kræver tilladelse fra miljømyndighederne at markedsføre pesticider her i landet. Tilladelserne er tidsbegrænsede, og produkterne skal jævnligt revurderes. Derudover er brugen af pesticider reguleret gennem detaljerede forskrifter for, hvordan brugerne må anvende dem. Der er også en betydelig afgift på pesticider.

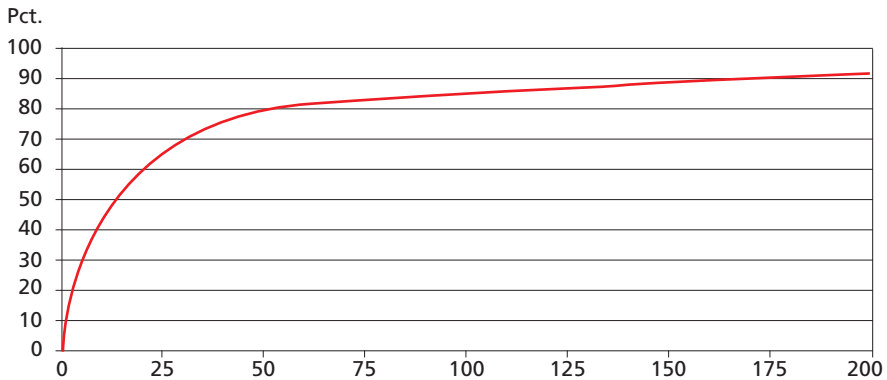
Det danske marked er udover stærk regulering præget af koncentration i omsætningen. I hvert omsætningsled – produktion, distribution og salg – er der nogle få aktører og produkter, der hver især har betydelige markedsandele.

Samlet forbruger landbruget for 1 mia. kr. (ekskl. afgift) pesticider om året. Der er mere end 800 forskellige pesticidprodukter på det danske marked, men landbruget bruger kun ca. 200 produkter. Resten består bl.a. af rottemidler, træbeskyttelse og midler til havebrug. Salget er ikke jævnt fordelt; der er et stort salg af nogle få produkter, mens en lang række produkter (mærker) kun omsætter for beskedne beløb.

1 Jf. bl.a. afsnit 8.2 om de miljøpolitiske mål.

2 Rapport fra "Udvalget til vurdering af de samlede konsekvenser af en hel eller delvis afvikling af pesticidanvendelsen", Bichel-udvalget, 1999.

Figur 8.1: Koncentrationen for de mest solgte produkter, 2004



Det samlede salg for hvert enkelt produkt, startende med det mest solgte produkt

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

Figur 8.1 viser det koncentrerede salg af pesticider. Kurven starter med at vise det mest solgte produkts markedsandel, derefter de to største produkter samlet, osv. Den afspejler, at efterspørgslen samler sig om nogle få produkter (mærker). De 10 mest solgte produkter udgjorde mere end 40 pct. af det samlede salg i 2004. Det skyldes især, at dansk jordbrug er domineret af nogle få afgrøder, som beslaglægger en stor del af produktionsjorden, især hvede og byg. Udbuddet af pesticider vil naturligt fokusere på disse afgrøder og deres skadevoldere.

Alle de 10 mest solgte produkter er originalprodukter. Når originalproducenternes markedsandel er så stor, antyder det, at det er de nyeste produkter, som markedet efterspørger. Det er typisk også disse produkter, der er dyrest. Originalprodukternes høje andel af de mest solgte produkter kan hermed medvirke til et højt prisniveau.

Markedet er præget af en høj grad af produktudvikling. Producenterne udvikler fortsat nye produkter. Det er dyrt at udvikle nye stoffer, som lever op til miljømyndighedernes krav.³ Dette arbejde har derfor igennem årene samlet sig hos nogle få virksomheder med stor udviklingskapacitet, der opererer over hele verden. Blandt originalproducenterne har der været en række fusioner, der har ført til stigende koncentration. Hvor der i 1988 var 12 større originalproducenter, er antallet i dag reduceret til 6: BASF, Bayer, Syngenta, Dow, Dupont og Monsanto.⁴

³ Ifølge ECPA (European Crop Protection Association) koster det gennemsnitligt 184 mio. \$, hvilket svarer til 1,1 mia. kr.

⁴ Kilde: ECPA.

Virksomhederne vil normalt søge patent på deres nye produkter for at kunne tjene udviklingsomkostningerne ind. Ved siden af originalproducenter eksisterer der et antal virksomheder, som ikke selv udvikler nye produkter, men som satser på at lægge sig tæt op ad originalproducenternes succes'er, når patentbeskyttelsesperioden er udløbet – normalt efter 20 år. Sådanne generiske producenter, der tilbyder midlerne billigere, lægger pres på originalproducenterne.

Originalproducenternes mærker dækker ca. 90 pct. af salget til landmændene. De resterende 10 pct. af produkterne på det danske marked stammer fra generiske producenter og parallelimportører. Her hører Inter-Trade og Cheminova til blandt de største i Danmark. Dansk Planteværn⁵ vurderer, at andelen af generiske produkter er steget i Danmark, da det er blevet sværere at udvikle nye produkter, bl.a. på grund af øgede miljø- og sundhedsmæssige krav til produkterne.

På trods af deres beskedne markedsandel er det vigtigt ikke at undervurdere betydningen af de generiske producenter og parallelimportørerne. Konkurrencen fra disse udbydere er med til at opretholde et fortsat pres på de virksomheder, der udvikler nye midler. For det første øger de priskonkurrencen. Det prismæssige pres virker også som incitament for originalproducenterne til at opfinde nye og endnu bedre produkter, hvor de kan få en højere profit evt. i kraft af patentbeskyttelse. Set i lyset af dette er det vigtigt, at de generiske producenter har adgang til markedet på rimelige vilkår, når originalproducenternes eneret er udløbet.

På verdensplan har de generiske producenter en markedsandel på 20 pct. Parallelimportørernes markedsandel anslås til 15 pct.⁶ For begge typer udbydere gælder, at deres markedsandel er større på verdensmarkedet end i Danmark. Det danske markeds begrænsede størrelse spiller en rolle i den forbindelse, men samtidig tydeliggør det relevansen af at undersøge eventuelle adgangsbarrierer for disse udbydere på det danske marked.

Brugerne af pesticider er først og fremmest landmænd. Den mængde, de sprøjter på markerne forår og efterår, udgør 80 pct. af det totale danske forbrug. Antallet af landbrugsbedrifter er halveret de seneste 20 år til 45.000 i 2004. Gårdene er blevet større, og driften foregår i dag ved brug af moderne metoder med IT og udstrakt brug af automatik, bl.a. moderne sprøjter.⁷

5 Dansk brancheforening for producenter.

6 Kilde: ECPA.

7 En ny sprøjte til pesticider koster 200-300.000 kr.

Samtidig er landbrugets beskæftigelse faldet fra 120.000 til omkring 75.000 personer.⁸

Markedet

Landmændenes brug af pesticider er sæsonbetinget og afpasset efter afgrødernes vækstcyklus samt angreb af fx ukrudt, svampesygdomme eller insekter. Højsæsonen for brug af pesticider er forårsmånederne, når planterne spirer frem. 75 pct. af forbruget finder sted om foråret, mens det resterende forbrug finder sted om efteråret for vinterafgrøderne.

Efterspørgslen er forholdsvis uelastisk. Landmændenes efterspørgsel afhænger normalt i højere grad af vejret og forekomsten af skadevoldere end af prisændringer på fx 5 pct. Der er forskel i forbruget afhængigt af afgrøde, jordbund o.lign., men en landmand køber i gennemsnit pesticider for 100-150.000 kr. på årsbasis.⁹

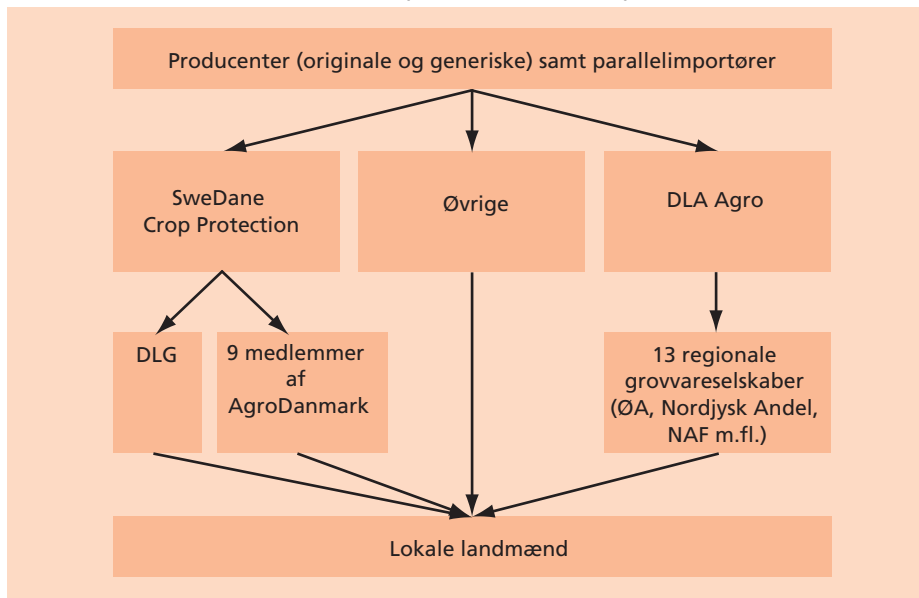
Det kan være vanskeligt for landmændene at få overblik over markedet. Ganske vist overstiger antallet af produkter ikke ca. 200, men producenterne præsenterer hvert år nye midler på markedet. Producenterne markedsfører deres produkter massivt og giver betydelige tilskud til grovvarerelskaberne på betingelse af, at de markedsfører producentens produkter aktivt.

Der bliver løbende offentliggjort nye resultater fra test af midler, bl.a. om korrekt dosering, sprøjteteknik og virkninger. Landmændene modtager råd og vejledning både fra producenter og fra grovvarerelskaberne. Mange jordbrugere henter også vejledning fra en uafhængig landbrugskonsulent, der kan anbefale hvilke produkter, landmanden bør bruge. Dette kan fx ske samtidig med rådgivning om gødsning.

8 Kilde: Danmarks Statistik.

9 Tallene gælder for en landmand med en bedrift på 165 ha. Kilde: Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentret.

Boks 8.1: Aktørerne på det danske pesticidmarked



Typisk samler landmanden sine indkøb af pesticider for en sæson ét sted. Ofte indhenter landmændene 2-3 tilbud ved indkøb af pesticider, men der er også en vis grad af loyalitet over for leverandører, de har tillid til, knyttet til landmændenes indkøb. Grovvareselskaberne søger at øge landmændenes loyalitet ved at tilbyde rabatter, hvis landmændene samler deres indkøb af pesticider. Dertil kommer, at pesticider udgør en mindre andel af de fleste landmænds samlede køb. Nogle landmænd foretrækker derfor at købe produkterne hos den lokale grovvarerhandel, hvor der er lave priser på nogle af de mere omsætningsstunge produkter, fx såsæd. Et af grovvareselskaberne oplyser, at mere end 80 pct. af landmændene handler pesticider og såsæd samme sted. De fleste landmænd er også andelshavere i et grovvareselskab, hvilket kan øge deres loyalitet, da det er almindeligt, at landmændene får andel i selskabets overskud.

Nogle landmænd har set en mulighed i at gå sammen 20-30 gårde og købe ind i fællesskab, fx foder og pesticider. Sådanne køberklubber er i dele af landet i stand til at lægge pres på de etablerede detailhandlere og gå grovvareselskaberne ”i bedene”.

Konkurrencen i detailledet er i første række lokal, da detailforhandlerne fører forskelligt sortiment af pesticider inden for lokalområderne, afhængigt af afgrødefordelingen. Langt størstedelen af de lokale detailforhandlere er en del af større grovvareselskaber. DLG er det største grovvareselskab

med i alt 140 detailforretninger og en markedsandel omkring 45 pct. De øvrige grovvarerelskaber kan have en stærk position regionalt. Blandt store regionale udbydere kan nævnes Aarhusegnens Andel, Østsjællands Andel og Hedegaard.

Grovvarerelskaberne køber typisk ind via indkøbsselskaber. Tilsammen forsyner de to indkøbsselskaber, SweDane Crop Protection og DLA Agro, 80-90 pct. af det danske marked. SweDane køber ind for bl.a. DLG, Hedegaard og det svenske grovvarerelskab, Lantmännen, mens DLA Agro køber ind for en række danske og svenske andelsgrovvarerforeninger samt private selskaber.

Når grovvarerelskaberne køber ind til sæsonen, forhandler de aftaler med de danske importører og producenter. Med den position på markedet, de store indkøbsorganisationer har, er det vigtigt for importørerne op til sæsonen at få fodfæste i disses lagerføring og produktprogram.

Der er 7 store internationale virksomheder og nogle få mindre virksomheder, der leverer til det danske marked (de 6 originalproducenter nævnt tidligere og Makhteshim-Agan¹⁰). De 7 store virksomheder sidder hver især på specialiserede delmarkeder. Da de enkelte virksomheders produkter ofte er rettet mod forskellige afgrøder og skadevoldere, er de ikke altid i direkte konkurrence med hinanden. De 7 store virksomheder har en samlet markedsandel på mere end 85 pct.

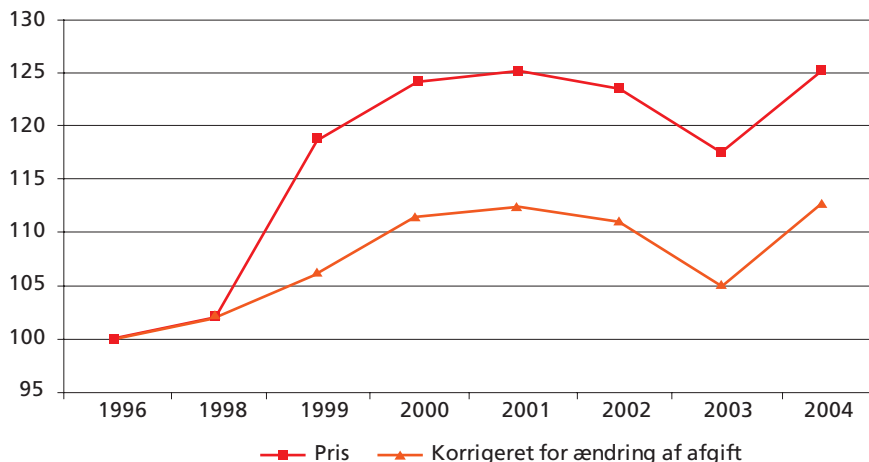
Størstedelen af det danske forbrug af pesticider består af importerede produkter. Forsyningen er domineret af de store originalproducenters danske repræsentanter, typisk et datterselskab. Importørerne sørger for at skaffe de nødvendige tilladelser fra myndighederne, først og fremmest Miljøstyrelsen, og for at registrere virksomheden med henblik på afgiftsbeskatningen.

Prisniveau

Markedet er overordnet karakteriseret ved stram offentlig regulering. Omsætningen er præget af leverandører med stærke mærkevarer, et engrosled med stor koncentration og et detailed, hvor salget af pesticider er en del af flere elementer i grovvarerhandelens forhandlinger med landmændene. Efterspørgslen er koncentreret til en kort sæson og er ret uelastisk. De generiske producenter og parallelimportørerne udøver et vist pres på priserne m.v. på originalproducenternes succes'er, mens disse til gengæld satser på fortsat at præsentere nye, forbedrede produkter, der lever op til markedets krav. På et marked med disse træk er der risiko for, at prissætningen er præget af utilstrækkelig konkurrence. Flere har over for Konkurrencestyrelsen peget

på, at den meget stærke koncentration i grossistledet ganske vist kan give fordele, fordi selskaberne kan sikre sig indkøbsfordele. På den anden side øger koncentrationen risikoen for priskoordinering. Desuden har de generiske producenter og parallelimportørerne peget på, at der er nogle adgangsbarrierer.

Figur 8.2: Prisindeks, 1996-2004, 1996 = 100



Kilde: Danmarks Statistik: Landbrug og egne beregninger.

Priserne er samlet steget 25 pct. i perioden 1996-2004. Det skyldes især, at staten fra 1. november 1998 fordoblede pesticidafgiften. Priserne er dog også steget, selv om man ser bort fra afgifter, jf. den underste kurve i figur 8.2. Det skyldes, at der er kommet nye, mere effektive men også dyrere midler.

Afgiften og de medfølgende prisstigninger har haft effekt for forbruget. Dog hænger nedgangen i forbruget også sammen med en række andre ændringer inden for landbruget. En del arealer sprøjtes ikke mere, jf. senere, men effekten har været begrænset på den del af jorden, der er inkluderet i landbrugsproduktion. Det fremgår, når man ser på behandlingshyppigheden (BH), jf. boks 8.2.

BH er et teoretisk mål, der udtrykker det antal gange, det er muligt at sprøjte det samlede dyrkede landbrugsareal med den solgte mængde pesticider opgjort i standarddoser. Danmarks JordbrugsForskning opgør en standarddosis for hvert produkt. Målet tager højde for størrelsen af det dyrkede areal, forskydninger i forbruget over mod mere koncentrerede produkter, der bruges i mindre mængder o.lign. BH giver et mere nuanceret billede af landmændenes forbrug end en rent mængdemæssig opgørelse.

Boks 8.2: Behandlingshyppighed

$$BH = \frac{\text{summen af de arealer, der kan behandles med den solgte mængde aktivstof}}{\text{størrelsen af landbrugsareal i omdrift}^1}$$

Note 1: *Det samlede dyrkede areal.*

Selv om priserne er steget væsentligt, er den gennemsnitlige BH blot faldet fra 2,6 til 2,3 i perioden 1992-1994 til 2002-2004. Det afspejler, at efterspørgslen er ret uelastisk.

De miljøpolitiske mål

Brugen af pesticider tog for alvor fart efter 2. verdenskrig. Sprøjtning med pesticider var en effektiv og tidsbesparende måde at bekæmpe skadevoldere på. Resultatet var, at forbruget steg stærkt op igennem 50'erne og 60'erne.

Senere blev man opmærksom på, at brugen af pesticider også havde skadelige følger for naturen og sundheden. I Danmark førte dette til, at der blev udarbejdet en række pesticidhandlingsplaner, første gang i 1986. Målsætningen for planerne er flere gange revideret, jf. boks 8.3, men hovedlinien har været at sænke forbruget markant.

Boks 8.3: Pesticidhandlingsplanernes mål

Handlingsplan I (1986)

- ▲ Reduktion af pesticidanvendelsen i 1981-85 med 50 pct. inden 1997
 - ▲ Nedgang i behandlingshyppigheden (BH) til 1,3 inden udgangen af 1996
- Pesticidplan I blev kun delvist opfyldt. Forbruget blev halveret, men BH faldt kun til 2,7 i 1996 og 2,5 i 1997.

Handlingsplan II (2000)

- ▲ Reduktion af BH til 2,0 inden 2003
 - ▲ Etablering af 20.000 ha sprøjtefrie zoner bl.a. langs vandløb og søer
- Under Pesticidplan II blev BH reduceret til 2,1, og 8.000 ha blev udlagt som sprøjtefrie zoner.

Handlingsplan III (2004)

- ▲ Reduktion af BH til 1,7 inden 2009
- ▲ Sprøjtefrie zone på 25.000 ha inden udgangen af 2009

Selv om målene for de første handlingsplaner ikke blev nået fuldt ud, har planerne haft succes i den forstand, at de har sikret et væsentligt fald i det samlede forbrug. Det samlede forbrug af pesticider er reduceret med 31 pct. de seneste 10 år, jf. tabel 8.1. Landbruget står i dag for omkring 90 pct. af det

samlede forbrug og har også bidraget væsentligt til det fald, der er konstateret.¹¹

Tabellen omfatter det samlede forbrug af pesticider, dvs. også de mængder, der bruges andre steder end landbruget, fx gartneri, skovbrug og offentlige arealer. Forbruget omfatter herbicider (ukrudtsmidler, fx mod ukrudt i kornafgrøder), fungicider (svampemidler, fx skimmelsvamp i kartofler) og insekticider (insektmidler, fx bladlus i kornafgrøder). Derudover findes vækstregulerende midler, men forbruget af disse midler finder især sted indenfor afgrænsede områder, fx potteplanteproduktion o.lign., og er ikke vist her.

Tabel 8.1: Salget af pesticider

Aktivt stof tons	Gennemsnit 1992-94	Gennemsnit 2002-04	Ændring pct.
I alt	4.196	2.907	-31
Herbicider	2.714	2.132	-21
Fungicider	1.086	575	-47
Insekticider	110	37	-66

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Danmark hører til blandt de lande i EU, der har reduceret sit pesticidforbrug mest, jf. tabel 8.2, selv om det danske forbrug i forvejen lå klart under gennemsnittet.

Tabel 8.2: Forbrug af pesticider i EU, kg aktivstof/ha landbrugsareal

	1992 ¹	2001	Ændring 1992-2001, pct.
Holland	7,96	3,93	-51
Danmark	1,69	1,07	-37
Belgien	8,02	6,32	-21
Tyskland	1,77	1,64	-7
UK	1,93	2,13	10
Finland	0,58	0,65	12
Sverige	0,47	0,56	19
Frankrig	2,81	3,37	20
Italien	3,57	4,96	39
EU 15	3,18	2,92	-8

Note 1: Landbrugsareal inkl. gartneri.

Kilde: Tal om landbruget 2004- Landbrugsrådet, Eurostat.

¹¹ Forskellen i udviklingen i det samlede forbrug og i behandlingshyppigheden skyldes bl.a. et kraftigt fald i det dyrkede areal, og at forbruget har drejet sig over mod mere koncentrerede og effektive midler, hvor det mængdemæssige forbrug er lavere.

Forskellene mellem landene afspejler ikke kun deres politik over for pesticider men viser også noget om arten og intensiteten af landbrugsproduktionen. Det høje forbrug i Belgien skyldes bl.a., at der sprøjtes 3-4 gange årligt på arealerne med hvede, og det hollandske tal er påvirket af den store drivhusproduktion. Afgrødehøsten er helt anderledes sammensat i landene mod syd, hvor vejret er varmere, vækstsæsonen længere, men hvor der til gengæld også er længere tørkeperioder.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at Danmark ligger på et lavt niveau sammenlignet med de fleste andre lande i EU. Kun Finland og Sverige ligger lavere, men disse lande har hævet pesticidforbruget med 10-20 pct. over de seneste år og derved nærmet sig det danske niveau.

Den øgede interesse for økologisk produktion har medvirket til faldet i pesticidforbruget. Det økologiske areal er mere end 7-doblet i perioden 1993-2003 og udgjorde i 2003 mere end 5 pct. af det samlede dyrkede areal. Forbruget af pesticider på de økologiske bedrifter er minimalt, da kun et meget begrænset antal midler må benyttes i denne type landbrug.¹² Et andet vigtigt forhold er EU's landbrugspolitik, der har ført til, at en del landbrugsarealer efterhånden er taget ud af produktionen. Siden 1986 er det dyrkede areal faldet med 6 pct.¹³ EU's braklægningspolitik gælder også i de andre medlemsstater, uden at der her er set samme kraftige fald i forbruget. Der er derfor næppe tvivl om, at pesticidhandlingsplanerne har medvirket til det betydelige fald i forbruget i Danmark.

For at nå planernes målsætninger har der været introduceret en bred vifte af tiltag. Over for landbrugets forbrug er bl.a. indført sprøjtecertifikater og sprøjtejournaler. Landmanden skal bestå en prøve for at få tilladelse til at sprøjte (sprøjtecertifikat), og bedrifter på mere end 10 ha skal udfylde en sprøjtejournal, der angiver det sprøjtede areal, den sprøjtede afgrøde, det brugte middel, doseringen og datoen for udbringningen. Sprøjtejournalerne og brugen af professionelle rådgivere er med til at støtte de miljøpolitiske mål om at holde brugen af pesticider inden for bestemte rammer.

Resultater fra undersøgelser viser, at landmændene kan reducere den mængde af pesticider, de bruger, væsentligt, uden at det økonomiske udbytte af høsten falder. Hvis brugerne følger anbefalingerne fra den nyeste forskning, kan BH sænkes fra ca. 2,0 til 1,4 – dvs. med 30 pct. – uden, at det fører til lavere afkast.¹⁴

12 Rådets Forordning (EØF) nr. 2092/91 af 24. juni 1991 om økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter og om angivelse heraf på landbrugsprodukter og levnedsmidler.

13 Kilde: Danmarks Statistik.

14 Kilde: Fødevareøkonomisk Institut, Rapport nr. 163, Driftsøkonomisk analyse af reduceret pesticidanvendelse i dansk landbrug - en opdatering af Bichel-udvalgets analyser, København 2003.

8.3 PESTICIDAFGIFTEN

Der blev i 1982 indført en afgift på pesticider med det formål at begrænse forbruget.¹⁵ I 1996 blev afgiften omlagt fra en engrosafgift til en afgift baseret på detailværdien. Ved revisionen af den første pesticidhandlingsplan blev afgiftssatserne fordoblet den 1. november 1998¹⁶, jf. tabel 8.3.

Tabel 8.3: Pesticidafgifter

	Pct. af detailpris inkl. afgift, ekskl. moms	Pct. af detailpris ekskl. afgift og moms
Insekticider	35	54
Fungicider	25	33
Herbicider	25	33
Vækstregulerende midler	25	33

Kilde: Skatteministeriet.

For et herbicid, der uden afgift er prissat til 100 kr., betyder afgiften således en ekstra udgift på 33 kr. For insekticider er afgiften endnu højere, 54 pct. Skatteministeriet har sat en særlig høj sats, da prisen på insekticider gennemgående er væsentligt lavere end prisen på herbicider og fungicider. Det er Skatteministeriets vurdering, at effekten på forbruget hænger sammen med det beløb i kroner og ører, der kan spares ved at undgå afgiften, og derfor er der valgt en ekstra høj afgiftssats. Da mere end 90 pct. af forbruget er koncentreret omkring herbicider og fungicider, er den gennemsnitlige afgift tæt på 25 pct. af detailværdien (inkl. afgift).

Afgiften har ført til et fald i forbruget, jf. tabel 8.4. I perioden 1996-2004 faldt forbruget af aktivstoffer med 21 pct. Der er dog også andre forhold end afgiften, der har påvirket forbrugsudviklingen.

Tabel 8.4: Forbruget¹ af pesticider og provenu fra pesticidafgiften

	1996	1999	2002	2003	2004	Ændring
Aktivt stof, tons	3.669	2.874	2.868	2.954	2.899	-21 pct.
Provenu, mio. kr.	282	445	371	298	423	50 pct.

Note 1: Mængden af aktivstoffer. De fleste pesticider indeholder ud over aktivstofferne en række hjælpestoffer, som ikke medregnes.

Kilde: Danmarks Statistik og Skatteministeriet.

¹⁵ Lov nr. 259 af 9. juni 1982 med ikrafttræden den 15. juni 1982.

¹⁶ For en række midler, som ikke spredes i naturen, blev afgiften fastholdt på et lavere niveau, nemlig 3 pct. af engrosværdien. Det drejer sig bl.a. om træbeskyttelsesmidler, slimmidler, algemidler, rottegift og visse mikrobiologiske midler (benyttes især i væksthugartnerier).

Der er ikke tilsigtet noget fiskalt formål med afgiften. For ikke at øge det samlede omkostningsniveau i erhvervet fører staten provenuet fra afgiften tilbage til landbruget, bl.a. gennem lavere jordskat, jf. boks 8.4

Boks 8.4: Tilbageføring af pesticidafgiftens provenu

- ▲ Reduktion af den amtskommunale grundskyld (med 4,3 promille)
- ▲ Styrket indsats for fremme og opretholdelse af økologisk omlægning
- ▲ Beskyttelse af vandmiljøet
- ▲ Særlig indsats for at begrænse brug af pesticider
- ▲ Et eventuelt restbeløb af provenuet udmøntes i finansloven

Afgiftspligten påhviler producenten/importøren. Enhver virksomhed, der producerer pesticider eller importerer dem fra udlandet til videresalg, skal lade sig registrere hos SKAT som oplagshaver.¹⁷ I 2004 var 106 virksomheder registreret. Registrerede virksomheder kan modtage varer fra andre registrerede virksomheder uden afgift.

Afgifter i andre lande

Danmark er ikke det eneste land med en pesticidafgift. De øvrige nordiske lande, og enkelte andre lande i EU¹⁸, har også indført særlige afgifter på brugen af pesticider, jf. tabel 8.5.

Tabel 8.5: Pesticidafgifter i Norden

	Afgiftsgrundlag	Sats	Niveau (kr. pr. kg aktivstof)	Administration	Effekt
Danmark	Detailværdi	33-54 pct.	146	Vanskelig pga. prismærker	Stor effekt på priserne
Sverige	Solgt mængde aktivt stof pr. måned	20 SEK pr. kg aktivstof	28	Simpel at administrere	Beskedent effekt
Norge	Værdiafgift efter miljø- og sundhedsmæssig vurdering	Differentieret: 1,25-22,5 kr. pr. 0,1 ha	66	Mere administrativt vanskelig	Incitant til forbrug af lavere doser
Finland	Værdiafgift	3,5 pct. af omsætning	9	Simpel at administrere	Ikke evalueret
Island	Mængdeafgift	0,3 kr. pr. kg aktivstof	0,3	Simpel at administrere	Ikke evalueret

Kilde: Rapport om muligheden for at omlægge pesticidafgiften til en afgift på behandlingshyppighed, Bichel-udvalget, marts 2001, diverse statistikbanker og egne beregninger.

¹⁷ Jf. § 3 i lov om afgift af bekæmpelsesmidler.

¹⁸ Frankrig og Italien (2 pct.).

Afgifterne i de øvrige nordiske lande er alle klart lavere end i Danmark. Afgiftsgrundlaget er også forskelligt. Finland, Island og Sverige har valgt systemer, der er simple at administrere, men som også har haft beskeden effekt på forbruget. Norge har valgt et komplekst system, der bygger på at klassificere de enkelte produkter/aktivstoffer efter deres effekt på miljø og sundhed.

De miljømæssige erfaringer fra afgifterne i de øvrige lande kan ikke direkte overføres til Danmark. Der er store forskelle i klimaet og på, hvor intensivt landene dyrker jorden. Forbruget af pesticider pr. ha i Finland og Sverige er således lavere end i Danmark, jf. tabel 8.1. Det spiller også en rolle, at der er forskelle i afgrøderne.

Afskaffelse af prismærkerne

Til kontrol af, at staten får den rette procent i afgift, sættes der prismærker på hver enkelt pakning, der angiver detailprisen inkl. afgift. Dette er kritiseret over for Konkurrencestyrelsen. Prismærkerne bestilles hos SKAT, og der er en leveringstid på godt 2 uger.¹⁹ De registrerede virksomheder skal for hver måned opgøre den afgiftspligtige værdi af virksomhedens udlevering af afgiftspligtige varer og indbetale afgiften senest den 15. i den måned, der følger efter afgiftsperioden. Prismærkeprisen er en maksimalpris, som detailhandlen ikke må overskride. Til gengæld må de gerne sælge produkterne billigere end angivet på mærket, men de skal stadig betale afgift af den mærkede pris.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har analyseret samfundets og virksomhedernes omkostninger ved forskellige skatter og afgifter.²⁰ Denne undersøgelse viser, at pesticidafgiften er blandt de 10 mest omkostningsfulde love på Skatteministeriets område målt ved den byrde, den påfører den enkelte virksomhed. Omkostningerne er omkring 21.000 kr. pr. virksomhed på årsbasis.

Systemet er da også over for Konkurrencestyrelsen blevet kritiseret for at være omkostningskrævende og for lidt fleksibelt. Kritikerne hævder, at det reducerer konkurrencen på prisen, at produktets maksimale pris skal stå på pakningen. Derudover hæmmer det også priskonkurrencen, at ordningen gør det besværligt at ændre prismærkeprisen i løbet af sæsonen.

¹⁹ Afgiftsoprævningen foregår dog uden brug af prismærke i tilfælde, hvor produkterne er indført fra udlandet til eget forbrug. Registrering af privatpersoner, der modtager varer fra udlandet, er ikke nødvendigt, men disse skal angive varerne ved modtagelse.

²⁰ Kilde: AMVAB Miljøministeriet, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, oktober 2005. Fra 2006 er reglerne for prismærkning ændret, således at det nu også er muligt for grossister at påsætte prismærker, hvor det tidligere kun var importørerne/producenterne. Det betyder, at der sker en fordeling af omkostningerne forbundet med påsætningen af priserne afhængigt af, hvilke aftaler der indgås, om hvem der skal forestå prismærkningen.

Efter styrelsens vurdering er det muligt at forbedre systemet og konkurrencen i branchen, uden at det berører de adfærdsregulerende incitamenter af afgiften.

Det vil forbedre priskonkurrencen på markedet og mindske de administrative omkostninger at afskaffe prismærkerne. Mærkerne tjener i dag til kontrol af, at der er betalt afgift af den enkelte pakning. SKAT kan stadig kontrollere afgiften helt ud i detaileddet uden prismærke på emballagen. Det kan fx ske ved at forpligte detaileddet, dvs. grovvarerhandelen, til at opbevare prislister, der redegør for maksimalpriserne gennem salgssæsonen. Disse lister skal være tilgængelige, så SKAT kan kontrollere afgiften i samme omfang, som det finder sted i dag. Ændringen vil heller ikke få negative konsekvenser for afgiftens tilsigtede forbrugsbegrænsende virkninger, men den gør det lettere at ændre priser løbende, og grovvarerhandelen kan spare en række omkostninger.

Ifølge grovvarerhandelen betyder prismærkerne i dag, at processen med at forhandle sæsonens priser skal begynde op til 6 måneder, før sæsonen begynder. Ellers kan det ikke lade sig gøre at sætte alle mærkerne på, inden salget til landmændene begynder. Et af selskaberne har oplyst, at det skal banderolere mere end 300.000 forskellige pakninger hver sæson. Hvis kravet om prismærkning udgår, vil det være muligt at undgå hele proceduren med at fremskaffe de rigtige mærker og sætte dem på. Det betyder også, at det bliver enklere at ændre priser i løbet af sæsonen, fx hvis selskabets forventninger ikke holder stik, og der opstår en mangelsituation, eller hvis selskabet mister markedsandele til konkurrenterne.

Allerede i dag har importørerne, som er de umiddelbart registreringspligtige hos SKAT, mulighed for at overlade afregningen af afgift til grovvarereselskabernes indkøbere (fx DLA Agro), hvis disse også er registreret. Flere af de store importører har benyttet denne adgang for at undgå den administrative byrde og de vanskelige forhandlinger med deres kunder. Ansvar for at påføre mærker er derfor allerede i dag i mange tilfælde overladt til detailhandelens indkøbere, som er nærmere ved kunden og formodentlig bedre kan vurdere den bedste pris. Ved at afskaffe prismærkingen vil det blive lettere for detailhandlerne at fastsætte priser og ændre dem i løbet af sæsonen.

En omlægning af systemet vil give bedre muligheder for individuel fastsættelse af priserne og aktiv priskonkurrence. Så længe der skal prismærker på pakningerne, og afgiftspligten som udgangspunkt påhviler importørerne, er der risiko for, at der kommer samme pris på alle pakningerne til alle kunder. Det betyder, at alle grovvarereselskaber får samme mærke på emballagen. Det er tilladt at yde rabat, og styrelsens undersøgelser bekræfter, at der i visse

tilfælde gives en rabat for eksempel for store kvanta, forudbestilling m.m., men alle prisforhandlinger vil tage udgangspunkt i samme pris.

Som nævnt tidligere afhænger landmændenes efterspørgsel mere af vejr og angreb fra skadevoldere end af prisen, så efterspørgslen er uelastisk. Dette betyder, at øget priskonkurrence ikke automatisk vil føre til et øget forbrug til skade for miljøet. Til gengæld vil ændringen skaffe landmændene den efterspurgte mængde pesticider til en mere konkurrencedygtig pris.

8.4 GODKENDELSE AF PRODUKTER

Aktivstoffet er den centrale bestanddel i pesticider. Det er aktivstoffet, der bekæmper de forskellige skadevoldere, og det er derfor især aktivstoffet, der har fået opmærksomhed fra miljømyndighedernes side.

Antallet af nye aktivstoffer er faldende, og de fleste nyheder på markedet består af nye produktsammensætninger, hvor producenterne inddrager forskningens nyeste erfaringer. Ud over aktivstoffet indeholder de færdige produkter forskellige hjælpestoffer, tilsætningsstoffer, opløsningsmidler m.v. Hjælpestofferne kan fx være med til at sikre holdbarheden, øge opløseligheden i vand eller medvirke til, at aktivstoffet kan klæbe sig fast til blade m.v. En del af produktudviklingen foregår derfor inden for hjælpestoffer. Det meget anvendte herbicid Roundup er fx baseret på aktivstoffet glyphosat og hjælpestoffet polyoxyethylenamin. Hjælpestoffet nedsætter sprøjtevæskens overfladespænding, således at den ikke preller af på bladenes vokslag og derved fremmer deres evne til at optage glyphosat²¹.

Det spiller en rolle for tilgangen af nye midler, at producenterne har mulighed for at patentbeskytte pesticiderne. Patenter giver indehaveren ret til at forbyde andre at bruge samme opfindelse kommercielt for en længere periode, jf. boks 8.5 Det har stor betydning på et område som pesticider, hvor udviklingsomkostningerne er høje.

21

Kilde: Artikel i *Miljøsk* nr. 11, 1997. Roundup - verdens mindst giftige ukrudtsmiddel af Jette Rank, Institut for Miljø, Teknologi og Samfund, RUC og Dansk Planteværn.

Boks 8.5: Patentregler i EU

Patentbeskyttelsen giver eneret til enhver form for kommerciel udnyttelse i 20 år regnet fra det tidspunkt, hvor der er ansøgt om patent.

Opfindelserne kan få patentbeskyttelse, hvis de

- ▲ har en nyhedsværdi
- ▲ har tilstrækkelig opfindeshøjde
- ▲ kan udnyttes industrielt

Visse ting, bl.a. matematiske metoder, dyreracer og plantesorter, kan ikke få patent.

Beskyttelsesperioden kan efter ansøgning forlænges op til 5 år, hvis en del af den 20-årige eneret ikke har kunnet udnyttes kommercielt, fordi det efterfølgende har trukket ud med at få de nødvendige markedsføringstilladelser.

Producenterne beskytter derfor nye aktivstoffer (og kombinationer af aktivstoffer og hjælpestoffer) via patenter. Rettighedshaver får herved ekstra muligheder for at dække udviklingsomkostningerne og tjene et overskud. Ofte vil markedsføringsperioden være kortere end patentperioden, og der er derfor indført en mulighed for at forlænge beskyttelsestiden – dog max. 5 år, jf. boks 8.5. Det koster i gennemsnit omkring 1 mia. kr. at udvikle et nyt aktivstof, jf. tidligere. På den anden side får producenterne mulighed for at tjene pengene ind og opnå et rimeligt overskud, hvis de kan præsentere nye produkter, der er effektive til at bekæmpe skadevoldere i de store afgrøder globalt, fx hvede.

Det er især de store producenter, der har kapacitet til forskning og udvikling. De satser på midler til store afgrøder, og det er ikke altid, at de markedsfører produktet i alle lande. Hvis der er tale om et marked, som de vurderer til at være for lille, søger de ikke om tilladelse til at markedsføre her. Det betyder, at det bliver op til de generiske producenter evt. at udvikle produkter til disse markeder.

Når beskyttelsesperioden for et aktivstof m.v. er udløbet, kan konkurrenter frit udnytte opfindelsen. De vil også kunne udnytte den i nye kombinationer (med andre aktivstoffer eller hjælpestoffer), og de vil kunne få patent på sådanne nye produktformuleringer, hvis de opfylder betingelserne.

De generiske producenter verden over bruger denne mulighed for at udnytte et aktivstof, når patentperioden udløber. Der er ofte tale om store producenter, der agerer på markedet på samme måde som de originale producenter.

En af de største generiske producenter er danske Cheminova, der kun markedsfører få produkter her i landet (bl.a. nogle glyphosatbaserede ukrudtsmidler).

Markedsføringstilladelse

For at kunne udbyde et nyt produkt i handelen skal man have en markedsføringstilladelse. Det kræver, at virksomheden fremlægger særskilte tests og analyser, der dokumenterer produktets effekt på sundheden og for miljøet. Godkendelsen finder sted i to trin. Først skal selve aktivstoffet vurderes efter en procedure, der er fastlagt af EU og gælder for alle medlemsstater. Derefter skal importøren søge om markedsføringstilladelse i de enkelte medlemsstater og for hvert enkelt produkt. Landene har forskellige krav til de produkter, som de tillader på markedet. Det hænger bl.a. sammen med forskelle i klima, jordbundsforhold m.v.

EU-reglerne

EU-reglerne på området er fastsat i direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (pesticider).

Direktivet er ved at blive revideret. Planen er bl.a. at harmonisere medlemsstaternes godkendelser yderligere, jf. nedenfor. Det er uvist, hvornår forhandlingerne er afsluttet, så planerne er ikke taget i betragtning her.

Det nuværende direktivs formål er at sikre den frie handel med pesticider mellem medlemsstaterne og samtidig sikre et ensartet højt beskyttelsesniveau for mennesker, dyr og miljø.

Til det formål fører EU en liste over godkendte aktivstoffer (generelt omtalt som bilag I). Det er ikke tilladt at bruge et aktivstof, som ikke er opført på bilag I. Producenterne skal søge om at få deres midler optaget på bilaget, og de skal betale et gebyr, der dækker omkostningerne ved at få behandlet ansøgningen. I Danmark er gebyret 1,6 mio. kr. Derudover skal de fremlægge fuldstændig dokumentation for midlets egenskaber og virkninger for sundheden og for miljøet, hvilket nemt kan løbe op i adskillige millioner kr. og tage lang tid. Opgaven med at behandle ansøgningerne er fordelt mellem de forskellige medlemslande. Vurderingen af aktivstofferne afsluttes med, at ”Den Stående Plantekomité” får forelagt ansøgningen. Hvis komiteen godkender aktivstoffet, udsteder EU et direktiv.

Direktiv 91/414 betød, at nye aktivstoffer ikke kunne markedsføres, før de var godkendt og optaget på bilag I. De gamle aktivstoffer, dvs. dem, der var

tilladt, da direktivet trådte i kraft i 1991, skulle også søge om optagelse, men de kunne blive på markedet, indtil ansøgningen var færdigbehandlet.

Blandt de gamle aktivstoffer er de mest brugte og de potentielt mest skadelige blevet vurderet først. Processen med at behandle ansøgningerne er endnu ikke afsluttet. Tidsplanen er revideret flere gange, og målet er at være færdig senest i 2008, jf. tabel 8.6.

Tabel 8.6: Aktivstoffer godkendt pr. maj 2004

	Antal ansøgninger	Er optaget	Afvist optaget	Under vurdering
Gamle aktivstoffer	968	40	454	474
Nye aktivstoffer	105	511	7	47
I alt	1.073	91	461	521

Ann.: Der var pr. 1. januar 2006 godkendt 66 nye aktivstoffer i EU.

Et aktivstof kan maksimalt være på bilag I i 10 år. Herefter skal det vurderes igen. Revurderingen skal sikre, at et aktivstof er vurderet ud fra den nyeste viden på området. Herved kan der blive luget ud i gamle, skadelige aktivstoffer. Denne revurdering forudsætter nye prøver og ny forskning, men kravene vil normalt være mindre omfattende end ved den første vurdering.

Efterhånden som de gamle aktivstoffer bliver optaget på bilag I, skal medlemsstaterne inden for en frist igen vurdere de godkendelser til markedsføring, som de har givet til produkter, der indeholder dette aktivstof. Indehaverne af godkendelser kan derefter søge på ny. De skal her komme med ny dokumentation for produktet. Hvis virksomheden ikke kan fremlægge disse oplysninger inden for en nærmere fastsat periode i det enkelte tilfælde, skal myndighederne trække produktet ud af markedet. Det sikrer, at der i forlængelse af hele EU's revurdering af aktivstoffer også er en revurdering af produkterne.

De danske regler

Det er op til de enkelte medlemsstater at vurdere, om de vil tillade producenterne at markedsføre pesticidprodukter, der indeholder et aktivstof, som EU har godkendt.

Myndighedernes godkendelse af pesticider følger regler og procedurer, som er bestemt i direktivet, men det er muligt at tage nationale hensyn. I Danmark er der fx hensynet til grundvandressourcerne. Pligten til at søge om markedsføringstilladelse gælder både originalproducenter, generiske producenter og parallelimportører.

I det forslag til nyt direktiv, der for tiden er under udarbejdelse i EU, indgår overvejelser om at opdele landene i ensartede klimazoner. Inden for disse klimazoner skal myndighederne lægge hinandens vurdering til grund inden for visse rammer. Udfaldet af forslaget og de efterfølgende forhandlinger er endnu uvist.

Det er den virksomhed, der ønsker at importere (og videresælge) produktet, eller som selv ønsker at producere bekæmpelsesmidler til det danske marked, der skal søge godkendelse til markedsføring. Antallet af midler til landbruget udgør mindre end 200 fordelt på 15-20 godkendelsesindehavere.

Myndighederne kræver i dag en række oplysninger for at kunne godkende et pesticidprodukt. Kravet til oplysninger varierer, alt efter hvilke oplysninger, de i forvejen har adgang til, men der skal generelt kunne redegøres for, at midlet virker efter hensigten samt, hvordan det påvirker sundhed og miljø.

De data, som en virksomhed forelægger for miljømyndighederne i forbindelse med ansøgning om godkendelse/revurdering, kan ikke uden videre lægges til grund ved andre virksomheders ansøgninger efter aktivstoffets optagelse på bilag I. Det skyldes, at der med direktivet 91/414/EØF er indført regler om databeskyttelsesperioder. Perioden er på 10 år fra første gang, aktivstoffet er optaget på bilag I og 5 år ved revurdering.

Denne beskyttelse er indført, fordi der er en række omkostninger ved at foretage tests. Beskyttelsen sikrer, at konkurrenter ikke kan trække på andres indsats, uden at de selv bidrager til at dække omkostningerne. Reglen gælder udelukkende nye data. Når beskyttelsesperioden er udløbet, kan konkurrenter få godkendelse til markedsføring blot ved at henvise til, at de har fremstillet et produkt, som ligger tæt op ad et, der allerede markedsføres, og at miljømyndighederne derfor allerede ligger inde med oplysningerne, jf. senere om me-too ansøgninger.

Godkendelserne kan opdeles i 3 grupper.

Godkendelse af nye produkter

For at få en godkendelse skal aktivstoffet være opført på bilag I – der kan dog gives en foreløbig godkendelse. Hvis aktivstoffet er optaget på bilag I, skal man kun indsende oplysninger om produktet. Det kræver færre forsøg, men koster stadig adskillige mio. kr.

Det er hovedsageligt originalproducenterne, der falder ind under denne kategori. I enkelte tilfælde er der dog også generiske producenter, der sam-

mensætter helt nye produkter på grundlag af kendte aktivstoffer, der ikke længere er patentbeskyttet.

Det tager 3-4 år for miljømyndighederne at behandle en sådan ansøgning.

Me-too godkendelser

For ansøgninger, der bygger på et aktivstof, der allerede er godkendt til markedsføring i Danmark, er der smidigere regler – de såkaldte me-too ansøgninger. I disse tilfælde har myndighederne allerede oplysninger om aktivstoffet, og ansøgeren kan henvise til disse data. Det eneste, ansøgeren behøver at oplyse, er koncentration og renhedsprofil på aktivstoffet i sit produkt samt navn på og mængder af hjælpestoffer. Dette forudsætter, at patentperioden samt databeskyttelsesperioden er udløbet, jf. foran.

Denne procedure bruges mest af generiske producenter. Når de sammensætter deres produkt, forsøger de ofte at lægge sig tæt op ad det originale. Det giver flere fordele. For det første kan de få godkendt deres produkt hurtigere. En me-too ansøgning tager omkring 1-2 år at få behandlet. Det giver mulighed for at komme på markedet hurtigt, og mens produktet er aktuelt. Dernæst sparer ansøgeren omkostninger til undersøgelser. Markedsføringen bliver også lettere, hvis landmanden kender det oprindelige produkt.

For at få en me-too godkendelse – ved hjælp af henvisning til data for et andet produkt – må der kun være meget små udsving i forhold til det produkt, hvis data der henvises til. Der er derfor stort set tale om et identisk produkt.

Antallet af generiske produkter har været stigende i EU. De har i dag 19 pct. af det europæiske marked mod 13 pct. i 1999.

Parallelimportgodkendelse

Parallelimporterede produkter er identiske med produkter, der allerede er markedsført her i landet. Godkendelse kræver blot, at miljømyndighederne i eksportlandet (fx Tyskland) bekræfter, at formuleringen af produktet svarer til det, Miljøstyrelsen allerede har godkendt. Godkendelserne søges dels af ”rene” parallelimportører, men også af grovvarerelskaberne.

Parallelimportørerne køber bl.a. ind på spotmarkederne, hvor der kan være midlertidige prisnedsættelser. Hvis der er partier til overs i et land, fx pga. udsving i vejret, kan parallelimportørerne ofte købe disse restpartier til lave priser. Da der ikke sprøjtes samtidig i hele Europa, er indkøbsmønstrene også forskellige. Landmændenes indkøb er i nogle lande ved at være overstået, når de danske landmænd går i gang. Der er derfor mulighed for, at

parallelimportørerne kan udnytte de bevægelser, der altid vil være, især på et marked der er afhængigt af så usikre forhold som vejr og vind.

Parallelimportørerne er på den måde med til at sikre forsyningerne til landmanden til konkurrencedygtige priser. Grovvarereselskaberne bruger også parallelimportørerne til at presse prisen under de årlige forhandlinger om indkøb med producenterne.

Det tager ca. 3 mdr. at få behandlet en parallelansøgning. Da parallelimportørerne hyppigt køber ind på spotmarkedet, vil de oftere end andre skulle bruge nye godkendelser. Der er mulighed for at søge godkendelse til flere lande på én gang og have dem liggende i skuffen til senere brug. Det er imidlertid ikke af stor betydning for parallelimportørerne, da de mest interessante indkøb ofte vil være de nye aktuelle produkter, der sælges til en høj pris, og hvor de skal ud og ansøge om en ny godkendelse.

Revurdering

Uanset hvilken godkendelsestype, man har fået, er den tidsbegrænset og ender, når godkendelsen for det aktive stof udløber, dvs. efter højst 10 år. Når perioden er udløbet, skal produktet revurderes. Alle produkter med det samme aktivstof tages op til revurdering samtidig. Godkendelsesperioden varierer således afhængigt af udstedelsestidspunktet.

For de mest brugte aktivstoffer kan der blive tale om revurdering af adskillige produkter. Primo 2006 er der fx givet tilladelse til at markedsføre 50 produkter med glyphosat, der er et af de mest brugte aktivstoffer.

Hvis et produkt indeholder flere forskellige aktivstoffer, hvor tilladelserne udløber på forskellige tidspunkter, kan der blive kort tid mellem, at produktet kommer under revurdering.

Dertil hører, at myndighederne kan indkalde et produkt til ekstraordinær revurdering på et hvilket som helst tidspunkt, hvis der er kommet nye oplysninger om produktet, der har betydning for dets virkninger på fx miljø eller sundhed. Der er forskel i proceduren afhængigt af, om der er tale om ordinær eller ekstraordinær revurdering. Særlig indkaldelse af produkter bruges sjældent, men den har været praktiseret i forlængelse af den revurdering af alle aktivstoffer, der har været i EU.

Når der er tale om et almindeligt udløb af godkendelsen, skal alle, der har en godkendelse, søge om fornyelse senest 1 år før udløb.

Myndighederne vil i forbindelse med revurderingen ofte bede om yderligere oplysninger. Hvis ansøgeren ikke kommer med disse oplysninger inden en vis frist, skal produktet trækkes ud af markedet.

Fra det tidspunkt, hvor godkendelsen udløber, og indtil revurderingen er afsluttet, behandler de danske miljømyndigheder ikke nye ansøgninger for produkter med det pågældende aktivstof, hvis de ikke var nye på markedet, da godkendelsen udløb. I de øvrige europæiske lande, styrelsen har oplysninger om, fx England, Tyskland og Belgien, sættes ansøgninger ikke i bero i revurderingsfasen.

I de særlige situationer, hvor revurderingen skyldes, at myndighederne indkalder produkterne på markedet til ny vurdering, sker det samme, dog regnet fra det tidspunkt hvor myndighederne indkalder nye oplysninger.

Ændrede regler i revurderingsperioden

Den danske praksis omkring revurdering betyder, at kun de virksomheder, der har fået tilladelse til at markedsføre deres produkter, inden revurderingen starter, jf. foran, kan fortsætte med at sælge det, indtil revurderingen er færdig.

Det har ført til klager fra parallelimportørerne og de generiske producenter.

Det betyder nemlig, at parallelimportøren - så længe revurderingen løber - ikke kan få tilladelse til at importere og markedsføre midlet, selvom dette er fuldstændig identisk med det middel, der allerede er på markedet. Parallelimportørernes indkøb er ofte baseret på ad hoc tilbud i forskellige lande. Hvis parallelimportørerne ikke har godkendelser liggende, kan de ikke få adgang til markedet i revurderingsfasen.

Tilsvarende begrænsninger gælder for de generiske producenter. Generiske producenter, der gerne vil ind på markedet med et nyt produkt, der bygger på et aktivstof, der allerede er godkendt men under revurdering, vil ikke få deres ansøgning behandlet, før revurderingsfasen er slut. Det gælder, selv om der er tale om en formulering, der ligger tæt op ad den oprindelige. For me-too produkter sker dette til trods for, at de stort set er identiske med allerede markedsførte produkter.

Det kan trække ud at behandle ansøgninger om revurdering. Det er ikke ualmindeligt, at det varer 3-4 år eller længere. Revurderingen er først og fremmest baseret på, at de virksomheder, der allerede har fået en godkendelse, og som har indsendt ansøgning, fremlægger fyldestgørende materiale for produkternes virkninger. Parallelimportørerne og de generiske virksomheder

der peger på, at disse derved har en naturlig interesse i at trække processen i langdrag og unddrage sig nærgående konkurrence fra nye udbydere.

Der er ikke foretaget sammenlignende undersøgelser af sagsbehandlingstiden i Danmark og udlandet, så der er ikke belæg for at sige noget om eventuelle forskelle. Til gengæld er reglen om ikke at behandle nye ansøgninger i revurderingsperioden problematisk. Denne særlige, danske regel kommer til at fungere som beskyttelse af de eksisterende udbydere på markedet. Efter styrelsens vurdering må der lægges vægt på, at alle virksomheder, der godtgør, at de opfylder lovgivningens krav til pesticider, kan få tilladelse til at markedsføre dem på lige vilkår.

Parallelimportører og generiske producenter tilbyder en række produkter med samme aktivstoffer som originalproducenterne og med identisk eller stort set identisk formulering. Prismæssigt vil disse producenter prøve at presse originalproducenterne og lægge sig i underkanten af deres priser. De kan også være specielt tilpasset til danske forhold. Det er derfor vigtigt, at disse grupper ikke stilles dårligere end fx originalproducenterne, når det drejer sig om at få tilladelse til at markedsføre produkter.

Miljøstyrelsen har oplyst, at den gældende praksis hænger sammen med, at man er betænkelig ved at give tilladelse til flere producenter af et produkt, der er under revurdering, bl.a. fordi det kan medvirke til at forøge forbruget, og fordi der er risiko for at produkterne er skadelige. Miljøstyrelsen frygter, at der vil blive sprøjtet mere, hvis der er flere forskellige produkter at vælge mellem.

Disse betænkeligheder må dog omfatte samtlige produkter og ikke kun nye ansøgninger fra parallelimportører etc.

Parallelimportører bidrager således ikke med nye produkter. De satser på de produkter og sammensætninger, som de mærker der findes i forvejen, og lancerer dem under eget navn. Der bør derfor ikke være nogen betænkeligheder ved at behandle sådanne ansøgninger.

De generiske produkter konkurrerer med samme lignende aktivstof, som allerede har fået tilladelse til markedsføring. Det er ikke sandsynligt, at flere importører af samme type produkt skulle føre til, at grovvarerbranchen øger sine indkøb mærkbart.

For landmændene er pesticider dyre at bruge. Der er ikke grund til at antage, at landmændene øger forbruget, fordi der kommer flere produkter med samme aktivstof på markedet. De nye produkter vil sandsynligvis være billigere, men risikoen for, at det fører til en mærkbar forøgelse af sprøjtningen

på markerne, er lille. Erfaringerne viser, at bestræbelserne på at påvirke landbrugets pesticidforbrug skal hvile på en bred vifte af forskellige foranstaltninger. Mindre udsving i priserne spiller ikke nogen mærkbar rolle. Flere importører vil snarere føre til et øget produktudvalg – også af miljøvenlige midler.

Misbrug af dominerende stilling

9.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Forbuddet mod misbrug af dominerende stilling har rejst en del polemik de seneste år. Mange har kritiseret praksis på misbrugsområdet for at være for formalistisk og ufleksibel.

Kommissionen indledte i 2003 en analyse af misbrugsforbuddet i artikel 82. Resultatet er indtil videre et diskussionsoplæg, som blev offentliggjort i december 2005.¹

Analysen sætter fokus på de konkurrenceskadelige virkninger af dominerende virksomheders adfærd. Det betyder, at hvis en dominerende virksomheds adfærd hverken har eller vil få skadelige virkninger på konkurrencen, er der ikke tale om misbrug af dominerende stilling. Hidtil har der for nogen former for misbrugs vedkommende været en tendens til at se mere på adfærdens form end dens virkninger på markedet.

Baggrunden for den øgede fokus på de skadelige virkninger på markedet er, at artikel 82 kun skal fange sager, som skader forbrugervelfærden og en effektiv fordeling af ressourcerne. Denne tilgangsvinkel bevirker, at Kommissionen overvejer at indføre et såkaldt efficiensforsvar under artikel 82. Konsekvensen af dette er, at adfærd, som skader konkurrencen, under særlige omstændigheder skal kunne forsvares ud fra effektivitetsbetragtninger. Det vil sige, at hvis adfærden ud fra en samfundsmæssig betragtning afføder større fordele end ulemper, vil den ikke udgøre et misbrug af dominerende stilling.

Det er positivt, at Kommissionens har påbegyndt en omfattende gennemgang af artikel 82. Ligeledes er det positivt, at man bevæger sig i retning af en mere effekt-baseret analyse. En effekt-baseret analyse af misbrugsforbuddet vil tilpasse artikel 82 til artikel 81 og EU-fusionsreglerne, hvor en lignende analytisk tilgangsvinkel bliver anvendt. Derudover vil der også blive skabt en øget global ensretning, idet EU til en vis grad nærmer sig de amerikanske regler på området.

¹ DG Competition discussion paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses, Brussels, December 2005. Dokumentet kan findes på Kommissionens hjemmeside: http://www.europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/article_82_review.html.

Udspillet kan imidlertid også medføre, at det bliver sværere for virksomhederne at vurdere, om de er på den rigtige side af loven eller ej. Endvidere er der en risiko for, at misbrugssager i fremtiden bliver mere komplicerede og omkostningstunge. Det vil føre til længere sagsbehandlingstider. Fra et håndhævelsesmæssigt perspektiv kan det også vise sig at blive sværere at føre bevis for forsæt eller grov uagtsomhed i strafferetlige sager om misbrug af dominerende stilling.

Det er dog vanskeligt på nuværende tidspunkt at vurdere de fulde virkninger af Kommissionens forslag. Det skyldes for det første, at der kun er tale om et diskussionsoplæg og ikke en endelig policyudmelding. Derfor er det muligt, at nogle af forslagene ændres. For det andet er Kommissionen i gang med lignende tiltag på områderne for henholdsvis diskriminerende misbrug og udnyttende misbrug. For det tredje lægger flere dele af diskussionsoplægget op til fortolkning. Endelig er det et åbent spørgsmål, hvordan de foreslåede principper vil virke i praksis.

En ændring hen imod en effekt-baseret analyseform vil ikke lede til et radikalt skift i Kommissionens håndhævelse af artikel 82 i forhold til ekskluderende misbrug. Det må forventes, at langt hovedparten af de typer af sager, som har været ført hidtil, også vil blive ført i fremtiden.

Den foreslåede modernisering er en løbende proces både i EU og i medlemsstaterne. Processen er allerede startet; fx har effektivitetsvurderinger i de senere år vundet større og større indpas både i EU og i Danmark. Det er også muligt, at processen vil vare nogle år, inden man kan tale om en afklaring. Konkurrencestyrelsen vil arbejde for en fornuftig udmøntning af reformen, jf. betragtningerne i dette kapitel. Samtidig bør det fastholdes, at der skal gælde de samme konkurrenceretlige principper overalt i Europa.

9.2 AMERIKANSK RET

USA har over hundrede års erfaring med regulering af virksomheders ensidige adfærd på markedet. Reglerne herom findes primært i den såkaldte Sherman Act fra 1890. Ifølge dennes § 2 er det forbudt at opnå, forsvare eller forsøge at opnå en monopollignende stilling ved brug af ekskluderende adfærd.²

2

Se fx J. Bruce McDonald, *Section 2 and Article 82: Cowboys and Gentlemen. Tale holdt på College of Europe, Global Competition Law Centre, The Modernisation of Article 82, Second Annual Conference, Brussels, 16.-17. juni 2005. Talen kan hentes på <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/210873.htm>.*

De amerikanske regler adskiller sig på en række områder fra de gældende EU-retlige regler.

Grænsen for anvendelsen af de relevante regler ligger højere i USA end i EU. Denne højere grænse kommer bl.a. til udtryk ved, at der i USA normalt stilles krav om en markedsandel i omegnen af 70 pct., før reglerne kommer på tale.³ I Europa ligger denne grænse til tider væsentligt lavere.

En anden væsentlig forskel er, at Sherman Act § 2 ikke dækker udnyttende misbrug som fx urimeligt høje priser, hvilket står i modsætning til artikel 82.

Reguleringen af ekskluderende adfærd er i amerikansk ret baseret på tre hovedprincipper:

- ▲ Det er konkurrencen som sådan, reglerne bør beskytte, ikke virksomhederne på markedet.
- ▲ Selv en virksomhed med en monopollignende stilling på markedet skal have lov til at konkurrere aggressivt. Dette skal dog ske med lovlige midler såsom fx kvalitet, innovation og service (competition on the merits).
- ▲ Ensidig adfærd skal kun begrænses i det absolut nødvendige omfang.

Grænsen for, hvornår adfærd er ekskluderende, ligger generelt højere i USA end i EU. Herudover har amerikansk ret i modsætning til EU-retten været mere fokuseret på virkningerne på markedet af en given adfærd og på, om forbrugerne lider skade som følge af adfærden.

For så vidt angår effektivitetsbetragtninger, bliver disse tillagt betydning i vurderingen af ekskluderende adfærd. Den præcise betydning er dog ikke helt afklaret i amerikansk ret.⁴ Det er imidlertid klart, at effektivitetsbetragtninger spiller en stor rolle i flere dele af misbrugsanalysen under de amerikanske regler.

Den mere lempelige amerikanske tilgangsvinkel til virksomheders ensidige adfærd kan også ses på antallet af sager. Eksempelvis har Department of Justice i perioden 1996-2005 påbegyndt 109 sager efter Sherman Act § 2. Heraf er kun otte blevet henvist til domstolene.⁵ Der er ikke blevet idømt bøder for sådanne overtrædelser i denne periode. Håndhævelsen af overtræ-

3 Se fx Richard A. Posner, *Antitrust Law*, 2. udg., 2001, s. 196 og William C. Holmes, *Antitrust Law Handbook 2006 Edition*, 2005, s. 450ff.

4 Se Einer Elhauge, *Defining Better Monopolization Standards*, *Stanford Law Review*. Vol. 56:253, november 2003, s. 315ff.

5 Se Department of Justice Antitrust Division workload statistics FY 1996-2005 på <http://www.usdoj.gov/atr/public/workstats.htm>.

delse af § 2-forbuddet sker i stedet primært gennem civile erstatningssøgsmål. Disse udgør mellem 90-95 pct. af det samlede antal sager.⁶

Til sammenligning har Kommissionen i samme periode idømt bøder for mere end 6 mia. kr. i artikel 82-sager. Til gengæld har der indtil videre kun været meget få erstatningssager i EU på dette område.⁷

Boks 9.1: Virgin mod British Airways

En god illustration af forskellene mellem det amerikanske system og EU-systemet er to sager, som begge vedrørte British Airways' (BA) incitamentsordninger i forbindelse med salg af billetter gennem rejsebureauer. BA's ordninger blev fundet lovlige af de amerikanske domstole. Samme rabatsystem blev imidlertid erklæret i strid med artikel 82 af såvel Kommissionen som Retten i Første Instans.

Baggrunden for sagerne var, at BA tilbød rejsebureauer en række resultatpræmier for at fremme salget af BA's flybilletter. Nærmere bestemt var der tale om ordninger, hvor rejsebureauerne fik tildelt et beløb, hvis de nåede visse opstillede salgsmål. Disse mål var fastsat ud fra rejsebureauernes individuelle salg i det forudgående år. Præmierne blev udbetalt for hele den solgte mængde af BA-billetter og ikke kun på den del, der oversteg målet. Dvs. der var tale om såkaldte kumulative ordninger.¹

BA's konkurrent Virgin anlagde sag ved domstolene i USA og klagede til Europa-Kommissionen.

I den amerikanske sag påstod Virgin, at BA havde dumpet priserne med det formål, at BA skulle opnå eller opretholde monopolmagt på flyruter mellem fem amerikanske byer og Heathrow Lufthavn i London. Ifølge Virgin var ordningerne skyld i, at Virgin først kunne gå ind på markedet senere, end virksomheden ellers ville have gjort. De amerikanske domstole afviste sagen med den begrundelse, at Virgin ikke havde bevist, at BA's ordninger var til skade for forbrugerne.² Nærmere bestemt anførte Appelretten især, at Virgin ikke havde påvist de fornødne ekskluderende virkninger af BA's ordninger. Begrundelsen herfor var, at Virgin havde kunnet komme ind på markedet og erobre en væsentlig andel af markedet til trods for BA's incitamentssystem. Med andre ord fandt Appelretten, at det ikke var bevist, at BA's adfærd var udtryk for andet end god priskonkurrence.



6 Se fx Herbert Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy The Law of Competition and Its Practice*, 3. udgave, 2005, s. 602.

7 Se Kommissionens rapport *Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of the EC competition rules (Ashurst-rapporten)* af 31. august 2004, s. 1-1.

I EU-sagen mod BA kom såvel Kommissionen som Retten i Første Instans til det resultat, at BA's ordninger udgjorde diskriminerende loyalitetsrabatter i strid med artikel 82³. Retten tillagde det i sin afgørelse ikke betydning, om adfærden havde skadet konkurrencen. Den fastslog i stedet, at det afgørende var, om adfærden ville eller kunne have ekskluderende virkninger. Retten lagde vægt på, at præmierne ikke var betinget af nogen økonomisk modydelse, som begrundede dem. Resultatpræmierne var dermed ikke begrundet i effektivitetsgevinster eller besparelser, som var opnået ved salg af BA-billetter efter opnåelsen af de nævnte mål. Derimod bevirkede den kumulative karakter af ordningerne, at præmierne var loyalitetsskabende. At der kunne være tale om et misbrug, selvom konkurrenternes markedsandele var steget i perioden, forklarede Retten med, at i fraværet af BA's ordninger ville konkurrenternes markedsandele antageligt være vokset endnu mere.

Note 1: Se nedenfor afsnit 9.7.

Note 2: Se *Virgin Atl. Airways Ltd. v. British Airways Plc.*, 69 F. Supp. 2d 571, 581, 582 (S.D.N.Y. 1999) opretholdt af Appellretten i *Virgin Atlantic Airways Ltd. v. British Airways PLC*, 257 F.3d 256 (2d Cir. 07/24/2001).

Note 3: Se Kommissionens beslutning af 14. juli 1999 i sag 34.780 – *British Airways, EFT 2000 L 30/1* opretholdt af Retten i Første Instans i sag T-219/99 *British Airways mod Kommissionen*. Den 23. februar 2006 anbefalede Generaladvokaten i sagen, at EF-Domstolen opretholder Rettens afgørelse.

Det er afslutningsvist værd at nævne, at der i USA er blevet nedsat et udvalg, som skal undersøge behovet for at modernisere de amerikanske konkurrenceregler. Udvalget skal bl.a. gennemgå reglerne vedrørende virksomheders ensidige adfærd. Målet er, at udvalget i 2007 skal fremlægge en rapport med anbefalinger til moderniseringstiltag.⁸

9.3 DOMINANSBEGREBET

Det er en betingelse for at anvende artikel 82, at der er tale om en dominerende virksomhed. Kommissionen tager i sit udspil udgangspunkt i det gældende dominansbegreb. Der foreligger derfor en dominerende stilling, når en virksomhed indtager en så stærk økonomisk position, at den kan vanskeliggøre eller hindre, at en effektiv konkurrence bliver opretholdt på det pågældende marked. Det afgørende er, at den nævnte stilling på markedet giver virksomheden gode muligheder for at handle uafhængigt af konkurrenter, kunder og i sidste ende forbrugerne.

Kommissionen bemærker, at markedsandele er et vigtigt element ud af flere i vurderingen af, om der foreligger en dominerende stilling. Det er derfor meget sandsynligt, at en markedsandel på 50 pct. eller mere, der har været fastholdt i et stykke tid, indikerer, at der foreligger dominans. Det svarer stort set til de regler, der gælder i dag.

⁸ Udvalget kaldes *the Antitrust Modernization Commission*. Oplysninger herom kan findes på www.amc.gov.

Det er her vigtigt at være opmærksom på, at der også kan foreligge dominans ved lavere markedsandele end 50 pct. En analyse af den dominerende virksomheds markedsandel kan derfor ikke udgøre dominansvurderingen alene. Den skal underbygges af andre argumenter. Som en slags minimumsgrænse anfører Kommissionen dog, at virksomheder med en markedsandel på ikke mere end 25 pct. sjældent vil kunne være dominerende alene. Dette er i overensstemmelse med reglerne på fusionsområdet.

Det følger også af udspillet, at graden af dominans er relevant for selve misbrugsvurderingen. Det betyder, at jo mere dominerende en virksomhed er på et marked, jo strengere vil den blive vurderet, når det undersøges, om den har misbrugt sin dominerende stilling. Det gælder også i relation til en virksomheds mulighed for at bruge effektivitetsfordele som forsvar for sin adfærd. Kommissionen nævner, at virksomheder, som indtager en monopol-lignede stilling på markedet, sjældent vil kunne påvise, at deres ekskluderende adfærd afføder så mange fordele, at de opvejer de skadelige virkninger af adfærden. En monopol-lignede stilling foreligger, når virksomheden har en markedsandel på over 75 pct., og der samtidig næsten ikke er noget konkurrencepres tilbage fra aktuelle eller potentielle konkurrenter.

9.4 PRINCIPPER I KOMMISSIONENS FORSLAG

Dominerende virksomheders misbrug kan nogle gange komme til udtryk i adfærd, som på kort sigt fører til lavere priser. Dette gavner umiddelbart forbrugerne. Problemet er, at misbruget på længere sigt kan bevirke, at konkurrenterne til den dominerende virksomhed risikerer at blive afskåret fra markedet. Fx kan konkurrenter blive tvunget til at forlade markedet eller begrænse deres aktiviteter på dette. Alternativt kan potentielle konkurrenter blive forhindret i at komme ind på markedet. Konsekvensen er i sidste ende dårligere konkurrence til skade for forbrugerne.

Konkurrencemyndighedernes opgave i misbrugssager er at vurdere, om de langsigtede ulemper overstiger gevinsterne på kort sigt.

Denne vurdering kan foretages på forskellige måder. I den ene ende af skalaen ligger en såkaldt form-baseret analyse. Her bliver en dominerende virksomheds adfærd vurderet ud fra natur og form og ikke ud fra dens virkninger. Fordelen ved denne metode er, at virksomhederne klart ved, hvad de må og ikke må. Ulempen er, at man risikerer at forbyde adfærd, der reelt ikke skader konkurrencen.

I den anden ende af skalaen ligger den effekt-baserede analyse. Ifølge denne bliver spørgsmålet om misbrug udelukkende vurderet ud fra, om en given adfærd har skadelige virkninger på markedet. Fordelen ved denne model er, at man kun fanger de former for adfærd, der rent faktisk er skadelige for konkurrencen. På den anden side er det vanskeligere for virksomhederne at vide, hvornår de overtræder reglerne. Årsagen er, at denne vurdering kræver en detaljeret analyse af en given adfærds virkninger på markedet. Desuden kan det blive sværere for mindre virksomheder at lægge sag an for misbrug af dominerende stilling, da sagerne risikerer at blive både langstrakte og omkostningstunge. Dette stiller store krav til virksomhedernes ressourcer.

Kommissionen har i sit udspil valgt at placere sig et sted imellem de to nævnte yderpunkter – men i modsætning til i dag nærmest den effekt-baserede analyse. Baggrunden er, at man på den ene side ønsker, at artikel 82 kun skal forbyde adfærd, som reelt skader konkurrencen. På den anden side vil man tilstræbe, at virksomheder og myndigheder kan forudsige, hvor grænserne for reglerne går.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at visse typer af adfærd kan have både ekskluderende og diskriminerende virkninger. Da Kommissionens tanker vedrørende en modernisering af diskriminationsforbuddet endnu ikke foreligger, er det uklart, hvordan disse former for adfærd vil blive behandlet i fremtidige sager. I det følgende vil Kommissionens nye analysemodel for, hvornår dominerende virksomheders adfærd udgør et ekskluderende misbrug, blive præsenteret. Udgangspunktet er udvalgte former for misbrug.

Kommissionens analysemodel for, hvornår der foreligger ekskluderende misbrug, består af tre trin:

1. Er adfærden egnet til at have afskærmende virkninger?
2. Har adfærden eller vil den få afskærmende virkninger på markedet?
3. Kan den dominerende virksomhed forsvare sin adfærd?

Er adfærden egnet til at have afskærmende virkninger?

Adfærden skal for det første være egnet til at have afskærmende virkninger på markedet. Med andre ord: adfærdstypen skal have potentialet til at virke afskærmende. Dvs., at man først ser på dens form og karakter. Vil adfærden ikke potentielt kunne afskærme markedet, er der ingen grund til at gå videre med analysen. Dermed udgør vurderingen af egnethed det indledende skridt i analysen. Hvis adfærden slet ikke er egnet til at udgøre en konkurrencebegrænsning i første omgang, vil den naturligvis heller ikke kunne have sådanne virkninger på markedet. Det er i så fald ikke nødvendigt at gå

skridtet videre og undersøge, om adfærden rent faktisk skader konkurrencen. Dette led af analysen skiller dermed de adfærdstyper, der er omfattet af artikel 82, fra de typer af adfærd, der ikke er.

På den anden side er det ikke tilstrækkeligt i sig selv, at adfærden ud fra sin form og type potentielt kan begrænse konkurrencen. Dertil kræves yderligere, at adfærden sandsynligvis vil få konkurrenceskadelige virkninger.

Har adfærden eller vil den få afskærmende virkninger på markedet?

Hvis der er tale om en adfærdstype, som er egnet til at afskærme markedet og dermed omfattet af artikel 82's anvendelsesområde, skal man se på, om den også har eller vil få afskærmende virkninger. Kun hvis dette er tilfældet, vil artikel 82 kunne være overtrådt.

Først stilles to spørgsmål: Har adfærden afskærmende virkninger på markedet? Hvis ja, er disse virkninger så reelt et problem for konkurrencen? Om der er et reelt problem for konkurrencen afhænger af, i hvilket omfang konkurrencen bliver begrænset på grund af de afskærmende virkninger.

For det første er det af betydning, hvor stor en del af markedet, der er påvirket af adfærden. Jo større omfang adfærden har, jo mere sandsynligt er det, at den vil have skadelige virkninger. Her spiller graden af dominans ind i vurderingen. Jo mere dominerende virksomheden er, jo mere begrænset vil den resterende konkurrence være. Dermed skal der mindre til, for at dens adfærd udgør et konkurrencemæssigt problem.

Dernæst kan det være relevant, om adfærden er rettet mod visse bestemte kunder eller konkurrenter. Fx kan ses på, om adfærden er målrettet mod konkurrenternes vigtigste kunder. En sådan form for skadelig selektivitet giver den dominerende virksomhed mulighed for at rette sin adfærd mod de områder af markedet, hvor den gør mest skade på konkurrencen. Derfor skal der i sådanne tilfælde mindre til for at statuere misbrug.

Når det undersøges, om en given adfærd har afskærmende virkninger, er det nødvendigt at opstille en standard, som de dominerende virksomheders adfærd kan blive vurderet ud fra. Kommissionen sonderer her mellem de typer af adfærd, som automatisk har et element af afskærmning i sig, og de typer adfærd, hvor dette ikke er tilfældet. Et eksempel på den første type af adfærd er eksklusive købsaftaler. Sådanne aftaler afskærmer i sin natur en del af markedet. Omfanget af de afskærmende virkninger afhænger af, hvor

mange kunder og hvor stor en del af disses behov, der er dækket af eksklusive købsaftaler. Derfor skal sådanne aftaler vurderes ud fra, hvor udbredte de er på markedet.⁹

Misbrug som følge af den dominerende virksomheds priser på markedet giver anledning til et særligt problem. Udgangspunktet er, at konkurrence på pris er godt og til forbrugernes fordel. Imidlertid er der også tilfælde, hvor for lave priser er skadelige for konkurrencen på lang sigt. Eksempler på dette er prisdumping (predatory pricing) og visse former for rabatter. I disse sager er det nødvendigt nærmere at definere, hvor grænsen mellem sund priskonkurrence og konkurrenceskadelige lave priser går.

Kommissionen har valgt at bruge en test, hvorefter prisadfærd er ekskluderende, hvis den er i stand til at udelukke en konkurrent, som er mindst lige så effektiv som den dominerende virksomhed.¹⁰ Sagt på en anden måde: ville den dominerende virksomhed selv blive ekskluderet fra markedet, hvis den var ”offer” for en adfærd, der svarede til dens egen? Denne test betyder, at den dominerende virksomhed selv bliver pejlemærke for, hvor grænsen mellem god og dårlig priskonkurrence går. Som udgangspunktet for vurderingen af prisbaserede misbrug har Kommissionen derfor valgt at benytte den dominerende virksomheds egne omkostninger.

Baggrunden for valget af denne test er, at man ikke vil have, at den dominerende virksomhed skal tvinges til at tilpasse sig mindre effektive konkurrenters eventuelle højere priser. Det ville blive konsekvensen, hvis man ikke tillod den dominerende virksomhed at prissætte helt ned til sine egne omkostninger. En sådan praksis ville ikke stimulere effektivitet og god konkurrence.

Nogle gange kan det dog være i forbrugernes interesse at beskytte konkurrenter, der *endnu ikke* er blevet lige så effektive som den dominerende virksomhed. Fx skal nye virksomheder ofte bruge en indlæringsperiode for at blive lige så effektive som de eksisterende virksomheder på markedet. Et andet eksempel er, at den dominerende virksomhed kan have opnået nogle fordele ved at være den første på markedet. Fordele som konkurrenterne ikke umiddelbart kan matche. I sådanne tilfælde skal ”as efficient-testen” anvendes i lyset af den konkrete markeds kontekst. Derfor kan nye virksomheder have brug for en vis beskyttelse i deres første levetid. Det afgørende er, at det er i forbrugernes interesse, at disse konkurrenter bliver beskyttet. Dvs. at konkurrenterne over tid skal kunne udvikle sig til at være effektive konkurrenter på markedet.

⁹ Se fx Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005 i Carlsbergs standardaftaler med horeca-sektoren.

¹⁰ Denne test er kendt som den såkaldte ”hypothetical as efficient competitor”-test.

Hvor en adfærd tydeligvis ikke er udtryk for konkurrence på kvalitet m.v. (competition on the merits), formoder Kommissionen, at der er tale om et misbrug af en dominerende stilling. Det gælder især ekskluderende adfærd, som tydeligvis ikke leder til effektivitetsfordele. Sådan adfærd er kun til skade for konkurrencen.

Boks 9.2: Elementer i effektivvurdering

- ▲ Har adfærden afskærmende virkninger på markedet?
- ▲ Hvis ja, er disse virkninger reelt et problem for konkurrenten?

Kan den dominerende virksomhed forsvare sin adfærd?

Den tredje del af testen består i, om den dominerende virksomhed kan forsvare sin adfærd på markedet. Det vil sige, at selv om en adfærd har eller vil få ekskluderende virkninger på markedet, kan den være lovlig.

En dominerende virksomhed kan forsvare sin adfærd ved at bevise, at adfærden er nødvendig på grund af eksterne faktorer, som ikke kan tilregnes den dominerende virksomhed. Det kan fx være, at adfærden skyldes konkurrenternes aggressive adfærd på markedet (meeting competition defence).

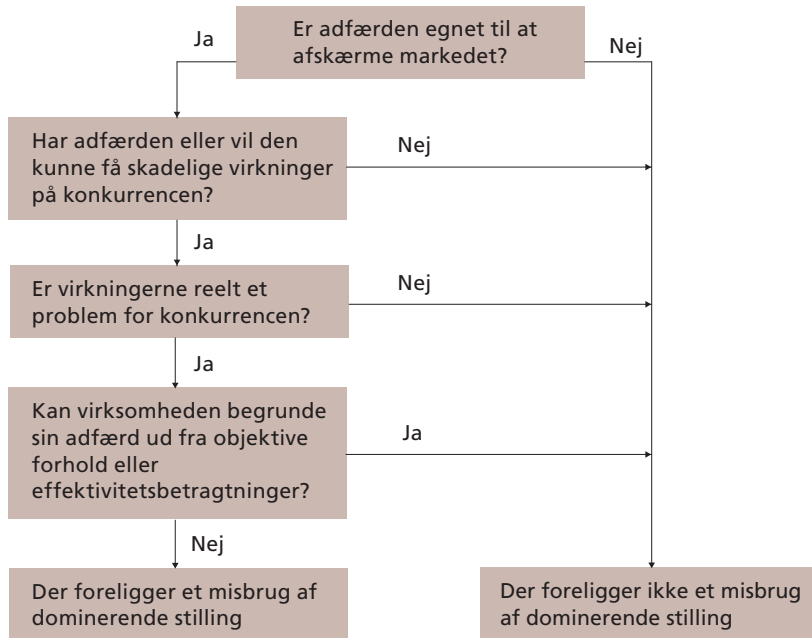
Det er den dominerende virksomhed, som skal løfte bevisbyrden for, at der foreligger sådanne eksterne faktorer.

Som noget nyt foreslår Kommissionen at indføre et såkaldt efficiensforsvar under artikel 82. Forslaget minder meget om reglen i artikel 81, stk. 3. Det betyder, at dominerende virksomheder i et vist omfang kan påberåbe sig effektivitetsfordele i artikel 82-sager.¹¹

11

Efficiensforsvaret behandles mere detaljeret i afsnit 9.9.

Figur 9.1: Rutediagram over Kommissionens foreslåede analysemodel



I det følgende beskrives, hvordan visse almindelige misbrugsformer vil blive vurderet under den foreslåede analysemodel. Det drejer sig om:¹²

- ▲ Prisdumping (predatory pricing)
- ▲ Eksklusive købsaftaler
- ▲ Rabatter
- ▲ Leveringsnægtelse/Leveringsstandsning

9.5 PRISDUMPING¹³

Prisdumping er, når en dominerende virksomhed fastsætter en tabsgivende lav pris i håb om over tid at kunne bibeholde eller styrke sin dominerende position. Det kan fx ske ved, at mindre konkurrenter forlader markedet, da de ikke kan matche den dominerende virksomheds priser.

¹² Diskussionsoplægget behandler også tying og bundling. Af pladsmæssige hensyn vil disse misbrugsformer dog ikke blive behandlet selvstændigt i dette kapitel. Se nærmere om bundling i Konkurrenceregulering 2004, kapitel 8.

¹³ Prisdumping kaldes på engelsk predatory pricing. Se mere om dette emne i Konkurrenceregulering 2004, kapitel 6.

Selv om prisdumping umiddelbart fører til lavere priser, bliver forbrugerne i sidste ende stillet ringere. Konsekvensen er nemlig færre virksomheder på markedet og dermed dårligere konkurrence. Det betyder på sigt højere priser og færre valgmuligheder.

Forbuddet mod prisdumping må derfor afveje de kortsigtede fordele ved en forstærket priskonkurrence mod de langsigtede ulemper. Afgørende er at sikre, at grænsen mellem almindelig sund priskonkurrence og skadelig prisdumping ikke overskrides.

I praksis bliver denne grænsedragning foretaget ved at se på, om den dominerende virksomheds priser ligger under dens omkostninger. Hvis en dominerende virksomhed prissætter så lavt, at den lider tab, hver gang en enhed bliver solgt, vil der ofte ikke være anden forklaring, end at virksomheden forsøger at trænge konkurrenterne ud af markedet. På den anden side skal konkurrencereglerne ikke unødigt hindre den dominerende virksomhed i at tilbyde lave priser. Det er derfor den dominerende virksomheds egne omkostninger, som er relevante for vurderingen. Det springende punkt er, hvilket mål for omkostningerne, der skal benyttes.

Der er dog også legitime grunde til, at en dominerende virksomhed sælger varer til en lav pris. Et eksempel kan være et pludseligt fald i efterspørgslen. Et andet eksempel er udsalg af forgængelige eller forældede varer. Udsalg af fx et lager af varer tæt på sidste holdbarhedsdato til en pris under den samlede omkostning pr. enhed er derfor ikke prisdumping. Ligeledes kan det være nødvendigt at sænke priserne for at komme ind på et marked med et nyt produkt og for at gøre forbrugerne bekendte med produktet.

Ønsker man at påvise, at en dominerende virksomhed udfører prisdumping, er det derfor nødvendigt at sandsynliggøre, at virksomheden taber penge pga. dens lave priser. Der foreligger på den måde en *formodning* om prisdumping, hvis den dominerende virksomhed fastsætter en så lav pris, at den umiddelbart lider et tab. Der skal vel at mærke være tale om et tab, som kunne være *undgået* med en højere pris eller ved at begrænse produktionen. Hvis virksomheden med vilje accepterer et tab, må formålet med adfærden som udgangspunkt være at eliminere konkurrenter.

Boks 9.3: Relevante omkostningsbegreber i sager om prisdumping

Der eksisterer forskellige omkostningsbegreber af relevans i sager om prisdumping. Producerer den relevante virksomhed kun ét produkt, ser man på følgende begreber:

Gennemsnitlige, variable omkostninger (average variable costs – AVC):

Den del af virksomhedens omkostninger, som direkte afhænger af, hvor meget der produceres. Ved at se på gennemsnittet, måles omkostningerne pr. produceret enhed. På lang sigt er alle omkostninger i princippet variable. Derfor er det vigtigt at fastlægge den relevante tidsperiode. I sager om prisdumping er denne periode normalt mindst af samme længde som tidsrummet, hvori misbruget har fundet sted.

Gennemsnitlige, samlede omkostninger (average total costs – ATC):

Virksomhedens samlede omkostninger, bestående af både de variable omkostninger samt de faste omkostninger. Igen beregnet pr. produceret enhed. De faste omkostninger er dem, som ikke påvirkes af, om der produceres meget eller lidt.

Gennemsnitlige, undgåelige omkostninger (average avoidable costs – AAC):

De omkostninger, som virksomheden kunne undgå at skulle afholde, hvis den ikke havde produceret en given mængde, beregnet pr. produceret enhed. Heri indgår naturligvis de variable omkostninger. Derudover indgår også den del af de faste omkostninger, som kun skal afholdes, hvis den givne mængde rent faktisk bliver produceret. Disse faste omkostninger kan være investeringer i øget produktionskapacitet for at kunne producere mere – fx i forbindelse med prisdumping.¹

Sammenhængen mellem de tre størrelser er derfor, at ATC er størst, AVC mindst, mens AAC ligger et sted imellem.

Hvis virksomheden producerer *mere end ét* produkt, bliver tingene lidt mere komplicerede. Det er nu ikke længere oplagt, hvordan man skal bestemme ATC og AVC for ét bestemt produkt, da mange omkostninger er fælles for alle produkter, såsom fx administration. Som hovedregel vil man i sådanne tilfælde fordele de fælles omkostninger efter produkternes andel af den samlede omsætning.

Ved AAC forstår man stadig de omkostninger, som virksomheden ikke skal afholde, hvis den ikke havde produceret en given mængde af et givent produkt. Dog indgår nu kun den del af de variable omkostninger, som entydigt tilfalder produktionen af produktet, da kun denne del er undgåelig. Den del af de variable omkostninger, som deles med andre produkter, kan ikke undgås og er derfor ikke



med i AAC. Fx kan et slagteri ikke undgå omkostningerne ved at slagte hvert svin, fordi det stopper med at producere skinker, hvis det stadig producerer koteletter.

I visse tilfælde med multi-produkt-virksomheder benytter man et helt andet begreb end AAC, nemlig:

Langsigtede, gennemsnitlige meromkostninger (long run average incremental costs – LAIC):

Alle ekstra omkostninger som følge af produktionen af et bestemt produkt. LAIC beregnes over en længere tidshorison end de øvrige begreber og inkluderer alle ekstra omkostninger, der i tidens løb er afholdt for at producere produktet. Dermed vil den relevante tidshorison normalt være mindst af samme længde som det tidsrum, hvori misbruget har fundet sted, og ofte længere.

Som oftest vil LAIC ligge over AAC. Grunden er, at LAIC medtager alle investeringer foretaget for at producere produktet i det hele taget, mens AAC kun medtager de investeringer, som er lavet for at producere en given ekstra mængde. Det er Konkurrencestyrelsens erfaring, at sådanne opgørelser er særligt vanskelige at foretage i praksis.

Note 1: Kommissionen skriver om AAC: "Average avoidable cost is the average of the costs that could have been avoided if the company had not produced a discrete amount of (extra) output, in this case usually the amount allegedly subject to abusive conduct." Se s. 20 i diskussionsoplægget.

Der findes ikke mange afgørelser om prisdumping i hverken dansk eller EU-praksis. Den nugældende test vedrørende prisdumping stammer fra den såkaldte AKZO-dom¹⁴ og kan opridses på følgende måde:

- ▲ Ligger prisen under den del af den dominerende virksomheds omkostninger, som direkte afhænger af, hvor meget der bliver produceret, fordelt pr. enhed (kaldes AVC – se boks 9.3), gælder der en formodning om, at der er tale om prisdumping. Det er ikke nødvendigt for konkurrencemyndighederne at dokumentere, at den dominerende virksomhed har haft en plan om at drive en konkurrent ud af markedet.
- ▲ Ligger prisen over AVC men under virksomhedens samlede omkostninger, fordelt pr. enhed (ATC – se boks 9.3), skal der ud over den lave pris også være bevis for, at den dominerende virksomhed havde til hensigt at eliminere en konkurrent.
- ▲ En pris over de gennemsnitlige samlede omkostninger er som hovedregel ikke udtryk for prisdumping.

Kommissionen bibeholder denne test i sit moderniseringsudspil. Dog bliver grænsen for formodningsreglen ændret fra AVC til de såkaldte *gennemsnitlige undgåelige omkostninger* (AAC – se boks 9.3). Dvs. de omkostninger, den dominerende virksomhed kunne have undgået at afholde, hvis den havde undladt at producere den mængde varer, som den sælger ekstra pga. de lave priser. Som altid er omkostningerne målt pr. solgt enhed.

Som hovedregel vil ændringen betyde en forhøjelse af grænsen for formodningsreglen, da AAC typisk ligger over AVC. I AAC indgår nemlig alle de omkostninger, som skal afholdes for at tilvejebringe den ekstra mængde output, som følger af misbruget. Disse indgår ikke i AVC. I sager om prisdumping vil den dominerende virksomhed ofte være nødt til at udvide sin kapacitet for at kunne håndtere den øgede efterspørgsel, som den lave pris medfører. Dermed bliver anvendelsesområdet for formodningsreglen i prisdumpingforbuddet i mange tilfælde større.

Hvis den dominerende virksomhed producerer mere end ét produkt, kan det dog forekomme, at anvendelsesområdet for formodningsreglen bliver mindre. Dette kan være tilfældet, hvis to produkter produceres sammen, sådan at de samlede omkostninger ikke falder nævneværdigt, blot fordi produktionen af det ene produkt aftager. Konsekvensen er en meget lav AAC, selv om AVC er af anseelig størrelse.

I enkelte sager bruger Kommissionen både i sit udspil og sin nuværende praksis et andet begreb end AAC benyttet som grænse for formodningsreglen. Det er de såkaldte langsigtede, gennemsnitlige meromkostninger (LAIC – se boks 9.3). Det vil fx være tilfældet i udvalgte brancher, hvor virksomhederne sælger flere produkter.

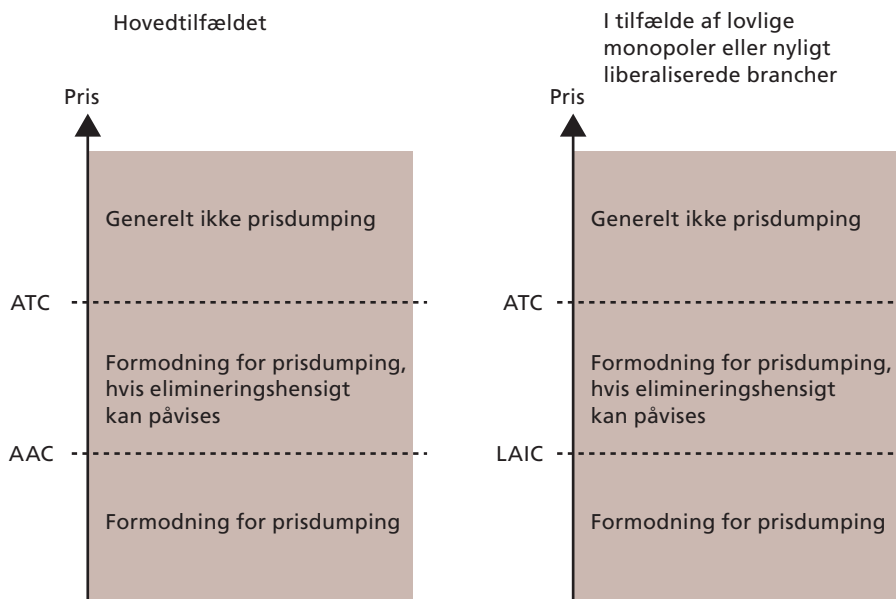
I sager, hvor en virksomhed har et legalt monopol (typisk forskellige former for forsyningsvirksomhed), og denne virksomhed også ønsker at optræde på et andet marked, der ligger udover dens hovedvirke, er det relevant at sammenligne prisen med LAIC. Dette omkostningsmål omfatter netop de samlede omkostninger for virksomheden ved at optræde på dette andet marked. Argumentet er, at virksomheden ikke skal kunne bruge sit monopol på ét marked til at eliminere konkurrenter på et andet. Derfor skal prisen som minimum dække alle ekstraomkostninger ved at træde ind på det nye marked. Et eksempel af anvendelsen af LAIC kan være postvæsenet, der også ønsker at distribuere reklamer.

Man vil ligeledes benytte LAIC i sager med nyligt liberaliserede brancher med høje faste omkostninger og meget lave variable omkostninger (fx telesektoren). AAC vil nemlig ofte være tæt på nul i sådanne tilfælde. Brugen af LAIC betyder her, at priser på bestemte produkter ikke må ligge under

de samlede omkostninger ved at levere produktet. Heri indgår dermed også investeringer i forbindelse med at tilbyde produktet første gang – det kan fx være udgifter til at etablere et net til 3G-mobiltelefoni.

Baggrunden for at anvende LAIC visse steder er derfor at sørge for, at virksomheder, der nyder en særlig beskyttet position pga. nuværende eller tidligere legale monopoler, ikke udnytter denne position til at eliminere konkurrenter. Ved at bruge LAIC sikrer man, at disse virksomheder som minimum skal dække deres samlede omkostninger ved at tilbyde et bestemt produkt. LAIC ligger som hovedregel over AAC. Dermed betyder brugen af førstnævnte, at anvendelsesområdet for formodningsreglen udvides.

Figur 9.2: Illustration af forbuddet mod prisdumping



9.6 EKSKLUSIVE KØBSAFTALER

Eksklusive købsaftaler pålægger køberen at lægge hele eller den væsentligste del af sit samlede køb hos den dominerende virksomhed. Eksklusive købsaftaler begrænser i deres natur konkurrencen, idet de i vidt omfang afskærer konkurrenterne fra at sælge til de kunder, der er omfattet af disse aftaler. Imidlertid kan eksklusive købsaftaler også have mange fordele. Fx kan de give den dominerende virksomhed incitament til at foretage kundespecifikke investeringer.

Det er derfor vigtigt at drage en grænse for, hvornår eksklusive købsaftaler er lovlige, og hvornår de udgør et misbrug af dominerende stilling.

Eksklusive købsaftaler har hidtil været underkastet et per se-lignende forbud.¹⁵

Udgangspunktet er, at jo større del af markedet en dominerende virksomheds eksklusive købsaftaler dækker, jo større er det konkurrenceretlige problem. Det er her relevant at se på, hvor stor en del af sit kundegrundlag den dominerende virksomhed har underkastet sådanne aftaler. Desuden er vigtigt at se på, hvor stor en del af kundernes behov, der er omfattet af aftalerne.

Der kan dog forekomme tilfælde, hvor de konkrete omstændigheder kan medføre, at kun en mindre del af markedet behøver at være omfattet af købsforpligtelser, for at der foreligger misbrug af dominerede stilling.

En sådan omstændighed kunne fx være, at den dominerende virksomhed har en stærk dominerende stilling på det pågældende marked. Et andet tilfælde kunne være, hvor de eksklusive købsaftaler er rettet mod kunder eller kundegrupper, som er særligt vigtige for konkurrenterne.

Det er dermed et åbent spørgsmål i Kommissionens udspil, i hvilket omfang eksklusive købsaftaler er ulovlige, da dette afhænger af de konkrete forhold.

9.7 RABATTER

Rabatter er et ofte benyttet kommercielt værktøj. Rabatter har umiddelbart den fordel, at kunden skal betale en lavere pris for sine varer. Rabatter kan dog også være et middel, som en dominerende virksomhed kan benytte til at udelukke eksisterende eller potentielle konkurrenter fra markedet.

Efter den nugældende praksis vedrørende rabatter er det op til konkurrencemyndigheden at påvise, at et rabatsystem har en kundebindende effekt. Herefter påhviler det den dominerende virksomhed at påvise, at rabatsystemet er begrundet i omkostningsbesparelser opnået ved samhandlen med den kunde, som får rabatten.¹⁶

¹⁵ Se fx sag 85/76 *Hoffmann-La Roche og Co. AG mod Kommissionen*, Saml. 1979, 461, præmis 89. Se dog også Kommissionens seneste beslutning på området af 29. marts 2006 i sag 38.113 *Prokent-Tomra*, hvor Kommissionen bl.a. foretager en grundig analyse af virkningerne på konkurrencen af de omhandlede eksklusive købsaftaler. Beslutningen er endnu ikke offentliggjort.

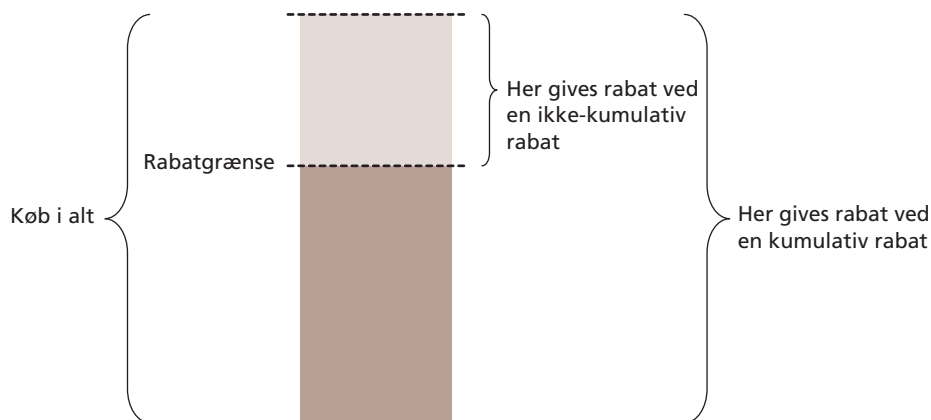
¹⁶ Se fx Konkurrenceankenævnets kendelse af 17. maj 2002 i LK A/S mod Konkurrencerådet. Sagen er blevet opretholdt ved Østre Landsrets dom af 6. december 2005 i sag *Lauritz Knudsen mod Konkurrencerådet*. Sagen er pt. under anke til Højesteret.

I det følgende vil Kommissionens nye bud på, hvornår rabatter udgør et ekskluderende misbrug blive præsenteret med udgangspunkt i udvalgte rabatformer.

Rabatter kan antage et utal af former. Særligt vigtige er to overordnede grupper. Det drejer sig for det første om de såkaldte kumulative rabatter – en rabat på hele kundens køb, hvis købet overstiger en bestemt rabatgrænse. For det andet om ikke-kumulative rabatter, som er en rabat på den del af kundens køb, der overstiger en nærmere fastsat rabatgrænse.

Kumulative rabatter er mest bekymrende set fra et konkurrenceretligt synspunkt. Årsagen hertil er, at de oftest leder til væsentligt højere prisreduktioner end ikke-kumulative rabatter på den del af markedet, der er udsat for konkurrence. Det kan illustreres på følgende måde:

Figur 9.3: Illustration af kumulative og ikke-kumulative rabatter



Kumulative rabatter

En kumulativ rabat giver kunden rabat på dennes køb, når købet overstiger en bestemt grænse. Denne grænse kan være en mængde, et beløb eller en procentdel af kundens samlede behov. Rabatten bliver med andre ord udløst på hele det hidtidige køb, når grænsen nås. Tilmed er alt køb udover grænsen også omfattet af rabatten. Denne type rabat bliver også betegnet som en *retroaktiv rabat*.

Ofte vil kunderne i forvejen købe en vis mængde hos den dominerende virksomhed – også uden rabat. Det kan være fordi den dominerende virksomheds "brand" ikke er til at komme uden om, eller fordi konkurrenterne

ikke har tilstrækkelig kapacitet til at dække hele markedet. Dermed vil den dominerende virksomhed for mange kunder være en *uundgåelig samhandelspartner*.

Det betyder, at den dominerende virksomhed reelt ikke behøver at konkurrere om en del af kundernes behov. Får kunderne tilbudt en kumulativ rabat, hvis de køber resten af deres behov samme sted, bliver der skabt en såkaldt *loyalitetsskabende effekt*. Denne effekt opstår, fordi den dominerende virksomhed kan kræve en høj pris for den del af kundernes behov, som ikke er udsat for konkurrence. Samtidig kan den via den kumulerede rabat reelt tilbyde en meget lav (sometider negativ) pris for den del af kundernes behov, som er udsat for konkurrence. Derved får kunderne et stærkt incitament til også at købe den konkurrenceudsatte del af deres behov hos den dominerende virksomhed. På den måde går de ikke glip af den opsparede rabat på den ikke-konkurrenceudsatte del af deres behov.

Hvis andre virksomheder ønsker at sælge til kunden, er de nødsaget til at give en rabat, der ikke blot modsvare den dominerende virksomheds rabat på den konkurrenceudsatte del af kundens køb. Prisen skal også modsvare rabatten på den ikke-konkurrenceudsatte del. Ofte vil konkurrerende virksomheder ikke have mulighed for at tilbyde en sådan pris, hvis de samtidig skal have dækket deres omkostninger. Rabatten kan dermed drive konkurrenter ud af markedet til skade for konkurrencen.

Konkurrencemyndighedernes opgave er at vurdere, hvorvidt en kumulativ rabat reelt betyder, at den dominerende virksomhed driver konkurrenterne ud af markedet, eller at nye virksomheder ikke kan komme ind på dette. Spørgsmålet er, om lige så effektive konkurrenter og nye virksomheder har mulighed for at konkurrere til en pris, der samtidig dækker deres omkostninger. Er dette ikke tilfældet, er rabatten ekskluderende.

Boks 9.4: Eksempel på kumulativ rabat

En dominerende virksomhed sælger en vare til en pris på 100 kr. Ved et køb på mindst 7.000 stk. udløses en kumulativ rabat på 3 pct. Prisen med rabat er dermed 97 kr. Antag, at alle kunder lige akkurat skal bruge 7.000 stk., og at en ny virksomhed forventes at kunne erobre 10 pct. af kundernes samlede køb, hvis den træder ind på markedet. Dvs. 700 stk. for hver kunde.

En kunde, der i forvejen køber 6.300 stk. hos den dominerende virksomhed, skal betale følgende stykpris for de sidste 700 stk., hvis disse bliver købt samme sted:

$$\frac{97 \cdot 7.000 - 100 \cdot 6.300}{700} = 70 \text{ kr.}$$



Dermed er en ny virksomhed nødt til at sætte en pris på maksimalt 70 kr., hvis den skal have mulighed for at konkurrere, uagtet at den dominerende virksomhed sætter en pris på 97 kr. Hvis de 70 kr. ikke kan dække den nye virksomheds samlede stykkomkostninger (ATC¹), bliver rabatten anset for at være ekskluderende, da det ikke vil være profitabelt for den nye virksomhed at træde ind på markedet. Dette er selvfølgelig under ”as-efficient-forudsætningen”. Altså at den nye virksomhed har samme omkostningsstruktur som den dominerende virksomhed.

Note 1: Bemærk, at man benytter ATC frem for AAC. Grunden er, at rabatter normalt har en lang tidshorison, inden for hvilken alle omkostninger er undgåelige. Dermed er AAC identisk med ATC.

Hvis den dominerende virksomhed ikke er en uundgåelig samhandelspartner, er der som udgangspunkt konkurrence om kundernes fulde behov. I sådanne tilfælde er rabatter kun ekskluderende, hvis de fører til, at den dominerende virksomhed udøver prisdumping.

Normalt omhandler konkrete rabatsager egentlige rabatsystemer med mange rabatsatser og rabatgrænser. Boks 9.5 viser et eksempel på, hvordan sådan et rabatsystem vil blive analyseret.

Boks 9.5: Ekskluderende effekt af kumulative rabatsystemer

I følgende eksempel anvender den dominerende virksomhed et system bestående af fire rabatgrænser med tilhørende kumulative rabatsatser. Varen koster 100 kr. uden rabat. En konkurrent, der ønsker at træde ind på markedet, skal som minimum erobre 10 pct. af markedet for at være fuldt ud effektiv.¹ Konkurrencemyndighederne vil som udgangspunkt vurdere, om en konkurrent kan overleve på markedet, hvis den rent faktisk erobrer disse 10 pct.

Rabatgrænse, stk.	Rabatsats, pct.	Pris, kr. pr. stk.	90 pct., stk.	10 pct., stk.	Effektiv pris for 10 pct., kr. pr. stk.
5.000	1	99	4.500	500	90
10.000	2	98	9.000	1.000	89
20.000	4	96	18.000	2.000	78
30.000	6	94	27.000	3.000	76

Tabellen viser, hvorledes den samlede rabat stiger, og prisen dermed falder, jo højere rabatgrænse kunden når. Såfremt konkurrenten opnår 10 pct. af kundens samlede køb², vil konkurrenten få et salg på 500 stk., hvis kunden fx køber svarende til rabatgrænsen 5.000. Kunden køber altså 4.500 stk. hos den dominerende virksomhed. Hvis kunden vælger at købe de sidste 500 stk. samme sted, er prisen pr. stk. 90 kr. Dette kalder man den *effektive pris*, og den er beregnet som i boks 9.4. ➔

Den effektive pris måler, hvad kunden i realiteten skal betale hos den dominerende virksomhed for de sidste 10 pct., når kunden i forvejen køber de første 90 pct. hos denne. Den effektive pris er mindre end prisen på 99 kr. for alle 5.000 stk., da de 90 kr. tager højde for, at kunden også får rabat på de første 4.500 stk. i det øjeblik, rabatgrænsen på 5.000 stk. nås. Konkurrenten er derfor nødt til at matche den effektive pris for at kunne træde ind på markedet.

Er rabatsystemet egnet til at afskærme markedet? I dette tilfælde ja, da der er en vis forskel på den pris, den dominerende virksomhed reelt får (kolonne 3) og den maksimale pris, konkurrenten kan tage (kolonne 6). Hvis man igen vurderer, at hver kunde typisk køber omkring 5.000 stk., vil prisen hos den dominerende virksomhed være 99 kr., mens konkurrenten er nødt til at sætte en pris på 90 kr. for at kunne træde ind på markedet og erobre 10 pct. I tilfælde af, at det koster mellem 90 og 99 kr. at producere varen (ATC), vil konkurrenten ikke kunne overleve på markedet, hvorimod den dominerende virksomhed stadig tjener penge.

Men vil rabatsystemet reelt afskærme markedet? Svaret på dette spørgsmål beror naturligvis på en konkret vurdering af størrelsen af ATC, og på hvor udbredt rabatsystemet er på markedet. Det er dog også relevant at undersøge, hvor meget den typiske kunde køber. Tabellen viser, at forskellen mellem den reelle pris og den effektive pris er større for kunder, der køber over 20.000 og 30.000 stk. end for kunder, der køber 5.000 og 10.000 stk. Derfor vil sandsynligheden for, at rabatsystemet afskærmer markedet være større, hvis hver kunde køber meget i forhold til, hvis hver kunde kun køber en mindre mængde.

Afgørende for denne analyse af et rabatsystem er, hvor bredt et interval man beregner den effektive pris over. I eksemplet er intervallet 10 pct. Dette kommer an på en konkret vurdering set i lyset af det relevante marked. Kommissionen foreslår som nævnt, at man indledningsvis tager udgangspunkt i den mindste størrelse en virksomhed kan have, hvis den stadig skal være fuldt ud effektiv. Hvis dette bud indebærer, at rabatsystemet har en sandsynlig afskærmende virkning, er næste skridt at vurdere, om budet reelt er sat for lavt. Dvs. om nye virksomheder i realiteten vil erobre en større del af markedet. Denne opjustering kan så i visse tilfælde betyde, at rabatsystemets afskærmende effekt forsvinder.

Note 1: Også kaldet "minimum efficient size".

Note 2: Hermed antages det, at konkurrenten erobrer samme andel fra alle kunder.

Ikke-kumulative rabatter

Her er tale om en mængderabat, hvor kunden kun får rabat på køb over rabatgrænsen. Et simpelt eksempel på denne rabatform kan være, at en butik yder en rabat på 5 pct. på alt køb over 1.000 kr.

En rabat af denne type kan være skadelig for konkurrencen, hvis prisen med rabat er så lav, at den ligger under virksomhedens omkostninger målt pr. styk. Præcis hvilket mål for omkostningerne, man bør bruge, kommer an på overvejelserne nævnt i afsnit 9.5. Ligesom prisdumping har ikke-kumulative rabatter dermed en potentiel ekskluderende effekt.

Hvorvidt en ikke-kumulativ rabat reelt udgør et misbrug, afhænger derudover af den konkrete effekt på markedet. Et misbrug kan fx forekomme, hvis rabatten dækker en tilstrækkelig stor del af markedet. Er kun få kunder berørt af rabatten, vil den næppe have en skadelig effekt på konkurrencen. Alternativt kan der være tale om misbrug, hvis rabatten selektivt er rettet mod kunder, der er særligt vigtige for konkurrenterne. Det kan fx være den værste konkurrents vigtigste kunder eller de kunder, der med størst sandsynlighed vil forlade denne konkurrent. Ved at forskelsbehandle på denne måde kan den dominerende virksomhed opnå de ønskede ekskluderende virkninger, selv om den pågældende adfærd ikke nødvendigvis dækker hele eller størstedelen af markedet.

Både kumulative og ikke-kumulative rabatter er mængderabatter og betyder derfor ofte, at kunderne køber mere hos den dominerende virksomhed. Det kan eventuelt give anledning til stordriftsfordele og dermed forbedret effektivitet. Disse rabatter kan på den måde muligvis forsvares med, at den dominerende virksomhed blot videregiver omkostningsbesparelserne til forbrugerne. Dette uddybes i afsnit 9.9.

Rabat på individuel ordre

Ofte vil en udbyder i en forhandlingssituation tilbyde en kunde rabat i forhold til listeprisen for en given individuel ordre. Rabatter af denne type er normalt uproblematisk, da konkurrenter kan konkurrere på lige vilkår ved at tilbyde samme kunde en tilsvarende rabat.

Der er derfor kun et problem for konkurrencen i det omfang, at den endelige pris inklusiv rabat opfylder betingelserne for prisdumping. I sådanne tilfælde vil en lige så effektiv konkurrent ikke kunne konkurrere med prisen inkl. rabat. Dertil kræves naturligvis enten, at tilstrækkelig mange kunder rent faktisk får rabatten. I modsat fald vil markedet ikke være afskærmet, da konkurrenterne frit kan konkurrere om de kunder, der ikke får rabat. Hvad der ligger i ”tilstrækkelig mange kunder” afhænger af den konkrete sag. Alternativt kan rabatten være skadelig, hvis den tilbydes selektivt til særligt vigtige kunder.

Rabat som belønning for særlig ydelse

I samhandelsforhold vil det ofte være tilfældet, at den ene part belønner den anden, hvis sidstnævnte udfører en særlig ydelse. Denne belønning kan fx være en rabat. En kamera-producent tilbyder måske en fotoforretning rabat, hvis forretningen gør en særlig indsats for at sælge producentens kamera.

For at vurdere om en sådan rabat er skadelig for konkurrencen må man undersøge, hvorvidt den særlige ydelse i sig selv er konkurrencebegrænsende. Dette kan være tilfældet, hvis fotoforretningens særlige indsats består i *ikke* at sælge andre kameramærker. Derudover er det relevant, hvorvidt størrelsen af rabatten står mål med den udførte ydelse. Rabatten vil næppe stå mål med den udførte ydelse, hvis prisen inkl. rabat falder ind under kriterierne for prisdumping.

Fører den særlige ydelse til øget effektivitet, er rabatten effektivitetsfremmende, hvilket kan anføres som led i et efficiensforsvar. Dette kræver dog, at ydelsen ikke ville blive udført alligevel, eller at andre og mindre skadelige typer belønninger ikke ville kunne opnå samme resultat.

Rabat som belønning for eksklusivitet

Kunden kan opnå denne form for rabat, hvis kunden vælger udelukkende at handle hos en bestemt udbyder. En sådan rabat svarer i praksis til en eksklusiv købsaftale og bliver behandlet som en sådan.

9.8 LEVERINGSSTANDSNING/LEVERINGSNÆGTELSE

Leveringssager opstår typisk, når en dominerende virksomhed nægter at levere et input til en kunde. Den konkurrenceretlige bekymring i disse sager er, at kunden bliver ekskluderet fra det marked, hvor inputtet er nødvendigt (*downstream-markedet*). Ofte vil kunden være en konkurrent til den dominerende virksomhed på dette marked. Hovedformålet med leveringssager er derfor at forbedre konkurrencen på downstream-markedet.

Leveringssager kan forekomme i mange afskygninger. To overordnede kategorier fra Kommissionens udspil vil blive behandlet her. Det drejer sig for det første om de situationer, hvor den dominerende virksomhed enten stopper med at levere til en eksisterende kunde (leveringsstandsning). For det andet om situationer, hvor den dominerende virksomhed nægter at levere til en ny kunde (leveringsnægtelse). Endelig opstilles der særlige forhold ved leveringsnægtelse af immaterielle rettigheder.

Figur 9.4: Betingelser for misbrug i forbindelse med leveringsstandsning/leveringsnægtelse

Betingelse	Misbrugsform
Dominans på upstream-markedet	Leveringsstandsning over for hidtidig kunde
Opsigelse af hidtidig leveringsaftale eller tydelig nægtelse af levering	
Skadelig effekt på konkurrencen	Leveringsnægtelse i forhold til ny kunde
Ingen objektive eller effektivitetsmæssige begrundelser	
Inputtet er nødvendigt	Leveringsnægtelse af immateriel rettighed
Input nødvendigt for udvikling af nyt marked	

En leveringsstandsning udgør et misbrug, hvis fire betingelser er opfyldt, jf. figur 9.4:

- ▲ For det første skal den opsigende virksomhed være dominerende på upstream-markedet.
- ▲ For det andet skal der være tale om en *opsigelse* af et kontraktforhold. Dette kan enten ske åbenlyst eller på mere indirekte vis. Fx hvis den dominerende virksomhed pålægger kunden urimelige priser¹⁷ eller samhandelsvilkår, såsom leveringsforsinkelser og lignende¹⁸.
- ▲ For det tredje skal den dominerende virksomheds opsigelse af en kunde have negative virkninger på konkurrencen på downstream-markedet. Er der mange kunder, er tabet af en enkelt af disse som udgangspunkt ikke

17 Herunder falder såkaldte margin squeeze-sager. Margin squeeze dækker over den situation, hvor den dominerende virksomhed sælger et input til kunder på et marked, hvor virksomheden selv er aktiv (downstream-markedet). Hvis den pris, kunderne skal betale for inputtet, er høj, og den dominerende virksomheds pris på downstream-markedet samtidig er meget lav, kan det betyde, at kunderne/konkurrenterne på downstream-markedet ikke har mulighed for at opnå en normal profit.

18 Se fx Konkurrenceankenævnets kendelse af 28. januar 2005 i Kirudan A/S mod Konkurrencerådet.

noget problem. Er den dominerende virksomhed selv til stede på downstream-markedet, og er der kun få virksomheder på markedet, er der normalt en formodning for, at leveringsstandsningen har skadelige virkninger på konkurrencen.

- ▲ For det fjerde må den dominerende virksomhed ikke have en plausibel grund til at opsigte samhandelsforholdet. Det kan fx være en reel bekymring for kundens betalingsevne, eller at en leveringsstandsning er effektivitetsfremmende.

I sager, hvor en dominerende virksomhed nægter at indlede et samhandelsforhold med en ny kunde (leveringsnægtelse), skal de fire ovennævnte betingelser også gælde. Derudover skal det relevante input være nødvendigt for, at kunderne kan producere deres produkter eller tilbyde deres services på downstream-markedet. Det betyder, at der ikke må findes realistiske alternativer til inputtet, som kan benyttes i stedet. Effekten bliver, at den dominerende virksomhed lovligt vil have et lidt større spillerum til at vurdere, om den ønsker at etablere et nyt forretningsforhold, end hvad gælder i sager om leveringsstandsninger.

I forbindelse med sager, hvor det relevante input er en immateriel rettighed, skal en yderligere betingelse være opfyldt, før en licensnægtelse kan udgøre et misbrug. Virksomheden, der anmoder om at få licens, skal bl.a. ønske at producere et nyt produkt, som ejeren af rettigheden ikke selv producerer, og som der er efterspørgsel efter. Denne type af sager må forventes at forekomme sjældent i praksis.

9.9 BESKRIVELSE OG ANALYSE AF DET FORESLÅEDE EFFICIENSFORSVAR

Som noget nyt foreslår Kommissionen, at der indføres et såkaldt *efficiensforsvar* under artikel 82. Det betyder, at ekskluderende adfærd ikke udgør et misbrug, hvis adfærden medfører effektivitetsfordele, som opvejer adfærdens skadelige virkninger på konkurrencen. Efficiensforsvaret er en af de væsentlige nyskabelser i Kommissionens moderniseringsudspil.

Det første spørgsmål, man kan stille sig, er, hvad Kommissionen støtter et efficiensforsvar på. Artikel 82 indeholder modsat artikel 81 ikke en eksplisit regel om et sådant. Heller ikke retspraksis anerkender klart og entydigt effektivitetsbetragtninger i misbrugssager, selvom senere retspraksis kunne

pege i den retning.¹⁹ Umiddelbart indeholder eksisterende ret derfor ikke en klar adgang til at indføre et efficiensforsvar under artikel 82.²⁰

Men hvorfor ønsker Kommissionen så at indføre et efficiensforsvar under artikel 82? Svaret er, at konkurrencereglerne er til for at sikre en dynamisk og effektiv samfundsøkonomi til fordel for forbrugerne. Det vil derfor være ude af trit med konkurrencereglernes formål at forbyde adfærd, som alt i alt fører til en forbedring af samfundsøkonomien og forbrugernes vilkår. Desuden giver det ifølge Kommissionen ikke mening, at man kan tage effektivitetsgevinster med i betragtning i både artikel 81-sager og fusionssager, men ikke i artikel 82-sager. En mulighed for at inddrage effektivitetsanalyser under artikel 82 vil derfor skabe mere ensartethed mellem de enkelte dele af EU-konkurrenceretten.

Betingelser for anvendelse af efficiensforsvaret

Efficiensforsvaret i Kommissionens udspil er bygget op omkring de samme betingelser, som gælder i artikel 81, stk. 3.

For at kunne bruge forbedret effektivitet som begrundelse for ekskluderende adfærd skal den dominerende virksomhed påvise, at følgende fire betingelser alle er opfyldt:

1. Effektivitetsfordelene skal være realiseret eller skal med en vis sandsynlighed blive realiseret som følge af den relevante adfærd.
2. Adfærdens skal være absolut nødvendig for at opnå de pågældende fordele.
3. Fordelene skal i rimeligt omfang komme forbrugerne til gode inden for en overskuelig tidsramme.
4. Konkurrencen må ikke blive udelukket for en væsentlig del af de pågældende produkter.

Er disse betingelser opfyldt, anses fordelene ved adfærdens for samlet set at opveje ulemperne forbundet hermed.

Bevisbyrden for, at betingelserne er opfyldt, påhviler den dominerende virksomhed. Kommissionen overfører dermed den samme fordeling af bevisbyrden, som gælder under artikel 81. Det følger desuden af Rådsforordning

19
20

Se fx sag T-193/02 *Laurent Piau mod Kommissionen m.fl.*, præmis 119. Dommen er endnu ikke trykt i Saml.
Se EU-Kommissær Kroes' tale *Preliminary Thoughts on Policy Review of Article 82* holdt 23. september 2005 på Fordham Corporate Law Institute. Talen kan findes på Kommissionens hjemmeside på <http://www.europa.eu.int/apid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/537&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

1/2003²¹, at konkurrencemyndigheden skal påvise, at der foreligger en overtrædelse af artikel 82. Herefter er det op til virksomhederne at bevise, at dette ikke er tilfældet.²²

Ønsker en virksomhed at påberåbe sig efficiensforsvaret, skal den påvise og dokumentere de påståede fordele. Det er ikke nok, at virksomheden blot kommer med generelle påstande om, at den relevante adfærd er effektivitetsfremmende. Virksomheden skal kunne underbygge sin påstand. Hvor meget der skal til i denne forbindelse, afhænger af den konkrete sag.

For at opfylde den *første betingelse*, skal virksomheden påvise, at adfærden bidrager til at forbedre produktionen, distributionen af varerne eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling. Virksomheden skal dermed dokumentere, at adfærden medfører fordele for samfundet og ikke kun for virksomheden selv. Fordelene skal desuden realiseres inden for en overskuelig fremtid.

Vurderingen under denne første betingelse er en helhedsbetragtning af de argumenter, som virksomheden har fremført. Dvs. selv om de enkelte efficiensargumenter ikke individuelt kan bære et forsvar, er det muligt, at de samlet set kan.

Den *anden betingelse* påpeger, at der ikke må være en realistisk og mindre konkurrencebegrænsende vej til at opnå de relevante fordele. At eventuelle alternativer skal være realistiske betyder, at virksomheden kun skal tage stilling til mindre konkurrencebegrænsende løsninger, som reelt vil kunne gennemføres inden for rimelighedens grænser. På den anden side skal virksomheden til gengæld argumentere for, hvorfor eventuelle mindre konkurrencebegrænsende løsninger ikke vil være brugbare til at opnå de påståede fordele. Fx vil der ofte være andre muligheder end en kumulativ rabat til at opnå skalafordele gennem øget salg.

En *trejde betingelse* for efficiensforsvaret er, at de påberåbte fordele kommer forbrugerne til gode i tilstrækkelig grad og inden for en rimelig tidsperiode.

Denne betingelse kan deles i to:

For det første må forbrugerne ikke stilles dårligere som følge af adfærden. Det betyder, at adfærden som minimum må føre til så tilstrækkeligt store gevinster set fra forbrugernes synsvinkel, at de opvejer den negative effekt på

21 Rådets Forordning 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i Traktatens artikel 81 og 82, EUT 2003 L 1/1.

22 *Ibid.*, betragtning 5, jf. artikel 2.

konkurrencen. Den dominerende virksomhed skal dog samtidig have et incitament til at give disse fordele videre til forbrugerne. Normalt vil overførslen af fordele til forbrugerne afhænge af det konkurrencemæssige pres, som en virksomhed er udsat for. Jo større pres er fra aktuelle og potentielle konkurrenter, jo flere fordele vil virksomheden normalt være nødt til at give videre til forbrugerne for at være konkurrencedygtig.

På dette punkt adskiller artikel 82-situationen sig fra de ”typiske” artikel 81 tilfælde, hvor der normalt ikke er en dominerende virksomhed involveret. Da konkurrencen allerede er begrænset væsentligt som følge af den dominerende virksomheds stilling på markedet, kan det være sværere for virksomheden at opfylde den tredje betingelse i efficiensforsvaret. Kommissionen anfører i denne forbindelse, at virksomheder med en markedsandel på over 75 pct. på et marked, hvor der samtidig næsten ikke er noget konkurrencepres tilbage fra aktuelle eller potentielle konkurrenter, vil have svært ved at bruge dette argument.

For det andet skal fordelene realiseres inden for rimelig tid. Der må derfor ikke være tale om rent teoretiske fordele. Jo længere ude i tiden fordelene kan forventes realiseret, jo mindre vægt vil der blive tillagt dem i vurderingen.

Den *fjerde og sidste betingelse* for efficiensforsvaret er, at den relevante adfærd ikke må udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer. Denne betingelse indeholder et policyvalg. Nærmere bestemt prioriterer man den konkurrencemæssige proces på lang sigt frem for effektivitetsfordele på kort sigt. Det er med andre ord vigtigere at opretholde konkurrence mellem to eller flere virksomheder, end at den dominerende virksomheds adfærd medfører effektivitetsfordele for forbrugerne.

Desuden gælder det også på dette punkt, at virksomheder med en markedsandel på over 75 pct. kun i meget få tilfælde kan gøre gældende, at den relevante adfærd ikke vil begrænse konkurrencen for en væsentlig del af de relevante produkter.

Hvornår kan efficiensforsvaret ikke bruges?

En effektivitetsvurdering er meget konkret og afhænger af helt specifikke omstændigheder. Karakteren af den relevante adfærd har stor betydning for analysen. Visse misbrugsformer kan som udgangspunkt ikke forsvares ud fra effektivitetsbetragtninger.

Det gælder fx for prisdumping. Det skyldes for det første, at sådan adfærd sjældent vil føre til øget effektivitet. Desuden vil der ofte være mindre ska-

delige måder at opnå eventuelle forbedringer af effektiviteten på. Endelig er det usandsynligt, at prisdumping ikke vil stille forbrugerne dårligere på lang sigt på grund af den reducerede konkurrence.

Fraværet af effektivitetsfordele bruges også af Kommissionen som et understøttende argument for, at der i en sag kan være tale om misbrug. Der kan forekomme tilfælde, hvor en ekskluderende adfærd tydeligvis ikke er udtryk for, at den dominerende virksomhed er mere effektiv eller har overlegen ydeevne (competition on the merits) i forhold til dens konkurrenter. Hvor en sådan adfærd kun skader konkurrencen og ikke afføder effektivitetsfordele, vil Kommissionen formode, at der er tale om et misbrug af dominerende stilling. Det er med andre ord ikke nødvendigt at påvise virkninger på markedet. Rationalet bag formodningsreglen er, at adfærden kun giver mening for den dominerende virksomhed, fordi den er med til at udelukke konkurrenterne fra markedet.

Ulemper ved det foreslåede efficiensforsvar

Den væsentligste ulempe ved det foreslåede efficiensforsvar er, at det i praksis kan være meget vanskeligt at vurdere effektivitetsfordele. Det gør det ikke nemmere, at man, som nævnt ovenfor, ikke automatisk kan overføre erfaringerne fra artikel 81, stk. 3 til artikel 82.

Effektivitetsfordele kan have mange forskellige former, og der er ikke nogen endelig måde at gøre dem op på. Derfor vil de dominerende virksomheder altid skulle foretage en helt konkret afvejning af, om de mener, at den relevante adfærd afføder tilstrækkeligt med effektivitetsfordele til at opveje for eventuelle begrænsninger af konkurrencen. Det er dog ikke sikkert, at konkurrencemyndighederne vil være enige med virksomhederne i disse vurderinger. Det er derfor et åbent spørgsmål, hvor meget der skal til i den enkelte sag, for at fordelene opvejer ulemperne ved den relevante adfærd.

Endvidere kan det være svært at vide, om effektivitetsfordelene bliver ved med at eksistere på længere sigt. Ligeledes kan der herske usikkerhed om, hvorvidt den dominerende virksomhed fortsat vil give dem videre til forbrugerne i det fornødne omfang.

Det betyder, at effektivitetsforsvaret kan medføre en retslig usikkerhed for virksomhederne. På den anden side har virksomhederne i dag ikke mulighed for at forsvare deres adfærd ud fra effektivitetsfordele. Overordnet set er der derfor tale om en lempelse af reglerne for de dominerende virksomheder, selvom efficiensforsvaret formentlig bliver en snæver retfærdiggørelsesgrund i praksis.

Set fra et håndhævelsessynspunkt kan efficiensforsvaret få den konsekvens, at det i visse straffesager kan blive vanskeligere at påvise forsæt eller grov uagtsomhed. Hvis en virksomhed kan dokumentere, at den har baseret sin adfærd på nøje beregninger af, at de fire betingelser for efficiensforsvaret er opfyldt, vil det kunne være svært at idømme den en bøde, hvis dens beregninger ikke viser sig at holde stik. Det forudsætter naturligvis, at virksomheden har foretaget en realistisk effektivitetsvurdering og ikke kun bruger effektivitetsargumentet for at slippe for en bøde.

9.10 FORDELE OG ULEMPER VED KOMMISSIONENS FORESLÅEDE ANALYSEMODEL

Moderniseringen af artikel 82 sker som led i en omfattende reform af EU-konkurrencereglerne. Forordning 1/2003 medførte en delvis modernisering af forbuddet i artikel 81 hen imod en mere økonomisk baseret tilgangsvinkel med fokus på at fremme forbrugervelfærd og en effektiv fordeling af ressourcer. Denne proces var allerede påbegyndt nogle år tidligere med Kommissionens retningslinjer for henholdsvis vertikale begrænsninger²³ og horisontale samarbejdsaftaler²⁴. En lignende tendens har fundet sted inden for EU-fusionsreglerne. Man har her ændret den standard, som bruges til at vurdere lovligheden af anmeldelsespligtige fusioner. Tidligere var testen, om de ville føre til, at en dominerende stilling blev skabt eller styrket, og om den effektive konkurrence som følge heraf blev hæmmet betydeligt. Under de nye regler er det afgørende spørgsmål alene, om den effektive konkurrence bliver hæmmet betydeligt. Med andre ord er man gået væk fra den dominansbaserede test og anvender i stedet en mere ren økonomisk analyse af fusionens forventede indvirkninger på konkurrencen.

Som beskrevet har Kommissionen i sit forslag valgt en analysemodel, der er væsentlig mindre form-baseret og mere effekt-baseret end hidtil. Denne analyseform har i de senere år allerede delvist vundet indpas i dansk konkurrenceretlig praksis. Her har Konkurrencerådet i stigende omfang lagt vægt på virkningerne af den relevante adfærd frem for blot at fokusere på adfærdens form.²⁵

²³ Kommissionens meddelelse om retningslinjer for vertikale begrænsninger, EFT 2000 C 291/1.

²⁴ Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af EF-Traktatens artikel 81 på horisontale samarbejdsaftaler, EFT 2001 C 3/02.

²⁵ Se fx Konkurrencerådets afgørelse af 21. december 2005 i TV2's Priser og betingelser, Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2005 i Anmeldelse af Ritzaus aftale om levering af nyhedsjeneste og Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005 i Carlsbergs standardaftaler med horeca-sektoren.

Dette valg af analysemetode har både en række fordele og en række ulemper.

På fordelssiden medfører forslaget en vis ensretning af de EU-retlige konkurrenceregler som nævnt ovenfor.

Samtidig sikrer en effekt-baseret analysemodel, at alle afgørelser bliver funderet i praktiske og økonomiske overvejelser om adfærdens påvirkninger af konkurrencen. Dette være sig uanset, om en afgørelse bliver truffet efter artikel 81, 82 eller fusionsreglerne. Der skal foretages en konkret bedømmelse af den relevante adfærd og af, om den fører til flere fordele end ulemper for forbrugerne og derfor bør være lovlig. Dette vil forhåbentligt føre til endnu bedre afgørelser på dette område.

Ved at tage effektivitetsbetragtninger med ind i billedet kan man desuden undgå at anvende artikel 82-forbuddet på adfærd, som er gavnlig for forbrugerne.

En anden fordel er, at en væsentlig del af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling bliver grundigt behandlet og analyseret, hvilket kan føre til en mere ensartet tilgang til forbuddet i artikel 82 i de nationale konkurrenceretssystemer. Artikel 82 er således det eneste af de tre store områder inden for konkurrenceretten, som ikke er blevet udførligt revideret i lyset af en økonomisk tilgangsvinkel. Kommissionen understreger, at forslaget godt nok ikke er bindende for de nationale konkurrencemyndigheder eller domstole. Alligevel må man forvente, at disse vil tage dem i betragtning, når de behandler sager efter artikel 82 og tilsvarende nationale bestemmelser. I et system med 25 medlemsstater og øget grænseoverskridende aktivitet kan denne form for ensartethed være med til at gøre det nemmere for dominerende virksomheder at vurdere, efter hvilke standarder deres adfærd vil blive vurderet i de enkelte medlemsstater.

Også set ud fra et mere globalt perspektiv er udspillet udtryk for en øget ensretning af misbrugsreglerne. Dette gælder især i forhold til de amerikanske konkurrenceregler. Som nævnt i afsnit 9.2 har den amerikanske tilgangsvinkel til virksomheders ensidige adfærd på markedet været mere liberal end den europæiske. De amerikanske regler er generelt mere lempelige og mere baseret på effekt-vurderinger. Kommissionens initiativ vil derfor være med til at skabe mere overensstemmelse mellem det europæiske og det amerikanske system.

En yderligere fordel set fra de dominerende virksomheders perspektiv er, at der i fremtiden må forventes at være mere råderum for disse til at handle på markedet og benytte sig af visse former for kommercielle tiltag. Den foreslå-

ede analysemodel vil dermed fjerne nogle af de begrænsninger, som mange dominerende virksomheder føler, de har lidt under i forhold til, hvad de må og især ikke må på markedet.

Der er dog også visse ulemper forbundet med den foreslåede model.

Det væsentligste problem ved en effekt-baseret analyse er, at det bliver vanskeligere for dominerende virksomheder konkret at vurdere, hvornår de er på den rigtige side af loven, og hvornår de overtræder reglerne. Selv om den effekt-baserede analyse i Kommissionens udspil er bygget op omkring et skelet af mere eller mindre velkendte begreber, må man forvente, at det afgørende spørgsmål – om adfærden har afskærmende virkninger – kan være svært at vurdere i praksis. Dette gælder, selv om flere af de anvendte tests er baseret på omkostningsoplysninger, som den dominerende virksomhed selv er i besiddelse af.

Fx er det muligt, at især den foreslåede analysemodel for rabatter kan give anledning til usikkerhed hos virksomhederne, idet testen er baseret på en række elementer, som ikke umiddelbart lader sig definere. Herudover er rabattesten funderet på omkostningsberegninger, som i praksis har vist sig meget vanskelige at foretage, og som der ofte er stor uenighed om.

Et andet eksempel på et vanskeligt spørgsmål er, hvornår en leveringsstandsning udgør et misbrug af dominerende stilling. Som beskrevet i afsnit 9.8 er det en afgørende betingelse, at standsningen skader konkurrencen på downstream-markedet. Dette er et løst begreb, som kan være svært for virksomheden at vurdere. Med andre ord: hvor mange samhandelsforhold skal opsiges, før det er et problem? Det samme gør sig gældende i leveringsnægtelsessager. Her er spørgsmålet, hvor mange virksomheder den dominerende virksomhed skal levere til, hvis betingelserne for at pålægge en leveringspligt er opfyldt, før de konkurrencemæssige problemer kan siges at være fjernet. Det afhænger ligeledes af den konkrete konkurrencesituation.

I relation til eksklusive købsaftaler er det bl.a. afgørende, i hvilket omfang den dominerende virksomhed anvender sådanne aftaler på markedet. I visse tilfælde kan det være tilstrækkeligt, at kun en beskeden del af markedet er dækket af eksklusive købsaftaler, for at der kan foreligge misbrug. Det er dog ikke klart, hvor lidt der skal til i sådanne situationer. Derfor kan der tænkes at være behov for, at disse grænser bliver belyst yderligere gennem fx praksis. Herudover er virksomhederne nødt til løbende at vurdere deres adfærd i lyset af markedsforholdene. En eksklusiv købsaftale som var i overensstemmelse med reglerne, da den blev udformet, vil ikke nødvendigvis være det, hvis markedet har ændret sig siden hen.

Også fra et håndhævelsesmæssigt perspektiv kan en effekt-baseret analysemodel som den foreslåede medføre visse vanskeligheder. For det første vil de mere avancerede analyser formentlig gøre det mere kompliceret og vanskeligt at føre en sag. Det vil i praksis betyde, at det kan blive sværere for især små og mellemstore virksomheder at anlægge sager som følge af de øgede omkostninger forbundet hermed. Samtidig kan det blive vanskeligere for disse virksomheder at vurdere, om de dominerende virksomheder har overtrådt reglerne.

Det er i den forbindelse vigtigt at se Kommissionens initiativ under artikel 82 i lyset af den Grønbog, som Kommissionen har offentliggjort vedrørende civile erstatningssøgsmål for overtrædelser af konkurrencereglerne²⁶. De mere komplicerede regler vil nødvendiggøre, at man overvejer at indføre forskellige tiltag, som kan lette adgangen til civile erstatningssøgsmål for overtrædelser af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling.

I straffesager er det en betingelse for at idømme en bøde, at den dominerende virksomhed har handlet forsætligt eller groft uagtsomt. Eftersom der sjældent er en endelig og entydig fortolkning af, hvornår en adfærd er konkurrenceskadelig, kan det i visse tilfælde vise sig vanskeligere for myndighederne at påvise det fornødne forsæt eller grov uagtsomhed til at få idømt virksomhederne en bøde.

Virksomhederne vil ofte kunne påstå, at de er uenige i konkurrencemyndighedens vurdering af, at adfærden skader konkurrencen. De vil dermed kunne hævde, at de handlede ud fra en anden opfattelse af, hvordan konkurrencesituationen så ud. Fx kan det være vanskeligt at bestemme præcist, hvilke omkostninger der skal tages med i en omkostningsbaseret test, og normalt når konkurrencemyndigheden frem til et andet resultat end virksomhederne. Virksomhederne vil i sådanne situationer kunne argumentere for, at de handlede i god tro om, at deres omkostningsberegninger var korrekte, og at de derfor ikke handlede hverken forsætligt eller groft uagtsomt. Det samme gør sig gældende i forhold til efficiensforsvaret.

En yderligere ulempe ved en effekt-baseret analyse er, at det i visse tilfælde vil blive mere omkostningstungt og administrativt byrdefuldt at være involveret i konkurrencesager om misbrug af dominerende stilling, end tilfældet er i dag. Sagerne vil komme til at omfatte flere og vanskeligere analyser af konkurrencen på de relevante markeder end tidligere. Det vil føre til større sagsomkostninger for de involverede parter. Herudover vil sagsbehandlingstiderne formentlig blive længere på grund af den øgede kompleksitet i sagerne.

26

Kommissionens Grønbog om Erstatningssøgsmål ved overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler, KOM(2005) 672. Grønbogen kan findes på Kommissionens hjemmeside på http://www.europa.eu.int/comm/competition/anti-trust/others/actions_for_damages/index_en.html.

Set fra et myndighedssynspunkt vil dette betyde, at det vil blive nødvendigt at prioritere sagerne i endnu højere grad end tidligere. Konkurrencestyrelsen vil bl.a. fokusere på oplagte misbrugssager og sager i sektorer, hvor der er strukturelle forhold, som bevirker, at konkurrencen er begrænset.

Overordnet set er Kommissionens initiativ på dette område dog et velkomment bidrag til en overordnet modernisering af et vanskeligt retsområde. Det endelige indhold af Kommissionens reform vil komme til at danne arbejdsgrundlag for fremtidige sager inden for henholdsvis artikel 82 og konkurrencelovens § 11. Konkurrencestyrelsen vil i den forbindelse arbejde for at reducere de ulemper, som er beskrevet ovenfor.

Det er også vigtigt at være opmærksom på, at diskussionsoplægget på mange områder lægger op til fortolkning. Dette gælder også, selvom der senere måtte komme et egentligt sæt retningslinjer fra Kommissionen. Derfor vil der være behov for en løbende fortolkningsproces over de næste par år. Det gælder i alle lande både konkurrencemyndigheder og ankeinstanser. Det bliver desuden særligt interessant at se, om og i givet fald hvordan EF-Domstolene vil tage imod den nye analysemodel.

Herudover er det på nuværende tidspunkt vanskeligt at forudsige det præcise omfang af Kommissionens reform. Det skyldes især, at Kommissionen er i gang med at se på diskriminationsforbuddet i artikel 82. Da fx rabatter ofte giver anledning til diskrimination, er det nødvendigt at få behandlet denne del af artikel 82. Dette er vigtigt, for at det er muligt at danne sig et overblik over den fremtidige behandling af misbrugsformer, som både kan være ekskluderende og diskriminerende som fx rabatter.

Tilgang af nye virksomheder

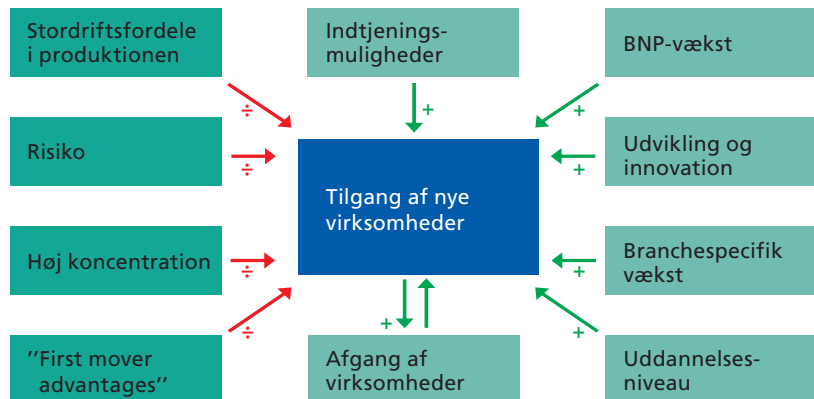
10.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Hvert år etablerer ca. 15.000 nye virksomheder sig i Danmark. Denne tilgang af nye virksomheder bidrager til den danske vækst og velfærd i form af forbedrede produktionsprocesser, nye jobs, nye produkter m.m.¹

Samtidig fører tilgangen af nye virksomheder til øget konkurrence, der giver lavere priser og højere kvalitet til glæde for forbrugerne. I sidste ende bidrager det også til, at danske virksomheder klarer sig bedre internationalt. Tilgangen af nye virksomheder er derfor vigtig for det danske erhvervsliv og for danske forbrugere.

Flere faktorer påvirker tilgangen af virksomheder. Det viser analyser udarbejdet i forbindelse med dette kapitel. Figur 10.1 opsummerer resultaterne. Røde pile angiver, at faktoren har en negativ effekt på tilgangen af nye virksomheder, mens grønne pile angiver positive effekter.

Figur 10.1: Faktorer der påvirker tilgangen af nye virksomheder



Anm.: Alle effekter, bortset fra de to vækstvariable, er signifikante på 5 pct. niveau.
Kilde: Egne beregninger.

¹ Antallet af nye virksomheder med reel aktivitet var ca. 15.000 i 2002. Hertil kommer ca. 15.000 eksisterende virksomheder, der fik reel aktivitet. Disse i alt ca. 30.000 virksomheder skabte efter styrelsens beregninger mere end 90.000 nye jobs. Der er dog ikke tale om en nettotilgang, idet der i 2002 lukkede flere virksomheder, end der åbnede. Hvorvidt nettotilgangen er positiv, afhænger i høj grad af konjunkturerne.

Analyserne er foretaget ved at sammenholde tilgangsraten i en given branche, dvs. den procentvise tilgang af nye virksomheder med en række variable, som alle er konstrueret ud fra virksomhedsspecifikke data. På denne måde er det muligt at belyse, hvilke variable der påvirker tilgangen af virksomheder på tværs af brancher. Alle de fundne sammenhænge er i overensstemmelse med økonomisk teori.

Grundlaget for analyserne er styrelsens nyoprettede virksomhedsdatabase, som indeholder unikke data for samtlige virksomheder med aktivitet i Danmark samt disses ansatte for en 4-årig periode. Baseret på disse data findes nedennævnte sammenhænge.

En høj indtjening i en branche giver større tilgang

En høj indtjening² i en branche er ofte en følge af dårlig konkurrence. I brancher med dårlig konkurrence kan virksomheder tage en højere pris og derved opnå en højere indtjening.

Høje priser og indtjeninger gør det imidlertid også attraktivt for nye virksomheder at gå ind på markedet. Den høje tilgang af nye virksomheder er derfor med til at øge konkurrencen i disse brancher. Dette presser priserne til gavn for forbrugerne.

Tilgangen af nye virksomheder er dermed en mekanisme, der er med til at reducere konkurrenceproblemerne i brancher med høje indtjeninger.

Stordriftsfordele i produktionen giver mindre tilgang

Der er behov for at foretage investeringer, når en virksomhed skal etablere sig. Jo større disse investeringer skal være i en given branche, dvs. jo større skala en ny producent bliver nødt til at gå ind på markedet med for at være konkurrencedygtig, des mindre vil tilgangen af nye virksomheder alt andet lige være.

Årsagerne hertil kan være flere. For det første øges risikoen ved at trænge ind på et marked jo større irreversible investeringer³, dette kræver. Dette hænger sammen med, at sådanne investeringer går tabt, hvis indtrængningen på markedet mislykkes. For det andet vil det være svært for en ny virksomhed at erobre tilstrækkeligt store markedsandele til at afsætte en stor produktion, der kan dække de store investeringer. For det tredje vil prisen på markedet

2 Med indtjening menes profit i økonomisk forstand. Den gennemsnitlige egenkapitalforrentning i en branche er anvendt som en såkaldt proxy.

3 Se afsnit 4 for en beskrivelse af irreversible investeringer.

potentielt blive kraftigt påvirket i nedadgående retning, hvis en ny, stor producent trænger ind på markedet. Dette gør indtrængning mindre attraktivt. Endelig kan kapitalmarkedsbarrierer spille ind, idet nye virksomheder ofte har sværere ved at låne penge end velkendte, etablerede virksomheder.

Højt uddannelsesniveau giver større tilgang

Brancher adskiller sig bl.a. fra hinanden ved graden af den viden, der er nødvendig for at drive virksomhed. Nogle brancher er meget videnstunge, mens andre brancher er meget kapitaltunge.⁴

Den positive sammenhæng mellem uddannelse og tilgang kan være en følge af, at medarbejdere, der arbejder i videnstunge brancher, ofte vil have lettere ved at starte egen virksomhed, da de selv besidder den fornødne viden.

En anden årsag kan være, at brancher med et højt vidensniveau generelt klarer sig bedre end andre brancher, fordi konkurrencen fra udlandet i gennemsnit er mindre.

En høj intensitet af udvikling og innovation giver større tilgang

En høj intensitet af udvikling og innovation bliver normalt betragtet som en adgangsbarriere, idet der ofte er et element af stordriftsfordele i udviklingsprocesser. Samtidig kan en høj intensitet af udvikling og innovation i en branche afspejle, at etablerede virksomheder besidder vidensmæssige fordele eller patentfordele, og dermed udgøre en adgangsbarriere.

Den fundne positive sammenhæng mellem intensiteten af udvikling og innovation, og tilgangen af nye virksomheder er derfor overraskende. En forklaring på resultatet kan være, at små, nye virksomheder kan kompensere for deres størrelsesmæssige ulempe i forhold til etablerede virksomheder ved gennem innovation at finde en niche i en udviklings- og innovationsintensiv branche.

Høj koncentration af virksomheder giver mindre tilgang

I brancher med meget få virksomheder er konkurrencen ofte meget begrænset. Det er bl.a. en følge af, at der i disse brancher alt andet lige vil være en mindre grad af rivalisering mellem virksomhederne. Samtidig kan det ofte være vanskeligt for nye virksomheder at trænge ind på sådanne markeder, idet de eksisterende virksomheder kan gå sammen og udnytte deres domi-

4

Dette kaldes for henholdsvis humankapital og realkapital.

nerende position til at udelukke nye virksomheder. Der vil med andre ord ofte være flere såkaldte strategiske adgangsbarrierer på markeder med en høj koncentration.

Dette er bl.a. også årsagen til, at dele af konkurrenceloven specifikt retter sig mod dominerende virksomheder.

Større risiko giver mindre tilgang

En stor variation i indtjeningen mellem virksomhederne i en branche, hvilket er et mål for graden af risiko, påvirker tilgangen af nye virksomheder negativt.

En årsag hertil kan være, at iværksættere finder risikable brancher mindre attraktive at starte virksomhed i. De personlige konsekvenser af store svingninger i indtjeningen kan være større for små nystartede virksomheder end for store etablerede virksomheder, der har oparbejdet midler at tære på i mindre gode perioder.

En mere plausibel forklaring er dog, at lånemulighederne i forbindelse med opstart af ny virksomhed er mere begrænsede i risikable brancher. Den fundne sammenhæng kan derfor være et udtryk for, at markedet for opstarts- og seed-kapital, på trods af en række initiativer de senere år, endnu ikke har nået et tilstrækkeligt niveau.

Høj vækst giver større tilgang

Når efterspørgslen stiger i en branche, bliver det lettere for nye virksomheder at trænge ind. Årsagerne hertil er flere. For det første vil den højere vækst betyde, at eksisterende virksomheder typisk vil skulle øge deres kapacitet for at opfylde den nye efterspørgsel. Nye virksomheder kan ofte dække en del af dette behov.

For det andet er det muligt, at konkurrencen i et vækstmarked er mindre skarp. Det stiller de nye virksomheder bedre, når de går ind på et marked. Endelig kan den højere vækst betyde, at markedet bliver mere rentabelt på længere sigt, hvilket igen fremmer incitamenterne for at trænge ind.

Ældre virksomheder har en række fordele i forhold til nye virksomheder

Det kan være svært for nye virksomheder at trænge ind i brancher, som består af mange ældre virksomheder, da disse typisk er veletablerede med

et godt omdømme, trofaste kunder og evt. lavere produktionsomkostninger som følge af fx ”learning by doing”.

Virksomheder, der tidligt har etableret sig på et marked, kan dermed have en række såkaldte ”first mover advantages” i forhold til nye virksomheder, hvilket kan være med til at mindske tilgangen. Det er derfor ikke overraskende, at analyserne viser en negativ sammenhæng mellem den gennemsnitlige virksomhedsalder i en branche og tilgangen af nye virksomheder.

Positiv sammenhæng mellem tilgang og afgang af virksomheder

Nye virksomheder erstatter ofte gamle virksomheder. Det er derfor ikke overraskende, at der er en positiv sammenhæng mellem, hvor stor tilgang og afgang af virksomheder der finder sted. Der er blot tale om, at nye og mere produktive virksomheder udkonkurrerer ældre og mindre produktive virksomheder til gavn for forbrugerne i form af lavere priser samt produkter af en højere kvalitet.

Der kan også være en effekt den anden vej rundt. Virksomheder, der forlader et givet marked, efterlader en kundekreds, som ikke er loyal overfor en etableret virksomhed. Dette kan øge incitamentet for nye virksomheder til at trænge ind på markedet.

Muligheder for at påvirke tilgangen

En række af de faktorer, der påvirker tilgangen af nye virksomheder, er specifikke, branchemæssige kendetegn. Her kan der ikke udledes noget om mere generelle muligheder for at påvirke tilgangen, da disse afhænger af den enkelte branche. Men analysen viser, at væksten i BNP påvirker tilgangen positivt. Dette understreger behovet for en stabil vækstorienteret økonomisk politik.

Ud fra en lovgivningsmæssig synsvinkel er analysen også interessant. Den positive sammenhæng, der er fundet mellem uddannelse og omfanget af nye virksomheder, påviser endnu en velfærdsfremmende effekt af mere uddannelse. Konkurrence- og uddannelsespolitik understøtter dermed hinanden. Ydermere findes en positiv sammenhæng mellem udvikling / innovation og tilgangen af nye virksomheder. Modellens resultater understøtter dermed regeringens globaliseringsstrategi fra marts 2006. Ifølge denne skal Danmark satse på uddannelse, forskning og innovation for at sikre den fremtidige konkurrencekraft.

Hertil kommer, at analyserne påviser en negativ sammenhæng mellem tilgang og koncentration af virksomheder i en branche. Det understreger behovet for at overvåge de brancher, hvor koncentrationen af virksomheder er høj. Dette er baggrunden for Konkurrencestyrelsens arbejde for at undgå for høj koncentration. Eksempler herpå er indgreb overfor konkurrencebegrænsende adfærd, hvor virksomheder i samme branche har søgt at hindre nye virksomheder adgang til fælles infrastrukturer eller lignende. Et andet eksempel er fusionskontrol, hvor krav om frasalg af virksomheder eller strategiske aktiver flere gange er indgået som fusionsvilkår.

10.2 HVORFOR ER TILGANG AF NYE VIRKSOMHEDER VIGTIG?

En stor tilgang af nye virksomheder⁵ giver en mere intens konkurrence. De nye virksomheder øger antallet af udbydere, hvorved konkurrencen om forbrugerne bliver hårdere. Denne øgede konkurrence medfører lavere priser og produkter af højere kvalitet.

Selvom nettotilgangen af virksomheder i en branche er nul, bidrager nye virksomheder til øget konkurrence. Tilgangen af nye virksomheder medfører en selektionsproces, hvor nye effektive virksomheder udkonkurrerer og erstatter gamle, ineffektive virksomheder.

Det er derfor væsentligt, hvor stort flow'et af virksomheder ind og ud af en branche er. Dette flow har betydning for, hvordan strukturen i en branche udvikler sig. Brancher med et lavt flow og mange gamle virksomheder kan i større omfang være kendetegnet ved begrænset innovation, inefficent fordeling af ressourcer og mulige koalitioner.

Et højt flow af virksomheder ind og ud af en branche er derimod tegn på effektiv konkurrence. En opgørelse fra Økonomi- og Erhvervsministeriet viser, at op mod 17 pct. af væksten i produktiviteten kan tilskrives udskiftning af virksomheder.⁶ Tilgangen af nye virksomheder kan dermed have en disciplinerende effekt på de etablerede virksomheder. Tilgangen tvinger dem til at operere mere effektivt.

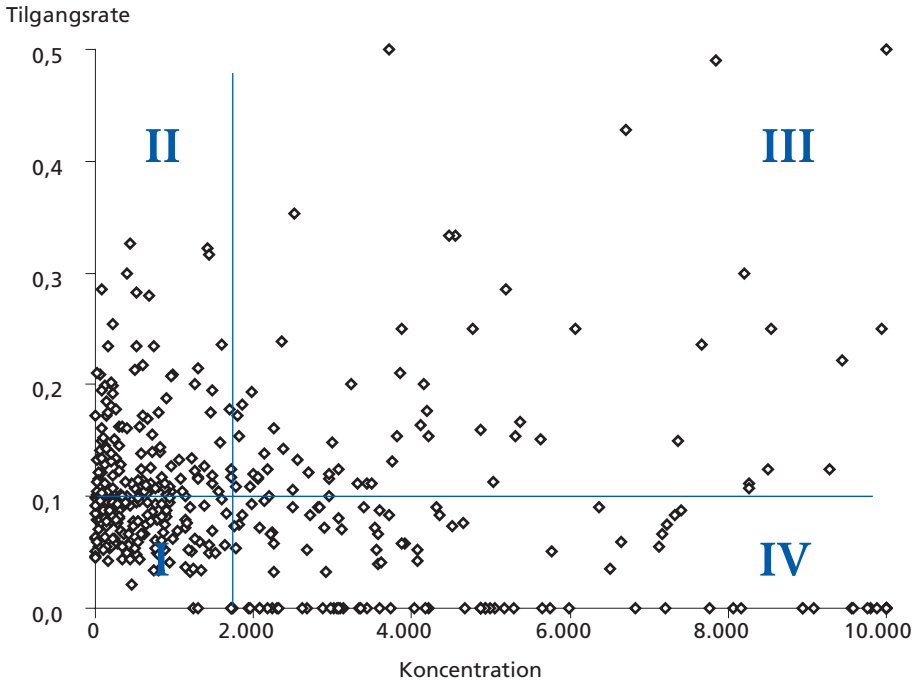
5 Den definition af nye virksomheder, der benyttes i dette kapitel, er ikke helt sammenlignelig med Danmarks Statistiks definition. En ny virksomhed, i periode t , er i dette kapitel defineret som et CVR-nummer, der har en positiv omsætning i periode t , men ingen omsætning i periode $t-1$. Der kan dermed både være tale om nye CVR-numre eller eksisterende CVR-numre, der får reel aktivitet. I modsætning til Danmarks Statistik anvendes her ikke en bagatelgrænse for, hvor stor omsætningen skal være, før der er tale om en ny virksomhed.

6 Vækstregørelse 2004, Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2004.

Et eksempel på, hvor tilgangen af nye virksomheder styrker konkurrencen, er brancher med få virksomheder. Når et marked består af meget få virksomheder, vil konkurrencen i disse brancher ofte være meget begrænset. Det følger af, at virksomhederne bl.a. har lettere ved indbyrdes at aftale priser m.m. Tilgang af nye virksomheder kan afhjælpe dette problem, idet et større antal virksomheder gør det vanskeligere at opretholde sådanne skadelige aftaler.

Sammenhængen mellem tilgang og koncentration i brancher i Danmark er illustreret i figur 10.2. Brancher med lav koncentration ligger til venstre i figuren, mens brancher med en høj koncentration ligger til højre i figuren. Tilsvarende ligger brancher med en stor tilgang øverst i figuren, hvorimod brancher med en lav tilgang ligger nederst i figuren. Figuren er delt op i fire områder, der i konkurrencemæssig sammenhæng alle er interessante.

Figur 10.2: Tilgang og koncentration, 2002



Anm.: Hvert datamærke refererer til en branche. Koncentrationen er beregnet som Herfindahl-Hirschman indekset. Tilgangsrate er, som i resten af kapitlet, beregnet som den antalmæssige andel af nye virksomheder af det samlede antal virksomheder i branchen. Grænserne er placeret ved 1.800 for HHI og 10 pct. for tilgangsrate.

Kilde: Egne beregninger.

Område I indeholder brancher med en lav koncentration, og med en relativ lav tilgang. Disse brancher er ikke bekymrende i forhold til den nuværende koncentration, men den lave tilgang af nye virksomheder kan betyde, at

koncentrationen vokser over tid. Der er imidlertid meget få brancher i dette område med en tilgang under ca. 5 pct., hvorfor problemet synes meget begrænset.

Område II består af brancher, der i denne sammenhæng er mønsterbrancher. Det følger af, at disse brancher har en lav koncentration samtidig med, at tilgangsrate er høj. Den høje tilgangsrate er her med til at sikre, at koncentrationen i disse brancher forbliver lille, hvorved konkurrencen forbliver intens.

Brancher i område III har en høj koncentration men har til gengæld også høje tilgangsrater. Den høje koncentration i disse brancher er derfor mindre bekymrende, da en høj tilgangsrate er med til at skabe dynamik og potentiel reduktion af koncentrationen.

Mere bekymrende er brancherne placeret i område IV. Disse brancher har også en høj koncentration, og samtidig er tilgangsrate her meget lav. Koncentrationen i disse brancher bliver derfor potentielt kun reduceret i et meget begrænset omfang, hvilket er u hensigtsmæssigt i en konkurrencemæssig sammenhæng.

Det skal bemærkes, at en høj koncentration i sig selv ikke nødvendigvis er et problem for konkurrencen. I brancher, hvor produktionen eksempelvis er karakteriseret af høje faste omkostninger, er en høj koncentration uundgåelig. En høj koncentration indikerer alene, at konkurrenceproblemer potentielt kan være til stede.

En mulig forklaring på den lave tilgang i område I og IV kan tilskrives høje adgangsbarrierer i disse brancher. Det vil derfor være interessant at kunne bestemme, hvilke faktorer eller barrierer der påvirker tilgangen af nye virksomheder i de danske brancher.

Dette kapitel beskriver først, hvad der kendetegner de danske brancher (afsnit 10.3), og analyserer i forlængelse heraf hvilke faktorer, der påvirker tilgangen af nye virksomheder på tværs af de danske brancher (afsnit 10.4). Fremgangsmåden er, at tilgangsrate i en given branche – dvs. den procentvise tilgang af nye virksomheder – regresseres på en række variable, der alle er konstrueret ud fra virksomhedsspecifikke data. Formålet er at belyse, hvilke variable der påvirker tilgangen af virksomheder på tværs af brancher.

Afsnit 10.4 viser selve analyseresultaterne. Endvidere beskrives det på mere detaljeret vis, hvilke faktorer som ifølge økonomisk teori påvirker tilgangen af nye virksomheder. I forbindelse hermed refereres der løbende til de empiriske resultaters overensstemmelse med teorien.

Grundlaget for analyserne er styrelsens nyoprettede virksomhedsdatabase. Databasen bygger på FIDA-databasen (se boks 10.1) og indeholder unikke data for samtlige virksomheder med aktivitet i Danmark samt disses ansatte for årene 1999-2002. Den anvendte model er derfor en såkaldt paneldata-model, da tværsnitsdata er tilgængeligt for en 4-årig periode.

Analyserne i dette kapitel adskiller sig fra andre såkaldte ”entry/exit”-studier på to måder. Dels er analyserne foretaget for alle brancher i økonomien og ikke kun for de industrielle brancher. Dels har det været muligt at inkludere variable, der ikke er set tidligere, som følge af det detaljerede bagvedliggende datasæt.

Boks 10.1: FIDA-databasen

Konkurrencestyrelsen har i samarbejde med Danmarks Statistik oprettet en omfattende database til analyseformål. Databasen bygger på FIDA-databasen og indeholder oplysninger om samtlige beskæftigede personer i Danmark og deres tilknytning til virksomheder. Ydermere indeholder databasen oplysninger om økonomi og regnskabsmæssige forhold i alle danske virksomheder samt filialer af udenlandske virksomheder med aktivitet i Danmark.

FIDA er en integration af Generel Firmastatistik og IDA (den Integrerede Database for Arbejdsmarkedsforskning). Den ny FIDA er dannet i foråret 2005 og indeholder data for årene 1999-2002. Der findes mere end 200 variable i databasen. Alle tal i databasen er endelige og er baseret på en statusopgørelse pr. ultimo november.

Det særlige ved databasen er, at man kan koble beskæftigede personer og firmaer sammen. Derfor kan personer karakteriseres på grundlag af oplysninger om det firma, de er ansat i, og tilsvarende kan firmaerne beskrives på grundlag af oplysninger om de ansatte.

Da databasen indeholder oplysninger på individniveau om samtlige beskæftigede personer og alle virksomheder med aktivitet i Danmark, som oven i købet kan følges over tid, er den ideel til detaljerede erhvervsøkonomiske analyser.

Datagrundlaget i FIDA er en række statistikregistre i Danmarks Statistik.

Statistikker fra Generel Firmastatistik:

- ▲ Omsætningsstatistikken
- ▲ Regnskabsstatistikken
- ▲ Erhvervsbeskæftigelsen
- ▲ Det ErhvervsStatistiske Register



Statistikker fra Generel Firmastatistik:

- ▲ Omsætningsstatistikken
- ▲ Regnskabsstatistikken
- ▲ Erhvervsbeskæftigelsen
- ▲ Det ErhvervsStatistiske Register

Statistikker fra IDA:

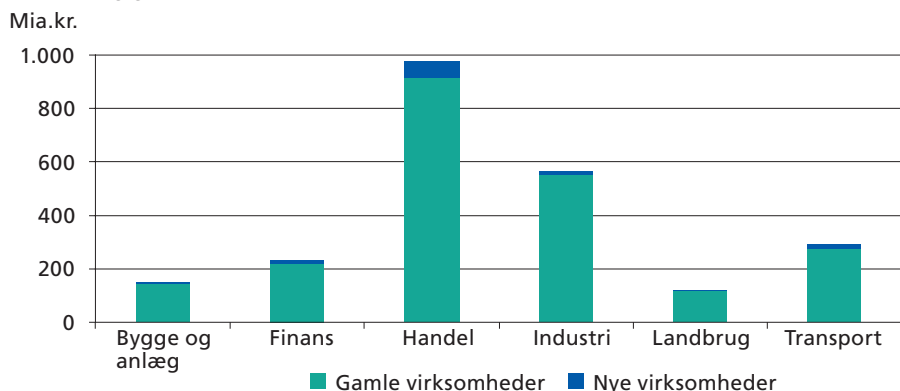
- ▲ Det Centrale Oplysningsseddelregister (COR) fra Told og Skat
- ▲ Danmarks Statistiks Befolkningsstatistikregister
- ▲ Uddannelsesstatistikregistret (UKM)
- ▲ Danmarks Statistiks Arbejdsklassifikationsmodul (AKM)
- ▲ Indkomststatistikregistret
- ▲ Erhvervsbeskæftigelsen
- ▲ Registerbaseret Arbejdsstyrkestatistik (RAS)
- ▲ Danmarks Statistiks Arbejdsløshedsstatistikregister

For yderligere information, se www.dst.dk/Vejviser/dokumentation/times.aspx.

10.3 OMFANGET AF NYE VIRKSOMHEDER

Danske virksomheder omsætter samlet for ca. 2.400 mia. kr. årligt, hvoraf størstedelen kommer fra handel og industri, jf. figur 10.3.

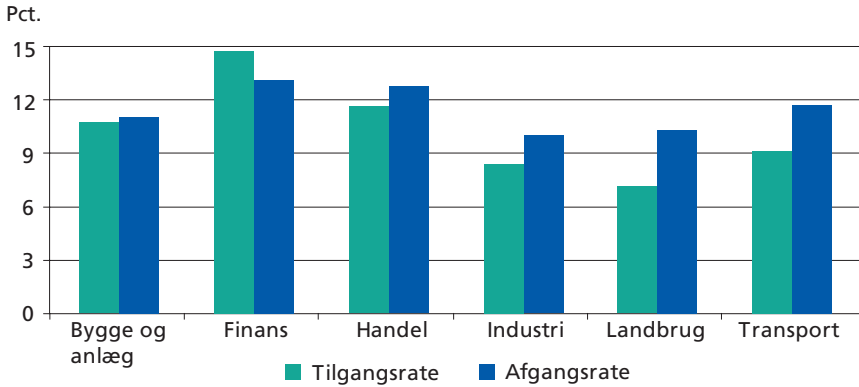
Figur 10.3: Omsætning i nye og gamle virksomheder, 2002



Anm.: Omsætningen for især den finansielle sektor er undervurderet, idet det anvendte datasæt ikke indeholder omsætningsdata for alle virksomheder i momsfrigitte brancher.

Kilde: Egne beregninger.

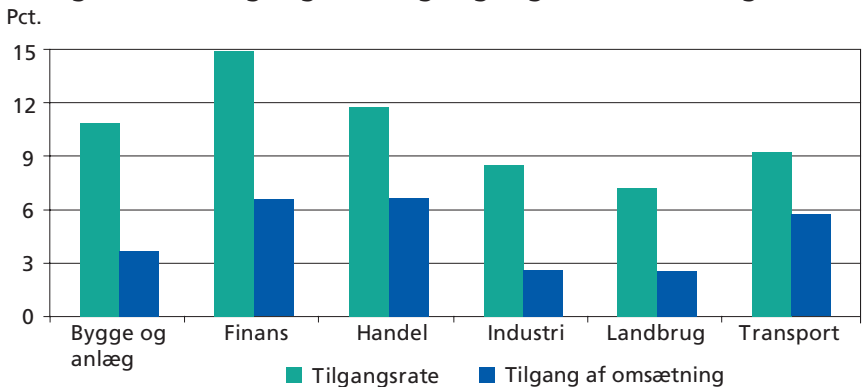
Figur 10.4: Til- og afgangsrater, 2002



Kilde: Egne beregninger.

Der er også en sammenhæng mellem tilgangsrate og afgangsrater, jf. figur 10.4. I brancher med høj tilgang synes der tilsvarende at være høj afgang. Årsagen hertil er, at nye virksomheder i høj grad erstatter eksisterende virksomheder gennem bl.a. konkurrence.

Figur 10.5: Tilgangsrate og tilgang af omsætning, 2002



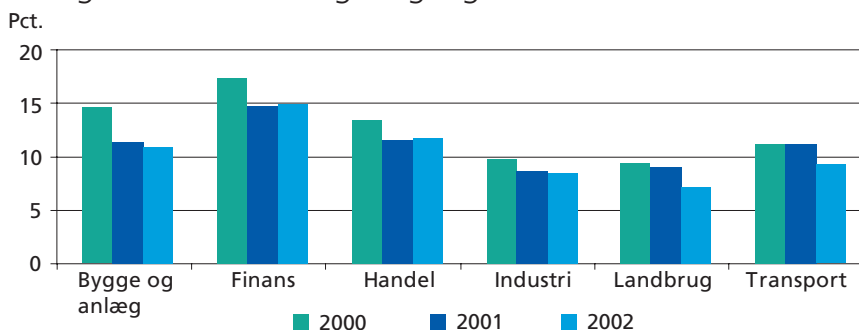
Anm.: Tilgangen af omsætning angiver andelen af de nye virksomheders omsætning af den samlede omsætning i branchen.

Kilde: Egne beregninger.

De nye virksomheder udgør kun mellem ca. 3 og 7 pct. af den samlede omsætning i brancherne, hvorimod de antalmæssigt udgør ca. 10 pct. i gennemsnit, jf. figur 10.5. Årsagen hertil er, at de nye virksomheder i gennemsnit er mindre end de eksisterende virksomheder.

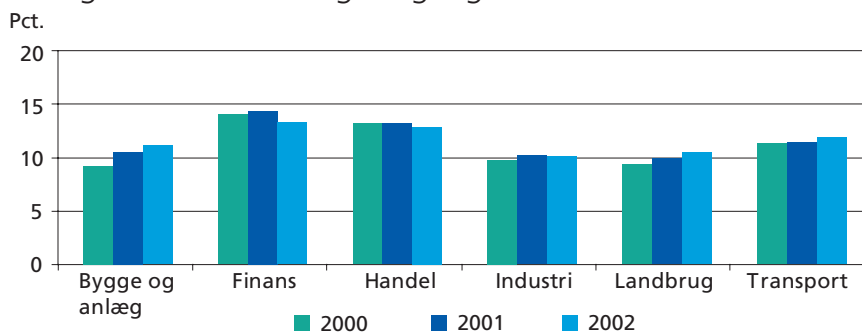
Til- og afgangen af nye virksomheder er også påvirket af svingende konjunkturer i økonomien. I perioder med høj vækst er der større tilgang og mindre afgang, hvorimod det modsatte gør sig gældende ved lav vækst. Dette forhold indikeres bl.a. i figur 10.6 og 10.7, hvor lavvækstårene 2001 og 2002 er kendetegnet ved fald i tilgangen og stigning i afgangen.

Figur 10.6: Udvikling i tilgangsraten



Kilde: Egne beregninger.

Figur 10.7: Udvikling i afgangsraten



Kilde: Egne beregninger.

Tilgangen af nye virksomheder påvirker også konkurrencen i de såkaldte ”sorte” brancher. De ”sorte” brancher udpeges hvert år på baggrund af en række kvantitative konkurrenceindikatorer⁷ samt styrelsens vurdering af konkurrencen i branchen (se kapitel 2). De ”sorte” brancher er med andre ord de brancher, der har de største konkurrenceproblemer.

En høj tilgang af virksomheder kan i disse brancher bidrage til at øge konkurrencen, hvorved konkurrenceproblemerne potentielt ophører. Det sker

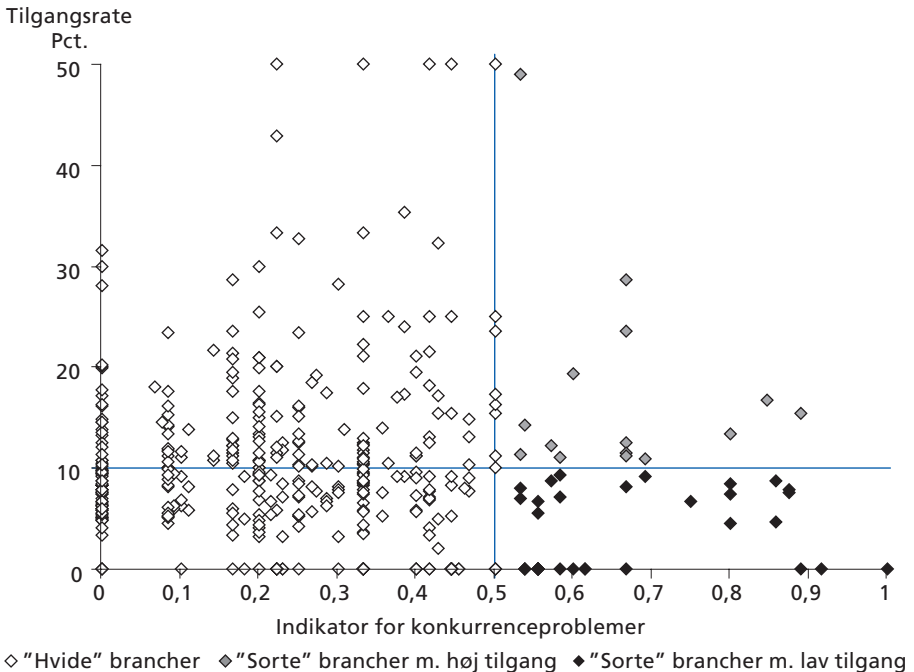
⁷ Disse er: offentlig regulering, koncentration, importkorrigeret koncentration, tilgangsrate, mobilitet af markedsandele, spredning i produktiviteten, lønpræmier, afkastningsgrad og prisniveau.

direkte ved, at koncentrationen i brancherne falder, når nye virksomheder trænger ind. Herved kommer der bl.a. mere pres på priserne til gavn for forbrugerne.

I de ”sorte” brancher varierer tilgangen af nye virksomheder betydeligt. Der er dermed både ”sorte” brancher, hvor tilgangen er høj, og ”sorte” brancher, hvor tilgangen er lav, jf. figur 10.8. Hvert datamærke i figuren angiver en branche i Danmark. De grå og sorte mærker angiver brancher med konkurrenceproblemer, hvorimod de hvide angiver øvrige brancher.

Som det fremgår af figuren, er der flere af de såkaldte ”sorte” brancher, der har en relativ høj tilgang af nye virksomheder. Denne tendens kan være med til på længere sigt at gøre konkurrencen i disse brancher mere intens. Samtidig er det et tegn på, at det ikke er adgangsbarrierer, der er årsagen til konkurrenceproblemerne.

Figur 10.8: Tilgang i ”sorte” og ”hvide” brancher, 2002

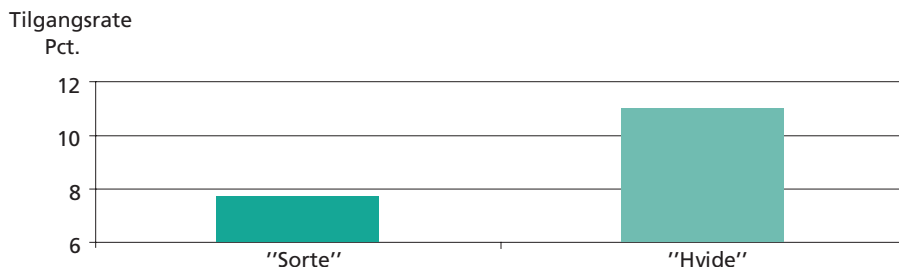


Anm.: Konkurrenceindikatoren er en vægtning af de indikatorer, der benyttes til udpegningen af de ”sorte” brancher, rensat for effekten af tilgangsrate.

Kilde: Egne beregninger.

Der er imidlertid også en række ”sorte” brancher, hvor tilgangen af nye virksomheder er meget lav. Disse brancher oplever dermed en mindre intensivering af konkurrencen fra tilgangen af nye virksomheder. I gennemsnit gælder det, at tilgangen af nye virksomheder er mindre i ”sorte” brancher end i de øvrige brancher, jf. figur 10.9.

Figur 10.9: Tilgang i ”sorte” og ”hvide” brancher, 2002



Anm.: Forskellen i tilgangsrate på 3,2 pct. er signifikant på 1 pct. niveau. De ”sorte” brancher, der indgår i beregningen i figuren, er udpeget ekskl. effekten fra tilgangsrate.

Kilde: Egne beregninger.

Der er dermed en række brancher i Danmark, hvor tilgangen af nye virksomheder er begrænset. Dette gælder i høj grad de ”sorte” brancher. Tilsvarende er der en række brancher, hvor konkurrencen i dag fungerer tilfredsstillende, men hvor en begrænset tilgang af nye virksomheder kan betyde, at der på længere sigt opstår konkurrenceproblemer.

Den lave tilgang af virksomheder kan skyldes flere ting. En primær årsag til en lav tilgang vil naturligvis være adgangsbarrierer, som gør det sværere for nye virksomheder at trænge ind i en given branche.

Styrelsen arbejder løbende på at forbedre konkurrencen i de ”sorte” brancher. Målet i regeringens konkurrencestrategi er, at antallet af ”sorte” brancher, som pt. er 48, er reduceret til 32 i 2010. På styrelsens hjemmeside fremgår handlingsplaner for de ”sorte” brancher. Handlingsplanerne beskriver hvilke ændringer, der kan løse konkurrenceproblemerne. Nogle af disse handlingsplaner fokuserer netop på adgangsbarrierer som en del af årsagen til konkurrenceproblemerne.

10.4 FAKTORER DER PÅVIRKER TILGANGEN AF NYE VIRKSOMHEDER

For at belyse hvilke faktorer, der påvirker tilgangen af virksomheder på tværs af brancher, er tilgangsraten i brancherne regresseret på en række variable på brancheniveau, som alle er konstrueret ud fra virksomhedsspecifikke data. For en uddybende beskrivelse af metoden se boks 10.2 og appendiks.

Resultaterne er opsummeret i tabel 10.1. Tabellen viser bl.a. hvilke effekter, de forskellige variable har på tilgangen af nye virksomheder. De præcise definitioner af variable kan ses på www.ks.dk, under punktet: Publikationer > Redegørelser > Dokumentation: Konkurrenceredegørelse 2006 > Baggrundspapirer til kapitel 10.

De efterfølgende afsnit forklarer nærmere – med udgangspunkt i økonomisk teori – hvilke faktorer, der påvirker tilgangen af nye virksomheder.

Tabel 10.1: Faktorer der påvirker tilgangen

Variabel ¹	Variabelbeskrivelse	Effekt på tilgangsraten	Forventet fortegn	Faktisk fortegn ²
Tilgangsraten	Den forklarede variabel: Den antalsmæssige bruttotilgang af nye virksomheder (i pct.)	-	-	-
Uddannelsesniveau	Andel af ansatte i branchen med en mellemlang uddannelse eller højere	1) Knowledge spillover (+) 2) Outsourcing (+) 3) Nemmere at åbne en restaurant end et forskningscenter (-)	?	Positivt**
Udvikling og innovation	Investeringer i immaterielle anlægsaktiver divideret med omsætningen	1) Stigende skalaafkast i udviklingsprocessen (-) 2) Produktdifferentiering (?) – adgangsbarriere (-) – øgede indtjeningsmuligheder (+)	?	Positivt**
Koncentration	Herfindahl-Hirschman indekset	Større strategiske adgangsbarrierer i koncentrerede brancher	Negativt	Negativt**

Stigende skalaafkast	Gennemsnitligt kapitalapparat pr. virksomhed (ekskl. finansielle anlægsaktiver)	Stigende skalaafkast: 1) Øget risiko (-) 2) Svært at erobre markedsandele nok til at afsætte en stor produktion (-) 3) Prisen på markedet påvirkes meget, hvis en ny stor producent kommer ind (-) 4) Kapitalmarkedsbarrierer (-)	Negativt	Negativt**
Risiko	Standardafvigelse på indtjening pr. medarbejder ³	Sværere at finansiere opstart i risikable brancher pga. begrænsede lånemuligheder	Negativt	Negativt**
Branchespecifik vækst	Vækst i branchens omsætning	Høj vækst giver incitament til tilgang pga. øgede indtjeningsmuligheder	Positivt	Positivt
Indtjeningsmuligheder	Gennemsnitlig egenkapitalforrentning	Større tilgang i brancher med overnormal indtjening. Tilgang af nye virksomheder er reaktioner på indtjeningsmuligheder	Positivt	Positivt**
Afgangsraten	Den antalsmæssige bruttoafgang af virksomheder (i pct.)	1) Fortrængelseeffekt (++) 2) Vakuumeffekt (+) 3) Døende branche (-)	Positivt	Positivt**
"First mover advantages"	Gennemsnitlig virksomhedsalder	"First mover advantages" 1) "Learning by doing" (-) 2) Omdømme (-) 3) Netværkseffekter (-) Modning af industrien (-)	Negativt	Negativt**
BNP-vækst	Tidsdummy ⁴ for år 2001	Lav BNP-vækst i 2001 ift. 2000	Negativt	Negativt
	Tidsdummy for år 2002	Lav BNP-vækst i 2002 ift. 2000	Negativt	Negativt**

Note 1: Alle variable er defineret på 4-cifret brancheniveau (370 brancher indgår i analysen).

Note 2: ** indikerer, at en størrelse er signifikant på 5 pct. niveau.

Note 3: Årsagen til, at standardafvigelsen på egenkapitalforrentningen ikke er brugt, er, at denne er stærkt korreleret med Herfindahl-Hirschman indekset og dermed ville medføre endogenitetsproblemer, hvis den indgik i modellen.

Note 4: En tidsdummy for et givent år t er en indikatorvariabel, som antager værdien 1 for alle observationer fra år t , og værdien 0 ellers. Tidsdummy'erne fanger dermed de variationer i tilgangsraten, som skyldes ændringer over tid, som ikke fanges af de resterende variable. I denne analyse er de primære ændringer over tid ændringer i BNP-væksten. Der er ingen tidsdummy for år 2000, da effekten fra år 2001 og 2002 er relativt i forhold til år 2000.

Boks 10.2: Empirisk metode

Modellen, der anvendes med henblik på at kunne beskrive tilgangen af virksomheder på tværs af brancher, er en statistisk OLS paneldata-model. I modellen indgår en række variable, der alle er konstrueret på brancheniveau ud fra virksomhedsspecifikke data.

Modellen kan konkret skrives som: $T_{i,t} = \alpha + \beta X_{i,t} + \lambda_t + \varepsilon_{i,t}$ hvor T angiver tilgang af virksomheder indenfor en branche (i pct.), α er en konstant, β er de estimerede koefficienter, X angiver de branchespecifikke data, λ er en tidsdummy, og ε angiver fejleddet. t og i refererer til henholdsvis tidspunkt og branche.

Analyserne er lavet på 4-cifret brancheniveau, dvs. for 424 brancher i alt. En række brancher er sorteret fra pga. manglende data, hvorfor kun 370 brancher reelt indgår i analysen. Kriteriet for, hvorvidt en branche er inkluderet i analysen, er, at de nødvendige data er tilgængelige for minimum 50 pct. af virksomhederne i branchen.

Modellens forklaringssevne

Modellen forklarer 32,4 pct. af variationen i tilgangsrate på tværs af brancher.¹ Set i lyset af, at der ikke indgår nogen branchespecifikke dummy'er i modellen (dvs. 'fixed effects'), er dette et pænt resultat. Det må nemlig forventes, at forskellige forhold gør sig gældende i forskellige brancher, når nye virksomheder beslutter, om de skal etablere sig eller ej. På trods af dette er modellen altså i stand til at forklare en stor del af tilgangen.

I denne forbindelse skal det også bemærkes, at analysen i dette kapitel, i modsætning til hovedparten af litteraturen inden for området, analyserer alle brancher i økonomien og ikke kun industrien. Hvis man alternativt kun havde analyseret de industrielle brancher, havde man haft et mere homogent datasæt med endnu pænere resultater til følge.²

Alle koefficienterne i modellen har fortegn i overensstemmelse med økonomisk teori. Alle koefficienter er ligeledes signifikante bortset fra koefficienten for branchespecifik vækst og tidsdummy'en for 2001. Kapitlet tolker udelukkende på parameterestimaternes fortegn samt signifikansniveauer.

Da nogle af de inkluderede variable kan medføre kausalitetsproblemer, er der foretaget flere modelkørsler, for at illustrere robustheden af resultaterne (se appendiks).

Note 1: $Adjusted R^2 = R^2 - (k - 1) / (n - k) * (1 - R^2) = 31,7$ pct., hvor k er antal estimerede parametre og n er antal observationer. Da der er mange observationer i forhold til de kun 12 estimerede parametre, er der ikke den store forskel på de to størrelser.

Note 2: Ydermere gælder, at modellen er baseret på brancher defineret på baggrund af 4-cifrede branchekoder (DB93) og ikke stringent defineret afgrænsede markeder. Nogle virksomheder opererer derfor i mere end en branche, mens nogle brancher består af meget forskellige typer virksomheder. Dette påvirker også modellens forklaringssevne.

Hvad påvirker tilgangen af nye virksomheder?

Ifølge generel økonomisk teori er tilgang af nye virksomheder reaktioner på indtjeningsmuligheder.⁸ En virksomhed vil vælge at etablere sig på et marked, hvis den forventede indtjening herved er positiv.⁹

Den forventede indtjening vil imidlertid være påvirket af mange forhold. En væsentlig indikator for indtjeningsmulighederne på et marked er dog, hvorvidt de etablerede virksomheder på markedet er profitable. Analyserne i dette kapitel viser i overensstemmelse hermed, at jo højere en gennemsnitlig egenkapitalforrentning, en branche har, jo større vil tilgangen af nye virksomheder være.

Selvom de etablerede virksomheder har en overnormal indtjening, er det dog ikke ensbetydende med, at det vil være profitabelt for en ny virksomhed at gå ind på markedet. Dette hænger sammen med, at forskellige adgangsbarrierer ofte kan være en betydelig hindring for nye virksomheder. Tilgangen af nye virksomheder afhænger derfor af sammenspillet mellem indtjeningsmuligheder og adgangsbarrierer.

Tilgang af nye virksomheder sikrer konkurrence

På et marked uden adgangsbarrierer vil nye virksomheder etablere sig, såfremt de eksisterende virksomheder på markedet har en overnormal indtjening.¹⁰ Tilgangen af nye virksomheder vil øge udbudet på markedet og presse prisen nedad. Denne proces vil fortsætte, indtil det ikke længere er profitabelt at gå ind på markedet.

På et marked uden adgangsbarrierer vil tilgangen af nye virksomheder derfor drive prisen ned mod marginalomkostningerne. Dette vil sikre fuldkommen konkurrence og dermed en efficient samfundsøkonomisk ressourceanvendelse.

Tilgangen af nye virksomheder kan derfor opfattes som en konkurrencefremmende mekanisme, der på langt sigt sørger for, at overnormal indtjening konkurreres væk. Typisk vil adgangsbarrierer dog reducere tilgangen af

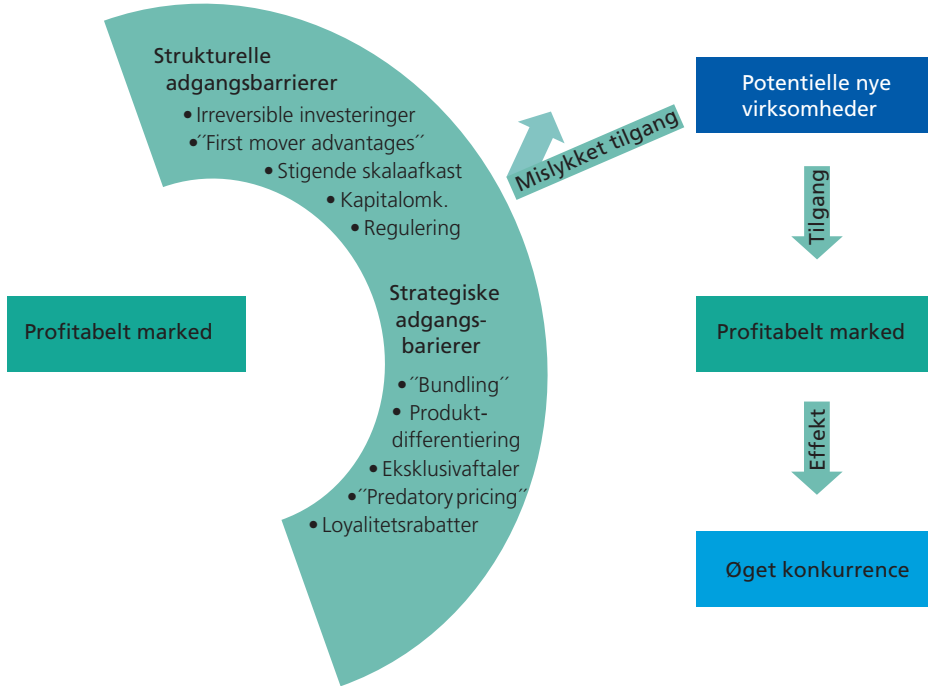
8 Konkurrencefremmende nye produkter og services kan komme fra to kilder. Dels som følge af etablerede virksomheders diversificering, såfremt etablerede virksomheder går ind på nye produktmarkeder eller går ind på nye geografiske markeder med deres produkt. Dels som følge af, at deciderede nye virksomheder opstår. Analyserne i dette kapitel baserer sig imidlertid udelukkende på tilgang som følge af nye virksomheder.

9 Eller mere præcist hvis den forventede risikojusterede, tilbagediskonterede nettoindtjening er positiv, da opstart af ny virksomhed ofte kun er rentabelt på længere sigt og risikobetonet.

10 Med overnormal indtjening menes, at virksomhederne har en risikojusteret egenkapitalforrentning, der er højere end alternativrenten.

nye virksomheder og dermed hindre denne mekanisme i at sikre fuldkommen konkurrence, jf. figur 10.10.

Figur 10.10: Nye virksomheder som konkurrencefremmende mekanisme



Anm.: De adgangsbarrrierer, der er vist i figuren, er ikke udtømmende.

Adgangsbarrrierer

Med en adgangsbarrriere menes generelt en hindring, som gør det svært for en ny virksomhed at etablere sig på et marked. I spørgsmålet om, hvordan adgangsbarrrierer præcist skal defineres, har der i den økonomiske litteratur været en vis uenighed. En præcis definition er bl.a. vigtig for at indkredse hvilke typer af adgangsbarrrierer, konkurrencemyndighederne skal bekymre sig om.¹¹

Nogle forfattere har defineret adgangsbarrrierer meget bredt som værende alt det, der gør det muligt for etablerede virksomheder at have en overnormal

¹¹ Adgangsbarrrierer er fx vigtige i forhold til konkurrenceloven, da de påvirker markedskoncentrationen i fusionssager, idet potentielle konkurrenter ofte medregnes i koncentrationsindekset. Fusioner er dermed mindre "farlige", hvis adgangsbarrriererne er lave.

indtjening, uden at nye virksomheder tiltrækkes til markedet.¹² Andre har argumenteret for mere snævre definitioner af adgangsbarrierer som fx de omkostninger, som nye virksomheder skal bære, men som ikke afholdes eller har været afholdt af etablerede virksomheder.¹³ Ifølge denne definition er eksempelvis stigende skalaafkast og irreversible investeringer ikke adgangsbarrierer, selvom de normalt er anerkendt som værende betydelige adgangsbarrierer. Endnu andre har argumenteret for endnu smallere definitioner.¹⁴

Dette kapitel hæfter sig ikke ved en bestemt definition af adgangsbarrierer, men analyserer bredt diverse former for barrierer, som har en reducerende effekt på tilgangen af nye virksomheder.

Det er vigtigt at nævne, at adgangsbarrierer ikke nødvendigvis mindsker velfærden i samfundet. I nogle tilfælde er adgangsbarrierer velfærdsforbedrende. Det kan eksempelvis være optimalt at begrænse antallet af virksomheder på markedet ved hjælp af licenser for at undgå en for stor duplikering af faste omkostninger.¹⁵

Et andet eksempel er eksklusivaftaler med distributører, der mindsker nye virksomheders adgang til distributionsnettet. Sådanne aftaler kan være velfærdsforbedrende, selvom de mindsker tilgangen af nye virksomheder, idet detailhandlernes incitamenter til at yde service m.m. øges.

Tilgangsanalysen i dette kapitel vurderer ikke, om en barriere er god eller dårlig men alene, hvorvidt den påvirker omfanget af nye virksomheder. Nedenfor gennemgås en række adgangsbarrierer, som har vist sig at have betydning for tilgangen af nye virksomheder. Der vil dog typisk være et overlap mellem de forskellige barrierer. Effekten af én barriere vil også ofte afhænge af tilstedeværelsen af andre barrierer.

Der skelnes mellem strukturelle barrierer og strategiske barrierer. Forskellen er dog ikke altid helt tydelig, idet nogle barrierer både har strukturelle og strategiske karakteristika.

12 Se "Barriers to New Competition", Joe S. Bain, Cambridge, MA: Harvard Uni. Press, 1956.

13 Se "The Organization of Industry", George Stigler, Homewood, Ill.: Irwin, 1968.

14 Se "Sunk Costs and Antitrust Barriers to Entry", Richard L. Schmalensee, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 94: 471, 2004.

15 På markeder, hvor opstart af ny virksomhed medfører høje faste omkostninger, vil frie markeds kræfter kunne skabe flere virksomheder, end det er samfundsmæssigt optimalt. Årsagen er den såkaldte "business stealing"-effekt. Når en potentiel ny virksomhed overvejer, om den skal gå ind på et marked, tager den ikke højde for, at en del af dens forventede indtjening derved ikke er ny værdi, der genereres, men bare en overførsel af indtjening fra allerede eksisterende virksomheder. Den nye virksomheds forventede indtjening ved tilgang kan dermed overstige den samfundsokonomiske gevinst ved, at en ekstra virksomhed etablerer sig. Når dette er tilfældet, er incitamentet til at etablere en virksomhed for stort ud fra en velfærdsmæssig betragtning.

For strukturelle barrierer gælder, at hverken eksisterende eller nye virksomheder har direkte kontrol over dem. Disse barrierer afhænger af branchespecifikke karakteristika, såsom omkostninger, efterspørgsel, teknologiske begrænsninger samt offentlige reguleringer¹⁶.

Strategiske barrierer afhænger derimod direkte af de etablerede virksomheders adfærd. Etablerede virksomheder er i almindelighed interesserede i, at så få nye virksomheder som muligt etablerer sig på markedet, idet nye virksomheder øger konkurrenceintensiteten og dermed påvirker de etablerede virksomheders indtjening i negativ retning. Strategisk tænkende, etablerede virksomheder vil derfor ofte forsøge at opbygge adgangsbarrierer for at cementere deres position på markedet.

Der vil ofte være en positiv sammenhæng mellem størrelsen af strategiske barrierer og de etablerede virksomheders markedsdominans. Brancher med høj koncentration vil derfor være mere udsatte overfor denne type barrierer.

Strukturelle adgangsbarrierer

Irreversible investeringer

Irreversible investeringer¹⁷ er investeringer, som virksomheden må afholde for at trænge ind på markedet eller for at operere på markedet, og som går tabt, hvis virksomheden beslutter at trække sig ud af markedet igen. Irreversible investeringer er med andre ord faste omkostninger, som efter afholdelse ikke har nogen alternativ værdi. Dette gælder eksempelvis reklameudgifter, rekrutterings- og oplæringsomkostninger, udgifter til forskning og udvikling og andre specifikke investeringer.

Irreversible investeringer er essentielle i en analyse af tilgangen af nye virksomheder, da de har betydning for mange af de adgangsbarrierer, der nævnes nedenfor. Kort kan siges, at jo flere irreversible investeringer, det kræver at trænge ind på et marked, jo mere beskyttede mod potentiel indtrængning vil de etablerede virksomheder være.

Irreversible investeringer påvirker tilgangen af nye virksomheder via to kanaler. For det første via de etablerede virksomheders adfærd. For det andet via en mere direkte effekt.

16 *Ex sikkerhedskrav, miljøkrav, licenser, patentlovgivning, importkvoter, skatter, administrative procedurer m.v. Regulering kan også betragtes som en strategisk barriere, såfremt reguleringen i sig selv er resultatet af etablerede virksomheders lobbyarbejde. Det har ikke været muligt at inkludere regulering i den empiriske analyse. Det ville kræve et mål for størrelsen af byrder som følge af regulering for 370 forskellige brancher for hvert år, hvilket ikke er tilgængeligt.*

17 *Betegnes "sunk costs" i den økonomiske litteratur.*

En etableret virksomheds adfærd vil blive ændret, fordi det er rationelt for en virksomhed, der har afholdt irreversible investeringer for at trænge ind på et marked, at se bort fra disse, når den efterfølgende træffer beslutninger. Dette hænger sammen med, at disse investeringer allerede er ”spildte” og dermed ikke skal medregnes i de inkrementelle omkostninger ved en given beslutning, der træffes efterfølgende.

Dette gør den etablerede virksomhed til en mere aggressiv konkurrent, da den med større overbevisning kan true potentielle konkurrenter med eksempelvis at sænke sin pris, såfremt indtrængning på markedet finder sted. Den etablerede virksomhed kunne sætte sin pris så lavt, at den ikke får dækket sine irreversible investeringer. I princippet vil den kunne sætte sin pris helt ned til de gennemsnitsomkostninger, som den har, når der ses bort fra irreversible investeringer.

En potentiel konkurrent, som overvejer at trænge ind på markedet, og som endnu ikke har afholdt sine irreversible investeringer, kan dog ikke se bort fra disse omkostninger i beslutningen om at trænge ind på markedet, da den stadig har mulighed for at blive ude af markedet.

En etableret virksomhed vil derfor kunne afskrække potentielle konkurrenter, der er mere effektive end den selv, fra at etablere sig. Den potentielle konkurrent, skal være så meget desto mere effektiv end den etablerede virksomhed, at dens gennemsnitsomkostninger inkl. irreversible investeringer er lavere end den etablerede virksomheds gennemsnitsomkostninger ekskl. irreversible investeringer, før den vil trænge ind på markedet.

Irreversible investeringer kan dermed også betragtes som en strategisk barriere, idet en virksomhed strategisk kan afholde ekstra mange irreversible investeringer for at afskrække potentielle konkurrenter fra at trænge ind på markedet.

Irreversible investeringer påvirker også tilgangen af nye virksomheder på en mere direkte måde, idet de øger risikoen, der er forbundet med at trænge ind på et marked. Når en virksomhed vælger at trænge ind på et marked, vil der altid være en sandsynlighed for, at beslutningen ikke viser sig at være profitabel. Denne sandsynlighed vil være større, jo større usikkerheden er mht., hvordan det pågældende marked vil udvikle sig i fremtiden. I tilfælde af lukning vil virksomheden miste sine irreversible investeringer.

Den irreversible investering kan derfor betragtes som den størrelse, en ny virksomhed risikerer ved at trænge ind på et marked. Større irreversible investeringer, og dermed større risiko, vil alt andet lige mindske en potentiel virksomheds incitament til at trænge ind på et marked.

I den empiriske analyse er – som proxy for nødvendigheden af irreversible investeringer for nye virksomheder i en given branche – anvendt den gennemsnitlige intensitet af irreversible anlægsaktiver i branchen. Denne er for en given branche beregnet som den samlede værdi af tekniske anlæg og maskiner samt immaterielle anlægsaktiver, dvs. specifikke anlægsaktiver, divideret med den samlede omsætning. Denne variabel vil i overensstemmelse med den økonomiske teori have en negativ indflydelse på tilgangen af nye virksomheder.

Mod forventning viser variabelen sig dog ikke at være signifikant og er som resultat heraf udeladt fra modellen. En årsag kan være, at den barrieremæssige effekt af irreversible investeringer på tilgangen af nye virksomheder fanges af andre variable i modellen, hvorpå irreversible investeringer implicit har en effekt.¹⁸ En anden årsag kan være, at den anvendte proxy ikke er god nok til at udskille de irreversible investeringer.

Stigende skalaafkast

Stigende skalaafkast betyder, at der er stordriftsfordele i produktionen. Det vil sige, at gennemsnitsomkostningerne ved at producere en given vare falder jo flere enheder, der produceres.

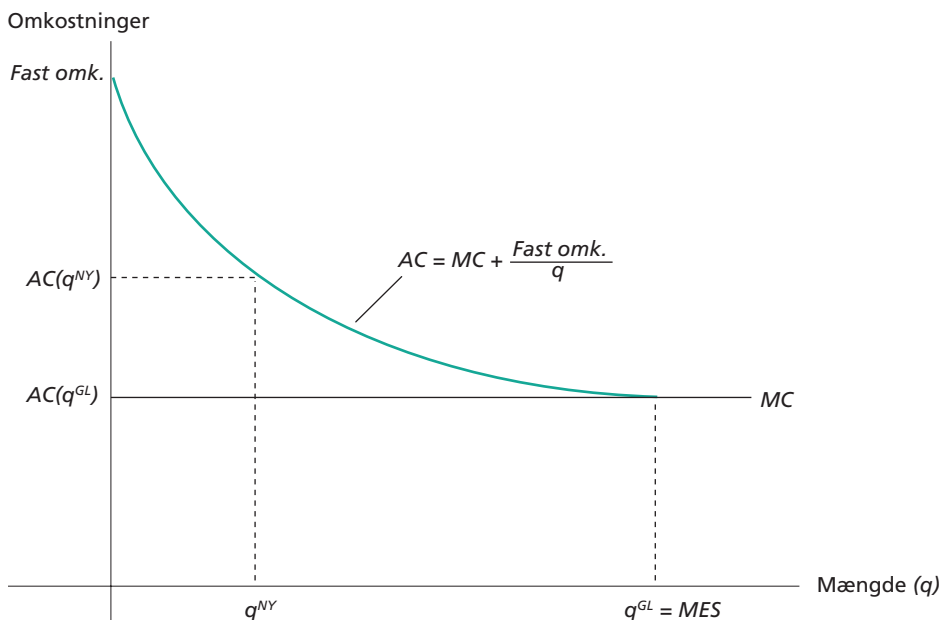
Ofte er det også muligt at sprede faste omkostninger ud over forskellige produkter.¹⁹ Dette gælder fx for marketingsomkostninger og distributionsomkostninger. Er dette tilfældet, vil en potentiel konkurrent kunne tvinges til at gå ind på flere markeder for at være konkurrencedygtig, hvilket vil øge omfanget af irreversible investeringer.

Generelt kan siges, at jo større irreversible investeringer, det kræver at trænge ind på et marked, jo større vil graden af stigende skalaafkast være. Dette hænger sammen med, at irreversible investeringer er faste omkostninger, som kan spredes ud over flere enheder, jo større produktionen er.

18 Dette gælder især for variabelen "gennemsnitligt kapitalapparat pr. virksomhed", der anvendes som proxy for graden af stigende skalaafkast i en branche.

19 Dette kaldes "economies of scope" i den økonomiske litteratur.

Figur 10.11: Stigende skalaafkast



Anm.: AC = Gennemsnitsomkostninger, MC = Marginalomkostninger, MES = Minimum Efficient Size. Et eksempel på de omkostningskurver, der er vist i figuren, er en omkostningsfunktion af formen: $C(q) = F + cq$, hvor c er en positiv konstant, og F er en fast omkostning.

Jo større graden af stigende skalaafkast er på et marked, jo større skala bliver en ny virksomhed nødt til at gå ind på markedet med, hvis den skal have en chance for at være konkurrencedygtig. Dette øgede krav til indskud af kapital vil gøre det mindre attraktivt at trænge ind på markedet.

For det første vil det være svært at erobre tilstrækkeligt store markedsandele til at afsætte en stor produktion, og for det andet vil prisen på markedet potentielt blive kraftigt påvirket i nedadgående retning, hvis en ny stor producent trænger ind på markedet.

Figur 10.11 illustrerer en situation, hvor stigende skalaafkast gør sig gældende på grund af høje faste omkostninger. Den nye virksomhed, som i figuren går ind på markedet med en mindre produktion end den etablerede virksomhed, vil ikke være konkurrencedygtig, da den vil have højere gennemsnitsomkostninger (AC i figuren).

Hvis det derimod ikke kræver irreversible investeringer at trænge ind på et marked, vil stigende skalaafkast (som følge af faldende marginalomkost-

ninger) ikke være en adgangsbarriere.²⁰ I dette tilfælde vil det være muligt for en potentiel konkurrent at gå ind på markedet med en såkaldt ”hit and run” strategi²¹, såfremt den etablerede virksomhed sætter prisen over sine gennemsnitsomkostninger. Alene truslen om tilgang kan derfor disciplinere etablerede virksomheder på sådanne markeder.²²

Et ideelt mål for graden af stigende skalaafkast i en branche ville være den minimale virksomhedsstørrelse for at opnå en effektiv produktion (MES i figur 10.11). Et sådant mål er dog meget vanskeligt at estimere. Som proxy er derfor i stedet anvendt størrelsen af det gennemsnitlige kapitalapparat pr. virksomhed (ekskl. finansielle anlægsaktiver). Denne variabel har en negativ indflydelse på tilgangen af nye virksomheder, hvilket er i overensstemmelse med teoriens forudsigelse.

Kapitalmarkedsbarrierer

Nye ”ukendte” virksomheder vil ofte have højere kapitalomkostninger end velkendte, etablerede virksomheder, der har været på markedet i mange år. Hvis kapitalomkostningerne er større for nye virksomheder, selv efter at der er justeret for risikoforskellen, tales om kapitalmarkedsbarrierer. Da opstart af en virksomhed ofte kræver megen kapital, vil dette kunne hæmme tilgangen af nye virksomheder.

For at vurdere, om denne adgangsbarriere er væsentlig, er det undersøgt, hvorvidt nye virksomheder har en anderledes kapitalstruktur end etablerede virksomheder. Såfremt nye virksomheder har sværere ved at låne penge end etablerede virksomheder, vil man forvente, at nye virksomheder i højere grad benytter egenkapitalfinansiering frem for fremmedkapital. Som det fremgår af tabel 10.2, er dette dog kun i meget lille grad tilfældet.

Tabel 10.2: Gennemsnitlig kapitalstruktur

Pct.	Egenkapital / Balance	
	Nye virksomheder	Etablerede virksomheder
2000	39,8	38,4
2001	42,8	37,3
2002	41,7	41,6

Kilde: Egne beregninger.

20 Med mindre der er kapitalmarkedsbarrierer.

21 En ”hit and run” strategi refererer til en situation, hvor en virksomhed går ind på et marked, underbyder den etablerede virksomhed og høster en profit i en midlertidig periode, hvorefter den forlader markedet igen.

22 Markeder med stigende skalaafkast, men ingen irreversible investeringer, betegnes ”contestable markets” i den økonomiske litteratur.

Det er ydermere undersøgt, om tilgangen af nye virksomheder er mindre i brancher, hvor graden af fremmedkapitalfinansiering er høj. Rationalet for dette skulle være, at såfremt de etablerede virksomheder i en branche er meget ”gearede”²³, vil de i tilfælde af kapitalmarkedsbarrierer have en fordel i forhold til nye virksomheder pga. den skattemæssige diskriminering af egenkapitalfinansiering.²⁴ Tilstedeværelsen af en sådan sammenhæng har dog ikke kunnet påvises.

Endelig er det undersøgt, hvorvidt nye virksomheder i gennemsnit har højere kapitalomkostninger end etablerede virksomheder, beregnet som finansielle udgifter divideret med fremmedkapitalen. Denne andel er dog i gennemsnit ikke højere for nye virksomheder end for etablerede.

Det er dermed ikke lykkedes at påvise eksistensen af kapitalmarkedsbarrierer. Dette er dog ikke ensbetydende med, at kapitalmarkedsbarrierer ikke er til stede, da der kan være tale om en ”survivorship bias”. Det hænger sammen med, at de nye virksomheder, der indgår i ovenstående beregninger, netop er de virksomheder, det er lykkedes for at optage lån og etablere sig. Det kan derfor ikke afvises, at et antal potentielle nye virksomheder er blevet afskåret fra at starte op netop pga. kapitalmarkedsbarrierer.

”First mover advantages”

Virksomheder, der tidligt har etableret sig på et marked, kan have en række såkaldte ”first mover advantages”, dvs. fordele i forhold til nye virksomheder. Sådanne fordele kan være betydelige adgangsbarrierer for nye virksomheder og dermed hæmme indtrængning på markedet. Eksempler på ”first mover advantages”, som kan udgøre væsentlige adgangsbarrierer, er omdømmeeffekter, netværkseffekter²⁵ og såkaldte ”learning by doing”-effekter.

Jo længere en virksomhed har eksisteret, jo mere forankret vil dens omdømme typisk være. En etableret virksomheds produkts kvalitet og pålidelighed vil dermed ofte være kendt af forbrugerne i modsætning til en ny konkurrents produkt. Da det for det meste er omkostningsfuldt for forbrugere at tilægge sig information om et nyt produkt, vil mange favorisere den etablerede virksomheds produkt.

Nye virksomheder bliver derfor, for at kompensere for deres manglende omdømme, nødt til at investere i salgsfremmende foranstaltninger. Typisk

23 Dvs. i høj grad finansieret af fremmedkapital.

24 Virksomheden kan trække renteudgifter fra i skat, men ikke dividendeudbetalinger.

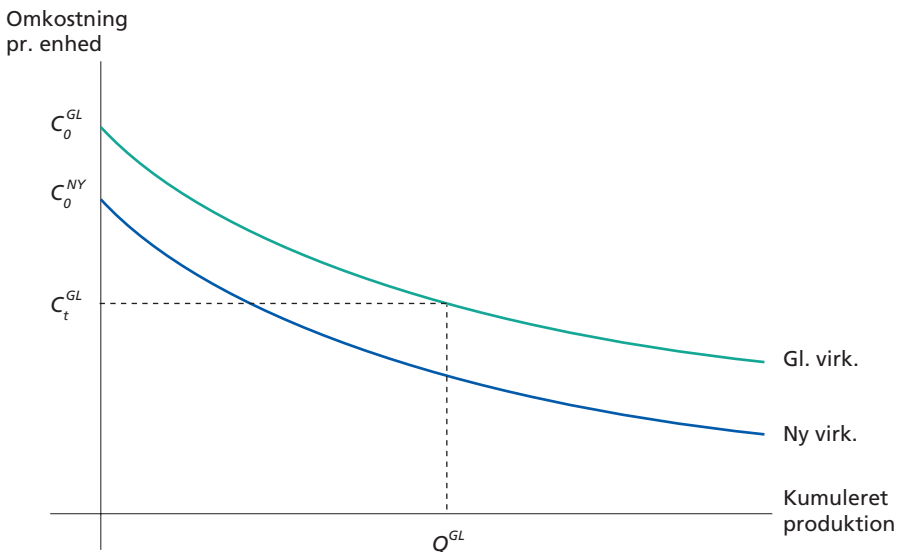
25 Netværkseffekter opstår, når forbrugere opnår større nytte ved et produkt, jo flere forbrugere der forbruger produktet. Dette gælder eksempelvis for produkter, hvor kompatibilitet med andre produkter er afgørende. En høj grad af netværkseffekter vil medføre, at store netværker vokser sig store, mens små netværker svinder ind.

vil det være nødvendigt at sælge det nye produkt billigt for at kompensere forbrugerne for den risiko, de løber ved at prøve et ukendt produkt.²⁶

”Learning by doing” gør sig gældende, såfremt en virksomheds omkostninger falder, jo længere tid den har produceret. Dette er tilfældet, hvis virksomheden som følge af gentagelser af sin aktivitet opnår erfaring, der kan føre til effektiviseringer. ”Learning by doing”-effekter er ofte afgørende i industrielle brancher.

På et marked med en lang og betydelig ”Learning curve” vil det være svært for nye virksomheder at trænge ind. Som illustreret i figur 10.12 kan ”learning by doing”-effekter sågar medføre, at en etableret virksomhed kan holde en ellers mere effektiv potentiel konkurrent ude af markedet.

Figur 10.12: Learning by doing



Som proxy for graden af ”first mover advantages” i en branche er den gennemsnitlige virksomhedsalder benyttet. Der findes en negativ sammenhæng mellem den gennemsnitlige virksomhedsalder i en branche og tilgangen af nye virksomheder. Modellen indikerer dermed, i overensstemmelse med teorien, at ”first mover advantages” i højere grad gør sig gældende, jo ældre virksomhederne i en branche er.

26

Der kan argumenteres for, at en virksomheds gode omdømme, som skyldes, at den har leveret en effektiv service og gode produkter, er resultatet af konkurrence snarere end en barriere mod konkurrence. Men selvom et godt omdømme kan være resultatet af konkurrence, kan det godt være en barriere mod fremtidig konkurrence.

Det faktum, at den gennemsnitlige virksomhedsalder benyttes som proxy for graden af ”first mover advantages”, kan medføre et kausalitetsproblem. Er tilgangen af nye virksomheder i en branche lav, fordi gennemsnitsalderen af de eksisterende virksomheder er høj, eller er gennemsnitsalderen af de eksisterende virksomheder netop høj, fordi tilgangen af nye virksomheder er lav? Hvis den gennemsnitlige virksomhedsalder skal kunne benyttes som proxy for graden af ”first mover advantages”, skal det være den første af disse sammenhænge, der gør sig gældende.

For at vurdere, om dette er tilfældet, er det undersøgt, hvorvidt de virksomheder, der forlader en given branche, er gamle eller unge i forhold til gennemsnitsalderen i branchen. Såfremt de virksomheder, der forlader en given branche, er yngre end de etablerede, kan det skyldes, at de etablerede virksomheder har en række ”first mover advantages”.

Det viser sig, at i 81 pct.²⁷ af alle de analyserede brancher er de ”døende” virksomheder yngre end de etablerede virksomheder. Det tyder dermed på, at ældre virksomheder har en række fordele i forhold til nye virksomheder, idet de i højere grad overlever, hvilket retfærdiggør brugen af den gennemsnitlige virksomhedsalder som proxy for graden af ”first mover advantages”.²⁸

En forstærkende effekt på den negative sammenhæng mellem den gennemsnitlige virksomhedsalder og tilgangen af nye virksomheder i forhold til ”first mover advantages” er, at en industri modnes over tid. Nye brancher, karakteriseret af unge virksomheder og stor efterspørgsel, vil ofte opleve en høj tilgang af nye virksomheder. På længere sigt vil tilgangen stabilisere sig, når der opnås en ligevægt mellem udbud og efterspørgsel.

Udvikling og innovation

Investeringer i immaterielle anlægsaktiver i forhold til omsætningen er anvendt som en proxy for udviklings- og innovationsintensiteten i en given branche.²⁹ Proxy'en omfatter udover udviklingsinvesteringer også investeringer i eksternt oparbejdet goodwill. Denne form for goodwill afspejler overvejende værdien af unikke produkter, og tilstedeværelsen af sådanne

²⁷ Dette tal er fremkommet som et gennemsnit af 84,2 pct. i 2000, 77,4 i 2001 og 79,9 i 1999.

²⁸ Da der dog fortsat kan rejses tvivl om kausalitetsretningen på denne variabel, er der foretaget modelkørsler med og uden denne variabel. Dette er gjort for at undersøge, om de resterende parameterestimer påvirkes af, om denne variabel indgår eller ej. Kørslerne viser, at modelresultaterne ikke påvirkes i nævneværdig grad (se appendiks).

²⁹ Ifølge årsregnskabsloven er immaterielle anlægsaktiver opdelt på følgende måde: 1. Færdiggjorte udviklingsprojekter, herunder koncessioner, patenter, varemærker og lignende rettigheder, der stammer fra udviklingsprojekter. 2. Erhvervede koncessioner, patenter, licenser, varemærker samt lignende rettigheder. 3. Goodwill (ikke internt oparbejdet). 4. Udviklingsprojekter under udførelse. Kilde: Bekendtgørelse af lov om erhvervsdrivende virksomheders aflæggelse af årsregnskab m.v. (årsregnskabsloven): LBK nr. 196 af 23.03.2004 (gældende).

unikke produkter skyldes netop innovation. Den eksternt oparbejdede goodwill er derfor indholdsmæssigt relateret til det øvrige indhold i variabelen.

I den empiriske analyse findes, at brancher karakteriseret af en høj intensitet af udvikling og innovation oplever en større tilgang af nye virksomheder. Resultatet er overraskende, da intensiteten af udvikling og innovation ofte betragtes som en strukturel adgangsbarriere. Det hænger sammen med, at der normalt er et element af stigende skalaafkast i udviklingsprocesser. Mange varer har den egenskab, at der er store udviklingsomkostninger forbundet med at producere den første prototype, men når først denne er produceret, falder enhedsomkostningerne drastisk.

Samtidig kan en høj intensitet af udvikling og innovation i en branche afspejle, at etablerede virksomheder besidder videnskabelige fordele eller patentfordele, og dermed udgøre en adgangsbarriere.

En forklaring på den fundne sammenhæng kan være, at små, nye virksomheder kan kompensere for deres størrelsesmæssige ulempe i forhold til etablerede virksomheder ved gennem innovation at finde en niche i en udviklings- og innovationsintensiv branche. Dette argument er relateret til begrebet produktdifferentiering.

Brancher, karakteriseret af en høj intensitet af udvikling og innovation, er typisk kendetegnet ved en høj grad af produktdifferentiering. Dette hænger sammen med, at formålet med udvikling og innovation ofte er at opnå unikke produkter. Produkter, der er differentierede, pga. forskelle i fx kvalitet eller design, er ikke perfekte substitutter for forbrugerne. Såfremt forbrugerne ikke opfatter en ny virksomheds produkt som et reelt substitut til etablerede virksomheders produkter, kan den nye virksomhed have svært ved at trænge ind på markedet. En høj produktdifferentiering kan derfor udgøre en adgangsbarriere for nye virksomheder.

På den anden side har flere forfattere argumenteret for, at nye virksomheder tiltrækkes af markeder karakteriseret af meget differentierede produkter, idet der er høje indtjeningsmuligheder på sådanne markeder.³⁰ På sådanne markeder kan det være nemmere for nye virksomheder at finde en niche, som opfylder nye behov hos forbrugerne eller matcher eksisterende behov bedre.³¹

30 Se fx Paul K. Gorecki, "The Determinants of Entry by New and Diversifying Enterprises in the U.K. Manufacturing Sector", *Applied Economics* 7, 139-147, 1975.

31 Dette er i overensstemmelse med S. Salop's velkendte model fra 1979, "Den cirkulære by", som ofte er refereret i forbindelse med studier af branchestruktur. Se: *The Theory of Industrial Organization*, Jean Tirole, 1988.

De empiriske resultater i litteraturen er meget tvetydige. De fleste studier er ikke i stand til at påvise en sammenhæng mellem R&D og tilgang, mens nogle studier finder enten positive eller negative effekter fra R&D.³²

Strategiske adgangsbarrierer

I modsætning til strukturelle adgangsbarrierer er strategiske adgangsbarrierer rejst med vilje af de etablerede virksomheder. Dette kan enten være med henblik på at forebygge, at nye virksomheder etablerer sig i branchen eller for at bekæmpe nye virksomheder, der allerede har etableret sig.

Der findes mange eksempler på strategiske adgangsbarrierer, som potentielt kan have en reducerende effekt på tilgangen af nye virksomheder.

Fx kan en virksomhed praktisere prisdumping, hvilket refererer til en situation, hvor en etableret virksomhed sætter prisen lavere end sine omkostninger og dermed lider midlertidige tab for at fryse eventuelle konkurrenter ud af markedet. Når virksomhedens dominerende position på markedet efterfølgende er forbedret, kan den sætte sin pris op og på den måde indhente det tabte.³³

”Limit pricing” er en lignende strategi og refererer til en situation, hvor en virksomhed sætter prisen over sine omkostninger men under sine optimale priser (dvs. kortsigtet profit maksimeres med vilje ikke) for at afskrække nye virksomheder fra at trænge ind på markedet. For at strategien skal virke, skal den etablerede virksomhed, der praktiserer ”limit pricing”, troværdigt kunne overbevise potentielle konkurrenter om, at den ikke vil indskrænke sin produktion og dermed hæve sin pris, i tilfælde af tilgang af en ny virksomhed på markedet.

En måde at overkomme dette troværdighedsproblem på for den etablerede virksomhed er bevidst overinvestering i kapacitet og irreversible investeringer. Dette hænger sammen med, at den etablerede virksomhed, ved at overinvestere, troværdigt kan true med at opføre sig aggressivt overfor potentielle nye konkurrenter, da den rationelt kan se bort fra irreversible investeringer, når den efterfølgende træffer beslutninger. Overinvestering i kapacitet kan derfor udgøre en barriere for nye virksomheder.

For at få et indblik i, hvorvidt denne type adgangsbarriere gør sig gældende, er det undersøgt, om dominerende virksomheder i en given branche er

32 Se en oversigt i ”Empirical Studies of Entry and Exit: A Survey of the Evidence”, John J. Siegfried and Laurie Beth Evans, *Review of Industrial Organization*, 9: 121-155, 1994.

33 Dette kaldes ”recoupment”-fasen.

mere kapitalintensive end små virksomheder. Beregninger viser, at de 4 største virksomheder i en branche i gennemsnit er 17 gange så kapitalintensive som de resterende virksomheder i branchen.³⁴ Det kan dermed ikke afvises, at etablerede virksomheder overinvesterer i kapital med henblik på at øge adgangsbarriererne for nye virksomheder.

Eksklusivaftaler kan også udgøre væsentlige barrierer. Etablerede virksomheder kan fx have eksklusivaftaler med sine distributører for at mindske nye virksomheders adgang til distributionsnettet. Nye virksomheder kan dermed fra begyndelsen blive nødsaget til at integrere vertikalt. Dette øger nye virksomheders irreversible investeringer og dermed deres risiko.

Af andre strategiske adgangsbarrierer kan nævnes hamstring af patenter (som ikke bruges), loyalitetsskabende rabatter samt ”bundling” (kombinationssalg).³⁵

Fælles for de strategiske adgangsbarrierer nævnt i dette afsnit er, at de er svære at fange i en empirisk analyse som den, der er foretaget i dette kapitel. Identificering af ovennævnte typer af barrierer kræver mere branchespecifikke case by case studier. Det gælder dog, at der typisk vil være en sammenhæng mellem koncentrationen i en branche og tilstedeværelsen af strategiske adgangsbarrierer.

Dette hænger sammen med, at store dominerende virksomheder vil have lettere ved at rejse strategiske adgangsbarrierer på egen hånd sammenlignet med mange små virksomheder, der ville skulle samarbejde om at rejse sådanne barrierer. Samtidig gælder, at jo færre virksomheder, der er på et marked, jo lettere vil disse have ved at samarbejde.

Effekten af strategiske adgangsbarrierer på tilgangen af nye virksomheder fanges derfor til en vis grad af koncentrationsvariablen i den empiriske analyse. Dette stemmer overens med, at der i analysen findes en negativ sammenhæng mellem koncentrationen i en branche og tilgangen af nye virksomheder.

34 For hver branche er forholdet mellem kapital og omsætning for de 4 største virksomheder divideret med det tilsvarende forhold for de resterende i branchen. Såfremt denne størrelse er lig 1, er store henholdsvis små virksomheder lige kapitalintensive. For at få et samlet billede er medianen fundet af denne størrelse på tværs af alle brancher. Medianen er valgt frem for gennemsnittet, da der er stor varians på variablen.

35 Se kapitel 9 for en uddybende beskrivelse prisdumping og loyalitetsskabende rabatter og KR2004, kapitel 8 for en uddybende beskrivelse af ”bundling”.

Andre variable med indflydelse på tilgang

Uddannelsesniveau

Brancher adskiller sig bl.a. fra hinanden ved graden af viden, der er nødvendig for at drive virksomhed. Nogle brancher er meget videnstunge, mens andre brancher i stedet ofte er meget kapitaltunge.

I den empiriske analyse findes en positiv sammenhæng mellem uddannelsesniveaut i en branche og tilgangen af nye virksomheder. Andelen af medarbejdere i en branche med en mellemlang uddannelse eller højere er anvendt som proxy for, hvor videnstung en given branche er. Den fundne sammenhæng er interessant, da det på forhånd ikke synes entydigt, at denne sammenhæng skulle være positiv.

På den ene side synes det plausibelt, at det for mange ”almindelige” virksomheder i ikke-videnstunge brancher, såsom detailhandlere, kiosker og restauranter m.m., hvor virksomhedskoncepterne ofte er rimeligt standardiserede, er nemmere at starte virksomhed, end det er i videnstunge brancher.

På den anden side er der nogle effekter, der trækker i den modsatte retning. Medarbejdere, der arbejder i videnstunge brancher, vil ofte have lettere ved at starte egen virksomhed, idet de selv besidder den fornødne viden. Hvis fx en medarbejder i en konsulentvirksomhed, som primært består af human kapital, ikke føler, at han belønnes tilstrækkeligt i forhold til virksomhedens indtjening, vil han have nemmere ved at sige op og starte sin egen virksomhed end en medarbejder i en industrivirksomhed.

En anden årsag kan være, at brancher med et gennemsnitligt højt vidensniveau generelt klarer sig bedre i konkurrencen med udlandet end andre brancher i Danmark og derfor oplever en større vækst i form af tilgang af nye virksomheder. Dette kan hænge sammen med, at Danmarks komparative fordele i højere grad ligger i de mere videnstunge erhverv. I en mere og mere globaliseret verden er det derfor naturligt, at det er de mere traditionelle brancher, hvor graden af uddannelse er relativt lav, der ”outsources” til udlandet, hvor lønningerne ofte er relativt lave.

Den positive sammenhæng mellem tilgangen af nye virksomheder og uddannelsesniveau i Danmark illustrerer et link mellem erhvervspolitik og uddannelse. Dette bekræfter vigtigheden af fortsat at prioritere uddannelse højt. Ydermere understreger det faktum, at det er de videnstunge brancher, der oplever den største tilgang af nye virksomheder, at Danmark bevæger sig mod i endnu højere grad at blive et videnssamfund.

Risiko

I analysen findes en negativ sammenhæng mellem graden af risiko i en given branche og tilgangen af nye virksomheder. Som proxy for graden af risiko i en given branche er variationen i indtjeningen mellem virksomhederne i branchen anvendt.

Såfremt alle iværksættere var risikoneutrale, og kapitalmarkederne var perfekte, vil der teoretisk ikke være grund til at forvente, at graden af risiko påvirker tilgangen af nye virksomheder. Disse antagelser synes dog ikke realistiske.

Iværksættere opfattes normalt ikke som værende risikoaverse. Tværtimod tror iværksættere ofte så meget på deres egen ide, at de er villige til at satse meget for at realisere den. Men selv om dette kendetegner nogle iværksættere, kan der sagtens være stor forskel i iværksætteres holdning til risiko. Det er derfor ikke utænkeligt, at iværksættere i gennemsnit finder risikable brancher mindre attraktive at starte virksomhed i. De personlige konsekvenser af store svingninger i indtjeningen kan være større for små nystartede virksomheder end for store etablerede virksomheder, der har oparbejdet midler at tære på i mindre gode perioder.

En mere sandsynlig forklaring på den negative sammenhæng mellem risiko og tilgang er dog, at lånemulighederne i forbindelse med opstart af ny virksomhed er mere begrænsede i risikable brancher. Den fundne sammenhæng kan dermed være et udtryk for, at markedet for opstarts- og seed-kapital, på trods af en række initiativer de senere år, endnu ikke har nået et tilstrækkeligt niveau.

Vækst

En høj vækst giver øget incitament til tilgang. Dette gælder både, såfremt der er tale om en branchespecifik vækst eller en høj vækst i økonomien som helhed. En høj vækst vil øge forventningerne til den fremtidige indtjening ved at være på markedet og dermed øge det forventede afkast af at trænge ind. I perioder med høj efterspørgsel vil der dermed være øget tilgang, hvis de etablerede virksomheder ikke kan udvide kapaciteten hurtigt nok.

En variabel for branchespecifik vækst indgår i den empiriske model, da der godt kan være høj vækst i enkelte brancher, selvom der er lav vækst i økonomien som helhed.³⁶ Effekten fra den samlede vækst i økonomien fanges af tidsdummy'er.

Modellens konklusioner er, at vækst har en positiv effekt på tilgangen af virksomheder. Resultaterne er dog ikke så stærke. Koefficienten for branchespecifik vækst er positiv men ikke signifikant. Variablen er bibeholdt i modellen for at rense for dens effekt.

Tidsdummy'erne for 2001 (ikke signifikant) og 2002 (signifikant) er begge negative – dvs. at ikke-specificerede forhold i 2001 og 2002 har haft en negativ indflydelse på tilgangsraten, mens de i 2000 har haft en positiv indflydelse. Dette er i overensstemmelse med udviklingen i det reale BNP, hvor væksten var 3,3 pct. i 2000, men kun henholdsvis 0,7 pct. i 2001 og 0,5 pct. i 2002. Den lave vækst i 2001 og 2002 har dermed haft en dæmpende effekt på tilgangen af nye virksomheder.

Sammenhæng mellem tilgang og afgang af virksomheder

Der er typisk en sammenhæng mellem afgang af virksomheder i en branche og tilgangen af nye. Økonomisk teori identificerer især tre effekter, der påvirker denne sammenhæng. Heraf medfører de to effekter en positiv sammenhæng, mens den tredje medfører en negativ sammenhæng.

Den positive sammenhæng skyldes to effekter med modsatrettet kausalitet. Den første af disse benævnes fortrængelseeffekten (displacement effect); nye effektive virksomheder udkonkurrerer gamle etablerede virksomheder, som derfor forlader branchen. Dvs. tilgang af nye virksomheder medfører afgang af gamle.

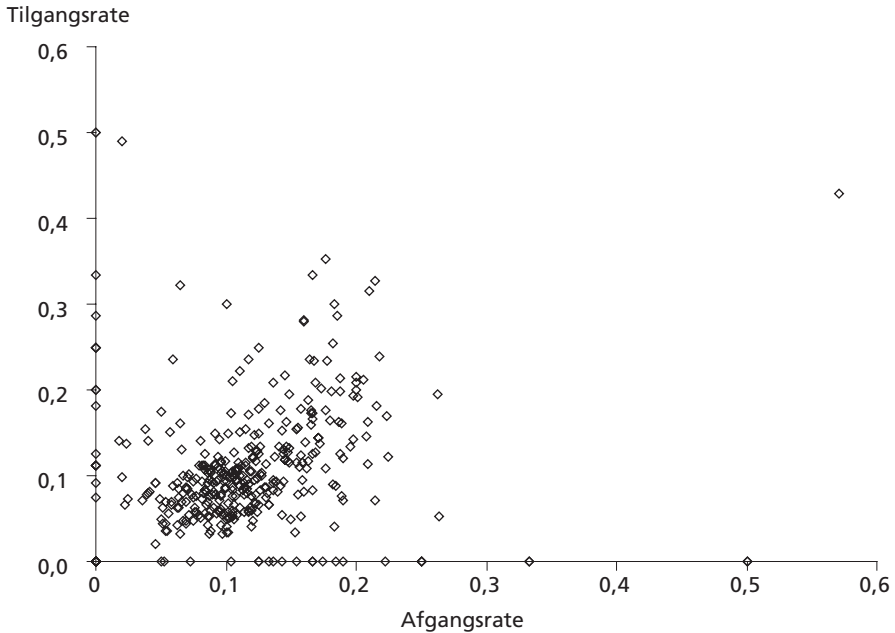
Den anden benævnes vakuumeffekten; virksomheder, der forlader en given branche, efterlader en kundekreds, som ikke er loyal overfor en etableret virksomhed. Dette øger incitamentet til at trænge ind på markedet. Dvs. afgang af virksomheder medfører tilgang af nye. Fortrængelseeffekten betragtes dog som værende mere afgørende end vakuumeffekten.

Endelig kan afgang af virksomheder i nogle tilfælde have en negativ indflydelse på tilgangen af nye. Dette er tilfældet i såkaldte døende brancher, eksempelvis pga. forældede produkter. Afgangen af virksomheder kan her signalere manglende indtjeningsmuligheder som følge af faldende efterspørgsel. Dette kan mindske incitamentet til at trænge på sådanne markeder.³⁷

37

Denne effekt vil i modellen fanges af indtjeningsvariablen, idet døende brancher vil have en lav (evt. negativ) gennemsnitlig egenkapitalforrentning.

Figur 10.13: Sammenhængen mellem til- og afgangsrater, 2002



Kilde: Egne beregninger.

I den empiriske model findes en positiv sammenhæng mellem afgangsraten og tilgangsrate. Denne sammenhæng synes også at fremgå af figur 10.13.³⁸

En mere implicit årsag til den positive sammenhæng mellem tilgang og afgang er, at tilgangsbarrierer i nogle tilfælde kan være lig afgangbarrierer. Hvis det fx kræver store irreversible investeringer at operere i en branche, vil det på den ene side være en tilgangsbarriere for nye virksomheder men på den anden side også en afgangbarriere for etablerede virksomheder, idet deres investeringer vil være fastlåste. Brancher med høje irreversible investeringer vil derfor ofte have både lave tilgangs- og afgangsrater.

38

Da der i høj grad kan rejses tvivl om kausalitetsretningen på denne variabel, er der foretaget modelkørsler med og uden denne variabel. Kørslerne viser, at modelresultaterne ikke påvirkes nævneværdigt af, om denne variabel indgår eller ej (se appendiks).

APPENDIKS

Tabel 10.3: Faktorer der påvirker bruttotilgangen af nye virksomheder

	Fuld model	Uden afgangsraten	Uden FMA ¹	Data for gl. virks. ²
Konstantled	4,40*** (0,33)	5,67*** (0,16)	2,69*** (0,26)	3,39*** (0,35)
Uddannelsesniveau	8,84** (3,89)	9,64** (3,77)	19,13*** (4,10)	14,39*** (3,77)
Udvikling og innovation	3,88** (1,69)	4,93*** (1,76)	6,50*** (2,09)	4,26** (1,88)
Koncentration	-6,45** (3,21)	-8,87*** (3,27)	-14,84** (3,45)	-10,13*** (3,40)
Stordriftsfordele	-0,72*** (0,26)	-1,05*** (0,27)	-0,89*** (0,23)	-0,69** (0,32)
Risiko	-0,90** (0,46)	-1,04** (0,49)	-1,15** (0,53)	-1,23* (0,69)
Vækst i branchen	0,72 (0,57)	0,76 (0,61)	0,82 (0,91)	0,88 (1,08)
Indtjeningsmuligheder	2,06** (0,89)	1,34 (0,97)	1,34* (0,74)	3,74 (9,42)
Afgangsraten	0,24*** (0,05)	-	0,37*** (0,05)	0,36*** (0,05)
"First mover advantages"	-9,31*** (1,02)	-11,14*** (1,08)	-	-4,55*** (1,34)
År 2001 (ift. 2000) ³	-5,46 (10,18)	-9,31 (9,75)	-8,47 (10,89)	-7,23 (11,19)
År 2002 (ift. 2000) ³	-22,45** (9,98)	-25,50*** (9,83)	-30,26*** (9,84)	-26,07*** (10,03)
Antal observationer	1086	1086	1086	1086
Antal brancher	370	370	370	370
R ²	0,32	0,27	0,29	0,30
Wald (joint) ⁴	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001
Wald (dummy)	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001
Wald (time)	0,068	0,034	0,006	0,025
AR(1) test	0,835	0,061	0,538	0,730

Note 1: "First mover advantages".

Note 2: Variablene på brancheniveau er her beregnet eksklusive de nye virksomheder.

Note 3: Angiver tidsdummy'er.

Note 4: De fire nederste rækker viser signifikanssandsynlighederne for teststørrelserne.

Anm.: *** angiver at den estimerede koefficient er signifikant forskellig fra nul på 1 pct. signifikans niveau, ** på 5 pct. niveau, * på 10 pct. niveau. Standardafvigelse er angivet i parentes. Der tolkes udelukkende på parameterestimaternes fortegn.

Kausalitetsproblemer

Det er vigtigt at være opmærksom på de kausalitetsproblemer, der kan være i empiriske modeller som dem, der er anvendt i dette kapitel. Problemet er, at det ofte kan være svært at udtale sig om, hvilken vej kausaliteten går. Dvs. om det er den forklarende variabel, der rent faktisk forklarer den forklarede variabel, eller om det forholder sig omvendt. Såfremt der er tvivl herom, kan den fundne sammenhæng mellem to variable alene betragtes som en korrelation mellem disse variable.

I denne analyse er de variable, hvor mulige kausalitetsproblemer gør sig gældende, afgangsraten, koncentration og den gennemsnitlige virksomhedsalder. Er det fx tilgangen af virksomheder, der medfører øget afgang, eller er det afgang af virksomheder, der medfører øget tilgang. Dvs. om det er fortrængelseeffekten eller vakuumeffekten, der dominerer. Den økonomiske litteratur identificerer imidlertid fortrængelseeffekten som den mest afgørende.³⁹ Som det fremgår af tredje kolonne i tabel 10.3, påvirker det ikke de resterende resultater nævneværdigt, hvorvidt afgangsraten indgår i modellen eller ej.

Også den negative sammenhæng mellem tilgangen af nye virksomheder og koncentrationen rejser spørgsmålet, om en høj koncentration i en branche medfører en lav tilgangsrate, eller om koncentrationen i en given branche netop er høj, pga. at tilgangsraten er lav.

Det gælder dog, at det er nettotilgangen af virksomheder, der påvirker koncentrationen i en branche, og ikke bruttotilgangen, som er den forklarede variabel i analysen i dette kapitel. Bruttotilgangen i en branche kan sagtens være høj, uden at det påvirker koncentrationen, såfremt de nye virksomheder blot fortrænger gamle virksomheder. Det er derfor ikke problematisk at konkludere, at kausaliteten i dette tilfælde går fra koncentrationen til tilgangsraten.

Det er derimod mere vanskeligt at afgøre kausalitetsretningen for sammenhængen mellem tilgangsraten og den gennemsnitlige virksomhedsalder, der bruges som proxy for graden af "first mover advantages". I afsnit 10.4 vises det dog, at i 81 pct. af de analyserede brancher er de virksomheder, der "dør", unge i forhold til gennemsnitsalderen i branchen. Det tyder derfor på, at ældre virksomheder har en række fordele i forhold til nye virksomheder og dermed, at en høj gennemsnitsalder påvirker tilgangen af virksomheder negativt. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at den modsatte kausa-

39

Se fx "The Determinants of Entry and Exit Reconsidered", Daniel M. Shapiro and R. S. Khemani, *International Journal of Industrial Organization*, 5, 15-26, 1987.

litetsretning kan spille ind. Som det fremgår af fjerde kolonne i tabel 10.3, påvirker det imidlertid ikke de resterende parameterestimer nævneværdigt, såfremt variabelen for ”first mover advantages” udelades.

For yderligere at teste modellens kausalitetsmæssige robusthed er der foretaget en modelkørsel, hvor alle de forklarende variable er beregnet eksklusive de nye virksomheder. Som det fremgår af tabel 10.3, påvirker dette heller ikke resultaterne. Alle variable har samme fortegn i alle de 4 fire modelkørsler vist i tabel 10.3. Det fremgår dog, at signifikansen af indtjeningsvariabelen falder i nogle af de alternative modeller. Dette kan være en følge af, at den gennemsnitlige egenkapitalforrentning er en dårlig proxy for indtjeningsmulighederne i en branche, da den afhænger af, hvor gearret virksomhederne i branchen er.

Selvom det, jf. ovenstående, ikke lader til, at analysen i dette kapital lider af kausalitetsproblemer, bør man dog alligevel være varsom med at tolke kausalitetsretningen som værende 100 pct. entydig på især de tre nævnte variable, da der kan være effekter, der trækker i begge retninger.⁴⁰

Udeladte variable

Ved opbygningen af den empiriske model i tabel 10.3 har fremgangsmåden været først at inkludere alle potentielle forklarende variable og derefter successivt fjerne de mest insignifikante. Tre variable er som følge af denne metode udeladt, jf. tabel 10.4.

Tabel 10.4: Udeladte variable (ikke signifikante)

Variabel	Effekt	Forventet fortegn
Intensiteten af irreversible investeringer	1) Øget risiko ved tilgang (-) 2) Mere aggressiv adfærd kan forventes fra etablerede virksomheder (-)	Negativt
Mobilitet af markedsandele	Høj mobilitet indikerer intens konkurrence, hvilket påvirker flow'et af virksomheder ind og ud af branchen	Positivt
Fremmedkapital / balance	Finansiell gearing. Såfremt etablerede virksomheder er meget gearede, vil de i tilfælde af kapitalmarkedsbarrierer have en fordel i forhold til nye virksomheder pga. den skattemæssige diskriminering af egenkapitalfinansiering	Negativt

40

Det er ikke relevant at foretage et såkaldt Granger-test for at bestemme kausalitetsretninger, da den anvendte model er statisk.

Tabel 10.5: Korrelationsmatrix

	Risiko	Koncentration	Vækst i branchen	Udv. og innovation	Stordriftsfordele	"First mover adv."	Indtj. muligheder	Udd. niveau	Afgangsraten
Risiko	1,000								
Koncentration	0,005	1,000							
Vækst i branchen	0,017	0,157	1,000						
Udv. og innovation	0,021	-0,011	0,000	1,000					
Stordriftsfordele	0,496	0,175	0,043	-0,008	1,000				
"First mover adv."	0,022	0,295	0,126	-0,119	0,117	1,000			
Indtj. muligheder	0,009	-0,030	-0,003	-0,002	0,007	-0,014	1,000		
Udd. niveau	0,198	0,095	0,069	0,146	0,303	-0,140	0,014	1,000	
Afgangsraten	-0,080	-0,394	-0,077	0,093	-0,190	-0,354	-0,006	0,012	1,000

Anm.: Såfremt de forklarende variable er stærkt korrelerede, vil parameterestimerne i en OLS model ikke være middeltre pga. endogenitetsproblemer. Dette er ikke tilfældet her.

Bøder i internationale konkurrencesager

11.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Et af formålene med reformen om anvendelsen af EU-konkurrencereglerne, som blev søsat den 1. maj 2004, var en mere effektiv håndhævelse. Reglerne er omtalt i kapitel 9 (Modernisering af de europæiske konkurrenceregler) i Konkurrenceredegørelse 2003.

Hovedhjørnestenen i det nye system er, at såvel Kommissionen som konkurrencemyndighederne i alle 25 medlemslande har mulighed for at udstede påbud samt sanktionere de virksomheder, der overtræder de europæiske konkurrenceregler i Traktatens art. 81 og 82.

Kapitlet belyser de praktiske og processuelle spørgsmål, der opstår, når myndigheden i et land ønsker at straffe en virksomhed i et andet land. Kapitlet beskriver for det første de regler, der gælder, fra en straffesag rejses i Danmark over for en dansk virksomhed, hhv. en udenlandsk virksomhed, og til dommen kan fuldbyrdes. For det andet beskrives, hvorledes en udenlandsk myndighed i et andet EU-land, herunder Kommissionen, kan retsforfølge en dansk virksomhed. Endelig beskriver kapitlet de krav, der gælder i EU for, at en virksomhed ikke bliver straffet to gange for det samme forhold.

Det nye system, som blev indført i EU i 2004, har til en vis grad taget højde for, at netop de grænseoverskridende elementer kan skabe visse problemer, når myndighederne skal håndhæve art. 81 og 82. EU-landene har således aftalt regler for gensidig information og koordinering i behandlingen af sager og mekanismer til konfliktløsning. Disse regler er mere indrettet på, at samarbejdet foregår mellem administrative myndigheder. I Danmark og i seks andre lande er det imidlertid domstolene, der pålægger virksomheder bøder, hvis de overtræder art. 81 og 82.

I Danmark anvender domstolene straffeloven, når de skal dømme. I nogle tilfælde kan disse regler give anledning til tvivl om, hvorvidt en dansk domstol kan dømme en virksomhed for at have overtrådt art. 81 eller 82. Det er fx tilfældet, hvis en direktør for en dansk virksomhed indgår en aftale med en tysk virksomhed, og aftalen alene begrænser konkurrencen på det tyske

marked. Efter straffeloven er det afgørende, hvor en fysisk person befinder sig, når han begår en strafbar handling. I eksemplet kan danske domstole således straffe den danske direktør, hvis han indgår aftalen i Danmark. Det er derimod uklart, om de danske domstole også kan straffe, hvis han indgår aftalen i Tyskland. Straffelovrådet har dog i 1995 udtalt, at der er en vis mulighed for, at danske domstole også kan straffe, når virksomhedens hjemsted er i Danmark.

- ▲ Spørgsmålet om danske domstoles straffemyndighed overvejes for tiden i Justitsministeriets Juristiktionsudvalg. Det vil være naturligt, at udvalget i den forbindelse tager udgangspunkt i Straffelovrådets udtalelse fra 1995. Når udvalgets betænkning foreligger, vil regeringen overveje, om der er behov for lovændring.
- ▲ Indtil en sådan klargøring foreligger, vil Konkurrencestyrelsen være særligt opmærksom på dette problem. Hvis en dansk domstol ikke er kompetent til at straffe, vil det være naturligt, at man fra dansk side anmoder Kommissionen eller en anden national konkurrencemyndighed om, at den overtager sagen. Sagen skal dog have en vis tilknytning til den anden nationale konkurrencemyndighed. Det kan være i form af, at konkurrencebegrænsningen også har virkninger i det pågældende land.

I 2005 blev EU-medlemslandene enige om at bistå hinanden, når de skal have fuldbyrdet afgørelser med bøder, som virksomheder ikke betaler. Analysen i dette kapitel viser, at de aftalte regler kan bruges, hvis det er en domstol, som har pålagt en virksomhed en bøde. Hvis det er en administrativ myndighed, kan reglerne også bruges, men kun hvis virksomheden har haft mulighed for at anke afgørelsen til en domstol, der har kompetence i straffesager. I de fleste af EU-landene, hvor det er en administrativ myndighed, som pålægger en virksomhed bøde for at have overtrådt art. 81 eller 82, kan virksomheden ikke indbringe afgørelsen for en domstol med kompetence i straffesager. Disse lande har derfor ikke mulighed for at fuldbyrde afgørelserne over for virksomheder i andre EU-lande. Hidtil har det ikke været et problem, idet virksomhederne har betalt de bøder, som konkurrencemyndighederne har pålagt dem.

- ▲ Konkurrencestyrelsen har dog i en arbejdsgruppe i det såkaldte ECN (European Competition Network) peget på, at man nærmere skal undersøge dette spørgsmål. Kommissionen og de 24 andre nationale konkurrencemyndigheder er enige heri.

11.2 GENERELT OM DANSKE STRAFFESAGER FOR OVERTRÆDELSE AF EU-KONKURRENCE-REGLERNE

De danske – og de 24 andre nationale – konkurrencemyndigheder kan behandle sager om overtrædelse af art. 81 eller 82, hvor en konkurrencebegrænsning påvirker konkurrencen i op til tre medlemslande. Kommissionen tager sig af sager, hvor en konkurrencebegrænsning påvirker konkurrencen i mere end tre medlemslande. Kommissionen kan dog også behandle sager om konkurrencebegrænsninger, som involverer mindre end tre medlemslande. Det kan fx være for at sikre, at konkurrencereglerne bliver effektivt håndhævet.¹

Når man skal afgøre, hvilken af de nationale konkurrencemyndigheder der skal behandle en sag om overtrædelse af art. 81 eller 82, er et af kriterierne, at sagen skal behandles af den konkurrencemyndighed, som effektivt kan bringe en overtrædelse til ophør og gennemføre sanktioner.² Da medlemslandene bestemte sig for dette kriterium, havde de fokus på en konkurrencemyndighed, der på én og samme tid kan fastslå, at en virksomhed har overtrådt reglerne og pålægge den en bøde herfor.

I Danmark fører anklagemyndigheden og nærmere bestemt Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) en straffesag ved domstolene mod en virksomhed (dansk eller udenlandsk) for at have overtrådt EU-konkurrencereglerne. Virksomheder, borgere og Konkurrencestyrelsen kan anmode SØK om at starte en sådan straffesag. Hidtil har SØK kun startet straffesager efter anmodning fra Konkurrencestyrelsen.

Finder SØK, at der er tilstrækkelige beviser for, at en virksomhed forsætligt eller groft uagtsomt har overtrådt art. 81 eller 82, udarbejder SØK efter høring af Konkurrencestyrelsen et anklageskrift med en bødepåstand. Hvis en virksomhed kan erkende sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til at betale bøden, kan virksomheden slutte sagen med dette bødeforelæg. I modsat fald indleder SØK en straffesag ved domstolene.

Inden SØK udarbejder et anklageskrift, vurderer SØK, om de danske domstole overhovedet har straffemyndighed. I så fald skal SØK også undersøge, hvilken domstol der skal behandle sagen.

¹ Jf. pkt. 19 i fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen til Rådsforordning nr. 1/2003, samt pkt. 14-15 i Kommissionens meddelelse om samarbejdet inden for netværket af konkurrencemyndigheder, EUT 2004 C 101/43.

² Jf. pkt. 15 i fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen til Rådsforordning nr. 1/2003, samt pkt. 8 i Kommissionens meddelelse om samarbejdet indenfor netværket af konkurrencemyndigheder.

Hvad angår det sidste, er det byretten i den retskreds, hvor virksomheden har begået den strafbare handling. Dette gerningssted kan ofte være vanskeligt præcist at fastlægge. Derfor er det i praksis ofte byretten i den retskreds, hvor virksomhedens hovedkontor ligger. Hvis det ikke kan fastlægges, hvor hovedkontoret ligger, kan det være byretten i den retskreds, hvor et af bestyrelsens eller direktionens medlemmer har bopæl.

Hvis en udenlandsk virksomheds konkurrencebegrænsning påvirker hele det danske marked, vil det som udgangspunkt være Københavns Byret, som behandler sagen. Hvis virkningerne af overtrædelsen optræder lokalt i fx Aalborg, vil det være byretten i Aalborg, der skal behandle straffesagen.

Hvem kan dømmes?

Når SØK udarbejder et anklageskrift, skal SØK beslutte, hvem der skal rejses tiltale mod. Domstolene kan straffe såvel en virksomhed som en fysisk person for at have overtrådt EU-konkurrencereglerne.³

Virksomheden

Udgangspunktet efter dansk ret er, at det er virksomheden selv, der først og fremmest gøres ansvarlig for en overtrædelse begået af virksomheden som sådan eller af personer tilknyttet virksomheden.⁴ Det vil særligt være tilfældet, hvis økonomiske grunde har motiveret virksomheden til at overtræde loven, hvis en ansats uagtsomhed ikke er ”graverende”⁵, eller hvis virksomhedens underordnede personale har overtrådt loven.

Det er uden betydning for virksomhedsansvaret, hvordan selskabskonstruktionen er (om det er et aktie-, anparts- eller andelsselskab, interessentskab, forening m.v.). Et udenlandsk selskab kan også straffes.

Domstolene kan straffe kommuner og statslige myndigheder for de overtrædelser, de begår, når de udøver en virksomhed, der kan sammenlignes med en virksomhed, som en privatperson eller et selskab udøver.⁶ Hvis det er tilfældet, rejser anklagemyndigheden tiltale mod den offentlige myndighed som sådan.

³ Jf. konkurrencelovens § 23, stk. 1, nr. 13, og stk. 3.

⁴ Jf. s. 122 i Straffelovrådets betænkning 1289 fra 1995 om juridiske personers bødeansvar. Se også Rigsadvokatens meddelelse nr. 5/1999 af 6. oktober 1999 om valg af ansvarssubjekt i sager om virksomhedsansvar, som dette og det følgende afsnit bygger på.

⁵ Udtrykket ”graverende” stammer fra forarbejderne til straffelovens § 27 om strafansvar for juridiske personer (FT 1995-1996, tillæg A, s. 4058) og er formentlig det samme som grov uagtsomhed.

⁶ Jf. straffelovens § 27, stk. 2.

Hvis et datterselskab i en koncern overtræder loven, er datterselskabet og ikke moderselskabet ansvarligt, jf. UfR 2001.777 H. Hvis omvendt moderselskabet overtræder en lov, er moderselskabet og ikke datterselskabet ansvarligt. Der finder således efter dansk ret ikke identifikation sted mellem et moder- og et datterselskab. Det betyder, at et dansk moderselskab i Danmark ikke kan gøres ansvarlig for, at et datterselskab har overtrådt art. 81 eller 82. Det forudsætter dog, at danske domstole ikke skeler til Kommissionens praksis.

Når Kommissionen behandler en sag om et datterselskabs overtrædelse af art. 81 eller 82, er udgangspunktet, at moderselskabet er ansvarligt for datterselskabets konkurrencebegrænsninger. Det er dog et krav, at datterselskabet ikke frit kan bestemme sin adfærd på markedet, men i det væsentlige følger instrukser fra moderselskabet.⁷ Det er også et krav, at moderselskabet skal have mulighed for at udøve afgørende indflydelse på datterselskabets forretningsmæssige adfærd. Den mulighed skal moderselskabet endvidere rent faktisk have gjort brug af. Hvis det er tilfældet, er det alene moderselskabet, som er ansvarligt for overtrædelsen.

For et helejet datterselskab er det dog ikke nødvendigt at undersøge, om moderselskabet faktisk har gjort brug af muligheden for at udøve en afgørende indflydelse på datterselskabets salgs- og prispolitik. Der er således i EU-retten en formodning for, at datterselskabet nødvendigvis følger den politik, som moderselskabet udstikker. Et moderselskab kan dog afkræfte denne formodning. Det skal i så fald bevise, at det ikke kunne øve afgørende indflydelse på datterselskabets adfærd på markedet. Datterselskabet optrådte på markedet som en selvstændig juridisk enhed, der selv fastlagde sin forretningspolitik. Moderselskabet vil kunne føre en del af et sådant bevis, hvis det fx kan vise, at bestyrelsen for datterselskabet består af eksterne repræsentanter.

Hvis såvel moderselskab som datterselskab har deltaget aktivt i overtrædelsen af EU-konkurrencereglerne og har haft deres egne interesser heri, kan de begge blive gjort ansvarlige. De hæfter endvidere solidarisk for betalingen af den bøde, som Kommissionen pålægger dem.

Hvis omvendt moderselskabet alene har overtrådt art. 81 eller 82, er det moderselskabet, som er ansvarlig.

7

Se fx præmis 132-133 i sag 48/69, ICI, Saml. 1972, 151, samt præmis 117 i de forenede sager C-189/02 P m.fl., Dansk Rørindustri, Saml. 2005-I, 5425.

Fremtiden må vise, om danske domstole i straffesager om overtrædelse af art. 81 eller 82 vil fastholde, at der ikke sker identifikation mellem selskaberne i en koncern, eller om de under indtryk af EU-praksis vil fravige dette.

Personligt ansvar

I dansk strafferet kan man kombinere virksomhedsansvaret med personlig tiltale mod en fysisk person. Det vil typisk kunne komme på tale, hvis en overordnet har handlet forsætligt eller groft uagtsomt. Det er endvidere et krav, at overtrædelsen ikke er af underordnet karakter. Hvis de to betingelser er opfyldt, vil anklagemyndigheden kunne rejse tiltale mod virksomheden og fx ledelsen af selskabet eller en overordnet ansat, herunder direktøren.

På samme måde kan medarbejdere i en enkeltmandsvirksomhed også blive gjort ansvarlige – sammen med virksomheden – for de overtrædelser, som de har begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

Tiltale mod en underordnet ansat finder normalt ikke sted. Det kan dog komme på tale i særlige tilfælde. Hvis den underordnede ansatte fx forsætligt og på eget initiativ har overtrådt loven, kan anklagemyndigheden rejse tiltale mod denne. Men i dette tilfælde vil anklagemyndigheden også rejse tiltale mod virksomheden.

Hvis ledende eller overordnede personer i en offentlig myndighed, herunder eventuelt folkevalgte personer, har handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed, kan anklagemyndigheden rejse tiltale mod disse og den offentlige myndighed. Dette sidste forudsætter, at den offentlige myndighed har begået en ulovlighed i forbindelse med, at den udøvede en virksomhed, der kan sammenlignes med en privat.

I den såkaldte *Swatch-sag* rejste anklagemyndigheden tiltale mod såvel virksomheden som mod en direktør. Østre Landsret straffede begge.⁸

Boks 11.1: Swatch-sagen

Østre Landsret fandt, at The Swatch Group Nordic AB havde aftalt med virksomhedens forhandlere, at de ikke måtte sælge ure med rabat i forhold til de vejledende priser. Virksomheden blev pålagt en bøde på 200.000 kr.



Landsretten fandt endvidere, at virksomhedens direktør havde deltaget aktivt i overtrædelsen. Direktøren havde bl.a. indgået og underskrevet aftalerne. Endvidere havde han personligt fulgt op over for to forhandlere, som ikke overholdt aftalerne. Direktøren fik en bøde på 10.000 kr.

Tiltale mod en fysisk person for at have overtrådt EU-konkurrencereglerne kan således komme på tale, når der er beviser for, at en person har været direkte involveret i en ulovlighed. Det kan fx være tilfældet, hvor direktøren for en virksomhed har taget initiativ til at samordne tilbud. Det kan også være beviser på, at direktøren har forhandlet og underskrevet konkurrencebegrænsende aftaler. Eller direktøren har deltaget i møder med konkurrenter om ens priser. Direktøren kan vanskeligt hævde, at han ikke vidste, at han kom til at deltage i sådanne konkurrencebegrænsninger. Der vil derfor som udgangspunkt være det forsæt eller den grove uagtsomhed til stede, som kræves for, at anklagemyndigheden tillige kan rejse tiltale mod en overordnet ansat.

Anklagemyndigheden vil også kunne rejse tiltale mod et eller flere bestyrelsesmedlemmer, hvis der er bevis for, at de forsætligt eller groft uagtsomt har medvirket til en overtrædelse. Det kan fx være tilfældet, hvis de har opmuntret til eller accepteret, at virksomheden deltog i en konkurrencebegrænsende aftale eller misbrugte sin dominerende stilling.

Kan en virksomhed sælge sit ansvar?

I dette afsnit fokuseres der på, hvem der er ansvarlig, når en virksomhed efter at have overtrådt art. 81 eller 82, overtages af en anden virksomhed. Er det køberen af virksomheden? Eller bliver ansvaret hos sælgeren?

Den strafferetlige litteratur⁹ angiver på baggrund af retspraksis, at køberen har ansvaret. Denne udtalelse går imidlertid kun på den situation, hvor en virksomhed helt opløses ved en fusion med en anden virksomhed. Andre former for virksomhedsovertagelser behandles ikke.

Indtil nu har de danske domstole kun i én sag haft lejlighed til at dømme om, hvem der har ansvaret for en overtrædelse af konkurrencereglerne. I den sag blev køberen ansvarlig.

Boks 11.2: UfR 2005.2343 Ø: Køberen af en el-virksomhed ansvarlig for sælgerens konkurrencebegrænsning

Dommen optrykt i UfR 2005.2343 Ø drejede sig om en virksomheds overtrædelse af konkurrencelovens § 6, stk. 1, ved at have deltaget i koordinering af tilbud ved el-entrepriser. Virksomheden T1 var blevet opløst ved en fusion med T2. Tiltale var rejst mod T2, som havde stået for tilbudsgivningen. Det var T1, der modtog invitationerne til licitationerne.

Byretten tog – modsat landsretten – udtrykkeligt stilling til, hvem der var ansvarlig:

”Det følger af praksis, at princippet om universalsuccession også finder anvendelse for offentligretlige krav... I U 1983.1105 V samt i en utrykt kendelse fra Gentofte Ret af 18. september 1989 blev det tillagt afgørende betydning, at det ophørte selskab reelt videreførtes inden for rammerne af det fusionerede selskab, således at fusionen ikke kunne sidestilles med en likvidation. T1 videregav automatisk alle licitationer til T2, da det var det kontor, der stod for beregningerne og tilbudsafgivelserne. Der blev derfor ikke ændret på personkredsen ved fusionen.

Retten finder derfor, at bødeansvaret hjemlet i konkurrenceloven må opfattes som en økonomisk driftsrisiko, der skal skærpe agtpågivenheden. Bødeansvaret er derfor ikke bortfaldet ved en fusion som den stedfundne.”

Østre Landsret stadfæstede byrettens dom uden at tage særskilt stilling til byrettens begrundelse. Det må derfor antages, at hvis en virksomhed helt opløses ved en fusion med en anden virksomhed, følger ansvaret for sælgerens konkurrencebegrænsninger denne anden virksomhed (køberen).

Det skal understreges, at hvis en fysisk person har medvirket til, at en virksomhed har overtrådt konkurrencereglerne, kan personen fortsat straffes, selv om virksomheden bliver solgt.

Når Kommissionen behandler en sag om overtrædelse af EU-konkurrencereglerne, er praksis¹⁰ også, at den nye virksomhed bliver ansvarlig for den overtrædelse af reglerne, som den tidligere virksomhed begik før fusionen.

Men EU-praksis er mere udviklet end dansk praksis. Hvis der således blot sker en omorganisering af en virksomhed, idet virksomhedens juridiske form eller navn ændres, fritager det ikke denne ”nye” virksomhed for ansvar

10

Se fx pkt. 194-195 i Kommissionens beslutning af 2. august 1989, *Armeringsnet*, EFT 1989 L 260/1; pkt. 192 i Kommissionens beslutning af 17. december 2002, *Smagsforstærkere*, EUT 2004 L 75/1, og præmis 145 i sag C-49/92 P, *Anic*, Saml. 1999-I, 4125.

for den tidligere virksomheds ulovligheder.¹¹ Det forudsætter dog, at den ”nye” virksomhed økonomisk set er den samme som den tidligere, dvs. at den ”nye” virksomhed reelt fortsætter overtræderens virksomhed med de samme menneskelige og materielle ressourcer¹².

Hvis aktierne i et aktieselskab sælges, ændres virksomheden som sådan ikke, men kun selskabets ejerkreds. En ny ejerkreds fritager således heller ikke den ”nye” virksomhed for ansvaret for en overtrædelse af art. 81 eller 82 begået af virksomheden med den tidligere ejerkreds.

Hvis en virksomhed derimod frasælger (alle eller dele af) sine aktiviteter, er hovedreglen, at ansvaret for en overtrædelse, som virksomheden begik, før den frasolgte aktiviteterne, forbliver hos sælgeren af aktiviteterne.¹³

Der er undtagelser fra denne hovedregel. Køberen af aktiviteterne kan blive gjort ansvarlig:

- ▲ Hvis sælgeren efter overdragelsen er ophørt med at eksistere.¹⁴
- ▲ Hvis sælgeren er ude af stand til at betale bøden.¹⁵
- ▲ Hvis køberen har deltaget i ”manøvrer”, der netop tog sigte på at undgå sanktioner for en overtrædelse.¹⁶
- ▲ Hvis der bestod ”strukturelle forbindelser” mellem sælgeren og køberen.¹⁷

Ved administrationen af konkurrenceloven har Konkurrencestyrelsen foretaget en sondring, der ligger på linje med EU-praksis, jf. boks 11.3.

Boks 11.3: Konkurrencestyrelsens praksis

Som led i Konkurrencestyrelsens undersøgelser af et kartel inden for vvs-branchen havde styrelsen oprindelig indledt undersøgelser mod virksomheden V1. Denne virksomhed havde købt en række aktiviteter, herunder goodwill og virksomhedsnavn, af V2. Under sagsbehandlingen fik styrelsen imidlertid oplysninger om, at V2 havde fortsat sine (resterende) aktiviteter, dog under andet navn



- 11 Jf. præmis 9 i de forenede sager 29/83 og 30/83, *CRAM & Rheinzink*, Saml. 1984, 1679, og præmis 59 i de forenede sager C-204/00 P m.fl., *Aalborg Portland*, Saml. 2004-I, 123.
- 12 Jf. pkt. 61 i generaladvokat Colomers forslag til afgørelse i sag C-204/00 P, *Aalborg Portland*, fremsat den 11. februar 2003.
- 13 Se præmis 238 i sag T-6/89, *Enichem Anic*, Saml. 1991-II, 1623.
- 14 Præmis 145 i sag C-49/92 P, *Anic*, Saml. 1999-I, 4125.
- 15 Sag T-134/94, *Stahlwerke*, Saml. 1999-II, 239.
- 16 Præmis 107 i sag T-9/99, *HFB*, Saml. 2002-II, 1487.
- 17 Præmis 359 i de forenede sager C-204/00 P m.fl., *Aalborg Portland*, Saml. 2004-I, 123.

og formål. Styrelsen meddelte herefter V1's advokat, at fremtidige henvendelser om konkurrencebegrænsende aktiviteter i de overtagne aktiviteter ville blive stilet til V2: "Da der således alene er tale om overdragelse af aktiviteter og ikke om en både økonomisk og funktionel kontinuitet mellem de to virksomheder, idet den frasælgende virksomhed fortsat eksisterer, finder styrelsen ikke, at der foreligger en sådan retlig succession, at Deres klienter kan gøres ansvarlige for eventuelle konkurrencebegrænsende aktiviteter udøvet af selskabet, der tidligere bar navnet ..."

11.3 STRAFFESAG I DANMARK MOD EN DANSK VIRKSOMHED

Da konkurrenceloven blev ændret i 2005, blev Konkurrencerådets ret til at anvende art. 81 og 82 klargjort i selve loven. Det er nu udtrykkeligt angivet i § 23 a, stk. 1, at en sag skal have „tilknytning“ til Danmark. Det kan ske på to måder: En konkurrencebegrænsning kan have skadelige virkninger for konkurrencen på det danske marked – uden at det er angivet, hvor virksomheden er beliggende. En konkurrencebegrænsning kan have skadelige virkninger for konkurrencen inden for EU, og disse skadelige virkninger stammer fra en virksomhed i Danmark.

Boks 11.4: Konkurrencelovens § 23 a, stk. 1

§ 23 a. Sager efter EF-traktatens artikel 81 og 82, herunder sager, hvor der sker parallel anvendelse af denne lovs §§ 6 og 11, kan behandles af de nationale konkurrencemyndigheder, når sagen har tilknytning til Danmark. Tilknytning til Danmark foreligger, når aftaler mellem virksomheder, vedtagelser inden for en sammenslutning, samordnet praksis mellem virksomheder eller en virksomheds adfærd har skadelige virkninger på konkurrencen på det danske marked, eller når en virksomhed, der er beliggende i Danmark, er involveret i en aftale m.v., der har skadelige virkninger på konkurrencen inden for Den Europæiske Union.

Denne præcisering af lovens anvendelsesområde og konkurrencemyndighedernes beføjelser giver dog ikke pr. automatik danske domstole kompetence til at straffe. Det afgøres af reglerne i straffeloven, særligt § 6 og § 9. Disse regler vil blive gennemgået nedenfor og i afsnit 11.4.

Efter straffelovens § 6, stk. 1, er det afgørende, om den strafbare handling er begået (=gerningsstedet) i Danmark. Det klassiske eksempel er en person, der står nord for den danske grænse og skyder en person, der står syd for den danske grænse. Her er gerningsstedet Danmark.

Inden for konkurrenceretten kan et relevant tilfælde være en direktør for en dansk virksomhed, der i Tyskland indgår en aftale med en tysk virksomhed. Aftalen har til formål at begrænse konkurrencen på det tyske marked. Men i dette tilfælde er det uklart, om danske domstole har straffemyndighed.

§ 6 i straffeloven har som udgangspunkt, at det er en fysisk person, som skal straffes.¹⁸ Der findes i dag¹⁹ ingen regler i straffeloven om domstolenes straffemyndighed, når det drejer sig om en virksomhed. Det er i sagens natur altid en fysisk person – den ansatte – der udløser virksomhedsansvaret. Dette giver anledning til overvejelser om, hvorvidt danske domstoles strafmyndighed skal afgøres efter, hvor en ansat befandt sig (= gerningsstedet). En anden mulighed kunne være, at man lægger vægt på virksomhedens hjemsted.

Den hidtil eneste kilde til en eventuel løsning af dette spørgsmål kan findes i en udtalelse fra 1995 fra Straffelovrådet²⁰. Udgangspunktet er, at det er domstolene i det land, hvor en ansat befandt sig. Men rådet udtaler, at der også er en vis mulighed for, at man kan vælge mellem domstolene i det land, hvor virksomheden har sit hjemsted, eller hvor overtrædelsen ”manifesterer sig”.

Det er usikkert, hvordan domstolene vil anvende straffelovens § 6 i en konkret sag. Hvis man kun lægger vægt på, hvor en ansat befandt sig, da han overtrådte loven, vil det i eksemplet ovenfor med den konkurrencebegrænsende aftale indgået af den danske direktør i Tyskland betyde, at danske domstole ikke kan straffe. Havde direktøren derimod indgået aftalen i Danmark, kunne danske domstole dømme. En regel, hvor man kun lægger vægt på, hvor den ansatte befandt sig, kan således have uheldige virkninger, når det drejer sig om overtrædelse af art. 81 eller 82.

Spørgsmålet om danske domstoles straffemyndighed overvejes for tiden i Justitsministeriets Juristiktionsudvalg. Det vil være naturligt, at udvalget i den forbindelse tager udgangspunkt i Straffelovrådets udtalelse fra 1995, hvorefter udgangspunktet er, at det er domstolene i det land, hvor en ansat befinder sig, og at der efter omstændighederne tillige bør være straffemyndighed i det land, hvor virksomheden har sit hjemsted, eller hvor overtrædelsen manifesterer sig. Når udvalgets betænkning foreligger, vil regeringen overveje, om der er behov for lovændring.

18 Det samme gælder for de øvrige bestemmelser – §§ 7-9 – om domstolenes straffemyndighed.

19 Justitsministeren har i efteråret 2002 nedsat et såkaldt jurisdiktionsudvalg, som bl.a. skal overveje en række spørgsmål om dansk straffemyndighed i forhold til de lovovertrædelser, som virksomheder begår. Udvalget har i februar 2006 afgivet delbetænkning (nr. 1470/2006) om dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet.

20 S. 187-188 i Straffelovrådets betænkning nr. 1289 fra 1995 om juridiske personers bødeansvar.

Indtil en sådan klargøring foreligger, vil Konkurrencestyrelsen være særligt opmærksom på dette problem. Hvis en dansk domstol ikke er kompetent til at straffe, vil det være naturligt, at man fra dansk side anmoder Kommissionen eller en anden national konkurrencemyndighed om, at den overtager sagen. Sagen skal dog have en vis tilknytning til den anden nationale konkurrencemyndighed. Det kan være i form af, at konkurrencebegrænsningen også har virkninger i det pågældende land.

Fuldbyrdelse af en dansk afgørelse i Danmark

Hvis en virksomhed har vedtaget et bødeforlæg fra SØK, vil det fremgå af dette bødeforlæg, hvornår bøden skal betales. Det vil også fremgå, at SØK kan indbringe sagen for retten, hvis virksomheden ikke betaler bøden, herunder til tiden.

Er der tale om en bøde, som retten ved en dom har dømt virksomheden til at betale, skal den betale bøden inden 14 dage efter dommen. Dette gælder dog ikke, hvis virksomheden anker dommen.

Hvis dommen ikke kan ankes, eller hvis der er tale om en bøde, som virksomheden har vedtaget i retten, skal virksomheden betale bøden inden 3 dage.

Det er politiet, som kontrollerer, om en bøde bliver betalt. Politiet har mulighed for at aftale en afdragsordning med den domfældte. Hvis en virksomhed ikke betaler en bøde, står den såkaldte restanceinddrivelsesmyndighed²¹ for at inddrive bøden. Det sker ved udlæg i den domfældtes ejendele og et eventuelt senere bortsalg på en tvangsauktion.

11.4 STRAFFESAG I DANMARK MOD EN UDENLANDSK VIRKSOMHED

Danske domstole kan efter straffelovens § 9 også dømme i tilfælde, hvor virkningen af en strafbar handling indtræder i Danmark (=virkningsstedet). I det klassiske eksempel nævnt i 11.3 har personen med geværet nu bevæget sig ned syd for den danske grænse, hvor han skyder en person, der står nord for den danske grænse. Virkningerne af handlingen indtræder i Danmark, og danske domstole kan straffe. Dette er vigtigt, når det er en udenlandsk virksomhed, der har overtrådt EU-konkurrencereglerne, og virkningerne heraf indtræder i Danmark.

21

Restanceinddrivelsesmyndigheden er en særlig styrelse under Skatteministeriet.

Boks 11.5: Straffelovens § 9

§ 9. I de tilfælde, i hvilke en handlings strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, betragtes handlingen tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde.

Rækkevidden af straffelovens § 9, der lægger vægt på en “indtrådt” eller “tilsigtet” følge, er dog ikke endeligt afklaret. Et eksempel på en konkurrencebegrænsning fra en eller flere udenlandske virksomheder, der efter omstændighederne kan have virkning i Danmark, kan være en aftale mellem to konkurrenter (en fransk og en italiensk virksomhed) om ens priser på de produkter, som de sælger i Danmark.

Fuldbyrdelse af en dansk dom i et andet EU-land

Hvis en virksomhed i et af de andre EU-lande ikke betaler den bøde, som en dansk domstol har pålagt den, kan dommen for en overtrædelse af art. 81 eller 82 fuldbyrdes efter reglerne i Rådets Rammeafgørelse af 24. februar 2005 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte.²²

Efter denne Rammeafgørelse har medlemsstaterne pligt til at anerkende og fuldbyrde en endelig afgørelse om en række nærmere opregnede lovovertrædelser. Overtrædelser af art. 81 eller 82 er indirekte opført på denne positivliste²³.

Justitsministeriet er udpeget som den myndighed, der i Danmark står for at behandle anklagemyndighedens anmodninger om fuldbyrdelse af bødestrafte. Ministeriet skal underskrive en attest, hvor der skal gives en række oplysninger om bl.a. den virksomhed, som er blevet pålagt bøden (fx om virksomhedens ejendomme eller indtægter i fuldbyrdelsesstaten, om virksomheden var underrettet om retssagen og mødte personligt frem samt en detaljeret beskrivelse af den strafbare handling). Denne attest og den endelige afgørelse om bødestraf skal Justitsministeriet sende til den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten. Det er ikke et krav, at dommen er oversat.

22 *Rammeafgørelsen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1434 af 22. december 2004 om fuldbyrdelse af visse strafretlige afgørelser i Den Europæiske Union.*

23 *Jf. art. 5, stk. 1, sidste pind: ”Strafbare handlinger, der er fastlagt af udstedelsesstaten, og som tjener til at opfylde forpligtelser i medfør af instrumenter, der er vedtaget i henhold til EF-traktaten eller EU-traktatens afsnit VI.” Afsnit VI i Traktaten indeholder bl.a. art. 83, som er hjemlen for Rådsforordning 1/2003.*

Hvis der ikke foreligger afslagsgrunde, jf. nedenfor, skal fuldbyrdesstaten herefter uden yderligere formaliteter anerkende dommen og ”straks”²⁴ sørge for, at den kan fuldbyrdes. Det sker efter reglerne i fuldbyrdesstaten.

Rammeafgørelsen gælder for afgørelser over fysiske og juridiske personer. Det er værd at bemærke, at et land skal²⁵ fuldbyrde en bøde, som en virksomhed er blevet pålagt, selvom fuldbyrdesstaten ikke anerkender princippet om juridiske personers strafferetlige ansvar.

Fuldbyrdesstaten kan i en række tilfælde²⁶ afslå at anerkende og fuldbyrde en afgørelse. Disse grunde er bl.a.:

- ▲ At attesten manglede eller ikke var korrekt udfyldt (I dette tilfælde skal udstedelsesstaten dog høres, inden fuldbyrdesstaten beslutter sig for ikke at anerkende og fuldbyrde).
- ▲ At der allerede er truffet en afgørelse (domfældelse eller frifindelse) om den dømte for de samme handlinger i fuldbyrdesstaten. Dette er således en kontrol af forbuddet mod dobbeltstraf (se afsnit 11.7 nedenfor).
- ▲ At afgørelsen er forældet efter fuldbyrdesstatens lovgivning.
- ▲ At bødestrafen er på mindre end 70 Euro eller et beløb, der svarer hertil.

Hvis der ikke foreligger sådanne grunde, skal fuldbyrdesstaten, som nævnt, straks fuldbyrde dommen og underrette udstedelsesstaten. Midlerne fra fuldbyrdelsen tilfalder fuldbyrdesstaten, medmindre andet er aftalt.²⁷ Medlemsstaterne må ikke afkræve hinanden omkostningerne ved fuldbyrdelsen.

Hvad særligt angår anmodninger om fuldbyrdelse af en dansk dom med bødestraf i et af de nordiske lande, kan dette ske efter loven om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige.²⁸ Denne lov er mere vidtgående end Rådets Rammeafgørelse. Myndighederne skal imødekomme en begæring om fuldbyrdelse, medmindre særlige omstændigheder taler imod.

24 Jf. art. 6.

25 Jf. art. 9, stk. 3.

26 Jf. art. 7.

27 I § 29, stk. 2, i lov nr. 1434 af 22. december 2004, som gennemfører Rammeafgørelsen i Danmark, er det bestemt, at Justitsministeren kan aftale med en anden medlemsstat, at midlerne fra en dansk afgørelse om bødestraf, som fuldbyrdes i andre stater, føres tilbage til den danske statskasse.

28 Lov nr. 214 af 31. maj 1963 om samarbejde mellem Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf m.v.

11.5 SAG I ET ANDET EU-LAND MOD EN DANSK VIRKSOMHED

En sag mod en dansk virksomhed i et andet EU-land for at have overtrådt art. 81 eller 82 kan fx være et tilfælde, hvor en dansk virksomhed sammen med hollandske virksomheder deltager i et priskartel i Holland.

Boks 11.6: Det hollandske rejekartel

I begyndelsen af 2003 pålagde den hollandske konkurrencemyndighed Danske Fiskeres Producent Organisation en bøde på 365.000 Euro for i perioden 1998 – 2000 at have deltaget i et kartel i Holland om fangstkvoter og minimumpriser for nordsørejer. De øvrige karteldeltagere var otte hollandske grossister, fire hollandske og tre tyske producentorganisationer. Beslutningen blev anket. I slutningen af 2004 nedsatte ankeinstansen de pålagte bøder, bl.a. fordi der var kommet nye tal frem om virksomhedernes omsætning. Ankeinstansen fandt endvidere, at producentorganisationerne, herunder den danske, med rette havde fået det indtryk, at den hollandske regering ikke var imod de foranstaltninger, som var aftalt med henblik på at begrænse leverancerne af rejer. Danske Fiskeres Producent Organisation fik nedsat bøden til 257.000 Euro, som blev betalt.

Kilde: Beslutning af 28. december 2004 i sag nr. 2269, som offentliggjort på den hollandske konkurrencemyndigheds hjemmeside www.nmanet.nl.

Sag for en national konkurrencemyndighed

Når man ser på europakortet af konkurrencemyndigheder, ser man et meget varieret landskab. I seks af medlemslandene er det – som i Danmark – domstolene, der pålægger virksomheder bøder for at have overtrådt EU-konkurrencereglerne. I de resterende 18 medlemslande samt i Norge er det en administrativ myndighed, der pålægger en bøde for overtrædelse af art. 81 eller 82. I nogle af disse lande er det dog overladt til domstolene at straffe fysiske personer (Cypern, England, Frankrig, Grækenland, Slovakiet, Tyskland og Norge).

Tabel 11.1: Oversigt over hvilke myndigheder i EU-medlemslandene og i Norge, der pålægger bøder

	Administrativ myndighed	Domstolene
Belgien	X	
Cypern	X	
Danmark		X
Den Tjekkiske Republik	X	
England	X	
Estland		X
Finland		X
Frankrig	X	
Grækenland	X	
Holland	X	
Irland		X
Italien	X	
Letland	X	
Litauen	X	
Luxembourg	X	
Malta		X
Polen	X	
Portugal	X	
Slovakiet	X	
Slovenien	X	
Spanien	X	
Sverige		X
Tyskland	X	
Ungarn	X	
Østrig		X
Norge	X	

I de syv medlemslande, hvor domstolene pålægger bøder, er det kun i Danmark, at en virksomhed kan vedtage et bødeforelæg.²⁹

Som nævnt i afsnit 11.2 er det i Danmark SØK, der i sager om overtrædelser af art. 81 eller 82 optræder som anklagemyndighed ved domstolene. I tre (Finland, Irland og Sverige) af de seks andre lande, hvor domstolene kan pålægge bøder, er det konkurrencemyndigheden, som fører sagen for domstolen.³⁰

²⁹ I Irland kan en virksomhed vedtage et bødeforelæg, men kun for visse overtrædelser af selskabslovgivningen.
³⁰ I Finland er det markedsdomstolen, som pålægger en bøde på forslag fra den finske konkurrencemyndighed, der fører sagen i retten. For Irlands vedkommende kan konkurrencemyndigheden optræde som anklagemyndighed i de straffesager, som anlægges ved District Court. Det er mindre straffesager, som kun én dommer behandler. I Sverige er det Konkurrensverket, som fører sagen for Stockholms Tingsrätt.

Den nationale konkurrencemyndighed behandler sagen mod den danske virksomhed efter de processuelle regler, som gælder i det pågældende land.

Kommissionen har i december 2005 udsendt en grønbog³¹ om bl.a. konflikter ved fastlæggelsen af domstolenes jurisdiktion. Grønbogen foreslår en række instrumenter til løsning af sådanne konflikter. Det drejer sig bl.a. om gensidig information, udsættelse eller afvisning af en sag og forligsforhandlinger. Grønbogen finder kun anvendelse på straffesager. I den forbindelse er det påfaldende, at Kommissionen i et tilhørende arbejdsdokument udtaler, at hele konkurrenceområdet falder uden for dette initiativ. Dette til trods for, at det i syv af EU-medlemslandene er domstolene, der behandler sager om overtrædelser af art. 81 eller 82.

Fuldbyrdelse af en udenlandsk afgørelse i Danmark

Hvis en udenlandsk domstol har pålagt en dansk virksomhed en bøde, og den danske virksomhed ikke betaler bøden, kan fuldbyrdelsen af dommen ske efter de regler i Rådets Rammeafgørelse af 24. februar 2005, som er omtalt i afsnit 11.4 ovenfor.

Rammeafgørelsen kan også anvendes på bøder, der er pålagt ved en afgørelse fra en administrativ myndighed, jf. tabel 11.1. Men i så fald er det et krav, at den danske virksomhed har haft lejlighed til at få sagen prøvet ved en domstol med kompetence i navnlig straffesager.

Boks 11.7: Definition af en afgørelse i Rammeafgørelsen om gensidig anerkendelse af bødestraffe

Artikel 1

”I denne Rammeafgørelse forstås ved

- a) ”afgørelse”: en endelig afgørelse, der pålægger en fysisk eller juridisk person en bødestraf, for så vidt afgørelsen er truffet af:
 - i) en domstol i udstedelsesstaten for en handling, der er strafbar efter udstedelsesstatens lovgivning
 - ii) en anden myndighed i udstedelsesstaten end en domstol for en handling, der er strafbar efter udstedelsesstatens lovgivning, forudsat at den pågældende person har haft lejlighed til at få sagen prøvet ved en domstol med kompetence i navnlig straffesager ...

Det er ikke et krav, at virksomheden skal have udnyttet muligheden for at få bøden prøvet ved domstolene. Men det er en betingelse, at appelmyndigheden skal være en domstol med kompetence i ”navnlig straffesager”. Det må fortolkes således, at det kan være en generel kompetence³², dvs. domstolen behandler straffesager på lige fod med andre sager. Det kan også være en speciel kompetence, hvor en domstol kun behandler straffesager.

Hvis appelmyndigheden kun har kompetence til at behandle sager om bøder, der administrativt er pålagt en virksomhed, dvs. ikke har kompetence i straffesager, kan Rammeafgørelsen næppe anvendes. Konkurrencestyrelsen har foretaget en rundspørge til de medlemslande, hvor det er en administrativ myndighed, som pålægger en bøde. Undersøgelsen viser, at det kun er i Belgien, Slovenien og Tyskland, at appelmyndigheden opfylder kravet om at have kompetence i straffesager. Hidtil har der dog ikke været sager, hvor det har været et problem.

Konkurrencestyrelsen følger løbende med i de anmeldelser, som andre lande foretager til Kommissionen om anvendelsen af art. 81 eller 82 på danske virksomheder. Blandt disse er styrelsen også opmærksom på, om det er et medlemsland, hvor det er en administrativ myndighed, der pålægger en bøde. Endelig har styrelsen taget initiativ til, at spørgsmålet om fuldbyrdelse undersøges nærmere i en arbejdsgruppe i det såkaldte ECN (European Competition Network). Kommissionen og de 24 andre nationale konkurrencemyndigheder er enige heri.

11.6 SAG VED KOMMISSIONEN MOD EN DANSK VIRKSOMHED

Kommissionen har, som nævnt, kompetence til at behandle sager om overtrædelser af art. 81 eller 82, hvor en konkurrencebegrænsning har virkninger i mere end tre medlemslande. Et eksempel herpå kan være et europæisk pris-kartel, hvori danske virksomheder deltager. Et andet eksempel kan være en markedsdelingsaftale mellem en dansk og en fransk virksomhed, hvor den ene får Nordeuropa som sit område, mens den anden får Sydeuropa.

Kommissionen skal høre Det Rådgivende Udvalg om dets forslag til beslutning.³³ I de fleste tilfælde strækker høringen sig over to møder. Først ét, hvor Udvalget tager stilling til, om man er enig med Kommissionen i, at en

³² I § 16, nr. 2, i lov nr. 1434, som gennemfører Rammeafgørelsen i Danmark, er anvendelsesområdet ændret, idet ”navnlig” er udeladt. Det må betyde, at domme fra danske domstole, der generelt har kompetence til at behandle straffesager, falder ind under anvendelsesområdet.

³³ Jf. art. 14, stk. 1, i Rådsforordning 1/2003.

virksomhed har overtrådt art. 81 eller 82. Dernæst et møde, hvor Udvalget tager stilling til den bøde, som Kommissionen foreslår. Det fremgår af Rådsforordning 1/2003, at Kommissionens bøder ikke har ”strafferetlig karakter”³⁴. Selv om de af virksomhederne nok betragtes som lige så indgribende og afskrækkende som egentlige strafferetlige bøder.

I Kommissionens bødebeslutning er det angivet, hvornår virksomheden skal betale bøden (normalt inden tre måneder). En virksomhed kan dog inden to måneder³⁵ efter, at den har fået meddelelse om beslutningen, indbringe den for Retten i Første Instans. I praksis kræver Kommissionen som betingelse for ikke at indkræve bøden ved en anke, at virksomheden stiller en bankgaranti på betaling af bøden med påløbne renter. Denne praksis har fællesskabsdomstolene³⁶ godkendt.

Hvis Retten opretholder Kommissionens beslutning, kan en virksomhed indbringe Rettens dom for EF-Domstolen. Det forudsætter dog, at anken drejer sig om såkaldte retsspørgsmål.³⁷ En virksomhed kan derimod ikke anke Rettens dom, hvis uenigheden kun drejer sig om de faktiske omstændigheder.

Fuldbyrdelse af Kommissionens afgørelse i Danmark

Hvis EF-Domstolen opretholder Rettens dom og dermed også Kommissionens beslutning, skal virksomheden betale bøden. Sker dette ikke, kan Kommissionens bødebeslutning umiddelbart fuldbyrdes.³⁸

Førend der på baggrund af beslutningen i givet fald foretages udlæg og en eventuel senere tvangsauktion, skal Justitsministeriet have påført beslutningen en såkaldt fuldbyrdelsespåtegning. I den forbindelse kan Justitsministeriet undersøge beslutningens ægthed. Det indebærer, at ministeriet kan kontrollere, om beslutningen virkelig stammer fra Kommissionen. Ministeriet kan også kontrollere, om der foreligger en egentlig beslutning, og at den pålægger en virksomhed at betale en bøde. Derimod kan ministeriet ikke efterprøve, om beslutningen er tilstrækkeligt begrundet. Justitsministeriet skal heller ikke undersøge, om virksomheden har fået meddelelse om beslutningen³⁹. Justitsministeriet kan ikke afvise at give en fuldbyrdelsespåtegning, fordi beslutningen strider mod såkaldt ordre public (grundlæggende hensyn i den

34 Jf. art. 23, stk. 5.

35 Jf. Traktatens art. 230.

36 Jf. fx EF-Domstolens kendelse i sag C-364/99 P (R), DSR-Senator Lines, Saml. 1999-I, 8733.

37 Jf. Traktatens art. 225, stk. 1, og art. 58 i EF-Domstolens statut.

38 Jf. Traktatens art. 256. I Danmark sker det efter reglerne i retsplejelovens kapitel 45-47, dvs. ved udlæg og i givet fald tvangsauktion.

39 Det er et krav efter art. 254, stk. 3, i Traktaten.

danske retsopfattelse). Virksomheden skal ikke opfordres til at udtale sig, forinden Justitsministeriet giver fuldbyrdelsespåtegningen.

Hidtil har danske virksomheder betalt de bøder, som Kommissionen har pålagt dem. Der har således ikke været behov for tvangsfuldbyrdelse.

11.7 KAN EN VIRKSOMHED BLIVE STRAFFET TO GANGE FOR DET SAMME FORHOLD?

Som nævnt i afsnit 11.1 har Rådsforordning 1/2003 skabt et system med parallel kompetence for Kommissionen og konkurrencemyndighederne i de 25 medlemslande til at anvende forbuddene i art. 81 og 82. Den grundlæggende regel for samarbejdet mellem myndighederne er, at så vidt muligt kun én konkurrencemyndighed skal behandle en sag. I modsat fald kunne der opstå problemer i forhold til princippet om, at der ikke må straffes to gange for det samme forhold (=forbud mod dobbeltstraf). Dette forbud er internationalt anerkendt. Men der er ikke nedskrevet bindende regler om, hvordan myndighederne skal anvende dette forbud på EU-konkurrenceområdet.

Der kan være tilfælde, hvor man vanskeligt kan sige, at én konkurrencemyndighed frem for en anden bør behandle en sag. Det kan fx være tilfældet med en aftale mellem en dansk og en tysk konkurrent om deling af det danske og det tyske marked. Kommissionen har om dette sagt, at det kan være nyttigt, hvis myndighederne udpeger én som den førende til at koordinere de forskellige undersøgelser.⁴⁰

Boks 11.8: Kommissionens udtalelse om flere myndigheder i én sag

”Myndigheder, der behandler en sag parallelt, vil bestræbe sig på at samordne deres arbejde i videst muligt omfang. I denne forbindelse kan det være nyttigt for dem at udpege en som den førende myndighed og at uddelegere opgaver til denne myndighed, som for eksempel samordning af undersøgelsesforanstaltninger samtidig med, at de hver især forbliver ansvarlige for deres egne procedurer.”

Men det udelukker principielt ikke, at hver myndighed kan vælge at fortsætte sin egen sag mod virksomhederne og pålægge dem bøder herfor. Herved kan forbuddet mod dobbeltstraf komme i farezonen.

40

Pkt. 13 i Kommissionens meddelelse om samarbejdet inden for netværket af konkurrencemyndigheder, EUT 2004 C 101/43.

Denne konflikt kan Kommissionen løse ved, at den indleder procedure i sagen. Det betyder efter art. 11, stk. 6, i Rådsforordning 1/2003, at de nationale konkurrencemyndigheder mister retten til at behandle sagen. Det er imidlertid vigtigt, at Kommissionen overtager sagen på et tidspunkt, hvor den nationale konkurrencemyndighed ikke endnu har truffet afgørelse. I modsat fald kan der opstå et problem i forhold til forbuddet mod dobbeltstraf.

Straffelovens § 10 a, stk. 1, indeholder et forbud mod dobbeltstraf. Hvis en domstol i det land, hvor den strafbare handling er begået (=gerningsstedet), allerede har afsagt en dom, kan danske domstole ikke straffe en person eller en virksomhed på ny for samme forhold.

Boks 11.9: Resumé af straffelovens forbud mod dobbeltstraf

Forbuddet mod dobbeltstraf gælder, hvis en person eller virksomhed ved en dom i udlandet:

- ▲ Er blevet endeligt frifundet
- ▲ Er blevet dømt og har betalt bøden eller afsonet straffen (er i færd med det eller straffen er helt bortfaldet)
- ▲ Er fundet skyldig, men domstolen ikke har fastsat en sanktion

Når en dansk domstol skal afgøre, om den overhovedet kan behandle en straffesag mod en dansk eller udenlandsk virksomhed, fordi virksomheden allerede har fået en bøde af konkurrencemyndigheden i et andet EU-land eller af Kommissionen for at have overtrådt art. 81 eller 82, kan den næppe løse dette spørgsmål ved at bruge straffelovens § 10 a. Denne bestemmelse forudsætter, at der i det ”første” land har været tale om en strafforfølgning ved domstolene. I størstedelen af EU-medlemslandene pålægges bøder imidlertid administrativt af konkurrencemyndighederne, jf. tabel 11.1 i afsnit 11.5.

Blandt de EU-medlemslande, hvor det er domstolene, som pålægger bøder, har størstedelen af disse ikke ratificeret de to Europarådskonventioner⁴¹, som straffelovens § 10 a henviser til. Hvad særligt angår Kommissionens bøder, har disse, som nævnt, efter Rådsforordning 1/2003 ”ikke strafferetlig karakter”.

41

Europarådets Konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger og Europarådets Konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager.

Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder (EMRK) indeholder et forbud mod dobbeltstraf.⁴² Dette forbud gælder imidlertid kun en ny straffesag inden for samme stat.

Schengenkonventionen⁴³ har et forbud mod dobbeltstraf, der kan anvendes internationalt. Men det går kun på parallel strafforfølgning ved domstolene.

Kommissionen har i slutningen af 2005 offentliggjort en Grøn bog om bl.a. forbud mod dobbeltstraf i straffesager.⁴⁴ De præciseringer af forbuddet mod dobbeltstraf, som Kommissionen foreslår, er kun rettet mod straffesager.

Støtte vil man derimod kunne hente fra fællesskabsdomstolens praksis. Selv om denne ikke endnu er endeligt udviklet, kan man dog udlede visse strømpele.

I *PVC-II-sagen* fastslog EF-Domstolen, at forbuddet mod dobbeltstraf er et grundlæggende princip i fællesskabsretten.⁴⁵ Dette princip forbyder på konkurrencerettens område, at en virksomhed atter bliver dømt. Eller at den igen forfølges for en konkurrencebegrænsning, som den allerede er blevet pålagt en sanktion for, eller som den er blevet erklæret ansvarsfri for ved en tidligere afgørelse. Det er et krav, at den tidligere afgørelse er endelig.

Domstolen understregede, at forbuddet indebærer, at en myndighed ikke må tage stilling til realiteten af en konkurrencebegrænsning, som en anden myndighed allerede har taget stilling til og pålagt en bøde for. Men en myndighed kan godt tage stilling til en konkurrencebegrænsning, hvis en ankeinstans af formelle grunde har annulleret beslutningen i den første sag. En sådan beslutning er således ikke det samme som en frifindelse i strafferetlig forstand. De sanktioner, som myndigheden pålægger en virksomhed ved den anden beslutning, lægges ikke ”oveni” sanktionerne i den første annullerede beslutning. Der er tale om, at sanktionerne træder i stedet for disse.

I den konkrete sag fandt EF-Domstolen, at forbuddet mod dobbeltstraf ikke kunne anvendes. De udtalelser, som Domstolen fremkom med, skal man se

42 Jf. art. 4, stk. 1, i den 7. tillægsprotokol af 22. november 1984. Protokollen er ratificeret af Danmark og er optrykt i bekendtgørelse nr. 41 af 7. april 1989.

43 Konvention om gennemførelse af Schengenaf-talen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union: Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000 L 239/19). For Danmarks vedkommende er konventionen ratificeret ved lov nr. 418 af 10. juni 1997.

44 Jf. Kommissionens Grøn bog af 23. december 2005 (COM (2005) 696 final) om ”Conflicts of Jurisdiction and the Principle of ne bis in idem in Criminal Proceedings”.

45 De forenede sager C-238/99 P m.fl., Limburgse Vinyl Maatschappij, Saml. 2002-I, 8375, præmis 59.

i lyset af, at det var den samme myndighed – Kommissionen – som havde truffet den første og den anden beslutning. Men man kan i hvert fald på baggrund af dommen sige, at hvis fællesskabsdomstolene træffer afgørelse i realiteten i en sag og annullerer Kommissionens beslutning om en virksomheds overtrædelse af EU-konkurrencereglerne, vil Kommissionen ikke senere kunne tage samme overtrædelse op til fornyet behandling og pålægge sanktioner herfor. Det samme vil også være tilfældet, hvis det er en national konkurrencemyndighed, som træffer første og anden beslutning, og de begge angår EU-konkurrencereglerne.

I de såkaldte *cementsager* gjorde to italienske virksomheder gældende, at Kommissionen overtrådte forbuddet mod dobbeltstraf ved at pålægge dem bøder for deres deltagelse i cementkartellet. Den italienske konkurrencemyndighed havde allerede grebet ind. EF-Domstolen udtalte⁴⁶, at tre betingelser skal være opfyldt for, at en myndighed ikke kan gribe ind på grund af forbuddet mod dobbeltstraf:

1. de faktiske omstændigheder skal være identiske,
2. lovovertræderen skal være den samme person, og
3. den retsbeskyttede interesse skal være den samme.

EF-Domstolen fandt⁴⁷, at de faktiske omstændigheder ikke var de samme og afviste, at forbuddet mod dobbeltstraf kunne anvendes. Den italienske konkurrencemyndighed havde taget stilling til forsyningskontrakter og samarbejdsaftaler indgået mellem fire italienske cementvirksomheder. Aftalerne gik ud på, at de tre af virksomhederne skulle forsyne den fjerde virksomhed med al det cement, som den havde brug for. Ifølge Domstolen havde Kommissionen derimod taget stilling til den aftale, som de tre cementproducenter havde indgået. Den aftale havde til formål at få den fjerde virksomhed til indstille importen af cement fra Grækenland.

Den tredje betingelse (samme retsbeskyttede interesse) er væsentlig, når det skal undersøges, om forbuddet mod dobbeltstraf skal anvendes, når en myndighed har anvendt national konkurrenceret, og en anden myndighed vil anvende art. 81 eller 82. EF-Domstolen forholdt sig ikke til dette spørgsmål i cementsagerne. Det gjorde derimod Generaladvokaten. Selv om Generaladvokatens forslag til afgørelse ikke binder Domstolen, har det en vis betydning.

46

Præmis 338 i de forenede sager C-204/00 P m.fl., *Aalborg Portland, Saml. 2004-I, 123.*

47

Præmis 339-340 i dommen.

I sit forslag til afgørelse⁴⁸ fastslog Generaladvokaten, at der ikke kan herske tvivl om, at det er den samme beskyttelsesinteresse, som de to regelsæt værner. Generaladvokaten afviste således, at konkurrencelovgivningen kan opdeles i forskellige planer – et fællesskabsplan og et nationalt plan. På begge planer har man et ønske om at værne den frie og åbne konkurrence på det indre marked. På fællesskabsplan overvåger man konkurrencen i sin helhed. På nationalt plan overvåger man dele af fællesskabskonkurrencen, men essensen er ifølge Generaladvokaten den samme.

Generaladvokaten fremhævede, at den italienske konkurrencelov var en næsten ordret gengivelse af art. 81 og 82. Den eneste forskel var, at Traktaten bruger ordet ”fællesmarkedet”. Den italienske konkurrencelov brugte ordene ”det nationale marked”. Denne forskel havde dog ikke væsentlig betydning. Den havde kun betydning for intensiteten af overtrædelsen. Generaladvokaten bemærkede også, at når fællesskabsmyndighederne og de nationale myndigheder begge arbejder på at bekæmpe konkurrencebegrænsninger, skal det tages som udtryk for, at de begge ønsker at værne den samme beskyttelsesinteresse.

Generaladvokatens konklusion var: Hvis der er sammenfald på de tre punkter (de faktiske omstændigheder, lovovertræderen og den retsbeskyttede interesse), og Kommissionen har pålagt en virksomhed bøde for at have overtrådt art. 81 eller 82, kan en national konkurrencemyndighed herefter ikke pålægge en bøde for den samme konkurrencebegrænsning. Omvendt kan Kommissionen heller ikke gribe ind, hvis en national konkurrencemyndighed allerede har pålagt en bøde efter art. 81 eller 82.

Denne konklusion indebærer dog ikke, at en konkurrencemyndighed er afskåret fra at anvende national konkurrencelovgivning, som beskytter andre interesser end de, som ønskes beskyttet ved EU-konkurrencereglerne. Det kan fx være bestemmelser om indgreb, hvis en virksomhed handler imod god markedsføringskik.

Det er således efter fællesskabsdomstolens praksis et krav, at der skal være identitet, hvad angår de faktiske omstændigheder, lovovertræderen og den retsbeskyttede interesse. Hvis bare én af disse betingelser ikke er opfyldt, gælder forbuddet mod dobbeltstraf ikke.

Hvis Kommissionen har pålagt en virksomhed en bøde, hindrer det ikke en dansk straffesag mod en fysisk person. Hvis der vel at mærke er beviser for, at denne person med forsæt eller ved grov uagtsomhed har været direkte

48

Jf. pkt. 91-97 i forslag til afgørelse i sag C-213/00 P, Italcementi, fra generaladvokat Colomer, fremsat den 11. februar 2003.

involveret i overtrædelsen. Der foreligger – så vidt Konkurrencestyrelsen ved – endnu ingen eksempler på, at en national konkurrencemyndighed har straffet en person for den overtrædelse af art. 81 eller 82, som Kommissionen har straffet virksomheden for.

Der foreligger ikke endnu en dom fra fællesskabsdomstolene, der fastslår, at Kommissionen også vil være udelukket fra et fornyet indgreb og pålæggelse af bøde over for en virksomhed, som en national konkurrencemyndighed eller domstol allerede har retsforfulgt eller dømt for at have overtrådt art. 81 eller 82. Ifølge Generaladvokatens udtalelse i cementsagerne vil forbuddet mod dobbeltstraf også gælde for Kommissionen i denne situation. Hvis de tre betingelser om identitet er opfyldt, er det da også vanskeligt at se, hvad der skulle begrunde, at Kommissionen – modsat en national konkurrencemyndighed eller domstol – kunne gribe ind. Hele det system, som er blevet etableret med Rådsforordning 1/2003, bygger jo netop på, at myndighederne er ligeværdige og har samme ret til at anvende art. 81 og 82. Hertil kommer, at Kommissionen efter art. 11, stk. 6, i Rådsforordning 1/2003 har haft mulighed for at overtage sagen.

Konkurrenceloven i 2005

12.1 INDLEDNING

Konkurrencerådet afgør de store og principielle sager. I 2005 traf rådet 31 afgørelser, jf. tabel 12.1. Styrelsen traf 52 større afgørelser, som blev offentliggjort. Endeligt afsluttede styrelsen i løbet af året 567 mindre sager, herunder sager om aktindsigt, borgerspørgsmål m.v.

Tabel 12.1: Oversigt over afgørelser i 2005

Konkurrencerådet	31
Konkurrencestyrelsen	52

Rådets og styrelsens afgørelser kan indbringes for Konkurrenceankenævnet. Ankenævnet traf 25 afgørelser i 2005, jf. tabel 12.2. Heraf blev 17 afgørelser stadfæstet, mens 8 sager blev omstødt eller hjemvist til fornyet behandling.

Tabel 12.2: Ankenævnskendelser i 2005

	Omstødt/ Hjemvist	Hævet	Stadfæstet
Rådsafgørelser	7	6	12
Styrelsesafgørelser	1	0	5

Alle rådets beslutninger lægges på internettet kl. 14.00 samme dag, beslutningen er truffet. På www.ks.dk kan man finde en beskrivelse af alle de sager, der er omtalt i dette kapitel.

Hjemmesiden indeholder også oversigter over afholdte og kommende råds-møder. Der er desuden oversigter over styrelsens publikationer, der alle frit kan downloades. Man kan også abonnere på styrelsens elektroniske nyhedsbreve.

Dette kapitel giver først en kort status over straffesager på konkurrenceområdet. Dernæst gennemgås de vigtigste sager på konkurrenceområdet.

12.2 STRAFFESAGER

I løbet af 2005 har domstolene afsagt dom i to sager, hvor virksomheder har overtrådt konkurrenceloven. Det drejede sig om DAG, Dansk Autogenbrug, og Swatch Group-sagerne.

Mejeriselskabet Arla Foods A.m.b.A. blev, ved en dom afsagt af Retten i Århus den 10. februar 2006, dømt for at have misbrugt sin dominerende stilling på det danske marked for mælk og syrnede produkter.

Retten fandt det bevist, at Arla havde udbetalt et markedsføringstilskud på 200.000 kr. til Metro Cash & Carry Danmark ApS under forudsætning af, at Metro bragte samhandelen med Hirtshals Andelsmejeri til ophør. Retten idømte på den baggrund Arla en bøde på 5 mio. kr. Det er den første dom efter konkurrencelovens § 11 og det nye bødeniveau.

Bøde på 50.000 kr. til DAG, Dansk Autogenbrug

Den 28. februar 2005 idømte Københavns Byret DAG, Dansk Autogenbrug, en bøde på 50.000 kr. for at koordinere priser på miljøbehandling af biler. Bøden var baseret på det gamle bødeniveau.

Sagen startede ved, at Konkurrencestyrelsen foretog kontrolbesøg hos DAG i september 2002. Styrelsen fandt materiale, der viste, at DAG i juli 2002 havde udsendt en prisliste til medlemmerne. Prislisten angav nøje bl.a. tidsforbrug ved miljøbehandling af biler samt pris pr. enhed ved bortskaffelse af affaldsstoffer.

DAG havde udsendt prislisten, selv om Konkurrencestyrelsen flere gange tidligere havde indskærpet over for DAG, at de ikke skulle udsende kalkulationsvejledninger til medlemmerne, hvor der var fastsat priser for de enkelte ydelser.

Retten lagde ved fastsættelsen af bøden vægt på, at der på den ene side var tale om en alvorlig overtrædelse af konkurrenceloven og på den anden side, at det ikke var dokumenteret, at overtrædelsen havde haft virkning på det relevante marked.

Bøde på 200.000 kr. til ur-grossist og en personlig bøde til direktøren

Den 1. december 2005 idømte Østre Landsret Swatch Group Nordic en bøde på 200.000 kr. Virksomheden blev dømt for at have indgået aftaler

med forhandlere om, at disse ikke måtte sælge ure med rabat i forhold til de vejledende priser. Sådanne aftaler om faste mindstepriser er forbudt efter konkurrenceloven.

Ud over bøden til Swatch Group idømte Landsretten tillige virksomhedens direktør en personlig bøde på 10.000 kr., fordi direktøren selv havde taget aktivt del i lovetrædelsen. Det er første gang, der bliver gjort personligt strafansvar gældende i forbindelse med konkurrencelovsovertrædelser.

Bøderne var baseret på det gamle bødeniveau.

12.3 OFFENTLIG REGULERET VIRKSOMHED (§ 2)

Konkurrencerådet vil have mere konkurrence i Københavns Frihavn (juni)

Konkurrencerådet har anbefalet transport- og energiministeren at udforme mere konkurrencevenlige regler for Københavns Frihavn.

Københavns Frihavn er dækket af en række særregler, der bl.a. giver Copenhagen Malmö Port (CMP) eneret til at udføre en række tjenesteydelser i Københavns Frihavn og fritager Københavns Havn samt CMP for ejendomsskatter.

Konkurrencestyrelsens analyser viser, at eneretten forringer andre virksomheders muligheder for at tilbyde konkurrerende tjenesteydelser. Problemet opstår bl.a. i forbindelse med håndtering af containere og tjenesteydelser til krydstogtskibe. Denne manglende konkurrence giver højere priser til skade for havnens brugere.

Analyserne viser også, at skattefritagelsen giver Københavns Havn mulighed for at have en overnormal indtægt på at leje erhvervslejemål ud. Skattefritagelsen betyder, at konkurrencen forvrides på markedet for udlejning af erhvervslejemål. Københavns Havn får en konkurrencefordel i forhold til andre erhvervshavne.

Mere konkurrence om råstoffer fra havbunden (juni)

Konkurrencerådet har anbefalet miljøministeren, at reglerne for råstofudvinding ændres, så erhvervet åbnes for mere konkurrence.

Der er stærkt begrænset adgang til at indvinde råstoffer som grus og sten fra den danske havbund. Nye virksomheder har svært ved at komme ind på markedet. Det skyldes bl.a., at der ofte gives langvarige eneretter til at udvinde i bestemte områder. Der er også fastsat en maksimal lastekapacitet for den samlede flåde og for det enkelte skib. Derfor er det svært for nye virksomheder at få tilladelse til at udvinde råstoffer i Danmark.

Øget konkurrence vil betyde, at råstoffer kan udvindes mere effektivt på havbunden. Det kan øge branchens konkurrencedygtighed over for at udvinde råstoffer på land, som ofte skæmmer naturen. Det vil være til gavn både for miljøet og forbrugerne.

Konkurrencerådet ønsker mere konkurrence i apotekssektoren (november)

Konkurrencerådet har anbefalet indenrigs- og sundhedsministeren at foretage en delvis deregulering af apotekssektoren.

Konkurrencestyrelsen udarbejdede i forbindelse med Konkurrenceredegørelse 2005 en analyse af apotekssektoren i Danmark. Analysen viste, at offentlig regulering begrænser konkurrencen inden for distribution af lægemidler i Danmark.

På den baggrund foreslår rådet følgende ændringer på apotekerområdet:

- ▲ Bedre mulighed for at etablere og eje apoteker.
- ▲ Apotekerne skal have lov til at udvide sortimentet.
- ▲ Mere liberale åbningstider, som svarer til den almindelige detailhandel.
- ▲ Mulighed for at etablere ”rene” internetapoteker.
- ▲ At de nuværende faste priser erstattes med maksimale priser, så apotekerne kan konkurrere på prisen.
- ▲ Mulighed for at udbyde driften af apoteker, der modtager økonomiske tilskud.

Med disse ændringer vil apotekssektoren i Danmark blive endnu mere udviklingsorienteret og effektiv. Dette kan ske uden, at der gives køb på hensynet til forbrugernes sikkerhed.

12.4 KONKURRENCEBEGRÆNSENDE AFTALER (§ 6-10)

Konkurrencerådets afgørelser

De Samvirkende Købmænd overtrådte konkurrenceloven (maj)

De Samvirkende Købmænd (DSK) overtrådte konkurrenceloven, da der blev indført gebyr på Dankortet.

Sagen opstod på baggrund af den undersøgelse af dankortgebyret, som Konkurrencestyrelsen foretog i februar 2005. Undersøgelsen viste bl.a., at DSK i medlemsblade og skrivelser mv. tilskyndede medlemmerne til at opkræve et dankort-gebyr på 50 øre hos kunderne frem for blot at overvælte udgifterne på priserne. Samtidig udsendte DSK en mærkat, som angav, at medlemmerne opkræver 50 øre fra kunderne, når de anvender dankort.

DSK havde hermed opfordret sine medlemmer til en såkaldt ”samordnet praksis” på markedet. Konkurrencerådet vurderede, at DSK’s adfærd var ulovlig.

Overtrædelsen var ophørt som resultat af det nye Dankortforlig, da rådet traf sin afgørelse.

Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforening har overtrådt konkurrenceloven (oktober)

Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforening har overtrådt konkurrenceloven ved at afskære dyrlægerne fra selv at forhandle aftaler om honorar.

Det fremgår af de Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforenings vedtægter, at foreningen har eneret til at forhandle aftaler om honorarer m.v. på de praktiserende dyrlægers vegne. Vedtægterne forhindrer private foreninger i at indgå individuelle aftaler med de enkelte dyrlæger, selvom de kan opnå en bedre pris ad denne vej.

Vedtægterne har derfor begrænset dyrlægenes frihed til selv at fastsætte og bruge deres priser til at tiltrække flere kunder.

Afgørelsen er anket.

Apotekerforeningens samarbejde med medicinalgrossister er ulovligt (oktober)

Danmarks Apotekerforening og medicinalgrossisterne Nomeco A/S, Max Jenne A/S og K.V. Tjellesen A/S har i strid med konkurrenceloven indgået en ordning, der har til formål at hjælpe apoteker med dårlig økonomi.

Ordnningen betød i praksis, at de tre medicinalgrossister delte omsætningen til de nødlidende apoteker mellem sig i et fastlåst forhold. Insolvente apoteker under aftalen måtte ikke ændre deres indkøbsmønstre.

I alt 24 apoteker har haft deres samhandelsmønster fastlåst i hele eller en del af perioden fra 1998 til i dag.

Apotekerforeningen hjalp ved ordningen medlemmer med dårlig økonomi, idet man bl.a. fik medicinalgrossisterne til at påtage sig kreditrisikoen ved leverancer til nødlidende apoteker uden nogen form for sikkerhed. Medicinalgrossisterne har også måttet dække ca. halvdelen af de løbende administrationsomkostninger og advokatudgifter. De tre medicinalgrossister fik til gengæld den fordel ved aftalen, at konkurrencen om leverancer til de omfattede apoteker var sat ud af kraft.

Afgørelsen er anket.

Konkurrencerådet offentliggør sortbøger i vvs-branchen (november)

Konkurrencerådet har besluttet at offentliggøre dele af de såkaldte ”sortbøger”, som Konkurrencestyrelsen fik kendskab til ved undersøgelsen af vvs-branchen.

En sortbog er en kartelvirksomheds regnskab over, hvem der ”har vundet” konkrete udbudsopgaver, og hvem der har ”til gode at vinde” fremtidige udbudte arbejder. I en sortbog findes et ark for hver virksomhed, som bogens ejer i tidens løb har koordineret tilbud med. Bøgerne viser, sammen med Konkurrencestyrelsens undersøgelser, at i hvert tilfælde dele af vvs-branchen før i tiden har koordineret tilbud på samme måde, som det blev afsløret i sagen om el-kartellet.

De sortbøger, som styrelsen har, går langt tilbage i tiden og viser alene licitationer og udbud, der er foregået før 1999. Forældelsesfristen for strafansvar er 5 år fra gerningstidspunktet. Der kan derfor ikke gives bøder. Forældelsesfristen for erstatningsansvar er imidlertid længere, nemlig 5 år fra det tidspunkt, hvor ofrene vidste eller burde vide, at der var et kartel.

Danske Kroer og Hoteller har overtrådt konkurrence-loven (december)

Dansk Kroer og Hoteller har overtrådt konkurrenceloven ved at kræve, at deres medlemmer overholder en fast mindstepris på værelserne.

Det fremgår af Danske Kroer og Hotellers vedtægter, at medlemmerne ikke må udleje værelser under en mindstepris, som er fastsat af Danske Kroer og Hoteller. Medlemmerne må heller ikke annoncere eller skilte med værelsespriser, som er under den fastlagte mindstepris. Hvis medlemmerne ikke overholder disse krav, kan det medføre eksklusion fra Danske Kroer og Hoteller.

Vedtægterne har betydet, at medlemmerne af Danske Kroer og Hoteller ikke har konkurreret på værelsesprisen. Der har med andre ord været tale om en kartelaftale. Konkurrencerådet har påbudt Danske Kroer og Hoteller at ophæve disse krav til mindstepriser.

Mere konkurrence om forsikringer (december)

Konkurrencestyrelsen har i en årrække ønsket mere konkurrence på forsikringsmarkedet. Det kan bl.a. opnås ved at gøre det nemmere for kunderne at skifte. Derfor anbefalede styrelsen i 2002, at forsikringsselskaberne ændrede deres praksis med, at forsikringer kun kunne opsiges en gang om året. Styrelsen anbefalede, at forsikringer kunne opsiges løbende.

Styrelsen var til gengæld betænkelig ved lofterne på hhv. 500 og 1.000 kr. I mange andre brancher er det en normal risiko, som virksomhederne må bære, at kunderne også inden for det første år, efter at kundeforholdet er etableret, kan opsiges dette uden at skulle betale et gebyr herfor.

Forsikring & Pension har anbefalet sine medlemmer, at der blev sat tre forskellige lofter over gebyret for at skifte forsikring. For det første et gebyr på op til 50 kr. pr. forsikring for hvert skift. For det andet et generelt loft på 500 kr., når en forsikring opsiges det første år, efter den er tegnet. Og for det tredje et loft på 1.000 kr. for sæsonbetonede forsikringer som fx camping-, båd- eller rejseforsikringer, der opsiges inden for det første år.

Det er positivt, at forsikringsbranchen indfører en ordening, hvor forbrugerne kan opsiges deres forsikringer med 30 dages varsel. Et kort opsigelsesvarsel vil kunne fremme mobiliteten og øge konkurrencen mellem selskaberne. Det vil i den sidste ende komme forbrugerne til gode. Styrelsen er derfor positiv over for et generelt, lavt gebyrloft på 50 kr.

F&P har på denne baggrund tilbagekaldt sin anbefaling om lofter på hhv. 500 og 1.000 kr.

Konkurrencestyrelsens afgørelser

Horesta's udveksling af information til brug for markedsføring (maj)

Horesta har bedt styrelsen vurdere, om et dataindsamlingsprojekt er foreneligt med konkurrenceloven. Projektet skal levere informationer til brug for branchens markedsføringsinitiativer. Det består i indsamling og publicering af data fra aktuelt ca. 60 hoteller og konferencecentre vedrørende faktisk og forventet omsætning af hotelovernatninger og møder i konference- og kursuscentre fordelt geografisk samt på forskellige kundesegmenter, oprindelsesland m.v.

Styrelsen har anbefalet, at der kun formidles data om den forventede fremtidige kapacitetsudnyttelse og ikke, som påtænkt af Horesta, de mere følsomme oplysninger om forventet omsætning.

Indkøbsforening må ikke forhindre medlemmers salg på internettet (juni)

Styrelsen har givet A/S El-Salg påbud om at trække et forbud mod aktionærernes markedsføring af eneforhandlingsprodukter på internettet tilbage.

Det er i strid med konkurrenceloven, at A/S El-Salg pålægger sine medlemmer ikke at markedsføre produkter på internettet. Det gør her ikke nogen forskel, om forbudet er generelt eller som fremhævet her alene gælder særlige eneforhandlings- og højprofilprodukter.

Aftale mellem Viasat A/S og TDC Kabel TV A/S (august)

Viasat A/S og TDC Kabel TV A/S har anmeldt en distributionsaftale.

Konkurrencestyrelsen meddelte parterne, at bestemmelsen om mestbegunstigelse i forhold til andre distributionsformer end kabel udgjorde en konkurrencebegrænsning. Aftalen kunne derfor ikke opnå en ikke-indgrebserklæring efter konkurrencelovens § 9 i dens oprindelige udformning.

Parterne meddelte herefter styrelsen, at bestemmelsen om mestbegunstigelse ophævedes med øjeblikkelig virkning. På denne baggrund meddelte Konkurrencestyrelsen en ikke-indgrebserklæring.

Danske Fragtmænds aftaler fritaget (august)

Danske Fragtmænd a.m.b.a. har bedt Konkurrencestyrelsen om at forlænge fritagelsen for Danske Fragtmænds regel- og aftalekonstruktion. Styrelsen vurderer, at hverken aftalegrundlaget eller de øvrige forhold på markedet har ændret sig siden 2002. Konkurrencestyrelsen har derfor forlænget fritagelsen med fire år.

Anmeldelse af aftale om attesthonorarer (oktober)

Konkurrencestyrelsen har meddelt Personalestyrelsen en erklæring efter konkurrencelovens § 9 for en aftale indgået med Lægeforeningen. Aftalen fastlægger det honorar, som øre-, næse- og halslæger får for at udstede attester til brug for anmeldelse af høreskader til Arbejdsskadestyrelsen.

Frisørmesterforeningen stopper med at annoncere forventede prisstigninger (oktober)

Forskellige sektioner af Dansk Frisørmesterforening har hidtil haft en praksis med en gang årligt at indrykke annoncer i avisen om, at kunder i frisørsaloner kan forvente prisstigninger grundet den almindelige prisudvikling.

Konkurrencestyrelsen meddelte foreningen, at annonceringen kunne ses som en kollektiv udmelding, som indirekte opfordrer medlemmerne til at hæve deres priser i strid med konkurrencelovens § 6. Foreningen vil i fremtiden ophøre med denne form for annoncering.

KIA Biler må gerne nægte at udføre garantiarbejde (november)

Konkurrencestyrelsen har afvist at behandle en klage fra CAD (Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark). Kia Import Danmark A/S vil ikke reparere nye biler omfattet af garantien, hvis de er solgt gennem ”MesterBiler”. Baggrunden er, at Kia Motors Corporation opererer i et selektivt distributionssystem i EU. Det fremgår af retspraksis, at Kia Motors Corporation derfor må nægte at udføre garantiarbejde på biler, der er solgt ved en omgåelse af det selektive distributionssystem. En sådan nægtelse er et lovligt virkemiddel til at opretholde et selektivt distributionssystem. Styrelsen foretager sig derfor ikke videre i sagen.

12.5 MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING (§ 11)

Konkurrencerådets afgørelser

Markedsføringsbidrag må ikke bruges til diskrimination (marts)

Konkurrencerådet har for første gang vurderet en dominerende virksomheds anvendelse af markedsføringsbidrag og kampagnestøtte til detailkæder.

Det har længe været praksis, at dominerende virksomheder ikke må diskriminere mellem deres kunder, når de yder rabat.

Konkurrencerådet har med sagen slået fast, at dominerende leverandører også er forpligtet til ikke at diskriminere deres kunder, når rabatter, markedsføringstilskud og kampagnestøtte ses under ét. Det betyder, at kunder med de samme karakteristika bør kunne opnå nogenlunde samme tilskud – uanset om det er i form af rabatter, markedsføringstilskud eller kampagnestøtte. Forskelsbehandling kræver, at der foreligger dokumentation for omkostningsforhold eller lignende objektive forhold, der kan begrunde forskellene.

I sagen tog Konkurrencerådet stilling til Arla Foods generelle brug af rabatter, markedsføringstilskud og kampagnestøtte. Arla har under sagen tilvejebragt dokumentation for, at detailhandelskæderne i et vist omfang påfører Arla forskellige distributionsomkostninger. Når der tages højde for dette, er vurderingen, at Arla ikke diskriminerer sine kunder.

Rørforeningen skal ændre vvs-nummersystemet (april)

Rørforeningen, som er brancheorganisation for vvs-grossister, har misbrugt sin dominerende stilling ved bl.a. at diskriminere mellem medlemmer og ikke-medlemmer, når nye produkter skal optages i det såkaldte vvs-nummersystem.

Vvs-nummersystemet er det eneste samlede register over vvs-produkter i Danmark. Vvs-nummersystemet omfatter langt hovedparten af de produkter, som vvs-grossisterne forhandler i Danmark. Det er derfor afgørende for importører eller mindre vvs-grossister at få adgang til at markedsføre deres produkter i vvs-nummersystemet.

Rørforeningen har blandt andet krævet en markedsandel på 5 pct. som betingelse for at blive optaget i det trykte katalog. Samtidig var det en betin-

gelse for at blive optaget i nummersystemet, at salg af produktet skete gennem mindst to af foreningens medlemmer.

Konkurrencerådet har derfor påbudt Rørforeningen at ændre kravene for at blive optaget i vvs-nummersystemet.

Toyota har misbrugt sin dominerende stilling (maj)

Toyota Danmark A/S har overfor en konkret reparatør misbrugt sin dominerende stilling ved på flere måder at gøre det vanskeligt at være Toyota-reparatør.

Toyotas adfærd kunne presse uønskede reparatører ud af markedet, selv om de opfylder alle krav til at være autoriserede Toyota-reparatører. Antallet af udbydere begrænses og kontrolleres til ugunst for konkurrencen.

Toyota har bl.a. udstukket ensidige krav til sine reparatører i forbindelse med varemærkeretlige og erstatningsretlige tvister og truet med at opsiges eller ophæve reparatørkontrakterne, hvis ikke kravene blev betalt. På denne måde har Toyota forsøgt at tvinge reparatører til at acceptere erstatningskrav uden at give mulighed for at få disse krav prøvet ved en voldgift eller hos en uvildig tredjemand.

Derudover har Toyota forskelsbehandlet de Toyotaværksteder, der både sælger nye biler og tilbyder reparationer, og de værksteder, der alene tilbyder reparationer.

Værksteder, som udelukkende tilbyder reparationer, kan således ikke lease biler hos Toyota Financial Services på samme gunstige vilkår som de værksteder, der også forhandler nye biler. Også reglerne for, hvordan værkstederne skal skilte, er blevet håndhævet forskelligt mellem disse to grupper.

Konkurrencerådet har påbudt Toyota Danmark A/S at ophøre med denne adfærd.

Sagen blev anket til Konkurrenceankenævnet, som har ophævet Konkurrencerådets afgørelse.

DBC medier A/S har misbrugt sin position (juni)

DBC medier A/S har misbrugt sin dominans ved den rabat, de har givet til biblioteker. Dette har svækket andre virksomheders adgang til at levere film, computerspil m.v. til bibliotekerne.

DBC har eneret på en række titler. Det betyder, at bibliotekerne er nødt til at benytte DBC til en del af deres indkøb. Samtidig har DBC anvendt en rabatordning, der er betinget af, at bibliotekerne køber samtlige materialegrupper hos DBC.

På den måde har DBC brugt sit rabatsystem sammen med sine eneretter til at sørge for, at bibliotekerne vælger DBC som eneleverandør. Dette forhindrer andre virksomheder i at komme ind på markedet og har dermed en skadelig effekt på konkurrencen.

Konkurrencerådet fandt, at DBC's rabatter er udtryk for såkaldt "bundling", hvor dominans på et marked anvendes til at opnå fordele på et andet marked. Rådet har derfor påbudt DBC medier at ophøre med at give denne form for rabat.

PBS har ikke overtrådt konkurrenceloven (juni)

PBS har ikke overtrådt konkurrenceloven i forbindelse med introduktionen af det nu afskaffede Dankortgebyr.

Ved indførelsen af Dankortgebyret lancerede PBS et nyt IT-program, som kunne håndtere bankernes opkrævning af det nye gebyr hos forretningerne. I standardopsætningen til programmet var gebyret i et enkelt tilfælde på forhånd fastsat til 50 øre, selv om det i princippet stod det enkelte pengeinstitut frit for at fastsætte gebyrets størrelse.

Det er grundlæggende betænkeligt, hvis en branche anvender det samme computerprogram til fx beregning af priser. Det kan være med til at hæmme konkurrencen – i dette tilfælde mellem pengeinstitutterne.

I den konkrete sag er det dog rådets vurdering, at PBS' program ikke har haft konkurrencebegrænsende virkninger. Standardopsætningen var ikke årsag til, at pengeinstitutterne opkrævede et gebyr på 50 øre.

Det skyldes blandt andet, at standardopsætningen i kun 1 ud af 5 tilfælde indeholdt et på forhånd fastsat gebyr, at det var meget nemt for det enkelte pengeinstitut at ændre standardopsætningen, at pengeinstitutterne rent faktisk var inde og ændre i standardopsætningen på andre områder end gebyrets størrelse, og at andre forhold, herunder betalingsmiddelovens maksimumssats på 50 øre, konkret kunne begrunde, at pengeinstitutterne fastsatte gebyret til 50 øre.

Konkurrenceloven hindrer ikke, at minksygdom bekæmpes (august)

Konkurrencerådet har godkendt en aftale mellem nordjyske minkavlere og deres fodercentraler, som skal forhindre, at minksygdommen plasmacytose spredes.

Aftalen betyder, at fodercentralerne vil nægte at levere til de farme, der nægter at deltage i ordningen. Samtidig vil der blive indført en forsikringsordning for de avlere, der må aflive deres dyr. Forsikringsordningen finansieres ved, at fodercentralen lægger op til 5 øre/kg på det foder, der sælges til de nordjyske minkfarme.

Aftalen begrænser konkurrencen på foder, da den afskærer bl.a. fodercentralerne fra at konkurrere på dele af foderprisen. Aftalen går dog ikke videre end nødvendigt for at sikre de effektivitetsfremmende virkninger af saneringsordningen. Aftalen blev fritaget efter konkurrencelovens § 8.

Fodercentralerne i Nordjylland har en kollektivt dominerende stilling. Et stop for levering af foder til inficerede minkfarme vil dog ikke være et misbrug af dominerende stilling, da baggrunden for at nægte at levere er objektiv og saglig. Det forhindrer, at sygdommen spredes til andre farme.

Pradan Auto Import A/S har misbrugt sin dominerende stilling (august)

Pradan Auto Import A/S har i perioden 2002-2004 misbrugt sin dominerende stilling ved at bruge et rabatsystem, der holdt konkurrenterne ude fra markedet for originale Skoda-reservedele.

Konkurrencerådet vurderede, at Pradan har forsøgt at holde konkurrerende importører ude fra nettet af forhandlere og værksteder. Det har virksomheden bl.a. gjort ved at tilbyde de autoriserede værksteder og Skoda-forhandlere en ekstra rabat, hvis de opnåede bestemte købsmål. En sådan rabat er i strid med konkurrencereglerne og ulovlig. Pradan Auto Import A/S er ejet af Skandinavisk Motor Company A/S, som tidligere er blevet påbudt at ophæve et lignende system.

Sagen blev anket. Konkurrenceankenævnet afviste ankebegæringen, da den var indgivet efter klagefristens udløb.

Mazda Motor Danmark har misbrugt sin dominerende stilling (oktober)

Mazda Motor Danmark har misbrugt sin dominerende stilling ved at gennemføre uvarslede kontrolbesøg af reservedelslagrene hos de autoriserede værksteder.

Mazda havde meddelt sine kunder, at de ville foretage uvarslede kontrolbesøg, hvor de skulle have adgang til alle dele af kundens forretning og ikke mindst reservedelslaget. Hvis værkstedet nægter Mazdas kontrollør adgang, kan det betyde, at Mazda vil stoppe med at levere reservedele til værkstedet.

Vilkåret betyder, at autoriserede Mazdaforhandlere og værksteder vil være mere tilbageholdende med at købe originale Mazda-reservedele hos konkurrenter (fx gennem parallelimport) og med at købe såkaldte ”originale reservedele”. Andre reservedelsgrossister vil derfor have svært ved at få afsat deres produkter, selvom de kan levere til samme kvalitet og lavere pris.

Rådet fandt, at Mazda påtvinger sine kunder en urimelig forretningsbetingelse i strid med konkurrenceloven og påbød Mazda at ændre dette vilkår i sine forretningsbetingelser.

Elsam A/S' elpriser har været for høje (november)

Energiselskabet Elsam A/S har misbrugt sin dominerende stilling på markedet for engros-salg af el i Danmark vest for Storebælt. Elsam har solgt el til overpriser på spotmarkedet på elbørsen Nord Pool.

Elsam har indmeldt bud til Nord Pool, der i nogle timer både skabte flaskehalse på transmissionskablerne mellem Vestdanmark, Norge og Sverige. De har udnyttet den markedssituation, der blev skabt. Denne adfærd betød, at el-markedet vest for Storebælt delvist blev afskåret fra konkurrence fra Norge og Sverige.

Konkurrencestyrelsen har opgjort, at Elsam A/S har taget urimelige priser i 900 timer i den undersøgte periode. Elsam A/S's adfærd har betydet et tab på 187 mio. kr. i perioden for el-forbrugerne (virksomheder og private).

Sagen viser, at de nuværende rammer for konkurrence på el-markedet ikke har kunnet sikre effektiv konkurrence. Det må forventes, at der fremover vil komme flere spillere på markedet. Når de planlagte udbygninger af transmissionsforbindelser til udlandet samt Storebæltsforbindelsen er realiseret, vil det sikre, at de nye spillere kan skabe en mere effektiv konkurrence.

Konkurrencerådet har meddelt Elsam A/S et prispåbud. Prispåbudet fastsætter i visse situationer et loft over de priser, som Elsam A/S må indmelde til Nord Pool. Påbudet trådte i kraft den 29. december 2005. Påbudet løber indtil den 31. december 2008, eller til forholdene på el-markedet har ændret sig så væsentligt, at Elsam ikke længere er dominerende.

Sagen er anket til Konkurrenceankenævnet.

TV2 har misbrugt sin dominerende stilling (december)

TV2 har misbrugt sin dominerende stilling på markedet for landsdækkende reklamer.

Når TV2 sælger reklame, får annoncørerne større rabat, desto større årskøb af reklame. Problemet med årsrabatten er, at den tilskynder annoncørerne i markedet til at samle deres reklamekøb hos TV2 for at opnå den størst mulige rabat. Rabatten forvrider konkurrencen på markedet og betyder, at TV2 får flere reklamekroner i konkurrencen med TV3 og TV Danmark, end de ville have fået uden rabatformen.

Virkningen af TV2's loyalitetsrabatter kan sammenlignes med den måde, loyalitetsrabatter virker på i andre brancher. Rabatterne holder konkurrenterne ude af markedet eller gør det sværere for dem at opretholde deres markedsandele.

TV2 bruger udover årsrabatten en række andre rabatter. Konkurrencerådet har vurderet, at TV2's andre rabatter forstærker effekten af årsrabatten, men at rabatterne ikke i sig selv er i strid med konkurrenceloven.

Sagen er anket til Konkurrenceankenævnet.

Konkurrencestyrelsens afgørelser

Distribution af Urban (februar)

Bybusserne i Odense og Ålborg havde afvist, at Urban kunne distribuere avisen i busserne med den begrundelse, at der ikke var plads til flere aviser i busserne. Busserne havde allerede aftaler med to andre aviser.

Styrelsen meddelte, at adgangen til at distribuere en gratisavis i offentlige transportmidler er en væsentlig distributionskanal for gratisaviser. Busselskaberne anerkendte styrelsens vurdering. Styrelsen besluttede derfor ikke at gøre mere.

Klage over optagelsesbetingelser hos Dansk Pelsdyravlerforening (februar)

Konkurrencestyrelsen har afvist en klage over optagelsesbetingelserne hos Dansk Pelsdyravlerforening.

Klagen var indgivet af en svensk pelsdyravler, der fra Dansk Pelsdyravlerforening havde fået afslag på at blive optaget i foreningen, fordi klagers avlsdyr befinder sig i Sverige. Det er styrelsens vurdering, at Dansk Pelsdyravlerforenings afvisning af medlemskab for den svenske avler ikke påvirker konkurrencen mærkbart.

Påbud til leverandør af reservedele (februar)

En reparatør har klaget over, at den sædvanlige leverandør af mærkereservedele havde frataget reparatøren den rabat, som reparatøren hidtil havde fået ved køb af reservedele.

Leverandøren af maskiner og reservedele hertil er dominerende. Leverandøren har derfor misbrugt sin dominerende stilling ved at fratage klager den hidtil ydede rabat ved køb af reservedele.

Klage over konkurrenceforholdene mellem biograferne i Faaborg (marts)

Styrelsen har modtaget en klage over, at biografen Helios Teatret i Faaborg har haft problemer med at leje film hos filmdistributørerne, efter der er blevet opført en ny biograf i Faaborg. Den nye biograf er koncernforbundet med Nordisk Film.

På grundlag af de oplysninger, som styrelsen har modtaget, har hverken SF film, Sandrew Metronome eller Nordisk Film Biografdistribution en dominerende stilling på markedet for distribution af film. Styrelsen besluttede derfor ikke at undersøge sagen nærmere, da det næppe vil kunne påvises, at de beskrevne forhold er i strid med konkurrenceloven.

Leveringsnægtelse af Browning jagtvåben (april)

Styrelsen modtog i december 2004 en klage fra Jagtimportlageret over, at Browning har nægtet at levere jagtvåben. Efter en brevveksling mellem Browning International og styrelsen om forholdene på markedet har Browning nu meddelt, at man har indgået aftale om at levere til Jagtimportlageret.

Dansk Handel og Service's koordinerende adfærd – undersøgelse af dankortgebyret (maj)

Dansk Handel og Service's (DHS) tilkendegivelser vedrørende dankortgebyret udgjorde ikke en vedtagelse, som havde til formål eller til følge at begrænse konkurrencen mærkbart. Hermed afsluttes Konkurrencestyrelsens undersøgelse af DHS' adfærd i forbindelse med indførelsen af dankortgebyret.

Undersøgelse af TDC for mulig margin squeeze ved tilbud på ADSL (maj)

Cybercity har klaget over urimeligt lave priser på ADSL-forbindelser. TDC tilbød privatkunder med forbindelser på 1 eller 2 Mbit/s gratis opgradering til 4 Mbit/s i perioden 17. januar frem til 1. maj 2005.

Der er stor usikkerhed, om tilbuddet påvirker konkurrencen. Konkurrencestyrelsen fandt ikke, at det var påvist, at tilbuddet isoleret har skadet konkurrencen på markedet. Styrelsen foretog sig derfor ikke yderligere i sagen.

Honeywell – klage over misbrug af dominerende stilling (august)

Konkurrencestyrelsen har modtaget en klage over Honeywells prispolitik vedrørende manualer til brug ved reparation af Honeywells flymotorer. Klager og Honeywell drøftede herefter selv en pris for Honeywells manualer. Klager har derfor bedt styrelsen om at sætte sagen i bero.

Klager over Horsens Folkeblad og Horsens Posten (december)

Mossø Marketing klagede over Horsens Folkeblad (dagblad) og Horsens Posten (ugeavis). Mossø Marketing mente, at Horsens Folkeblad og Horsens Posten misbrugte en dominerende stilling på markedet for bilannoncering i Horsens og omegn ved at dumpe priserne på bilannoncer og derved drive Mossø Marketing ud af markedet, jf. § 11 i konkurrenceloven.

Horsens Folkeblad og Horsens Posten kunne dokumentere, at aviserne havde dækning for alle sine omkostninger i perioden mellem 1. januar 2003 og 1. juni 2005.

Konkurrencestyrelsen konkluderede på den baggrund, at styrelsen ikke kunne gribe ind i sagen ved hjælp af konkurrencereglerne. Styrelsen indstillede derfor sagen.

Ny Frederikssund Kommunes henvendelse vedrørende KMD (december)

Efter at KMD har ændret enkelte bestemmelser i sin standardkontrakt-aftale samt bekræftet at være villig til at drøfte tilpasninger, og derudover, har Konkurrencestyrelsen afvist at undersøge henvendelsen fra Ny Frederikssund Kommune yderligere.

12.6 KONKURRENCEFØRVRIDENDE OFFENTLIG STØTTE (§ 11 A)

Konkurrencerådets afgørelser

Transporterhvervets Uddannelsesråd har fået ulovlig støtte (februar)

Konkurrencerådet har påbudt, at en ulovlig indirekte støtte til Transporterhvervets Uddannelsesråds Forlag (TUR) skal ophøre. Støtten er sket ved, at TUR's Forlag eksklusivt har fået stillet undervisningsmateriale gratis til rådighed af Undervisningsministeriet.

TUR's sekretariat og Forlag har bl.a. til opgave at udvikle undervisningsmateriale til efteruddannelse i transportsektoren. Det sker normalt i et tæt samarbejde med institutioner, der udbyder AMU-uddannelser.

TUR modtog lovlig støtte fra Undervisningsministeriet til at udvikle undervisningsmateriale til kørekortuddannelse. Ministeriet ejede materialet. TUR Forlag kunne som det eneste forlag bruge materialet gratis. Andre forlag har ikke kunnet få adgang til materialerne. TUR Forlag har dermed haft en fordel i konkurrencen i forhold til de private forlag.

Rådet vurderede, at TUR Forlags brugsret til de undervisningsmaterialer, TUR har udviklet, udgør en indirekte, selektiv støtte til forlaget, som er i strid med konkurrenceloven.

Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet snarest muligt vil stille undervisningsmaterialet til rådighed for alle på internettet. Det er rådets vurdering, at dette vil bringe den ulovlige støtte til ophør. Rådet vurderede derfor, at der ikke er grundlag for, at støtten skulle betales tilbage, hvis påbudet efterleves inden for 3 måneder.

Aalborg Kommune lever kun delvist op til Konkurrence- rådets påbud (april)

Konkurrencerådet har vurderet Aalborg Kommunes dokumentation for kommunens timepris på praktisk hjemmehjælp. Kommunens prisberegning har været behæftet med en række væsentlige fejl, som har betydning for beregning af prisen. Aalborg Kommune har nu korrigeret for disse fejl.

Den kommunale hjemmepleje konkurrerer med private leverandører om at levere hjemmehjælp til ældre efter de såkaldte fritvalgsregler, hvorefter den ældre vælger mellem privat og kommunal hjemmehjælp. Konkurrencen sker på kvalitet, og kommunen skal betale den private leverandør samme pris som til „sig selv“.

Når prisen er for lav, forvrides konkurrencen til ugunst for de private leverandører, der konkurrerer med kommunen om at levere hjemmehjælpsydelser. Det kan betyde, at de private leverandører fortrænges fra markedet.

De fejl, Aalborg Kommune har begået, trækker i hver sin retning. Tilfældigvis bliver det samlede resultat, at kommunen ikke har ydet konkurrenceforvridende ulovlig støtte til sig selv. Konkurrencestyrelsen har bedt Aalborg Kommune dokumentere, at kommunens timepris på personlig pleje ikke er i strid med konkurrencelovens regler om ulovlig, offentlig støtte.

Konkurrencestyrelsens afgørelser

Frit valg af hjemmehjælpsydelser i Helle Kommune (oktober)

Konkurrencestyrelsen har bedt Helle Kommune om at dokumentere, at kommunens pris på personlig pleje overholder reglerne i lov om social service. Dvs. at priserne er baseret på samtlige direkte og indirekte omkostninger ved at levere hjemmehjælpsydelsen, samt at prisberegningen tager udgangspunkt i den faktisk leverede tid.

Helle Kommune har konstateret, at priserne på praktisk hjælp og personlig pleje har været fastsat for lavt. Der er tale om konkurrenceforvridende offentlig støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a.

Frit valg af hjemmehjælpsydelser i Sundeved Kommune (oktober)

Konkurrencestyrelsen er blevet gjort opmærksom på, at priserne på praktisk

hjælp og personlig pleje i Sundeved Kommune er fastsat så lavt, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt reglerne i konkurrencelovens § 11 a er overholdt.

Sundeved Kommune har beregnet timepriserne igen på grund af de nye forudsætninger. Konkurrencestyrelsen har set på de nye beregninger og har fundet, at der er et enkelt forhold, der kan forvride konkurrencen. Sundeved Kommune har ikke regnet omkostninger til vejlederfunktion i forbindelse med uddannelse af elever med.

Sundeved Kommune har lavet en ny beregning på priserne for personlig pleje og praktisk bistand. Samlet set har det betydet, at prisen på praktisk hjælp er hævet.

Rødovre Kommune justerer afregningsprisen for hjemmehjælpsydelse (oktober)

Konkurrencestyrelsen har afvist at behandle en klage fra Dansk Hjemmepleservice over, at afregningsprisen i Rødovre Kommunes fritvalgsordning for personlig pleje og praktisk hjælp er konkurrenceforvridende. Afvisningen er sket, fordi Rødovre Kommune forventer at justere afregningsprisen primo juli 2005 samt at kompensere de private leverandører for den for lave pris i overensstemmelse med serviceloven.

12.7 FUSIONSKONTROL (§ 12)

Konkurrencerådets afgørelser

Svenska Lantmännen overtager aktierne i Spira-koncernen (april)

Konkurrencerådet har godkendt, at Svenska Lantmännen (SvL) overtager aktierne i Spira-koncernen. SvL er aktiv inden for grovvarebranchen m.v. i Sverige, Danmark og en snes andre lande. Spira producerer og sælger fjerkrækød i Sverige gennem det helejede datterselskab Kronfågel og i Danmark gennem Danpo. Ejerskabet af Danpo sammen med SvL's omsætning i Danmark betyder, at der er tale om en fusion, som skal anmeldes i Danmark.

Det er Konkurrencerådets vurdering, at fusionen ikke giver konkurrencemæssige problemer på de hovedområder, der berøres af fusionen i Danmark. Det vil sige salg af kyllingeprodukter til detailhandlen og salg af kyllingeprodukter til catering og forarbejdningsindustrien.

Imidlertid kan producenterne af kyllingeprodukter i Danmark blive berørt af fusionen, fordi SvL's datterselskab SweChick er meget stærk på området for levering af forældredyr til rugerier. Disse leveringer er nødvendige for, at Danpos konkurrenter kan producere kyllinger.

Svenska Lantmännen og SweChick har derfor afgivet tilsagn om at levere forældredyr på lige og ikke diskriminerende vilkår til samtlige danske rugerier, der måtte ønske det. På den baggrund har Konkurrencerådet godkendt fusionen.

Konkurrencestyrelsens afgørelser

Fusion mellem KE Partner A/S og Eltel Networks Corporation OY (februar)

Konkurrencestyrelsen har godkendt, at Eltel Networks Corporation OY erhverver hele aktiekapitalen i KE Partner A/S.

Nordic Capital's køb af aktierne i Falck (februar)

Konkurrencestyrelsen har godkendt, at Nordic Capital (NC) erhverver alle aktier og dermed kontrol i Falck A/S (Falck).

Falck er primært aktiv på markederne for assistance og nødhjælp. NC er et investeringsselskab, som har ejerskab i forskellige virksomheder. De virksomheder, NC investerer i, har aktiviteter på en række vidt forskellige markeder. Falck har ikke overlappende aktiviteter med NC eller nogen af NC's porteføljevirkomheder. Fusionen øger derfor hverken Falcks eller NC's markedsandele på de markeder, hvor virksomhederne er aktive.

SuperGros A/S' overtagelse af dele af Brdr. Lembcke A/S (februar)

Konkurrencestyrelsen har godkendt SuperGros A/S' overtagelse af Brdr. Lembcke A/S' dagligvaregrossistaktiviteter for frugt og grønt til selvstændige købmænd.

Konkurrencestyrelsens godkendelse af fusion mellem tre arbejdsmarkedspensionsselskaber (maj)

Konkurrencestyrelsen har den 3. maj 2005 godkendt fusionen mellem B&A Pension, HTS Pension og PKS Pension med HTS Pension som det fortsættende selskab.

Dagrofa A/S' overtagelse af den fulde aktiekapital i Dreisler Storkøb A/S (august)

Konkurrencestyrelsen har godkendt Dagrofa A/S' overtagelse af den fulde aktiekapital i Dreisler Storkøb A/S.

Sonofon køber Cybercity (august)

Konkurrencestyrelsen har godkendt, at Sonofon Holding A/S køber alle aktier i Esplanaden Holding A/S, som ejer hele aktiekapitalen i Cybercity A/S. Ved fusionen får Sonofon enekontrol med Cybercity.

Lemvigh-Müller Holding A/S' køb af Louis Poulsen El-teknik A/S (september)

Konkurrencestyrelsen har godkendt Lemvigh-Müller Holding A/S' køb af Louis Poulsen El-teknik A/S.

12.8 TILSAGNSAFTALER (§ 16)

Post Danmark ændrer sit prissystem for omdeling af reklamer (februar)

Konkurrencerådet godkendte Post Danmarks fremtidige prissætning for distribution af adresseløse forsendelser (reklamer).

Post Danmarks nye prissystem betyder, at priser og rabatter fastsættes ud fra objektive kriterier baseret på selskabets omkostninger. Dette var efter Konkurrencerådets opfattelse ikke tilfældet i det tidligere prissystem.

Tilsagnet sikrer bl.a., at kunder, der optræder som koncerner, indkøbsforeninger eller konkurrenter, behandles lige. Konkurrenter sikres adgang til distribution gennem Post Danmark på lige fod med andre af selskabets kunder. Det er vigtigt for konkurrenterne på markedet, der således kan benytte Post Danmark i de dele af landet, som de ikke selv dækker.

Tilsagnet er afgivet i forlængelse af rådets afgørelse den 29. september 2004. Konkurrencerådet slog i den afgørelse fast, at Post Danmark havde en dominerende stilling og havde misbrugt sin dominerende stilling. Rådet påbød selskabet at ændre dets fremtidige priser og rabatter. Rådet har gjort tilsagnet bindende til udgangen af 2006.

Dansk Reklame Films standardaftale godkendt (juni)

Konkurrencerådet har godkendt en standardaftale, som Dansk Reklame Film (DRF) har anmeldt. Aftalen bruges, når der indgås aftale med danske biografer om visning af reklamefilm. Aftalen godkendes efter, at DRF har givet en række tilsagn. Tilsagnene skal sikre de små biografer mod diskrimination.

Et af problemerne med aftalen var afregningssystemet. Systemet gav de største biografer en indtægt på op til 60 pct. mere pr. biografgænger end de mindste biografer. Denne forskel mellem store og små biografer var urimelig og konkurrenceforvridende. DRF afgav derfor et tilsagn om et nyt afregningssystem, hvor forskellen i afregningsprisen til de største og mindste biografer er under halvdelen af den oprindelige aftale.

Reglerne for at udtræde af en aftale var også for restriktive. Det var ikke nødvendigt, at aftaler skulle opsiges med et varsel på 6 måneder for at kunne planlægge det næste års reklamefremvisning. En så lang opsigelsesfrist kunne begrænse konkurrencen på markedet. DRF afgav derfor bindende tilsagn om, at opsigelsesvarslet blev forkortet med 3 måneder.

Øget konkurrence på ølmarkedet (oktober)

Konkurrencerådet har godkendt en tilsagnsaftale mellem Carlsberg og Konkurrencestyrelsen om de bindinger, Carlsberg må pålægge restauranter, værtshuse, musikhuse og andre udskænkingssteder. Det er styrelsens forventning, at det på sigt vil lede til øget konkurrence på det danske ølmarked til gavn for forbrugerne.

Baggrunden for sagen er, at styrelsen har været bekymret for, at Carlsberg binder udskænkingsstederne til sig. Denne binding fremgår både direkte af nogle af leveranceaftalerne. Derudover er den et resultat af, at Carlsberg stiller fadølsanlæg gratis til rådighed for en lang række udskænkingssteder. Det gør det sværere for andre ølproducenter at komme ind på markedet og lettere for Carlsberg at bevare sin markedsandel på omkring 70 pct.

Tilsagnsaftalen betyder for det første, at opsigelsesvarslene for Carlsbergs ølaftaler bliver kortere. 90 pct. af salget til udskænkingsstederne kan nu opsiges med 3 måneders varsel.

For det andet reduceres den eksklusive virkning af aftalerne. De såkaldte sponsoraftaler må ikke udgøre mere end 2 pct. af ølmarkedet. Ud over dette må Carlsberg indgå "samarbejdsaftaler" med såkaldt "fadølseeksklusivitet" med højst 4,5 pct. af markedet – men her skal Carlsberg acceptere salg fra

konkurrenter af flaskeøl samt af andet fadøl end pilsnerøl. På alle andre udskænkingssteder skal der være plads til mindst én konkurrerende fadølshane.

For det tredje får udskænkingsstederne mulighed for at overtage almindelige fadølslanlæg efter 5 år til en lav pris (18 pct. af nyprisen). Anlæg med tanke kan overtages efter 12 år. På sigt forventes det at lede til, at flere fadølslanlæg ejes af udskænkingsstederne, der vil stå stærkere i forhandlingerne med bryggerierne end i dag og frit kunne vælge leverandør.

Konkurrencerådet godkender tilsagn fra Ritzaus Bureau (november)

Konkurrencerådet har godkendt, at Ritzaus Bureau fra 1. januar 2007 må stille krav til aviser om, at en avis hver dag maksimalt må indeholde 40 pct. citater fra Ritzaus nyhedstjeneste.

Ritzau er den eneste nyhedstjeneste, der dækker hele Danmark. Ritzau ejes af stort set alle danske dagblade, kun enkelte aviser står uden for, fx gratisavisen MetroX-press. Hver dag citerer aviserne mange af Ritzaus nyheder direkte i deres egne udgivelser. Især gratisaviserne bruger i særlig høj grad Ritzaus nyhedsklip direkte.

Ritzau udgiver ikke selv aviser og ønsker ikke, at andre skal udgive aviser hovedsageligt med citater fra Ritzau. Det vil ifølge Ritzau gøre nyhedstjenesten uinteressant for kunderne, som er i konkurrence med hinanden. Ritzau har derfor ønsket at sætte en grænse for, hvor stor en andel Ritzau-citater må udgøre af det redaktionelle indhold i en avis. Ritzau mente, at grænsen skulle være 25 pct.

Konkurrencestyrelsen var bekymret for grænsen på 25 pct., da den ville betyde, at traditionelle aviser og gratisaviserne vil blive stillet forskelligt. Gratisaviserne benytter sig i særlig høj grad af at citere direkte fra Ritzau. En lav grænse for at bruge Ritzau-citater vil stille gratisaviserne ringere i konkurrencen med de dagblade, som samtidig ejer Ritzau. Begrænsningen ville derfor kunne udgøre et misbrug af dominerende stilling.

Grænsen på 40 pct. vil i højere grad sikre, at dagbladene stilles lige i konkurrencen. Denne grænse tager både hensyn til Ritzaus ønske om at begrænse avisernes direkte citater fra Ritzau samt gøre det overskueligt for gratisaviserne at skulle producere mere journalistisk stof selv.

Naturgasaftale accepteret med tilsagn (december)

Konkurrencerådet har godkendt en leveringsaftale mellem DONG, Hovedstadsregionens Naturgas (HNG) og Naturgas Midt-Nord (MN). Parterne har i forbindelse med godkendelsen afgivet bindende tilsagn, som vil være med til at forbedre konkurrencen på det danske naturgasmarked.

DONG er dominerende på det danske naturgasmarked. HNG/MN er en stor indkøber af naturgas. Den naturgas, som HNG/MN køber, sælges først og fremmest videre til mindre husholdninger.

Konkurrencestyrelsen var betænkelig ved to punkter i aftalen:

For det første måtte HNG/MN ikke købe gas af andre leverandører end DONG under aftaleperioden. Aftalen løber 6 år og 3 måneder. Andre leverandører end DONG var afskåret fra at levere naturgas til HNG/MN i en årrække.

For det andet var HNG/MN's indkøbspris hos DONG afhængig af, hvem HNG/MN ville sælge gassen videre til. Dette mindskede HNG/MN's interesse i at forsøge at sælge gas til blandt andet DONG's kunder og var derfor konkurrencebegrænsende.

DONG og HNG/MN har imødekommet Konkurrencestyrelsens betænkeligheder ved at forkorte varigheden med 2 år til 1. januar 2007. Derudover har parterne givet tilsagn om at fjerne bindingen om DONG som eneleverandør samt de anvendelsesbegrænsede priser, hvis selskaberne genforhandler en ny kontrakt.

Andre leverandører end DONG er nu sikret mulighed for at konkurrere om HNG/MN som kunde. Denne mulighed betyder, at andre leverandører end DONG får nemmere ved at opnå stordriftsfordele. Der åbnes dermed for mere konkurrence på det danske naturgasmarked.

12.9 KENDELSER FRA KONKURRENCEANKENÆVNET

Kirudan mod Konkurrencerådet (januar)

Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencerådets afgørelse af 17. december 2003. Rådet fandt, at Maersk Medical A/S (i dag Unomedical A/S) ikke havde misbrugt sin dominerende stilling.

Danisco med Konkurrencerådet (januar)

Konkurrenceankenævnet ophævede Konkurrencerådets beslutning af 27. august 2003 og hjemviste den til fornyet behandling. Rådet havde afvist at fritage strukturordningen. Ordningen er en aftale mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere om køb og salg af ret til at dyrke sukkerroer. Ordningen ville betyde, at roedyrkerne indbyrdes kan købe og sælge deres ret til at levere sukkerroer til Danisco i 2004. I aftalen er dyrkerne prioriteret forskelligt, så dyrkerne vest for Storebælt og i Nakskovområdet, som er tæt på sukkerfabrikkerne, kan købe rettigheder først.

Ankenævnet fandt, at rådet ved sin vurdering af, om kravene til en fritagelse var opfyldt, ikke havde taget hensyn til, at ophævelsen af strukturordningen ikke kun fjerner den konkurrencebegrænsning, som er forbundet med den, uden samtidig at tage stilling til det totale omsætningsforbud, som strukturordningen er en afvigelse fra. Ophævelsen af aftalen indebærer, at markedet bliver underkastet det totale omsætningsforbud. Da der ikke ved styrelsens skøn er taget hensyn hertil, lider afgørelsen af en sådan mangel, at den må ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling.

Sagen afventer EU's tiltag i forhold til sukkermarkedsordningen, som ventes ændret.

Den danske Forlæggerforening, Gyldendalske Boghandel, Nordisk Forlag A/S mod Konkurrencerådet (januar)

Konkurrenceankenævnet ophævede Konkurrencerådets afgørelse af 26. maj 2004 vedrørende Gyldendalske Boghandel, Nordisk Forlag A/S og Bogbranchens Fællesråd, herunder Den danske Forlæggerforening.

Konkurrencerådet havde vurderet, at forlaget Gyldendal havde misbrugt sin dominerende stilling. Gyldendal havde solgt bogklubbøger billigt og samtidig forlangt, at boghandlerne skulle opretholde den højere, faste pris på den almindelige udgave af samme bog. Konkurrenceankenævnet bemærkede dog, at en vis forkortelse af fastprisperioden for de bøger, der udgives i bogklub, kunne være berettiget.

Post Danmark A/S og Forbruger-Kontakt a-s mod Konkurrencerådet (juli)

Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencerådets afgørelser af 29. september og 24. november 2004.

Konkurrencerådet havde i den første sag vurderet, at Post Danmark havde misbrugt sin dominerende stilling på markedet for distribution af adresse-løse forsendelser. Dette marked omfatter reklamer og lokalaviser.

Post Danmark havde brugt forskellige priser over for egne og konkurrenters kunder og brugt forskellige priser til sine egne kunder. Endeligt havde Post Danmark i seks tilfælde brugt loyalitetsskabende målrabatter.

I den anden sag fandt Konkurrencerådet, at Post Danmark ikke havde misbrugt sin dominerende stilling på markedet for distribution af reklamer ved at dumpe priser - på engelsk: predatory pricing.

Analyserne i dumpingsagen viste, at Post Danmarks gennemsnitlige priser, hverken i 2003 eller første halvår af 2004, har ligget under de omkostninger, der er forbundet med at distribuere de adresseløse forsendelser.

Sagen verserer ved Landsretten.

Falcon Cykler mod Konkurrencerådet (august)

Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencestyrelsens beslutning af 26. februar 2004.

Styrelsen fandt, at hverken H. F. Christiansen A/S eller Batavus Danmark har en dominerende position på det relevante marked. Virksomhedernes sam-handelsbetingelser indeholder ikke bestemmelser, der tyder på en samordnet praksis eller i øvrigt strider mod gruppefritagelsen for vertikale aftaler.

Wewers Belægningssten A/S og A/S Ikast Betonvarefabrik mod Konkurrencerådet (november)

Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencerådets afgørelse af 24. november 2004.

Wewers Belægningssten er et såkaldt joint venture, som er under fælles kontrol af Ikast Betonvarefabrik og Wewers Teglværker. Det forhold, at en virksomhed er delejer af en anden virksomhed, gør det ikke lovligt at harmonisere priser (i så fald kunne delejerskaber og krydsejerskaber sætte konkurrenceloven ud af kraft).

12.10 KONKURRENCESTYRELSENS UDGIVELSER OM KONKURRENCEFØRHOLD I 2005

- ▲ Udvalgte konkurrenceanalyser – en samling af årets udgivelser i Konkurrencestyrelsen samt vinderne af Konkurrencestyrelsens pris for bedste kandidatopgaver om konkurrence
- ▲ Nordic Food Markets – a taste for competition
- ▲ Vækst i danske havne
- ▲ Elselskabernes udrulning af fibernet
- ▲ Rapport om frivillige kæder
- ▲ Konkurrencestyrelsens undersøgelse af dankortgebyret
- ▲ Konkurrenceredegørelse 2005

EU-konkurrencereglerne i 2005

13.1 INDLEDNING

De vigtigste nyheder fra Kommissionen i 2005 har i begyndelsen af året været de tre nye meddelelser om fusioner. Senere i 2005 udsendte Kommissionen det længe ventede udkast til vejledning om anvendelse af art. 82 på ekskluderende misbrug.¹ Da Kommissionen ønsker at forbedre den private håndhævelse af konkurrencereglerne, udsendte den i december 2005 en grøn bog om erstatningsspørgsmål i konkurrencesager. Hensigten med den er, at Kommissionen på baggrund af de kommentarer og svar, den får, kan beslutte, hvilke initiativer den skal tage for at forbedre den private håndhævelse. Kommissionen udsendte også en ny meddelelse om aktindsigt i konkurrencesager.

Samarbejdet i European Competition Network (ECN) har for alvor taget fart i 2005². Det har vist sig som et meget frugtbart samarbejde. For at give et indtryk af andre landes praksis, er der senere i dette kapitel en gennemgang af udvalgt praksis fra andre landes konkurrencemyndigheder. Netværkets hjemmeside kom op at køre i april 2006. På hjemmesiden kan interesserede finde information om anvendelsen af EU's konkurrenceregler.

I det følgende er omtalt såvel lovgivningsarbejdet, de væsentligste beslutninger fra Kommissionen, domme fra fællesskabsdomstolene samt det internationale samarbejde i øvrigt. Som noget nyt er der også en oversigt over de afsluttede sager, som resten af EU-landenes konkurrencemyndigheder har indmeldt i ECN.

Boks 13.1: Hvor finder man oplysningerne?

Kommissionsbeslutninger og nye retsakter offentliggøres dels i EU-Tidende dels på Kommissionens hjemmeside: <http://europa.eu.int/comm/competition/>. På hjemmesiden offentliggøres også "Competition Policy Newsletter". Heri bringes taler, artikler m.v. om Kommissionens konkurrence- og statsstøttepolitik. Endelig offentliggør Kommissionen en årlig beretning om konkurrencepolitikken.

¹ Dette udkast er beskrevet nærmere i kapitel 9.

² Se afsnit 13.6.

13.2 SAGER OM AFTALER OG MISBRUG

Sager afgjort af Kommissionen

I 2005 traf Kommissionen beslutning om at acceptere tilsagn fra virksomheder i to sager. Desuden bød 2005 på seks sager med forbud og bøde. Alle disse sager fremgår af tabel 13.1 nedenfor. De mest principielle er desuden beskrevet nærmere i det følgende.

Tabel 13.1: Sager afgjort af Kommissionen i 2005

Sager vedrørende art. 81			
Virksomheder	Marked/Sektor	Problem	Løsning
Horisontale aftaler			
Industrial Bags	Plastik	Horisontale prisaftaler. Udveksling af oplysninger og samordning af bud i licitationer	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt 290 mio. euro
Rubber Chemical	Kemikalier	Horisontale prisaftaler og udveksling af oplysninger	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt 75,86 mio. euro
Raw Tobacco	Tobak	Horisontale prisaftaler og markedsdeling	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt 56 mio. euro
Industrial Thread	Tekstil	Horisontale prisaftaler og aftaler om omsætningsmængder	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt 43,487 mio. euro
Liga-Fussballverband	TV-rettigheider	Begrænsning af konkurrencen	Tilsagnsafgørelse
Vertikale aftaler			
Peugeot	Biler	Vertikal aftale om eksportbegrænsninger	Art. 81 overtrådt. Bøde på 49,5 mio. euro
Sager vedrørende art. 82			
AstraZeneca	Medicinal	Misbrug af immaterielle rettigheder for at beskytte produkt	Art. 81 overtrådt. Bøde på 60 mio. euro
Coca-Cola	Læskedrikke	Eksklusiv forhandling	Tilsagnsafgørelse

AstraZeneca

Kommissionen udstedte en bøde på 60 mio. euro til medicinalvirksomheden AstraZeneca (AZ) for at have misbrugt sin dominerende stilling på markedet for mavesårsmedicin. Misbruget stod på i perioden 1993-2000.³ AZ havde ifølge Kommissionen overtrådt art. 82 på to måder:

³ Kommissionens afgørelse af 15. juni 2005 i sag comp/37.507, jf. pressemeddelelse IP/05/737 af 15. juni 2005.

For det første havde AZ uberettiget fået forlænget sin patentbeskyttelse for Losec i visse medlemsstater, bl.a. Danmark. Dette skete ved, at AZ bevidst gav patentkontorerne i disse lande falske informationer. Ved at misinformere de nationale patentkontorer forsinkede AZ således konkurrencen fra kopi-produkter.

For det andet misbrugte AZ regler og procedurer for, hvordan man kunne markedsføre medicin. Nærmere bestemt valgte AZ at afregistrere markedsføringstilladelsen for Losec i kapselform i Danmark, Norge og Sverige. For at kunne markedsføre et kopiproduct af en originalmedicin, skulle der eksistere en markedsautorisation for originalmedicinen. Det samme gjaldt, hvis man ville opnå licens til at parallelimportere medicinprodukter.

Efter at have afregistreret markedsføringstilladelsen for Losec i kapselform registrerede AZ i stedet Losec i pilleform. Ved at afregistrere markedsføringstilladelsen for Losec i kapsler forhindrede AZ konkurrence fra kopiproducter og parallelimportører på de nævnte tre markeder. Dette skete netop, som patentbeskyttelsen for Losec i kapselform var ved at løbe ud.

Kommissionen lagde vægt på, at afregistreringen var led i en strategi, som skulle forhindre konkurrence på markedet. Denne strategi blev implementeret i udvalgte lande, hvor prisen på Losec var høj. I lavprislande forblev Losec i kapselform på markedet. Det er særligt dette selektive element i AZ's strategi, som Kommissionen betragter som misbrug.

Peugeot

Peugeot og dets hollandske datterselskab blev idømt en bøde på 49,5 mio. euro for at have overtrådt forbuddet i art. 81.⁴ Kommissionen fandt, at Peugeot via sit bonussystem og ved at lægge pres på sine hollandske forhandlere havde gjort det mindre attraktivt at eksportere biler fra Holland.

I 1997 indførte Peugeot et bonussystem for sine forhandlere. Dette indebar, at når en bil blev solgt til en forbruger i en anden medlemsstat, udløste det en mindre bonus til forhandleren, end hvis den blev solgt til en hollandsk forbruger.

Baggrunden for Peugeot's eksportpolitik var angiveligt, at priserne på biler i Holland var markant lavere end priserne i visse af de omkringliggende lande. Peugeot forsøgte via sin eksportpolitik at forhindre, at det lave prisniveau i Holland skulle undergrave de højere prisniveauer i de omkringliggende lande.

Den indførte bonusordning var ikke en del af de oprindelige forhandleraftaler mellem Peugeot og forhandlerne. Derfor var Kommissionen nødt til at se på forhandlernes faktiske adfærd for at kunne fastslå, om der forelå en aftale mellem Peugeot og de hollandske forhandlere. Hvis ikke, ville der være tale om en ensidig adfærd fra Peugeots side.

Kommissionen fandt, at der forelå en aftale. Bonussystemet blev anset for at være blevet en del af det løbende kontraktforhold mellem parterne, efter de oprindelige forhandleraftaler var indgået.

Forhandlernes accept af Peugeots eksportpolitik kom ifølge Kommissionen til udtryk ved, at forhandlerne, hver gang en bil blev solgt, indmeldte indregistreringsstedet til Peugeot. Dette skete som led i et centraliseret system, som Peugeot havde sat i værk for at overvåge bilernes bestemmelsessted.

Forhandlerne hjalp således til med at håndhæve eksportpolitikken ved at indmelde indregistreringsstedet for de biler, de solgte. Peugeot lagde pres på sine forhandlere for at få dem til at undlade at eksportere biler. Peugeot sanktionerede også afvigelser fra eksportpolitikken. Sanktionerne havde bl.a. form af trusler om nedsatte leverancer og væsentlige forsinkelser af leverancer over for de forhandlere, der havde en høj eksportaktivitet.

Raw Tobacco

Fire italienske tobaksforarbejdere havde dannet et køberkartel. Her havde de aftalt at fordele leverandører og mængder mellem sig. Desuden havde de aftalt at udveksle informationer, samt mængder og priser ved overskudsproduktion. De havde yderligere aftalt fælles indkøbspriser og koordineret deres bud på auktioner.

Derudover havde interesseorganisationen for tobaksforarbejderne fastsat de priser, dens medlemmer skulle anvende ved køb af tobak. Endelig havde interesseorganisationen for tobaksproducenterne fastsat de priser, dens medlemmer skulle anvende ved salg af tobak.

Kommissionen nåede frem til, at art. 81 var overtrådt ved henholdsvis køberkartellet og hver af de to interesseorganisationers prisfastsættelser.⁵ Interesseorganisationerne blev kun idømt bøder på 1.000 euro hver. Det skyldtes, at det ikke var åbenbart, hvad offentlig regulering betød for interesseorganisationernes aftaler.

De fire virksomheder i køberkartellet blev idømt bøder på i alt 56 mio. euro.

5

Kommissionens afgørelse af 20. oktober 2005 i sag comp/38.281, jf. pressemeddelelse IP/05/1315.

En af virksomhederne i køberkartellet havde søgt om leniency. Den havde i første omgang opnået tilsagn herom fra Kommissionen. Virksomheden afslørede imidlertid over for de andre deltagere i kartellet, at de havde indgivet en leniencyansøgning. Dette skete på et tidspunkt, hvor Kommissionen endnu ikke havde gennemført en planlagt kontrolundersøgelse hos de øvrige karteldeltagere. På dette grundlag fandt Kommissionen, at virksomheden ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at samarbejde loyalt. Derfor kunne virksomheden ikke længere få bødeimmunitet. Kommissionen fandt endvidere, at virksomheden heller ikke kunne få nedsat bøden i medfør af leniencymeddelelsen. Dette begrundede man med, at reglerne om leniency alene giver mulighed for at nedsætte en bøde, når betingelserne for bødeimmunitet ikke er opfyldt på ansøgningstidspunktet.

Kommissionen valgte dog i stedet at reducere virksomhedens bøde med 50 pct. på baggrund af formildende omstændigheder (og dermed ikke på baggrund af leniencymeddelelsen). Det var en formildende omstændighed, at virksomheden havde bidraget betydeligt til sagens oplysning. Det var desuden en formildende omstændighed, at det var første gang, der blev anmodet om leniency efter leniencymeddelelsen fra 2002. Dermed var det første gang, at Kommissionen vurderede, hvad der skulle til for at samarbejde loyalt – herunder også i relation til at hemmeligholde ansøgningen. En reduktion på 50 pct. svarer til den nedsættelse, som virksomheden ville have fået, hvis den var den første virksomhed, der opfyldte betingelserne for at få nedsat bøden i medfør af leniencymeddelelsen.

Sager afgjort af andre landes konkurrencemyndigheder

Når EU-landenes konkurrencemyndigheder overvejer at bruge art. 81 eller 82 i en sag, melder de sagerne ind i et fælles netværk (ECN). Mange af de sager, der indmeldes, er ikke afsluttede. I 2005 blev der i alt indmeldt 204 sager i netværket. Heraf indmeldte Danmark 12 sager, mens 22 sager blev indmeldt af Kommissionen.

I 2005 har de andre EU-landes myndigheder meldt 21 sager afsluttet i netværket, enten ved en formel afgørelse om at acceptere tilsagn eller om at art. 81 eller 82 var overtrådt, se tabel 13.2. Konkurrencerådet har i 2005 truffet afgørelse i ni sager om art. 81 og 82. Tre af disse sager blev afsluttet ved, at rådet gjorde tilsagn fra virksomhederne bindende.⁶

Endnu findes der ikke en portal, hvor disse afgørelser er samlet, der er tilgængelig for omverdenen. Der arbejdes imidlertid på at etablere en sådan portal.

6

Konkurrencerådets afgørelser fra 2005 er nærmere behandlet i kapitel 12.

Tabel 13.2: Sager fra ECN-samarbejdet i 2005

Sager vedrørende art. 81				
Land	Virksomheder	Marked/Sektor	Problem	Løsning
Horisontale aftaler				
Tyskland	Allianz Group, 9 andre forsikringselskaber og deres direktører	Industrielle forsikringer	Horisontale pris-aftaler og udveksling af oplysninger i brancheforeninger	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt ca. 130 mio. euro
Tyskland	Provinzial Rheinland, 6 andre forsikringselskaber og deres direktører	Industrielle forsikringer	Horisontale pris-aftaler og udveksling af oplysninger i brancheforeninger	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt over 20 mio. euro
Grækenland	SESME (brancheforening for græske supermarkeder) og 7 græske supermarkeder	Dagligvarer	Horisontal koordinering af priser	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt ca. 18,5 mio. euro
Italien	Nestlé-, Heinz-, Numico- og Humana-koncernerne	Babymælk	Horisontal koordinering af priser gennem samordnet praksis	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt 9,743 mio. euro
Italien	Ania (brancheforening for forsikringselskaber) og 6 forskellige foreninger for autoværksteder	Forsikring af motorkøretøjer	Horisontale og vertikale pris-aftaler og udveksling af oplysninger i brancheforeninger	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt over 2,2 mio. euro
Portugal	Ordem dos Médicos Dentistas (brancheforeningen for de portugisiske tandlæger)	Tandlægeydelser	Horisontale pris-aftaler	Art. 81 overtrådt. Bøde på 160.181 euro. Krav om offentliggørelse af afgørelsen
Portugal	Ordem dos Médicos Veterinários (brancheforeningen for de portugisiske dyrlæger)	Dyrlægeydelser	Horisontale pris-aftaler	Art. 81 overtrådt. Bøde på 75.935 euro. Krav om offentliggørelse af afgørelsen
Østrig	Bundesinnung Bau (brancheforening for den østrigske byggeribranche)	Byggeri	Horisontal koordinering af priser	Art. 81 overtrådt

Frankrig	Orange France, SFR og Bouygues	Telekommunikation	Markedsdeling og udveksling af oplysninger	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt 534 mio. euro
Frankrig	CGEA Connex, Keolis og Transdev	Offentlig transport	Tilbudskoordinering og udveksling af oplysninger	Art. 81 overtrådt. Bøde på ca. 12 mio. euro
Storbritannien	TV Eye (firma, bistår TV-stationers salg af TV-reklamer)	TV-reklamer	Koordinering af forretningsbetingelser	Tilsagnsafgørelse
Frankrig (er også en art. 82-sag)	Euro PQN (forening for aviser som Le Monde og Le Figaro m.v.)	Nyheder	Konkurrencebegrænsende aftaler	Tilsagnsafgørelse
Vertikale aftaler				
Frankrig	Browning Winchester France	Våben og ammunition	Bindende videre-salgspriser og andre begrænsninger i selektivt distributionssystem	Art. 81 overtrådt. Bøde på 75.000 euro. Påbud om at ophøre med den ulovlige adfærd
Frankrig	Cerafel, Saint-Pol-de-Léon SICA, UCPT og SEPEFEL (alle foreninger for salg af frugt og grønt)	Blomkål	Eksklusivt køb og andre urimelige forretningsbetingelser	Art. 81 overtrådt. Bøde i alt 45.000 euro
Sager vedrørende art. 82				
Land	Virksomheder	Marked/Sektor	Problem	Løsning
Spanien	Correos y Telegrafos Sae	Post	Prisdumping og krydssubsidiering	Tilsagnsafgørelse
Tyskland	Deutsche Post AG	Post	Prisdiskrimination og nægtelse af adgang til DPAG's infrastrukturer	Art. 82 overtrådt
Tjekkiet	Cesky Telecom	Telekommunikation	Ulovlige rabatter og bundling	Art. 82 overtrådt
Finland	Suomen Numeropalvelu	Informationer om telefonabonnenter	Leveringsnægtelse og andre urimelige forretningsbetingelser	Art. 82 overtrådt
Frankrig (er også en art. 81-sag)	Euro PQN (forening for aviser som Le Monde og Le Figaro m.v.)	Nyheder	Nægtelse af adgang til oplysninger	Tilsagnsafgørelse

Land	Virksomheder	Marked/Sektor	Problem	Løsning
Østrig	Österreichische Post Aktiengesellschaft	Post	Tying	Art. 82 overtrådt
Spanien	Gas Natural-koncernen	Naturgas	Diskriminerende forretningsbetingelser	Art. 82 overtrådt. Bøde på 8 mio. euro. Krav om adgang for alle på lige vilkår
Tjekkiet	Lesy Ceske Republiky	Skovdrift	Misbrug af dominerende stilling	Tilsagnsafgørelse

13.3 FUSIONER

I 2005 modtog Kommissionen 313 anmeldelser af fusioner. Det er 64 flere end i 2004. Kun i 2000 og 2001 modtog Kommissionen flere anmeldelser.

Kommissionen godkender langt de fleste fusioner i fase I. I denne fase kan Kommissionen vælge at godkende en fusion eller indlede en fase II-procedure. I fase II kan Kommissionen enten godkende eller forbyde en fusion. Godkendelsen kan i begge faser være betinget af, at parterne skal opfylde nogle tilsagn, som de har afgivet.

Som det fremgår af tabel 13.3 har Kommissionen truffet endelig beslutning i 297 sager i fase I.

Tabel 13.3: Beslutninger truffet af Kommissionen i fusionssager

	2004	2005	1990-2005
Beslutninger truffet i fase I	235	297	2764
Ikke omfattet af reglerne	0	0	54
Godkendt	220	276	2513
Godkendt med tilsagn	12	15	134
Delvis henvisning	1	3	34
Fuldstændig henvisning til en medlemsstats konkurrencemyndighed ¹	2	3	29
Beslutninger truffet i fase II	7	5	127
Godkendt	2	2	28
Godkendt med tilsagn	4	3	75
Forbudt	1	0	19
Påbud om at genskabe konkurrencen efter ulovligt gennemført fusion	0	0	4

Delvis henvisning til en medlemsstats konkurrencemyndighed	0	0	1
Beslutninger truffet i alt	242	302	2891

Note 1: Kun henvisninger efter art. 9 er medtaget. Henvisninger efter art. 4, stk. 4 indgår ikke i denne tabel.

I 2005 har Kommissionen truffet i alt fem beslutninger i fase II. Disse beslutninger fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 13.4: Beslutninger truffet af Kommissionen i fase II i 2005

Virksomheder	Marked/sektor	Problem	Løsning
Bertelsmann/ Springer/JV	Trykning af aviser og magasiner	Intet problem. Det fælles joint venture vil møde effektiv konkurrence	Godkendt
Blackstone/Acetex	Kemikalier	Intet problem. Fusionsparterne vil møde effektiv konkurrence	Godkendt
Siemens/VA Tech	Energi og byggeri	Effektiv konkurrence hæmmet på vandkraftværksmarkedet og på markedet for bygning af stålproduktionsfabrikker i EØS	Godkendt med tilsagn om frasalg af aktiviteter
Johnson & Johnson/ Guidant	Medicinalapparater	Effektiv konkurrence hæmmet på markedet for produktion og salg af forskellige medicinalapparater i EØS	Godkendt med tilsagn om frasalg af aktiviteter
E.ON/MOL	Energi	Effektiv konkurrence hæmmet i gas- og elektricitetssektoren i Ungarn	Godkendt med tilsagn om frasalg af aktiviteter og særlig adfærd på markedet

Af de 297 sager i fase I retter de 11 beslutninger sig mod virksomheder, der har særlig tilknytning til Danmark. De vigtigste af disse sager er omtalt nærmere nedenfor.

AP Møller-Mærsk/Royal P&O Nedlloyd

Kommissionen godkendte fusionen mellem AP Møller-Mærsk A/S (Mærsk) og Royal P&O Nedlloyd (PONL).⁷ Fusionen skaber verdens største shippingvirksomhed. Mærsk og PONL havde sammenfaldende aktiviteter inden for containerskibsfart og til dels inden for terminaltjenester.

7

Kommissionens beslutning af 9. juni 2005 i sagen M.3829, jf. pressemeddelelse IP/05/1026 af 29. juli 2005.

Godkendelsen var betinget af, at PONL's overfarer mellem Europa og Sydafrika afhændedes. Yderligere skulle PONL trække sig ud af en række konferencer og konsortier. Hvis disse betingelser blev opfyldt, mente Kommissionen ikke, at overtagelsen ville hæmme den effektive konkurrence inden for EØS.

Vattenfall/Elsam/Energi E2

Kommissionen godkendte Vattenfalls (VF) køb af en del af Elsam og Energi E2's aktiviteter.⁸ Kommissionen konkluderede, at VF's indtræden på det danske elmarked ikke ville udgøre en betydelig hindring for en effektiv konkurrence inden for EØS.

Kommissionen analyserede fusionens potentielle indvirkning på elmarkederne i forskellige lande. Undersøgelsen viste imidlertid, at VF's markedsstyrke ikke ville blive væsentligt ændret ved transaktionen.

Transaktionens godkendelse skal ses i lyset af fusionssagen mellem DONG og Elsam og Energi E2, som blev godkendt af Kommissionen i foråret 2006. Samlet betyder disse to godkendelser, at VF, ved at drive de erhvervede kraftværker og vindmøller, træder ind på elmarkedet i både Vestdanmark og Østdanmark.

Henvisning af fusioner

Reglerne for at henvise en sag fra Kommissionen til medlemsstaterne er blevet forenklet i den nye fusionsforordning⁹. Fusionsparterne har som følge af disse regler som noget nyt fået mulighed for officielt at anmode Kommissionen om at henvise deres sag til en medlemsstat. Som følge heraf henvises der i dag flere sager end tidligere. I 2005 blev 14 sager henvist i deres helhed, og tre sager blev henvist delvist, fra Kommissionen til medlemsstaterne. Omvendt blev 27 sager henvist fra medlemsstaterne til Kommissionen.

Kommissionen henviste i 2005 en fusion til behandling i Danmark. Det skete i sagen, hvor de danske virksomheder DLG og Agro Danmark ønskede at oprette et fælles joint venture, Ferti Supply, sammen med den norske virksomhed Yara. Det fælles selskab skal i fremtiden stå for ejernes import, distribution og engrossalg af gødning til det danske marked. Henvisningen skete, fordi det fælles joint venture navnlig vil påvirke det danske marked.

⁸ Kommissionens beslutning af 18. oktober 2005 i sagen M.3867, jf. pressemeddelelse IP/05/1706 af 23. december 2005.
⁹ Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004, om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser.

13.4 RETTEN OG DOMSTOLEN

Kommissionens beslutninger i konkurrence- og fusionssager kan indbringes for Retten i Første Instans. Klagefristen er to måneder, efter at klageren har fået viden om beslutningen. Rettens domme kan ankes til EF-Domstolen. Anken gælder kun såkaldte retsspørgsmål og ikke vurderingen af faktiske omstændigheder. Klager, som indbringes for Retten/Domstolen, har ikke opsættende virkning. Hvis Retten/Domstolen mener, at forholdene kræver det, kan den dog udsætte beslutningens gennemførelse.

Retten kan også tage stilling til erstatningskrav rejst mod Kommissionen i medfør af Traktatens art. 228, stk. 2.

EF-Domstolen kan endvidere afgøre præjudicielle spørgsmål, som forelægges af de nationale domstole.

Rettens og Domstolens afgørelser offentliggøres i ”Samling af Domstolens Afgørelser”. De kan også læses på Domstolens hjemmeside på internettet: <http://europa.eu.int/cj/da/index.htm/>

Tabel 13.5: Sager afgjort ved Retten og Domstolen i 2005

Afgørelser fra Domstolen			
Virksomheder	Marked/Sektor	Problem	Løsning
Sager vedrørende art. 81¹			
Dansk Rørintudstri	Byggeri	Markedsdelingsaftaler og informationsudveksling	Stadfæster bøden
Acerinox	Rustfrit stål	Prisaftaler	Stadfæster bøden
Sag vedrørende art. 86			
max.mobil	Telekommunikation	Østrig havde indrømmet statsligt selskab visse fordele	Domstolen fandt, at Retten ikke kunne bedømme den forelagte sag.
Fusionssag			
Tetra Laval	Kartonemballage	Styrkelse af dominerende stilling på et marked og skabelse af dominerende stilling på et andet	Delvis stadfæstelse af Rettens afgørelse. Stadfæstelse af Rettens afgørelse om, at Kommissionen uretmæssigt forbød fusionen

Sag vedrørende art. 82			
Syfait	Lægemidler	Leveringsnægtelse	Afvisning af, at det græske konkurrenceankenævn kan forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen
Afgørelser fra Retten			
Virksomheder	Marked/Sektor	Problem	Løsning
Sager vedrørende art. 81			
Piau (er også en art. 82-sag)	Spilleragenter	Reglerne for spilleragenter var muligvis i strid med art. 81 og 82	Stadfæster beslutningen om ikke at ville gribe ind i sagen
Grafitkartellet	Special grafit	Horisontale aftaler og samordnet praksis	Nedsætter bøden
SAS	Flyruter	Markedsdelingsaftaler	Stadfæster bøden
Luxembourgiske bryggerier	Øl	Markedsdelingsaftaler	Stadfæster bøden
DaimlerChrysler	Biler	Vertikale aftaler for at undgå parallelimport	Nedsætter bøden
Vitaminkartellet	Vitaminer	Prisaftaler	Annulerer bødebeslutningen
Groupe Danone (belgisk ølkartel)	Øl	Markedsdelingsaftaler	Nedsætter bøden
Brouwerij Haacht (belgisk ølkartel)	Øl	Markedsdelingsaftaler	Stadfæstelse af bøden
Zinkfosfatkartellet	Zinkfosfat	Markedsdelingsaftaler, salgskvoter, mindstepriser og anbefalede priser	Stadfæstelse af bøden
Sag vedrørende art. 82			
Piau (er også en art. 81-sag)	Spilleragenter	Reglerne for spilleragenter var muligvis i strid med art. 81 og 82	Stadfæster beslutningen om ikke at ville gribe ind i sagen
Fusionsager			
EDP	Energi	Fusion ville reducere eller hæmme virkningerne af liberaliseringen af energimarkedet	Delvis stadfæstelse. Stadfæster beslutning om at forbyde fusionen
Honeywell/General Electric	Flymotorer	Styrkelse af dominerende stilling	Delvis stadfæstelse. Stadfæster beslutning om at forbyde fusionen

Note 1: Samt EKSF-Traktatens art. 65, der anvendes i Acerinox-sagen. EKSF-Traktatens art. 65 svarer indholdsmæssigt til EF-Traktatens art. 81.

Piau

FIFA, der er en sammenslutning af nationale fodboldforbund, havde indført regler for spilleragenter. Reglerne bestod i en licensordning for spilleragenter. En agent klagede til Kommissionen over disse regler. Kommissionen havde visse betænkeligheder vedrørende de indførte regler. FIFA ændrede imidlertid disse regler. På baggrund heraf besluttede Kommissionen, at de ikke ville foretage sig yderligere i sagen. Reglerne indebærer, at agenter for fodboldspillere skal opfylde nogle krav for at kunne få licens. Bl.a. skal de have tegnet en forsikring.

Spilleragenten Mr. Piau klagede til Retten over Kommissionens beslutning om ikke at ville foretage sig yderligere i sagen. Retten slog fast, at FIFA er en sammenslutning af virksomheder i art. 81 forstand, der udøver økonomisk aktivitet.¹⁰ Retten fandt desuden, at FIFA var dominerende, hvorfor reglerne også skulle undersøges i lyset af art. 82. Retten fandt dog, at hverken art. 81 eller 82 var overtrådt.

Tetra Laval

Domstolen afgjorde, at Kommissionen ikke burde have forbudt fusionen mellem Tetra Laval (TL) og Sidel i 2001.¹¹ Da Kommissionen traf beslutning, var TL dominerende på markedet for kartonemballage, mens Sidel var førende på markedet for PET-emballeringsudstyr. Ifølge Kommissionen ville fusionen betyde, at TL ville få styrket sin stilling på førstnævnte marked og skabt en dominerende stilling på sidstnævnte. Kommissionen lagde især vægt på, at TL kunne bruge sin dominans på kartonmarkedet til at skabe en dominerende stilling på det nært forbundne marked for PET-emballeringsudstyr.

Sagen blev i 2002 indbragt for Retten, der annullerede Kommissionens beslutning. Dette skete bl.a. under henvisning til, at Retten ikke fandt det påvist, at kombinationen af TL's dominerende stilling inden for kartonemballage og Sidels førende stilling inden for PET-emballeringsudstyr ville give den fusionerede enhed incitament til at skabe en dominerende stilling på sidstnævnte marked. Desuden fandt Retten, at Kommissionen ikke havde fremført tilstrækkelige beviser for, at TL's dominerende stilling på markedet for aseptisk emballage ville blive styrket.

Domstolen fastslog i sin afgørelse, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte Rettens annullering af Kommissionens beslutning. Domstolen

¹⁰ Dom af 26. januar 2005 i sag T-193/02, jf. pressemeddelelse nr. 08/05 af 26. januar 2005.

¹¹ Dom af 15. februar 2005 i de forenede sager C-12/03 P og C-13/03 P, jf. pressemeddelelse nr. 11/05 af 15. februar 2005.

var således enig med Retten i dennes væsentligste konklusioner i sagen. Domstolen mente fx, at Retten med rette havde forkastet Kommissionens brug af beviser i sagen. Domstolen påpegede dog, at Retten ikke kunne kræve af Kommissionen, at denne skulle have lavet en nærmere analyse af sandsynligheden for, at fusionsparterne blev opdaget, hvis de brød konkurrencereglerne. Kommissionen kunne således godt vurdere fusionsparternes incitamenters til at bryde konkurrencereglerne uden denne analyse.

max.mobil

Det østrigske mobilfirma max.mobil havde klaget til Kommissionen over, at den østrigske stat havde indrømmet det statslige mobilfirma Mobilkom visse fordele. Kommissionen afviste imidlertid at gribe ind i sagen efter art. 86, stk. 3. Afvisningen var bl.a. begrundet i manglende beviser. Dette afslag blev af max.mobil indbragt for Retten. Retten mente ikke, at der var grundlag for at tilsidesætte Kommissionens beslutning om ikke at gribe ind i sagen efter art. 86, stk. 3.

På trods heraf valgte Kommissionen at indbringe Rettens afgørelse for Domstolen. Kommissionen ville bl.a. have slået fast, om dens beslutning om ikke at forfølge sagen skulle kunne efterprøves af Retten.

Domstolen udtalte, at Kommissionen godt kan beslutte, at en medlemsstat har handlet i strid med konkurrencereglerne.¹² Ifølge Domstolen er Kommissionen imidlertid ikke forpligtet til at anlægge en sag mod den pågældende medlemsstat, om at art. 86 er overtrådt. Den omstændighed, at en klager har en direkte og individuel interesse i Kommissionens afvisning af at gå videre med en sag mod en medlemsstat om overtrædelse af art. 86, berettiger således ikke klageren til at få efterprøvet Kommissionens beslutning.

Syfait

Sagen handler om GlaxoSmithKline's (GSK) leveringsnægtelse over for græske apoteker og grossister af lægemidler. GSK begrænsede leverancerne for at begrænse videreeksport af produkterne til andre medlemsstater, hvor priserne var højere.

Det græske konkurrenceankenævn fik forelagt sagen. Nævnet stillede i den forbindelse Domstolen nogle præjudicielle spørgsmål. Domstolen afslog imidlertid at tage stilling til spørgsmålene.¹³ For at kunne stille præjudicielle

¹² Dom af 22. februar 2005 i sag C-141/02 P, jf. pressemeddelelse nr. 14/05 af 22. februar 2005.

¹³ Dom af 31. maj 2005 i C-53/03, jf. pressemeddelelse nr. 48/05 af 31. maj 2005.

spørgsmål skal den spørgende instans kunne betegnes som en ”ret” i art. 234’s forstand. Domstolen anså ikke det græske konkurrenceankenævn som en ”ret”. Domstolen lagde i sit afslag især vægt på, at der ikke var tilstrækkelig garanti mod at medlemmerne af nævnet ville blive afskediget eller mod en annullation af medlemmernes udnævnelse.

Afgørelsen er interessant, fordi generaladvokaten i sin udtalelse var nået frem til, at det græske konkurrenceankenævn godt kunne forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål. Sagen var desuden interessant, fordi generaladvokaten konkluderede, at GSK’s leveringsnægtelse var nødvendig, og dermed ikke en overtrædelse af art. 82. Dette begrundedes bl.a. med den omfattende regulering af medicinalmarkederne fra medlemsstaternes side, der medfører, at konkurrencen på disse markeder er yderst begrænset.

Specialgrafitkartellet

I december 2002 pålagde Kommissionen otte virksomheder bøder på samlet 60,6 mio. euro. Fire af virksomhederne indbragte beslutningen for Retten, der i store træk stadfæstede Kommissionens beslutning. I forhold til to af virksomhederne nedsatte Retten dog bøden.¹⁴

Med hensyn til SGL Carbon’s (SGL) bøde slog Retten fast, at startbeløbet var for højt. Kommissionen havde fastsat beløbet til 20 mio. euro. De omsætningstal, som Kommissionen benyttede til at beregne startbeløbet, indeholdt også SGL’s omsætning for andre produkter. Dette på trods af, at SGL i tilstrækkelig tid skriftligt havde gjort Kommissionen opmærksom herpå. Retten nedsatte derfor startbeløbet til 11,3 mio. euro. Retten nedsatte SGL’s bøde yderligere. Kommissionen havde i sin beslutning hævet bøden med 50 pct., på grund af SGL’s ledende rolle i kartellet. Retten slog dog fast, at de andre deltagers dispositioner ikke adskilte sig fra SGL’s. Derfor kunne der ikke være tale om en ledende rolle for SGL. SGL’s bøde skulle derfor kun hæves med 35 pct., på samme måde som de andre deltagers.

Retten nedsatte også bøden for Intech. Begrundelsen for denne nedsættelse var reglen om, at en bøde ikke må overstige 10 pct. af en virksomheds totale omsætning. I sagen var det de to virksomheder Intech EDM AG og Intech EDM BV, hvis omsætning Kommissionen havde lagt sammen. De to virksomheder havde indtil 1997 været i koncernforhold. I 1997 var der ikke længere den fornødne strukturelle sammenhæng mellem de to selskaber til at lade deres omsætning sammenlægges. Derfor skulle bøderne til de to

14

Dom af 15. juni 2005 i de forenede sager T-71/03, T-74/03, T-87/03 og T-91/03, jf. pressemeddelelse nr. 57/05 af 15. juni 2005.

virksomheder ansættes i forhold til deres respektive omsætning. Intech EDM AG's bøde blev derfor nedsat til 420.000 euro.

Dansk Rørindustri

Domstolen stadfæstede Rettens afgørelse i sagen. Sagen drejede sig om en række virksomheders opdeling af det europæiske marked for præisolerede rør.¹⁵ Sagen udspringer af Kommissionens beslutning i rørkartelsagen fra 1998. I rørkartelsagen fik 10 virksomheder samlet en bøde på 92,21 mio. euro. Tre af de deltagende virksomheder var danske. Alle tre danske virksomheder deltog i mere end fem år.

Kommissionen fandt bl.a., at karteldeltagerne opdelte det europæiske marked, aftalte priser og traf samordnede foranstaltninger for at beskytte kartellet mod konkurrence fra den eneste betydelige, udenforstående konkurrent. Otte af de ti virksomheder valgte at indbringe beslutningen for Retten. Retten nedsatte i 2002 bøderne for en række af virksomhederne.

Syv af virksomhederne valgte herefter at indbringe Rettens afgørelse for Domstolen. Domstolen tog i dommen navnlig stilling til spørgsmålet om anvendelsen af Kommissionens retningslinjer for bødeberegning i sagen. Det skyldtes, at overtrædelserne var begået, før retningslinjerne blev vedtaget. Da retningslinjerne med rimelighed kunne forudses af de involverede virksomheder, fastslog Domstolen, at det ikke strider mod princippet om beskyttelse af berettigede forventninger at anvende retningslinjerne på forhold, fra før retningslinjerne blev vedtaget. Det er heller ikke i strid med princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft. Endelig forkastede Domstolen en række klagepunkter vedrørende lovligheden af den metode for bødeudmåling, der er fastsat i retningslinjerne.

Acerinox

Acerinox var af Kommissionen blevet idømt en bøde på 3,53 mio. euro for deltagelse i et kartel på markedet for rustfrit stål. Acerinox indbragte afgørelsen for Retten, da de mente, at de ikke havde deltaget i kartellet aktivt i hele den periode, kartellet havde eksisteret. Retten forkastede i det store og hele deres argumenter, men Acerinox fik dog nedsat sin bøde til 3,136 mio. euro.

Acerinox valgte at indbringe Rettens afgørelse for Domstolen. Acerinox mente stadig ikke, at deres deltagelse i kartellet efter en vis dato var bevist.

15

Dom af 28. juni 2005 i de forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, jf. pressemeddelelse nr. 60/05 af 28. juni 2005.

Acerinox havde indrømmet at have deltaget i et møde med de andre karteldeltagere. Acerinox havde på dette møde erklæret, at de ikke ville deltage i kartellet. Acerinox havde dog alligevel fulgt karteldeltagernes priser og handlet på samme måde som karteldeltagerne. Kommissionen havde støttet sin afgørelse på en fax der var sendt mellem to andre virksomheder. Af faxen fremgik det, at Acerinox havde tilkendegivet, at de ville følge kartellets praksis. Faxen var det tungeste bevis for, at Acerinox havde deltaget i kartellet hele tiden.

Domstolen udtalte, at Retten burde have taget stilling til, at Acerinox havde bestridt brugen af faxen, førend faxen blev tillagt bevisværdi.¹⁶ Fejlen fik dog ingen indflydelse på bødens størrelse. Domstolen fastholdt desuden, at faxen kunne bruges som – og var tilstrækkeligt – bevis for at Acerinox havde deltaget i kartellet.

SAS

Retten stadfæstede den bøde, som Kommissionen havde pålagt SAS at betale i sagen om markedsdelingsaftaler mellem SAS og Maersk Air.¹⁷ Kommissionen havde i sin beslutning i sagen pålagt SAS og Maersk Air bøder på henholdsvis 39,375 mio. og 13,125 mio. euro. De ulovlige aftaler fastslog bl.a., at SAS ikke ville flyve på Maersk Airs ruter ud af Jylland. De fastslog desuden, at Maersk Air ikke ville flyve på ruter fra København, som SAS befløj eller ønskede at beflyve.

SAS bestred under ankesagen bodeberegningen. SAS mente, at Kommissionen havde anvendt et urigtigt skøn med hensyn til overtrædelsernes grovhed, varighed og med hensyn til formildende omstændigheder i sagen. Bl.a. fremhævede SAS, at Kommissionen fejlagtigt havde karakteriseret overtrædelserne som ”meget alvorlig” i stedet for ”alvorlig”. Dette begrundede SAS med, at alene overtrædelser, der mindst berører en meget væsentlig del af det fælles marked og er af lang varighed, efter domstolens praksis, betegnes som ”meget alvorlige”.

Retten stadfæstede Kommissionens beslutning. Retten bemærkede bl.a., at overtrædelsens varighed ikke er et kriterium, der gør det muligt at bedømme overtrædelsens grovhed. Desuden fremhævede Retten dommene i Volkswagen I- og Opel Nederland-sagerne som eksempler på tilfælde, hvor domstolene havde kvalificeret overtrædelser som ”meget alvorlige”, selvom de ikke berørte en væsentlig del af det fælles marked. Derudover berørte

¹⁶ Dom af 14. juli 2005 i de forenede sager C-57/02 P, C-65/02 P og C-73/02 P, jf. pressemeddelelse nr. 69/05 af 14. juli 2005.

¹⁷ Dom af 18. juli 2005 i sag T-241/01.

aftalerne ifølge Retten hele EØS og lande uden for dette område, selv om de alene henviste til ruter til og fra Danmark.

Luxembourgiske bryggerier

Fire bryggerier i Luxembourg indgik i 1985 en skriftlig aftale om et kartel indenfor salg af øl til restaurationer og hoteller. Aftalen fastslog, at når et bryggeri blev kontaktet af en ny kunde, skulle bryggeriet finde ud af, om kunden havde en eksklusivafteale med en af de andre karteldeltagere. Havde kunden det, skulle bryggeriet nægte at sælge til kunden. I 1986 blev aftalen udbygget til også at omfatte en kundeopdeling. Formålet hermed var at holde udenlandske bryggerier uden for det luxembourgiske marked. Medlemmerne af kartellet indførte en udligningsordning, så det medlem, der blev truet af et udenlandsk bryggeri, kunne underbyde dette. Kommissionen mente, at kartellet havde til formål at holde udenlandske aktører ude af det luxembourgiske marked. Kommissionen idømte medlemmerne 448.000 euro i samlet bøde.

Karteldeltagerne indbragte Kommissionens beslutning for Retten. De gjorde bl.a. gældende, at aftalens hovedformål var at fremme brugen af eksklusivaftaler, som var kendt lovlige i Delimitis-afgørelsen.¹⁸ Retten fandt dog, at Kommissionen havde vurderet sagen korrekt og stadfæstede bøden.¹⁹

DaimlerChrysler

Retten nedsatte bøden, som Kommissionen pålagde DaimlerChrysler (DC) at betale i Mercedes-Benz-sagen, til 9,8 mio. euro.²⁰ Kommissionen havde i denne sag pålagt DC at betale en bøde på 71,825 mio. euro for at have forsøgt at undgå parallelimport af Mercedes-Benz biler. DC havde angiveligt indgået agent- og forhandleraftaler i Tyskland, Belgien og Spanien i strid med art. 81.

Retten annullerede bøden på 47,025 mio. euro, der vedrørte det tyske marked. Rettens undersøgelser viste, at agenterne ikke havde kompetence eller fuldmagt til selvstændigt at sælge biler på vegne af DC. De formidlede blot kundernes ordrer til DC. Bl.a. derfor kom Retten frem til, at det reelt var DC, der bar alle kommercielle risici forbundet med bilsalgene. Som følge heraf fastslog Retten, at der var tale om ”ægte” agentaftaler. De tyske agenter kunne derfor sammenlignes med ansatte i DC. Aftalerne var derfor ikke omfattet af forbuddet i art. 81.

18 Dom af 28. februar 1997 i sag C-234/89.

19 Dom af 27. juli 2005 i de forenede sager T-49/02 – T-51/02, jf. pressemeddelelse nr. 73/05 af 27. juli 2005.

20 Dom af 15. september 2005 i sag T-325/01, jf. pressemeddelelse nr. 77/05 af 15. september 2005.

Retten annullerede også bøden på 15 mio. euro, der vedrørte det spanske marked. Det drejede sig nærmere bestemt om, at DC havde forbudt sine spanske agenter at sælge biler til leasingselskaber, som ønskede at have biler på lager. Retten fandt, at spansk ret krævede, at leasing-selskaber kun måtte købe biler, hvis der var konkrete leasingtagere til disse. Restriktionerne på salg til leasingselskaber fulgte således direkte af spansk lovgivning, hvorfor DC ikke kunne straffes for at have overtrådt art. 81 på det spanske marked.

Retten stadfæstede imidlertid bøden på 9,8 mio. euro, der vedrørte det belgiske marked. Retten vurderede således, at DC via sit belgiske datterselskab havde deltaget i prisaftaler med de belgiske forhandlere med det formål at begrænse priskonkurrencen på det belgiske marked.

EDP

I en beslutning i december 2004 nedlagde Kommissionen forbud mod at Energias de Portugal (EDP) sammen med ENI, et italiensk energiselskab, overtog kontrollen med Gás de Portugal (GDP). Kommissionen fandt, at fusionen ville reducere eller hæmme virkningerne af liberaliseringen af de portugisiske elektricitets- og gasmarkeder væsentligt. Parterne havde foreslået en række tilsagn. Kommissionen fandt dog, at disse tilsagn ikke var tilstrækkelige til at imødekomme dens konkurrencemæssige bekymringer. Kommissionen fandt især, at fusionen ville styrke EDP's i forvejen dominerende stilling på det portugisiske marked for produktion og detail salg af elektricitet. Dette skyldtes, at GDP med fusionen ville blive fjernet som den mest oplagte potentielle konkurrent til EDP på disse markeder. Kommissionen fandt også, at fusionen ville styrke GDPs dominerende stilling på de portugisiske gasmarkeder.

EDP valgte at indbringe Kommissionens beslutning for Retten. Retten fastslog, at GDP i praksis havde monopol på de portugisiske gasmarkeder på tidspunktet for Kommissionens beslutning.²¹ Det skyldtes, at Portugal havde udnyttet muligheden i det andet gasdirektiv²² for at udskyde liberaliseringen af det portugisiske gasmarked. GDP kunne derfor ifølge Retten ikke styrke sin dominerende stilling på disse markeder. Retten fandt, at der var begået en væsentlig fejl ved ikke at tage hensyn til dette. På trods af denne fejl opretholdt Retten beslutningen. Det skyldtes, at Retten fandt, at fusionen havde skadelige virkninger for konkurrencen på elektricitetsmarkederne.

²¹ Dom af 21. september 2005 i sag T-87/05, jf. pressemeddelelse nr. 80/05 af 21. september 2005.

²² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF.

Vitaminkartelsagen

Kommissionen idømte i 2001 en række virksomheder bøder for bl.a. at have indgået ulovlige prisaftaler på vitaminmarkedet. For så vidt angår to karteldeltagerne, kunne Kommissionen ikke idømme bøder på grund af forældelse. De to virksomheder blev dog stadig fundet skyldige i overtrædelse af art. 81.

De to virksomheder ankede Kommissionens beslutning til Retten. De påstod, at forældelsesreglerne indebar, at Kommissionen ikke kunne træffe beslutning om forholdet. Baggrunden for anken var, at virksomhederne var nervøse for, at Kommissionens beslutning kunne bruges som led i erstatningssøgsmål fra kunder og leverandører.

Virksomhederne anførte bl.a., at Kommissionen kun kan vurdere en forældet aktivitet, hvis den kan godtgøre en berettiget interesse i at gøre dette, og der foreligger en reel risiko for, at den pågældende praksis vil blive genoptaget. Dette var ifølge sagsøger ikke tilfældet i denne sag.

Retten fastslog, at Kommissionen kan træffe beslutning om forældede overtrædelser, forudsat at Kommissionen har en berettiget interesse i at gøre dette.²³ Kommissionen havde ikke i den konkrete sag godtgjort, at der forelå en berettiget interesse. Retten tog derfor anbringendet om manglende kompetence til følge og annullerede beslutningen.

Belgisk ølkartel (Groupe Danone)

To bryggerier, Interbrew og Alken-Maes (der på tidspunktet for sagen var ejet af Group Danone), havde i 2001 fået en bøde på 44,043 mio. euro. Det skyldtes, at de havde deltaget i et kartel for ølsalg i Belgien til restaurationer og hoteller. Bøden blev fastsat under hensyntagen til overtrædelsens grovhed. Herunder bl.a. at Danone skulle have truet Interbrew med sanktioner på det franske marked, hvis de ikke deltog i kartellet på det belgiske marked.

Danone indbragte beslutningen for Retten. De påstod bl.a., at bøden skulle annulleres på grund af forskellige sagsbehandlingsfejl fra Kommissionens side.

Retten nedsatte bøden til 42,4125 euro.²⁴ Retten begrundede bl.a. dette med, at Kommissionen ikke havde bevist tilstrækkelig årsagssammenhæng mellem Danones trusler og Interbrews engagement i kartellet. Retten begrunde-

23
24

Dom af 6. oktober 2005 i de forenede sager T-22/02 og T-23/02.

Dom af 25. oktober 2005 i sag T-38/02, jf. pressemeddelelse nr. 93/05 af 25. oktober 2005.

de det også med, at Kommissionen ikke havde fulgt sine egne retningslinjer, da de beregnede bøden. Det skyldtes, at Kommissionen ikke havde anvendt den korrekte basisbøde som udgangspunkt, da de beregnede den endelige bøde. Retten afviste alle Danones øvrige påstande.

Belgisk ølkartel (Brouwerij Haacht)

Kommissionen traf i 2001 beslutning i sagen om det belgiske ølkartel. Brouwerij Haacht (BH) indbragte beslutningen for Retten. Retten stadfæstede Kommissions beslutning.²⁵

BH havde gjort gældende, at Kommissionen havde begået en række fejl ved udregningen af bøden. BH mente, at Kommissionen ikke havde defineret markedet, hvorpå overtrædelsen var sket, korrekt. Desuden mente BH, at Kommissionen havde vurderet deres rolle i kartellet forkert. Yderligere påpegede BH, at Kommissionen havde overtrådt princippet om ligebehandling ved fastlæggelsen af bødens størrelse.

Retten slog fast, at Kommissionen havde defineret markedet korrekt og herefter fastlagt bødens størrelse ud fra grovheden af overtrædelsen. Denne vurdering var baseret på BH's markedsagt på det delmarked, hvor overtrædelsen havde fundet sted og ikke på deres markedsagt på hele ølmarkedet i Belgien. Retten slog også fast, at Kommissionen havde vurderet BH's rolle i kartellet korrekt. Retten slog således fast, at BH havde deltaget aktivt i kartellet. BH havde fx på intet tidspunkt benægtet at have deltaget i møder eller diskuteret priser med de andre karteldeltagere. Det faktum, at det var en af de andre deltagere, der havde taget initiativet til møderne, medførte ikke automatisk, at de resterende deltageres roller var passiv. Det blotte faktum, at en virksomhed havde deltaget mindre i kartellet end en anden virksomhed, medfører ikke et krav på reduktion i bødens størrelse i forhold til denne virksomhed.

BH mente, at Kommissionen skulle have givet dem en større bøderabat på grund af deres hjælp med at opklare sagen. BH henviste til, at en af de andre deltagere havde fået en 50 pct. reduktion, hvorimod de selv kun havde fået en 10 pct. reduktion. Retten afviste disse anbringender. Retten slog således fast, at en 50 pct. reduktion blev givet, når de oplysninger, en virksomhed overgav til Kommissionen, var af en sådan karakter, at de hjalp Kommissionen væsentligt med at påvise et brud på art. 81. Når Kommissionen derimod udbad sig rent faktuelle oplysninger, og en virksomhed blot frivilligt afgav disse, kunne der ikke blive tale om en reduktion af bøden på grundlag af samarbejdets karakter. Afgav en virksomhed derimod yderligere oplysninger

i en sådan situation, ville der være tale om en hjælp, der kunne medføre en reduktion i bødens størrelse.

Zinkfosfatkartellet

Kommissionen havde i december 2001 tildelt seks virksomheder bøder på samlet 11,95 mio. euro for at have deltaget i et kartel på markedet for salg af zinkfosfat. De seks virksomheder var stort set de eneste aktører på verdensmarkedet. Kartellet bestod i markedsdelingsaftaler, aftaler om salgskvoter, aftaler om mindstepriser og aftaler om anbefalede priser. Endvidere delte deltagerne kunderne mellem sig. Fire af virksomhederne valgte at indbringe bødernes størrelse for Retten. De fire virksomheder påstod, at Kommissionens udmåling af bøderne var forkert.

Retten forkastede alle de klagendes argumenter og stadfæstede Kommissionens beslutning.²⁶ Retten slog bl.a. fast, at hvis en virksomheds regnskab for det relevante år på grund af bortsalg af aktiviteter ikke relaterer sig til et helt år, må Kommissionen benytte et tidligere års omsætning. Kommissionen var derfor berettiget til at benytte en virksomheds seneste fulde år med omsætning til at beregne bøden.

Honeywell/General Electric

Retten stadfæstede Kommissionens beslutning om at forbyde fusionen mellem de to amerikanske virksomheder General Electric (GE) og Honeywell.²⁷ Retten tilsidesatte dog dele af Kommissionens konklusioner i sagen. GE producerer bl.a. flymotorer, IT-systemer, kraftværker og finansielle tjenesteydelser. Honeywell laver bl.a. flymotorer og elektronik til flyindustrien.

Retten var enig med Kommissionen i, at den horisontale overlapning mellem fusionsparterne på det globale marked for motorer til store regionaljetfly, ville styrke GE's dominerende stilling på dette marked. Desuden var Retten enig med Kommissionen i, at de horisontale overlapninger mellem fusionsparterne på markederne for motorer til forretningsjetfly og for små marinegasturbiner, ville skabe en dominerende stilling på disse markeder. Retten fandt også, at Kommissionen havde ret i, at konkurrencen ville blive hæmmet væsentligt på grund af disse forhold. Dette var tilstrækkeligt til, at Retten stadfæstede Kommissionens beslutning om at forbyde fusionen.

Imidlertid afviste Retten, at Kommissionen havde ret i, at GE's dominerende stilling på markedet for motorer til store trafikjetfly ville blive styrket.

²⁶ Dom af 29. november 2005 i de forenede sager T-33/02, T-52/02, T-62/02 og T-64/02, jf. pressemeddelelse nr. 102/05 af 29. november 2005.

²⁷ Dom af 14. december 2005 i de forenede sager T-209/01 og T-210/01, jf. pressemeddelelse nr. 109/05.

Kommissionen havde særligt konkluderet dette på baggrund af den vertikale integration mellem Honeywells fremstilling af startmotorer og GE's fremstilling af motorer til store trafikjetfly. Retten tilsidesatte også Kommissionens konklusion om, at konglomeratvirkningerne af fusionen ville skabe dominerende stillinger på en række globale markeder for flyelektronikprodukter og andre produkter til flyindustrien. Retten opretholdt imidlertid på trods af disse indvendinger Kommissionens forbud mod fusionen.

13.5 NYE RETSAKTER PÅ KONKURRENCEOMRÅDET

Nye fusionsmeddelelser

Kommissionen har offentliggjort tre nye fusionsmeddelelser. Meddelelserne skal ses i lyset af den nye fusionsforordning. Meddelelserne, der alle kan findes på Kommissionens hjemmeside²⁸, omhandler:

- ▲ Henvisning af fusioner²⁹
- ▲ Konkurrencebegrænsninger, der er direkte knyttet til og nødvendige for gennemførelsen af fusioner³⁰
- ▲ Forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner efter den nye fusionsforordning³¹

Meddelelsen om henvisning af fusioner mellem Kommissionen og medlemsstaterne er en nyskabelse. Den beskriver det nye system for henvisning af fusioner. Herunder beskriver den proceduren og de krav, der skal opfyldes, for at der kan ske henvisning. Meddelelsen indeholder til slut en række diagrammer. De viser, hvordan og hvornår der kan ske henvisning. Kommissionen har lagt vægt på, at teksten kun er vejledende. Kommissionen og medlemsstaterne har stadig en betydelig skønsmargin.

Meddelelsen om konkurrencebegrænsninger, der er direkte knyttet til og nødvendige for gennemførelsen af fusioner, erstatter Kommissionens meddelelse om samme emne fra 2001. Efter denne meddelelse godkender man konkurrencebegrænsninger, der er afledt direkte af en fusion, samtidig med selve fusionen. Det materielle indhold i teksten er ikke ændret meget. Der er dog et par nye tiltag. Teksten nævner nu udtrykkeligt, at købs- eller leve-

28 Se http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/legislation/index_new.html.

29 Kommissionens meddelelse om henvisning af fusioner (2005/C 56/02).

30 Kommissionens meddelelse om konkurrencebegrænsninger, der er direkte knyttet til og nødvendige for gennemførelsen af fusioner (2005/C 56/03).

31 Kommissionens meddelelse om en forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner efter Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 (2005/C 56/04).

ringsforpligtelser, der skal sikre hidtidige leverancer, kan være berettigede i en overgangsperiode på op til 5 år. Endvidere betragter Kommissionen nu et konkurrenceforbud mellem moderselskaberne og deres joint venture som direkte afledt af fusionen i hele den periode, hvor joint venture-selskabet består. Desuden præciserer den nye meddelelse, at Kommissionen som udgangspunkt ikke tager stilling til, om konkurrencebegrænsninger er direkte knyttet til og nødvendige for at gennemføre fusioner. Kommissionen vil kun gøre dette i sager, der giver anledning til nye og uløste spørgsmål. I andre tilfælde må fusionsparterne selv vurdere disse spørgsmål.

Meddelelsen om en forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner erstatter meddelelsen om samme emne fra 2000. Der redegøres for, hvornår en fusion er så simpel, at Kommissionen normalt vil behandle den efter den forenkede procedure. Den nye tekst ligner i høj grad den gamle. Som noget nyt tilføjer teksten dog en enkelt form for fusion til listen over simple fusioner. Det drejer sig om fusioner, hvor en part overtager enekontrollen med en virksomhed, som den i forvejen kontrollerer, sammen med en eller flere andre virksomheder.

Rapport om fusionstilsagn³²

Kommissionen har offentliggjort en rapport om tilsagn i fusionssager. Rapporten er bl.a. bygget på Kommissionens interviews med fusionsparter, kunder og konkurrenter m.v. i ca. halvdelen af alle tilsagnssager i perioden 1996-2000. Desuden bygger rapporten på informationer om udviklingen i fusionsparternes og frasolgte virksomheders markedsandele.

Rapporten peger på flere problemer ved Kommissionens fastlæggelse af tilsagn og implementeringen heraf i perioden fra 1996-2000.

Det oftest forekommende problem vedrører det forhold, at det er svært gennem tilsagn at fastlægge rækkevidden af et afhændet aktivitetsområde. Fx har det afhændede aktivitetsområde i flere fusionstilsagnssager været for lille. Andre afhændelsestilsagn har medført, at et afhændet aktivitetsområde har været for afhængigt af fusionsparterne eller ikke har fået tilført de rette immaterialrettigheder til at kunne konkurrere effektivt med fusionsparterne.

Det næstmest forekommende problem vedrører udvælgelsen af køberen af et afhændet aktivitetsområde. Det skyldes bl.a., at køberen i nogle sager ikke har de rette finansielle ressourcer. Det skyldes også, at køberen ikke altid har

32

Rapporten kan findes på DG Konkurrencens hjemmeside: http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/others/remedies_study.pdf, jf. pressemeddelelse IP/05/1327 af 21. oktober 2005.

den rette ekspertise inden for den relevante branche eller de rette incitamenter til at udvikle de afhændede aktivitetsområder.

Rapporten analyserer også effektiviteten af forskellige typer af tilsagn. Den peger i retning af, at tilsagn om udtræden af et joint venture er den type tilsagn, der er nemmest at få til at fungere effektivt. Tilsagn om at give adgang til infrastruktur eller teknologi er derimod formentlig sværest at få til at fungere effektivt. Rapporten er dog ikke underbygget tilstrækkeligt med data og analyser til at kunne fastslå disse vurderinger med sikkerhed.

Kommissionen vil anvende erfaringerne fra rapporten til at lave et udkast til en ny tilsagnsmeddelelse. Desuden vil Kommissionen på baggrund af rapporten udarbejde udkast til nye skabeloner for formulering af afhændelsestilsagn og mandater for afhændelsesadministratoren. Kommissionen forventer, at disse udkast vil blive offentliggjort i løbet af 2006.

Grønbogen om erstatningsager på konkurrenceområdet³³

Kommissionen har sendt en grøn bog om erstatningsspørgsmål i konkurrencesager i offentlig høring. Grønbogen har karakter af et idékatalog, der indeholder mere eller mindre gennemarbejdede forslag. Kommissionen tager dog ikke endeligt stilling til dens syn på de enkelte forslag.

Grønbogen gennemgår betingelserne for, hvornår en virksomhed kan rejse erstatningskrav, når konkurrencereglerne er overtrådt. Grønbogen gennemgår endvidere en række elementer, der er til hinder for, at konkurrencereglerne bliver håndhævet privat.

Fx fastslår grøn bogen, at det ofte er svært at få adgang til det relevante bevismateriale i konkurrenceretlige erstatningsager. Det vil nemlig ofte være sagsøgte, der har dette. Uden materialet vil det være svært at vise den påståede adfærd. En mulighed er at indføre en form for forpligtelse til enten at udlevere disse dokumenter eller at give adgang hertil.

Desuden peger grøn bogen på, at det ofte kan være svært at opgøre erstatningsbeløbet. Beløbet kan både opgøres på baggrund af kompensations af tab og ved at inddrage den ulovlige gevinst. Derudover kan det være en mulighed at give domstolene kompetence til at fordoble erstatningen.

33

Grønbogen kan findes på DG Konkurrences hjemmeside: www.europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/actions_for_damages/gp_da.pdf, jf. pressemeddelelse IP/05/1634 af 20. december 2005.

Grønbogen påpeger, at forbrugere og virksomheder med små erstatningskrav muligvis ikke vil have incitament til at anlægge erstatningssag. Det skyldes, at dette vil være for ressourcekrævende, set i forhold til hvert enkelt tab. Det kan derfor eventuelt overvejes, om der bør oprettes procedurer for kollektive søgsmål.

Efter afslutningen af den offentlige høring vil Kommissionen vurdere, hvilke initiativer den vil tage på baggrund af grønbogen.

Tilbagekaldelse af gruppefritagelsen for linjetrafik på søfartsområdet³⁴

Kommissionen har i 2005 fortsat arbejdet hen imod tilbagekaldelsen af gruppefritagelsen for linjetrafik på søfartsområdet.³⁵ I december 2005 fremsatte Kommissionen sit forslag til Rådet om at tilbagekalde denne. Forslaget er fremsat på baggrund af en undersøgelse, der startede i efteråret 2004. Denne fandt, at de væsentligste følger af en tilbagekaldelse ville være, at:

- ▲ priserne vil falde
- ▲ pålideligheden vil stige
- ▲ kvaliteten vil være status quo eller stigende
- ▲ der enten er en positiv eller slet ingen effekt på EU's virksomheder indenfor området
- ▲ små rederier ikke vil få problemer
- ▲ der ingen eller positiv effekt er på EU's havne, arbejdsmarked og handel med tredjelande

Rådet har endnu ikke taget stilling til, om Kommissionens forslag skal vedtages.

Meddelelse om aktindsigt³⁶

Kommissionen offentliggjorde i 2004 et udkast til meddelelse om nye procedureregler for, hvordan Kommissionen skal behandle anmodninger om aktindsigt i konkurrencesager.³⁷ Herefter blev medlemsstaternes konkurrencemyndigheder hørt om udkastets indhold. Det blev endeligt vedtaget i december 2005.

34 Se Kommissionens pressemeddelelse IP/05/1586 af 14. december 2005.

35 Kommissionens forordning (EF) nr. 823/2000 af 19. april 2000 om anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3, på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis mellem linjerederier (konsortier).

36 Kommissionens meddelelse om regler for indsigt i Kommissionens sagsakter i forbindelse med sager efter EF-Traktatens artikel 81 og 82, EOS-aftalens artikel 53, 54 og 57 og Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 (2005/C 325/07).

37 Kommissionens meddelelse om revision af 1997-meddelelsen om interne procedureregler for behandling af anmodninger om aktindsigt (2004/C 259/05).

Udkastet klargør reglerne for aktindsigt:

- ▲ Det er som udgangspunkt kun de virksomheder, som har fået klagepunkter fra Kommissionen, der har ret til aktindsigt.
- ▲ Der er ret til aktindsigt i alle dokumenter, bortset fra interne dokumenter og fortrolige oplysninger.
- ▲ Hvis korrespondancen med medlemsstaterne indeholder anklager eller er en del af bevismaterialet, kan Kommissionen dog give aktindsigt heri.
- ▲ Kommissionen giver som udgangspunkt kun aktindsigt én gang. Dette sker, når virksomheden har modtaget klagepunkterne.
- ▲ Kommissionen giver aktindsigt ved kopi på papir, på CD-rom eller ved eftersyn.

13.6 INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Nordisk samarbejde

Konkurrencestyrelsen samarbejder med konkurrencemyndighederne i de øvrige nordiske lande, dvs. Finland, Færøerne, Grønland, Island, Norge og Sverige. Der afholdes et årligt møde mellem de nordiske konkurrencemyndigheder, hvor formålet er at udveksle erfaringer på lovgivningsområdet og at drøfte sager og emner af fælles interesse.

I april 2005 blev der afholdt nordisk direktørmøde i Roskilde, og i august 2005 blev der afholdt nordisk konkurrencemøde på Færøerne. På møderne blev det bl.a. besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, som skal udarbejde en rapport om konkurrenceforholdene i den finansielle sektor i Norden.

Herudover offentliggjorde de nordiske konkurrencemyndigheder en rapport om konkurrencen på de nordiske fødevarermarkeder. Rapporten viser, at der stadig er store problemer, selvom konkurrenceforholdene er blevet bedre på disse markeder.³⁸

Europæisk samarbejde – ECA

De europæiske konkurrencemyndigheder indledte i 2001 et uformelt samarbejde under navnet European Competition Authorities (ECA). ECA's formål er at skabe et forum, hvor de europæiske konkurrencemyndigheder kan mødes for at diskutere anvendelsen af europæiske konkurrenceregler.

38

Rapporten "Nordic Food Markets – a taste for competition" kan findes på hjemmesiden: <http://www.ks.dk/publikationer/konkurrence/2005/foedevare/>, jf. Konkurrencestyrelsens pressemeddelelse af 14. december 2005.

Yderligere er det målet at forbedre samarbejdet mellem konkurrencemyndighederne.

I 2005 har en arbejdsgruppe i ECA-regi udarbejdet et udkast til et sæt interne retningslinjer for arbejdet i Det Rådgivende Udvalg i EU-fusionssager. Kommissionen har efterfølgende arbejdet videre på dette udkast.

Samtidig er der i 2005 nedsat en arbejdsgruppe i ECA med henblik på at undersøge den finansielle sektor i en række ECA-lande.

ECN

Siden forordning 1/2003 trådte i kraft 1. maj 2004, har de europæiske konkurrencemyndigheder udvekslet erfaringer i European Competition Network (ECN). Netværket er oprettet som en konsekvens af det paradigmeskift, der skete i forbindelse med forordning 1/2003, hvorefter de nationale, kompetente myndigheder skal påse overholdelsen af art. 81 og 82. Formålet med netværket er først og fremmest, at de nationale myndigheder behandler overtrædelser af EU's konkurrenceregler ens og i overensstemmelse med Kommissionens praksis. Yderligere er det meningen, at netværket skal fungere som en hjælp til de nationale konkurrencemyndigheder ved at være et forum for udveksling af erfaringer og ideer.

I praksis er netværket delt op i 15 sektorenheder og seks arbejdsgrupper. Sektorenhederne vedrører forskellige områder som fx bilbranchen, energi og telekommunikation. De seks arbejdsgrupper beskæftiger sig med generelle emner som fx leniency og art. 82. ECN's hovedorgan er et plenum, hvor der sidder repræsentanter fra de relevante nationale myndigheder og Kommissionen. I plenum diskuteres sager, generelle tiltag og undersøgelser.

ECN har hjemmesideadressen:

http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/ecn/ecn_home.html.³⁹

OECD

Konkurrencestyrelsen deltager i OECD's Konkurrencekomité og i tre arbejdsgrupper under komiteen. De beskæftiger sig med (1) konkurrence og regulering, (2) internationalt samarbejde og (3) handel og konkurrence. Komiteen mødes tre gange om året. På møderne drøftes medlemslandenes aktiviteter på konkurrenceområdet, og der bliver udvekslet informationer, erfaringer og arbejdsnotater. Alle medlemslande udarbejder en årlig rapport, der kan hentes på Konkurrencekomitéens hjemmeside. Her kan man

39

Se Kommissionens pressemeddelelse IP/06/421 af 3. april 2006.

også læse mere om komitéens arbejde og downloade rapporter om forskellige konkurrencemæssige problemstillinger eller emneområder.⁴⁰

Konkurrencestyrelsen prioriterer arbejdet højt og deltager aktivt i arbejdet. Det høje aktivitetsniveau fra styrelsens side hjælper styrelsen med at være opdateret med den nyeste forskning og praksis på konkurrenceområdet. Konkurrencestyrelsens direktør Finn Lauritzen blev i 2005 valgt som næstformand i ”The Bureau”, der er bestyrelsen for konkurrencekomiteen. Danmark er det eneste mindre land med sæde i bestyrelsen, som ellers i praksis er forbeholdt G7-landene samt Korea og Australien.

ICN – International Competition Network

Konkurrencestyrelsen er medlem af ICN. Hensigten med ICN er at give konkurrencemyndigheder over hele verden et specialiseret og uformelt netværk til at opretholde regelmæssige kontakter og håndtere praktiske konkurrence spørgsmål.

Arbejdet i ICN er projektbaseret. Der afholdes én hovedkonference om året, hvor man evaluerer afsluttede projekter, drøfter foreslåede anbefalinger og tager stilling til foreslåede nye projekter.

ICN afholdt i juni 2005 møde i Bonn. Der har i det foregående år været nedsat to arbejdsgrupper om henholdsvis fusioner og karteller. De to grupper har udarbejdet nogle informative rapporter, som blev fremlagt på mødet.⁴¹

Fusionsarbejdsgruppen har udarbejdet fire rapporter:

- ▲ ”Implementation on the ICN Recommended Practices”, som indeholder en praktisk hjælp til, hvordan man ændrer praksis eller regler, så de tilnærmes ICN-anbefalingerne.
- ▲ ”Discussion Draft Merger Guidelines Workbook”, som indeholder en checkliste til, hvad man bør have med, hvis man ønsker at udarbejde retningslinjer om fusionskontrol. Kan også bruges som checkliste ved den materielle vurdering af fusioner.
- ▲ ”Mergers Remedies Review Project”, som indeholder en hjælp til, hvordan man fastlægger og administrerer tilsagn.
- ▲ ”Investigative Techniques Handbook for Mergers Review”, som indeholder gode råd til, hvordan man tilrettelægger en undersøgelse af en fusion.

40

www.oecd.org.

41

Rapporterne kan findes på ICN's hjemmeside.

Kartelarbejdsgruppen har udarbejdet to rapporter:

- ▲ ”Effective Anti-Cartel Regimes”, som indeholder en beskrivelse af, hvordan man laver en effektiv organisering af myndigheder med henblik på efterforskning af karteller og effektive strafsanktioner.
- ▲ ”Anti-Cartel Enforcement Manual”, som indeholder en manual over gennemførelse af et dawn-raid, herunder også et afsnit om legal privilege og en beskrivelse af udarbejdelse og implementering af et leniencyprogram.

ICN har hjemmesideadressen:

<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/>.

Offentlige udbud i 2005

14.1 INDLEDNING

Konkurrencestyrelsens arbejde på udbudsområdet i 2005 har båret præg af, at det har været det første år med de nye direktiver. Styrelsen har haft mange henvendelser om fortolkningen af de nye regler. Ikke mindst spørgsmålene til styrelsens hotline giver et godt indtryk af, hvilke dele af reglerne, der volder vanskeligheder, og på hvilke områder der er behov for ny vejledning. Også på internationalt plan har styrelsen deltaget i sparring om gennemførelse af direktiverne. I den forbindelse har udbudsnetværket – Public Procurement Network – været nyttigt, både for Danmark og de andre medlemmer.

Udbudsdirektivet¹ og Forsyningsvirksomhedsdirektivet² fik virkning fra den 1. januar 2005 i Danmark. Danmark var dermed det første EU-land, der tog de nye direktiver i brug. De nye regler er generelt blevet godt modtaget af de danske myndigheder og virksomheder. Der er dog stadig nogle områder, der skaber en vis usikkerhed. Det gælder bl.a. reglerne for udvælgelse af virksomhederne samt for tildeling af kontrakt. Her er der sket indholdsmæssige ændringer, og en ny praksis skal derfor udmønte sig.

Et andet vanskeligt område er vurderingen af, om en kontrakt er over eller under tærskelværdien. For at give udbyderen bedre indblik i reglerne har styrelsen i samarbejde med Statens og Kommunernes Indkøb (SKI) udgivet pjecen: ”Offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser. Fakta om tærskelværdier og kontraktberegning”.³ Pjecen indeholder bl.a. svar på:

- ▲ Hvilke tærskelværdier der gælder for hvilke typer kontrakter.
- ▲ Hvordan den relevante kontraktværdi beregnes.
- ▲ Hvornår indkøb hos decentrale enheder skal regnes med.
- ▲ Hvornår og hvordan rammeaftaler kan bruges.
- ▲ Hvordan udbudspligten kan opfyldes.

1 *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004, om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.*

2 *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/17/EF af 31. marts 2004, om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester.*

3 *Pjecen kan findes på styrelsens hjemmeside <http://www.ks.dk/publikationer/udbud/2006/kontraktbereg>.*

Styrelsen har i løbet af året konstateret, at der er interesse for de nye rammeaftaler med miniudbud. Styrelsen ser gerne denne type af rammeaftaler blive mere udbredt, da konkurrencen om kontrakterne forbliver dynamisk gennem hele aftalens løbetid.

Generelt er der stor interesse for brug af elektronisk kommunikation i forbindelse med udbud. Konsekvensen er, at det er muligt at afkorte de minimumsfrister, der er fastlagt i direktiverne, og det er lettere at sikre, at alle har adgang til de samme oplysninger.

Styrelsen har også bemærket, at brugen af elektroniske auktioner så småt er ved at komme i gang. Der er naturligvis fortsat en vis usikkerhed både hos udbyderne og virksomhederne omkring anvendelsen og fremgangsmåden. Denne usikkerhed forventes dog at ville fortage sig, efterhånden som brugen bliver mere almindelig.

1. september 2005 trådte den nye tilbudslov i kraft (lov nr. 338 af 18. maj 2005). Samtidig hermed trådte den nye tilbudsbekendtgørelse i kraft (bekendtgørelse nr. 817 af 23. august 2005). Bekendtgørelsen viderefører den hidtidige adgang til at indhente underhåndsbud uændret.

De største ændringer, der er sket i forbindelse med vedtagelsen af den nye tilbudslov, er:

- ▲ Antallet af underhåndsbud er strammet op. Der kan stadig indhentes fire underhåndsbud, men indhentes der fire, skal det fjerde indhentes uden for lokalområdet.
- ▲ Underhåndsbud i stedet for licitation. Fremover kan der indhentes underhåndsbud, når opgaven er under 3 mio. kr. – tidligere var grænsen 2 mio. kr.

Generelt set er den nye tilbudslov en forenkling af de tidligere regler.

I november måned udsendte Konkurrencestyrelsen en vejledning til tilbudsloven 2005. Vejledningen kan findes på styrelsens hjemmeside www.ks.dk/udbud.

Vejledningen behandler bl.a. temaer som:

- ▲ Forpligtelsen til at sikre mod forskelsbehandling
- ▲ Gennemsigtighed
- ▲ Offentlig og begrænset licitation
- ▲ Underhåndsbud
- ▲ Rammeaftaler
- ▲ Udbudsmaterialet

- ▲ Tildeling af kontrakter
- ▲ Underretning og begrundelse

Også det internationale samarbejde har i 2005 haft styrelsens fokus. Samarbejdet i det såkaldte PPN er således blevet styrket. Alle lande har vist interesse i at bruge netværket til udveksling af erfaringer, og navnlig de nye EU-medlemmer har fået let adgang til at skabe kontakt til kollegaer i andre lande. PPN har også igangsat fælles projekter. I den forbindelse har styrelsen i årets løb udarbejdet en elektronisk guide til de centrale indkøbsorganisationer i Europa. Guiden findes på www.ks.dk/english/procurement/guide.

14.2 VEJLEDNING OG SAGSBEHANDLING

Hvis en virksomhed mener, at der er sket en overtrædelse af de udbudsretlige regler, er der mulighed for at klage til enten Konkurrencestyrelsen eller til Klagenævnet for Udbud (Klagenævnet).

Klagenævnets primære opgave er at behandle klager over danske udbyderes EU-udbud eller udbud efter tilbudsloven. Klagenævnet træffer afgørelser i både verserende sager og sager, hvor der er indgået kontrakt. Klagenævnet tager også stilling til spørgsmål om erstatning.

Klagenævnet har i 2005 afsagt 34 kendelser. Heraf vedrørte 21 sager udbudsdirektiverne, hvor de udbudsretlige emner bl.a. var ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet, tildelings- og udvælgelseskriterier og forhandlingsforbuddet.

Af de 21 sager handlede seks om erstatning og 15 om overtrædelser af udbudsreglerne. Klagenævnet annullerede udbuddet i tre sager og afviste at behandle en enkelt klage. I seks af sagerne udtalte Klagenævnet kritik, men annullerede ikke udbuddet. I de resterende fem sager tog Klagenævnet ikke klagernes påstande til følge.

10 af Klagenævnets kendelser vedrørte tilbudsloven og to vedrørte aktindsigtsspørgsmål. Ud af de 10 sager om tilbudsloven, som Klagenævnet tog stilling til, var de fire om erstatning for overtrædelse af loven.

Kendelser og resuméer heraf findes på Klagenævnets hjemmeside på www.klfu.dk.

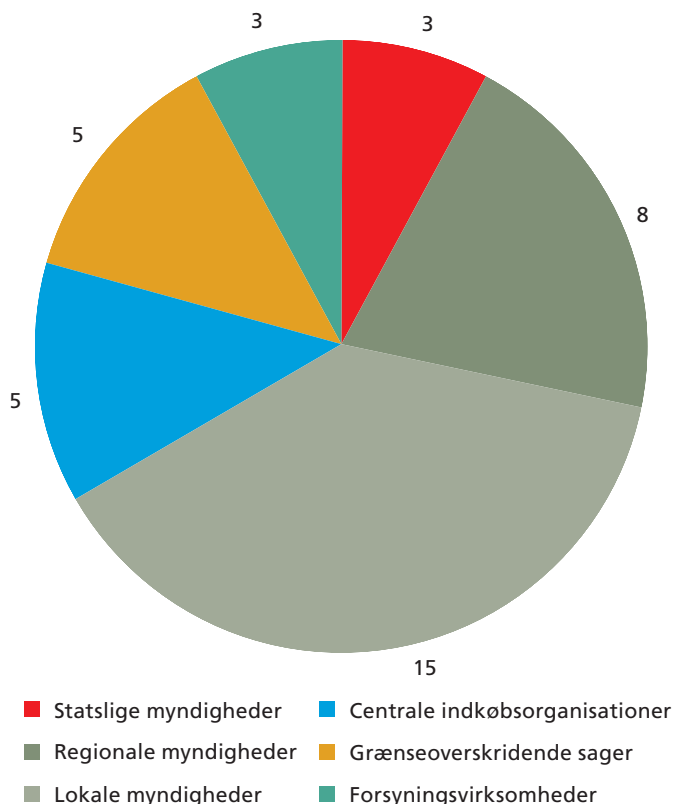
Konkurrencestyrelsen behandler både klager over danske og udenlandske EU-udbud. Styrelsen går dog ikke ind i sager, der vedrører tilbudsloven, og

som oftest heller ikke i sager, hvor der allerede er indgået kontrakt. Styrelsen tager heller ikke stilling til erstatningsspørgsmål.

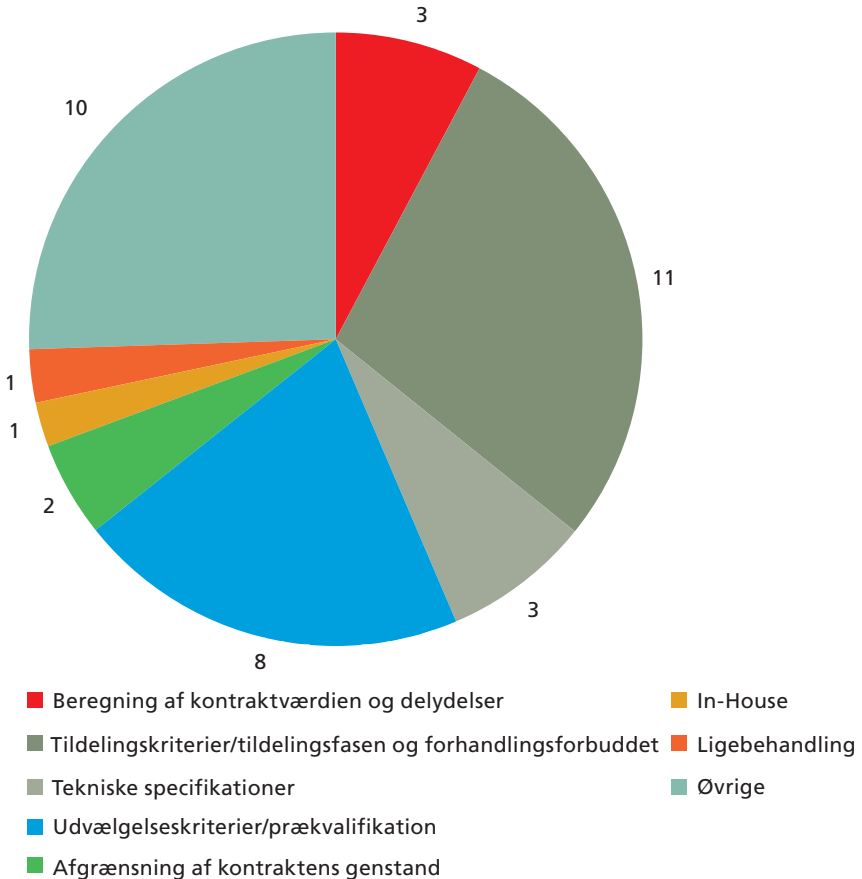
Ved henvendelse til styrelsen sker der en hurtig, uformel og gratis behandling af klagen. Styrelsen tager kontakt til den pågældende udbyder, undersøger sagen og kommer med et forslag til, hvordan evt. problemer kan løses. I langt de fleste tilfælde fører dette til, at udbyderen retter op på overtrædelser og dermed lovliggør udbuddet. I nogle tilfælde anbefaler styrelsen dog, at ordregiver annullerer et udbud.

I 2005 har styrelsen behandlet 39 klager. I 14 tilfælde fandt styrelsen anledning til at udtale kritik. Sagerne har fordelt sig over nedenstående typer af udbydere (figur 14.1) og har vedrørt en bred vifte af udbudsretlige temaer (figur 14.2):

Figur 14.1: Typer af udbydere 2005



Figur 14.2: Typer af problemer 2005



Styrelsen giver kun skriftlige, vejledende udtalelser, når det drejer sig om principielle spørgsmål om fortolkning af de udbudsretlige regler.

14.3 KONKURRENCESTYRELSENS UDTALELSER

Udtalelser i klagesager

Tilbud skulle vurderes som udmeldt

En tilbudsgiver klagede over et amts udbud af opgaven med transport af handicappede. Klager mente, at udbyders evaluering med henblik på at finde det økonomisk mest fordelagtige tilbud var i strid med udbudsreglerne.

Efter udbudsmaterialet skulle kontrakten tildeles efter pris, vognstandard og serviceniveau. Tilbuddet skulle indeholde pris pr. vogntype med starttakst og kilometertakst. Udbyderen havde evalueret tilbudene ud fra en generel gennemsnitlig turlængde på 30 km. Ved en spørgerunde havde udbyder ellers besvaret et spørgsmål om kørte kilometer pr. kommune. I svaret havde udbyder forklaret, at den gennemsnitlige længde pr. tur var baseret på, at turene i de største byer i amtet i gennemsnit var 20 km og i landkommunerne 40 km.

Styrelsen udtalte, at udbyder skal opstille klare, entydige og fuldstændige tildelingskriterier, som gør det muligt at sammenligne tilbudene og vurdere dem objektivt. Virksomheder, som overvejer at afgive tilbud, skal have kendskab til det grundlag, som deres tilbud bliver vurderet på. Styrelsen vurderede, at det ville være bedst stemmende med gennemsigtighedsprincippet, at ordregiver lagde 20 km pr. tur, som oplyst under spørgerunden, til grund for vurderingen af klagers tilbud.

Amtet fulgte anbefalingen. Sagen er efterfølgende blevet indbragt for Klagenævnet.

Fejl i tildelingskriterier førte til annullation

Styrelsen modtog en klage over en indkøbscentralers udbud af sygeplejeartikler. Klager mente, at udbyder ikke havde vægtet eller prioriteret sine tildelingskriterier. Klager mente videre, at udbyders henvisning til bestemte fabrikater var i strid med udbudsreglerne.

Styrelsen vurderede, at indkøbscentralen havde handlet i strid med udbudsreglerne ved ikke at have vægtet eller prioriteret alle tildelingskriterier. Der var også sket en sammenblanding af udvælgelses- og tildelingskriterierne. Styrelsen fandt, at dette var i strid med udbudsreglerne. Endelig vurderede styrelsen, at det var i strid med udbudsreglerne, at en række produkter i udbudsmaterialet var beskrevet med henvisning til et fabrikat med tilføjelse af ”eller tilsvarende produkt”. Styrelsen bemærkede, at brug af henvisning til et fabrikat med tilføjelsen af ”eller tilsvarende produkt” kun er berettiget, når det kan godtgøres, at det ikke er muligt at beskrive kontraktens genstand på anden måde.

Udbyder fulgte styrelsens anbefaling om at annullere udbuddet.

Udbud var ikke skræddersyet

Styrelsen modtog en klage over et udbud af pladetests til urinprøvekontrol. Klager mente, at en udbyder havde skræddersyet et udbud til en bestemt leverandør.

Udbyder havde krævet, at tilbudsgivere skulle have en vis økonomisk og finansiel kapacitet. Udbyder begrundede kravet med, at de ville være sikre på at kunne få leveret tilstrækkelige mængder. Krav, der stilles i forbindelse med prækvalifikation eller til tekniske specifikationer, skal være saglige, proportionale og relevante i forhold til den konkrete opgave. Krav, der isoleret set er lovlige, kan være i strid med udbudsreglerne, hvis kravene er skræddersyede til en bestemt leverandør. Dette følger af ligebehandlingsprincippet. Det forhold, at udbyders krav kun opfyldes af en enkelt eller nogle få leverandører, udgør ikke i sig selv en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. Det er derfor ikke i strid med udbudsreglerne at stille krav, som kun en enkelt leverandør kan opfylde, når disse krav er saglige, relevante og proportionale.

Styrelsen fandt, at udbyders krav var saglige, relevante og proportionale. Der var i den konkrete sag indkommet seks tilbud, der syntes at opfylde betingelserne. Dette talte endvidere imod, at kravene var skræddersyede. Styrelsen fandt derfor ikke grund til at udtale kritik.

Udbud af IT-system var korrekt annonceret

En engelsk virksomhed klagede til styrelsen over et udbud af et IT-system til elektronisk overvåget afsoning – såkaldte ”elektroniske fodlænker”.

Klager mente, at udbuddet ikke var annonceret korrekt i TED⁴, da den engelske annonce var blank. Klager mente også, at reglerne var overtrådt på grund af tre forhold. For det første var materialet alene på dansk. For det andet havde udbyderen stillet krav om, at virksomhederne skulle overholde en række danske love. For det tredje var fristen for prækvalifikation mindre end 37 dage, regnet fra annoncens offentliggørelse i TED.

Styrelsen søgte i TED og fandt, at udbuddet var annonceret både på dansk og på engelsk. Herudover udtalte styrelsen, at det efter udbudsreglerne er tilladt at udarbejde materialet alene på udbyderens eget sprog og at stille krav til overholdelse af national lovgivning. Endeligt udtalte styrelsen, at fristen for prækvalifikation regnes fra datoen for afsendelse af annoncen og ikke fra offentliggørelsen. Styrelsen fandt derfor ikke anledning til at kritisere udbyderen.

Ingen valgfrihed i udbud om rammeaftaler

I forbindelse med en kommunes udbud af en række rammeaftaler med tekniske rådgivere modtog styrelsen en klage.

4

TED (Tenders Electronic Daily) er et supplement til EU-Tidende, hvor udbudsbekendtgørelser m.v. skal offentliggøres.

Udbyder ville indgå en række rammeaftaler med tekniske rådgivere om varetagelsen af opgaver på forskellige bygningstyper. For hver type ønskede udbyder minimum tre rammeaftaler. Af annoncen fremgik det, at ”kommunen har valgfrihed mellem de firmaer med hvem, der er indgået rammeaftaler”. Klageren mente, at dette var i strid med bestemmelsen om rammeaftaler i direktivet.

Kommunen oplyste, at den planlagde at indgå rammeaftaler med flere virksomheder, hvor alle vilkår var fastlagt på forhånd. Der ville således ikke blive tale om at holde miniudbud forud for tildeling af de konkrete kontrakter. Kontrakterne ville derfor blive indgået på baggrund af rammeaftalernes vilkår og de fastsatte tildelingskriterier. Kommunen erkendte, at annoncens formulering om valgfrihed kunne være misvisende. De eksakte vilkår for kontrakttildeling ville fremgå af udbudsmaterialet.

Styrelsen fandt, at en formulering, der giver valgfrihed mellem de enkelte virksomheder, som er part i rammeaftalen, ikke kan rummes indenfor udbudsdirektivet. Ej heller i tilfælde, hvor konkurrencen ikke genåbnes. Styrelsen bad derfor kommunen om at korrigere annoncen og give en ny frist for at søge om deltagelse.

Kommunen imødekom styrelsens anbefaling.

Avance var uegnet som tildelingskriterium

Styrelsen modtog en klage over et udbud af AV-materialer til en række biblioteker på Sjælland. Udbuddet omfattede levering af musik-CD'er, lydbøger, CD-rom, DVD, video og konsolspil.

Udbyderen havde opstillet seks kriterier til evaluering af tilbuddene. Et af kriterierne var ”tilbudt videresalgssavance og enhedspriser”. Klager mente, at det var i strid med reglerne at kræve, at virksomhederne skulle konkurrere på deres avancer.

Styrelsen udtalte, at udbyderne har pligt til at opstille klare, entydige og fuldstændige tildelingskriterier. Kriterierne skal gøre det muligt at sammenligne tilbudene og vurdere dem objektivt. Når tildelingskriteriet er det økonomisk mest fordelagtige tilbud, skal de fastsatte underkriterier have til formål at være egnede til at identificere, hvilket tilbud der er det økonomisk mest fordelagtige.

Styrelsen fandt, at avancen ikke kan være et egnet kriterium. Dette skyldes, at priserne for AV-materialer bliver regnet på grundlag af indkøbspriserne for produkterne, virksomhedernes omkostninger og videresalgssavancen.

Størrelsen af selve avancen afhænger af to elementer: de priser, som produkterne bliver købt for, og de øvrige omkostninger, som virksomhederne har. Avancen udgør således ikke i sig selv den pris, som udbyderen skal betale for det ønskede produkt.

Styrelsen fandt også, at der var problemer med fire af de andre kriterier. Tre af kriterierne var formuleret uklart. Et kriterium – ”ikke-kapitaliserbare mindre forbehold” – var ulovligt, da forbehold ikke kunne bruges som grundlag for konkurrencen.

Styrelsen bad derfor udbyderen om at annullere udbuddet. Udbyder imødekom dette.

Opfordring til tre om at afgive bud var for få

I forbindelse med et begrænset udbud om totalrådgivning modtog styrelsen en klage.

Udbyder havde i forbindelse med afholdelse af en konkurrence om totalrådgivning med honorartilbud og projektforslag på et nyt medie- og kulturhus modtaget 23 ansøgninger om deltagelse. Udbyder havde i sin annonce anført, at man ville udvælge tre ansøgere til at komme med et projektforslag. Af de 23 ansøgere var ni kvalificerede. Udbyder valgte tre firmaer til at udarbejde forslag.

Styrelsen udtalte, at det mindste antal deltagere efter direktivet skal være fem. Da annoncen havde fastsat, at kun tre teams ville blive opfordret til at afgive bud, henstillede styrelsen, at udbuddet blev annulleret, og at proceduren gik om. Udbyder annullerede herefter udbuddet.

Udbud af kørsel var korrekt beskrevet

En forbigået tilbudsgiver klagede til styrelsen over et amts udbud af kørsel.

Klagen drejede sig om to forhold: at kørsel på basis af limousinebevillinger ikke blev sidestillet med taxabevillinger, og at kørselens betegnelse som ”almindelig rutekørsel” ikke var korrekt.

Taxa- og limousinebevillinger giver ikke samme adgang til at befordre personer, og amtet var derfor berettiget til at ønske vognmænd med taxabevillinger og ikke limousinebevillinger. Henvisningen til almindelig rutekørsel var ikke en henvisning til regler men blot en sproglig forklaring på, hvad der skulle køres. Styrelsen fandt derfor ikke anledning til at udtale kritik af disse to forhold. Styrelsen blev dog opmærksom på, at udbyder havde forbeholdt

sig retten til at annullere hele eller dele af udbuddet. Endvidere blev styrelsen opmærksom på, at tildelingskriterierne ikke var vægtet. Dette er i strid med direktivet. Styrelsen påtalte disse forhold.

Tilbud om kabiner blev vurderet korrekt

En engelsk virksomhed klagede i regi af PPN til styrelsen over et udbud af en dekontamineringskabine. Efter klagers opfattelse havde udbyder ved vurdering af tilbuddene inddraget elementer, som ikke var nævnt i udbudsmaterialet.

Ved anvendelsen af kriteriet ”Teknisk løsning og design” havde udbyder lagt vægt på, at klagers kabine var tungere end den valgte. Hertil kom, at udbyder havde brug for en simpel kabine, der kun skulle bruges til dekontaminering af overfladekontamineret materiale. Klagers kabine var mere avanceret. Styrelsen fandt, at det klart fremgik af udbudsmaterialet, at disse to forhold ville blive tillagt betydning ved valg af tilbud. Hvad angik kriteriet ”systemomkostninger”, mente klager, at udbyder havde inddraget driftsomkostninger i vurderingen af tilbuddene, uden at det fremgik af udbudsmaterialet. Det fremgik dog klart af en beregningsoversigt, at udbyder alene havde inddraget prisen på kabinen samt prisen for den efterfølgende service.

Styrelsen vurderede derfor, at kriteriet var anvendt i overensstemmelse med beskrivelsen i udbudsmaterialet. Styrelsen fandt derfor ikke grund til at kritisere udbyderen.

Opgave om rengøring skulle i EU-udbud

I forbindelse med en fødevareregions udbud af rengøring og vinduespolering blev der klaget over, at opgaven var så omfattende, at den måtte være omfattet af EU’s udbudsregler. Samtidig mente klager, at fristen for at rekvirere udbudsmaterialet var for kort, og at det ikke var beskrevet, hvor lang kontraktperioden var.

Styrelsen kom frem til, at fødevareregionen havde beregnet kontraktværdien forkert, da fødevareregionen havde regnet kontraktens værdi som den anslåede årlige pris. Der var tale om en tidsubegænset kontrakt uden en fastsat samlet pris. Kontraktværdien skal derfor fastsættes til den forventede månedlige værdi ganget med 48. Når kontraktværdien blev beregnet korrekt, medførte det, at der skulle afholdes et EU-udbud.

Under styrelsens behandling blev udbyders forudsætninger for udbuddet væsentligt ændret. Udbyder annullerede derfor udbuddet. Aftalen ville i stedet for blive udbudt i et EU-udbud på et senere tidspunkt.

Udbud om kemikalier var ikke skræddersyet

I forbindelse med et udbud om indkøb af kemikalier til rensning af spildevand modtog styrelsen en klage. Klager mente, at det afholdte udbud var skræddersyet til en bestemt leverandør af det ønskede kemikalie.

Styrelsen kom frem til, at der ikke var noget i det forelagte materiale, der pegede i retning af, at udbuddet skulle være skræddersyet til én bestemt tilbudsgiver. Styrelsen fandt dog, at der var en fejl i den formel, der blev benyttet til at komme frem til det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Fejlen var dog først fremkommet i udbudsmaterialet og havde derfor ikke haft betydning ved prækvalifikationen. Styrelsen fandt i øvrigt ikke anledning til at udtale kritik på baggrund af klagen.

Styrelsen henstillede derfor til udbyder, at der blev udsendt et retselsesblad til de prækvalificerede, samt at fristen for afgivelse af tilbud blev forlænget med en passende periode.

Vinderprojekt om kirkecenter opfyldte krav i udbuddet

Styrelsen modtog en klage over et udbud om et kirkecenter. Klagen omfattede to forhold ved konkurrencen: Udbuddet stillede et ufravigeligt krav om mulighed for etapeopdeling af byggeriet og satte formelle regler for aflevering af tilbud.

Klagerne mente ikke, at vinderprojektet realistisk kunne opdeles. Klagerne mente heller ikke, at vinderprojektet opfyldte betingelserne med hensyn til honorar, da oplysningerne ikke var indleveret anonymt i særskilt forseglet kuvert som krævet. I stedet indgik oplysningerne i projektets konkurrence-mappe.

Styrelsen udtalte, at udbuddet ikke stillede krav om et antal etaper i projektet, men alene om, at en sognegård skulle være indeholdt i en evt. 1. etape. Udbyder oplyste, at vinderforslaget rummede 3-4 muligheder for at opdele i etaper. Herunder en løsning, der omfattede sognegård. Styrelsen vurderede derfor, at forslaget opfyldte betingelserne, uanset om forslaget til opdeling i øvrigt var uhensigtsmæssigt. Med hensyn til tilbuddet på honorar lagde styrelsen til grund, at det alene var den anlægsøkonomiske beregning i vinderprojektet, der indgik i projektets konkurrence-mappe. Tilbud på honorar var derimod indleveret anonymt i forseglet kuvert.

Styrelsen fandt på dette grundlag, at tilbuddet var i overensstemmelse med udbudsmaterialet.

Boligselskab måtte ikke kun tildele efter pris

I forbindelse med et boligselskabs udbud af rådgivningsydelsen ved renovering af en ejendom modtog styrelsen en klage.

Udbuddet var ikke afholdt som et EU-udbud. Udbyder havde benyttet sagkyndig bistand til vurdering af opgavens værdi. Den sagkyndige var nået frem til, at opgaven om rådgivning lå under direktivets tærskelværdi, da byggeriets anslåede værdi var på ca. 25 mio. kr.

Styrelsen fandt, at selskabet ved at anvende sagkyndig bistand havde levet op til forpligtelsen om at anvende sit bedste skøn. Boligselskabet var således ikke forpligtet til at overholde direktivets detaljerede regler. EF-Traktatens principper skulle dog overholdes. Tildelingskriteriet var ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”. Undervejs blev boligselskabet opmærksom på, at de ikke havde opremset en række underkriterier. Selskabet antog derfor, at tildelingskriteriet var ”den laveste pris”. Herefter indledte selskabet forhandlinger med den lavestbydende.

Efter styrelsens opfattelse indikerede brugen af kriteriet ”det økonomisk mest fordelagtige bud”, at der ville blive lagt vægt på flere elementer. Det var ikke rimeligt at antage, at tilbudsgiverne på baggrund af de manglende underkriterier burde have vist, at ordren ville blive tildelt tilbuddet med den laveste pris. Dermed levede udbuddet samlet set ikke op til traktatens principper om ligebehandling og gennemsigtighed. Derfor henstillede styrelsen, at udbuddet blev annulleret. Henstillingen blev fulgt, og opgaven blev udbudt på ny.

Krav om klar beskrivelse af udbud – også under tærskelværdien

I et udbud under tærskelværdierne om vareindkøb af rengøringsprodukter mente en klager, at udbuddet ikke var gennemsigtigt.

Det fremgik ikke af udbudsmaterialet, om der skulle afgives samlet tilbud på alle varer på tilbudslisten, eller om der blot kunne afgives tilbud på enkelte varer.

Styrelsen vurderede, at en udbyder frit kan vælge at opdele ordren eller at tildele en samlet ordre. Udbyder burde dog på forhånd have fastlagt en procedure og underrettet tilbudsgiverne herom. Tilbudsgiverne kunne så have tilrettelagt deres tilbud i overensstemmelse hermed. En tilbudsgiver, der har en forventning om at få tildelt én samlet ordre, vil ofte afspejle denne forventning i den samlede tilbudspris.

Styrelsen fandt dog under henvisning til indkøbets størrelse (kontrakt på 30-40.000 kr.) ikke anledning til at forfølge sagen yderligere.

Udbud blev annulleret pga. uklar opgavebeskrivelse

Styrelsen modtog en klage over et hospitals udbud af indkøb af udstyr. Klager mente bl.a., at hospitalet ikke var berettiget til at bruge hasteproceduren. Klager mente også, at beskrivelsen af opgaven var utilstrækkelig, og at der var modstridende oplysninger i udbudsbekendtgørelsen.

Styrelsen udtalte, at hasteproceduren kan bruges, når det ikke er muligt at overholde de sædvanlige frister. Det er dog et krav, at det ikke skyldes udbyders egne forhold. I den konkrete sag havde en akut stigning i ventelisterne medført en ekstrabevilling. Styrelsen fandt ikke, at dette kunne tilskrives manglende rettidig omhu fra hospitalets side. Brug af hasteproceduren var derfor velbegrunderet. Styrelsen fandt derimod, at hospitalet ikke havde beskrevet den udbudte opgave tilstrækkeligt klart. Alle tilbudsgivere skal på baggrund af udbudsbetingelserne kunne afgive fyldestgørende tilbud. Ligeledes skal alle tilbudsgivere have nøjagtigt de samme oplysninger. Hospitalet havde endvidere forbeholdt sig ret til at tilpasse leverancen, hvis tilbuddene oversteg hospitalets bevilling. Styrelsen udtalte, at hospitalet måtte have en vis adgang hertil. Det følger dog af gennemsigtighedsprincippet og forbuddet mod forhandling, at hospitalet ikke må beskære leverancen væsentligt. I stedet kan hospitalet angive den bevillingsmæssige ramme i udbuddet.

Hospitalet annullerede herefter udbuddet.

Udbud af tandbehandling var i orden

I forbindelse med et amts udbud af tandbehandling mente en klager, at der ikke var overensstemmelse mellem udbudsannoncen og udbudsmaterialet.

Af annoncen fremgik det, at der ville blive indgået en rammeaftale med flere aktører. Det fremgik dog også, at der maksimalt ville være seks deltagere, idet der ville blive valgt tre tandlæger til udførelse af hver af de udbudte behandlinger. Det fremgik, at den samme tandlæge kunne blive valgt til flere behandlinger. Det var ikke direkte nævnt i annoncen, at det maksimale antal på seks tandlæger var en sum af de to udbudte behandlinger.

Styrelsen fandt ikke, at der var uklarhed om antallet af tilbudte kontrakter. Styrelsen fandt samtidig, at kravene til parallelle rammeaftaler var opfyldt, idet alle vilkår for at tildele behandlinger til tandlægerne fremgik af rammekontrakten. Styrelsen fandt derfor ikke grund til at udtale kritik af amtet.

Kommune var ikke forpligtet til udbud

Styrelsen modtog en klage over en kommunes opsigelse af en aftale om drift og vedligeholdelse af kommunens vejbelysning. Klager mente ikke, at opsigelsen var lovlig. Hvis den var, ville klager alligevel gerne have lov til at byde på opgaven.

Udbyder havde opsagt en aftale med klager om drift og vedligeholdelse af gadebelysning. Planen var, at et kommunalt ejet selskab skulle overtage opgaven. Udbyder oplyste, at opgaven var overdraget til et 100 pct. kommunalt ejet selskab. Bestyrelsesmedlemmerne i dette selskab var alle medlemmer af eller udpeget af kommunens byråd. Mere end 97 pct. af virksomhedens omsætning kunne henføres til kommunen.

Styrelsen udtalte, at kommunen ikke var forpligtet til at udbyde opgaven. Styrelsen henviste til, at der ikke er pligt til at udbyde opgaver, som en kommune udfører med sine egne ressourcer og tjenestegrene. Derudover er der – efter praksis fra EF-Domstolen – ikke pligt til at udbyde opgaver, der udføres af en virksomhed, der er ejet af kommunen. Det er dog et krav, at kommunen har samme mulighed for kontrol af denne virksomhed som med egne tjenestegrene, og at hovedparten af virksomhedens aktivitet udføres sammen med kommunen.

Styrelsen fandt på dette grundlag, at betingelserne var opfyldt for, at kommunen uden udbud kunne overdrage drift og vedligeholdelse af gadebelysning til den kommunalt ejede virksomhed.

Udbud var korrekt efter option gik ud

I forbindelse med en kommunes udbud af affaldscontainere modtog styrelsen en klage.

Udbyder havde i udbudsmaterialet opstillet krav om, at et unikt nummer skulle stå på den enkelte containers låg eller udvendigt på containeren. 2-3 uger før tilbudsfristen ændrede kommunen kravet til nummereringen. Udbyder ønskede af hensyn til muligheden for at aflæse nummeret under tømning, at dette skulle være placeret udvendigt bag på containeren.

Udbuddet indeholdt også en option på bortskaffelse af udtjente containere. Det fremgik ikke klart af udbuddet, hvilke krav der blev stillet til ”metode for bortskaffelse” af de udtjente containere, og hvordan de modtagne tilbud ville blive bedømt. Udbyder havde endvidere forbeholdt sig ret til ikke at gøre brug af det vindende tilbud på bortskaffelse.

Styrelsen fandt, at en ændring af kravet til placering af containerens nummering var acceptabel, når den var begrundet i tekniske forhold. Styrelsen fandt det tvivlsomt, om de generelle vilkår for benyttelse af en option var opfyldt. Der var ikke i udbuddet stillet krav om oplysninger om, hvorledes bortskaffelse af brugte containere skulle finde sted.

Da udbyder besluttede at lade optionen udgå, fandt styrelsen, at udbuddet overholdt reglerne.

Anbefalinger blev fulgt i fornyet udbud

Styrelsen modtog en klage over en kommunes udbud af bleer. Forinden havde kommunen annulleret et tidligere udbud. Klageren mente dog ikke, at det nye materiale havde taget højde for de anbefalinger, som styrelsen havde givet til det oprindelige udbudsmateriale.

Det oprindelige materiale havde bl.a. indeholdt:

- ▲ Henvisninger til bestemte varemærker
- ▲ En pligt for sælger til at levere indtil 6 mdr. efter aftalens udløb, hvis ikke et nyt udbud var afsluttet
- ▲ En option i forbindelse med kommunalreformen
- ▲ Et krav om elektroniske varekataloger og elektronisk fakturering via et specifikt system.

I det nye materiale var henvisningerne til bestemte varemærker fjernet. Pligten for sælger til at levere indtil 6 mdr. efter aftalens udløb var nu udgået. Optionen i forbindelse med kommunalreformen var blevet beskrevet, så den nu var klar nok til opfyldte reglerne i direktivet. Slutteligt var kravet om elektroniske varekataloger og fakturaer blevet ændret, så der ikke længere blev stillet særlige krav til systemet.

Styrelsen fandt ikke anledning til at udtale kritik af det nye udbudsmateriale.

Opgave skulle ikke i EU-udbud

Styrelsen modtog en klage over, at et museums opgave med løft og transport af en ubåd ikke havde været i udbud.

Ifølge museet var der tale om tre forskellige opgaver; to transportopgaver og en bygge- og anlægsopgave. For hver af de to transportopgaver havde museet indhentet tre underhåndsbud. Museet indgik herefter kontrakter med to for-

skellige tilbudsgivere. De to opgaver lå både samlet set og hver for sig under EU's tærskelværdi for tjenesteydelser. På bygge- og anlægsopgaven var indhentet to underhåndsbud, hvorefter kontrakt blev indgået. Kontraktværdien lå ligeledes under EU-tærskelværdien for bygge- og anlægsopgaver.

Styrelsen fastslog, at udbudsdirektivets regler ikke finder anvendelse, når kontraktens værdi ligger under EU's tærskelværdi. Styrelsen noterede sig videre, at der på alle opgaver var indhentet flere underhåndsbud. Eftersom styrelsen generelt ikke behandler klager over tilbudsloven eller sager, hvor der er indgået kontrakt, gik styrelsen ikke nærmere ind i selve forløbet omkring kontraktindgåelserne. Klager blev i stedet henvist til Klagenævnet for Udbud.

Vejledende udtalelser

Krav om hjemsted er ikke i orden

Et amt udbød grå stær operationer. Dette skete i begrænset udbud til øjenlæger med praksisadresse i amtet. Herved blev læger, der ikke havde etableret praksis inden for amtets grænse, afskåret fra at afgive tilbud.

Styrelsen udtalte, at grå stær operationer er en tjenesteydelse omfattet af bilag II B. Udbud af bilag II B-ydelser skal ikke følge de detaljerede procedurer i direktivet. Udbyder skal dog overholde ligebehandlingsprincippet. Det betyder, at alle aktuelle og potentielle tilbudsgivere skal have samme vilkår og betingelser for at afgive bud.

På denne baggrund fandt styrelsen, at det er i strid med udbudsreglerne at stille krav om bopæl i amtet. Der var dog ikke noget til hinder for, at amtet ved tildeling af kontrakten kunne lægge vægt på den enkelte patients afstand til operationsstedet eller på transportomkostninger.

Udnyttelse af optioner var i orden

I år 2000 havde en kommune indgået 4-årige aftaler om rengøring. Aftalerne var i år 2004 blevet forlænget med ét år. Kommunen oplyste, at man både i udbudsbekendtgørelsen, selve udbudsmaterialet og i de indgåede kontrakter havde indsat en option på forlængelse af kontrakterne på to gange ét år.

Styrelsen udtalte, at forlængelsen af udbudspligtige kontrakter kunne være forudset ved det oprindelige udbud. Dette kan fx ske ved at indsætte en option i kontrakten. De pågældende optioner var tilstrækkeligt præcise til at opfylde kravene i henhold til udbudsreglerne.

Styrelsen vurderede derfor, at kommunen lovligt kunne udnytte optionen på forlængelse af rengøringskontrakterne.

Krav om etisk eller religiøst værdigrundlag ikke tilladt

I forbindelse med et muligt udbud af en social institution blev styrelsen bedt om at vurdere, om det er lovligt at stille krav om, at driften udføres i overensstemmelse med et etisk eller religiøst værdigrundlag.

Udbudsreglerne hindrer ikke, at udbyder af hensyn til brugernes behov stiller krav til den daglige drift af en social institution. Efter styrelsens opfattelse kan kravet udformes, så det fremgår, at opgaven skal udføres i forhold til borgere, der har et særligt etisk eller religiøst værdigrundlag. Ydelsen skal dog beskrives objektivt. Fx at driften skal omfatte deltagelse i weekendljre, temadage, afholdelse af andagter og ledsagelse til gudstjeneste.

Styrelsen udtalte, at et krav om, at tilbudsgiver eller dennes ansatte deler eller deltager i et etisk eller religiøst værdigrundlag, derimod må antages at stride mod EF-Traktaten. Tildeling af kontrakten skal ske efter klare, entydige og fuldstændige kriterier, som gør det muligt at sammenligne tilbuddene og vurdere dem objektivt. Et etisk eller religiøst værdigrundlag, en tro eller en livsanskuelse vil ikke kunne anvendes som kriterium for valg af tilbud.

Tandregulering er en bilag II B-ydelse

I forbindelse med et udbud af tandregulering udtalte styrelsen, at dette er en bilag II B-tjenesteydelse. Indgåelse af denne type kontrakter skal ikke ske efter udbudsdirektivets detaljerede procedureregler. Der gælder dog regler om tekniske specifikationer. Udbyder skal også følge EF-Traktatens principper, herunder om ligebehandling og gennemsigtighed.

Overholdelse af disse principper indebærer formentlig, at udbyder skal kontakte et passende antal virksomheder eller på passende måde offentliggøre sine intentioner. Hvad, der kan siges at være passende, afhænger af opgavens størrelse og karakter.

Der er altså ikke et entydigt krav om, at udbyder skal udbyde en sådan kontrakt, så alle interesserede tandlæger kan byde. Under visse omstændigheder vil det være tilstrækkeligt, at udbyder retter henvendelse til et passende antal tandlæger.

Kommunalreformen kan ikke udskyde udbudspligt

Styrelsen modtog en henvendelse om udskydelse af udbud af en rengøringsopgave. Udbyder ønskede at indgå en kontrakt med en privat part, indtil udbyder kunne afholde et samlet udbud med de kommuner, som udbyder skulle lægges sammen med.

Styrelsen udtalte, der ikke er mulighed for at dispensere for udbudsreglerne. Heller ikke med den begrundelse, at kommunen stod overfor en kommunesammenlægning om et år. Styrelsen udtalte dog, at der ikke er en generel udbudspligt af alle kontrakter for en ordregivende myndighed. Det betyder i praksis, at såfremt udbyder hjemtager opgaven, vil det ikke være i strid med EU's udbudsregler at undlade at udbyde den. Det vil dog være en betingelse, at udbyder selv varetager opgaven. Styrelsen henviste slutteligt til vejledningen om udbud i forbindelse med kommunalreformen.

Hovedydelse afgør klassificering

I forbindelse med en kommunes køb af udendørsbelysning modtog styrelsen en henvendelse fra Kommunernes Landsforening. Spørgsmålet var, hvilken type af ydelse der ville blive tale om.

Kommunen stod overfor to valg. Enten ville den købe nye belysningsanlæg, elektricitet og vedligeholdelse, eller også ville den anvende de eksisterende belysningsanlæg, således at den alene skulle købe elektricitet og vedligeholdelse.

Styrelsen vurderede, at det skulle slås fast, hvad hovedydelsen ved en eventuel kontrakt ville være. I den konkrete sag var styrelsen tilbøjelig til at mene, at der i den første situation ville være tale om en bygge- og anlægsydelse. Derfor skulle kommunen følge enten udbudsdirektivets regler eller tilbudslovens regler, hvis tærskelværdien ikke var overskredet. I den anden situation ville det være afgørende, om værdien af tjenesteydelsen ”vedligeholdelse”, eller varen ”elektricitet” udgjorde den beløbsmæssigt største del. Afhængigt af denne vurdering skulle de relevante regler anvendes.

Kontraktberegning ved fibernet

Styrelsen modtog et spørgsmål om en kommunes etablering af et kommunenet.

Kommunen var blevet kontaktet af en virksomhed, der ønskede arealer stillet til rådighed til teknikhuse. Dette skulle ske i forbindelse med, at virksomheden var ved at etablere fibernetværk. Virksomheden tilbød, at såfremt

kommunen stillede arealerne gratis til rådighed, ville virksomheden gratis tilslutte 31 institutioner til nettet. I forbindelse med tilslutningen af disse institutioner tilbød virksomheden, at kommunens resterende 50 institutioner kunne tilsluttes for 5.524.000 kr.

Styrelsen vurderede, at tilslutning af institutioner til et fibernet var en tjenesteydelse. Såfremt kontraktens værdi således oversteg den relevante tærskelværdi, var kontrakten udbudspligtig.

Beregning af kontraktværdi ved tjenesteydelser

Et amt skulle i forbindelse med et projekt om rådgivning til iværksættere indkøbe konsulentydelse fra private rådgivere. Amtet regnede med at indkøbe ydelser for 6,7 mio. kr. over en periode på tre år. Udgifterne omfattede virksomhedsspecifik rådgivning af iværksættere og rådgivning om bl.a. økonomi, jura og markedsføring.

I forhold til tærskelværdien vurderede styrelsen, at det ikke var muligt at se på hvert enkelt indkøb af ydelser som en selvstændig kontrakt. Udbyderen burde derimod se på, om ydelserne kunne opdeles i forskellige kategorier af mere eller mindre ensartede ydelser. Det kunne fx være juridisk bistand, økonomi-bistand (revision) og markedsføring.

Når ydelserne var inddelt i grupper, skulle amtet skønne værdien for de enkelte grupper, og, såfremt den relevante tærskelværdi var overskrevet, udbyde i overensstemmelse med de relevante regler.

Ændring af betaling kunne ikke ske uden nyt udbud

En udbyder henvendte sig til styrelsen med et ønske om at ændre en allerede indgået kontrakt. Den private leverandør ville opsiges kontrakten, såfremt udbyder ikke kunne ændre den årlige betaling.

I kontrakten var der mulighed for at regulere betalingen med en procentsats, der blev fastsat af Restaurationsbranchens Fællesforbund (RBF). Denne procentsats lå væsentligt under det, som udbyder ønskede at regulere kontrakten med.

Styrelsen udtalte, at en ændring, som den udbyder ønskede, ville udløse et krav om et nyt udbud. Udbyder valgte derfor at modtage opsigelsen fra den private leverandør og udbyde kontrakten på ny.

14.4 DANSKE DOMME OG KENDELSER FRA EF-DOMSTOLEN

I 2005 har danske domstole afgjort to sager om udbud. EF-Domstolen har afgjort 16 sager på området, se tabel 14.1. Udvalgte afgørelser er gengivet nedenfor.

Tabel 14.1: Afgørelser fra EF-Domstolen og Retten i Første Instans i 2005

Nr.	Navn	Regler	Dato
C-331/04	ATI EAC m.fl.	Dir. 92/50 og 93/38	24. november 2005
C-29/04	Kommissionen mod Østrig	Dir. 92/50	10. november 2005
C-187/04-188/04	Kommissionen mod Italien	Dir. 93/37	27. oktober 2005
C-234/03	Contse	Dir. 92/50	27. oktober 2005
C-525/03	Kommissionen mod Italien	Dir. 92/50, 93/36, 93/37 og 93/38	27. oktober 2005
C-264/03	Kommissionen mod Frankrig	Dir. 92/50	20. oktober 2005
C-458/03	Parking Brixen	Dir. 92/50 og art. 43, 49 og 86	13. oktober 2005
C-129/04	Espace Trianon og Sofibail	Dir. 89/665	8. september 2005
C-231/03	Coname	Art. 43, 49 og 81	21. juli 2005
C-462/03-463/03	Strabag	Dir. 93/38	16. juni 2005
C-15/04	Koppensteiner	Dir. 89/665	2. juni 2005
C-394/02	Kommissionen mod Grækenland	Dir. 93/38	2. juni 2005
C-21/03-34/03	Fabricom	Dir. 92/50, 93/36, 93/38 og 93/38	3. marts 2005
C-414/03	Kommissionen mod Tyskland	Dir. 92/50	3. marts 2005
C-84/03	Kommissionen mod Spanien	Dir. 93/36 og 93/37	13. januar 2005
C-26/03	Stadt Halle	Dir. 92/50 og 89/665	11. januar 2005

Vestre Landsrets kendelse af 28. februar 2005, Entreprenørfirmaet Harry Andersen & Søn A/S mod Vejle Amt

Vejle Amt havde afholdt et udbud efter tilbudsloven om opførelse af et vejanlæg. Tildelingskriteriet var laveste pris. Da fristen for at give tilbud udløb, var repræsentanter for tilbudsgiverne til stede i det lokale, hvor tilbudene skulle åbnes. En repræsentant for endnu en tilbudsgiver ringede til udbyderen og bad om, at fristen for indlevering af tilbud blev udsat 15 minutter, da han sad fast i trafikken. Dette ønske imødekom udbyderen og gav de repræsentanter, der var mødt op, besked. Efter den udskudte frist blev de indkomne tilbud åbnet. Det tilbud, der var indkommet efter den oprindelige frist, var billigst, og amtet indgik kontrakt med denne tilbudsgiver.

En af de forbigåede tilbudsgivere indbragte sagen for Klagenævnet for Udbud. Klagenævnet udtalte i sin kendelse af 21. november 2003, at amtet havde overtrådt tilbudslovens § 6, stk. 1, om ligebehandling. Denne afgørelse indbragte amtet for Vestre Landsret. Amtet mente ikke, at man havde handlet i strid med ligebehandlingsprincippet. Amtet henviste til, at man havde overholdt tilbudslovens § 5, hvorefter man var forpligtet til at ”udnytte de muligheder, der findes for at skabe tilstrækkelig konkurrence”.

Landsretten slog dog fast, at det var i strid med ligebehandlingsprincippet at forlænge fristen og stadfæstede Klagenævnets afgørelse. Herefter er det nu op til Klagenævnet at afgøre et eventuelt erstatningskrav.

Højesterets Dom af 31. marts 2005, European Metro Group

Ørestadsselskabet I/S (ØSS) udbød en totalentreprise om metroens første etape. Det skete ved udbud efter forhandling efter forsyningsvirksomhedsdirektivet (FSVD). Seks konsortier afgav tilbud, og kontrakten blev tildelt Copenhagen Metro Construction Group (Comet).

En tilbudsgiver (EMG) gik til Klagenævnet med påstand om en række overtrædelser af udbudsreglerne, bl.a. at:

- ▲ ØSS gav mulighed for at afgive alternative bud, selvom der ikke var fastsat tilstrækkelige minimumskrav.
- ▲ ØSS ikke havde vurderet EMG's tilbud korrekt, idet en rabat var blevet overset.
- ▲ En tilbudsgiver, Copenhagen Mini Metro Group – Civilworks (CMG), havde fået en fortrinnsstilling, idet CMG havde anvendt samme rådgivere som ØSS – både mht. ingeniør- og arkitektbistand.

Ingeniørfirmaet havde bistået ØSS med at udarbejde miljøkrav og rådgivet herom under evalueringen af de indkomne tilbud. Som rådgiver for CMG havde firmaet dog ikke rådgivet om miljøforhold eller tilbuddets kommercielle forhold. Arkitektfirmaet havde fungeret som intern rådgiver for ØSS i arkitektoniske spørgsmål ved siden af den egentlige rådgiver. Som rådgiver for CMG havde firmaet deltaget i udarbejdelsen af tilbuddet.

Klagenævnet afviste de fleste af EMG's påstande. Bl.a. fandt nævnet ikke, at arkitekt- og ingeniørfirmaets dobbeltroller havde givet CMG en fortrinsstilling. Klagenævnet fandt imidlertid, at der var henvist til så upræcise bestemmelser for at afgive alternative tilbud, at FSVD ikke var overholdt på dette punkt. Overtrædelsen var dog ikke grund nok til at annullere udbuddet.

EMG gentog de fleste påstande ved en sag ved Østre Landsret. EMG nedlagde her også påstand om erstatning.

Landsretten slog fast, at det ikke i sig selv er en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, at en ordregiver og en tilbudsgiver anvender samme rådgiver. Landsretten fandt dog ud fra en samlet vurdering, at det var i strid med ligebehandlingsprincippet, at ingeniørfirmaet havde deltaget i evalueringen af tilbuddene med hensyn til miljøspørgsmål, og at ØSS havde overset en rabat hos EMG. Landsretten var endvidere enig med Klagenævnet i, at mindstekravene i forbindelse med afgivelse af alternative tilbud var for upræcise. Landsretten frifandt ØSS på de øvrige punkter.

EMG fik ikke tilkendt erstatning, da overtrædelserne havde været uden reel betydning for konkurrencen.

Højesteret tiltrådte i det store og hele Landsrettens dom. Højesteret fandt det således ikke godtgjort, at EMG ville have fået kontrakten, hvis ØSS havde overholdt udbudsreglerne. Der var derfor ikke grundlag for at tilkende erstatning for mistet fortjeneste. Det kunne heller ikke antages, at EMG ville have undladt at afgive tilbud, hvis de havde kendt til ingeniørfirmaets dobbeltrolle. EMG fik derfor heller ikke tilkendt erstatning for udgifterne ved at deltage i konkurrencen.

EF-Domstolens kendelse af 11. januar 2005, Stadt Halle

Den tyske kommune, Stadt Halle, gav en virksomhed til opgave at udarbejde et forprojekt for behandling, nyttiggørelse og bortskaffelse af kommunens affald. Det skete uden et forudgående udbud. Kommunen besluttede samtidig, ligeledes uden udbud, at forhandle med virksomheden om en kontrakt vedr. bortskaffelse af kommunalt restaffald. Kommunen ejede ca. 75 pct. af virksomheden. De øvrige ca. 25 pct. tilhørte et privat anpartsselskab.

En anden virksomhed fik kendskab til, at kontrakten var tildelt uden udbud. Den klagede til et lokalt klageorgan med påstand om, at kommunen skulle udbyde opgaven. Kommunen påstod, at klageorganet skulle afvise sagen, da der ikke efter tysk ret var adgang til at klage, når ordregiver har besluttet ikke at udbyde. Klager fik medhold, hvorefter kommunen ankede sagen. Ankeinstansen stillede i den forbindelse EF-Domstolen en række præjudicielle spørgsmål, der i hovedtræk kan opsummeres således:

- ▲ Kontrolldirektivet (direktiv 89/665) indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre en hurtig og effektiv adgang til at indgive klage over en ordregivers beslutning. Omfatter denne forpligtelse også, at der skal være adgang til at klage over beslutninger, der er truffet uden for rammerne af en formel udbudsprocedure og inden afholdelse af et formelt udbud?
- ▲ Hvad forstås der ved en ”in-house” ydelse?

Domstolen udtalte, at der skal være adgang til at klage over enhver beslutning fra en udbyder, som denne træffer i forbindelse med en offentlig kontrakt, og som kan have retsvirkninger. Det gælder uanset, om beslutningen er truffet uden for rammerne af en formel udbudsprocedure eller inden afholdelse af et formelt udbud. Klageadgangen omfatter altså også beslutningen om, hvorvidt en kontrakt er omfattet af pligten til at udbyde.

Domstolen slog videre fast, at udbudsdirektivet finder anvendelse, når en udbyder ønsker at indgå en skriftlig, gensidigt bebyrdende aftale med et organ, som er juridisk forskelligt fra udbyder selv.

Det står dog en udbyder frit for selv at udføre opgaverne in-house – dvs. med egne administrative, tekniske eller andre ressourcer. Her er udbud ikke påkrævet.

Det er heller ikke altid obligatorisk at afholde udbud, når udbyder giver kontrakten til et organ, der er en selvstændig juridisk person. Tilfælde, hvor udbyder kan føre en kontrol med det selvstændige organ, der svarer til den kontrol, udbyder fører med sine egne tjenestegrene, og hvor det selvstændige organ udfører hovedparten af sin virksomhed sammen med den eller de udbydere, det ejes af, betragtes som in-house.

Men når en privat virksomhed ejer en andel af kapitalen i et selskab, er det under alle omstændigheder udelukket, at udbyder kan føre en sådan kontrol med dette selskab. Det gælder også, selvom den private virksomhed kun har en minoritetsandel. Tildeling af en kontrakt til et sådant halvoffentligt selskab uden udbud er derfor i strid med udbudsreglerne. Der er altså i sådanne tilfælde ikke tale om en in-house ydelse.

EF-Domstolens kendelse af 3. marts 2005, Fabricom

Efter belgisk ret er en virksomhed udelukket fra at byde på en offentlig opgave, når den har deltaget i det forberedende arbejde i forbindelse med udbuddet af denne opgave.

En belgisk virksomhed – Fabricom – mente, at dette var i strid med princippet om ligebehandling. Den anlagde sag ved en belgisk domstol, som gav spørgsmålet videre til EF-Domstolen.

EF-Domstolen udtalte, at udbydere efter udbudsdirektiverne har pligt til at følge ligebehandlingsprincippet. Ved et udbud indebærer dette, at en udbyder skal behandle alle de bydende lige.

Ifølge Domstolen kan en virksomhed, der har udført forberedende arbejde i forbindelse med en offentlig opgave, have påvirket betingelserne i udbuddet til gunst for sig selv. Virksomheden kan også have opnået en fordel, som den kan gøre brug af, når den udformer sit tilbud. Det vil være i strid med ligebehandlingsprincippet uden videre at lade en sådan virksomhed deltage på lige fod med andre bydende, da alle bydende skal sikres lige vilkår.

En virksomhed, der har udført forberedende arbejde, skal dog have mulighed for at bevise, at den ikke har fået en viden, der kan fordreje konkurrencen mellem de bydende. En regel som den belgiske, der ubetinget fratager virksomheden muligheden for at deltage, er for vidtgående. En sådan regel kan medføre, at en virksomhed bliver udelukket fra et udbud, uden at dens deltagelse ville have indebåret nogen risiko for konkurrenceforvriddning.

Domstolen fastslog derfor, at regler om ubetinget udelukkelse er i strid med udbudsdirektiverne. Domstolen mente videre, at en udbyder ikke kan vente til tidspunktet for evalueringen af tilbuddene med at tage stilling til, om en virksomhed skal udelukkes. Udbyder skal i stedet træffe denne beslutning så tidligt som muligt.

Hvis en udbyder har adgang til at vente, vil virksomhedens mulighed for at klage i rimelig tid før tildelingsbeslutningen blive ringere. Dette vil skade klagesystemets effektivitet.

EF-Domstolens kendelse af 21. juli 2005, Coname

En italiensk kommune havde indgået en to-årig kontrakt med et selskab, Coname, om drift og overvågning af kommunens metangassystem. Efter et år meddelte kommunen, at kontrakten nu var givet til et andet selskab. Det selskab, der havde fået kontrakten, var et selskab, der var ejet af den provins,

kommunen lå i, samt af alle de kommuner, der lå i provinsen. Den pågældende kommune ejede 0,97 pct. af kapitalen i det selskab, der fik kontrakten. Coname anlagde sag, da det mente, at kontrakten var udbudspligtig.

EF-Domstolen slog fast, at der var tale om en koncessionskontrakt, og at tildelingen derfor ikke var omfattet af udbudsdirektiverne.

Domstolen blev spurgt om tildelingen af kontrakten var i overensstemmelse med EF-Traktatens artikel 43, 49 og 81. Artikel 43 og 49 handler om den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser. Derimod indeholder artikel 81 et forbud mod virksomheders adfærd, der har til formål eller følge at hindre, begrænse eller forstyrre konkurrencen inden for EU. Domstolen slog fast, at artikel 81 i princippet ikke gælder for koncessionskontrakter.

Til gengæld skal tildelingen af en koncession opfylde det grundlæggende krav om gennemsigtighed. Virksomheder, der måtte have interesse i at få tildelt kontrakten, skal derfor have mulighed for at give deres interesse til kende. Objektive omstændigheder kan dog begrunde en forskelsbehandling. Fx hvis værdien af kontrakten er så ringe, at den må antages ikke at have interesse for andre virksomheder. Domstolen slog endelig fast, at en af de objektive omstændigheder, der kan være tale om, kan være en udbyders mulighed for at udøve kontrol med koncessionshaveren. I den konkrete sag var ejerandelen dog alt for lav til, at der kunne være tale om en sådan kontrol.

EF-Domstolens kendelse af 13. oktober 2005, Parking Brixen

En italiensk kommune havde ved en koncession tildelt driften af to parkeringspladser til et selskab, der var oprettet og ejet af kommunen. Et privat selskab lagde sag an, da det mente, at kontrakten burde have været i udbud. Kommunen mente, at der var tale om en in-house ydelse. Selskabet var omdannet fra en ”særlig virksomhed” til et aktieselskab, og man havde herefter udvidet formålet for selskabet og pålagt selskabet en pligt til at give adgang til kapitaltilførsel fra anden side. Domstolen slog på dette grundlag fast, at der ikke var tale om en in-house ydelse. Der kunne ikke føres den nødvendige kontrol.

Et af hovedelementerne ved en koncession er, at det selskab, der har fået koncessionen, skal have den økonomiske risiko. Da selskabet, der havde fået retten til drift af parkeringspladserne, havde overtaget risikoen ved driften, var der tale om en koncession. Selskabet skulle nemlig betale et årligt beløb til kommunen mod at få retten til at kræve betaling fra brugerne af pladsen.

EF-Domstolen slog fast, at en koncessionskontakt ikke er omfattet af tjenesteydelsesdirektivet (dette gælder også i det nye udbudsdirektiv).

Men Domstolen udtalte også, at blot fordi kontrakten ikke skulle udbydes efter direktivet, betød dette ikke, at den ikke skulle konkurrenceudsættes. For at overholde de principper, der er fastlagt i Traktaten om ligebehandling, forbud mod forskelsbehandling og gennemsigtighed samt artikel 43 og 49, skulle kommunen derfor have konkurrenceudsat tildelingen af kontrakten.

EF-Domstolens kendelse af 27. oktober 2005, Contse

En sundhedsinstitution i Spanien afholdt to udbud om åndedræsterapi i hjemmet og andre metoder til understøttet respiration i to provinser. I udbudsbetingelserne var der bl.a. fastsat betingelser for deltagelse og kriterier for tildeling. Betingelserne for deltagelse bestod bl.a. i, at tilbudsgivere på tidspunktet for afgivelse af tilbud skulle råde over mindst et forretningslokale i den pågældende provinshovedstad. I kriterierne for tildeling indgik bl.a. den samlede årlige produktion, og hvor tæt produktionsanlæggene lå på de pågældende provinser. Hvis der var lighed mellem to tilbud, ville den tilbudsgiver, der tidligere havde haft opgaven, vinde.

EF-Domstolen slog fast, at selv om der er tale om bilag II B-ydelser, skal Traktatens principper om ligebehandling, gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling stadig overholdes. Hertil kommer, at en national foranstaltning skal opfylde fire betingelser for at være i overensstemmelse med EU-Retten:

1. Den skal anvendes uden forskelsbehandling.
2. Den skal være begrundet i almene hensyn.
3. Den skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål den forfølger.
4. Den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.

Der var ikke tale om, at foranstaltningerne blev anvendt forskelligt på nationale virksomheder, og virksomheder fra andre medlemsstater. Den spanske institution påberåbte sig hensynet til folkesundheden og forsyningsikkerheden. Begge hensyn er i retspraksis blevet anerkendt som almene hensyn. Udvælgelseskriterierne var dog ikke egnede til at sikre virkeliggørelsen af de formål, som de forfulgte, og de gik også ud over, hvad der var nødvendigt for at opnå formålet.

Det var ikke proportionalt, at tilbudsgiverne skulle have rådighed over lokaler allerede ved afgivelse af tilbud. Det var heller ikke proportionalt at give ekstra point, hvis produktionsanlægget lå inden for en radius af 1.000 km fra den pågældende provins. Dette kunne i stedet opnås ved at forlange et lager af ilt. Videre måtte udbyder ikke give points for årlig produktion ud over,

hvad der var nødvendigt inkl. ekstracapacitet. Dette ansås ikke for nødvendigt for at beskytte forsyningsikkerheden.

Endelig slog EF-Domstolen fast, at der ikke automatisk og endeligt må træffes afgørelse til fordel for virksomheder, der allerede er til stede på det omhandlede marked. Dette er i strid med EU-Retten. Det var derfor ikke tilladt ved pointlighed automatisk at lade kontrakten gå til den virksomhed, der havde aftalen i forvejen.

EF-Domstolens kendelse af 10. november 2005, Kommissionen mod Østrig

En kommune i Østrig oprettede i efteråret 1999 et aktieselskab til at sørge for affaldshåndteringen i kommunen. Kort tid efter gav kommunen selskabet eneret til affaldshåndtering i kommunen og overdrog 49 pct. af aktierne i selskabet til en privat aktør. Kommunen havde nu majoriteten af aktierne, men selskabet blev drevet og tegnet af to administratorer, der blev udpeget af de to ejere. En af hver. Først efter denne overdragelse begyndte affaldshåndteringselskabet sin virksomhed. Kommissionen anså denne konstruktion som en overtrædelse af det dagældende tjenesteydelsesdirektiv (92/50) og anlagde sag ved EF-Domstolen. Østrig var ikke enig, da man anså sagen som en ”in-house”-ydelse.

Domstolen slog fast, at kommunen havde overtrådt direktivet ved ikke at have udbudt kontrakten. Domstolen henviste til Stadt Halle-sagen og slog fast, at det forhold, at der var to administratorer, gør, at kommunen ikke kan føre den kontrol med selskabet, som den ville føre med sine egne tjenestegrene.

Domstolen slog også fast, at det ikke har betydning for vurderingen af lovligheden, at stiftelse, overdragelse og virksomhedsstart ikke skete samtidigt. Hvis dette var tilfældet, kunne udbydere på denne måde sløre en tildeling af kontrakt.

Statsstøttereglerne i 2005

15.1 INDLEDNING

Kommissionen fremlagde i juli 2005 en handlingsplan for revision af EU's regler om statsstøtte. I 2006 og 2007 kommer der konkrete forslag til ændring af reglerne.

Kommissionen har også fulgt op på EF-Domstolens Altmark Trans¹-dom fra juli 2003 (C-280/00). Den har udstedt en beslutning, rammebestemmelser og en ændring af Transparensdirektivet i november 2005. De nye regler er med til at øge retssikkerheden for de virksomheder, der udfører SGEI (tjenesteydelser af almen økonomisk interesse).

Scoreboardet for statsstøtte fra december 2005 viser, at niveauet for statsstøtte er stabilt i EU. Samme tendens gælder for Danmark. Her går en stadig større del af støtten til horisontale formål såsom miljøforbedring, vedvarende energi og beskæftigelsesstøtte. I 12 af medlemslandene går over 90 pct. af støtten til horisontale formål. I Danmark går 97 pct. af støtten til horisontale formål.

15.2 KOMMISSIONENS HANDLINGSPLAN

Handlingsplanen indeholder analyser af, hvordan medlemslandene kan bidrage til Lissabon-strategien. Lissabon-strategien er en tiårig strategi, som skal gøre EU til verdens mest dynamiske og konkurrencedygtige økonomi i 2010.

Handlingsplanen opfordrer medlemslandene til, at statsstøtte især går til at forbedre EU-virksomhedernes konkurrenceevne, til at oprette varige jobs samt til at fremme social og regional samhørighed og forbedre offentlige tjenester.

De eksisterende procedurer skal strømlines og forenkles, så antallet af anmeldelser og sagsbehandlingstiden for anmeldte sager falder.

1

C-280/00, Saml. 2003-I, 7747.

Første del af planen handler om behovet for en moderne statsstøttepolitik, de nye svære situationer EU står overfor, samt hvordan man bedst takler de svære situationer. Anden del fokuserer på udvalgte kerneområder som bæredygtigt miljø og investering i human kapital, mens tredje del handler om procedurer og fornyelse af praksis.

Del I: Behovet for en moderne statsstøttepolitik

Kommissionen vil gøre op med de komplekse sager og sikre et lavere støtteniveau på følgende måder:

- ▲ Mindre og mere målrettet statsstøtte
- ▲ En mere nuanceret økonomisk tilgang
- ▲ Mere effektive procedurer, bedre kontrol, større forudsigelighed og øget åbenhed
- ▲ Et delt ansvar mellem Kommissionen og medlemslandene

Identifikationen af markedsfejl er et centralt aspekt i anmeldte statsstøttesager. Følgende årsager til markedsfejl kan nævnes: Eksternaliteter, offentlige goder, imperfekt information, koordinationsproblemer og markedsstyrke. Derudover er det nødvendigt at vurdere, om støtte er den optimale måde at udbedre en markedsfejl på.

Del II: Udvalgte kerneområder

Kommissionen vil fremover særligt fokusere på følgende:

- ▲ Innovation samt Forskning og udvikling (F&U)
- ▲ At skabe et bedre forretningsmiljø og stimulere iværksættere
- ▲ At investere i human kapital
- ▲ At øge kvaliteten af Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (SGEI)
- ▲ At prioritere bedre gennem mere simple og konsoliderede regler
- ▲ At have en fokuseret regionalstøttepolitik
- ▲ At udvikle mod en fremtid med et bæredygtigt miljø
- ▲ At levere moderne infrastrukturer til transport, energi, informations- og kommunikationsteknologi

Del III: Modernisering af statsstøtteprocedurerne

For at afkorte sagsbehandlingstiden vil Kommissionen udstede best practice papirer og guidelines om proceduren. Tidshorizont og gennemsigtighed vil blive vægtet højt.

Derudover vil Kommissionen opmuntre til højere kvalitet af anmeldelserne. Det betyder, at medlemslandene skal forbedre effektiviteten, gennemsigtigheden og implementeringen af landenes anmeldelser og statsstøttepolitik.

I nogle af de nye medlemslande bliver statsstøtte screenet af uafhængige myndigheder. Kommissionen vil undersøge, om uafhængige myndigheder i medlemslandene kan spille en rolle med at håndhæve statsstøttereglerne.

Desuden mener den, at medlemslandene skal blive bedre til at sikre, at betingelserne for fritagelse er opfyldt og bedre til at indfri beslutninger om tilbagebetaling af støtte.

Kommissionen vil derfor overvåge, om medlemslandene gennemfører beslutninger om tilbagebetaling, kræve større åbenhed i de enkelte medlemslandes kontrolprocedurer og oprette et netværk af myndigheder for at udveksle best practices.

Kommissionen vil føre kontrol med, at kravene i gruppefritagelsesforordningerne er overholdt og opfordre medlemslandene til at analysere, om statsstøtte er den bedste måde at gribe ind i markedet på.

Kommissionen vil undersøge, hvordan de nationale domstole beskytter interesserede parter rettigheder. Kommissionen vil endvidere undersøge om de nationale domstole skal have ansvar for fx at vurdere, om de støtteordninger, der er omfattet af en gruppefritagelsesforordning eller de minimis reglen, også opfylder de gældende betingelser.

For at være mere åben og spare tid foreslår Kommissionen at øge brugen af internet og forpligte sig til at afslutte sager inden for kortere tidshorisonter. Det betyder bl.a., at statsstøtte skal anmeldes elektronisk.

Det er planen at oprette et system, der sikrer, at ulovlig statsstøtte automatisk bliver betalt tilbage. Kommissionen foreslår også bødestraf efter EF-Traktatens art. 226 og 228 til de medlemslande, der ikke opfylder kravene om anmeldelse. Om det kan lade sig gøre inden for rammerne af EF-Traktaten, er ikke afklaret.

Handlingsplanen er set med danske øjne et længe ventet dokument. Derfor er det også lidt skuffende, at ambitionsniveauet i planen ikke er så højt, som det kunne have været. Kommissionen burde have foreslået modeller til økonomiske analyser af støtteordninger. Og det havde været ønskeligt, om der havde været forslag om større grad af offentlighed og større/alvorligere konsekvenser af udbetaling af ulovlig statsstøtte.

15.3 ELEKTRONISK ANMELDELSE AF STATSSTØTTE-ORDNINGER

Fra 1. januar 2006 skal alle anmeldelser ske elektronisk. Ved overgangen til elektronisk anmeldelse ændrer man ikke den nuværende procedure for anmeldelse.

Kommissionen har oprettet et skema på internettet, der erstatter det eksisterende papirskema. Med det nye skema skal en myndighed, der anmelder en støtteordning, have oprettet brugere, der kan logge på systemet og udfylde skemaet. Udover skemaet har Kommissionen pålagt medlemslandene at oprette en sikker postkasse til at modtage og afsende sikker e-mail. Konkurrencestyrelsen er ansvarlig for at oprette brugere.

Systemet skal nedbringe sagsbehandlingstiden og indsamlingen af yderligere information i forhold til den papirbaserede anmeldelsesprocedure.

15.4 DANSK STATSSTØTTEPOLITIK

Danmark støtter målet i Lissabon-strategien om mindre og mere målrettet statsstøtte. Dansk politik har længe fokuseret på en reduktion af de skadelige virkninger af statsstøtte. De senere år er støtteniveauet faldet i Danmark, og en meget stor del af støtten går til horisontale formål, jf. tabel 15.1.

Tabel 15.1: Statsstøtte i Danmark og EU

	2001	2002	2003	2004
DK statsstøtte målt som pct. af BNP¹	0,9	0,7	0,5	0,5
EU25 statsstøtte målt som pct. af BNP ¹	0,5	0,5	0,5	0,4
DK horisontal andel af statsstøtte i pct.	98,0	94,5	93,0	97,1
EU25 horisontal andel af statsstøtte i pct.	64,8	60,7	67,6	76,4

Note 1: Total støtte minus landbrug, fiskeri og transport.

Kilde: Kommissionens statsstøttedatabase.

Giver man støtten specifikt til en bestemt virksomhed eller sektor, er der tale om selektiv støtte. Selektiv støtte er den type støtte, der oftest forvrider konkurrencen til skade for samfundet og de øvrige virksomheder på markedet. Denne type støtte er ofte et forsøg på redde en konkret virksomhed eller en truet branche fra konkurs. Støtte til en konkurstruet virksomhed griber ofte direkte ind i konkurrencen på markedet, da en konkurs kan indikere, at en virksomhed er blevet udkonkurreret. De samlede velfærdsøkonomiske effekter af støtten er her negative.

I Danmark går under tre procent af støtten til selektive formål. Den selektive støtte går i Danmarks tilfælde især til skibsværfter.

Støtte givet til tværgående formål går ikke direkte til specifikke virksomheder men bliver i stedet givet til overordnede formål såsom miljøbeskyttelse, hjælp til små virksomheder, kapitalfrembringelse og en aktiv beskæftigelsespolitik. Ideen bag den horisontale støtte er, at støtten skal modvirke markedsfejl på de forskellige områder.

Boks 15.1: Markedsfejl og horisontal støtte

Fx er det en markedsfejl, at alle de skadelige virkninger af forurening ikke tæller med, når virksomheder og forbrugere beslutter, hvilken og hvor meget energi, de forbruger. Horisontal støtte til energityper, der ikke forurener, vil øge forbrugsandelen af disse energityper og forbedre miljøtilstanden. Denne form for støtte vil derfor øge velfærden.

Kommissionen opdeler den horisontale støtte i en række brede kategorier:

- ▲ Støtte til små og mellemstore virksomheder
- ▲ Beskæftigelsesstøtte
- ▲ Uddannelsesstøtte
- ▲ Støtte til F&U
- ▲ Støtte til risikovillig kapital
- ▲ Miljøstøtte
- ▲ Regionalstøtte

Der er en formodning om, at de velfærdsmæssige virkninger af støtte er meget forskellige kategorierne imellem.

Horisontal og selektiv støtte har forskellige indvirkninger på velfærden. Alligevel sidestilles horisontal og selektiv støtte i scoreboardet. Det bør man imidlertid være varsom med. Man kan ikke måle de skadelige virkninger af horisontal støtte alene på baggrund af støttens størrelse. Det skyldes især, at støtte til horisontale formål kan være velfærdsforbedrende. Det vil altså være bedst for Danmark og de øvrige EU-lande at have horisontale støtteordninger. I Danmark er det især støtte til miljø, F&U og beskæftigelse, der har gunstige effekter.

Lissabon-strategien og dansk politik har længe krævet mindre statsstøtte. Dette udgangspunkt er rigtigt, men man bør på baggrund af forskellen mellem horisontal og selektiv støtte sondre mellem de to. Da selektiv støtte forvrider konkurrencen og bevarer ineffektive virksomheder på markedet på lånt tid, bør man undgå denne type støtte. Horisontal støtte kan på den

anden side være samfundsgavnlig. Som følge deraf kan man overveje, om den horisontale støtte skal falde, eller om den har fundet et stabilt leje.

Skal man have en ny tilgang til statsstøtte, er det vigtigt, at man kender effekterne af støtten. Det gælder derfor om at finde en metode til at afgøre, om en støtte er egnet til at opfylde de mål, man ønsker opfyldt med støtten. Til brug herfor kan økonomiske analyser være effektive. Ex ante analyser af en støtteordnings effekt på markedet vil kunne frasortere dårlig støtte, der skader konkurrencen, og som ikke fører til velfærdsforbedringer.

Man kan derfor med fordel nuancere det generelle dogme om, at støtteniveauet skal falde:

- ▲ Dels skal man reducere den selektive støtte.
- ▲ Dels skal man reducere de velfærds- og konkurrencebegrænsende virkninger af den horisontale støtte.

Der findes allerede opgørelser af den selektive støtte. Der findes derimod ikke officielle opgørelser af velfærds- og konkurrenceeffekter.

Konkurrencestyrelsen har derfor i samarbejde med Økonomi- og Erhvervsministeriet søsat et arbejde, der skal udvikle en metode til at påpege velfærds- og konkurrenceeffekter af statsstøtteordninger. Det er planlagt, at analyserne skal præsenteres i Konkurrenceredegørelse 2007. Opgørelsen af støtteordningers velfærds- og konkurrenceeffekt kan herefter indgå i vurderingen af, hvilke støtteordninger man skal fremme, og hvilke man skal reducere.

Hvis en sådan politik udstrækkes til EU generelt, vil grundlaget for at vurdere, om EU nærmer sig Lissabon-målsætningen, blive forbedret. Konkret vil en sådan politik kunne nuancere scoreboardet. Al støtte vil ikke optræde med negativ vægt på scoreboardet. Det vil give et mere reelt billede af støttesituationen i EU.

Udover en ændring af den overordnede politik kan Kommissionen med fordel ændre nogle af statsstøttereglerne. Kommissionen synes for ofte at gribe ind overfor formaliteter i mindre sager, mens man andre gange tillader støtte til store enkeltvirksomheder, hvor det er vanskeligt at se, at støtten ikke forvrider konkurrencen. Danmark vil derfor foreslå, at kontrollen bliver mere effektiv i forhold til de ordninger, der påvirker samhandlen i EU. Det kan ske ved, at:

- ▲ Forhøje de minimis loftet, der fritager for anmeldelsespligt, så man undgår unødige anmeldelser, hvor der ikke er tale om en markant samhandelspåvirkning.
- ▲ Der laves ex post analyser af anmeldte ordninger, så man kan opgøre konsekvenserne af en ordning og vurdere, om de virker.
- ▲ Sikre og forbedre tredjeparters rettigheder via fx høringer. Konkurrenter bør for eksempel have adgang til information via høringer.
- ▲ Øge gennemsigtigheden helt ned på virksomhedsniveau – fx offentliggørelse af virksomhedsnavne, hvis støtten overstiger et bestemt niveau.
- ▲ Skærpe reglerne om tilbagebetaling.

De foreslåede analyser vil nuancere og anskueliggøre statsstøttepolitikken i Danmark og EU og give et mere reelt billede af statsstøtteniveauet i EU. Endvidere vil tiltagene være med til at sikre en øget kontrol af tildelt og planlagt statsstøtte.

Omvendt vil analyserne føre til et betydeligt merarbejde i forbindelse med anmeldelse og vurdering af statsstøtte. Det er også usikkert, om man kan udvikle en konkret metode til at vurdere velfærdsvirkningerne af statsstøtte, som er generelt anvendelig. Konkurrencestyrelsens og Økonomi- og Erhvervsministeriets analysearbejde vil vise, om dette er muligt. Der indgår også overvejelser om det brugbare i at benytte økonomiske analyser i andre lande. Storbritannien har netop offentliggjort en rapport om økonomiske metoder.

15.5 NYE REGLER I 2005

Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse – SGEI

Yder man tjenester af almen interesse (SGI) på et marked, kalder man disse for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (SGEI).

Kommissionen har i 2005 vedtaget regler om det offentlige betaling for SGEI. Det drejer sig således om betaling for konkurrenceudsatte ydelser, hvor medlemsstaten finder, at ydelsen udgør en almindelig interesse (public service). Ifølge EF-Traktaten kan medlemslandene selv bestemme hvilke tjenesteydelser, man kan betegne som SGEI.

Det gælder dog ikke i de sektorer, hvor der findes fællesskabsregler. Derudover ønsker Kommissionen at sikre, at medlemslandene ikke definerer SGEI åbenlyst forkert.

EF-Domstolen har blandt andet fundet, at tjenesteydelserne i de nedenævnte sektorer – under de givne forudsætninger – kan karakteriseres som SGEI. Sektorerne er dog ikke organiseret på samme vis i de forskellige medlemsstater. Det betyder, at det, der udgør en SGEI i én medlemsstat, ikke nødvendigvis udgør en SGEI i en anden medlemsstat.

- ▲ Almindelig posttjeneste: hvor pligten til at sørge for indsamling, befordring og omdeling af post til ensartede takster og efter ensartede kvalitetskrav består i forhold til samtlige brugere i en medlemsstat.²
- ▲ Elforsyning: hvor pligten består i uafbrudt at sikre elforsyningen til samtlige forbrugere, lokale elforsyningsvirksomheder eller endelige brugere i de til enhver tid ønskede mængder til ensartede priser og på betingelser, som kun kan variere på grundlag af objektive kriterier, der gælder for samtlige kunder.³
- ▲ Derudover har EF-Domstolen fundet, at vedligeholdelse af en vigtig vandvejs sejlbarhed⁴, vandforsyning⁵, levering af tjenester på tele-området⁶ samt tv-udsendelser⁷ kan udgøre SGEI.

Det har længe været diskuteret, hvordan det offentliges betaling til SGEI skal fortolkes i forhold til statsstøttereglerne. EF-Domstolens såkaldte Altmark Trans-dom fra 2003⁸ gav et bidrag til afklaringen.

Altmark Trans-dommen betyder, at det offentliges betaling til SGEI ikke er statsstøtte, hvis følgende 4 kriterier er opfyldt:

- 1) For det første skal virksomheden faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart definerede.
- 2) For det andet skal de kriterier, der vil danne grundlag for beregningen af kompensationen, være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.
- 3) For det tredje må kompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvist at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste. Der skal i den forbindelse tages hensyn til hermed forbundne indtægter samt en rimelig fortjeneste.
- 4) For det fjerde skal kompensationens størrelse, når udvælgelsen af tjenesteleverandører sker uden for rammerne af et udbud, fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitlig virksomhed måtte

2 Jf. dom af 19.maj 1993 i sag C-320/91 Corbeau, præmis 15. Saml. 1993, s. I-2533.

3 Jf. dom af 27.april 1994 i sag C-393-92 Almelo kommune, præmis 48, Saml. 1994, s. I-4477.

4 Jf. dom af 14.juli 1971, Muller/Luxembourg i sag 10/71, Saml. 1971, s. 723.

5 Jf. dom af 08.november 1983, IAZ i sag 96/82, Saml. 3369.

6 Jf. dom af 20.marts 1985, Italien mod Kommissionen i sag 41/83, Saml. 1985, s. 873.

7 Jf. dom af 30.april 1974, Sacchi/Italien i sag 155/73, Saml. 1974, s. 409.

8 Sag C-280/00 Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Saml. 2003-I, 7747.

bære. Også her skal der tages hensyn til indtægterne og til en rimelig for-tjeneste ved opfyldelsen af virksomhedens forpligtelser.

I mange tilfælde er det vanskeligt at vise, at det fjerde kriterium er opfyldt. Dommen er således vanskelig at anvende i praksis – både for medlemslan-dene og Kommissionen.

Kommissionen har på den baggrund vedtaget en beslutning⁹ om, hvor-når det offentliges betaling til en virksomhed for SGEI skal anmeldes til Kommissionen. Derudover er der vedtaget rammebestemmelser, der skal gøre Kommissionens afgørelser mere forudsigelige, når det offentlige anmel-der betaling for SGEI til Kommissionen. Endelig har Kommissionen ændret Transparensdirektivet.

Af beslutningen ses, hvornår betaling for SGEI udgør statsstøtte, der er for-enelig med EF-Traktaten, og derved er fritaget for anmeldelse. Beslutningens anvendelsesområde er:

- ▲ Virksomheder, der har en gennemsnitlig årsomsætning på under 100 mio. euro i de forudgående 2 regnskabsår, og hvor kompensationen ikke over-stiger 30 mio. euro om året.
- ▲ Betaling til hospitaler og sociale boligselskaber¹⁰.
- ▲ Betaling for transport af op til 300.000 passager årligt for luft- eller søtransport til og fra øer.
- ▲ Betaling til lufthavne og havne, der har under henholdsvis 1.000.000 og 300.000 passagerer årligt.

For at betaling for SGEI er fritaget for anmeldelse, skal en række betingelser være opfyldt. For det første skal virksomhedens pligt til at levere SGEI over-drages ved en officiel retsakt. Retsaktens form kan variere medlemslandene imellem. En officiel retsakt kan fx være en kontrakt. Retsakten skal blandt andet indeholde retningslinier for:

- ▲ Hvad de offentlige forpligtelser går ud på, og hvor længe de varer.
- ▲ Hvilke forpligtelser virksomheden er pålagt, og hvilket område der omfat-tes.
- ▲ Evt. eksklusive eller særlige rettigheder, der er indrømmet virksomheden.
- ▲ Grundlaget for beregning, kontrol og revision af betaling.
- ▲ Tiltag for at undgå for meget betaling for SGEI og sikre, at det for meget betalte bliver betalt tilbage til det offentlige.

⁹ EUT 2005 L 312/67.

¹⁰ Der gælder ingen tærskelværdier for kompensation til hospitaler og sociale boligselskaber.

Betalingen må ikke overstige de nødvendige omkostninger ved at udføre SGEI inkl. et rimeligt overskud.

Beslutningen indeholder derudover en kontrolprocedure. Proceduren indebærer, at medlemslandene regelmæssigt skal undersøge kompensationsordninger for at sikre, at der ikke sker overbetaling.

Medlemslandene skal tillige hvert 3. år sende detaljerede rapporter til Kommissionen. Medlemslandene skal i rapporterne beskrive, hvordan beslutningen bruges i alle sektorer. Beslutningen trådte i kraft den 19. december 2005.

Er betaling for SGEI ikke omfattet af Kommissionens beslutning, skal den fortsat anmeldes.

For anmeldte betalinger har Kommissionen vedtaget rammebestemmelser¹¹. Formålet med bestemmelserne er at gøre Kommissionens afgørelser mere forudsigelige. Rammebestemmelserne gælder for betaling af SGEI inden for alle områder undtagen transportområdet og public service indenfor radio- og fjernsynssektoren, da begge er dækket af særlige regelsæt.

Rammebestemmelserne indeholder stort set de samme betingelser for overdragelse og beregning af indtægter og omkostninger, som beslutningen gør.

Medlemslandene skal sørge for, at eksisterende ordninger for betaling af SGEI lever op til kravene i rammebestemmelserne. Det skal ske inden for en 18 måneders periode regnet fra offentliggørelsen i EU-Tidende.

Endelig har Kommissionen ændret¹² Transparensdirektivet¹³ som følge af Altmark Trans-dommen¹⁴. Ændringen medfører en pligt til at føre separate regnskaber, uanset om betaling for SGEI udgør statsstøtte eller ej. Dvs., at de virksomheder, der opfylder følgende tre betingelser, skal føre særskilte regnskaber:

- ▲ Virksomheden skal af en medlemsstat være indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder eller have fået overdraget at udføre public service.
- ▲ Virksomheden skal modtage betaling for SGEI.
- ▲ Virksomheden skal tillige udøve andre aktiviteter.

¹¹ EUT 2005 C 297/4.

¹² EUT 2005 L 312/47.

¹³ Direktiv 80/723/EØF om gennemsueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemslandene og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemsuelighed i bestemte virksomheder.

¹⁴ Sag C-280/00 Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Saml. 2003-I, 7747.

Direktivet trådte i kraft den 19. december 2005.

Sammenfattet er retstilstanden for SGEI:

- ▲ Der er ikke tale om statsstøtte, hvis betingelserne i Altmark Transdommen er opfyldt. Betalingen for SGEI skal derfor ikke anmeldes til Kommissionen.
- ▲ Hvis betaling for SGEI ikke opfylder betingelserne i Altmark Transdommen, er betalingen forenelig med Fællesmarkedet, hvis betingelserne i beslutningen er opfyldt. Betalingen skal derfor ikke anmeldes til Kommissionen.
- ▲ Falder virksomheden ikke ind under beslutningens anvendelsesområde, skal støtten anmeldes. Kommissionen kan erklære støtten for forenelig med Fællesmarkedet. Det er en betingelse for godkendelse, at rammebestemmelserne er opfyldt.

Lufthavne

Kommissionen har i 2005 vedtaget en meddelelse¹⁵, der handler om offentlig finansiering af lufthavne og startstøtte til luftfartsselskaber, der opererer fra regionale lufthavne. Meddelelsen handler om, hvordan Kommissionen vil vurdere en sådan støtte. Den supplerer derfor retningslinierne fra 1994, der især vedrører vilkår for statsstøtte til luftfartsselskaber.¹⁶

Kommissionen vil fremme de regionale lufthavnes udvikling, samtidig med at principperne om transparens, ikke-diskrimination og proportionalitet sikres.

Meddelelsen gælder for alle aktiviteter i lufthaven undtagen sikkerhedsopgaver, flyvekontrol, politiopgaver, toldvæsen eller anden aktivitet, der påhviler medlemsstaten som offentlig myndighed.

Er der tale om det offentliges betaling til en virksomhed for at udføre SGEI, og er betingelserne i Altmark Transdommen opfyldt, foreligger der ikke statsstøtte. Derfor bruges meddelelsen ikke i de tilfælde.

Andre former for offentlig finansiering af lufthavne kan derimod udgøre statsstøtte, hvis de kan påvirke konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet. Om det er tilfældet, afhænger blandt andet af hvilken kategori, lufthavnen tilhører. Kommissionen har i meddelelsen bestemt fire kategorier af lufthavne, jf. tabel 15.2.

15

EUT 2005 C 312/1.

16

Retningslinierne fra 1994 omhandler dog i del II.3 offentlige investeringer i infrastruktur.

Tabel 15.2: Meddelelsen og danske lufthavne

Lufthavne (Passagerer)	Kategori A (>10 mio.)	Kategori B (5-10 mio.)	Kategori C (1-5 mio.)	Kategori D (<1 mio.)
Kastrup	X			
Billund			X	
Alle andre lufthavne				X

Kilde: Statens Luftfartsvæsen, perioden januar-december 2005. Der eksisterer ikke en EU-retlig definition af ”passager-movements”, men ifølge Statens Luftfartsvæsen opgøres det som summen af det totale antal afrejsende og det totale antal ankomende passagerer, dog således at transit-passagerer kun medregnes én gang.

Offentlig finansiering af kategori A og B lufthavne vil normalt blive anset for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen inden for Fællesskabet. Modsat er der ikke stor sandsynlighed for, at finansiering af kategori D lufthavne vil kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen. Derfor skal betaling for SGEI til kategori D lufthavne ikke anmeldes til Kommissionen. Det er dog en forudsætning, at betingelserne i Kommissionens beslutning om SGEI er opfyldt.

Alle andre tiltag, der kan udgøre statsstøtte, skal derimod anmeldes til Kommissionen. Dvs., at tiltag i relation til lufthavne i kategori C også skal anmeldes. Når Kommissionen vurderer anmeldelsen, vil den bruge det markedsøkonomiske investorprincip.

Hvis der foreligger statsstøtte, fremgår det af meddelelsen, hvilke forhold Kommissionen lægger vægt på for at kunne erklære støtten forenelig med Fællesmarkedet. Støtten kan erklæres forenelig efter art. 87, stk. 3, litra a), b) eller c) og art. 86, stk. 2.

Støtte til drift af lufthavnsinfrastruktur kan kun erklæres for forenelig med Fællesmarkedet efter art. 87, stk. 3 litra a) eller c) på visse betingelser og i ugunstigt stillede områder. Støtten kan også erklæres forenelig efter art. 86, stk. 2, hvis der iagttages visse betingelser. Betingelserne skal sikre, at støtten er nødvendig for at udføre SGEI og ikke påvirker samhandelen i et sådant omfang, at det strider imod den fælles interesse.

Kommissionen vil derudover kunne acceptere, at der midlertidigt gives startstøtte til luftfartsselskaber på visse betingelser. Årsagen er, at det kan være nødvendigt at tilskynde luftfartsselskaber til at åbne ruter fra ukendte og uafprøvede lufthavne. Det er dog bl.a. betinget af, at luftfartsselskaberne kan tiltrække et passagerantal, der gør, at selskaberne kan nå rentabilitetstærskelen indenfor et begrænset tidsrum¹⁷.

17

Startstøtte til ruter fra regionerne i den yderste periferi kan være omfattet af lempeligere forenelighedskriterier.

Regionalstøtte

Kommissionen har i 2005 vedtaget nye retningslinjer for regionalstøtte, som gælder fra 2007 til 2013. Retningslinierne gælder for medlemslandenes støtteforanstaltninger indenfor bestemte regioner, såkaldt national regionalstøtte¹⁸. Formålet med regionalstøtte er at fremme udviklingen i ugunstigt stillede områder ved at støtte investeringer og jobskabelse.

Retningslinierne indeholder en gennemgang af reglerne for tildeling af statsstøtte til fremme af de fattigste regioner. Retningslinierne præciserer reglerne for, hvordan de regionalstøtteberettigede regioner udvælges og sætter loft over det maksimalt tilladte støtteniveau. Udgangspunktet er TEF art. 87, stk. 3, litra a) og litra c). Litra a) vedrører de dårligst stillede områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig arbejdsløshed. Litra c) vedrører regioner, der er dårligere stillet end resten af medlemsstaten. Målestokken er ikke nødvendigvis resten af EU. Litra c) tager derfor sigte på områder, der er mindre dårligt stillet end områder, der omfattes af litra a).

Tager man udgangspunkt i de aktuelle retningslinjer, bor 52,2 pct. af de 25 EU-landes befolkning i regionalstøtteberettigede regioner. 34,2 pct. af denne befolkningsandel er støtteberettigede efter art. 87, stk. 3, litra a) og har ret til at bruge det højeste støtteloft på 40-50 pct. Og 18 pct. af befolkningen bor i regioner, der er relativt mindre ugunstigt stillet, men støtteberettiget efter art. 87, stk. 3, litra c) op til det lavere støtteloft på 10-20 pct.

Regioner med et BNP pr. indbygger på under 75 pct. af EU-25-gennemsnittet (dvs. ugunstigt stillede regioner) er berettiget til den højeste støtteprocent¹⁹ og til driftsstøtte (regionalstøtte, som har til formål at mindske virksomhedernes driftsudgifter). Disse regioner tegner sig for 27,7 pct. af EU's samlede befolkning.

Grundet deres særlige handicap betragtes regionerne i EU's yderste periferi som art. 87, stk. 3, litra a)-regioner, uanset deres relative BNP.

Som følge af EU's udvidelse vil BNP pr. indbygger i visse regioner i EU overstige 75 pct. af EU-gennemsnittet som følge af den statistiske virkning af udvidelsen. De berørte regioner kaldes "statistisk effekt-regioner"²⁰.

18 *Modsat støtte der kommer fra EU's fonde.*

19 *Efter art. 87, stk. 3, litra a). Den højeste støtteprocent er 50 pct. BSÆ for regioner med under 45 pct. af det gennemsnitlige BNP pr. indbygger i EU-25, 40 pct. BSÆ for regioner med under 60 pct. af det gennemsnitlige BNP pr. indbygger i EU-25 og 30 pct. BSÆ for regioner med under 75 pct. af det gennemsnitlige BNP pr. indbygger i EU-25 for yderregioner med et højere BNP pr. indbygger og indtil den 1. januar 2011 for "statistisk effekt-regioner".*

20 *Regioner, hvor BNP pr. indbygger udgør mindre end 75 pct. af BNP pr. indbygger i EU-15, men mere end 75 pct. af BNP pr. indbygger i EU-25 (3,6 pct. af befolkningen i EU-25).*

Disse regioner vil i en overgangsperiode have status af ”ugunstigt stillede regioner”. De vil derfor være berettiget til de laveste støtteprocenter under EF-Traktatens art. 87, stk. 3, litra a). Disse regioners situation vil blive genovervejet i 2010²¹.

Hvad angår regioner med et BNP pr. indbygger på over 75 pct. af EU-25-gennemsnittet, vil medlemslandene fortsat kunne tildele regionalstøtte på et lavere niveau (mellem 10 pct. og 15 pct.)²² til områder, som de selv kan definere i overensstemmelse med deres nationale regionaludviklingspolitik. 8,6 pct. af Danmarks befolkningsandel formodes at bo i områder, der kan rummes inden for art. 87, stk. 3, litra c).

Frem til 2010 vil der være en overgangsordning for regioner, der rammes af det største fald i støtteniveauet, og frem til 2008 vil de regioner, der mister retten til regionalstøtte under de nye retningslinjer, også være omfattet af en særlig overgangsordning.

I alle støtteberettigede områder kan støtteprocenten²³ forøges med 20 pct. i forbindelse med støtte til små virksomheder og med 10 pct. i forbindelse med støtte til mellemstore virksomheder.

En ny form for støtte vil blive tilladt for at tilskynde til at oprette nye virksomheder i støtteberettigede områder. Den vil kunne gives til små virksomheder i deres etablerings- og udvidelsesfase i de første fem år.

Der vil også blive tilladt en ny form for driftsstøtte for at modvirke affolkningen af de tyndest befolkede områder. Desuden vil reglerne for tildeling af driftsstøtte i regionerne i den ydre periferi forenkles.

De nye retningslinjer indeholder i øvrigt en række andre ændringer, der tjener til at tydeliggøre og forenkle de aktuelle regler. Det kan bl.a. nævnes, at reglerne om meget store investeringsprojekter til over 50 mio. euro nu optræder i retningslinjerne for regionalstøtte for første gang.

Kortfristet eksportkredit

Kommissionen har i 2005 vedtaget at bibeholde definitionen af ”markeds-mæssige” risici fra 2001-meddelelsen. Det betyder, at markeds-mæssige risici stadig er kommercielle og politiske risici relateret til eksport til de i bilaget

21 Hvis deres situation har forværret sig til den tid, vil de fortsat være berettiget til støtte under art. 87, stk. 3, litra a). I modsat fald vil de være berettiget til støtte under art. 87, stk. 3, litra c) med en øvre støtteprocent på 20 pct. fra og med den 1. januar 2011.

22 Under art. 87, stk. 3, litra c).

23 Dvs. støtten i forhold til de støtteberettigede udgifter.

nævnte lande²⁴. Kommissionen har desuden besluttet at betragte små og mellemstore virksomheders (SMV) eksportrelaterede risici som ”ikke-markedsmæssige” i de medlemsstater, hvor det private marked ikke kan tilbyde tilstrækkelig dækning. Det er dog en forudsætning, at SMV har en eksportomsætning på under 2 mio. euro årligt. Ønsker medlemsstaten at støtte SMV eksportrelaterede risici, skal medlemsstaten orientere Kommissionen herom efter proceduren i 1997-meddelelsen.

Kommissionen vil inden for 3 år vurdere markedssituationen for SMV med begrænset eksportomsætning. Hvis det private marked i tilstrækkeligt omfang kan stille eksportforsikringsdækning til rådighed for SMV, vil Kommissionen ændre meddelelsen fra 2005. En sådan ændring vil betyde, at SMV’ers eksportrelaterede risici vil blive anset for ”markedsmæssige”.

Denne nye bestemmelse gælder fra den 1. januar 2006 til den 31. december 2010. Kommissionen har også besluttet at forlænge 1997-meddelelsen, som sidste gang er ændret ved 2001-meddelelsen, frem til den 31. december 2010.

15.6 KOMMENDE ÆNDRINGER AF STATSSTØTTEREGLERNE

Innovation

Kommissionen fremlagde i 2005 et høringsdokument om statsstøtte til innovation. Dokumentet indeholder forslag til, hvordan EU’s statsstøtteregler kan forbedres for at øge mængden af projekter, der fremmer innovation. Forslagene til innovationsstøtte omfatter følgende områder:

- ▲ Innovative nyoprettede virksomheder
- ▲ Risikovillig kapital
- ▲ Integration af innovation i reglerne for statsstøtte til F&U
- ▲ Innovationsformidlere
- ▲ Uddannelse og mobilitet mellem universiteternes forskningspersonale og SMV’er
- ▲ Ekspertisecentre for projekter af fælles interesse

24

Alle medlemsstater i EU samt lande, der er medlem af OECD (Australien, Canada, Island, Japan, New Zealand, Norge, Schweiz og USA).

Kommissionen foreslår, at statsstøtte til innovation kan accepteres, når:

- ▲ Støtteinstrumentet tager sigte på at rette op på veldefinerede markedsfejl.
- ▲ Statsstøtte er det bedste middel til at fremme innovation.
- ▲ Støtten tilskynder til innovation og er proportional med det fastlagte mål.
- ▲ Konkurrenceforvridningerne begrænses mest muligt.

I udkastet gennemgås en række markedsfejl, der hæmmer innovation. Og det vurderes, hvornår statsstøtte kan bidrage til at ændre incitamentet til innovation. Det foreslås, at støtte til to typer aktiviteter kan godkendes:

- ▲ Aktiviteter, der støtter risikovillighed og eksperimenter for at mindske afstanden mellem forskning og markedet, og
- ▲ aktiviteter, der forbedrer det generelle miljø for innovation.

Det er dansk holdning, at innovation er vigtig for væksten, og tilskyndelse til innovation er et højt prioriteret politikområde. Danmark har dog påpeget, at det er vigtigt at fokusere på at forbedre virksomhedernes rammebetingelser frem for direkte virksomhedsstøtte. Derfor bør statsstøtte kun komme på tale i tilfælde, hvor der klart er konstateret markedsfejl.

Forskning & Udvikling

Kommissionen vil fremme forskningsamarbejde på tværs af landegrænserne, offentligt/privat forskningsamarbejde, udbredelse af forskningsresultater og vigtige forskningsprojekter af fælleseuropæisk interesse.

Derfor skal medlemslandene fremkomme med bemærkninger til revisionen af reglerne for F&U i 2006. De nye rammebestemmelser træder i kraft inden udgangen af 2006.²⁵

Supergruppefritagelsesforordning

Danmark har i april 2006 afgivet foreløbige kommentarer til en forordning om en supergruppefritagelse. Forordningen skal sammenlægge de eksisterende gruppefritagelser og fritage visse støttekategorier fra pligten til anmeldelse.

Formålet med en forordning om supergruppefritagelse er derfor dels en forenkling og dels en konsolidering af de nuværende gruppefritagelser.

Miljørammebestemmelser

Kommissionens arbejde med at revidere de nuværende rammebestemmelser for miljøstøtte, der udløber med udgangen af 2007, fortsættes i 2006. Som et første led i revisionen har Kommissionen i 2005 udsendt spørgeskemaer til medlemslandene.

Risikovillig kapital

Kommissionen vil revidere den eksisterende meddelelse om risikovillig kapital i 2006. Målet er at bidrage til en iværksætterkultur og særligt stimulere investeringer i form af risikovillig kapital til nystartede og innovative SMV'er i tilfælde af påviste markedsfejl.

Højere loft for de minimis støtte

Kommissionen forventes at vedtage et højere loft for de minimis støtte i 2006 som følge af den økonomiske udvikling. Siden 1996 har støtteloftet været på 100.000 euro over en treårig periode. I Kommissionens udkast til ny forordning om de minimis støtte, foreslås støtten forhøjet til 150.000 euro over en treårig periode.

15.7 DANSKE STATSSTØTTEORDNINGER I 2005

Kommissionen har i løbet af 2005 truffet beslutning i 17 danske statsstøttesager, jf. tabel 15.3 nedenfor.

Tabel 15.3: Danske støtteordninger i 2005

Sagsnummer	Titel	Godkendelsesgrundlag
NN 75/2004	Godtgørelse af el- og CO ₂ -afgift	Art. 87, stk. 3, litra c) (EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energibeskatningsdirektivet)
Sagsnummer	Titel	Godkendelsesgrundlag
N 317/a/2004	Energiafgiftslettelse for visse former for fremstilling af aminosyrer	Art. 87, stk. 3, litra c) (EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energibeskatningsdirektivet)
N 318/b/2004 og N 604/a/2004	Beskatning af individuelle overførbare sildekvoter og skattemæssig behandling af kvoter	Udgør ikke statsstøtte
N 391/2004	Støtte til bevaring af truede arter	Art. 87, stk. 3, litra c)

N 579/2004	Kompensationsordning for laksefiskere	Art. 87, stk. 3, litra c) (Retningslinjerne for behandling af statsstøtte til fiskeri og akvakultur)
N 602/2004	Støtte til miljøvenlig elproduktion	Art. 87, stk. 3, litra c) (EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse)
NN 1/2005	Vandafgiftsgodtgørelse til moms-registrerede virksomheder	Udgør ikke statsstøtte
NN 5/2005	Fradrag for gaver til kulturinstitutioner	Udgør ikke statsstøtte
N 38/2005	F&U-støtte til miljøprojekter	Art. 87, stk. 3, litra c) (F&U-rammebestemmelserne)
N 47/2005	Støtte til rådgivning om Natura 2000-skove	Art. 87, stk. 3, litra c)
N 89/2005	Midlertidig defensiv ordning for skibsbygningsindustrien. (alene spørgsmål om godkendelse af en forlængelse af en allerede godkendt ordning for støtte til nybygninger)	Ændringen i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 502/2004 af 11. marts 2004 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1177/2002 af 27. juni 2002 om en midlertidig defensiv ordning for skibsbygningsindustrien
N 181/05	Ordning for tilskud til vaccination mod Newcastle Disease	Art. 87, stk. 3, litra c) (EF's rammebestemmelser for statsstøtte i landbrugssektoren)
N 214/2005	Statsstøtteordning til fremme af SMV'ers anvendelse af IT og e-business	Art. 87, stk. 3, litra c)
N 216/2005	Støtte til Geocenter Møns Klint	Art. 87, stk. 3, litra d)
N 229/2005	Regionale teknologcentre	Art. 87, stk. 3, litra d) (F&U-rammebestemmelserne)
N 269/2005	Højteknologifonden	Art. 87, stk. 3, litra c)
N 277/2005	Medfinansiering af udgifter afholdt af slagterier og forarbejdningsanlæg i forbindelse med overvågning af kreaturer, får og geder for TSE	Art. 87, stk. 3, litra c)

Kilde: Kommissionens statsstøtteregister.

15.8 PRAKSIS

Konkurrencestyrelsen kan ikke træffe afgørelser om statsstøtte, der falder ind under EU's statsstøtteregler. Det er Kommissionen og i sidste instans EF-Domstolen, der endeligt afgør, om en ordning udgør statsstøtte, og om den er forenelig med EF-Traktaten. Nedenfor gennemgås væsentlig praksis fra 2005.

Kommissionens beslutning om støtteordning til fremme af SMV'ers brug af IT og e-business²⁶

I denne sag antog Kommissionen, at støtte til små og mellemstore virksomheders brug af avancerede IT-løsninger udgjorde statsstøtte i EF-Traktatens art. 87, stk. 1's forstand. Kommissionen godkendte støtten efter art. 87, stk. 3, litra c.

Støtten blev givet på to planer. Første plan bestod af organer, der vurderedes at have tilstrækkeligt kendskab til SMV'ernes behov, som fx. brancheorganisationer, erhvervsråd og regionale erhvervsservicecentre. Andet plan bestod af små og mellemstore virksomheder (SMV). Hensigten var, at fordelene ved tilskuddene skulle gives til SMV'erne på det andet plan. Støtten til den enkelte modtager var begrænset til 260.000 euro pr. ansøger på første plan og 2.600 euro pr. modtager på det andet plan.

Kommissionen var ikke sikker på, at hele støtten blev givet til SMV'erne, da deltagerne på det første plan fx kunne opkræve et gebyr hos SMV'erne, der var højere end omkostningerne ved ydelsen. Kommissionen kunne heller ikke se, at der i forhold til det første plan blot var tale om betaling for "aktiviteter i offentlighedens interesse", da de danske myndigheder ikke havde fremlagt nogen aftale om en sådan forpligtelse.

Kommissionen lagde imidlertid vægt på, at det eneste formål med at overføre midler til deltagerne på første plan var at bevilge støtte til SMV'erne, som derved kunne bruge det første plans tjenester. Kommissionen lagde også vægt på, at det begrænsede støttebeløb til det første plan kunne defineres som et "mindste incitament" for at garantere, at ordningen blev gennemført.

Kommissionen udtalte herefter, at når en overførsel fra staten er forenelig med statsstøttere reglerne, bør en foranstaltning, der indeholder et mindste incitament til andre økonomiske deltagere til at foretage denne overførsel, også tillades. Også selv om foranstaltningen teknisk set udgør støtte til disse andre deltagere.

Da støtten til SMV'erne var en forenelig overførsel, og da deltagerne på det første plan blot fik et mindste incitament til at tilbyde deres tjenester, kunne støtten godkendes.

Kommissionens beslutning om Aggregated public sector procurement of Broadband in Scotland²⁷

I sagen fandt Kommissionen, at betaling for serviceydelser udgjorde statsstøtte i EF-Traktatens art. 87, stk. 1's forstand. Serviceydelserne var forbundet med etableringen af et bredbåndsnet i Skotland til fordel for lokale organer, der tilbyder public service aktiviteter som fx skoler og biblioteker. Ifølge Kommissionen var der kun tale om statsstøtte, for så vidt angik de tjenesteydere, der fik til opgave at etablere nettet og udføre de tjenesteydelser, der var forbundet med opgaven.

Kommissionen vurderede, at der var tale om støtte i forhold til disse tjenesteydere, selv om de blev valgt efter en udbudsprocedure. Som begrundelse henviste Kommissionen til sin beslutning af 16. november 2004²⁸. Kommissionen bemærkede, at en åben udbudsprocedure medvirker til at minimere den potentielle fordel for de pågældende tjenesteydere – og dermed det mulige element af statsstøtte.

Kommissionen fandt, at selv om der måtte være et element af statsstøtte i ordningen, var denne støtte forenelig med fællesmarkedet. Dels var støtten til et bredbåndsnet nødvendig for at nå Lissabon-målene om ”e-europe”. Dels fandt Kommissionen, at støtten var proportional. Kommissionen godkendte derfor støtten efter art. 87, stk. 3, litra c.

Retten i Første Instans sag T-93/02 Confédération Nationale du Crédit Mutuel²⁹

Annulationssøgsmål – begrundelsespligt

Sagen handlede om en fransk statslig opsparingsordning for private, som en bestemt bank administrerede. Staten gav en rentepremie til opsparerne.

Kommissionen besluttede i 2002, at banken fik en fordel af ordningen. Fordelen udgjorde statsstøtte i art. 87, stk. 1's forstand. Derfor skulle bankens overskud på ordningen betales tilbage. Banken lagde sag an ved Retten med påstand om, at beslutningen skulle annulleres. Retten udtalte, at Kommissionen i dens beslutning ikke havde opfyldt begrundelsespligten i art. 253. Dels fordi det ikke var angivet, hvad der konkret udgjorde støtte. Dels fordi Retten ikke fandt, at bankens evne til at drive forretning og få udbytte af det samlede private indlån udgjorde støtte. Retten annullerede derfor beslutningen.

27 Jf. Kommissionens beslutning af 21. september 2005 i sagen N 117/2005.
28 N 307/2004, UK – Broadband in Scotland – remote and rural areas, især pkt. 22-32.
29 Rettens dom af 18. januar 2005, endnu ikke i Samlingen.

EF-Domstolen sag C-172/03 Heiser³⁰

Statsstøttebegrebet – de minimis

Østrig indførte en ordning, hvor læger kunne få moms retur. I en sag for en østrigsk domstol vedr. opgørelsen af et momskrav spurgte domstolen EF-Domstolen om foreneligheden af ordningen med statsstøttereglerne.

EF-Domstolen udtalte, at selvom en støtteudbetaling i et konkret tilfælde ligger under grænsen for de minimis, betyder det ikke, at hele ordningen opfylder betingelserne for tildeling af de minimis støtte. Virksomheder kunne modtage støtte på mere end 100.000 euro.

Da ordningen også var i strid med art. 87, stk. 1, blev ordningen betragtet som statsstøtte. EF-Domstolen udtalte, at der efter fast praksis ikke findes en grænseværdi, hvorunder samhandelen mellem medlemsstater ikke påvirkes. At en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den virksomhed, der modtager støtte, er af beskeden størrelse, udelukker derfor ikke, at samhandelen kan være påvirket jf. bl.a. dommen i sagen Altmark Trans³¹.

Retten i Første Instans sag T-141/03 Sniace mod Kommissionen³²

Annulationsøgsmål – retlig interesse

Det spanske selskab Sniace havde fået støtte fra den spanske regering. En konkurrent klagede til Kommissionen, der fandt, at der var tale om statsstøtte, men at støtten var lovlig efter art. 87, stk. 3 litra c).

Sniace mente derimod ikke, at der var tale om statsstøtte. Sniace lagde derfor sag an mod Kommissionen med påstand om at ophæve beslutningen og erklære, at der slet ikke var tale om statsstøtte. Sniace anførte til støtte herfor, at Kommissionens kvalifikation af ordningens statsstøtte var konkret og mærkbart påvirkede dens retsstilling. Sniace anførte, at den omstændighed, at ordningen blev sidestillet med statsstøtte, pålagde Sniace en risiko for, at tredjeparter berørt af støtten kunne indbringe beslutningen for EF-Domstolen eller en national domstol. Det kunne betyde en ny beslutning om, at støtten var uforenelighed med Fællesmarkedet.

Det kunne endog betyde tilbagesøgning af den ”ulovligt” ydede statsstøtte. Sniace anførte også, at det støttetildelende organ fejlagtigt var blevet kvalificeret som et statsorgan, og at Sniace havde lidt skade pga. aktionærers, leverandørers og klienters tab af tillid.

³⁰ C-172/03, Saml. 2005-I, 1627.

³¹ C-280/00, Saml. 2003-I, 7747.

³² Rettens dom af 14. april 2005, endnu ikke i Samlingen.

Retten i Første Instans udtalte, at Sniace ikke havde ført bevis for en eksisterende og faktisk interesse i søgsmålet og afviste sagen. Retten lagde vægt på, at Sniace havde ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, men at denne ret var fuldt ud beskyttet ved i en eventuel retssag at kunne anfægte gyldigheden af Kommissionens beslutning.

EF-Domstolen sag C-400/99 Italien mod Kommissionen³³

Annulationssøgsmål – art. 88, stk. 2 – suspension af støtte inden afslutning af den formelle undersøgelse

Italien havde tildelt Tirrenia-koncernen støtte til driften af indenlandsk færgesejlds. Under art. 88, stk. 2-proceduren bad Kommissionen Italien om at suspendere al udbetaling af støtte, der oversteg Tirrenias meromkostninger for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Tirrenia krævede hele Kommissionens beslutning annulleret. Italien krævede, at beslutningen om suspension af støtten blev annulleret.

Kommissionen afsluttede art. 88, stk. 2-proceduren, inden dommen blev afsagt. Beslutningen om at afslutte den formelle undersøgelse medførte, at de fleste af støtteordningerne blev erklæret forenelige med Fællesmarkedet. Tirrenia og Italien var enige i, at beslutningen var gyldig. Det var derfor ikke længere nødvendigt at bedømme beslutningen om at indlede en art. 88, stk. 2-procedure.

Domstolen fandt dog, at det stadig var relevant at undersøge spørgsmålet om suspension af støtten f.s.v.a. perioden frem til afslutningen af den formelle undersøgelse. Domstolen konkluderede, at Kommissionen ikke havde hørt de italienske myndigheder om alle støttetiltagene. Domstolen vurderede, at hvis suspensionen havde været drøftet med de italienske myndigheder, ville de uden videre kunne have fremlagt beviser, der kunne godtgøre, at ordningen ikke burde suspenderes. Derfor blev beslutningen annulleret f.s.v.a. de støttetiltag, som Italien ikke var blevet hørt om.

Retten i Første Instans sag T-17/02, Fred Olsen, SA mod Kommissionen³⁴

Eksisterende støtte – ny støtte – tjenesteydelser af almen økonomisk interesse

Sagen handlede om Spaniens støtte til firmaet Tramediterranea for public service sejlds på ruter til De Kanariske Øer. Støtten blev tildelt på grund

33

C-400/99, Saml. 2005-I, 3657.

34

Rettens dom af 15. juni 2005, endnu ikke optrykt i Samlingen.

af en 20-årig kontrakt indgået i 1978. Støtten skulle på tidspunktet for Kommissionens vurdering betragtes som eksisterende støtte (Spanien blev optaget i EF i 1986). Derudover blev der i 1998 i forbindelse med kontraktens udløb tildelt støtte efter en midlertidig ordning. Denne støtte var ikke en del af kontraktforholdet og blev anset for ny støtte. Det konkurrerende selskab Fred Olsen SA klagede til Kommissionen over de forskellige støttiltag.

Kommissionen godkendte al støtten, hvilket medførte, at Fred Olsen SA anlagde sag mod Kommissionen. Fred Olsen SA anførte bl.a., at der for den midlertidige del af støtten ikke var en præcis definition af public service opgaverne efter forordning 3577/92 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemslandene (cabotagesejlads), og at der ikke var et reelt behov for public service sejls på ruterne.

Retten udtalte, at da støtteordningen specifikt var undtaget fra forordning 3577/92 indtil 1999 efter forordningens art. 6, kunne der ikke stilles krav om en præcis public service definition efter denne forordning. Retten mente ikke, at definitionen af hverken den midlertidige ordning eller 1978-kontrakten var upræcis, selvom Transmediterranea i henhold til 1978-kontrakten efter ansøgning hos de relevante myndigheder kunne få ændret i dets public service opgaver. Dels fordi Transmediterranea skulle søge om tilladelse til ændringer i kontrakten hos de relevante myndigheder, dels fordi kontrakten fra 1978 skulle læses i sin helhed. Her var det ikke relevant, at der på enkelte områder i 1978-kontrakten var mulighed for at foretage mindre ændringer. Der var ikke blevet ændret i kontrakten.

Som nævnt var der argumenteret for, at der ikke var behov for public service sejls på ruterne til De Kanariske Øer. Hertil udtalte Retten, at medlemslandene efter art. 86, stk. 2, har et bredt skøn til at bestemme, hvor der er behov for public service virksomhed. Kommissionen skal kun kontrollere, om der er begået åbenbare fejl eller misbrug af medlemslandene. Fred Olsen SA havde bl.a. sagt, at da der var konkurrence på ruterne til øerne, var der ikke behov for en public service leverandør. Herom sagde Retten, at da der ikke var fremført konkrete beviser for, at *alle* public service ruterne ville kunne drives uden Transmediterranea, kunne argumentet ikke accepteres. Dette ændredes ikke af, at Fred Olsen SA ved De Kanariske Øers Landsret havde vundet en sag imod de spanske myndigheder om et spansk dekret, hvorefter public service forpligtelserne på de faste ø-forbindelser for De Kanariske Øer blev fastsat. Dekretet var udstedt efter Kommissionens godkendelse af støtteordningerne. Retten inddrog derfor ikke den kanariske dom i forhold til bedømmelsen af Kommissionens

beslutning. Der var herefter ikke begået åbenbare fejl eller misbrug, hvorfor Retten afviste argumentet. Kommissionen blev frifundet.

EF-Domstolen sag C-415/03 Kommissionen mod Grækenland³⁵

Tilbagesøgningspligt

Kommissionen accepterede i 1998 Grækenlands støtte til Olympic Airways. Støtten var givet som et led i selskabets omstrukturering. Omstrukturierungsplanen blev imidlertid ikke til noget, hvorfor Kommissionen i december 2002 bestemte, at Grækenland skulle tilbagesøge en del af støtten hos Olympic Airways. Da gælden ikke blev tilbagesøgt, anlagde Kommissionen sag mod Grækenland.

Grækenland hævdede:

- ▲ At der ikke var mulighed for at søge de skyldige beløb tilbage, da Olympic Airways var blevet omdannet til Olympic Airlines. Efter græsk lov var der ikke mulighed for at kræve Olympic Airways' gæld ind hos Olympic Airlines.
- ▲ At Grækenland havde søgt en del af det skyldige beløb tilbage via en afdragsordning, inden selskabet blev omdannet.
- ▲ At Kommissionen ikke havde sagt præcist, hvor meget støtte der skulle søges tilbage.

Domstolen afviste alle Grækenlands argumenter og udtalte bl.a.:

- ▲ At det var tilstrækkeligt, at beslutningen indeholdt anvisninger, så Grækenland – uden store vanskeligheder – selv kunne fastslå, hvor meget der skulle kræves tilbage.
- ▲ At Grækenland ikke havde henvist til, at det var absolut umuligt med omhu at opfylde sine forpligtelser, og at betingelserne herfor heller ikke var til stede.
- ▲ At Grækenland kun havde indgået ordninger om delvis tilbagebetaling, der i øvrigt var sat i værk for sent, var ufuldstændige eller uden bindende virkning, og som under alle omstændigheder ikke havde ført til, at de skyldige beløb var betalt tilbage af Olympic Airways.

Grækenland havde således ikke i tilstrækkelig grad opfyldt sin forpligtelse til at kræve statsstøtten tilbagebetalt.

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