



Konkurrencerådgørelse 2001



**Konkurrence
Styrelsen**

Erhvervsministeriet



Konkurrenceredegørelse 2001

Maj 2001

Oplag 1.000

Pris: Kr. 200,00 inkl. moms

Sælges hos Statens Information

Konkurrencestyrelsen
Nørregade 49
1165 København K
Tlf. 33 17 70 00
Fax 33 32 61 44
e-mail: ks@ks.dk

On-Line ISBN 87-7029-238-8

ISBN 87-7029-241-8

On-Line ISSN 1399-2120

ISSN 1398-0076

Layout og grafisk produktion:
Saloprint A/S



Redegørelsen er udarbejdet af Konkurrencestyrelsen.

Hovedbidrag til de enkelte kapitler er forfattet af:

- Kapitel 2: Søren Lünell Bruhn, Helene Waagstein
- Kapitel 3: Jens Carstensen, Christian Geel Andersen
- Kapitel 4: Carsten Kvetny
- Kapitel 5: Peter Dethlefsen, Lisbeth Spenner
- Kapitel 6: Mogens Jensen
- Kapitel 7: Pernille Hollerup, Carsten Smidt
- Kapitel 8: Carsten Smidt
- Kapitel 9: Michael Chr. Olsen, Carsten Smidt
- Kapitel 10: Yen Meng-Lund, Jakob Scharff
- Kapitel 11: Søren Bo Rasmussen
- Kapitel 12: Jytte Boesgaard, Michael Chr. Olsen
- Kapitel 13: Otto Skrubbeltrang
- Kapitel 14: Dora Bentsen
- Kapitel 15: Susanne Linhart

Forord

Hvert år samler vi vores vigtigste analyser i en publikation, som vi håber at nå bredt ud med – til politikere, organisationer, virksomheder, advokater og andre rådgivere, embedsmænd, forskere og studenter samt andre læsere, der er interesserede i samfundsforhold.

Vi bestræber os på at komme raden rundt. Det betyder, at vi behandler brancher i den private sektor, hvor konkurrencen ikke har det godt nok, men også væsentlige konkurrenceproblemer i den offentlige sektor. Hertil kommer analytiske emner af national og international samt økonomisk og juridisk karakter.

Sigtet med redegørelsens årbogsdel er at være et godt opslagsværktøj for brugerne. I kombination med styrelsens hjemmeside www.ks.dk kan læseren nå al offentliggjort information om de enkelte afgørelser.

God læselyst!

Finn Lauritzen

Indhold

Kapitel 1

Konkurrenceforholdene

1.1	Status	11
1.2	Velfungerende markeder	12
1.3	Konkurrencesagerne	13
1.4	Ny konkurrence Lovgivning	15
1.5	Offentlig regulering	16
1.6	Internationalt samarbejde	18
1.7	Temaerne i Konkurrenceredegørelse 2001	19

Kapitel 2

Konkurrenceintensiteten i dansk økonomi

2.1	Resumé	23
2.2	Konsekvenser af manglende konkurrence	24
2.3	Koncentration	26
2.4	Adgangsbarrierer	29
2.5	Mobilitet	32
2.6	Produktivitet	34
2.7	Indtjening	37
2.8	Lønpræmier	41
2.9	Priser	43
2.10	Konkurrencesituationen i de konkurrencesvage brancher	50

Kapitel 3

Konkurrencen i byggeriet

3.1	Resumé og konklusioner	59
3.2	Dansk byggeri er dyrt	63
3.3	Hvorfor er konkurrencen svag i byggeriet?	65
3.4	De konkurrencebegrænsende virkninger af standarder på byggeområdet	77

Kapitel 4

Autoreparation

4.1	Resumé og konklusioner	91
4.2	Det danske bilmarked	95
4.3	Regulering på bilområdet	100
4.4	Forhandlere og værksteder	104
4.5	Priser og avancer	111

Kapitel 5

Konkurrence i kommunerne

5.1	Resumé og konklusioner	121
5.2	Kommunernes brug af udbud og udlicitering	126
5.3	Kommunale samarbejder	135
5.4	Kvalitet gennem konkurrence	143

Kapitel 6

Post

6.1	Resumé og konklusion	157
6.2	Postsektorens status og udvikling	158
6.3	Den danske postsektor	160
6.4	En international sammenligning	167
6.5	Øget markedsåbning af postsektoren	172
6.6	Finansiering af befordringspligten?	179
6.7	Andre rammebetingelser	181

Kapitel 7

Fusioner i internationalt perspektiv

7.1	Resumé og konklusion	191
7.2	Fusionsbølge?	192
7.3	Årsager til det stigende antal fusioner	202
7.4	Økonomiske virkninger af fusioner	208
7.5	Fusionskontrol	216
7.6	One-stop shop-princippet	218
7.7	Harmonisering	221

Kapitel 8

Købermagt

8.1	Resumé og konklusion	225
8.2	Købermagt - til gavn og til skade for den samfundsmæssige velfærd	226
8.3	Udenlandske og danske erfaringer med regulering af købermagt	236
8.4	Købermagt i dansk erhvervsliv	243

Kapitel 9

Kollektiv dominans

9.1	Resumé	253
9.2	En virksomheds misbrug af dominerende stilling	254
9.3	Grundlaget for kollektiv dominans	256
9.4	Kendetegn ved kollektiv dominans	268

Kapitel 10

På vej mod nye EU-udbudsregler

10.1	Resumé	281
10.2	Hvorfor udbudsregler?	282
10.3	Lovpakken - proces og indhold	284

10.4	Konkurrencepræget dialog	285
10.5	Rammeaftaler	290
10.6	Elektroniske udbud	295

Kapitel 11

Konkurrenceloven

11.1	Indledning	299
11.2	Offentlig reguleret virksomhed (§ 2)	300
11.3	Konkurrencebegrænsende aftaler (§§ 6-10)	303
11.4	Misbrug af dominerende stilling (§ 11)	312
11.5	Afgørelser, der både vedrører konkurrencebegrænsende aftaler (§§ 6-10) og misbrug af dominerende stilling (§ 11)	315
11.6	Fusionskontrol (§ 12)	318
11.7	Øvrige afgørelser mv. efter konkurrenceloven	320
11.8	Afgørelser efter betalingsmiddeloven	322
11.9	Oversigt over afgørelser afgjort af styrelse og råd i 2000	323
11.10	Udgivelser i 2000 fra konkurrencestyrelsen om konkurrenceforhold	351

Kapitel 12

EU-konkurrencereglerne i 2000

12.1	Indledning	353
12.2	Konkurrencesager	354
12.3	Beslutninger om forbud med bøder	355
12.4	Beslutninger om fritagelse	358
12.5	Andre principielle sager	359
12.6	Fusionssager	362
12.7	Retten og domstolen	372
12.8	Nye retsakter på konkurrenceområdet	380
12.9	Internationalt samarbejde	383
12.10	Det nordiske samarbejde	385

Kapitel 13

Konkurrence i energisektoren

13.1	Indledning	389
13.2	Elektricitet	389
13.3	Naturgas	393
13.4	Fjernvarme	395
13.5	Olie og benzin	395
13.6	Erhvervslivets energipriser	396
13.7	Energitilsynet	397
13.8	Internationalt arbejde	397
13.9	Sager behandlet af Energitilsynet i 2000	398

Kapitel 14

Offentlige udbud 2000

14.1	Indledning	403
14.2	EU-Kommissionen	403
14.3	Vejledning og sagsbehandling	405
14.4	Kendelser og domme	407

Kapitel 15

Statsstøttereglerne i 2000

15.1	Indledning	417
15.2	Undersøgelse af de minimis reglen	417
15.3	Nye regler i 2000	418
15.4	Statsstøtteniveauet	420
15.5	Væsentlige EU-domme	423

Konkurrenceforholdene

1.1 STATUS

Siden sidste forår er der sket vigtige ændringer af konkurrenceforholdene. Først og fremmest er konkurrenceloven skærpet, og der er indført fusionskontrol, så Danmark nu er på linie med resten af EU. Konkurrencerådet har allerede haft to store fusionssager, hvor der er indgået aftaler med virksomhederne om "til gengæld" for fusionen at åbne for mere konkurrence. Rådet har også afgjort andre sager, der har givet genlyd, bl.a. i byggeriet (rabatter og meldekontorer), bogbranchen og den finansielle sektor samt om medierne (fx TV2).

Hjælper disse initiativer? Ja, det gør de. Stort set alle afgørelser gør det nemmere for de, ofte mindre, konkurrenter at komme ind på markedet. Afgørelserne gavner samfundet og forbrugerne. Men samtidigt viser det sig gang på gang, at de større, stærkere virksomheder, som konkurrenceafgørelserne retter sig mod, klarer sig fint. Firkantet udtrykt lukker konkurrencen mange virksomheder hvert eneste år. Det kan være barskt, men er også nødvendigt, for at vi kan blive ved med at leve i et rigt og holdbart samfund. Konkurrencemyndighedernes indgreb lukker ingen virksomheder.

Konkurrencepolitikens succes kan endnu ikke måles i de helt overordnede indikatorer, der fx belyser prisniveau og indtjening. Men det kunne man heller ikke forvente. Disse indikatorer bygger på regnskabsdata eller nationalregnskabstal, som er flere år undervejs.

Dertil kommer, at konkurrenceforholdene ikke kun afhænger af lovgivningen. Den andel af virksomhederne, der overtræder loven, udgør højst få procent, mens langt over 90 pct. overholder loven. Det er lige så vigtigt, om erhvervslivet generelt har en sund konkurrencekultur. I nogle brancher er der en opfattelse af, at konkurrence er godt, men at en fornuftig sameksistens er bedre. Dette skyldes måske gamle laugstraditioner eller et ønske om kollegial adfærd. Den danske jantelov kan også spille ind. Du skal ikke tro, du er noget. Og hvis din virksomhed ikke er noget særligt, hvorfor skulle du så tro, at din virksomhed kan vinde markedsandele ved at konkurrere? Aggressiv adfærd på markedet kan derfor være upopulært.

Det er også vigtigt, om den offentlige sektor præges af konkurrence. Om offentlige myndigheder er villige til at konkurrenceudsætte opgaverne frem for meka-

nisk at udføre den selv. Og det har stor betydning, om lovgivning og regulering i øvrigt fremmer konkurrencen.

Ingen af disse forhold - og slet ikke "kulturen" - ændres hurtigt. Målet i regeringens erhvervsstrategi .dk²¹ om, at konkurrencen skal være mindst lige så stærk som i andre europæiske lande, er derfor et langsigtet mål. Det skal være opfyldt i år 2010.

Konkurrencestyrelsens mål er at arbejde for mere konkurrence. Det kræver, at styrelsen gør en indsats på flere felter. Konkurrencebogen må administreres. Men det er også vigtigt at lave analyser, der påviser konkurrenceproblemer og foreslår løsninger, herunder ny lovgivning. Det er vigtigt at gøre en indsats i hele økonomien og ikke kun have fokus på bestemte erhverv.

Erhvervsudviklingen præges i disse år af det, der med et fasttømt begreb kaldes "den nye økonomi". Dvs. produktion, salg og distribution af varer og ydelser, der går over eller i hvert fald har noget med Internettet at gøre. Virksomhederne i den nye økonomi vokser og lukker betydeligt hurtigere end i den gamle økonomi, og konkurrencen er skarp. Mange virksomheder i den nye økonomi (og for øvrigt også mange i den gamle) lever af at sælge viden, som bedst vokser i netværk.

Det bliver en central udfordring for konkurrencepolitikken at understøtte denne udvikling frem for at stå i vejen for den. Men det er også en udfordring for virksomhederne at kunne netværke samtidig med, at de konkurrerer intensivt.

1.2 VELFUNDERENDE MARKEDER

En god konkurrencepolitik kan ikke stå alene. Den er en integreret del af en erhvervs politik, der giver virksomhederne mulighed for udvikling og indtjening i et globalt konkurrencemiljø.

I mange lande er konkurrencepolitikken i de senere år blevet tænkt sammen med forbrugerpolitikken. I nogle lande administrerer samme myndighed de to områder. I Danmark er konkurrence- og forbrugerpolitikken fælles om at skulle udvikle velfunderede markeder, som er et af seks indsatsområder i erhvervsstrategien .dk²¹.

Uden velfunderede markeder virker den øvrige erhvervs politik ikke. Velfunderede markeder skal binde kompetencer, innovation, forskning, uddannelse,

kapital og behov sammen. Historien har flere eksempler på, at velfungerende markeder ikke blot er en forudsætning for blomstrende virksomheder, men at de også kan tiltrække udbydere og kunder fra hele verden.

Velfungerende markeder, der binder købere og sælgere sammen, er derfor en nødvendig ramme om et dynamisk erhvervsliv. Det kræver

- ▲ god markedsinformation, der giver forbrugerne korrekt information om produkter og producenter, tillid til markedet og lave søgeomkostninger,
- ▲ klare rettigheder udmøntet i klar lovgivning med et højt beskyttelsesniveau, hurtig og billig konfliktløsning, og
- ▲ effektiv konkurrence, der fører til innovation, god ressourceallokering, høj produktivitet og lave priser.

Effektiv konkurrence er en af de bedste måder at sikre forbrugernes interesser på. Og god information og klare rettigheder sikrer især konkurrencemulighederne for de virksomheder, der er på forkant med kvalitet og fornyelse.

Skal vi i de kommende år sikre, at rammerne for dansk erhvervsliv og danske forbrugere er optimale, er det nødvendigt at vurdere, hvor velfungerende markederne er. Konkurrencestyrelsen er derfor sammen med andre dele af Erhvervsministeriet ved at udvikle metoder til dette. Målet for år 2001 er bl.a. at udvikle indikatorer for indsatsområderne konkurrence i den offentlige sektor, god markedsinformation og klare rettigheder.

På konkurrenceområdet er der arbejdet med sådanne indikatorer i flere år. Såvel i denne redegørelse som i de forrige udgaver af konkurrenceredegørelsen er der anvendt indikatorer - som koncentration, adgangsbarrierer, mobilitet, produktivitet, indtjening, lønpræmier og priser - til at belyse konkurrenceproblemerne.

1.3 KONKURRENCESAGERNE

Efter ikrafttrædelsen af den forrige konkurrencelov 1. januar 1998 modtog Konkurrencestyrelsen 1070 anmeldelser af aftaler. Det blev sat som mål, at disse sager skulle være afviklet inden udgangen af 2001. Alt tyder på, at styrelsen når dette mål. Gennemgangen af aftalerne har betydet, at der i mange brancher er grebet ind over for konkurrencebegrænsende forhold.

Et andet middel er muligheden for at gribe ind over for virksomheders misbrug af dominerende stilling. Misbrug er fx, hvis en dominerende virksomhed - via

loyalitetsskabende rabatter, lange aftaler, eksklusivitet, urimelige priser eller lignende - holder konkurrenterne nede eller helt ude af markedet. En del af sagerne om misbrug af dominerede stilling rejser styrelsen af egen drift.

I de fleste sager, hvor der er konkurrenceproblemer, udsteder Konkurrencerådet påbud om at ændre aftalerne eller virksomhedens adfærd. I årbogsdelen af denne redegørelse, kapitel 11, er alle rådsafgørelser og de væsentligste styrelsesafgørelser beskrevet.

I nogle sager - som ikke anmeldes - er overtrædelserne af konkurrenceloven så grove, at der af præventive grunde er behov for at straffe virksomhederne. Behovet for straf skyldes, at virksomhederne kan have store økonomiske fordele ved at overtræde konkurrencereglerne. Og de samfundsmæssige skadevirkninger kan være betydelige. Beregninger tyder således på, at elkartellet alene i 1998 har betydet meromkostninger for kunderne på over 2 mia. kr.

Ud over elkartellet har Konkurrencestyrelsen i 2000 sendt 8 indstillinger om bøde for overtrædelser af konkurrenceloven til Statsadvokaturen for Økonomisk Kriminalitet (Bagmandspolitiet). Forinden har Konkurrencestyrelsen behandlet sagerne grundigt for at reducere belastningen af Bagmandspolitiet. I elkartelsagen har styrelsen oversendt mere end 300 indstillinger om bødekraft. De første straffesager ventes rejst for domstolene i løbet af sommeren 2001.

Det er langt fra alle overtrædelser af konkurrenceloven, hvor styrelsen indstiller bødekraft. Mindre alvorlige overtrædelser vil normalt ikke blive straffet, ligesom virksomhederne i enkelte sager kan gøre gældende, at overtrædelserne er uforsætlige.

Selv om der endnu udestår nogle af de 1070 "pukkelsager" fra 1998, har det allerede i 2000 præget arbejdet, at behandlingen af anmeldelser gradvis spiller en mindre rolle. Til gengæld fylder klagesager, fusioner og sager, som styrelsen tager op af egen drift, mere. De sidste sager starter ofte med en kontrolundersøgelse - et såkaldt "dawn-raid". Som i 1998 og 1999 har styrelsen udført flere af disse uanmeldte besøg. Indtil videre har flertallet af kontrolundersøgelserne ledt til, at styrelsen har kunnet indstille til Bagmandspolitiet, at der rejses en straffesag.

Denne gradvise ændring i sammensætningen af sagerne ventes at fortsætte i de kommende år.

1.4 NY KONKURRENCELOVGIVNING

Ændringen af konkurrenceloven i maj 2000 skal skabe mere velfungerende markeder. Det samme gælder det forslag til lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren, der blev fremsat den 10. januar 2001.

Lovforslaget om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren styrker konkurrencen i forhold til den gældende licitationslov.

Først og fremmest bliver reglerne frivillige for private bygherrer. Hvis de vil, kan de lade leverandørerne konkurrere lige så hårdt mod hinanden som i andre erhverv. Offentlige bygherrer *skal* bruge reglerne.

For det andet ændres konkurrenceformen. Før gav licitationsloven især konkurrence på prisen. Fremover giver den nye tilbudslov konkurrence også på kvalitet, når bygherren vælger at bruge loven og samtidig bruger udbudsformen "økonomisk mest fordelagtig" frem for "billigst".

For det tredje bliver der nu mulighed for at indhente flere underhåndsbud. For private forbrugere har det været et problem, at det kun er tilladt at indhente to tilbud på håndværksopgaver, medmindre der afholdes en egentlig licitation. Det er tillige et problem - både for forbrugere og professionelle bygherrer - at der hidtil skulle gå 3-6 måneder, inden bygherren kan indhente underhåndsbud, hvis man har afholdt en licitation, som ikke gav et tilfredsstillende bud.

Med *ændringen af konkurrenceloven* blev der med virkning fra 1. oktober 2000 indført fusionskontrol i Danmark.

Fusionskontrollen har ikke til formål at fastlægge, hvordan virksomhederne skal organisere sig. Formålet er forebyggende. Kan en dominerende virksomhed som følge af en fusion hæmme den effektive konkurrence betydeligt, så er der god grund til at kræve, at virksomheden fx sælger aktiver eller dele af virksomheden, eller at den giver andre virksomheder adgang til produktionsudstyr, fast ejendom, infrastruktur eller lignende.

Alternativet til fusionskontrol er en "vent og se" holdning, hvor konkurrencemyndigheden først kan gribe ind, når virksomheden har misbrugt sin dominans. At fusionskontrollen har haft sin berettigelse viser både fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark og fusionen mellem DONG Naturgas og Naturgas Sjælland. I begge disse sager har virksomhederne en sådan stilling på markedet, at der var behov for at kræve kompenserende foranstaltninger.

Fusionskontrol kan være en væsentlig administrativ belastning for virksomheden, idet virksomheden, forretningsforbindelser og ansatte må leve med usikkerhed om, hvad konkurrencemyndigheden siger til fusionen. Disse sager bør derfor behandles hurtigt.

Fra politisk side er der lagt vægt på, at en behandling af en fusion sker hurtigt. Således har Konkurrencerådet højst 3 måneder til at behandle en sag, mens fx EU-kommissionen har op til 5 måneder. Erfaringerne viser, at det er muligt at behandle sådanne sager klart hurtigere, end man normalt oplever i andre europæiske lande, og også hurtigere end 3-måneders fristen. Det kræver, at virksomhederne selv bidrager til at finde løsninger på de konkurrenceproblemer, hvilket er sket i de hidtidige sager.

Ligeledes har Konkurrencestyrelsen haft gode erfaringer med den særlige danske regel, der gør det muligt at tillade fusioner uden egentlige markedsundersøgelser. Sådanne tilladelser gives, når det er åbenbart, at fusionen ikke påvirker konkurrencen.

Støtte fra offentlige myndigheder til offentlig eller privat erhvervsaktivitet kan forvride konkurrencen. Det samme gælder i de tilfælde, når indtægterne ved en erhvervsaktivitet ikke dækker de omkostninger, der er forbundet med erhvervsaktiviteten.

Med den nye lov kan Konkurrencerådet gribe ind, hvis støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering, og hvis den forvrider konkurrencen. Det gælder også, hvor det offentlige sælger eller udlejer fx grunde eller erhvervslejemål til under markedsprisen.

Da reglen spiller sammen med EU's statsstøtteregele, vil Konkurrencerådet fokusere på de sager, hvor det alene er det danske marked, der bliver påvirket. Reglen er unik i europæisk sammenhæng, idet landene normalt ikke har "interne" statsstøtteregele. Men i lyset af de danske bestræbelser på at nedbringe statsstøtten i EU er det fornuftigt, at Danmark "fejler for egen dør". Det vil give de danske synspunkter om nedbringelse af statsstøtten større gennemslagskraft.

1.5 OFFENTLIG REGULERING

Offentlig regulering betyder af og til, at konkurrencen elimineres eller mindskes. Nogle gange er det udtryk for et politisk valg. Andre gange er dette ikke tilfældet, og undertiden viser de konkurrencebegrænsende virkninger sig først senere hen.

Konkurrencelovens forbud gælder ikke, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Derfor kan Konkurrencerådet analysere de skadelige virkninger af ny eller gammel lovgivning og komme med anbefalinger om, hvordan sådanne skadevirkninger kan undgås eller minimeres. Det sker ofte, når rådet får et lovforslag i høring. Men det kan også ske i forbindelse med behandlingen af en fusion eller en anden konkurrencesag.

I det forgangne år er det påpeget, at det danske *ølafgiftssystem* begrænser importen af udenlandsk øl. Det danske system er indrettet, så afgiften på øl afhænger af øllets fylde (plato-indhold) og ikke alkoholindholdet. Dansk øl (med lav fylde) beskattes derfor lempeligere end udenlandsk øl med næsten samme alkoholprocent, men med højere fylde.

Styrelsen anbefalede at ændre afgiftssystemet, så afgiften på øl afhænger af alkoholprocenten - ligesom i fx Sverige. Ændringen kan ske, så den er provenumæssig neutral for staten.

Ved ændringen af miljøbeskyttelsesloven blev der lavet nye regler, som skal sikre en effektiv indsamling af *returemballage til øl og læskedrikke*. I høringen påpegede Konkurrencerådet, at lovforslaget begrænser konkurrencen unødigt. Konkurrencerådet anbefalede blandt andet, at eneretten til indsamling af emballage, der gives til Dansk Retursystem A/S - som er oprettet af Bryggeriforeningen og domineret af de store bryggerier - er for lang og burde forkortes til 4 år. Loven burde også klart fastslå, at eneretten udløber om 4 år, så selskabet står over for mulig, fremtidig konkurrence.

For at sikre en effektiv håndtering af emballagen anbefalede rådet, at opgaven sendes i udbud. Og eneretten burde ikke tilfalde selskaber, der har interesser i forhandling af øl og læskedrikke. Endvidere påpegede rådet, at det er uheldigt, at Dansk Retursystem skal være et såkaldt non-profit selskab. Non-profit selskaber er sjældent effektive. De mangler tit tilpasningsevne og har et for højt omkostningsniveau.

På *værdipapirområdet* har Konkurrencerådet anbefalet, at Københavns Fondsbørs dels reducerer de mindsteværdier, som gælder for handel med obligationer, dels udvikler handelssystemet, så privatpersoner bedre kan handle obligationer direkte over børsen. Endvidere burde Fondsbørsen reducere kursspringet for værdipapirer i børsens handelssystem, så det bliver muligt at stille købs- og salgstilbud med mindre intervaller - for eksempel kurser mellem 454 og 455. Det vil medvirke til en mere skarp prisdannelse.

Konkurrencerådet anbefalede også, at Folketinget og regeringen følger udviklingen og eventuelt indfører regler, så handel med danske aktier i videst mulige omfang gennemføres over handelssystemer på Fondsbørsen eller andre godkendte værdipapirbørser.

For investeringsforeninger burde Fondsrådet kræve bedre information om den indre værdi af den enkelte serie af investeringsforeningsbeviser. Får markedet bedre information om seriernes indre værdi, er der mulighed for, at forskellen mellem den indre værdi og den handlede værdi bliver mindre, og at prisen dermed bliver mere korrekt.

Anbefalingerne til Københavns Fondsbørs er efterkommet. Det er endnu for tidligt at vurdere udviklingen på værdipapirhandelsområdet i øvrigt efter fusionen.

Inden for *naturgassektoren* har Konkurrencerådet påpeget, at Danmark er i den "bagerste ende", når det gælder om at åbne naturgasmarkedet for udenlandsk konkurrence, idet Danmark kun har valgt at leve op til EU's minimumskrav. Den nuværende markedsåbning betyder, at der kun er 14 frie danske kunder. Nogle af disse er endda bundet til DONG i en længere årrække, fordi kunderne for flere år siden har indgået langvarige aftaler med DONG. Rådet har derfor anbefalet, at der sker en hurtigere markedsåbning, og at målet bør være en fuldstændig åbning af markedet.

Denne konkurrenceredegørelse indeholder tillige anbefalinger om at ændre lovgivningen i Danmark og i EU, så der opnås mere konkurrence i byggeriet, i autobranschen, i kommunerne og i postsektoren, jf. kapitel 3-6.

1.6 INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Globaliseringen betyder, at virksomhederne i stadig større omfang arbejder sammen på tværs af grænserne. Der er derfor behov for, at konkurrencemyndighederne også samarbejder mere.

Med ændringen af konkurrenceloven blev det muligt for Konkurrencerådet at anvende EU's konkurrenceregler. Ændringen er i tråd med Kommissionens forslag til nye konkurrenceregler i Europa. Visionen er, at konkurrencemyndighederne i samtlige EU-lande skal anvende EU's konkurrenceregler på samme måde, når en konkurrencebegrænsende aktivitet har samhandelseffekt mellem to eller flere EU-lande.

At myndighederne får pligt til at handle efter et fælles sæt regler - hvor nogle sager behandles af Kommissionen pga. sagernes betydning, mens størstedelen af sagerne behandles af medlemslandenes konkurrencemyndigheder - vil være til fordel for virksomhederne. Sagerne vil nemlig blive behandlet ens, uanset hvilke myndigheder, der gør det.

Et øget samarbejde mellem konkurrencemyndighederne kræver, at de får mulighed for at udveksle fortrolige oplysninger. Behovet for informationsudvikling er størst i kartelsager, hvor der fx kan være behov for samtidige kontrolbesøg hos virksomheder i flere lande for at skaffe beviser.

Konkurrencestyrelsen har i dag mulighed for at under forudsætning om gensidighed at udveksle sådanne fortrolige oplysninger. Flere andre lande har samme mulighed. Et eksempel herpå er Holland, som Konkurrencestyrelsen med baggrund i den nye konkurrencelov fik oplysninger fra om et hollandsk-tysk-dansk kartel af rejefiskere.

Der er endvidere i marts 2001 indgået en samarbejdsaftale mellem Danmark, Norge og Island om udveksling af fortrolige oplysninger i konkurrencesager.

1.7 TEMAERNE I KONKURRENCEREDEGØRELSE 2001

Lige som de sidste år vurderes konkurrenceintensiteten i forskellige brancher i *kapitel 2*. Indikatorerne er blevet udbygget med nye kriterier, og kapitlet viser i lighed med tidligere år, at konkurrencen ikke er så hård som i andre lande i Europa. Konkurrenceforholdene er dog ikke afgørende anderledes end i de øvrige nordiske lande.

Et erhverv med betydelige konkurrenceproblemer er byggesektoren, jf. *kapitel 3*. Der er konkurrenceproblemer både i produktionen af danske byggevarer og i byggeprocessen. En del af disse problemer har været beskrevet i pressen i det sidste halve år, men kapitlet nævner også andre årsager til konkurrenceproblemerne. Et af problemerne er, at EU-arbejdet med at få fælles standarder på byggevarer aldrig er kommet i gang. Således er kun 1 ud af ca. 900 ønskede standarder en realitet. Fraværet af fælles standarder betyder, at der gælder særlige nationale standarder. For et lille marked som det danske er dette særligt problematisk, idet danske standarder er med til at mindske konkurrencen udefra.

Kapitel 4 beskriver konkurrencen om bilreparationer i Danmark. Kapitlet viser, at de danske priser på reservedele til biler er de højeste i Europa. Også udgifterne til almindelig vedligeholdelse af biler er højere end i andre lande. Konkurrenceproblemerne skyldes især en EU-gruppefritagelse for automobilområdet. Gruppefritagelsen skal revideres i 2002, og fra dansk side vil Konkurrencestyrelsen arbejde for gennemgribende ændringer. Endelig viser undersøgelsen, at der er behov for større gennemsigtighed på markedet.

Kommunerne udgør to tredjedele af den offentlige sektor. I *kapitel 5* undersøges det derfor, om kommunerne lever op til konkurrencelovens formål om, at samfundets ressourcer skal bruges så effektivt som muligt. Undersøgelsen viser, at andelen af kommunale opgaver, der løses af private leverandører, kun er steget ganske lidt gennem de sidste ti år. Andelen udgør kun 11 pct.

Udbud er ikke den eneste metode til at sikre høj effektivitet. Kapitlet peger også på muligheden for et øget opgavesamarbejde mellem kommunerne. En udbygning af dette samarbejde vil kræve bedre metoder til omkostningsberegning og prissætning end i dag.

En liberalisering af postsektoren er temaet i *kapitel 6*. Her omtales EU's arbejde med liberalisering af postsektoren, og det anbefales, at Danmark går videre i liberaliseringen end foreslået af EU. Der kan dog være gode grunde til at gå mere forsigtigt til værks end i bl.a. Sverige og Finland, hvor der er liberaliseret fuldt ud ved at fjerne de nationale postselskabers eneret.

I de seneste år har der været fokus i medierne på fusioner og globalisering. *Kapitel 7* ser derfor på fusioner i et internationalt perspektiv. Tallene viser, at der internationalt foregår flere fusioner end nogensinde før. Hvad skyldes det - og hvilken betydning har det? Kapitlet peger på international deregulering som en vigtig årsag til det store antal fusioner og et øget internationalt samarbejde om fusionskontrol som et nødvendigt svar.

Kapitel 8 beskriver købermagt. Et "normalt" konkurrenceproblem er, når sælgerne på et marked er for stærke - eller når de samarbejder for meget. Men er det ikke lige så slemt, hvis køberne er for stærke? Svaret er ja. Eksempler på stærke købere er den offentlige sektor og detailhandelen, og i princippet kan urimelig købermagt lede til priser, der set samfundsøkonomisk er for lave. Kapitlet viser dog også, at dette forekommer sjældent.

Kapitel 9 ser på, hvordan flere virksomheder tilsammen kan have kollektiv dominans. Hvilke kriterier indgår i vurderingen? Kapitlet illustrerer, hvorfor der ofte er konkurrenceproblemer på markeder med et lille antal aktører.

EU-reglerne har stor betydning for Konkurrencestyrelsens arbejde. I dette års konkurrenceredegørelse er der derfor i *kapitel 10* sat fokus på forhandlingerne om en reform af udbudsdirektiverne. Reformen er blandt andet kommet i stand efter ønske fra dansk side. Danmark har ønsket, at reglerne bliver klarere og mere fleksible at anvende for de offentlige udbydere. Det sikres gennem forslaget om, at offentlige myndigheder i visse udbud skal kunne anvende den såkaldte konkurrenceprægede dialog. Også de nye regler om indgåelse af rammeaftaler behandles i kapitlet.

Anden del (kapitel 11-15) af Konkurrenceredegørelse 2001 er en årbogsdel, som beskriver det forgangne år.

Konkurrenceintensiteten i dansk økonomi

2.1 RESUMÉ

Konkurrence er ikke en entydig størrelse, som man kan beskrive blot med et enkelt mål. Man bliver derfor nødt til at vurdere konkurrencesituationen ud fra en række indikatorer som koncentration, tilgang af nye virksomheder, mobilitet, fortjeneste, lønpræmier og priser. Hvert af disse mål er usikre. Men samlet kan de give et billede af, om konkurrencen er skarp eller svag i forhold til udlandet, over tid og på brancheniveau.

Konsekvenserne af manglende konkurrence er mange - men de to vigtigste er lavere produktivitet og manglende fornyelse, jf. afsnit 2.2.

Udviklingen i koncentrationen i den danske økonomi gennemgås i afsnit 2.3, hvor de brancher, som er mere koncentrerede i Danmark end i de øvrige nordiske lande, bliver udpeget.

I afsnit 2.4 beskrives adgangen til de enkelte erhverv.

Konkurrencen om markedsandele beskrives i afsnit 2.5 ved mobilitetsindekset både i den danske økonomi generelt og i forhold til de øvrige nordiske lande, mens forskelle i produktivitet mellem brancher og internationalt fremgår af afsnit 2.6.

I afsnit 2.7 gennemgås indtjeningsforholdene, mens det i afsnit 2.8 er undersøgt, om der er forskelle mellem den løn, som en medarbejder med samme kvalifikationer får i forskellige brancher.

I afsnit 2.9 sammenlignes de danske priser med priserne i en række europæiske lande.

I afsnit 2.10 sammenfattes de enkelte indikatorer. I dette års Konkurrencerede-gørelse er der identificeret 69 brancher, hvor der kan være konkurrenceproblemer. Dette er 13 flere end sidste år. Dette skyldes ikke, at konkurrenceproblemerne i den danske økonomi er vokset, men en mere detaljeret sektoropdeling.

Den samlede vurdering på baggrund af alle indikatorerne er, at konkurrenceintensiteten i den danske økonomi stadig må vurderes som mindre skarp end i resten af Europa. Det kan umiddelbart overraske på baggrund af, at konkurrence-loven i de seneste år er strammet to gange (1997 og 2000). Det bør imidlertid tages i betragtning, at de fleste indikatorer, herunder både regnskabs- og nationalregnskabstal, indsamles med flere års forsinkelse. Det, man kunne kalde erhvervslivets konkurrencekultur, ændres endvidere næppe fra dag til dag. Der er dog flere "mikroeksempler" på stigende konkurrence og begrundet håb om, at forandringerne inden længe afspejles på makroniveau. Målsætningen i regeringens erhvervsstrategi .dk21 er, at konkurrenceintensiteten i dansk økonomi øges, så den i 2010 svarer til resten af Europa. Det er endvidere et mål, at antallet af konkurrencebegrænsede erhverv halveres.

I de seneste år er samarbejdet mellem de nordiske landes konkurrencemyndigheder intensiveret, og i år er der derfor sat ekstra fokus på at sammenligne konkurrenceforholdene i Norden. I det store og hele skiller Danmark sig ikke ud i en sådan sammenligning. Det er dog heller ikke overraskende – en række svenske og finske analyser har således påvist, at også disse lande har utilstrækkelig konkurrence. Svag konkurrence er således mere et nordisk end et specifikt dansk problem.

2.2 KONSEKVENSER AF MANGLENDE KONKURRENCE

Når konkurrencen på et marked er svag, skyldes det, at der er barrierer, som forhindrer konkurrenter i at træde ind på markedet. Disse adgangsbarrierer kan bl.a. bestå i offentlig regulering, kontrakter med lang løbetid, mærkevarefordele, store krav til indskud af kapital og viden, eller at de virksomheder, som allerede er på markedet, holder nye virksomheder ude.

Årsagerne til svag konkurrence kan generelt deles op i to typer, nemlig markeds-skabte årsager som fx kartelsamarbejde og misbrug af dominerende stilling, og produktionstekniske årsager som fx stordriftsfordele og høje kapitalkrav.

Kartelsamarbejde og misbrug af dominerende stilling vil altid være samfunds-økonomisk skadeligt. Det skyldes bl.a., at karteller og konkurrencebegrænsende aftaler giver virksomhederne mulighed for at skabe en monopollignende tilstand.

De konkurrencemæssige ulemper ved en høj koncentration skal vejes op mod den gevinst, som samfundet vinder ved, at virksomhederne kan udnytte deres stordriftsfordele, og varerne ikke bliver produceret på små inefficente anlæg.

Uanset årsagen til svag konkurrence er konsekvenserne som regel lavere produktivitet, mindre innovation og udvikling, højere priser, højere fortjeneste og en højere aflønning af arbejdskraften.

Virksomhedernes øgede fortjeneste fører til en omfordeling af indkomst til fordel for medarbejdere og aktionærer i de virksomheder, hvor konkurrencen er begrænset. Mange forbrugere og lønmodtagere får del i denne indtjening gennem individuel og kollektiv pensionsopsparing, men omfordelingen sker ikke fra en entydig gruppe til en anden.

Set ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel er det imidlertid ikke høje forbrugerpriser og den deraf følgende omfordeling mellem forbrugere og aktionærer, der er det største problem ved svag konkurrence (selv om dette forhold fylder en pæn del af debatten om konkurrenceforholdene). Det er derimod den lavere produktivitet og manglende fornyelse.

Når konkurrencen er svag, har virksomhederne ikke det samme fokus på at minimere deres omkostninger, idet virksomhederne kan vælte en del af de øgede omkostninger over i priserne. Dette medfører, at produktiviteten falder. Den højere fortjeneste fører til et mindre pres fra ejerne til at minimere omkostningerne, fordi de har sværere ved at afgøre, om virksomheden drives effektivt. Samtidig ønsker virksomhedens ledelse ikke nødvendigvis at investere i de nyeste teknikker og metoder, når konkurrencen er svag. Virksomhederne rationaliserer ikke arbejdsgange og processer i samme omfang, som når konkurrencen er mere skarp.

Forskydning af arbejdskraft og kapital over til de mest effektive virksomheder vil føre til øget velstand, fordi samfundets ressourcer anvendes bedre. Men konkurrence har desuden afledte effekter på andre brancher, som bruger varerne som halvfabrikata i deres produktion. Disse virksomheders omkostninger bliver reduceret, hvorved deres priser bliver lavere og de kan afsætte en større mængde varer og tjenester. Konkurrence på hjemmemarkedet forbedrer endvidere danske virksomheders konkurrenceevne på de udenlandske markeder.

2.3 KONCENTRATION

Hvis der er få virksomheder på et marked, har virksomhederne lettere ved at koordinere deres handlinger og dermed svække konkurrencen, så alle virksomhederne kan opnå en højere indtjening.

Boks 2.1: Mål for markedskoncentration

Markedskoncentrationen måles i dette kapitel ved rateindekset.¹ Rateindekset måler summen af de fire største virksomheders omsætning i forhold til den samlede indenlandske omsætning i en branche. Indekset er beregnet af Danmarks Statistik for ca. 600 brancher. Indekset er baseret på momsstatistikken og dækker primære erhverv, fremstillingserhverv, byggeri, forsyningsvirksomhed, handel- og serviceerhverv. Offentlig virksomhed, undervisning og dele af sundhedssektoren er ikke omfattet. Konkurrencestyrelsen måler også koncentration ved det såkaldte Hirschfeld-Herfindahl indeks, som beregnes som summen af kvadratet af virksomhedernes markedsandele. Dette mål er ikke anvendt i dette kapitel, da det ikke er tilgængeligt for alle nordiske lande.

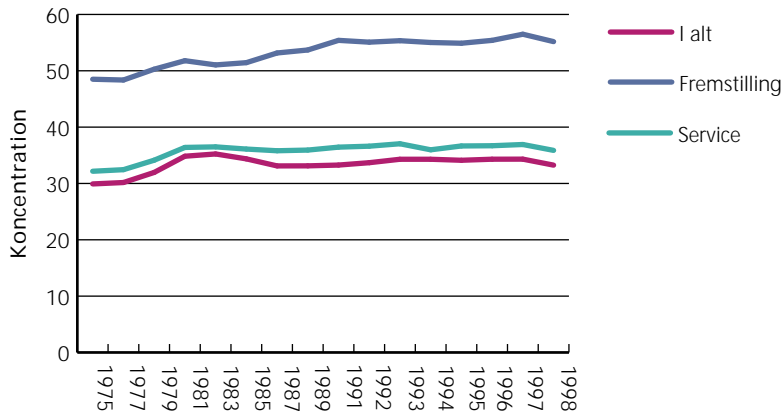
Note 1: De enkelte konkurrenceindikatorer er nærmere beskrevet og diskuteret i Konkurrenceredegørelserne fra 1997, 1999 og 2000 samt i Konkurrencestyrelsens rapport: Måling af konkurrenceintensitet, som kan ses på www.ks.dk.

Koncentrationen af virksomheder i en branche er en indikator for virksomhedernes mulighed for at opnå markedsmagt. Der findes dog eksempler på brancher med mange virksomheder, hvor en koordinering har fundet sted, fx blandt elinstallatører.

Koncentrationen af virksomheder kan også være høj samtidig med, at konkurrencen fungerer. Men i de fleste tilfælde svækkes konkurrencen, når koncentrationen stiger.

Den samlede koncentration i den danske økonomi steg fra 1975 til 1981, hvorefter niveauet har været stabilt, jf. figur 2.1.

Figur 2.1: Koncentration i Danmark fra 1975 til 1998



Anm.: Servicesektoren omfatter også bygge og anlægsvirksomhed.
 Kilde: Danmarks Statistik.

Koncentrationsindekset for serviceerhvervene steg fra 1975 til 1981, hvorefter det har været relativt stabilt på ca. 33 pct. Inden for fremstillingserhvervene steg niveauet for koncentrationen fra 1975 til 1991, hvorefter indekset har været forholdsvis stabilt på ca. 55 pct. De geografiske afstande kan også have en betydning for virksomhedsstrukturen i de andre nordiske lande, som er langt tyndere befolket end Danmark.

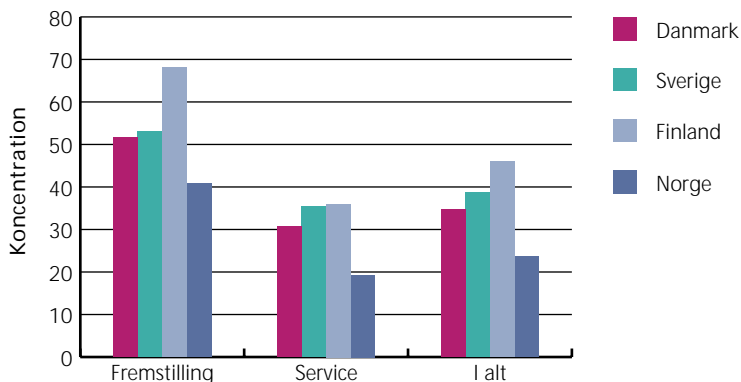
Koncentrationen i fremstillingserhvervene er næsten dobbelt så høj som i serviceerhvervene. Det kan skyldes, at der er flere skalafordele i produktionen i fremstillingserhvervene.

Det skal også tages i betragtning, at fremstillingserhvervene konkurrerer mere med udlandet. Når koncentrationsmålet bliver korrigeret med importkvoten, er koncentrationen i fremstillingssektoren 35 pct. i 1998. Dette undervurder dog på den anden side koncentrationen, da en del af importen varetages af danske virksomheder, undertiden endda af konkurrerende producenter.

Boks 2.2: Fælles nordiske analyser

Datamaterialet til sammenligningen af koncentrationstallene mellem de nordiske lande stammer fra et samarbejde mellem de nordiske konkurrencemyndigheder. I Finland indeholder omsætningen også eksport, mens eksporten ikke indgår i de andre landes oplysninger. Desuden opgøres antallet af virksomheder anderledes i Norge, hvilket kan begrunde de lave norske koncentrationstal.

Figur 2.2: Koncentration i de nordiske lande



Anm.: Servicesektoren omfatter også bygge- og anlægsvirksomhed.

Kilde: De nordiske konkurrencemyndigheder.

Koncentrationen i Danmark er på niveau med koncentrationen i de andre nordiske lande, jf. figur 2.2. Der er dog en del brancher, hvor koncentrationen i Danmark er klart højere end det nordiske gennemsnit. At koncentrationen er højere kan betyde, at konkurrencen er skarpere i de andre nordiske lande. Men det kan også betyde, at de danske virksomheder er mere effektive eller mere internationale.

I Danmark er koncentrationen 15 pct. point højere end det nordiske gennemsnit inden for bl.a. avistrykkerier, svine- og kreaturslagterier mv., træemballagefabrikker og fremstilling af færdigblandet beton, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1: Danske brancher hvor koncentrationen er mere end 15 pct. point over det nordiske gennemsnit

Detailhandel fra ikke-specialiserede forretninger med hovedvægten lagt på nærings- og nydelsesmidler
Avistrykkerier
Udlejning af entreprenørmateriel med betjeningspersonale
Genbrug af metalaffaldsprodukter
Udgivelse af dagblade med/uden eget trykkeri
Fremstilling af døre og vinduer samt rammer hertil af jern og metal
Svine- og kreaturslagterier mv.
Fremstilling af mølleriprodukter
Agenturhandel med maskiner, teknisk udstyr, skibe samt flyvemaskiner
Udgivelse af lydoptagelser
Anden virksomhed i forbindelse med trykning
Detailhandel med elektriske husholdningsapparater, radio- og tv-udstyr samt musikinstrumenter
Engros- og detailhandel med motorcykler, reservedele og tilbehør samt reparation og vedligeholdelse heraf
Træemballagefabrikker
Fremstilling af færdigblandet beton

Kilde: De nordiske konkurrencemyndigheder.

2.4 ADGANGSBARRIERER

Adgangsbarrierer betyder, at det er svært at starte en ny virksomhed. Dette kan føre til svagere konkurrence, fordi de etablerede virksomheder bliver beskyttet imod nye konkurrenter. Adgangsbarriererne kan bl.a. bestå i offentlig regulering, kontrakter med lang løbetid, mærkevarefordele, store krav til indskud af kapital og viden, eller at de virksomheder, som allerede er på markedet, holder nye virksomheder ude.

Er der kun en beskedent tilgang af nye virksomheder til en branche, kan det tyde på, at der er adgangsbarrierer. Iværksættere eller etablerede virksomheder i andre brancher finder derfor omkostningerne ved at etablere sig i en branche for store i forhold til den forventede fortjeneste.

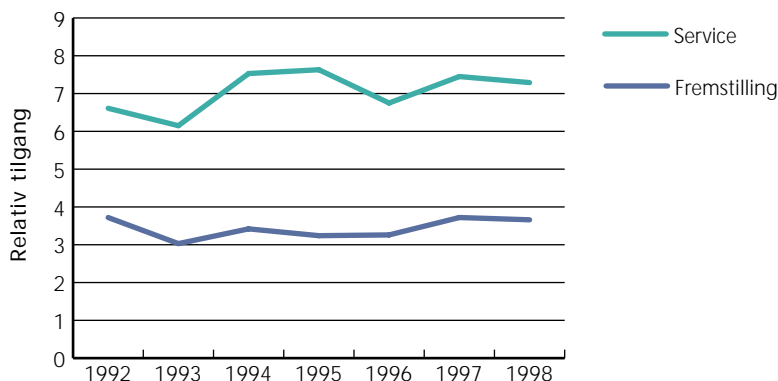
Men tilgangen af nye virksomheder kan også være lav, selvom der ikke er adgangsbarrierer, nemlig hvis konkurrencen i en branche er så skarp, at det ikke er

profitabelt at etablere sig. Dette er dog ikke den almindelige årsag til få nye virksomheder i en branche.

Den generelle konjunkturudvikling påvirker også antallet af nye virksomheder i en branche. Under en højkonjunktur startes normalt flere nye virksomheder, idet den forventede rentabilitet er højere, og den forventede tilbagebetalingstid for etableringsomkostninger er lavere.

Etableringsraten for servicevirksomhed er højere end for fremstillingsvirksomhed, jf. figur 2.3. Andelen af nye virksomheder blandt fremstillingserhvervene har ligget stabilt mellem 3 pct. og 4 pct., mens andelen af nye virksomheder blandt serviceerhvervene steg fra godt 6 pct. i 1993 til over 7 pct. i 1994-95 og 1997-98.

Figur 2.3: Nye virksomheder inden for fremstilling og service



Ann.: Servicesektoren omfatter også bygge- og anlægsvirksomhed.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Firmastatistik og Tilgang af nye virksomheder.

I 1998 var andelen af nye virksomheder blandt fremstillingserhvervene lavest inden for fremstilling af kemiske råstoffer, husholdningsapparater, maskiner til generelle formål, skibsmotorer, kompressorer mv. og papirindustrien, jf. tabel 2.2.

Blandt serviceerhvervene var andelen af nye virksomheder lavest inden for servicestationer, skibsfart, renovationsvæsen, engroshandel med korn, foderstof, levende dyr mv. og advokatvirksomhed.

En væsentlig del af forklaringen på den mindre tilgang til fremstillingssektoren er høje kapitalkrav, dvs. at aktivernes omsætningshastighed er lav, jf. boks 2.3 og tabel 2.2.

Boks 2.3: Kapitalkrav

Kravet til kapital kan måles ved aktivernes omsætningshastighed. Aktivernes omsætningshastighed beregnes som nettoomsætningen i forhold til den samlede balance. Dvs. hvor meget, der bliver omsat for hver krone, der er skudt ind i virksomheden. Aktivernes omsætningshastighed er beregnet på baggrund af oplysninger fra Købmandstandens Oplysningsbureau.

Tabel 2.2: De 5 brancher i hhv. fremstilling og service, der havde den laveste andel af nye virksomheder i 1998

Branche	Nye virksomheder i pct.	Aktivernes omsætningshastighed
<i>Fremstilling i alt</i>	3,66	1,17
Fremstilling af kemiske råstoffer	0,00	0,66
Fremstilling af husholdningsapparater	1,35	1,33
Papirindustri	1,59	1,18
Fremstilling af maskiner til generelle formål	1,68	1,13
Fremstilling af skibsmotorer, kompressorer mv.	1,69	0,87
<i>Service i alt</i>	7,29	1,47
Servicestationer	0,91	9,35
Skibsfart	1,50	0,69
Renovationsvæsen	2,04	0,68
Engroshandel med korn, foderstof, levende dyr mv.	2,14	2,32
Advokatvirksomhed	2,44	0,73

Anm.: Forsyningsvirksomhed er udeladt.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Firmastatistik, Tilgang af nye virksomheder og Gererel regnskabsstatistik for byerhverv og Købmandsstandens Oplysningsbureau.

En del af de brancher, hvor andelen af nye virksomheder er lav, stiller store krav til indskud af kapital. Det kræver derfor relativt store investeringer at etablere sig i disse brancher, som også er kendetegnet ved relativt få virksomheder. Det gælder bl.a. inden for fremstilling af kemiske råstoffer og fremstilling af skibsmotorer, kompressorer mv.

Har en branche både en lille tilgang og et lille kapitalkrav, tyder det på, at adgangsbARRIERERNE MÅ SKYLDSES ANDRE FORHOLD END ET STORT INDSKUD AF KAPITAL, som fx stordriftsfordele. Dette gælder bl.a. for engroshandel med korn, foderstof, levende dyr mv., jf. tabel 2.2.

Tallene afspejler også, at Danmark er i gang med en bevægelse fra et industri-samfund over mod et servicesamfund - fremstillingserhvervene stagnerer, mens antallet af servicevirksomheder vokser. En del af stigningen inden for serviceerhvervene skyldes et stigende antal nye IT-konsulentvirksomheder.¹

2.5 MOBILITET

Det er ikke kun nye og etablerede virksomheder, som konkurrerer mod hinanden. Etablerede virksomheder konkurrerer selvfølgelig også mod hinanden. Er konkurrencen skarp i en branche, vil virksomheder, som ikke er effektive, miste markedsandele. Er der derimod en fælles forståelse blandt virksomhederne om deling af markedet, kan mindre effektive virksomheder fastholde deres markedsandele i en længere periode.

Antallet af markedsandele, som hvert år "skifter ejer", er derfor en indikator for, hvor skarp konkurrencen er. Dette kan måles ved mobilitetsindekset. En høj værdi af indekset indikerer, at konkurrencen er skarp blandt virksomhederne.

Boks 2.4: Mobilitetsindeks

Indekset beregnes som summen af ændringer i markedsandelen for hver virksomhed mellem to perioder.

$$\text{indeks}_{\text{år } t} = \sum_{i=1}^n \frac{|s_{i,t} - s_{i,t-1}|}{2}$$

n er antallet af virksomheder i branchen

t er år

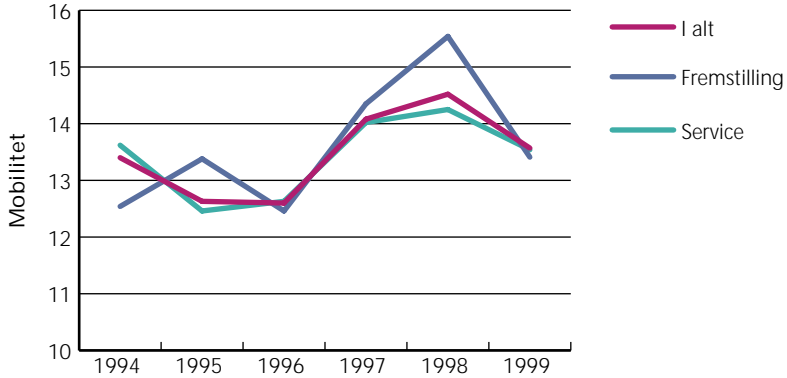
s er markedsandelen for den enkelte virksomhed angivet som pct.

Indekset har en værdi mellem 0 og 100. 0 svarer til et fuldstændig statisk marked, hvor det er de samme virksomheder, der er på markedet i to år og med ens markedsandele i begge år. 100 svarer til, at ingen af de aktører, der havde en markedsandel i år 1, er på markedet i år 2. Et index mellem 0 og 100 viser "hvor mange" markedsandele, der har flyttet sig mellem to år. I de beregnede mobilitetsindeks optræder der en række meget høje indeks i brancher, hvor der reelt ikke er foregået nogle væsentlige ændringer på markedet. Dette skyldes tekniske forhold i statistikken, fx at enkelte virksomheder skifter branche eller registreringsnummer. For at korrigere for de meget høje og urealistiske mobilitetsindeks er alle indeks over 30 udeladt, og mobilitetsindeksene er vægtet sammen ved hjælp af omsætningen.

¹ Se "Iværksættere i 1990'erne", Erhvervsfremmestyrelsen april 2001.

Den gennemsnitlige mobilitet i den danske økonomi faldt fra 14,5 i 1998 til 13,6 i 1999. I 1998 var mobiliteten inden for fremstillingserhvervene større end inden for service, mens mobiliteten næsten var ens for begge erhverv i 1999, jf. figur 2.4.

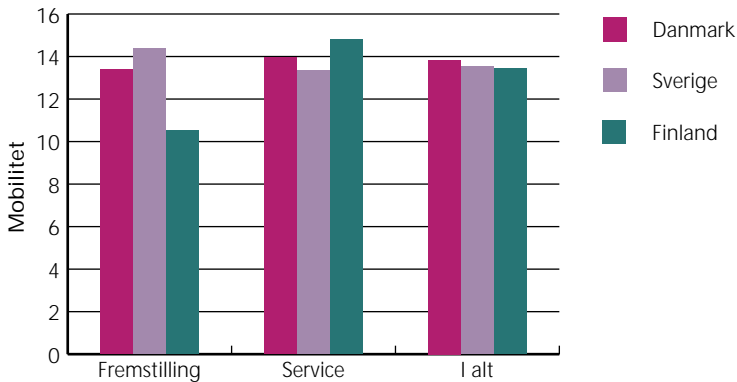
Figur 2.4: Mobilitet i hovedsektorer



Anm.: Det er et års glidende gennemsnit. Servicesektoren omfatter også bygge- og anlægsvirksomhed.
 Kilde: Danmarks Statistik.

En sammenligning af mobilitetsindeksene i Danmark, Sverige og Finland viser, at mobiliteten blandt de danske virksomheder er på niveau med mobiliteten i de to andre lande, jf. figur 2.5.

Figur 2.5: Mobilitet i de nordiske lande



Anm.: Mobilitetstallene er for 1998. Servicesektoren omfatter også bygge- og anlægsvirksomhed.
 Kilde: De nordiske konkurrencemyndigheder.

Blandt fremstillings erhvervene er mobiliteten højest blandt de svenske virksomheder og lavest blandt de finske, mens det modsatte er tilfældet for serviceerhvervene.

I brancher, hvor mobiliteten i Danmark er lavere end det nordiske gennemsnit, kan konkurrencen være svagere i Danmark end i de andre nordiske lande. Mobiliteten er lavere i Danmark end i resten af norden inden for fx fremstilling af låse og metalbeslag, engroshandel med motorbrændstof, brændsel, smørelie mv., og fremstilling af færdigblandet beton, jf. tabel 2.3.

Tabel 2.3: Brancher, hvor mobiliteten er 5 pct.-enheder lavere end det nordiske gennemsnit

Branche	Mobilitet	Nordisk gennemsnit
Engroshandel med motorbrændstof, brændsel, smørelie mv.	6,1	15,9
Garverier	7,8	17,2
Fremstilling af færdigblandet beton	4,0	12,1
Fremstilling af færdige tekstilvarer undtagen beklædningsartikler	12,3	19,9
Engroshandel med maskiner, udstyr og tilbehør til bygge- og anlægsvirksomhed	12,0	19,1
Fremstilling af aksler, lejer og udvekslinger	5,0	11,9
Tæppefabrikker	3,5	9,9
Fremstilling af låse og metalbeslag	6,2	12,6
Fremstilling af stole og andre sidde møbler	10,5	16,8
Engroshandel med værktøjsmaskiner og tilbehør til bearbejdning af metal og træ	9,0	14,9

Anm.: Der findes kun data for Danmark, Sverige og Finland. Brancherne er valgt ud, hvis det danske mobilitetsindeks er 5 pct.-enheder lavere end det nordiske gennemsnit, og branchens omsætning i alle de tre lande er over 100 mio. kr.

2.6 PRODUKTIVITET

Utilstrækkelig konkurrence kan føre til, at produktiviteten falder. Dette skyldes, at virksomhederne ikke i samme grad behøver at effektivisere, fordi de ineffektive virksomheder kan overleve længere.

Hvis de danske virksomheder ikke er lige så produktive som deres udenlandske konkurrenter, men har det samme lønniveau, er de ikke konkurrencedygtige. Det kan

derfor være et samfundsøkonomisk problem, hvis svag konkurrence fører til lav produktivitet. En lav produktivitet fører også til, at der produceres for få varer og tjenester, fordi samfundets ressourcer ikke udnyttes godt nok. De virksomheder, der ikke er så produktive, lægger beslag på ressourcer, som kunne have været brugt bedre andre steder.

Når konkurrencen er svag, kan der opstå store produktivitetforskelle mellem virksomheder inden for samme branche, fordi mindre produktive virksomheder ikke bliver nødt til at lukke eller effektivisere.

Boks 2.5: Mål for produktivitet

Produktivitet defineres som totalfaktorproduktiviteten (TFP) på basis af den traditionelle Cobb-Douglas produktionsfunktion:

$$Y_{it} = TFP_t \cdot N_{it}^{\beta_1} \cdot K_{it}^{\beta_2}$$

Tages logaritmer fremkommer den estimerbare form:

$$y_{it} = \alpha_t + \beta_1 n_{it} + \beta_2 k_{it} + \varepsilon_{it}$$

hvor y_{it} er logaritmen til bruttoavancen i år t for virksomhed i , n_{it} er logaritmen til antal ansatte i virksomheden og k_{it} er logaritmen til kapitalapparatet. Virksomheder, med en negativ bruttoavance er ikke medtaget. Dette gør, at spredningsmålene er biased i nedadgående retning.

Koefficienterne β_1 og β_2 er outputelasticiteterne med hensyn til hhv. arbejdskraft og kapital og antages konstante over tiden. α_t er logaritmen til TFP og antages at ændre sig over tiden. ε_{it} er et restled, som viser, hvor meget af outputtet, som ikke kan forklares af modellen. Spredningen på ε_i viser hvor stor forskellen på produktiviteten mellem virksomhederne i en branche er.¹

Modellen er estimeret på data fra Købmandstandens Oplysningsbureau. Bruttoavancen er brugt som mål for outputtet, og virksomhedens samlede aktiver er brugt som mål for kapitalapparatet. I den nordiske sammenligning er nettoomsætningen dog brugt i stedet, fordi der ikke er tal for bruttoavancen. Modellen tager ikke højde for stigende arbejdsomkostninger, da de forklarende variable, med undtagelse af antal ansatte, er i en form for løbende priser. Modellen er meget simpel og kan måske forbedres, fx ved at tilføje variable der beskriver forskelle i råvareforbrug og investeringer. Der er estimeret særskilte modeller for hver branche.

¹ *Konkurrencestyrelsens beregninger er inspireret af Erik Strøjer Madsen, Tor Eriksson, Valdemar Smith og Mogens Dilling-Hansen "Produktivitetforskelle mellem danske virksomheder – afhængighed af brancheforhold" Working Paper 00-4, Department of Economics, Aarhus School of Business, pp. 16, 2000.*

Der er en stor spredning i TFP inden for en række brancher, jf. tabel 2.4. Blandt fremstillingserhvervene har bl.a. mejerier og isfabrikker, skibsværfter og bådebyggerier, udgiver og forlagsvirksomhed eksklusive dagblade en stor spredning i TFP.

Blandt serviceerhvervene har bl.a. service for finanssektoren mv., forsikringsvirksomhed og realkreditinstitutioner mv. en stor spredning i TFP.

Tabel 2.4: Brancher med stor spredning i produktivitet (TFP) mellem virksomhederne

Branche	Spredning
<i>Fremstilling i alt</i>	0,57
Skibsværfter og bådebyggerier	0,76
Udgiver- og forlagsvirksomhed ekskl. dagblade	0,71
Mejerier og isfabrikker	0,69
Medicinalindustri	0,68
Anden næringsmiddelindustri	0,67
<i>Service i alt</i>	0,66
Forsikringsvirksomhed	1,19
Post og telekommunikation	0,94
Realkreditinstitutioner mv.	0,94
Ejendomsmæglervirksomhed mv.	0,92
Udlejning af fast ejendom	0,87

Kilde: Købmandstandens Oplysningsbureau og egne beregninger.

De danske brancher, hvor spredningen i produktiviteten inden for en branche er større end det nordiske gennemsnit, har i særlig grad problemer med konkurrencen. Enten bliver virksomhederne ikke udsat for konkurrence fra udenlandske virksomheder, fx fordi de producerer varer eller serviceydelser, som ikke kan transporteres, eller også er det danske marked for lille til, at udenlandske virksomheder finder markedet profitabelt nok til at etablere sig.

Produktivitetsspredningen er større i Danmark end det nordiske gennemsnit inden for bl.a. lufttransport, beklædningsindustri, post og telekommunikation og el-, gas- og varmforsyning, jf. tabel 2.5

Tabel 2.5: Brancher hvor produktivitetsspredningen er større i Danmark end det nordiske gennemsnit

Branche	Pct. over nordisk gennemsnit	Produktivitetsspredning i Danmark
Lufttransport	74 pct.	0,88
Forskning og udvikling	60 pct.	1,03
Udlejning af biler, maskiner, udstyr mv.	38 pct.	1,22
Engroshandel og agenturhandel undtagen med biler	16 pct.	0,94
Fremstilling af andre elektriske maskiner og apparater	15 pct.	0,92
Beklædningsindustri	15 pct.	0,70
Post og telekommunikation	12 pct.	1,01
El-, gas- og varmforsyning	6 pct.	0,98
Fremstilling af andre transportmidler	2 pct.	0,78

Anm.: Branchen er udeladt, hvis der var oplysninger for færre end 10 virksomheder.

Kilde: Købmandstandens Oplysningsbureau og Amadeus.

2.7 INDTJENING

Når konkurrencen er begrænset, kan virksomhederne lettere udnytte deres markedsposition til at hæve priserne og øge deres fortjeneste. En høj fortjeneste kan derfor være en indikation på, at konkurrencen er svag. Er der en stor risiko forbundet med at investere i en branche, kan fortjenesten dog også være høj for at kompensere for risikoen.

Fortjenesten viser den investerede kapitalens aflønning, mens lønniveauet viser arbejdskraftens aflønning. Virksomhederne kan give indsatsfaktorerne en bedre aflønning, når der er svag konkurrence, fordi omkostningerne i højere grad kan væltes over i prisen. Dette kan enten skyldes, at virksomhederne deler markedet og aftaler priser og mængder, eller at der er oligopolistisk prissætning.

Flere forhold påvirker fortjenesten i en branche, bl.a. konjunkturerne i branchen, virksomhedernes forventning til de fremtidige konjunkturer og konkurrencesituationen. I en højkonjunktur kan virksomhederne ofte sælge flere varer til en højere pris, hvilket fører til en højere fortjeneste. Virksomhedernes forventning til de fremtidige konjunkturer påvirker derimod fortjenesten via investeringerne.

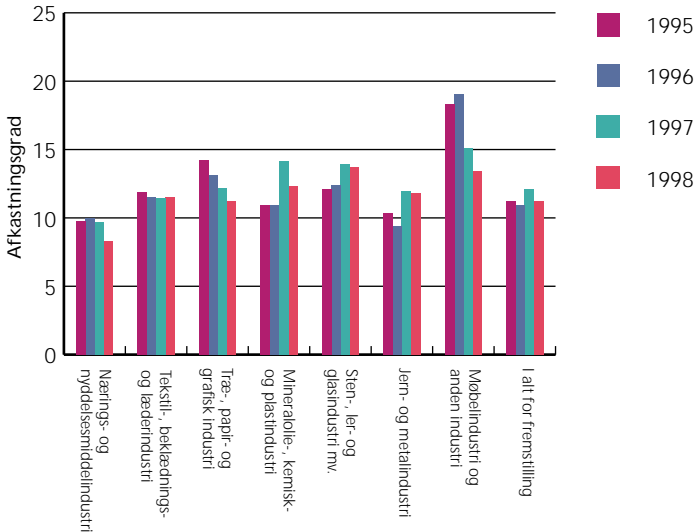
Hvis en virksomhed forventer, at den kan afsætte flere varer, vil den foretage flere investeringer, hvorved afskrivningerne vokser. Derfor kan fortjenesten på kort sigt falde.

Boks 2.6: Indtjeningsmålet

Datamaterialet stammer fra Købmandstandens Oplysningsbureau. Indtjeningen er belyst ved afkastningsgraden, som er beregnet som forholdet mellem primært resultat (dvs. resultatet før finansielle poster) og anlægsaktiver plus varelager (dvs. de ikke-finansielle aktiver). Når afkastningsgraden beregnes på denne måde, kommer de finansielle poster hverken til at påvirke resultatet eller aktiverne. Dermed er det kun rentabiliteten, som stammer fra virksomhedens omsætning, der bliver fokuseret på.

Afkastningsgraden inden for fremstillings erhvervene har fra 1995 til 1998 ligget mellem 10 pct. og 14 pct. Den var i hele perioden fra 1995 til 1998 højest inden for møbelindustri og anden industri, mens den var lavest inden for nærings- og nydelsesmiddelindustrien, jf. figur 2.6.

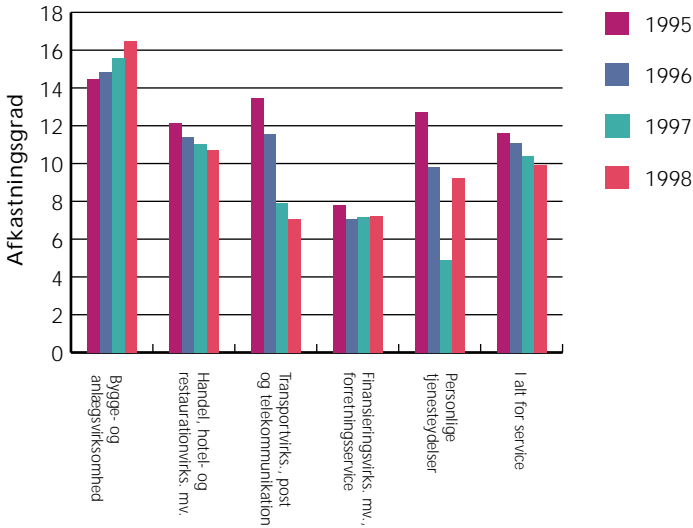
Figur 2.6: Afkastningsgraden i fremstillings erhvervene



Kilde: Købmandstandens Oplysningsbureau og egne beregninger.

Afkastningsgraden blandt serviceerhvervene har i hele perioden været lavere end inden for fremstillingserhvervene. Blandt serviceerhvervene var den højest og endda stigende inden for bygge- og anlægsvirksomhed, mens den var lavest inden for finansieringsvirksomhed mv. og forretningsservice, jf. figur 2.7.

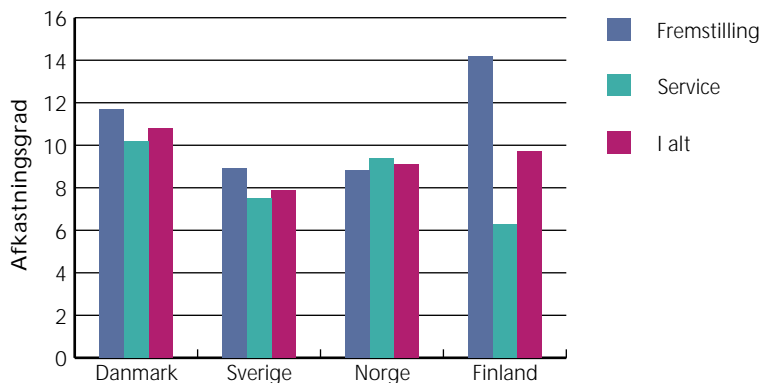
Figur 2.7: Afkastningsgraden i serviceerhvervene



Kilde: Købmandstandens Oplysningsbureau og egne beregninger.

I Danmark er indtjeningen lidt højere end niveauet i Sverige, Norge og Finland, jf. figur 2.8.

Figur 2.8: Afkastningsgraden på hovedsektorer i de nordiske lande



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige afkastningsgrad for 97 og 98 fordelt på hovedsektorer. Service-sektoren omfatter også bygge- og anlægsvirksomhed.

Kilde: Købmandstanden Oplysningsbureau og Amadeus.

Indtjeningen inden for fremstillingserhvervene er højest i Finland, mens den i Danmark er lidt højere end Sverige og Norge. Blandt serviceerhvervene er indtjeningen højest i Danmark efterfulgt af Finland, Sverige og Norge.

Hvis indtjeningen i en branche er højere i Danmark end i de nordiske lande, kan det være et tegn på, at konkurrencen er svagere i Danmark. Det kan dog også være et tegn på, at de danske virksomheder er mere effektive og produktive end deres udenlandske konkurrenter.

Indtjeningen er højere i Danmark end det nordiske gennemsnit inden for fx anden forretningsservice, møbelindustri og anden fremstillingsvirksomhed, jf. tabel 2.6.

Tabel 2.6: Nordisk sammenligning af fortjeneste på hovedbrancher 1998

Branche	Pct. enheder over det nordiske gennemsnit
Anden forretningsservice	6,4
Bygge og anlægsvirksomhed	5,8
Fremstilling af andre elektriske maskiner og apparater	5,7
Møbelindustri og anden fremstillingsvirksomhed	4,4
Gummi- og plastindustri	4,0
Jern- og metalvareindustri	2,9
Engroshandel	1,7
Grafisk industri	1,4
Post og telekommunikation	1,1

Anm.: Branchen er udeladt, hvis der var færre end 10 virksomheder.
Kilde: Amadeus databasen.

I nogle af de brancher, hvor fortjenesten er højere i Danmark end det nordiske gennemsnit, er spredningen i produktiviteten også højere i Danmark. Dette gælder for fremstilling af andre elektriske maskiner og apparater samt post og telekommunikation. Dette indikerer, at der er konkurrenceproblemer i disse brancher.

2.8 LØNPRÆMIER

Når konkurrencen er svag, har de ansatte i nogle tilfælde lettere ved at opnå en højere løn. Virksomhederne har råd til det, fordi de kan vælte en del af de øgede lønomkostninger over i priserne.

Når konkurrencen derimod er skarp, forsøger virksomhederne at minimere deres omkostninger. Virksomhederne er derfor mere tilbageholdende med høje lønninger. De ansatte vil ofte også selv være mere tilbageholdende i deres lønkrav, idet alt for store lønkrav kan føre til, at virksomheden ikke kan klare sig i konkurrencen og må lukke.

Lønpræmier kan bruges som en indikator for lønforskelle mellem brancher. Lønpræmien er et udtryk for forskellen i lønningerne mellem forskellige brancher, som ikke kan forklares af personlige og arbejdsmæssige forhold.

Boks 2.7: Estimation af lønpræmier

Lønpræmierne er beregnet af Danmarks Statistik på baggrund af IDA-databasen for perioden fra 1995 til 1998. Lønpræmierne beregnes ved hjælp af en regressionsanalyse for hvert år. Forskelle i lønningerne mellem forskellige brancher forsøges forklaret af køn, uddannelse, alder, bopæl og familiemæssige forhold. Alt hvad der ikke kan forklares af disse variable samles i udtrykket lønpræmien. Lønpræmierne er normeret i forhold til lønningerne i møbelindustrien.

En høj lønpræmie kan derfor være et tegn på manglende konkurrence, idet de ansatte i en branche med en høj lønpræmie får en løn, som er højere, end hvad en person med de samme kvalifikationer får i en anden branche.

Lønningerne i de forskellige brancher vil også være påvirket af andre forhold end konkurrencesituationen, fx konjunkturer, arbejdstider, beskæftigelsesniveau og lønsystemer.

Lønpræmierne er højst inden for servicevirksomhed for den finansielle sektor, lufttransport, forsikringsvirksomhed og databehandlingsvirksomhed, jf. tabel 2.7.

Tabel 2.7: De 10 brancher med de højeste lønpræmier

	Gennemsnitlige lønpræmier 1995–1998	Brutto-avance pr. beskæftiget (i 1000 kr.)
Servicevirksomhed for finanssektoren mv.	37,0	560
Lufttransport	34,8	688
Forsikringsvirksomhed	34,7	1554
Databehandlingsvirksomhed	34,4	585
Realkreditinstitutter mv.	30,3	780
Reklame- og markedsføring	29,0	598
Udgivelse af dagblade	28,2	646
Pengeinstitutter	22,7	1057
Trykkerier mv.	22,5	444
Medicinalindustri	22,2	816

Anm.: Møbelindustrien er brugt til at normere med.

Kilde: Danmarks Statistik.

I nogle af de brancher, hvor lønpræmierne er højst, tjener hver medarbejder også mange penge ind til virksomheden. Det er fx tilfældet inden for forsikringsvirksomhed, pengeinstitutter og medicinalindustri.

Lønstigninger i konkurrencesvage brancher kan smitte af på det generelle lønniveau i Danmark. Hvis der er en høj aflønning i nogle brancher, vil medarbejderne søge over i disse og dermed påvirke lønkravet i andre erhverv. En forbedring af konkurrencesituationen i brancher med svag konkurrence har derfor en direkte samfundsøkonomisk effekt gennem en mere effektiv ressourceanvendelse og en indirekte effekt gennem løntilbageholdenhed i andre brancher.

2.9 PRISER

Konkurrencesituationen afspejler sig også i prisniveauet. De fleste konkurrenceproblemer fører til en forøgelse af prisniveauet enten gennem en omkostningsforøgelse eller gennem en højere avance. En sammenligning af prisniveauet i Danmark med prisniveauet i udlandet giver derfor en indikation af, hvor der er konkurrenceproblemer i Danmark.

For at kunne sammenligne konkurrencesituationen i forskellige lande skal priserne korrigeres for skatter og afgifter (dvs. der sammenlignes nettopriser). Desuden kræver en international prissammenligning, at forskelle i lønninger afspejler forskelle i produktivitet og at kvaliteten af de varer, der sammenlignes, er nogenlunde ens. Normalt vil disse betingelser være opfyldt for en økonomi, der - som den danske - i længere perioder har haft nogenlunde balance i udenrigshandlen. Danmark har endog haft overskud i 90'erne, hvilket kunne være en indikation af, at omkostnings/produktivetsforholdet i danske virksomheder er lavere end i omverdenen. Dette gør det endnu mere sandsynligt, at de danske merpriser på hjemmemarkedet er en indikation af utilstrækkelig konkurrence.

Danmark bliver som i tidligere konkurrenceredegørelser sammenlignet med Belgien, Finland, Frankrig, Holland, Italien, Sverige, Tyskland og UK. Disse lande og Danmark kaldes i det følgende for EU9-landene.

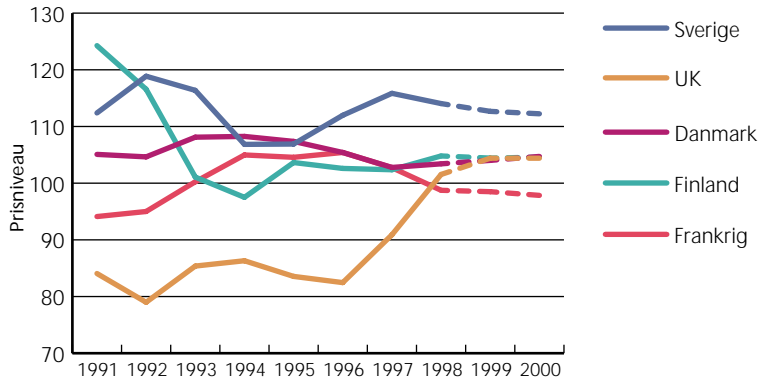
Landene minder om Danmark på en række punkter, fx BNP pr. indbygger, BNP pr. arbejdstime, lønniveau samt samfundsstruktur. Endvidere er landene Danmarks største samhandelspartnere og alle er medlemmer af EU.

Boks 2.8: Prissammenligninger mellem lande

Prissammenligningerne er baseret på Eurostats købekraftspariteter, der er prisen på en varekurv af sammenlignelige varer og tjenesteydelser i forskellige lande. Eurostats prisindeks indeholder 29 hovedgrupper for varer og tjenesteydelser og 6 hovedgrupper af investeringsgoder. Aggregeringsniveauet er således højt, hvilket betyder, at der indgår mange forskellige slags varer i de enkelte grupper. I priserne er moms og afgifter regnet med. Det betyder, at lande med højt afgiftsniveau får et højere prisniveau. Derfor beregnes her et nettoprisindeks til brug for sammenligninger mellem lande, der har forskellige moms og afgiftssatser. Moms og afgiftsprovenuer og niveauer er opgjort i OECD's publikationer Revenue Statistics og Consumption Tax Trends. Der er en vis usikkerhed i korrektionen for moms og afgifter. Der er ikke korrigeret for grønne afgifter, men der er fx korrigeret for emballageafgiften på flasker. Det skyldes, at prisniveauerne er opgjort som forholdet mellem købekraftspariteten og valutakursen i de enkelte lande. Variationerne fra år til år kan derfor også være begrundet i valutakursændringer. Varekurve og vægtgrundlag ændres også over tid. Prissammenligningerne foretages for varer og ydelser, der så vidt mulig er identiske for alle lande. Kvaliteten af de varer, der indgår, er derfor i videst muligt omfang ens i landene. Der kan for visse varegrupper indgå mærkevarer/kvalitetsvarer, som er mere populære i nogle lande end andre eller særlige hjemmemarkedsprodukter, som der er særlig efterspørgsel efter i det pågældende land. Alt dette fører til, at der er en ikke ubetydelig usikkerhed forbundet med prissammenligningerne.

Lige som i sidste års konkurrenceredegørelse må det stadig vurderes, at det gennemsnitlige nettoprisniveau i år 2000 er 5 pct. højere end i de andre udvalgte EU-lande. Det er en smule lavere end i midten af 90'erne, jf. figur 2.9 og 2.10.

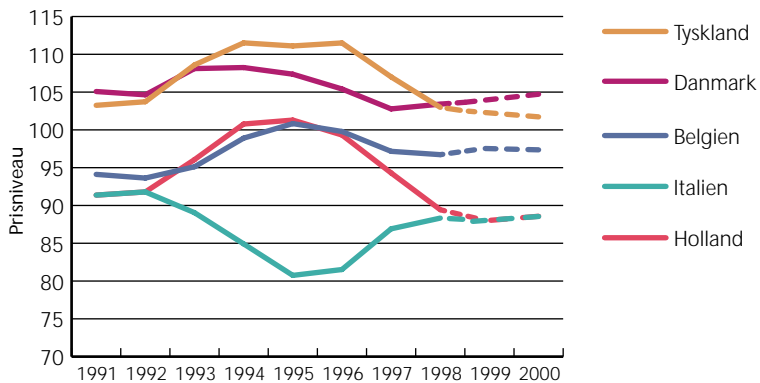
Figur 2.9: Det danske nettoprisniveau sammenlignet med Frankrig, UK, Sverige og Finland (EU9=100)



Anm.: Prisniveauet er beregnet som et to års glidende gennemsnit (et år bagud). Belgien, Holland, Italien og Tyskland indgår også i beregningerne og fremgår af figur 9. For hvert år er gennemsnittet for landene sat til 100.

Kilde: Konkurrencestyrelsens beregninger på baggrund af oplysninger fra OECD og Eurostat.

Figur 2.10: Det danske nettoprisniveau sammenlignet med Belgien, Holland, Italien og Tyskland (EU9=100)



Anm.: Prisniveauet er beregnet som et to års glidende gennemsnit (et år bagud). UK, Sverige, Frankrig, Finland indgår også i beregningerne og fremgår af figur 8. For hvert år er gennemsnittet for landene sat til 100.

Kilde: Konkurrencestyrelsens beregninger på baggrund af oplysninger fra OECD og Eurostat.

Spredningen mellem EU9-landene er generelt indsnævret i perioden fra 1993 til 2000. Denne indsnævring kan være en virkning af det indre marked med varernes og tjenesternes frie bevægelighed over grænserne og den stigende globalisering.

Boks 2.9: Fremskrivning af priser

Priserne i 1999 og 2000 er fremskrevet fra 1998 ved hjælp af Eurostats harmoniserede forbrugerprisindeks (Harmonized indices of consumer prices), som viser udviklingen i bruttopriser i 15 EU-lande. Fremskrivningsfaktoren er endvidere korrigeret for valutakursændringer i de 9 lande.

$$\text{Fremskrivningsfaktor} = \frac{(\text{Pris}_{\text{ultimo}} * \text{kurs}_{\text{ultimo}}) - (\text{Pris}_{\text{primo}} * \text{kurs}_{\text{primo}})}{(\text{Pris}_{\text{primo}} * \text{kurs}_{\text{primo}})}$$

Priserne er opgjort som indeks for hvert år. Ved fremskrivningerne anvendes et gennemsnitligt prisindeks for året. Kurserne er gennemsnitlige årskurser fra Danmarks Nationalbanks statistik.

En dekomponering af det generelle prisniveau viser, at der er en række produkter, hvor de danske priser ligger betydeligt over EU9-gennemsnittet. Dette gælder fx for læskedrikke, autoreserveedele, fyringsolie, bøger, aviser og magasiner, jf. tabel 2.8.

Tabel 2.8: Nettoprisniveau i Danmark for varegrupper med priser højere end gennemsnittet i EU9

Varegruppe	Prisniveau i Danmark i forhold til EU 9 (EU9=100)
Autoreservedele	130
Læskedrikke	130
Fyringsolie	124
Bøger, aviser og magasiner	120
Restaurant, hotel mv.	116
Personlig pleje mv.	116
Autodiesel	116
Andre husholdningsgoder	114
Brød, mel og gryn mv.	113
Alkoholiske drikke	113
Kollektiv transport	111
Tobaksvarer	111
Frugt, grønt og kartofler	108
Undervisning og børneinstitutioner	108
Kød	107
Fritidsudstyr	107
Olie og fedt	107
Skotøj	106
Medicin og sundhed	104
Hvidevarer, el-apparater	104
Benzin	101

Anm.: Datamaterialet i tabellen indeholder for hver varegruppe de nyeste oplysninger, som Konkurrencestyrelsen er i besiddelse af.

Kilde: Eurostat, OECD og Konkurrencestyrelsens egne oplysninger.

På nogle af de områder, hvor priserne er højere i Danmark end i EU9, er brancherne underlagt regulering. Dette gælder fx *læskedrikke*, hvor det danske returflaskesystem begrænser adgangen for udenlandske konkurrenter.

Andre områder er kendetegnet ved, at priserne enten direkte eller indirekte er politisk bestemte gennem offentlige tilskud. Dette gør sig bl.a. gældende inden for *kollektiv transport* samt inden for *undervisning*.

Det danske bogmarked er blevet delvist liberaliseret pr. 1 januar 2001. Den eneret, som forlæggerne og boghandlerne hidtil har haft til hhv. at udgive og sælge

bøger i Danmark er faldet bort og forlagene kan fremover vælge, om nye udgivelser skal sælges til faste eller frie priser.

Markederne for aviser og magasiner er også kendetegnet ved fastprissystemer i form af bindende videresalgspriser, som er fortrykt på avisen eller magasinet. Desuden er der sproglige og kulturelle barrierer for udenlandske produkter, som hæmmer de udenlandske virksomheder i at konkurrere effektivt inden for *bøger, aviser og magasiner*.

Da detailhandlen har øget forbrugernes muligheder for at få frisk *frugt og grønt* hele året rundt, og fordi mulighederne for at dyrke frugt og grønt er begrænsede i Danmark pga. klimatiske forhold, må en stor del af varerne importeres. Dette kan medvirke til at gøre frugt og grønt dyrere i Danmark end i resten af Europa.

De høje priser på *fyringsgasolie* hænger sammen med, at olien leveres i mindre mængder i Danmark, og der er flere serviceydelser (fx leverancer hele døgnet) forbundet med leverancerne i Danmark end i de andre lande. Dette skyldes bl.a. den høje koncentration, som gør det attraktivt for virksomhederne at konkurrere på andre forhold end prisen.

Den høje danske pris på *autodiesel* skyldes til dels den danske tankstationstruktur, hvor der er en del mindre tankstationer, hvilket ligeledes hænger sammen med konkurrenceforholdene.²

De høje priser på *autoreserverede* skyldes stærke konkurrencebegrænsninger, jf. kapitel 4.

Gennemgangen af de enkelte varegrupper bekræfter, at hovedforklaringen på det samlede prisspænd på 5 pct. er manglende konkurrence. En mindre del - mindre end 2 procentenheder - kan henføres til lønforhold og sektorspecifik regulering, jf. Konkurrenceredegørelse 2000.

Der er dog også en række produkter, hvor de danske priser er lavere end gennemsnittet af EU9-landene. Dette gælder fx personbiler, elektricitet, kommunikation, rejser, kultur og service, jf. tabel 2.9.

2

Analyse af danske benzin- og oliepriser, jf. www.ks.dk, maj 2000.

Tabel 2.9: Nettoprisniveau i Danmark for varegrupper med priser lavere end gennemsnittet i EU9

Varegruppe	Prisniveau i Danmark i forhold til EU 9 (EU9=100)
Postforsendelser af breve	99
Andre fødevarer	98
Mælk, ost og yoghurt ¹	98
Drift af transportmidler	97
Fisk	95
Møbler og gulvbelægning	91
Tekstil	88
Boligtekstil	87
Rejser, kultur og service	86
Kommunikation	83
Elektricitet	82
Personbiler	81
Anskaffelse af transportmidler	76

Anm.: Datamaterialet er for hver varegruppe baseret på nyeste oplysninger, som Konkurrencestyrelsen er i besiddelse af.

Note 1: Prisen for Danmark, Sverige, Holland, Tyskland og UK.

Kilde: Eurostat, OECD og Konkurrencestyrelsens egne oplysninger.

Priserne på indkøb af nye *personbiler* ligger betydeligt under prisniveauet i de andre lande. Dette skyldes, at producenterne sælger bilerne billigere i Danmark, hvor afgifterne er høje. Priserne er dog ikke korrigeret for rabatter. I nogle lande er det normalt, at forbrugerne får en betydelig rabat, når de køber biler.

En række kulturelle tilbud inden for *rejser, kultur og service* er subsidieret for at sikre tilgængeligheden for alle, hvorved priserne ikke afspejler markedsprisen på ydelserne.

De danske elektricitetspriser er lave på trods af den stigende andel "grøn" strøm, som fordyrer elregningen. Elpriserne har i de senere år været endnu lavere i Sverige og Norge pga. store nedbørmængder, som gør produktion af el ved hjælp af vandkraft billig, men til gengæld er priserne i det meste af Central-europa højere end i Danmark.

En væsentlig grund, til at nettoprisen på kommunikation er lavere end EU9-gennemsnittet, er liberaliseringerne inden for telesektoren. Liberaliseringerne er sket tidligere i Danmark end krævet i teledirektiverne, og det har medvirket til at skærpe konkurrencen.

De danske priser på byggeri ligger væsentligt over niveauet for EU9, jf. tabel 2.10 og kapitel 3.

Tabel 2.10: Dansk prisniveau for investeringsgoder i forhold til EU9

Varegruppe	Prisniveau i Danmark i forhold til EU 9 (EU9=100)
Boligbyggeri	126
Erhvervsbyggeri	112
Anlægsbyggeri	108
Transportudstyr	95
Ikke-elektriske maskiner	115
Elektriske maskiner	110

Note: Datamaterialet er for hver varegruppe de nyeste oplysninger, som Konkurrencestyrelsen er i besiddelse af.

2.10 KONKURRENCESITUATIONEN I DE KONKURRENCESVAGE BRANCHER

På baggrund af de indikatorer for konkurrencens styrke, der er beskrevet i de foregående afsnit, er der - i lighed med tidligere år - foretaget en samlet vurdering af, i hvilke brancher, konkurrencen er utilstrækkelig.

Siden sidste konkurrenceredegørelse er det indgået i regeringens erhvervsstrategi, .dk21, at antallet af konkurrencebegrænsede brancher skal halveres frem til år 2010.

Som led i arbejdet med at vurdere, om markeder er velfungerende (jf. afsnit 1.2), har styrelsen på denne baggrund indledt et arbejde, som skal lede til en gradvis mere objektiv metode til at definere, hvornår en branche kan karakteriseres som konkurrencebegrænset.

I en simpel optælling må der korrigeres for, at der nu anvendes de såkaldt 4-cifrede NACE-branchekoder. Alene som følge af den mere detaljerede opdeling af brancherne er sidste års 56 brancher blevet til 74. Fx var hele bygge- og anlægssektoren sidste år talt som en enkelt branche. I år anvendes en mere detaljeret opdeling, som betyder, at der blot inden for bygge- og anlægssektoren findes 14 brancher.

Ud over de indikatorer, der er beskrevet ovenfor, indgår der yderligere to indikatorer i konkurrencevurderingen. For det første er branchernes grad af selvregulering vurderet, jf. boks 2.10. Selvregulering er ikke nødvendigvis negativ - i forbrugerpolitisk sammenhæng kan det være positivt, at brancher selv etablerer klagenævn og branchestandarder, men undertiden går en sådan selvregulering hånd i hånd med, at konkurrencen mellem virksomhederne er mindre hård.

Boks 2.10: Selvregulering

En branche er defineret som selvreguleret, hvis branchen opfylder en af følgende betingelser:

- ▲ Der eksisterer et klage/ankenævn.
- ▲ Forbrugerombudsmanden har udstedt retningslinjer eller vejledninger.
- ▲ Der kræves en tilladelse/autorisation, jf. Konkurrenceredegørelse 1997, side 58.
- ▲ Der er en kollegial regulering: Konkurrenceredegørelse 1997, side 68-69.
- ▲ Branchens andel af anmeldte konkurrencebegrænsende aftaler udgør mere end branchens andel af BFI i den private sektor, jf. Konkurrenceredegørelse 1999, side 46.

Hvis et af de opstillede kriterier er opfyldt, har branchen fået en markering i kolonnen for selvregulering i tabel 2.11.

For det andet er det vurderet, i hvilket omfang, konkurrencen i brancherne er reduceret som følge af offentlig regulering, jf. boks 2.11. Normalt vil den offentlige regulering ikke have som formål at reducere konkurrencen, men snarere at sikre fordelingspolitiske mål om ens priser, om høj garanteret kvalitet eller om forsyningsikkerhed. Men disse former for regulering vil næsten altid begrænse konkurrencen.

Boks 2.11: Offentlig regulering

Den væsentligste regulering er adgangsbarrierer, som stammer fra, at antallet af virksomheder er antalsmæssigt reguleret (der er ikke taget hensyn til brancher, hvor erhvervsudøvelse kræver faglige kvalifikationer, fx i form af en givet eksamen). For enkelte brancher er reklamering forbudt, hvilket hæmmer markedsadgangen for nye virksomheder, jf. Konkurrenceredegørelse 1997, side 60, 63 og 73. En tredje form for offentlig regulering er hjemmel til bindende videresalgspriser i bog-, avis-, tobaks- og medicinalindustrien. Bryggerier og mineralvandsfabrikker er medtaget på grund af returemballageordningerne. Betalingsformidling er medtaget pga. forbuddet mod opkrævning af gebyr hos detailhandelen, som forhindrer, at PBS påføres konkurrence. Endelig er autoreparation medtaget pga. virkningerne af EU's gruppefritagelse vedr. distribution af biler, jf. kap. 4.

Selv om ingen af de beskrevne indikatorer hver for sig kan give et eksakt eller sikkert billede af konkurrenceforholdene, så vil det ofte være et tegn på manglende konkurrence, hvis flere af indikatorerne peger i samme retning, jf. boks 2.12.

Boks 2.12: Udpegning af brancher med utilstrækkelig konkurrence

Udpegningen af brancher med utilstrækkelig konkurrence er baseret på konkurrenceindikatorerne samt selv- og offentlig regulering.

- ▲ En markering i kolonnen for offentlig regulering betyder, at branchen opfylder betingelserne i boks 11 for at være offentlig reguleret.
- ▲ En markering i kolonnen for selvregulering betyder, at branchen opfylder betingelserne for selvregulering i boks 10.
- ▲ En markering i kolonnen for koncentration betyder, at de fire største virksomheders samlede markedsandele er over 75 pct. målt ved det ukorrigerede rateindeks.
- ▲ En markering i kolonnen for importkorrigeret koncentration betyder, at de fire største virksomheders samlede markedsandele korrigeret med importkvoten er over 50 pct.
- ▲ En markering i kolonnen for nordisk koncentration betyder, at koncentrationen i branchen er 5 pct. enheder højere end det nordiske gennemsnit.
- ▲ En markering i kolonnen for tilgang af virksomheder betyder, at den relative tilgang af nye virksomheder er 50 pct. lavere end gennemsnittet i hovederhvervet, dvs. fremstilling eller service.
- ▲ En markering i kolonnen for mobilitet betyder, at branchens mobilitetsindeks er lavere end 10.
- ▲ En markering i kolonnen for nordisk mobilitet betyder, at branchens mobilitetsindeks er 2 pct. enheder lavere end det nordiske gennemsnit.
- ▲ En markering i kolonnen for spredning i produktivitet betyder, at spredningen mellem virksomhedernes produktivitet inden for en branche er 25 pct. større end det danske gennemsnit.
- ▲ En markering i kolonnen for nordisk spredning i produktiviteten betyder, at branchens spredning i produktivitet er 10 pct. højere end gennemsnittet i de nordiske lande.
- ▲ En markering i kolonnen for lønpræmie betyder, at lønpræmien i branchen er 15 pct. højere end lønpræmien i møbelindustrien.
- ▲ En markering i kolonnen for afkastningsgrad betyder, at branchens afkastningsgrad er 50 pct. højere end den gennemsnitlige afkastningsgrad i Danmark.
- ▲ En markering i kolonnen for nordisk afkastningsgrad betyder, at branchens afkastningsgrad er 20 pct. højere end branchens nordiske gennemsnit.
- ▲ En markering i kolonnen for priser betyder, at priserne på de varer, som branchen handler med er mere end 3 pct. enheder over gennemsnittet i EU9.

De forskellige indikatorer er blevet vægtet sammen, hvor offentlig regulering og priser har fået vægt 3. Koncentration, mobilitet og afkastningsgrad har fået vægten 2, mens resten har fået vægten 1.

De enkelte konkurrenceindikatorer er sammenvejet med vægte, der afspejler en vurdering af de enkelte indikatorers teoretiske betydning og af den statistiske sikkerhed, hvormed de kan opgøres.

En sådan sammenvejning af indikatorerne leder til, at en del brancher ryger ud og andre ind i oversigten i forhold til den tilsvarende oversigt i Konkurrencerede-gørelse 2000. Styrelsen har dog fastholdt 18 brancher i oversigten på baggrund af styrelsens helhedsvurdering af konkurrenceforholdene. I flertallet af disse bran-cher har Konkurrencerådet givet påbud om ændring af aftaler eller ophør af misbrug af dominerende stilling, eller Konkurrencestyrelsen har indstillet til Bagmandspolitiet, at der rejses bødesag. De brancher, der indgår i oversigten på denne baggrund, er i tabellen mærket med en * i kolonnen yderst til højre. Det er styrelsens mål at fortsætte arbejdet med indikatorsystemet, så også denne del af vurderingen kan foretages mere præcist.

I den samlede vurdering i tabel 2.11 indgår 69 brancher. Målet for de kommende års opfølgning på .dk21 vil være, at dette antal skal halveres frem til 2010.

Tabel 2.11: Brancher med tegn på manglende konkurrence

Branche	O	S	K	iK	nK	T	M	nM	SP	nSP	L	A	nA	P	V
Råstofudvinding															
Udvinding af råolie og naturgas	*		*												
Saltudvinding	*		*												
Nærings- og nydelsesmidler															
Sukkerfabrikker og -raffinaderier	*	*	*	*											*
Svine- og kreaturslagterier		*	*	*	*		*	*			*	*			*
Bryggerier	*	*	*	*											*
Mineralvandsfabrikker	*	*	*	*								*			*
Fremstilling af råolie og fedtstoffer			*	*	*							*			*
Mejerier mv.		*	*	*	*				*		*	*			
Tobaksfabrikker	*	*	*	*			*					*			*
Læderindustri															
Sko- og træsko-fabrikker						*	*	*				*			*
Papir og grafisk virksomhed															
Udgivelse af bøger, brochurer mv.	*							*	*		*				*
Udgivelse af dagblade	*			*	*		*				*				*
Udgivelse af distriktsblade samt magasiner	*						*	*			*	*			*
Reproduktion af lydoptagelser				*	*	*			*		*	*			
Kemisk industri															
Industrigasser		*	*	*		*					*	*			
Farmaceutiske råvarer	*	*					*				*	*			*
Fremstilling af kunstgødning mv.		*	*			*					*				*
Byggematerialer og lerindustri															
Glasuldsfabrikker	*	*	*									*			*
Cementfabrikker	*	*	*				*					*			*
Mørtelværker	*	*	*									*			*
Teglværker	*											*			*
Keramiske husholdningsartikler mv.	*	*	*	*			*	*	*						
Færdigblandet beton	*		*	*			*	*							*

Asfalt-, tagpap- og stenuldsfabrikker mv.	*		*			*								*	*
Låse og metalbeslag						*	*				*	*	*		
Rør og slanger af plast				*							*	*	*	*	
Fremstilling af elektriske apparater															
Elektriske husholdningsapparater	*	*				*	*							*	
Isolerede ledninger og kabler			*	*		*	*	*	*				*	*	
Afbrydere, relæer og sikringer		*		*		*	*		*			*	*	*	*
Møbelindustri															
Madrasfabrikker		*	*			*					*	*			
Fremstilling af køkkeninventar mv						*	*	*			*	*	*		
Forsyningsvirksomhed															
Gasforsyning	*	*	*	*		*	*				*		*		
Varmeforsyning	*	*				*	*		*						
Elforsyning	*	*				*								*	
Vandforsyning	*	*		*		*	*								
Bygge- og anlægsvirksomhed															
Tagdækningsvirksomhed	*										*	*	*	*	
Elektrikere	*										*	*	*	*	
VVS-installatører mv.	*										*	*	*	*	
Tømrere- og bygningsnedkere	*										*	*	*	*	
Maler- og glarmesterforretninger	*										*	*	*	*	
Engroshandel															
Engroshandel med byggematerialer					*	*	*		*	*	*		*		
Engroshandel med tobaksvarer			*	*		*			*				*		
Detailhandel															
Apoteker	*	*				*								*	
Medicinsk og ortopædiske artikler		*				*				*		*	*		
Supermarkeder og varehuse	*		*										*	*	
Detailhandel med byggematerialer					*	*	*			*		*			
Transport															
Bus- og S-togtrafik mv.	*	*			*	*		*						*	
Rørtransport			*	*		*			*	*					

Taxikørsel	*	*				*						*			*
Rederivirks., fragt-, færge- og passagerfart	*	*	*	*	*	*		*	*		*				*
Ruteflyvning	*	*	*	*			*			*					*
Lufthavne mv.	*		*	*		*	*	*			*				
Finansiell virksomhed															
Pengeinstitutter		*	*	*			*	*							
Pensionsforsikring		*	*	*			*	*	*		*				
Livsforsikring		*		*			*		*		*				
Realkreditinstitutter	*	*					*				*	*			
Betalingsformidling	*														
Liberale erhverv															
Advokatvirksomhed	*	*				*						*	*		
Tandlæger og tandteknikere	*	*	*	*	*	*						*		*	
Læger	*	*		*	*	*						*		*	
Dyrlæger	*	*				*	*	*							*
Sundhedsvæsen i øvrigt	*	*				*						*		*	
Andre serviceerhverv															
Kørelærere		*								*		*			*
Autoreparation	*							*						*	*
Postvæsen	*			*			*			*	*				*
Telekommunikation	*	*	*	*	*				*	*					
Lossepladser og forbrænding	*	*				*									*
Teknisk afprøvning og analyse	*	*						*	*		*	*	*		
Radio- og tv-virksomhed	*	*	*	*			*		*						

Note: O står for offentlig regulering, S står for selvregulering, K står for koncentration, iK står for importkorrigeret koncentration, nK står for nordisk koncentration, T står for tilgang, M står for mobilitet, nM står for nordisk mobilitet, SP står for spredning i produktivitet, nSP står for spredning i den nordiske produktivitet, L står for lønpræmier, A står for alfastningsgrad, nA står for nordisk alfastningsgrad, P står for priser og endelig V står for Konkurrencestyrelsens vurdering.

Indførelsen af indikatorsystemet har ført til, at der er kommet nye brancher på listen over brancher med tegn på manglende konkurrence.

Ud over opdelingen af bygge og anlægssektoren i undersektorer er de nye brancher fremstilling af råolie og fedtstoffer, sko- og træskofabrikker, keramiske husholdningsartikler og pyntegenstande, elektriske husholdningsapparater, madrasfabrikker, fremstilling af køkkeninventar, varme- og vandforsyning, engroshandel med tobaksvarer, detailhandel med byggematerialer, rørtransport, pensions- og livsforsikring, advokatvirksomhed, kørelærere og teknisk afprøvning og analyse.

Konkurrencen i byggeriet

3.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Byggepriserne er højere i Danmark end i vore nabolande. Vi ligger helt i top også blandt de dyreste af de lande, som vi plejer at sammenligne os med. Sammenlignet med byggepriserne i disse lande er dansk byggeri i gennemsnit mere end 10 pct. dyrere for erhvervsbyggeri og mere end 25 pct. dyrere for boligbyggeri. Dette skyldes både høje avancer og lav produktivitet.

De høje byggepriser blev omtalt i Konkurrenceredegørelse 1999 og 2000 og er blevet bekræftet af en del andre undersøgelser. Senest har Byggepolitisk Task Force peget på problemerne i branchen¹.

Byggeriet er et hjemmemarkedserhverv. Byggepladserne findes inden for landets grænser. Desuden er erhvervet præget af danske standarder. Lokale virksomheder opnår i kraft af både nærheden og kendskabet til traditioner mv. fordele. Det gælder også i andre lande. Men det får en større betydning, jo mindre markedet er. Og Danmark er et lille marked.

Det indre marked, som i andre sektorer har betydet skærpet konkurrence, har endnu ikke betydet noget for byggeriet. Det skyldes blandt andet, at Byggeveddirektivet endnu ikke har haft nogen reel virkning. Arbejdet med at lave europæiske standarder for byggevarer går meget langsomt. Direktivet blev vedtaget i 1988, men den første europæiske standard på en byggevarer vil først erstatte en dansk standard (standarden på cement) fra 1. april 2002. I de næste par år forventes der yderligere godt 50 standarder, hvilket er langt fra målet på ca. 900 standarder.

Også arbejdet med tekniske godkendelser, som i Byggeveddirektivet er et enklere alternativ til standarder på områder, hvor standarder ikke skal laves, går langsomt.

Der er fire faktorer, som har betydning for, at konkurrencen i byggeriet er svag:

- ▲ Strukturen og samarbejdsforholdene i byggefagene
- ▲ Koncentration i produktion og handel med byggematerialer
- ▲ Licitationsloven og svage bygherrer
- ▲ Forsinkelsen i arbejdet med harmoniserede standarder

¹ By- og Boligministeriet og Erhvervsministeriet (2000), *Byggepolitisk Task Force, Byggeriets Fremtid - fra tradition til innovation.*

En væsentlig faktor er *strukturen og samarbejdsforholdene i byggefagene*. I branchen er der nogle få store virksomheder, især entreprenører. De øvrige mere end 25.000 byggevirksomheder er små og fagligt specialiserede. Disse små virksomheder agerer mere som kolleger end som konkurrenter. Der er derfor en svag konkurrencekultur blandt disse virksomheder.

I brancher med mange og små virksomheder, som bruger kendte og velprøvede materialer og metoder, kan tilskyndelsen til udvikling af nye produkter og metoder være svag. Hertil kommer også, at mange af byggeopgaverne er så små, at virksomhederne ikke har mulighed for at udvikle sig i mere professionel retning.

Koncentration i produktion og handel med byggematerialer spiller endvidere en stor rolle. De materialer, der indgår i bygningerne, udgør en stor del af værdien af byggeriet. Forsyningen med materialer til dansk byggeri sker for mange varer fra ganske få producenter over nogle få grossister til de mange og ofte små håndværksvirksomheder. Disse forsyningsveje er faste, og der er en indbygget modstand mod forandringer, mod nye aktører og mod nye måder at forsyne markedet på.

Også selv om byggevarerne ikke på alle områder er billigere i vore nabolande (fordi der også kan være utilstrækkelig konkurrence der), kan en åbning for udenlandske varer føre til en skærpelse af konkurrencen. Især på de varer, hvor der kun er få leverandører her i landet - cement, eternit, plastrør, mineraluld, tagpap mv. - vil et større antal udbydere føre til en skærpet konkurrence.

Licitationsloven og svage bygherrer er den tredje faktor. Licitationsloven har i mange år begrænset konkurrencen og beskyttet især mindre håndværksvirksomheder. Erhvervsministeren har foreslået loven ændret. Det vil styrke bygherrerne, som har et medansvar for, at byggeriet er dyrt og ikke udvikler sig. For mange bygherrer er problemet, at de kun er bygherre en enkelt eller nogle få gange. De bliver derfor ikke professionelle nok til at kunne påvirke byggeriets udvikling.

Der ligger derfor et stort ansvar på de mere professionelle bygherrer - staten og kommunerne - samt de store boligselskaber for i samarbejde med rådgivende ingeniører og arkitekter at bidrage til en positiv udvikling ved en mere konkurrencefremmende adfærd.

Den fjerde faktor er *forsinkelsen i arbejdet med harmoniserede standarder*. Vi ønsker et højt niveau i vores byggeri, når det drejer sig om sikkerhed, sundhed og energiøkonomi.

Problemet er imidlertid, at disse ønsker, som deles af de fleste gennemføres på forskellig måde i de enkelte lande. Herved er markederne blevet lukket af, så indenlandske producenter, der måske også har været med til at udforme de nationale standarder, har haft store fordele i kraft af positionen på det nationale marked. Virksomhederne har samtidig haft vanskeligt ved at afsætte/ekspandere ud over grænserne. De nationale krav har fået karakter af tekniske handelshindringer. Det har en særlig effekt på et lille marked, det danske, hvor der er en lille mængde varer at fordele særlige udgifter på. Det gør det mindre tillokkende at prøve at tilpasse varer fra andre lande til danske krav.

For at få sat gang i konkurrencen i det indre marked for byggematerialer er det vigtigt at skabe fælles europæiske standarder. Byggevaredirektivet er basis for dette arbejde. Det er hidtil gået meget langsomt fremad. Til dato er der kun skabt en enkelt harmoniseret dansk standard.

I praksis kan der gå mange år, inden betydelige dele af byggevarerne er omfattet af fælles standard. Først derefter kan man handle frit med dem mellem landene på grundlag af en CE-mærkning. Når harmoniserede standarder er gennemført, skal henvisninger i medlemslandenes myndighedskrav til byggeri og byggematerialer fremover ske til disse harmoniserede standarder. Arbejdet hermed vil også tage lang tid.

På baggrund af pris- og kvalitetssammenligninger med byggeri i andre lande må det vurderes, at dansk byggeri er ca. 20 pct. dyrere, end hvis konkurrencen var skarp. Alle de fire nævnte forhold (som i øvrigt forstærker hinanden) bidrager til fordyrelsen.

Konkurrencen i dansk byggeri kan styrkes, så priserne falder, og kvaliteten stiger ved følgende initiativer:

- ▲ Erhvervsministeren har i januar 2001 fremsat forslag til en tilbudslov i stedet for licitationsloven.
- ▲ Konkurrencerådet har i 2000 grebet ind mod loyalitetsskabende rabat- og bonussystemer hos LK as samt Nordisk Wavin A/S og Uponor A/S. Styrelsen vil fortsat arbejde aktivt på at fjerne barrierer for adgang til markedet for byggematerialer, bl.a. ved at gribe ind over for leverandørers diskrimination af kunder og loyalitetsskabende rabat eller bonus.

- ▲ Det europæiske standardiseringsarbejde for byggevarer bør styrkes. Det kan ske ved, at
 - EU gør betalingen til CEN for arbejdet med standarderne betinget af, at arbejdet følger tidsplanerne.
 - Byggevedirektivet ændres således, at hvis der ikke er vedtaget en harmoniseret standard senest tre år efter, at EU-Kommissionen har godkendt CEN's arbejdsprogram for den pågældende standard, skal der automatisk ske gensidig anerkendelse af nationale standarder på det pågældende område.
 - By- og boligministeren åbner ensidigt det danske marked for udvalgte byggematerialer, som er godkendt i landene i vores umiddelbare nærhed. Dette gælder de materialer, hvor disse lande fastsætter krav til byggeriet og de deri anvendte materialer ud fra samme hensyn, som vi gør i Danmark. Det kan omfatte varegrupper, der i dag er omfattet af krav om VA-godkendelse (materialer til vand og afløb) og om MK-godkendelse (materialer og konstruktioner).
- ▲ Autorisationsordninger inden for byggeriet bør tillade, at arbejdsopgaver, som private må udføre for sig selv eller hinanden, også må udføres erhvervmæssigt af andre håndværkere end de autoriserede. Styrelsen vil genfremsætte forslaget over for by- og boligministeren næste gang autorisationslovene skal ændres.
- ▲ Endelig gør Konkurrencestyrelsen opmærksom på, at bestemmelserne i lejelovgivningen og lovgivningen om det støttede byggeri om huslejens fastsættelse har stor indflydelse på adfærden hos private udlejere og de almennyttige boligselskaber.

Den seneste tids debat om dansk byggeri har vist uenighed om, hvor galt det står til med kvaliteten af byggeriet, og om hvor højt danske priser for byggeri og byggematerialer ligger i forhold til priserne i andre lande. Men de fleste af byggeriets parter har givet udtryk for, at udviklingen mod bedre og billigere byggeri går for langsomt. De har samtidig udtrykt stor vilje til at gå ind i et konstruktivt arbejde for at bringe dansk byggeri videre. Konkurrencestyrelsens bidrag hertil er forslagene og initiativerne i dette kapitel.

3.2 DANSK BYGGERI ER DYRT

Det fremgår af de seneste internationale sammenligningstal fra EU (Eurostat), at de danske bygge- og anlægspriser ligger 10-25 pct. højere end priserne i andre europæiske lande, jf. tabel 3.1. De nordeuropæiske lande, Holland, Sverige, Tyskland og Danmark ligger over gennemsnittet i begge år, og Danmark ligger højest af disse.

Tabel 3.1: Dansk prisniveau for investeringsgoder i forhold til EU9 i 1998

Investeringsgoder	Dansk prisindeks i forhold til EU9 (EU9=100)	
	1997	1998
Bygge og anlæg i alt	115	117
Boligbyggeri	125	126
Erhvervsbyggeri	111	112
Anlægsarbejde	106	108

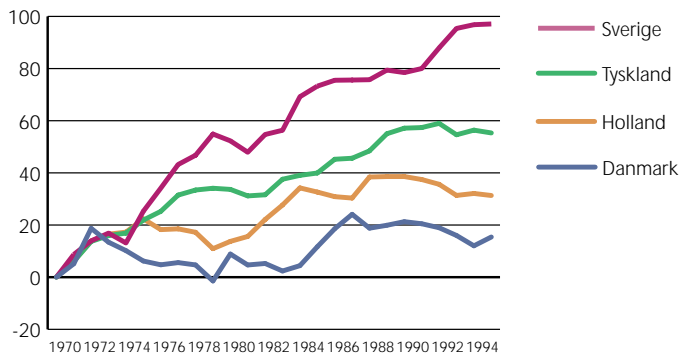
Ann.: Tallene indeholder som udgangspunkt ikke moms og afgifter. Det kan dog ikke udelukkes, at der i beskedent omfang kan indgå moms og afgifter i opgørelsen fra tidligere omsætningsled.

EU9 består ud over Danmark af Sverige, Finland, Tyskland, UK, Holland, Belgien, Frankrig og Italien.

Kilde: Konkurrencestyrelsens beregninger på baggrund af Eurostats „Purchasing Power Parities and Gross Domestic Product in real terms“.

Når konkurrencen er svag, er der ikke det pres for effektivisering, som man kender fra andre erhverv. Produktivitetsudviklingen i bygge- og anlægssektoren målt pr. beskæftiget har derfor været svagere end i andre sektorer i økonomien.

Figur 3.1: Udviklingen i arbejdskraftproduktiviteten i bygge og anlæg i udvalgte lande 1970-95 (pct.)



Kilde: Byggeriets Fremtid - fra tradition til innovation, Byggepolitisk Task Force, By- og Boligministeriet og Erhvervsministeriet, 2000.

Produktiviteten i byggeriet i Danmark har kun vist en beskedent stigning siden 1970 og har været stagnerende siden midten af 1980'erne, jf. figur 3.1. Siden 1970 er produktiviteten kun steget med 15 pct., medens den i vores nabolande er steget op til 100 pct. Den store stigning i Sverige er påvirket af, at også industrielt producerede byggeelementer indgår.

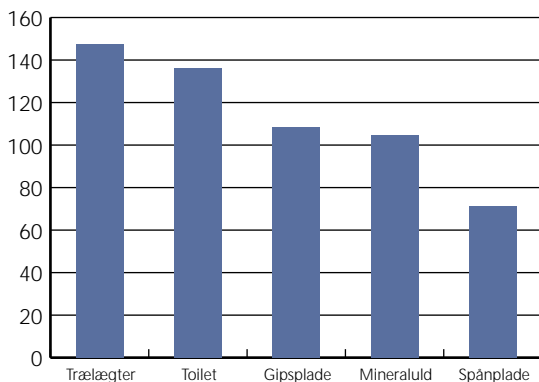
Individuelle løsninger gør dansk byggeri dyrt. En øget brug af gentagelse i byggeriet, vil gøre det muligt at opnå større effektivitet. Teknologien gør det i dag i højere grad end tidligere muligt at skabe variation også inden for det gentagne byggeri.

En vigtig forklaring herpå er, at udgifterne til forskning og udvikling her i landet er faldet, hvor udviklingen i OECD ellers er stigende.

Materialerne, der bruges i byggeriet, er også dyrere i Danmark end i de lande, vi plejer at sammenligne os med².

En svensk undersøgelse offentliggjort i 2000³ viser, at danske priser for 4 ud af 5 byggematerialer var højere end gennemsnittet i sammenlignelige lande.

Figur 3.2: Prisniveauet i Danmark for udvalgte byggematerialer - indeks



Anm.: Indeks=100 er udregnet som gennemsnitsprisen for Danmark, Sverige, Frankrig, Tyskland (Hamborg, Heidenheim), Storbritannien og Østrig. Undersøgelsen er udført på en begrænset stikprøve, og konklusioner skal tages med forbehold.

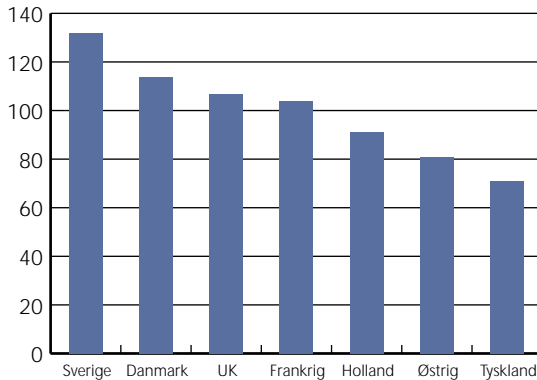
Kilde: Slutbetänkande från Byggekostnadsdelegationen, Näringsdepartementet, Stockholm 2000.

² Sammenligninger af priser mellem forskellige lande er forbundet med en række vanskeligheder. En række forhold som fx forskelle i markedernes struktur og forskelle i kvalitet har betydning. Sammenligningerne må derfor læses med forbehold.

³ Slutbetänkande från Byggekostnadsdelegationen, Näringsdepartementet, Stockholm 2000.

For almindelig grå cement i sække er Danmark det næstdyreste land, jf. figur 3.3.

Figur 3.3: Prissammenligning for cement i sække - indeks



Ann.: Portland cement i sække, gennemsnitspris for 1000 kg lig 100.

Kilde: Konkurrencestyrelsens egne beregninger på grundlag af priser fra tømrerhandlere og byggemarkeder hentet på virksomhedernes hjemmeside og egne besøg i Sverige.

Byggevarer er ikke entydigt billigere i vore nabolande. Eksempelvis er konkurrencen svag på cement i Sverige. Alligevel kan en åbning for udenlandske varer føre til en skærpelse af konkurrencen her i landet. Især på de varer, hvor der kun er få danske leverandører - cement, eternit, plastrør, mineraluld, tagpap mv. - vil et større antal udbydere erfaringsmæssigt føre til en skærpet konkurrence.

3.3 HVORFOR ER KONKURRENCEN SVAG I BYGGERIET?

Der kan peges på fire faktorer, som har betydning for, at konkurrencen i byggeriet er svag:

- ▲ Strukturen og samarbejdsforholdene i byggefagene
- ▲ Koncentration i produktion og handel med byggematerialer
- ▲ Licitationsloven og svage bygherrer
- ▲ Forsinkelsen i arbejdet med harmoniserede standarder

Struktur og samarbejdsformer i byggefagene

Byggeriet er præget af, at branchen består af nogle få meget store entreprenørvirksomheder og af mange små virksomheder med en faglig specialisering. De mange håndværksvirksomheder er centreret omkring hver deres faglige speciale med tilhørende uddannelse. De arbejder ofte kun lokalt. Der er ingen tradition for, at den enkelte virksomhed rummer flere eller alle byggefaglige uddannelser.

Branchemæssigt er virksomhederne organiseret i laug/foreninger. De har hver deres laug (murer, maler, glarmester, tømrer og snedker) eller forening (entreprenører, vvs-installatører og elinstallatører).

Tabel 3.2: Nøgletal for bygge- og anlægsvirksomhed 1998

	Antal virksomheder	Antal beskæftigede
Entreprenører	4.578	44.868
Håndværksvirksomheder	25.206	105.121
Heraf		
Murer	3.457	13.032
El-installatør	2.794	23.512
VVS-installatør	3.280	17.102
Tømrer/snedker	7.246	27.294
Maler og glarmester	3.655	13.349
Andre fag	3.138	10.832

Kilde: Danmarks Statistik. Generel erhvervsstatistik 2000:10, Regnskabsstatistik 1998.

Byggefagene er opdelt på en lang række brancher, hvor man ikke går ind på hinandens områder. På elinstallatør- og vvs-områderne findes særlige autorisationsordninger, som yderligere understøtter de stive faggrænser. En snedker/tømrer kan ikke samtidig med, at han udskifter en køkkenbordsplade montere et nyt blandingsbatteri. Det er forbeholdt gas- og vandmesteren - selv om opgaven er lovlig for gør-det-selv-manden, jf. boks 3.1.

Derimod er der en udvikling i retning af, at virksomhederne ansætter medarbejdere med forskellige faglige uddannelser for at kunne håndtere flere og bredere opgaver i egen virksomhed.

Boks 3.1: Autorisationsordninger

Ved ændring af reglerne i 2000 om autorisation af elinstallatører og VVS-installatører indgik, at en række reparationer og udskiftninger må udføres af enhver, forudsat at det ikke sker erhvervmæssigt. Private borgere og autoriserede elinstallatører kan således lovligt udføre disse arbejder - men andre håndværksvirksomheder må ikke udføre dem som led i erhvervmæssig virksomhed.

Styrelsen anbefalede derfor, at man tillod andre håndværks- og servicevirksomheder at udføre disse opgaver uden autorisation. Lovforslagene blev vedtaget uden de anbefalede ændringer.

Styrelsen vil genfremsætte forslaget over for by- og boligministeren næste gang autorisationslovene skal ændres.

Faggrænserne giver fordyrelser i byggeriet både med koordination og med spildtid, jf. boks 3.2.

Boks 3.2: Modernisering af badeværelse

Den faglige specialisering betyder, at en opgave som en modernisering af et badeværelse kræver koordinering af en lang række håndværkere (tømrer, murer, maler, gas- og vandmester og elektriker), som skal komme i den rigtige rækkefølge og flere gange.

Allerede når det gamle badeværelse skal væk, skal en gas- og vandmester afbryde de gamle vand- og afløbsinstallationer, og en elektriker skal afbryde elinstallationen.

Drejer opgaven sig om et "let" badeværelse, kan håndværkerforløbet kort være følgende:



Kilde: SBI-anvisning 180, Badeværelser.

Der er lavet forsøg med brug af multisjak, der består af håndværkere med forskellig uddannelse. Ved renoveringsarbejder har det vist sig muligt at sænke timeforbruget og at sænke lønudgiften med ca. 10 pct.⁴ Ventetid på byggepladsen, der både skyldes materialeangel, og at andre håndværkere skal til først, kan udgøre en fjerdedel af arbejdstiden eller mere⁵.

⁴ By- og Boligministeriet (1999), *Evaluering af Projekt Renovering*.

⁵ Betonelementforeningen (2000), *Politik og byggeindustri, Lav produktivitet i byggeriet af Bent Madsen*.

De fleste virksomheder i byggebranchen er små. Kun nogle få store entreprenør-virksomheder skiller sig ud fra dette mønster, jf. tabel 3.3.

Tabel 3.3: Byggevirksomhedernes størrelse 1998

	Beskæftigede				
	0-9	10-19	20-99	>100	I alt
Antal firmaer	25.164	1.867	1.030	87	28.148
Andel heraf	89 pct.	7 pct.	4 pct.	< 1 pct.	
Beskæftigede	56.807	24.687	36.182	32.313	149.989
Andel heraf	38 pct.	17 pct.	24 pct.	21 pct.	
Omsætning mio. kr.	41.549	17.972	30.569	33.758	123.887
Andel heraf	33 pct.	15 pct.	25 pct.	27 pct.	

Kilde: Danmarks Statistik: Generel erhvervsstatistik 2000:10, Regnskabsstatistik 1998.

Næsten 90 pct. af virksomhederne i sektoren har mindre end 10 beskæftigede. Disse virksomheder har i 1998 38 pct. af beskæftigelsen og 33 pct. af omsætningen. De allerstørste virksomheder, som udgør 0,3 pct. af virksomhederne, har 21 pct. af de beskæftigede og står for 27 pct. af omsætningen. De mange små virksomheder betyder, at der kun er et beskedent potentiale for og begrænsede ressourcer til forskning og udvikling, fx til at indføre nye byggematerialer og konstruktionsmetoder.

Tabel 3.4: Nøgletal for indtjening 1998

Branche	Afkastningsgrad	Forrentning af egenkapital for A/S, ApS og A.m.b.A.	Forrentning af egenkapital
	pct.	pct.	pct.
Entreprenører	7,3	19,4	
Murervirksomheder	24,6	25,2	
Elinstallatører	15,9	23,4	
VVS-installatører	18,5	21,6	
Tømrer og bygningsnedkere	20,0	25,7	
Maler- og glarmestre	31,4	20,6	
Anden bygge- og anlægsvirksomhed	22,2	30,4	
Byggeri og anlæg i alt	14,3	21,6	46,3
Industri	8,7	16,0	17,8
Detailhandel	11,8	11,8	31,5
Engroshandel	7,4	16,3	18,4

Kilde: Danmarks Statistik. Generel erhvervsstatistik 2000:10, Regnskabstatistik 1998.

Afkastningsgraden i byggeri og anlæg har i 1990'erne ligget på et højere niveau end i andre brancher, jf. tabel 3.4. Entreprenører ligger på niveau med industri og engroshandel. Håndværksfagene ligger generelt over andre sektorer. Det bør dog også tages i betragtning, at byggeri og anlæg i højere grad end andre erhverv er udsat for konjunktursvingninger, og at 1998 var et højkonjunkturår.

Håndværksfagene er fag med gamle traditioner. Det er stadig opfattelsen, at man er gode kolleger, som ikke tager arbejdet fra hinanden. Det kommer bl.a. til udtryk i referater af generalforsamlinger, udsendelser til medlemmerne og i fagtidsskrifter. Det er tillige en udbredt holdning, at „godt håndværk koster“. Det betyder, at konkurrencen i håndværksfagene er svag, selv om der er mange virksomheder.

Der er også eksempler på, at der laves de såkaldte mestergrise ved licitationer inden for håndværksfagene. Det sker, når virksomhederne undgår at konkurrere, men i stedet deler kunderne i markedet mellem sig og aftaler, hvilke priser de vil forlange af kunderne, jf. boks 3.3.⁶

Boks 3.3: Kartelsager

Konkurrencestyrelsen har siden 1998 arbejdet på at afdække kartellignende forhold i størstedelen af *el-branchen*.

Styrelsen skønner, at flere end 1.000 elinstallatører har deltaget i et kartel-samarbejde. En stor del af kartelsamarbejdet ligger før 1. januar 1998, hvor konkurrencelovens forbud herom trådte i kraft. Disse forhold kan derfor ikke retsforfølges.

Tilbudskoordineringen har stået på i årtier - eller mere. I kraft af en ordning, som forpligtede medlemmerne til at anmelde tilbud til brancheorganisationen, har det været nemt for virksomhederne at aftale - licitation for licitation - hvilken virksomhed der „stod for tur“.

6 *Inden for byggevareområdet har der i EU været to kartelsager. Den ene drejer sig om præisolerede fjernvarmerør. Her afslørede EU-Kommissionen et kartel mellem en række store europæiske producenter. Sagen blev afgjort med store bøder til en række producenter i 1998. Denne sag berørte også prisfastsættelsen på det danske marked. Den anden var en sag om cement, hvor Kommissionen havde fundet, at der forelå en række aftaler og praksis, der havde til formål at opdele markederne for grå og hvid cement i Europa. Sagen er afgjort med bøder til deltagerne af Retten i første instans i foråret 2000.*

Der er tale om „hard-core“-overtrædelser af konkurrencelovgivningen, der straffes med bøder. Indtil årsskiftet 2000/2001 er 259 sager sendt til anklagemyndigheden, og styrelsen forventer at sende mellem 110 og 140 sager mere, inden sagen er slut.

Styrelsen har beregnet elkartellets virkning på priserne (beregningerne er dokumenteret i et notat, der kan findes på www.ks.dk). De viser, at kartellet har ført til merpriser på koordinerede licitationer på ca. 20 pct. og til merpriser på det øvrige elarbejde på ca. 15 pct. Det indebærer, at elkartellet har påført resten af samfundet omkostninger, der alene i 1998 udgjorde 2,5 mia. kr., og som over årene i alt har udgjort et betydeligt, to-cifret mia.-beløb.

Byggedirektoratet har som en af landets største bygherrer et betydeligt antal el-entrepriser hvert år. Det er direktoratets vurdering, at den gennemsnitlige prisreduktion efter elkartellets ophør udgør mindst 10 pct. Byggedirektoratets skøn udtrykker den umiddelbare effekt af elkartellets ophør. Fx kan man ikke forvente, at produktivitetstab som følge af konkurrencebegrænsningen i elbranchen genvindes på kort sigt. Byggedirektoratets tal bekræfter derfor Konkurrencestyrelsens vurdering.

Produktion og handel med byggematerialer

Både produktionen og engroshandelen med byggematerialer er koncentreret på få aktører. Mange af de betydningsfulde byggematerialer, fx cement, eternit, færdigbeton, gipsplader, plastrør, tagpap, asfalt, isoleringsmaterialer mv. produceres her i landet af få virksomheder.

I tabel 3.5 er for en række varer angivet, hvor få virksomheder, der her i landet skal til, før koncentrationen i forsyningen er oppe på mindst 75 pct. for det nævnte produkt.

Tabel 3.5: Koncentration i byggematerialeproduktionen

Produkt	Cement	Eternit	Færdigbeton	Gipsplader	Plastrør	Tagpap	Mineraluld
Antal virksomheder	1	1	2	2	3	2	2

Note: Konkurrencestyrelsens beregninger ud fra egne oplysninger.

I markeder med få udbydere er der stor risiko for, at aktørerne kan begrænse konkurrencen med højere priser til følge. En nærmere analyse heraf indgår i redegørelsens kapitel 9 *Kollektiv dominans*.

Tabellen viser, at forsyningen af en række væsentlige byggematerialer er meget koncentreret. Efterspørgerne efter byggevarer er, jf. ovenfor, de få store entreprenørvirksomheder og de mange tusinde mindre håndværksvirksomheder. De sidstnævnte er afhængige af en grossistvirksomhed, der kan levere varerne i takt med, at de skal bruges på byggepladserne, og som kan yde håndværkerne kredit i byggeperioden. De store entreprenører har ikke samme behov for disse funktioner. De kunne i vidt omfang indkøbe mere rationelt direkte hos producenterne. Producent, grossist og håndværker prøver sammen at bevare de hidtidige samhandelsformer.

Det skyldes ikke mindst, at grossistvirksomhederne har vokset sig store og magtfulde - og at det er grossistledet, der har mest at tabe ved en ændring. Det nuværende prissystem er baseret på en stærk engrossektor, der uden selv at bidrage væsentligt til værditilvæksten, sidder hårdt på leverancerne af byggematerialer. Det er praktisk talt umuligt for entreprenører og håndværkere at købe visse materialer direkte hos producenten. De henvises i stedet til en af grossisterne, som varen skal faktureres igennem, selv om varen leveres direkte fra producent til byggeplads.

Grossistledets styrke fremmes af de mange nationale standarder og normer, som i realiteten gør det umuligt (eller omkostningskrævende) for de store entreprenører at importere produkterne fra udlandet, jf. afsnit 3.4. Hertil kommer også omkostninger ved transport, som især har betydning for de produkter, som er tunge eller voluminøse i forhold til værdien.

Tabel 3.6: Byggematerialehandelen

Byggematerialer generelt	Specialgrossister	
	Elinstallation	VVS
Ditas a/s	A/S Nordisk Solar Compagni	Brødrene Dahl a/s
Dendek A.m.b.A	Louis Poulsen & Co A/S	Sanistål A/S
Danske Træløst A/S		Brødrene A & O Johansen A/S

Ditas a/s ejes af ca. 100 selvstændige medlemmer, der tilsammen har 170-180 forretninger. I Dendek A.m.b.A. er der 50 andelshavere med i alt 117 forretninger⁷. Sammen med Danske Træløst A/S, der har 70 forretninger, har de stået for ca. 90 pct. af omsætningen af byggematerialer uden for specialengros-handlen.

⁷ Retail Institute Scandinavia, Byggevarerapport 2000.

Denne andel er dog faldende. 10 tømmerhandlere har i 2000 forladt de etablerede indkøbsforeninger for at danne deres egen - Danbuy. De søger at opnå effektivitetsfordele og lavere omkostninger gennem en decentral struktur, hvor opgaverne er delt ud til de enkelte deltagere.

Inden for handel med vvs- og elmateriel er der få store specialgrossister.

På gør-det-selv-markedet agerer herudover bl.a. A/S Harald Nyborg (herunder Jem & Fix) og Bauhaus Danmark A/S med tilsammen ca. 40-45 forretninger.

Boks 3.4: Rabatter på byggematerialer

Konkurrencerådet pålagde i december 2000 *LK* at ophæve et konkurrencebegrænsende rabatsystem samt krav om mindstekøb.

Rabatterne er progressive og tilskynder grossisterne til at samle deres indkøb af stikkontakter. Samtidig tilskynder rabatterne grossisterne til - bindende - at forudbestille hele det næste års indkøb. Samlet begrænser rabatsystemet nye producenters adgang til markedet.

Krav om mindstekøb gør det vanskeligt for nye grossister at trænge ind på markedet og begrænser derfor konkurrencen i grossistledet.

Sagen er indbragt for Konkurrenceankenævnet.

Rådet pålagde i september 2000 de to store producenter af plastrør, *Nordisk Wavin A/S* og *Uponor A/S*, at ophøre med at give årsbonus til grossister. De to selskaber har ensartede priser og bruger samme bestemmelser om rabat og bonus til grossister.

Selskaberne har en progressiv og loyalitetsskabende bonus, der ikke er omkostningsmæssigt bestemt. Det får grossisterne til at samle deres køb hos én producent. Nye producenter har derfor svært ved at komme ind på markedet.

I handlen mellem producent og grossist favoriserer samhandelsbetingelserne de eksisterende grossister. Der er en uvillighed til at levere til nye typer af mellemhandlere. Rabatten er typisk ikke omkostningsbegrundet og afspejler normalt ikke omfanget af den enkelte grossists indsats for producentens produkter. Anvender producenten bonus, er den ofte loyalitetsfremmende, dvs. at køberen får et økonomisk incitament til at blive hos en bestemt leverandør. I nogle tilfælde er

der urimeligt vidtgående krav til det serviceniveau, som producenten kræver af det efterfølgende omsætningsled.

Dette fører til, at produkterne bliver dyrere, at mellemhandlere behandles forskelligt, og at der skabes barrierer både for nye grossister og for andre producenter. Disse rabat- og bonussystemer udgør væsentlige barrierer for indtrængen af nye produkter, nye virksomheder og nye koncepter inden for distributionen af byggematerialer.

Konkurrencestyrelsen arbejder aktivt på at fjerne barrierer for adgang til markedet for byggematerialer, bl. a. ved at gribe ind over for leverandørers diskrimination af kunder og loyalitetsskabende rabat eller bonus. Derved bliver det muligt for nye aktører at komme ind på markedet og for at afprøve nye omsætningsveje for byggevarer.

På den anden side kan udviklingen af nye Internet-portaler med business-to-business indkøb af byggematerialer være en reaktion på snærende samhandelsbetingelser. Skanska-gruppen har således sammen med en række store bygge-entreprenører taget initiativ til www.aecventure.com, og herhjemme er etableret træbranchens Internet-portal www.byggehandel.dk.

Licitationsloven og svage bygherrer

Licitationsloven fra 1966 gælder for tilbudsgivning inden for byggeri og anlæg.

I loven er der forbud mod, at virksomheder koordinerer deres bud. For at beskytte de mindre håndværksvirksomheder mod især de større virksomheders sjakren med bud er der imidlertid også en række konkurrencebegrænsende regler i loven. Det drejer sig om et forbud mod at indhente mere end to underhåndsbud på samme arbejde, forbud mod at nedsætte et bud der er højere end et andet bud og frister for at indhente nye bud.

Tilsvarende regler gælder ikke for andre erhvervsområder i Danmark. Der gælder heller ikke lignende konkurrencebegrænsende regler for byggeriet i andre lande.

En række af håndværksfagene har i en årrække haft meldekontorer, som skulle holde styr på, hvem der afgav bud. Medlemmerne havde pligt til på forhånd at melde, hvis de agtede eller blev opfordret til at afgive tilbud på et konkret arbejde. Oplysninger herom samt navnene på, hvem der har meldt sig som bydende, blev givet videre til alle medlemmer, der gav tilbud på samme arbejde.

Formålet med meldeordningerne var ifølge organisationerne at forhindre overtrædelser af licitationsloven. Desuden kunne de understøtte de bydendes ret til at holde forhandsmøder. I disse møder kunne de stille spørgsmål til bygherren eller dennes rådgiver om tekniske uklarheder i udbudsmaterialet. Imidlertid var problemet med meldeordningerne, at medlemmerne anmeldte, inden de afgav bud. Det betød, at de bydende også kunne aftale, hvem der skulle have det pågældende arbejde og til hvilken pris. Konkurrencerådet fandt dem i 1999 i strid med forbudet i loven mod konkurrencebegrænsende aftaler og vedtagelser og påbød organisationerne at ophæve disse regler.

Boks 3.5: Ny tilbudslov

Erhvervsministeren har fremsat forslag til en tilbudslov i stedet for licitationsloven for at øge effektivitet og udvikling i byggebranchen.

De foreslåede regler er frivillige for private bygherrer. Bygherren kan endvidere vælge mellem at udbyde efter den laveste pris eller økonomisk mest fordelagtige bud. Der åbnes med andre ord op for konkurrence på såvel kvalitet som pris.

Ved en kvalitetskonkurrence skal det være muligt for bygherren at forhandle med andre tilbudsgivere end den lavestbydende. Ved en priskonkurrence skal der alene kunne forhandles med lavestbydende.

Der vil ikke længere være en øvre grænse på to underhåndsbud, hvis en bygherre ikke ønsker at holde licitation. By- og boligministeren vil dog begrænse muligheden for at indhente underhåndsbud, når der er tale om større offentlige bygge- og anlægsarbejder.

Tvister kan indbringes for Klagenævnet for Udbud i stedet for alene at være henvist til de almindelige domstole. Endelig bliver der adgang til at afholde elektronisk udbud.

Bygherrerne har et væsentligt ansvar for, at konkurrencen virker inden for byggeriet. Det kræver stor professionalisme at yde det rette modspil til byggevirksomhederne. Mange bygherrer opfører kun en enkelt eller nogle få gange nye byggerier. Det er derfor vanskeligt for alle at opnå denne professionalisme. By- og Boligministeriet har i de senere år arbejdet på at styrke bygherresiden blandt andet ved at lave en bygherreuddannelse. I 1999 oprettedes Bygherreforeningen i Danmark med 33 af landets store bygherrer inden for både offentligt og privat byggeri som medlemmer.

Bygherrer og rådgivere burde også være mere åbne over for nye metoder og materialer i stedet for de velkendte. Der er en klar aversion i byggeriet mod at tage en risiko. Det er sikrest at vælge den traditionelle løsning. I forbindelse med støttet byggeri er dette anvist i kvalitetssikringsbekendtgørelsen⁸.

Umiddelbart har bygherren et ønske om, at opførelses-, drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne bliver mindst mulige. For det private erhvervsbyggeri og byggeri af ejerboliger kan bygherren direkte trække i en omkostningsbevidst retning. Derimod har der for udlejningsbyggeriet i mange år været regler, som fjernede incitamenterne til at bygge billigt, da huslejen er omkostnings- og ikke markedsbestemt. Siden 1991 har der været fri husleje fastsættelse for nyt privat udlejningsbyggeri. Dette byggeri fylder dog ikke ret meget i det samlede billede.

Indtil en omlægning af styringen og finansieringen af det støttede byggeri i 1998 var incitamenterne til prisbevidsthed begrænset. Ved omlægningen blev den hidtil fastsatte vejledende overgrænse for prisen på et byggeri (rammebeløbet) afskaffet. En sådan vejledende overgrænse har den u hensigtsmæssige økonomiske virkning, at omkostningsbevidstheden bliver mindre, og overgrænsen har en tendens til at blive den faktiske pris.

Baggrunden for ændringen var blandt andet et ønske om at fremme totaløkonomien i det støttede byggeri (dvs. bedre materialekvalitet og ressourcebesparende installationer mod til gengæld at få lavere driftsomkostninger). Der går en vis tid, inden virkningen af ændringen viser sig fuldt ud. Men byggeudgifterne steg yderst beskedent fra 1998 til 1999⁹. For familieboliger og ungdomsboliger er byggeudgifterne ikke steget.

For renoverings- og vedligeholdelsesarbejder, der udgør ca. 60 pct. af byggeriet, er der stadig for begrænsede incitament til prisbevidsthed hos bygherrerne.

I ejerboliger og andelsboliger er den, der beslutter at sætte renovering og vedligeholdelse i gang, også den, der kommer til at betale herfor.

I alment udlejningsbyggeri og privat byggeri i kommuner med huslejeregulering kan udlejer sætte arbejder i gang og sende regningen videre til lejerne. Dette giver ikke udlejer tilstrækkelig tilskyndelse til at opføre sig økonomisk.

8

BEK nr. 202 af 23. marts 2000 om kvalitetssikring af byggearbejder.

9

By- og Boligministeriet (2000), Evaluering af styringsreformen for det støttede byggeri.

3.4 DE KONKURRENCEBEGRÆNSENDE VIRKNINGER AF STANDARDER PÅ BYGGEOMRÅDET

De generelle lovgivningsmæssige rammer for byggeri og anlæg er her i landet byggeloven¹⁰. Byggeloven er en rammelov, der indeholder de grundlæggende regler og principper. Lovens formål er først og fremmest at sikre, at byggeriet udføres og indrettes, så det giver tilfredsstillende forhold i brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende samt vedligeholdes forsvarligt.

Herudover skal byggeriet opfylde bygningsreglementerne - bygningsreglementet af 1995 (BR95) for byggeri til erhverv og byggeri med mere end én bolig og bygningsreglementet af 1998 (BR-S98) for huse med én bolig (villaer og sammenbyggede enfamiliehuse).

Bygningsreglementerne har hjemmel i byggeloven og indeholder de tekniske forskrifter for bl.a. grundens udnyttelse, boligens indretning, konstruktioner, materialer, brandforhold, varmeisolering, installationer, indeklima, ventilation, ildsteder og skorstene. Reglementerne henviser til Dansk Standards konstruktionsnormer, som skal følges. En konstruktionsnorm er en teknisk beskrivelse af, hvorledes hver enkelt bestemte konstruktion skal udføres.

Kommunerne administrerer byggeloven. Dette sker ved, at byggeri som hovedregel ikke må sættes i gang uden en kommunal byggetilladelse. Byggetilladelsen meddeles efter ansøgning, der skal være vedlagt en beskrivelse af byggearbejdet, situationsplan og tegninger af byggearbejdet. I småhuse kan man som hovedregel modernisere fx et badeværelse uden kommunal tilladelse eller anmeldelse, men man skal også i dette tilfælde opfylde bygningsreglementet.

Loven bygger på, at det er ejeren, der har ansvaret for, at et byggeprojekt er lovligt. Lovgivningen formaliserer ikke kommunernes pligter under eller efter, at byggesagen er afsluttet. Behandlingen af byggesager varierer af denne grund fra kommune til kommune. Det er kun nogle få store kommuner, der følger byggearbejdet op med systematiske besøg på byggepladsen.

Hvis kommunalbestyrelsen bliver opmærksom på et ulovligt forhold, har den pligt til at søge det gjort lovligt.

10

LBK nr. 452 af 24. juni 1998 af byggelov. Der behandles i øjeblikket et forslag om ændring af byggeloven, som indeholder en modernisering og regelforenkling af loven, der bl.a. drejer sig om bebyggelsesprocenter og forhold for handicappede.

By og Byg, Statens Byggeforskningsinstitut udsender SBI-anvisninger, som indeholder konstruktionsbeskrivelser, der opfylder bygningsreglementernes krav. Der findes sådanne anvisninger på mere end 50 forskellige bygningsområder. SBI-anvisningerne viser forskellige fremgangsmåder, der kan vælges imellem. Hvor der foreligger Dansk Standard eller VA/MK-godkendelser¹¹, henvises i anvisningerne til disse.

Som illustration er i boks 3.6 vist reglerne ved bygning af et badeværelse.

Boks 3.6: Bygning af badeværelse

For at opfylde byggelovgivningen, skal et badeværelse opfylde følgende krav:

- ▲ badeværelset skal opfylde bestemmelserne i BR95/BR-S98.
- ▲ konstruktioner, der indeholder organisk materiale - fx træ - skal ud over dette overholde reglerne i SBI-anvisning 169: Gulve og vægge i vådrum og SBI-anvisning 180: Badeværelser
- ▲ de elektriske installationer skal opfylde kravene i stærkstrømsbekendtgørelsen, elektriske installationer
- ▲ ud over dette skal kravene i By- og Boligministeriets MK-godkendelser være opfyldt, fx kapitel 7.4, stk. 2, om baderum, vægkonstruktion og vægbeklædninger
- ▲ installationer skal opfylde DS 439 Norm for vandinstallationer og DS 432 Norm for afløbsinstallationer
- ▲ de enkelte armaturer mv. skal opfylde kravene i By- og Boligministeriets VA-godkendelser

Historisk set har kravene til byggeriet afspejlet de lokale forhold og byggeskik i de enkelte lande. Dette har ført til, at kravene til byggematerialer er nationale, fx baseret på nationale standarder. Herved er markederne blevet lukket af, så indenlandske producenter, der måske også har været med til at udforme de nationale standarder, har haft store fordele i kraft af positionen på det nationale marked. Virksomhederne har samtidig haft vanskeligt ved at afsætte/eksportere ud over grænserne. De nationale krav virker således som tekniske handelshindringer.

I hvidbogen om det indre marked fra 1985 blev der peget på, at der skal lægges særlig vægt på at fjerne de tekniske handelshindringer, som afspejles ved natio-

11

Der henvises til omtalen i boks 3.10.

nale standarder, tekniske godkendelser og andre tekniske specifikationer og bestemmelser. Da kravene er forskellige i de enkelte EU-lande, udgør de en hindring for samhandlen inden for fællesskabet.

På byggematerialeområdet førte dette til, at Rådet vedtog Byggevaredirektivet¹² i 1988. Ved direktivets vedtagelse forventede Kommissionen, at handelshindringerne ville være væk i løbet af få år. Sådan er det slet ikke gået. Medlemsstaterne udsteder endda stadig rent nationale eller regionale regler inden for direktivets anvendelsesområde¹³, som yderligere hindrer samhandlen mellem landene.

Direktivet gælder for alle byggevarer, der produceres for at blive anvendt permanent i en bygning eller et anlægsarbejde. Enkelte specielle byggematerialer er dog omfattet af andre standardiseringsdirektiver. Fx lavspændingsdirektivet¹⁴, der har regler for elektriske byggematerialer og drikkevandsdirektivet¹⁵, som angår byggevarer i kontakt med drikkevand, fx rør, ventiler, armaturer, varmtvandsbeholdere mv. Standardiseringsarbejdet gælder både EU og EØS-landene.

Byggevaredirektivet stiller væsentlige krav om ydeevnen af den færdige bygning/anlæg. En byggevarer skal leve op til ét eller flere af de væsentlige krav, afhængigt af hvad varen skal bruges til.

Boks 3.7: Byggevaredirektivets væsentlige krav til byggeriet

Krav til

- ▲ Mekanisk modstandsdygtighed og stabilitet
- ▲ Brandsikring
- ▲ Hygiejne, sundhed og miljø
- ▲ Sikkerhed ved anvendelsen
- ▲ Beskyttelse mod støjgener
- ▲ Energibesparelser og varmeisolering

Kravene er konkretiseret i 6 basisdokumenter, som Kommissionen bruger ved bestilling af standarder og retningslinier for godkendelser hos standardiseringsorganisationerne.

¹² Rådets direktiv af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om byggevarer (89/106/EØF). Direktivet trådte i kraft i Danmark 27. juni 1991.

¹³ Siden 1990 er der således anmeldt langt over 800 udkast til nye regler på byggeområdet efter direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter.

¹⁴ Rådets direktiv af 19. februar 1973 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektrisk materiel bestemt til anvendelse inden for visse spændingsgrænser (73/23/EØF).

¹⁵ Rådets direktiv 98/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand.

Forbindelsen mellem de væsentlige krav og byggevaren er lagt fast i enten en harmoniseret standard eller en europæisk teknisk godkendelse.

Boks 3.8: Harmoniserede standarder og europæiske tekniske godkendelser

En *harmoniseret standard* defineres som en teknisk specifikation, som er vedtaget i CEN¹ efter mandat fra Kommissionen. Den tekniske specifikation er en liste over egenskaber/krav til ydeevne, som produktet skal opfylde.

En *europæisk teknisk godkendelse* er en teknisk vurdering, der anerkender, at en leverandørs bestemte produkt opfylder direktivets krav og kan bruges til en bestemt opgave. Vurderingen sker på grundlag af retningslinier, der er fastsat efter mandat fra Kommissionen.

Note 1: CEN (Comité Européen de Normalisation) er de europæiske standardiseringsorganisationers organisation.

Byggevarer med egenskaber, der opfylder kravene i en harmoniseret standard eller en europæisk teknisk godkendelse, kan CE-mærkes. I øvrigt viser CE-mærket, at den relevante procedure for attestering af overensstemmelse for produktet er blevet fulgt. CE-mærkede byggevarer kan derfor sælges uden at skulle underkastes nye prøver i medlemslandene. På de områder, hvor der findes harmoniserede standarder eller europæiske tekniske godkendelser, er CE-mærket obligatorisk, hvis byggevaren skal sælges. CE-mærket er ikke et kvalitetsmærke.

Det er Kommissionen, der har ansvaret for at udfylde Byggevaredirektivets rammer. Kommissionen har Det Stående Byggeudvalg, hvor alle medlemslande er repræsenteret, som rådgiver. Udvalget består af to repræsentanter fra hvert medlemsland og en formand fra Kommissionen. By- og Boligministeriet repræsenterer Danmark. Der kan deltage særligt sagkyndige i udvalgets møder, ligesom en række europæiske interesseorganisationer har observatørstatus.

Forud for møder i Det Stående Byggeudvalg holder By- og Boligministeriet møde i en særlig "implementeringskomité", hvor en lang række danske interesseorganisationer mv. er repræsenteret.

Direktivet overdrager det til CEN at fastsætte *harmoniserede standarder*¹⁶.

¹⁶ Det elektrotekniske område og telekommunikation er udskilt i selvstændige standardiseringsorganisationer både på europæisk og internationalt plan.

EU-Kommissionen bestiller ved et mandat de harmoniserede standarder hos CEN. Kommissionen har opdelt byggevarerne i 34 produktfamilier. Der er fastsat mandat for næsten alle disse. Det enkelte mandat kan føre til en lang række standarder. Fx fører mandatet for varmeisoleringsprodukter til standarder for mineraluld, for ekspanderet polystyren, for ekspanderet kork og for en række andre isoleringsprodukter.

Når CEN er blevet færdig med et forslag, bliver det sendt i høring i medlemslandene. Det sker i Danmark ved, at det standardiseringsudvalg under Dansk Standard¹⁷, der har det bestemte produkt som område, vurderer det. Samtidig bliver det offentliggjort, at et forslag er sendt i høring. Der er afsat 2 måneder til høringen, hvorefter udvalget mødes og beslutter, hvordan der skal stemmes i CEN.

En europæisk standard bliver vedtaget, hvis flere end 71 procent¹⁸ af stemmerne er for.

Når standarden er vedtaget i CEN, sender CEN den til EU-Kommissionen, som skal godkende den. Kommissionen ser alene efter, om den opfylder mandatet. Er dette tilfældet, bliver den vedtaget.

Herefter skal den offentliggøres som Dansk Standard inden for 6 måneder. Senest tre måneder senere offentliggøres den i EF-Tidende. Fra det tidspunkt kan industrien begynde at CE-mærke sine produkter. I visse tilfælde skal der som led i dokumentationen af, om en byggevare opfylder kravene i en harmoniseret standard eller retningslinie for en ETA, medvirke en forud godkendt kontrolinstans. Producenten kan selv bestemme, om han vil benytte et udpeget organ i sit eget eller et andet medlemsland. Fx kræver standarden for cement, at et godkendt institut skal overvåge producentens egen løbende produktionskontrol.

Men senest 21 måneder efter, at CEN har vedtaget en standard, skal den være implementeret i medlemslandene. Findes der i forvejen en national standard på samme område, skal denne ophæves.

17 Det er Dansk Standard (DS), der administrerer standardiseringsarbejdet i Danmark. Det overordnede ansvar for DS varetages af en bestyrelse med op til 10 medlemmer, der vælges blandt et bredt sammensat repræsentantskab, som udpeges af dansk erhvervsliv, myndigheder, organisationer mv. Den daglige ledelse varetages af DS' direktion.

18 Der stemmes med stemmevægte. Fx har Tyskland og Frankrig 10 stemmer hver, mens Island har 1. Danmark har 3 stemmer.

Samlet er der i dag - 10 år efter, at Byggevaredirektivet trådte i kraft i Danmark - én harmoniseret standard til rådighed for CE-mærkning af byggevarer, nemlig standarden for cement, jf. tabel 3.7. Denne standard er endda først obligatorisk fra 1. april 2002. Denne ene standard skal holdes op mod, at der i alt skønnes at være behov for ca. 900 standarder.

Tabel 3.7: Oversigt over godkendte standarder
pr. 8. marts 2001

	Undervejs	Trådt i kraft
Godkendte standarder	45	1
Standarder under afstemning	7	
Under forberedelse	13	
I alt	65	

Kilde: CEN's hjemmeside - www.cenorm.be.

Boks 3.9: Standarden for cement

Tidsforløb:

Mandat fra EU modtaget i CEN i juni 1997.

CEN's arbejdsprogram aftalt med Kommissionen i juli 1998.

Vedttaget ved endelig afstemning i CEN i april 2000.

Godkendt af Kommissionen i maj 2000.

DS venter at udgive standarden i dansk oversættelse i 2001.

Byggevaredirektivet gør det efter en overgangsperiode obligatorisk at CE-mærke byggevarer, som der findes harmoniserede europæiske standarder for. Det vil være muligt at CE-mærke cement fra den 1. april 2001. Overgangsperioden er på 1 år.

Dermed er CE-mærket obligatorisk på cement, der sælges fra den 1. april 2002.

Kilde: *Byggeri og Anlæg 3-2000, Nyhedsbrev fra Dansk Standard, oktober 2000, og oplysninger fra DS.*

Europæisk Teknisk Godkendelse (ETA - European Technical Approvals) gives efter retningslinier fra EOTA (European Organisation for Technical Approvals). EOTA er oprettet på baggrund af Byggevaredirektivets regler om europæiske tekniske godkendelser. Efter direktivet skal landene autorisere et organ til at udstede godkendelser. Her i landet oprettedes ETA-Danmark A/S²⁰ i 1991 til at administrere ordningen.

²⁰ *ETA-Danmark A/S hører organisatorisk under By- og Boligministeriet. ETA-Danmark A/S har også overtaget administrationen af de 2 danske godkendelsesordninger - VA for vand og afløb og MK for materialer og konstruktioner.*

Proceduren for en ETA skulle efter direktivet være både enklere og hurtigere end for en harmoniseret standard, dvs. en „ubureaukratisk genvej“. „Genvejen“ har imidlertid udviklet sig til et parallelt system med samme langsommelighed som for standarderne.

Ved en teknisk godkendelse er der alene tale om, at en konkret byggevare godkendes til brug ved en bestemt opgave, fx var de første ETA'er godkendelse af en tysk virksomheds metalankre til beton.

Der foreligger ved udgangen af 2000 23 retningslinier fra EOTA, enten i færdig form eller som gennemarbejdede forslag. De enkelte retningslinier gælder hver for en produktfamilie. EOTA laver retningslinierne efter mandat fra Kommissionen, ligesom det sker for standarderne.

ETA gives på grundlag af retningslinierne, men kan også gives i særlige tilfælde selv om, der ikke foreligger retningslinier. Der er i alt udstedt 28 tekniske godkendelser pr. 30. august 2000. Godkendelserne er fordelt på 11 varer i 1998, 11 i 1999 og 6 i 2000 og gælder i 5 år.

Standardiseringsprocessens forløb

Standardiseringsarbejdet er gået meget langsomt. Der er kun fastsat få standarder og godkendelser, hvilket i praksis betyder, at fabrikanterne kun i få tilfælde kan bruge CE-mærket.

Kommissionen har efter pres fra medlemslandene flere gange vurderet implementeringen af Byggevaredirektivet. I 1995 i den såkaldte ”Molitor-rapport“ og i 1996²¹, hvor ønsket om at gøre standardiseringsprocessen på byggematerialer mere effektiv indgik i Kommissionens SLIM-projekt²². Endelig vurderede Kommissionen direktivet i 1997²³ i meddelelsen om ”Bygge- og anlægsindustriens konkurrenceevne”.

Det har også været drøftet at ændre Byggevaredirektivet på en måde, der gør det lettere for fabrikanterne at bruge CE-mærket. Fx hvis fabrikanten kan dokumentere, at produktet overholder direktivets krav - også i tilfælde, hvor der mangler harmoniserede tekniske specifikationer.

²¹ EU-Kommissionen, Rapport fra Kommissionen om Byggevaredirektivet, KOM(96)202 end. udg.

²² *Simpler Legislation for the Internal Market.*

²³ EU-Kommissionen, Meddelelse fra Kommissionen, KOM(97)539 end. udg.

Problemet er for det første, at Kommissionen ikke fra starten fik sat præcise mål for, hvornår mandater og standarder skulle være klar, men overlod dette til CEN. Bl.a. blev processen trukket i langdrag ved harmoniseringen af prøvningsmetoderne - ikke mindst de mange forskellige nationale prøvningsmetoder for reaktionen på brand. Fx skulle der - inden der kunne laves egentlige standarder for døre - være enighed om prøvemeterne for brandmodstandsevne, vindmodstandsevne, varmemodstandsevne, modstandsevne for stød, vandtæthed, luftgennemtrængning osv. Byggevaredirektivet har således betydet, at der skulle udarbejdes godt tusinde standarder om prøvningsmetoder.

For det andet foregår arbejdet i CEN i en teknisk komite, en underkomite eller en arbejdsgruppe. I dette arbejde deltager producenter, brugere af standarden, eksperter, myndigheder mv. Det giver store muligheder for, at producenter og andre, der ikke ser det som deres interesse at ændre på tingenes tilstand, kan hæmme arbejdet med fælles standarder. Producenterne vil gå ind i arbejdet med et ønske om, at de nye standarder ligger så tæt som muligt på de gældende nationale standarder, som deres produkter allerede opfylder. Derved får de en fordel, når den fælles standard bliver indført. Det kan også blive svært at enes om et forslag, hvis producenterne ser deres fordel i at bevare den særstilling, som de har på deres egne markeder. Producenterne har ydermere den beskyttelse der ligger i, at de gældende standarder fortsætter, medens arbejdet på de fælles standarder foregår.

Modsætninger mellem interesser i de forskellige lande gør det svært at lave et kompromis, som alle kan støtte.

Ikke mindst efter dansk indgriben blev Kommissionens indsats gjort mere effektiv i midten af 1990'erne. Derimod er der stadig problemer med CEN's håndtering af standarderne. Så sent som i 1999 pegede en særlig EC-CEN Task Force²⁴ på problemer, der forsinkede standarderne. Mange af de tekniske komiteer havde vanskeligt ved at acceptere hele - eller dele af - Byggevaredirektivets koncept. Fx ønskede dele af industrien, at CE-mærket også skulle være et kvalitetsmærke. Standardiseringsverdenen arbejdede også på, at standarderne allerede fra starten blev perfekte i enhver henseende, mens det ud fra et samhandelssynspunkt er vigtigere, at der foreligger anvendelige færdige standarder.

På dansk initiativ foretages nu en månedlig opfølgning på arbejdsprogrammet.

Da der mangler europæiske harmoniserede standarder, hindrer de nationale standarder og godkendelsesordninger effektivt handelen med byggematerialer mellem EU-landene. De to vigtigste danske godkendelsesordninger drejer sig om vand og afløb (VA) og om materialer og konstruktioner (MK), jf. boks 3.10. By- og Boligministeriet har i øvrigt en række andre godkendelsesordninger på enkeltområder.

Boks 3.10: Godkendelsesordninger

VA Godkendelsesordningen: Bygningsreglementerne bestemmer, at installationer for vand og afløbsinstallationer skal udføres, så de svarer til Dansk Standard. Godkendelserne tjener til dokumentation af, at det godkendte produkt opfylder de funktionskrav, som er fastsat i bygningsreglementer og normer.

MK Godkendelsesordningen: Gælder primært for materialer og konstruktioner mv. Godkendelserne tjener på samme måde opfyldelse af funktionskrav, som er fastsat i bygningsreglementer og normer.

ETA Danmark A/S udsteder disse godkendelser. ETA Danmark vurderer i hvert enkelt tilfælde om, en godkendelse kan meddeles på grundlag af allerede foreliggende oplysninger om materiellet, fx rapporter fra udenlandske prøvningsinstitutioner. I modsat fald skal et af ETA Danmark A/S godkendt prøvningsinstitut foretage afprøvning.

Boks 3.11: Badeværelsesarmatur

Et blandingsbatteri til en håndvask skal være VA-godkendt. Det betyder, at et blandingsbatteri med godkendelse fra fx de tyske myndigheder ikke uden videre kan bruges her i landet.

Godkendelse kan evt. meddeles på grundlag af allerede foreliggende oplysninger om materiellet, fx rapporter fra udenlandske prøvningsinstitutioner. De skandinaviske lande har aftalt gensidig anerkendelse af armaturer.

Prisen for en godkendelse ligger i størrelsesordenen 5.000-10.000 kr. (hvortil kommer selve prøvningsomkostningerne) for et importeret blandingsbatteri, der ønskes solgt her i landet. Hvis der er tale om en mindre serie, vil prisen ofte ikke kunne bære den heraf følgende prisstigning - og derfor ikke blive importeret.

Konklusion om standardiseringsarbejdet

Som udgangspunkt er der en række fordele ved, at der er fastsat standarder. Fælles internationale standarder modvirker tekniske handelshindringer, da de kan bruges til at harmonisere de krav, myndighederne i forskellige lande stiller til produkter. Opfylder et produkt fx en europæisk standard kan producenten frit omsætte varen i de enkelte EU-lande uden at blive mødt med yderligere krav om afprøvning og godkendelse. Virksomhederne får fordelene ved at kunne sælge til et større marked. Fordelene ved standarder er større, jo større geografisk område de dækker. Det vil sige, at internationale standarder er at foretrække frem for europæiske, og europæiske frem for nordiske osv. På den anden side bliver standarder også vanskeligere at udarbejde jo større områder, de gælder, fordi der så er mange flere interesser, der skal tilgodeses ved fastsættelsen.

Rent nationale standarder kan have den modsatte virkning. De kan føre til, at nye produkter ikke bliver importeret, fordi de ikke opfylder de nationale krav eller fordi, det kan være for dyrt at få en lokal godkendelse i forhold til det forventede salg. Især bliver nationale standarder betænkelige, hvis de er blevet til under alt for stor indflydelse fra den lokale industri, som herved får en fortrinsstilling for sine produkter.

En rapport udarbejdet for EU-Kommissionen²⁵ slår fast, at der er meget store fordele at høste ved en harmonisering. Først og fremmest vil EU-reglerne indebære lettere adgang for virksomhederne til eksportmarkederne, ensartede konkurrencevilkår og betydeligt lavere omkostninger til prøvning mv. For forbrugerne og samfundet peger rapporten på, at øget konkurrence vil føre til lavere priser, bedre kvalitet og flere produkter at vælge imellem. Potentialet for at spare omkostninger er anslået til op til 20 pct. Det svarer ifølge rapporten til en prisvirkning på 10 pct.

I praksis vil der med det nuværende tempo gå mange år, inden betydelige dele af byggevarerne er omfattet af fælles standard. Først derefter kan man handle frit med dem mellem landene på grundlag af en CE-mærkning. Når harmoniserede standarder er gennemført, skal henvisninger i medlemslandenes myndighedskrav til byggeri og byggematerialer fremover ske til disse harmoniserede standarder. Arbejdet hermed vil også tage lang tid.

25

WS Atkins International (2000), *Effects of Regulation and Technical Harmonisation on the Intra-Community Trade in Construction Products*.

Der må derfor allerede nu gøres noget drastisk for at fremme færdiggørelsen af nye standarder. Styrelsen lægger stor vægt på, at det europæiske standardiseringsarbejde for byggevarer fremmes mest muligt. EU-Kommissionen har ikke særlige sanktioner, når arbejdet i CEN går langsomt frem. Den kan ikke tage opgaven hjem, og den kan ikke straffe CEN for langsommelighed.

CEN får sammen med bestillingen af en ny standard et forskud på 20 pct. af kontraktsummen. Resten kommer til udbetaling, når kontrakten er opfyldt. Det vil give en mere hensigtsmæssig incitamentsstruktur, hvis EU's betaling til CEN er betinget af, at arbejdet følger tidsplanen.

For yderligere at understrege vigtigheden af, at der kommer mere fart over standardiseringsarbejdet, kunne tidsplanerne suppleres med en bestemmelse om, at der automatisk skal ske gensidig anerkendelse af eksisterende nationale standarder, hvis CEN ikke kan overholde den aftalte slutfrist. En sådan opstramning kan ske inden for rammerne af Byggevaredirektivet.

Indtil en sådan opstramning kunne det danske marked åbnes for byggematerialer, som har en godkendelse hos de nationale myndigheder i vores umiddelbare nærhed. En sådan ordning gælder allerede for de skandinaviske lande, men kunne udvides til også at inddrage UK, Tyskland og Holland. Disse lande har nogenlunde samme klimatiske forhold som Danmark. Ensidig anerkendelse kan på kort sigt betyde, at danske producenter af byggevarer mister en fordel på grund af en forøget konkurrence på hjemmemarkedet. På den anden side betyder det også muligheder for øget eksport.

Konkurrencestyrelsen er klar over, at stort set alle lande for at ville anerkende andre landes standarder betinger sig, at anerkendelse sker gensidigt. Et krav om gensidighed leder i praksis stort set altid til, at der ikke sker nogen anerkendelse, idet producenterne ofte foretrækker national beskyttelse fremfor gensidig markedsadgang.

Forbrugerens - og erhvervskundens - interesse er åbne markeder, og normalt vil fordelene for landene ved markedsåbning være større end producenternes mistede indtjening. Dertil kommer, at konkurrence kan tilskynde producenter til produktudvikling og effektiviseringer.

Samfundsmæssigt kan der således være så store fordele ved markedsåbning, at selv om andre lande ikke vil anerkende danske standarder, så vil det være en fordel for Danmark at anerkende andre landes standarder ensidigt.

Harmoniserede standarder er ikke i sig selv nok til at fremme handlen med byggevarer. Den næste barriere, der skal overvindes, er de vaner, som får rådgivere m.fl. til at vælge de traditionelle løsninger.

Litteraturliste

- ▲ Betonelementforeningen (2000) *Lav produktivitet i byggeriet*, Bent Madsen i Politik og Byggeindustri
- ▲ By- og Boligministeriet (1999) *Evaluering af Projekt Renovering*
- ▲ By- og Boligministeriet (1999) *Nyt om Byggevaredirektivet, nr.4*, november 1999
- ▲ By- og Boligministeriet (2000) *Evaluering af styringsreformen for det støttede byggeri*
- ▲ By- og Boligministeriet og Erhvervsministeriet (2000), Byggepolitisk Task Force *Byggeriets Fremtid - fra tradition til innovation*
- ▲ By og Byg (1998) *SBI-anvisning 180, Badeværelser*
- ▲ Dansk Standard (2000) *Byggeri og Anlæg 3-2000*, Nyhedsbrev
- ▲ EU-Kommissionen *Rapport fra Kommissionen om Byggevaredirektivet*, KOM(96)202 end.udg.
- ▲ EU-Kommissionen *Meddelelse fra Kommissionen*, KOM(97)539 end.udg.
- ▲ Näringsdepartementet (2000) *Slutbetänkande från Byggekostnadsdelegationen*
- ▲ Retail Institute Scandinavia (2000) *Byggevarerapport 2000*
- ▲ WS Atkins International (2000) *Effects of Regulation and Technical Harmonisation on the Intra-Community Trade in Construction Products*

Autoreparation

4.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Markedet for vedligeholdelse af biler fungerer ikke godt nok.

Konkurrencen mellem bilmærker ved salg af nye biler er skarp. Men problemerne viser sig efterfølgende, fordi konkurrencen mellem autoriserede værksteder og frie værksteder ikke er tilstrækkelig. Desuden er konkurrencen mellem autoriserede forhandlere inden for samme mærke i vidt omfang neutraliseret.¹

Problemerne viser sig ved

- ▲ høje reservedelspriser og høje udgifter til vedligeholdelse af nye biler, og
- ▲ barrierer for adgangen til markedet for frie værksteder og reservedelsgrossister.

Årsagerne til problemerne på markedet for vedligeholdelse af biler er især den gældende EU-gruppefritagelse for bilområdet. Gruppefritagelsen muliggør vidtgående konkurrencebegrænsninger, som ikke er tilladt i andre erhverv.² I ly af gruppefritagelsen er der etableret aftalesystemer med tætte bindinger mellem bilimportører og autoriserede forhandlere/værksteder.

Konsekvenserne af gruppefritagelsen er, at der på bilområdet er to parallelle systemer.

Inden for hvert bilmærke findes der et lukket og selektivt distributionssystem, som er styret af bilproducenterne. Nye biler kan kun sælges gennem disse systemer. Bilproducenterne distribuerer endvidere reservedele på samme måde. Disse reservedele kaldes originale. For salg af nye biler og originale reservedele er der således ikke fri adgang til markederne.

¹ Dette kapitel er et sammendrag af en redegørelse: "Aftaler og Priser på Autoområdet". Redegørelsen kan ses på www.ks.dk. Redegørelsen er baseret på en undersøgelse af markedet for nye biler til private forbrugere og af forholdene på eftermarkedet for biler, som Konkurrentestyrelsen har gennemført siden april 2000. På eftermarkedet udbydes en række tjenesteydelser i forbindelse med vedligeholdelse af bilen. Det drejer sig om serviceeftersyn, udskiftning af slidte dele og reparationer.

² Gruppefritagelsen tillader, at der mellem bilimportører og forhandlere kan indgås eksklusivaftaler om eneforhandling. Ved aftalerne kan bilimportøren bl.a. fastsætte salgsmål for den enkelte forhandlers salg af nye biler og reservedele leveret af bilimportøren. Endvidere kan bilimportøren pålægge forhandleren en række forpligtelser. Disse vedrører bl.a. tjenesteydelser på eftermarkedet og anvendelse af reservedele. Herved sker der en kobling mellem salg af nye biler og ydelser på eftermarkedet.

I Danmark er det bilimportørerne, der indgår aftaler med de autoriserede forhandlere og værksteder. Bilimportørerne fastsætter vejledende priser for forhandlernes salg af nye biler og reservedele. Desuden stiller bilimportøren kalkulationssystemer til rådighed for værkstedernes serviceydelser.

Parallelt hermed findes der åbne distributionskanaler for frie værksteder og reservedelsgrossister. Reservedelene kaldes uoriginale. Dette gælder, uanset om det drejer sig om alternative reservedele, eller der er tale om parallelimport af teknisk identiske produkter fra samme komponentproducent. Ingen aktører i det åbne distributionssystem kan sælge nye biler.

EU's gruppefritagelse udløber i september 2002. Overvejelserne om, hvilket konkurrenceregime der herefter skal gælde, er derfor i gang i EU-Kommissionen, medlemslandene og branchen.

Reglerne i gruppefritagelsen har betydning for konkurrencen i hele EU. De danske bilafgifter har derudover en særlig betydning for pris- og konkurrenceforholdene i Danmark. Bilafgifterne betyder, at forbrugerprisen for en ny bil i Danmark er markant højere end i alle andre lande i EU.

Priserne uden afgifter for en ny bil i Danmark er de laveste i EU. Samtidig er priserne for originale reservedele i Danmark de højeste i Europa.

De høje bilafgifter presser avancerne på nye biler i Danmark ned. Bilproducenterne søger at kompensere for dette ved gennem det selektive salgssystem at opnå høje priser og avancer på reservedele. Dette er imidlertid kun muligt, fordi der er begrænsninger i adgangen til markederne og konkurrencen. Gruppefritagelsen medfører således, at bilproducenterne kan adskille markederne i Europa og differentiere priserne på nye biler og reservedele mellem de forskellige (nationale) delmarkeder.

I Danmark er bilimportørernes muligheder for at fastsætte nærmere regler for de autoriserede værksteders anvendelse af reservedele af særlig betydning. I kombination med salgsmål, bonussystemer, kontrolbeføjelser og opsigelsesregler medfører dette, at de autoriserede værksteder i hovedsagen anvender originale reservedele indkøbt fra bilimportøren. Dette skaber en adgangsbarriere for uafhængige reservedelsgrossister. Disse grossister kan ofte levere reservedele af tilsvarende kvalitet til lavere priser. Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser, at de autoriserede værksteder næsten udelukkende anvender originale reservedele indkøbt fra bilimportøren.

Dette giver samtidig større tilskyndelse til at følge de vejledende reservedelspriser, som bilimportøren fastsætter. Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser, at de autoriserede værksteder følger de vejledende priser. Herved svækkes pris-konkurrencen på reservedele. Sammen med fælles anvendelse af kalkulationsregler medfører dette en tendens til neutraliseret konkurrence mellem værksteder inden for samme mærke.

Foruden originale reservedele anvender de frie værksteder i betydelig udstrækning billige reservedele indkøbt fra reservedelsgrossister uden for bilproducenternes distributionssystem. Værkstederne sælger disse reservedele med mindre avance og til lavere priser end de autoriserede værksteders salg af originale reservedele. Desuden har de frie værksteder gennemgående lavere priser på værkstedsydelseerne end mærkeværkstederne.

I et virksomt konkurrencemiljø ville disse forhold normalt lægge pres på priserne hos mærkeværkstederne. Dette sker imidlertid ikke, fordi konkurrencen mellem autoriserede mærkeværksteder og frie værksteder ikke er tilstrækkelig.

Dette skyldes en række barrierer for de frie værksteders adgang til eftermarkedet for nye biler.

Det eksklusive eneforhandlingssystem indebærer, at de frie værksteder kun kan købe originale reservedele på ringere vilkår og til højere priser i forhold til de autoriserede mærkeværksteder.

Desuden er der gennemsigtighedsproblemer både vedrørende priserne på værkstedsydelseerne og begreberne "originale" og "uoriginale" reservedele. Forbrugeren kan få den opfattelse, at billigere uoriginale reservedele ikke er beregnet til bilen og er af ringere kvalitet. At en reservedel betegnes som uoriginal, betyder imidlertid alene, at den er leveret uden for det autoriserede net. En "uoriginal" reservedel kan stamme fra samme producent og være teknisk identisk med den "originale" og derfor af tilsvarende kvalitet.

Endelig er det almindeligt med garantiordninger, som forudsætter, at kunden får foretaget alle eftersyn og reparationer på autoriserede værksteder med anvendelse af udelukkende originale reservedele.

På denne baggrund vil der blive taget følgende initiativer til fremme af konkurrencen:

▲ Konkurrencestyrelsen vil som oplæg til forhandlingerne om det fremtidige konkurrenceregime efter gruppefritagelsens udløb foreslå:

- Distribution af reservedele til biler skal ikke være omfattet af en eventuel kommende gruppefritagelse.

Reservedele til biler kan herefter ikke indgå i et selektivt distributionssystem. Da bilproducenter og bilimportørerne i kraft af den nugældende gruppefritagelse har en dominerende stilling for salg af originale reservedele, kan konkurrencemyndighederne stille krav om, at disse reservedele skal sælges til alle på lige vilkår. Det vil bl.a. sige, at der ikke må ske usaglig forskelsbehandling mellem frie værksteder og værksteder, der er tilknyttet autoriserede forhandlere af nye biler. Det betyder endvidere, at der i forhandlerkontrakter mellem bilimportører og autoriserede forhandlere ikke må indgå salgsmål for reservedele. Herved kan andre reservedelsgrossister få bedre adgang til markedet.

- Selektive salgssystemer for nye biler må alene baseres på kvalitative kriterier.

Det vil sige, at der ikke længere må være antalsbegrænsninger på forhandlere (kvantitative kriterier) og enesalg (eksklusivitet). Det vil indebære, at der bliver fri etableringsret for bilforhandlere og værksteder inden for de kvalitative kriterier.

▲ For at fremme gennemsigtigheden på autoområdet vil Konkurrencestyrelsen anbefale

- Forbrugerinformationen at offentliggøre priser på reservedele og værkstedsydelse på Forbrugerinformationens internetadresse: www.fi.dk.
- Forbrugerstyrelsen at udarbejde nye regler for skiltning og fakturering af værkstedsydelse.

▲ Konkurrencestyrelsen vil desuden tage anvendelse af vejledende priser på reservedele op til vurdering efter konkurrenceloven ved at forelægge en prøvesag for Konkurrencerådet i 2001.

- ▲ Konkurrencestyrelsen vil endvidere vurdere de loyalitetsskabende bonus-systemer efter konkurrenceloven ved at forelægge en prøvesag for Konkurrencerådet i 2001.
- ▲ Endelig har Forbrugerombudsmanden vurderet, at bilimportørernes nyvognsgarantier er urimelige som standardvilkår og i strid med markedsføringsloven. Forbrugerombudsmanden har derfor udtaget stævning mod en bilimportør.

4.2 DET DANSKE BILMARKED

Bilområdet er en betydelig sektor i dansk økonomi. Der findes godt 12.000 virksomheder. Den samlede omsætning er knap 100 mia. kr. Der er ca. 50.000 beskæftigede.

Det samlede område består af en lang række delmarkeder. Disse er bl.a. salg af nye personbiler, salg af motorcykler, salg af nye lastvogne og andre erhvervsbiler samt salg af brugte biler. Desuden er der en række eftermarkeder. Disse omfatter salg af reservedele og biltilbehør samt reparationer og vedligeholdelse.

Priser i Danmark og andre lande

En bil er et langvarigt forbrugsgode. Det betyder, at anskaffelse og udskiftning af bil kan fremskyndes eller udsættes. Efterspørgslen efter nye biler kan derfor svinge betydeligt fra år til år. Både almindelige konjunktursvingninger samt ændringer i skatte- og afgiftsforhold har betydning for efterspørgslen.

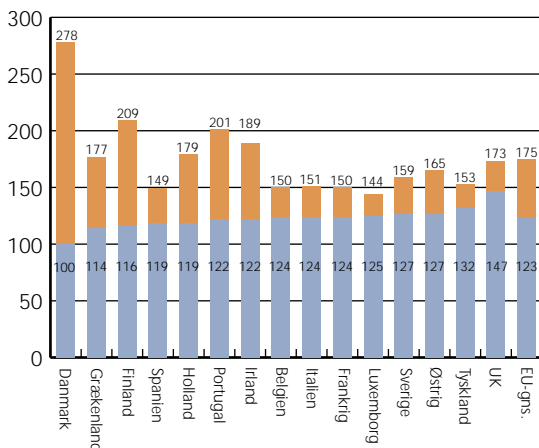
Den samlede bilbestand har været voksende. Ved udgangen af 1999 var der i Danmark indregistreret godt 1.8 mio. personbiler. Dette svarer til 349 biler pr. 1000 indbyggere. Det betyder, at 2/3 af alle husstande råder over mindst én bil. Bilen er således et vigtigt forbrugsgode. Men alligevel er bilen betydeligt mindre udbredt i Danmark end i andre lande. Kun Portugal, Irland og Grækenland har færre biler pr. indbygger end Danmark. Lande som Holland, Sverige, Tyskland, Frankrig og Italien har fra 10 til 50 pct. flere biler pr. indbygger. Biludbredelsen er afhængig af landenes nationalindkomst og priser på bilmarkederne. Desuden kan kulturelle og andre forhold i de enkelte lande spille en rolle. Da Danmark ligger i den øvre ende, hvad angår relativ nationalindkomst, er det nærliggende at se på prisforholdene.

Forbrugerpriserne på nye biler er bestemt af bilforhandlerens priser og bilafgifterne i de respektive lande.

Den danske registreringsafgift på salg af nye personbiler medfører, at det samlede afgiftsniveau (specifikke bilafgifter plus moms) er betydeligt højere end i alle andre lande i EU. Danmarks gennemsnitlige afgiftsprocent (inkl. moms) er 178. Den er over dobbelt så stor som den næsthøjeste på 80 pct. (Finland). I 6 lande (Sverige, Italien, Frankrig, UK, Tyskland og Luxemborg) er der ingen andre afgifter end moms. Den varierer mellem 15 og 25 pct.

Undersøgelser³ foretaget af EU-Kommissionen viser, at der er en klar tendens til, at bilproducenterne sætter lavere priser på nye biler i lande med højt afgiftsniveau, jf. figur 4.1.

Figur 4.1: Indekstal for bilpriser ekskl. og inkl. afgifter. 15 lande



Anm.: Pris ekskl. afgifter i DK = 100.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af statistik fra EU, Car prices differentials in the European Union.

Danmark har de højeste bilpriser efter afgifter. Dette har medført, at Danmark har de laveste bilpriser før afgifter. Danmarks bilpriser før afgifter er ca. 33 pct. lavere end de højeste (UK) og ca. 20 pct. lavere end gennemsnittet. Danmarks bilpriser inkl. afgifter er næsten dobbelt så høje som i det billigste land (Luxemborg) og ca. 60 pct. højere end gennemsnittet.

3 Kommissionen offentliggør hvert halve år en rapport over priser på et stort antal bilmodeller i medlemslandene.

De danske reservedelspriser er de højeste i Europa, jf. tabel 4.1. Priserne er i gennemsnit 55 pct. højere end priserne i det billigste land (Tyskland) og godt 25 pct. højere end gennemsnittet i de 15 lande. Danmark har i flere år haft de højeste priser på reservedele.

Tabel 4.1: Prisindeks for reservedele. 15 europæiske lande

Tyskland	100
Spanien	106
Italien	111
Frankrig	112
Portugal	114
Belgien	115
Holland	116
Østrig	119
Schweiz	120
Grækenland	121
UK	129
Finland	133
Sverige	136
Norge	151
Danmark	155
Gennemsnit	123

Kilde: *Egne beregninger på grundlag af rapport fra Comité Européen des Assurances 2000.⁴*

Forbrugerpriserne i Danmark er således de højeste både på nye biler og på reservedele. Den relativt lave udbredelse af biler i Danmark i forhold til sammenlignelige lande må tilskrives dette.

Bilmarkederne

Danmark har en vis produktion af bildele. Omsætningen er ca. 4 mia. kr., hvoraf ca. halvdelen eksporteres. Danmark har ingen bilfabrikker. Alle nye biler importeres. Som følge af de omtalte prisrelationer på nye biler ekskl. afgifter har Danmark en vis reeksport af nye biler. Der foreligger ikke nærmere oplysninger herom. Det anslås i branchen, at det i 2000 drejede sig om ca. 15.000 biler.

⁴ *Organisationen er et fællesorgan for forsikringselskaberne. Den udgiver hvert år en rapport om priserne for en kurv af udvalgte bilreservedele i en række europæiske lande. Beregningerne er foretaget på baggrund af den seneste rapport: Spar part Survey at 1. January 2000.*

På grundlag af tal fra Danmarks Statistik og oplysninger indhentet ved Konkurrencestyrelsens undersøgelse er omsætningen på autoområdet i Danmark opgjort i tabel 4.2 og 4.3.

Tabel 4.2: Engrosomsætningen på det danske automarked. Mia. kr. ekskl. moms. 1998

	Nye personbiler	Reserve dele personbiler	Anden omsætning ¹	I alt
Bilimportører	11,8	3,0	3,4	18,2
Reserve delsgrossister	-	2,4	2,9	5,3
Andre grossister og importører	-	-	6,5	6,5
I alt	11,8	5,4	12,8	30,0

Note 1: Anden omsætning omfatter bl.a. lastbiler og reserve dele hertil.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af tal fra Danmarks Statistik.

Tabel 4.3: Detailomsætningen (inkl. registreringsafgift) på det danske automarked. Mia. kr. ekskl. moms. 1998

	Nye personbiler	Reserve dele	Værksted	Andet ¹	I alt
Autoriserede forhandlere	30,8	5,6	3,4	8,5	48,3
Frie værksteder ²	-	4,0	6,5	3,5	14,0
Dæk service ³	-	1,4	0,6	1,3	3,3
I alt	30,8	11,0	10,5	13,3	65,6
heraf bilafgifter	18,0				

Note 1: Andet omfatter udover erhvervsbilområdet m.m. også brugte biler.

Note 2: Omfatter uautoriserede almindelige autoreparationsværksteder, en række specialværksteder (pladeværksteder, autolakeringsværksteder mm.) plus værksteder tilknyttet servicestationer.

Note 3: Omfatter også detailsalg af reserve dele.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af tal fra Danmarks Statistik.

Den samlede engrosomsætning på området udgør ca. 30 mia. kr., jf. tabel 4.2.

Den samlede detailomsætning på området er opgjort til ca. 65 mia. kr. før moms, jf. tabel 4.3. Efter moms svarer det til ca. 78 mia. kr.

Den samlede omsætning på eftermarkedet for personbiler udgør godt 21 mia. kr. før moms. Heraf går ca. 2,8 mia. kr. til forsikringsselskaberne i forbindelse med udbedring af skader omfattet af bilforsikringer. Forsikringsselskaberne lader som hovedregel kunden bestemme værkstedet. Forsikringsselskaberne benytter således både autoriserede og frie værksteder.

I tabel 4.4 er opgjort de 8 største bilmærkers andel af det samlede salg i 1995 og 1999. Desuden er opgjort andelen af den samlede bilbestand i 1999.

Af de ca. 30 bilmærker, der udbydes på det danske marked, har de 8 største en samlet markedsandel af salget på mellem 65 og 72 pct.

Tabel 4.4: Udviklingen i 8 bilmærkers markedsandele for salg af nye biler i Danmark. Andelen af den samlede bilbestand

	Andel i pct. af salg af nye biler		Andel i pct. af bilbestand
	1995	1999	1999
Peugeot	7,5	11,2	6,8
VW	11,1	10,7	10,5
Ford	11,2	8,9	11,5
Toyota	11,9	8,5	11,1
Opel	12,9	8,3	12,0
Citroën	5,2	6,7	5,0
Mazda	5,9	5,7	7,3
Fiat	6,3	5,6	4,8
8 største mærker	72,0	65,6	69,0

Kilde: Statistik fra De Danske Bilimportører.

Det er de samme 8 mærker, som var størst i både 1995 og 1999. Der er imidlertid sket betydelige forskydninger i de 5 år. Således er Peugeots markedsandel vokset. Markedsandelene for Opel, Ford og Toyota er faldet. Disse var tidligere de største mærker.

Den samlede bestand af biler ultimo 1999 afspejler dels bilmodellernes holdbarhed dels tidligere perioders bilsalg.

4.3 REGULERING PÅ BILOMRÅDET

Gruppefritagelsen for motorkøretøjer

EU-Kommissionen har udstedt en såkaldt gruppefritagelse (forordning 1475/95⁵) for bilproducenters salgssystemer. Gruppefritagelsen tilsidesætter den danske konkurrencelov. Gruppefritagelsen indebærer, at der mellem bilproducenter, bilimportører og bilforhandlere må indgås aftaler, som normalt ville være forbudt.

Gruppefritagelsen betyder, at der inden for de enkelte bilmærker kan opbygges autoriserede forhandlernet som selektive og eksklusive distributionssystemer.

Et selektivt system betyder, at bilproducenten eller bilimportøren fastsætter kriterier for udvælgelsen af forhandlere. Det drejer sig dels om kvalitative kriterier, der indebærer, at forhandleren skal opfylde en række krav og overholde en række forpligtelser. Det er også tilladt at anvende kvantitative kriterier. Dette betyder, at producenten eller importøren kan udvælge et bestemt antal forhandlere. Et eksklusivt system betyder, at den enkelte forhandler tildeles et ene-forhandlingsområde.

I de indgåede aftaler fastsættes normalt mål for den enkelte forhandlers salg af nye biler og reservedele. Utilstrækkelig opfyldelse af salgsmålene medfører, at forhandlerkontrakten kan opsiges med kort varsel. Det sker også tit en sammenkædning af salg af nye biler og eftermarkedet. Dette sker dels ved salgsmål for reservedele leveret fra bilimportøren. Men også ved, at forhandleren pålægges en række forpligtelser med hensyn til at udføre reparation og vedligeholdelse af biler.

I forordningen er også angivet en række klausuler, der ikke må indgå i aftalerne. Det drejer sig bl.a. om begrænsninger i forhandlerens frihed til selv at fastsætte priser og rabatter. Desuden må forhandleren ikke begrænses i sin frihed til at indkøbe reservedele, som kvalitetsmæssig har samme standard, som de reservedele, der leveres gennem det autoriserede salgsnet. Dog kan det kræves, at der kun må benyttes reservedele indkøbt gennem det autoriserede net i forbindelse med garantireparationer. Endvidere må værksteder uden for det autoriserede salgsnet ikke nægtes adgang til tekniske oplysninger, som er nødvendige for reparation og vedligeholdelse af bilerne.

5

Kommissionens forordning (EF) 1475/95 af 28. juni 1995 om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på kategorier af salgs- og serviceaftaler vedrørende motorkøretøjer.

EU-Kommissionens evalueringsrapport

Kommissionen har den 15. november 2000 offentliggjort en rapport om virkningerne af forordningen⁶. Baggrunden for rapporten er, at den nugældende gruppefritagelse udløber i september 2002.

Kommissionen viser i rapporten, at formålet med bestemmelserne i forordningen kun i begrænset omfang er blevet opfyldt.

Forhandlerne er den svage part i salgs- og serviceaftalerne. Forhandlerne er økonomisk fuldstændig afhængige af bilfabrikanterne. Dette gælder, selv om fabrikanterne overholder forordningens bestemmelser. Denne afhængighed giver fabrikanterne gode muligheder for at opnå fuld kontrol med deres forhandlere.

Praksis med at fastsætte salgsmål kan have negative følger for konkurrencen. Især hvis salgsmålene kombineres med produktallokering og bonus, som fastlægges ud fra forventet indenlandsk salg. Det kan fx hæmme salget til udenlandske kunder.

Formålet om at styrke forbrugerrettighederne i forbindelse med køb af biler overalt i EU er derfor ikke opfyldt.⁷

Hvad angår sammenkædningen af salg af nye biler og eftermarkedet, vurderer Kommissionen, at der ikke er en "naturlig sammenkædning". En mere smidig tilgang ser ud til at være mulig, således at forhandlerne får mulighed for at beslutte, hvilken aktivitet de vil fokusere på.

I praksis er der kun konkurrence på eftermarkedet, når bilproducenternes garanti er udløbet. Det skyldes, at forbrugerne foretrækker at lade de autoriserede værksteder reparere deres biler for ikke at miste garantien.

For de autoriserede værksteder er anvendelsen af uoriginale reservedele af samme kvalitet som originale meget begrænset. Værkstedsydelse hos autoriserede værk-

6 *EU-Kommissionens rapport om vurderingen af forordning 1475/95. Samtidig med rapporten har Kommissionen offentliggjort to analyser udarbejdet for Kommissionen. Car Price Differentials in the European Union (An Economic Analysis) og The Natural Link between Sales and Services.*

7 *Kommissionen har rejst sager mod en række bilproducenter. Sagerne drejer sig om hindringer for udlændinges køb af nye biler i andre lande, hvor prisen er lavere end i hjemlandet. Der er indtil nu truffet afgørelse i to sager. VW og Opel har fået store bøder for overtrædelse af EU-traktaten. Sagerne kan ses på Kommissionens hjemmeside. Kommissionens initiativer på området er desuden nærmere omtalt i Konkurrencestyrelsens redegørelse.*

steder er i gennemsnit dyrere end tilvarende ydelser leveret af frie værksteder. Disse er ofte i stand til at tilbyde de fleste ydelser af generelt samme kvalitet.

Kommissionen konkluderer, at for at beskytte konkurrencen på eftermarkedet er det nødvendigt at skabe grundlag for effektive værksteder, som ikke tilhører en bilproducents salgsnet. Det er i denne forbindelse af afgørende betydning, at disse værksteder kan få adgang til alle de tekniske oplysninger, som er nødvendige for at reparere og vedligeholde de pågældende biler. Kommissionen anfører, at bilproducenterne ikke ser ud til at have tilvejebragt de tekniske og økonomiske betingelser for adgang til tekniske oplysninger, således som det er foreskrevet i forordningen. Kommissionen konstaterer endvidere, at de frie værksteder ikke kan købe originale reservedele til samme priser som de autoriserede værksteder. Disse forhold stiller de frie værksteder vanskeligere i konkurrencen med de autoriserede værksteder.

Endelig peger Kommissionen på, at forordningen begrænser udviklingen af nye distributionskanaler for biler. Specielt passer de nuværende retlige rammer ikke til nye distributionsformer så som Internethandel og distribution af nye biler gennem supermarkeder.

Dansk holdning til EU-Kommissionens evalueringsrapport

På baggrund af rapporten har Danmark meddelt, at den danske regering er enig i Kommissionens vurdering.

Danmark vil derfor være positiv over for ændringer, der forbedrer mulighederne for konkurrence på markederne for salg af nye biler, reservedele og serviceydelser.

Danmark har i henvendelsen peget på støtte til tiltag, som går i retning af

- ▲ større frihed og uafhængighed for forhandlere
- ▲ forbedring af markedspositionerne for frie værksteder, frie reservedelsleverandører og uafhængige mellemmand
- ▲ åbninger for nye distributionskanaler
- ▲ forbrugernes valgmuligheder og rettigheder styrkes

Afgiftsregler m.m.

For almindelige personbiler udgør registreringsafgiften 105 pct. af beløb indtil 55.300 kr. og 180 pct. af beløb derudover. Afgiften beregnes som udgangspunkt af salgsprisen inkl. moms på basis af bilens vejledende standardpris⁸.

Det følger imidlertid af afgiftsreglerne, at den afgiftspligtige pris skal indeholde en forhandleravance på mindst 9,0 pct. (8,5 pct. i 2000). Forhandleren kan godt tage en mindre avance end de 9 pct., men dette reducerer i så fald ikke registreringsafgiften.

Afgiftsreglerne har også betydning for fastsættelsen af de leveringsomkostninger, som kunden skal betale ud over bilens pris. Ved beregningen af registreringsafgiften er nummerpladegebyret på 1.150 kr. ikke medtaget. Dette gebyr er fastsat af Justitsministeriet.⁹ Endvidere ses der bort fra leveringsomkostninger op til et beløb på 1.900 kr. inkl. moms. Leveringsomkostninger omfatter transport af bil fra importør til forhandler samt klargøring af bilen til kunden. Reglerne bevirker, at leveringsomkostningerne i dag er fastsat til 3.050 kr. for alle personbiler.

Faktureringsregler og skiltningsbestemmelser

Der er fastsat regler om fakturering af autoreparation¹⁰. Der skal på regningen gives særskilte oplysninger om arbejds løn, reservedele, materialer samt fremmed arbejde. Arbejds løn kan faktureres på 4 måder:

- ▲ faktiske kundetimer og kundetimepriser
- ▲ standardtider
- ▲ forud aftalte timer og timepriser
- ▲ forud fastsatte præstationspriser for hver enkelt ydelse

Værkstederne skal føre arbejdskort for hver reparation. Den faktisk medgæede tid skal fremgå heraf.

Værkstedet skal skilte¹¹ med de kundetimepriser, som anvendes ved arbejde udført efter faktisk medgæet tid.

⁸ Lovbekendtgørelse nr. 807 af 24. august 2000 om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v.

⁹ Bekendtgørelse nr. 988 af 3. november 2000 om regulering af betalingsbeløb iht. færdselsloven.

¹⁰ Konkurrencerådets bekendtgørelse nr. 847 af 13. december 1990. Administrationen af bekendtgørelsen er fra 1. januar 1998 overført til Forbrugerstyrelsen.

¹¹ Forbrugerstyrelsens bekendtgørelse nr. 7 af 3. januar 1991.

Anvender værkstedet standardtider eller præstationspriser, skal dette fremgå af et skilt. Standardtider og præstationspriser skal fremgå af en liste. Listen skal på forlangende vises til kunden, og dette skal fremgå af skiltet.

4.4 FORHANDLERE OG VÆRKSTEDER

Konkurrencestyrelsen har som nævnt foretaget en undersøgelse af forholdene på autoområdet.

I forbindelse med undersøgelsen har Konkurrencestyrelsen udsendt spørgeskemaer til de 23 importører af personbiler. Desuden er udsendt ca. 430 spørgeskemaer til et udvalg af autoriserede forhandlere, frie værksteder og reservedelsgrossister m.m. Konkurrencestyrelsen har bedt om priser på udvalgte reservedele og serviceydelser. Desuden er der indhentet oplysninger om aftaler, leverandører og kalkulationsmetoder m.m.

I dette afsnit og afsnit 4.5 omtales hovedresultaterne af undersøgelsen.

Forhandlerkontrakter

Inden for hvert bilmærke indgår bilimportørerne i Danmark forhandlerkontrakter med et bestemt antal autoriserede forhandlere. Kontrakterne omhandler bl.a. salg af nye biler, reservedele og garantireparationer.¹²

I kontrakterne stilles der en række krav til forhandlerne svarende til de forpligtelser, der er tilladt i gruppefritagelsen. Disse omfatter bl.a. facadeskiltning, lokaleindretning og edb. Desuden er der krav til værkstedsydelser på eftermarkedet. I kontrakterne er der tildelt importøren forskellige kontrolbeføjelser. Omfanget af disse varierer dog noget mellem bilimportørerne¹³.

Kravene til reservedele er i kontrakterne formuleret noget forskelligt fra bilmærke til bilmærke. Men alle formuleringer synes at ligge inden for rammerne af gruppefritagelsen. Reservedelene leveret fra bilimportøren kaldes ofte originale. Der må ikke benyttes andre end originale reservedele ved garantireparationer.

¹² Garantireparationer er de reparationer, der er omfattet af fabriksgarantien. De udføres på bilimportørens regning.
¹³ Bilimportørens kontrolbeføjelser kan fx være adgang til regnskabsbilag og fakturaer samt kontrolbesøg hos forhandleren. Konkurrencerådet har i juni 2000 meddelt en bilimportør påbud om ikke at foretage fysisk kontrol af forhandlerens reservedelslagre. Konkurrencerådet fandt, at denne kontrol udgør et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrenceloven. Afgørelsen er indbragt for Konkurrenceankenævnet af bilimportøren. Afgørelsen kan ses på Konkurrencestyrelsens hjemmeside på Internettet.

Ved andre reparationer forbydes forhandleren at anvende uoriginale reservedele, med mindre de er af mindst samme kvalitet som de originale.

Selv om sådanne formuleringer ikke er i strid med gruppefritagelsen, gives der ved anvendelse af begreberne originale og uoriginale reservedele¹⁴ det indtryk, at reservedele leveret af andre er af ringere kvalitet. Sådanne reservedele kan imidlertid komme fra samme komponentfabrik og være teknisk identisk med aftalereservedelen. Ca. 75 pct. af bilkomponenterne produceres af underleverandører uden for bilfabrikkerne. Gruppen af såkaldt uoriginale reservedele er således blandet. Den kan omfatte teknisk identiske produkter. Men desuden alternative produkter af både bedre og ringere kvalitet end de såkaldt originale reservedele. Også brugte reservedele betragtes som uoriginale.

I kontrakterne indgår der salgsmål for aftalevarerne, dvs. nye biler og originale reservedele. Salgsmål fastsættes efter forhandling ud fra forventet salg.

Alle bilimportører har oplyst, at de ikke blander sig i, om forhandleren sælger til det danske marked eller personer bosat i udlandet. Nogle bilimportører anfører dog, at salgsmål og tildeling af biler er fastsat ud fra forventet indenlandsk salg. Enkelte bilimportører har modsat udsendt cirkulærer, der oplyser, at forhandleren ikke må nægte at sælge til udlændinge¹⁵.

I en del forhandlerkontrakter betragtes utilstrækkelig opfyldelse af salgsmål som grov misligholdelse af kontrakten. Denne kan derfor opsiges med kort varsel.

Bilimportørerne fastsætter vejledende standardpriser for salg af nye biler. Bilimportørerne fastsætter endvidere vejledende videresalgspriser på reservedele.

Der fastsættes normalt ikke bonus for salg af nye biler. Hvad angår bonus-systemer i forbindelse med reservedele er det blandet. Nogle bilimportører har oplyst, at de ikke udbetaler bonus. Andre har oplyst, at de udbetaler bonus afhængig af opfyldelse af salgsmål for reservedele. Bonussatserne er progressive med stigende mål opfyldelse og går typisk op til 8 pct.

14 *Gruppefritagelsen anvender ikke begreberne originale og uoriginale reservedele. Af gruppefritagelsen fremgår, at bilimportørerne ikke må hindre forhandlerne i at anvende reservedele af tilsvarende kvalitet som de reservedele, der sælges gennem det autoriserede net (aftalevarerne). Dog kan forhandlerne påbydes at anvende aftalevarerne i forbindelse med garantireparationer.*

15 *Der henvises til omtale af afgørelser fra EU-Kommissionen i fodnote 7. Konkurrencestyrelsen har også modtaget en række henvendelser fra udlændinge om vanskeligheder med at købe biler i Danmark. Konkurrencerådet pålagde i 1998 DAF (Danmarks Automobilforhandler Forening) at meddele sine medlemmer, at de ikke måtte etablere en samordnet praksis om at kræve højere pris ved salg af biler til kunder bosat uden for Danmark. Konkurrencestyrelsens praksis på dette område er nærmere omtalt i Konkurrencestyrelsens redegørelse.*

Alle bilimportører stiller såkaldte fastprisværk til rådighed for forhandlerne. Der er typisk tale om et katalog over fabriksnormerede tider for serviceeftersyn og reparationer. Det er forskelligt, om bilimportørerne anbefaler forhandlerne at bruge normtiderne.

Importørerne anfører typisk, at forhandlerne selv fastsætter priserne.

Det er imidlertid sædvanligt, at standardpriser for nye bilmodeller, vejledende videresalgspriser for reservedele og normtider for værkstedsydelse er installeret af importøren i forhandlerens edb-system. Edb-systemet anvendes også ved fakturaudskrivning.

Garantier og serviceeftersyn

I servicehæfterne for bilmodellerne fremgår de af bilproducenten anbefalede serviceeftersyn. Herunder tidsintervaller, undersøgelser og serviceydelser (fx udskiftning af olie). Desuden oplyses hvilke sliddele, som kan påregnes udskiftet.

Endvidere fremgår bilproducentens garantiforpligtelser.

Der gives typisk 1 års garanti på materiale- og fabrikationsfejl. Denne garantiperiode svarer til længden af den almindelige reklamationsret efter købelovens bestemmelser. Nogle mærker giver dog en udvidet garanti på 3 år. Endvidere giver de fleste mærker lakgaranti i 3 år. Alle mærker giver garantier på 6-12 år for rustgennemtæring indefra. Ifølge servicehæfterne foretages ikke kontrol af lak og rustgennemtæring ved alle serviceeftersyn.

Det fremgår af servicehæfterne, at det er en forudsætning for garantidækning, at kunden har fået foretaget de anførte regelmæssige serviceeftersyn på autoriserede værksteder. Det er desuden en forudsætning, at der kun er anvendt originale reservedele.

Forpligtelse for kunden til at anvende et autoriseret værksted forekommer uklar i betragtning af, at der under alle omstændigheder ifølge købeloven i forvejen er 1 års reklamationsret på fabrikationsfejl.

Forbrugerombudsmanden tog i 1995 initiativ til forhandlinger med branchen og forbrugerorganisationer om bilgarantier. Formålet var at udarbejde retningslinier for, hvilke vilkår og bindinger bilgarantier må indeholde. Forbrugerombudsmandens udgangspunkt var, at garantidækning kun kan afvises, hvis

den konkrete skade er forårsaget af manglende serviceeftersyn eller anvendelse af uoriginale reservedele. Forhandlingerne endte uden resultat.

I oktober 1996 rejste Forbrugerombudsmanden derfor sag ved Sø- og Handelsretten mod en bilimportørs garantivilkår. Bilimportøren tilbød 3 års nyvognsgaranti og 6 års garanti mod rustgennemtæring. Betingelserne for garantien var, at bilen blev serviceeret som foreskrevet af bilfabrikken til faste terminer for bilejersens regning. Alle serviceeftersyn og reparationsarbejder skal udføres på et autoriseret værksted¹⁶. Det er Forbrugerombudsmandens opfattelse, at nyvognsgarantien er urimelig som standardvilkår og i strid med markedsføringsloven. Sagen er endnu ikke afgjort.

Strukturforhold og distributionskanaler

Hovedparten af Danmarks ca. 7000 frie autoreparationsværksteder er meget små, jf. tabel 4.5. Kun knap 300 værksteder har en omsætning på over 10 mio. kr.

Tabel 4.5: Størrelsesfordeling for autoriserede forhandlere og frie værksteder (afrundede tal)

Omsætning mio. kr. Pct.	Autoriserede forhandlere ¹ Pct.	Frie værksteder ² Pct.
0-10	2,2	96,0
10-24.9	12,4	3,1
25-49.9	25,3	0,6
over 50	60,1	0,3
I alt	100,0	100,0
Antal virksomheder	900 ³	7.000
Samlet omsætning	48 mia. kr.	14 mia. kr.
Heraf eftermarked⁴	9 mia. kr.	10,5 mia. kr.
Gennemsnitlig omsætning	53 mio. kr.	2 mio. kr.

Note 1: Omfatter både salg af nye og brugte biler inkl. afgifter plus ydelser på eftermarkedet.

Note 2: Omfatter salg af brugte biler plus ydelser på eftermarkedet.

Note 3: Skønnet ud fra oplysninger fra DAF.

Note 4: Eftermarkedet afgrænses til reservedele og værkstedsydelser, jf. tabel 4.3.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af tal fra Danmarks Statistik.

De autoriserede forhandlere har en omsætning, der er betydelig større. Denne indeholder også omsætningen inkl. afgifter ved salg af nye biler. Omsætningen på eftermarkedet andrager ca. 9 mia. kr. Dette svarer til 10 mio. kr. i gennemsnit for de ca. 900 autoriserede værksteder. Deres andel af det samlede eftermarked er ca. 45 pct.

Figur 4.2 illustrerer distributionskanalerne for nye biler og reservedele. Der er anvendt begreberne originale og uoriginale reservedele i den betydning, som de betegnes i branchen.

Der er to parallelle distributionssystemer.

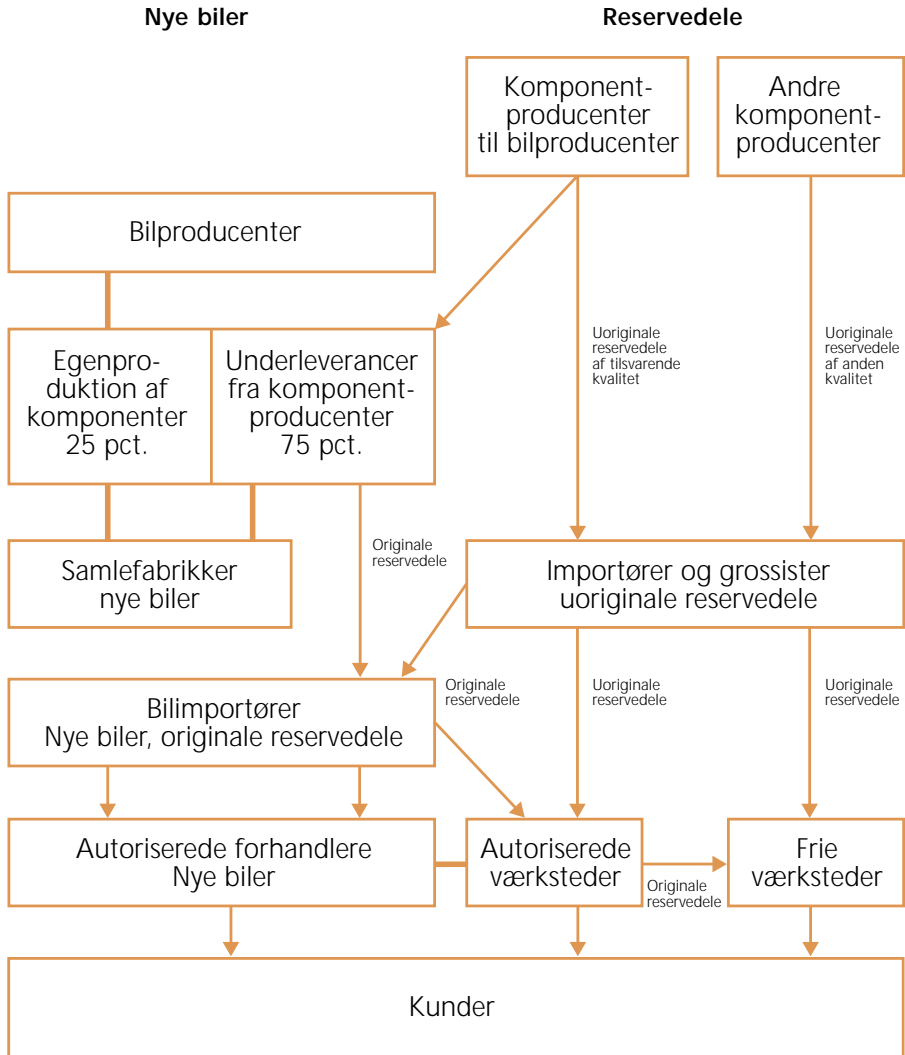
Det ene er det autoriserede system med nye biler og originale reservedele. Dette system er styret af bilproducenterne. Det sker gennem en række aftaler, som er tilladt som følge af gruppefritagelsen. Men også gennem kalkulationsværktøjer.

Det andet er et frit system, hvor virksomhederne kan sælge uoriginale og originale reservedele, men ikke nye biler. Det ses imidlertid, at de frie værksteder ikke kan købe originale reservedele ad samme kanaler. De frie værksteder kan købe originale reservedele af de autoriserede værksteder. Men de kan ikke købe reservedelene hos bilimportørerne.

Parallelimport af originale reservedele er for overskuelighedens skyld ikke medtaget i figuren. En autoriseret forhandler kan købe originale reservedele hos en aktør i udlandet inden for det autoriserede netværk. På den måde vil eventuelle forskelle i priserne kunne udnyttes. Også en uafhængig grossist vil kunne foretage parallelimport fra de samme aktører. Men herved bliver reservedelen "uoriginal", fordi grossisten ikke tilhører det autoriserede system. Den uafhængige grossist må således ikke videresælge reservedelen til værksteder eller andre forhandlere som original.

Figuren tydeliggør uigennemsigtigheden omkring begrebet uoriginale reservedele. Det volder ikke sproglige problemer at forstå begrebet i relation til reservedele fra producenter, som ikke leverer til bilproducenter. Dette er illustreret yderst til højre i figuren. Men begrebet omfatter også identiske reservedele fra en producent, som både leverer reservedelen til det autoriserede net og det uafhængige marked. Reservedelen bliver imidlertid kun original, hvis den sælges af en aktør inden for det autoriserede net. I andre tilfælde er reservedelen ikke original.

Figur 4.2: Distributionskanaler for nye biler og reservedele



Der er ikke tale om en marginal kategori af reservedele. Ca. 75 pct. af reservedele og bilkomponenterne produceres ikke af bilproducenterne selv¹⁷.

17

Oplysningerne stammer fra ECAR, som er en europæisk paraplyorganisation for organisationer, der bl.a. repræsenterer foreninger for uafhængige grossister og reservedelsproducenter. Herunder den danske forening Autig (Autobranchens Handels- & Industriforening i Danmark).

Tabel 4.6: Fordeling i pct. af anvendelsen af originale og uoriginale reservedele

	Originale reservedele	Uoriginale reservedele	I alt
Autoriserede forhandlere	90	10	100
Frie værksteder	50	50	100

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

Tabel 4.7: Fordeling i pct. af reservedelsleverandører til autoriserede forhandlere

Leverandør	Originale reservedele	Uoriginale reservedele
Bilimportør	95	16
Anden autoriseret forhandler	4	-
Parallelimportør	1	7
Grossister mm	-	77
I alt	100	100

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

Tabel 4.8: Fordeling i pct. af reservedelsleverandører til frie værksteder

Leverandør	Originale reservedele	Uoriginale reservedele
Autoriserede forhandler	93	5
Parallelimportør	7	2
Grossister mm	-	93
I alt	100	100

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

De frie værksteder anvender originale og uoriginale reservedele lige meget. De autoriserede værksteder anvender kun uoriginale reservedele i ringe grad, jf. tabel 4.6.

Autoriserede værksteder køber originale reservedele af bilimportøren, jf. tabel 4.7. Frie værksteder køber originale reservedele fra autoriserede værksteder, jf. tabel 4.8. Uoriginale reservedele købes af begge typer værksteder først og fremmest fra reservedelsgrossister. Parallelimport spiller en lille rolle. Det gælder både for originale og uoriginale reservedele. Og for såvel autoriserede som frie værksteder.

4.5 PRISER OG AVANCER

Nye biler

Priserne på nye biler styres af bilproducenterne, der har mulighed for at opnå forskellige priser i de enkelte lande. Ved prisfastsættelse i det enkelte land tages der udgangspunkt i en vurdering af, hvilken forbrugerpris den specifikke bilmodel kan bære ud fra de lokale præferencer, konkurrenceforhold og bilafgifter. Vurderingen sker i samarbejde med de lokale aktører i det autoriserede net. Dvs. bilimportøren og de autoriserede forhandlere. Herefter regnes tilbage til forhandlerpris ekskl. afgifter. Fra denne pris fastsættes bilimportørens pris til forhandler. Og bilproducentens pris til bilimportøren.

Der er 23 importører af personbiler i Danmark, heraf er 9 datterselskaber af bilfabrikkerne.¹⁸

Forhandleravancen på nye biler har de sidste par år været ca. 8,5 pct. på alle modeller. Dette er en konsekvens af de danske afgiftsregler som beskrevet ovenfor. I Danmark er der ikke priskonkurrence mellem forhandlere inden for samme mærke. Derimod er der aktiv konkurrence mellem bilmærkerne ved salg af nye biler.

Reservedele

Bilimportørerne fastsætter vejledende videresalgpriser for originale reservedele. Heri er indregnet en forhandleravance (rabat), som for de enkelte reservedele varierer fra 20 til 80 pct.¹⁹ Den gennemsnitlige avance er ca. 44 pct., jf. tabel 4.9. Der er ikke større forskel mellem bilmodellerne.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser, at de vejledende priser normalt følges.

¹⁸ Af de 8 største bilmærker er 6 datterselskaber af bilfabrikkerne.
¹⁹ 85 pct. af reservedele har dog en avanceprocent mellem 35 og 60.

Udgiften til stort set de samme reservedele varierer betydeligt mellem de 9 bilmodeller, jf. tabel 4.9. For den dyreste model er udgiften til reservedelskurven over 70 pct. højere end den billigste og 35 pct. højere end gennemsnittet. Det fremgår af Konkurrencestyrelsens undersøgelse, at forskellen ikke er knyttet til de specifikke modeller, men til bilmærkerne. Det bemærkes i den forbindelse, at de 3 første modeller og de 6 sidste modeller er i indbyrdes konkurrence i hver sit segment på markederne for salg af biler. Også inden for samme bilsegment er der betydelige forskelle i prisniveauet for reservedele. Avanceprocenten er som nævnt nogenlunde ens. Baggrunden er derfor forskelle i bilmærkernes prispolitik for originale reservedele²⁰.

Tabel 4.9: Autoriserede værksteder. Originale reservedele. Priser og forhandleravanceprocent for en kurv på 10 reservedele. 9 bilmodeller

Bilmodel	Nettoindkøbspris hos bilimportør kr.	Vejledende salgspris kr.	Forhandleravance i pct. af vejledende salgspris
Renault Clio	4.074	7.742	47
Fiat Punto	3.986	7.279	45
Opel Corsa	3.994	8.188	51
Peugeot 406	5.900	10.180	42
Mazda 626	7.483	12.598	41
Toyota Avensis	5.757	9.281	38
Ford Mondeo	4.294	8.133	47
VW Passat	6.002	10.504	43
Citroën Xantia	5.841	10.148	42
Gennemsnit			
10 reservedele¹	5.259	9.339	44

Note 1: Køler, ventilatorrem, luftfilter, oliefilter, bremsekodser, støddæmper, kofanger, forlygte, forskaerm og frontrude.

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

De frie værksteder kan ikke indkøbe originale reservedele direkte hos bilimportøren. Denne indkøbskanal er som følge af det selektive salgssystem forbeholdt de autoriserede værksteder. De frie værksteder kan derfor kun få originale reservedele ved parallelimport eller ved indkøb fra de autoriserede værksteder.

²⁰ En undersøgelse fra FDM i 1997, der sammenligner udgifter til en kurv på 65 reservedele mellem 40 bilmodeller, giver samme resultat. Kilde: Motor, august 1997.

De autoriserede værksteder giver typisk omkring 20 pct. rabat²¹ på den vejledende videresalgspris ved salg af originale reservedele til frie værksteder. Dette indebærer, at indkøbsprisen for originale reservedele gennemsnit er godt 40 pct. højere²² for de frie værksteder i forhold til de autoriserede værksteders indkøbspris.

Tabel 4.10: Frie værksteder. Uoriginale reservedele.¹
Priser og forhandleravanceprocent for en kurv på 10 reservedele.² 9 bilmodeller

Bilmodel	Nettoindkøbspris hos grossist kr.	Vejledende salgspris kr.	Værkstedsavance i pct. af vejledende salgspris
Renault Clio	2.937	4.070	28
Fiat Punto	3.524	4.872	28
Opel Corsa	3.125	4.350	28
Peugeot 406	6.749	9.324	28
Mazda 626	6.181	8.507	27
Toyota Avensis	6.171	8.252	25
Ford Mondeo	4.504	6.229	28
VW Passat	4.233	5.856	28
Citroën Xantia	6.064	8.306	27
Gennemsnit reservedele	4.832	6.641	27

Note 1: De udvalgte reservedele er forudsætningsvis af samme kvalitet som tilsvarende originale reservedele.

Note 2: Køler, ventilatorrem, luftfilter, oliefilter, bremseklodser, støddæmper, kofanger, forlygte, forskærm og frontrude.

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

Den gennemsnitlige avanceprocent for uoriginale reservedele leveret fra grossist er 27 pct., jf. tabel 4.10. Avanceprocenten er praktisk taget ens fra mærke til mærke. Undersøgelsen viser i øvrigt, at avanceprocenten heller ikke varierer meget mellem de forskellige reservedele. Avanceprocenten for uoriginale reservedele er således større end de frie værksteders avanceprocent på originale reservedele (20 pct.) men mindre end de autoriserede værksteders avanceprocent på originale reservedele (44 pct.).

²¹ Rabatprocenten varierer mellem 10 og 30 for de enkelte reservedele. Den gennemsnitlige rabatprocent kan endvidere variere fra ca. 17 til ca. 24 mellem mærkerne.

²² Ved salgspris 100 bliver indkøbsprisen for autoriserede værksteder 56 (100 minus avance 44). For uafhængige værksteder bliver indkøbsprisen 80 (100 minus avance 20). $80/56 = 1,43$.

Værkstederne sælger kurven af uoriginale reservedele til en udgift, der i gennemsnit er knap 30 pct. lavere end den tilsvarende kurv af originale reservedele. Den gennemsnitlige besparelse varierer dog noget mellem mærkerne (fra 8 til 47 pct.), jf. tabel 4.11.

Det gælder for alle mærker, at uoriginale reservedele er billigere (20-53 pct.) i indkøb for de frie værksteder. Det er navnlig disse værksteder, som anvender uoriginale reservedele.

For et autoriseret værksted er det for nogle mærker ikke billigere at købe uoriginale reservedele fra en uafhængig grossist i stedet for originale reservedele fra bilimportøren. Dette afspejler, at nogle bilmærker anvender en strategi med billige priser på originale reservedele til autoriserede værksteder.

Tabel 4.11: Udgifter til en kurv af 10 uoriginale reservedele i forhold til en kurv af 10 tilsvarende originale reservedele

Bilmodel	Udgift for kunde Pct.	Værkstedernes indkøbsudgifter	
		Frie Værksteder Pct.	Autoriserede Værksteder Pct.
Renault Clio	-47	-53	-28
Fiat Punto	-33	-39	-12
Opel Corsa	-47	-53	-22
Peugeot 406	-8	-20	+14
Mazda 626	-32	-39	-17
Toyota Avensis	-11	-17	+7
Ford Mondeo	-23	-33	+5
VW Passat	-44	-51	-29
Citroën Xantia	-18	-21	+4
Gennemsnit	-29	-36	-8

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

Værkstedsydelser

Værkstedsydelser kan opdeles i serviceeftersyn, udskiftning af slidte dele og reparationer. Udskiftning af sliddele sker ofte i tilknytning til serviceeftersyn. Hvad angår egentlige reparationer, er det i Danmark karakteristisk, at forsikringselskaberne er kunder på en stor del af dette marked.²³

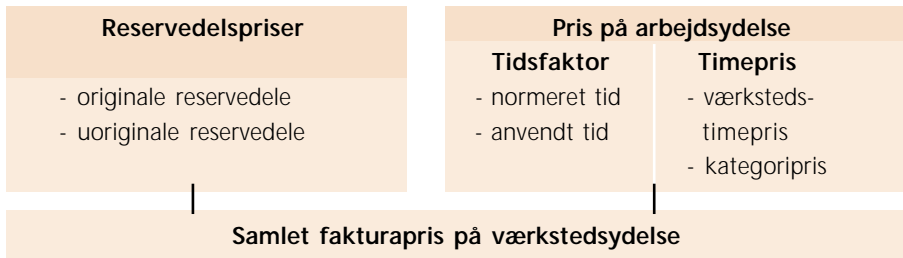
Den samlede pris for en værkstedsydelse (fakturabeløbet) er påvirket af flere faktorer, jf. figur 4.3.

En faktor er prisen på de anvendte reservedele. Her spiller det en rolle, om der benyttes originale eller uoriginale reservedele.

Den anden hovedfaktor er prisen på arbejdsydelsen. Denne er igen afhængig af dels tidsfaktoren og dels timeprisen.

Hvad angår tidsfaktoren stiller bilproducenterne kalkulationsredskaber med fabriksnormerede tider for de enkelte værkstedsydelser til rådighed for de autoriserede mærkeværksteder. De frie værksteder har også adgang til kalkulationsværktøj med normerede tider. Kalkulationerne er udarbejdet af værkstedernes brancheforening CAD (Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark).

Figur 4.3: Faktorer af betydning for samlet pris på værkstedsydelser



23

På grund af de høje forbrugerpriser på nye biler i Danmark er en relativt større andel af bilparken kaskoforsikret i forhold til andre lande. Området har tidligere været reguleret af aftaler mellem på den ene side forsikringselskabernes brancheorganisation og på den anden side brancheorganisationerne i autobranschen. Konkurrencerådet traf i slutningen af 1998 afgørelse om, at alle aftaler mellem brancheorganisationerne om værkstedstimerpriser ved forsikringskader skulle ophæves.

Over 80 pct. af de frie værksteder kalkulerer imidlertid med den faktiske tid, der er medgået til ydelsen. Omvendt anvender ca. 75 pct. af de autoriserede værksteder systemer med normerede tider. Andelen varierer fra 50 til 85 pct. for de forskellige bilmærker.

De frie værksteder har normalt lavere timepriser end de autoriserede værksteder i samme område. I gennemsnit er timeprisen hos frie værksteder 100 kr. lavere, jf. tabel 4.12. Timepriserne er den pris, som værkstederne skal skilte med iht. skiltningsbekendtgørelsen. Timepriserne varierer mellem landsdelene. De højeste er i Storkøbenhavn og Nordsjælland. De laveste er i Nordjylland og Vestjylland.

Tabel 4.12: Værkstedstimepriser. Kr.

Værksteder	Gennemsnit	Højeste	Laveste
Autoriserede værksteder	400	700	300
Frie værksteder	300	460	240

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

Betydningen af de forskellige faktorer, der indgår i prisen på arbejdsydelsen, er illustreret i tabel 4.13 for et såkaldt "lille serviceeftersyn". Denne ydelse omfatter kontrol af en række funktioner og udskiftning af olie²⁴ og er nogenlunde den samme for sammenlignelige bilmodeller.

På denne baggrund er det bemærkelsesværdigt, at der er betydelige forskelle i prisen (fakturabeløb for arbejdsydelsen) på lille serviceeftersyn mellem de forskellige mærker, jf. tabel 4.13. Der er store forskelle både i tidsfaktoren og den faktiske timepris.

Den udbredte anvendelse af normerede tider inden for det enkelte mærke kan være en del forklaringen på forskellen i tidsfaktoren. Normtiderne er forskellige fra mærke til mærke. Hovedparten af mærkeværkstederne anvender normtiderne. Normtiderne svarer ikke nødvendigvis til faktisk anvendt tid.

Man skulle ikke forvente, at der er forskelle mellem mærkerne i de gennemsnitlige timepriser. Den gennemsnitlige timepris for hvert mærke skulle være i omegnen af den gennemsnitlige skilte timepris for autoriserede værksteder. Den er

24

I forbindelse med et lille serviceeftersyn vil der normalt være mindre udskiftninger af sliddele (fx oliefilter). Udgifter til materialer er ikke medtaget i tabellen. Tabellen illustrerer alene prisen på arbejdsydelsen.

400 kr., jf. tabel 4.12. For lille serviceeftersyn er den gennemsnitlige timepris for mærkeværkstederne imidlertid 552 kr., jf. tabel 4.13. For nogle mærker er de gennemsnitlige timepriser på lille serviceeftersyn betydeligt større. Det gælder for Opel, Mazda, Toyota og Ford.

Baggrunden for de høje timepriser for lille serviceeftersyn er det såkaldte kategori-prissystem, der anvendes inden for nogle bilmærker. Herved opdeles de forskellige værkstedsydelse i kategorier. De enkelte kategorier tildeles faktorer, som forhøjer den skiltede timepris for de ydelser, der indgår i kategorien.

På fakturaen fremgår alene prisen for ydelsen som en forud fastsat præstationspris. Hverken timepris eller tidsfaktor fremgår.

De frie værksteder anvender ikke systemer med priskategorier. De frie værksteder kalkulerer normalt med faktisk anvendt tid og værkstedstimepris, som fremgår af fakturaen.

Tabel 4.13: Lille serviceeftersyn. Fakturabeløb for arbejdsydelse. Tidsfaktor. 9 bilmodeller

	Arbejdsydelse Fakturabeløb (Kr.) Gennemsnit	Tidsfaktor Timer Gennemsnit	Timepris (Kr.) Beregnet
Renault Clio	723	1,9	391
Fiat Punto	701	1,8	397
Opel Corsa	1003	1,3	782
Peugeot 406	519	1,4	380
Mazda 626	1212	1,8	667
Toyota Avensis	655	1,0	644
Ford Mondeo	961	1,2	779
VW Passat	267	0,6	445
Citroën Xantia	856	1,8	493
Gennemsnit autoriserede værksteder	766	1,4	552
Gennemsnit frie værksteder	382	1,2	327

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse. Note: Gennemsnitlig fakturabeløb og tidsfaktor er beregnet ud fra oplysninger fra et stort antal værksteder. Den gennemsnitlige timepris er herefter beregnet som fakturabeløb/tidsfaktor.

Prisen på arbejdsydelsen ved et lille serviceeftersyn på autoriserede værksteder er i gennemsnit dobbelt så stor som på de frie værksteder, jf. tabel 4.13.

Det skyldes en kombination af to forhold. For det første anvender nogle autoriserede værksteder en tidsfaktor, der er væsentlig større end den, som de frie værksteder anvender. For det andet anvender nogle autoriserede værksteder en timepris, der både er højere end den skilte timepris og højere end de frie værksteders timepris.

De manglende oplysninger om tidsfaktor og faktisk timepris ved anvendelse af præstationspriser svækker forbrugernes muligheder for at sammenligne mærkeværkstederne med de frie værksteder.

I Konkurrencestyrelsens undersøgelse er der desuden foretaget analyser af en række af udvalgte reparationer. Den samlede pris for en reparation er afhængig af både prisen på reservedele og prisen på arbejdsydelsen. Resultatet af disse analyser svarer til konklusionerne ovenfor vedrørende reservedele og arbejdsydelsen.

Der er således betydelige forskelle mellem mærkerne.

Endvidere har de frie værksteder normalt lavere priser end mærkeværkstederne for tilsvarende reparationer. Størst betydning for forskellen i regningsbeløbet mellem mærkeværksteder og frie værksteder har forskelle i reservedelspriserne. Men de frie værksteder har normalt også lavere priser på arbejdsydelsen.

Der er ikke systematiske forskelle i anvendt tid mellem autoriserede værksteder og frie værksteder. Mærkeværkstedernes særlige status som specialister inden for mærket (særligt udstyr og instruktionsmanualer m.m.) giver sig således ikke generelt udslag i fakturering af mindre tidsforbrug. Forskellen skyldes derfor, at timeprisen er lavere hos de frie værksteder. Forskellen i forhold til mærkeværkstederne bliver særlig stor for de ydelser, hvor de autoriserede værksteder anvender høje kategoripriser.

Litteraturliste

- ▲ EU-Kommissionen:
Rapport om vurderingen af forordning (EF) 1475/95 om anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af salgs- og serviceaftaler vedrørende motorkøretøjer (November 2000)
- ▲ Hans Degryse and Frank Verboven K. U. Leuven and Centre for Economic Policy Research, London: Car Price Differentials in the European Union: An Economic Analysis (November 2000)
- ▲ Autopolis:
The Natural Link between Sales and Services (November 2000)
- ▲ Comité Européen des Assurances:
Spar Part Price Survey at 1. January 2000 (Juni 2000)
- ▲ Competition Commission (UK):
New cars. A report on the supply of new motor cars within the UK.
- ▲ Finansiell Times. Management Reports:
The Car Aftermarket in Europe (1996)
- ▲ Dansk Automobilforhandler Forening (DAF):
Fakta om biler! (2000)
- ▲ Konkurrencestyrelsen:
Aftaler og Priser på Autoområdet (Maj 2001)

Konkurrence i kommunerne

5.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Danmarks amter og kommuner bruger ca. 240 mia. kr. hvert år på service. Disse penge bør borgerne selvsagt få mest muligt for. En effektiv forvaltning øger velfærden her og nu, men gør også Danmark mere konkurrencedygtig i forhold til andre regioner i Europa. Det er en forudsætning for at udbygge velfærden på længere sigt.

Konkurrencestyrelsen giver hvert år i Konkurrenceredegørelsen en række brancher et „konkurrenceeftersyn”. Disse eftersyn skal sætte fokus på forhold både i den private og i den offentlige sektor. Og da kommunerne¹ udgør to tredjedele af den offentlige sektor, har det været naturligt, at styrelsen vurderer, om kommunerne lever op til konkurrencelovens formålsparagraf om, at samfundets ressourcer skal bruges så effektivt som muligt.

Konkurrencestyrelsen har derfor undersøgt dette. Anvender kommunerne konkurrence som et middel til at få mest mulig og bedst mulig service for pengene. Eller kan kommunerne øge effektiviteten på andre måder, fx gennem et udvidet samarbejde?

Undersøgelsen er baseret på en række - delvis nye - data for kommunernes omsætning, indkøb og handel med hinanden. Derudover har styrelsen gennemgået 11 sjællandske og 3 skånske kommuners udbud og indkøb og interviewet nøglepersoner i disse kommuner.

Udbud og konkurrence er ikke et mål i sig selv, men et af flere midler til bedre ressourceudnyttelse. Principielt kan kommunerne opnå de samme fordele ved intern kontraktstyring og benchmarking - dvs. at de politiske ledelser stiller krav om effektivitet og kvalitet gennem interne kontrakter til ledelser, medarbejdere og institutioner.²

¹ Hvor ikke andet er anført, dækker ”kommuner” også amtskommuner.

² Andre midler er bedre arbejdstilrettelæggelse, bedre ledelse og samarbejde samt brug af ny teknologi, jf. Finansministeriet, *En holdbar fremtid - Danmark 2010, 2001*.

Disse krav kan fx være opstillet på grundlag af et internt bud i tilfælde, hvor de kommunalt ansatte efter et konkurrencedygtigt kontrolbud har beholdt opgaven. Man kan også indbygge målepunkter, der er overtaget fra en ekstern kontrakt, hvis kun en del af opgaven er udliciteret.

Man får også et mål for effektiviteten ved at se på, hvordan private leverandører kan løse opgaven. Ca. 10 pct. af kommunernes driftsbudget går til opgaver, der har været i udbud eller er placeret direkte hos en privat leverandør. Det er dog ikke alle opgaver, der har været i udbud, der ender med at blive udliciteret. Konkurrencen kan have vist, at opgaven varetages bedst internt.³

Myndighedsopgaver kan ikke udliciteres uden lovhjemmel. Adgangen til at udlicitere bestemte opgaver kan endvidere være begrænset ved lov. Der gælder også særlige regler for adgangen til at bevare rådigheden over opgaver, der er lagt over i kommunale selskaber. Derudover er det en del af det kommunale selvstyre, at hver kommune selv må bestemme, hvordan den udfører sine opgaver. Ved at følge den offentlige debat kan man få det indtryk, at kommunerne bruger denne ret til at udbyde mere og mere. Men statistikken taler et andet sprog. Siden starten af 90'erne er andelen af opgaver, der bliver udført af private, kun steget lidt. For danske kommuner og amter under ét er andelen stadig kun 10 pct., mens den for primærkommunerne er 11 pct.

Måler man den samlede andel af eksterne kontrakter i forhold til driftsbudgetterne i primærkommunerne, er der ikke stor forskel mellem Danmark og Sverige, hvor kommunerne har de samme opgaver.⁴

Forskellen er noget større, når man ser på bestemte opgaver. På børne- og ældreområdet har private leverandører i Sverige fx overtaget næsten dobbelt så meget som i Danmark, målt i forhold til driftsbudgetterne.

Ser man på regnskabstallene for danske primærkommuner, viser de meget stor spredning i omfanget af private leverancer. De 13 mest aktive kommuner har private leverandører til 15 pct. af deres driftsbudget eller mere. De har gjort deres egne - positive - erfaringer med mulighederne for at styre private leverandører, som andre kommuner kan drage nytte af. Og nye områder, som fx lønadministration og lignende administrative opgaver, har vist sig egnede til at konkurrenceudsætte. Samlet er der derfor et potentiale for et stærkere samarbejde mellem den offentlige og den private sektor. Amternes brug af private

³ I nogle få tilfælde - mindre end 1 pct. af driftsbudgettet - er opgaven beholdt i kommunalt regi efter et kontrolbud.

⁴ I Sverige har primærkommunerne dog også ansvaret for gymnasierne.

leverandører viser også en stor spredning. Således køber amterne i dag fremmede tjenester på mellem 5,5 og 10,5 pct. af bruttodriftsbudgettet. Sønderjyllands Amt ligger højst med en andel på 10,5 pct.

Udlicitering bør hverken forringe kvaliteten af den offentlige service eller arbejdsmiljøet. Det er sket i flere tilfælde, og det er vigtigt at være opmærksom på, at dårligt planlagte udbud indebærer en sådan risiko. De virksomheder, der byder, risikerer jo at tabe ordren, hvis de prissætter efter en højere kvalitet end angivet i udbudsmaterialet. Men heldigvis bliver kommunerne stadig dygtigere til at markere, hvilket niveau de vil have sat for kvalitet og sikkerhed. Og en del kommuner bruger en andel af de besparelser, som mere konkurrence giver, på at forbedre disse forhold. Det gælder især på de såkaldt bløde områder. Fordi det kan være svært at beskrive en sådan opgave i et udbudsmateriale, kan man dog ikke altid forvente, at udbud af bløde opgaver vil give de samme effekter, som på de tekniske områder.

Medierne har ganske vist - også i år - omtalt eksempler på, at kvaliteten er gået ned efter, at opgaven er gået over til en privat leverandør. Dette skyldes både indkørvanskeligheder i forbindelse med udarbejdelse af kravspecifikationen og mangelfuld kvalitetssikring hos tilbudsgiverne. Selv i forbindelse med en ren priskonkurrence er det muligt at opretholde et højt serviceniveau. Men når niveauet ikke klart fremgår af udbudsmaterialet, vil det ofte gå ud over kvaliteten.

Inden for det sidste år er der kommet redskaber, som en udbyder kan støtte sig til ved forberedelsen af et udbud:

- ▲ Der er på rengøringsområdet udarbejdet kvalitetsstandarder, som kan bruges ved udbud.
- ▲ COWI Consult har for Erhvervsministeriet i en ny rapport⁵ givet praktiske råd for udarbejdelsen af kravspecifikationer.
- ▲ KPMG har for Finansministeriet udarbejdet en rapport⁶ om, hvorledes man skaber et marked af kvalificerede private leverandører af velfærdsydelser og om, hvordan man styrer sådanne leverandører.
- ▲ Der vil i løbet af nogle måneder fra Erhvervsministeriet blive fremlagt et sæt spilleregler i form af en standardkontrakt („ABS“) for ordregivere og tilbudsgivere på serviceområdet.
- ▲ Institutet for Serviceudvikling, der er etableret af Erhvervsministeriet, rådgiver bl. a. offentlige myndigheder om offentlig/privat samspil på social- og sundhedsområdet.

5

Veje til bedre udbud, november 2000.

6

Markedsdannelse og leverandørstyring, december 2000.

Svenske undersøgelser⁷ peger endda på, at udlicitering kan føre til et bedre arbejdsmiljø - især et bedre psykisk arbejdsmiljø på grund af større interesse for arbejdet fra omverdenen. Der er dog også eksempler på det modsatte, og krav til det fysiske og psykiske arbejdsmiljø har ofte været prioriteret lavere i udbudsmaterialet end krav til pris eller kerneydelsen. Arbejdsministeriet er derfor i gang med at udarbejde værktøjer til beskrivelse af arbejdsmiljøkrav ved udbud.

Kommunerne bør endvidere være opmærksomme på mulighederne for sociale krav ved udbud. Erhvervsministeriet har kortlagt, i hvilket omfang man inden for rammerne af EU's udbudsregler kan stille krav om fx ansættelse af arbejdskraft på særlige vilkår for at udføre de ønskede opgaver. En beskrivelse af disse muligheder kan findes på www.socialaftaler.dk.

Samlet tyder Konkurrencestyrelsens interviews på, at større kommuner hver for sig eller i netværk har fået stor rutine i at styre eksterne kontrakter på de traditionelle områder. Det er dog vurderingen, at svenske kommuner af historiske årsager har fået større erfaring end danske kommuner, når det drejer sig om håndteringen af udbud vedrørende de bløde områder.

Det er styrelsens indtryk fra interviewene, at kommunernes anvendelse af egentlige interne kontrakter ikke er så udviklet som i staten. En opgavebeskrivelse med målepunkter kommer undertiden først, når man forbereder et udbud.

På nogle områder er der ikke velfungerende private markeder for de ydelser, kommunerne ønsker at levere til borgerne. Hvis der kun er få private leverandører, bør det indgå i kommunernes strategi at undgå at komme „i lommen” på disse. Det kan fx ske ved ikke at udbyde hele kommunens aktivitet på sådanne områder på en gang, men i mindre klumper, så alternative - ofte mindre - leverandører har en chance. Eller det kan, som nævnt af KPMG, ske ved, at det offentlige aktivt medvirker til dannelsen af private selskaber, der kan optræde som leverandør af fx velfærdsydelser, eller til at understøtte kompetenceopbygningen hos eksisterende firmaer.

I andre situationer kan et alternativ eller et første skridt på vejen til en egentlig markedsafprøvning være at udnytte det mulige „indre marked”, som kommunerne har eller kan danne ved handel med hinanden. Især i betragtning af hvor små mange danske kommuner er, kan det undre, at kommunernes indbyrdes

7

Kommunalarbejderforbundet i Sverige, Upplevelser og erfaringer från arbete inom äldreomsorg, 1998, og Vardagens hjältar, maj 2000.

handel med ydelser er meget lille. Primærkommunernes „ad hoc” samarbejder, som Konkurrencestyrelsen har kortlagt som led i dette kapitel, udgør kun 1 mia. kr. om året.

Amternes tilsvarende samarbejde på sygehusområdet udgør knap 2 mia. kr. om året. Amternes „indre marked” er stort set lukket for private, fordi priserne på de ydelser, amterne sælger til hinanden, er for lave til at dække de samlede omkostninger.⁸ Ofte dækker priserne således ikke kapitalomkostninger og overhead. Der sker derfor overførsler mellem amterne, som ikke er begrundet forretningsmæssigt.

Underprissætningen afskærer endvidere private leverandører fra at deltage i udviklingen af arbejdsprocesserne inden for sygehusvæsenet. Et sådant udviklende samspil ville kunne gennemføres i en bestiller-udfører model, hvor det offentlige fortsat fastlægger indsatsområder og volumen. Omfanget af et sådant samarbejde må fastlægges under hensyn til risikoen for, at nye aktører på markedet kan udløse en lønkonkurrence om den sparsomme arbejdskraft.

Det ville være en samfundsøkonomisk fordel, hvis kommunerne i højere grad solgte til de fulde omkostninger⁹ plus en passende avance. Dette er faktisk lovligt i videre omfang, end de fleste kommuner er klar over. Det hævdvundne „hvile-i-sig-selv” princip har rod i den kommunale forsyningssektor, og bør ikke automatisk overføres på andre forhold.

Når en opgave bliver holdt i kommunalt regi, kan man bedst måle effektiviteten i forhold til en ekstern aktør, hvis man bruger samme regnskabsprincipper som denne. Det anbefales derfor, at kommunerne i stigende grad anvender de frivillige kontofaciliteter, der med oprettelsen af hovedart 0 'Beregnete omkostninger' er indført i det kommunale budget- og regnskabssystem. Med hovedart 0 kan man registrere omkostninger i det ellers udgiftsbaserede kommunale budget- og regnskabssystem. Det er muligt at registrere beregnede omkostninger, som fx forrentning, afskrivning og henlæggelser, der normalt ikke optræder i de kommunale regnskaber.

Undersøgelsens samlede konklusion er:

8 *Jf. pjece fra Amtsrådsforeningen, Private betalingsygehuse, 1990. Bek. 858 af 26. november 1999 giver mulighed for, at amterne i sådanne situationer ikke får deres omkostninger dækket.*

9 *Når en opgave tildeles efter L.378 eller lov om offentlige veje, er det et udtrykkeligt lovkrav, at den udførende myndighed som minimum skal have dækket de fulde omkostninger.*

- ▲ Kommunernes køb af fremmede tjenester er kun steget lidt de sidste 10 år. Overordnet ligner Danmark og Sverige hinanden, men der er forskelle på en række områder.
- ▲ Rigtigt anvendt kan udbud som et af flere midler lede til kvalitetsforøgelse og til besparelser. Udbud er dog ingen trylleformular. Der er faldgrupper, hvis kommunerne ikke er professionelle. I dag er der udviklet en række redskaber, som kan hjælpe uerfarne kommuner gennem et udbud.
- ▲ Udlicitering bør ikke lede til dårligere arbejdsmiljø. De fleste kommuner sørger for, at dette ikke sker, men der er behov for fortsatte forbedringer. Allerede i udbudsmaterialet kan kommunerne stille krav om, at leverandøren tager sociale hensyn, fx vedr. det rummelige arbejdsmarked.
- ▲ Priserne i kommunernes „indre marked“ dækker i mange tilfælde ikke omkostningerne¹⁰. Dette giver ikke effektive kommuner tilstrækkeligt incitament til at tilbyde deres tjenester og kan hindre, at der bliver skabt et velfungerende marked.
- ▲ En udbygning af kommunernes „indre marked“, der i dag er meget lille, kan være et skridt på vejen henimod flere private leverandører, men også i nogle tilfælde den rigtige slutløsning. Kommunerne bør have incitamenter til at gå ind på dette marked, fx i form af adgang til at tage avance for at levere en ydelse til en anden kommune.

5.2 KOMMUNERNES BRUG AF UDBUD OG UDLICITERING

Kommuner har flere redskaber til at konkurrenceudsætte deres ydelser. Opgaven kan udbydes efter EU's udbudsregler eller tilsvarende regler. Fx er lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder en anden mulighed for kommunerne. Kommunerne kan også vælge helt andre metoder som frit brugervalg for borgeren, benchmarking med andre kommuner eller for mindre opgaver at ringe rundt til billigste og bedste leverandør.

Konkurrence om offentlige opgaver er ikke et mål i sig selv, men et middel til større fokus på opgaveløsningen. Konkurrence gennem udbud er dog et af de mest oplagte midler, og derfor gennemgås kommunernes køb af fremmede tjenesteydelser i dette afsnit. De kommunale regnskabstal omfatter også kontrak-

¹⁰ Der tænkes ikke på de områder, hvor der er et lovkrav om omkostningsdækning, fx L 378.

ter, der er tildelt uden konkurrence, men udviklingen i regnskabstallene er den bedst tilgængelige indikator¹¹ for konkurrenceudsætningen i kommunerne.¹²

Tabel 5.1: Kommunernes køb af fremmede tjenesteydelser i pct. af bruttodriftsudgifter

År	Kommuner	Amter ¹	Kbh./Frb.	I alt
1991	10,0	6,8	7,1	8,7
1993	10,0	6,9	11,1	9,3
1995	10,8	7,2	11,1	9,8
1997	11,0	6,8	11,1	9,8
1999	11,3	7,3	10,8	10,1

Anm.: Køb af fremmede tjenesteydelser består af driftsudgifter til entreprenør og håndværksydelser og øvrige tjenesteydelser (art 45 og 49). Bruttodriftsudgifterne er opgjort efter hovedart 1-4, og dermed indgår overførsler mv. ikke.

Note 1: På busområdet har 8 ud af 11 amter oprettet trafikelskaber, som dermed falder udenfor opgørelsen i tabellen. Samlet er der de sidste 10 år gennemført udlicitering for 3,4 mia. kr. Fyn, Ringkøbing og Århus har ikke trafikelskaber, og deres køb af fremmede tjenester indgår dermed i tabellen. Det er indtrykket, at størstedelen af disse opgaver også tidligere lå hos private vognmænd, men i dag udbydes efter EU-reglerne.

Kilde: PLS Consult: Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter for 1991, 1993 og 1995. Egne beregninger baseret på kommunale regnskabstal for 1997 og 1999, Danmarks Statistik.

Kommunernes og amternes køb af fremmede tjenesteydelser udgør 10,1 pct. af det samlede driftsbudget, jf. tabel 5.1. Siden 1991 er andelen steget med 1,4 pct. point.¹³ Primærkommunernes køb af fremmede tjenester ligger lidt højere, mens amternes andel er noget lavere.

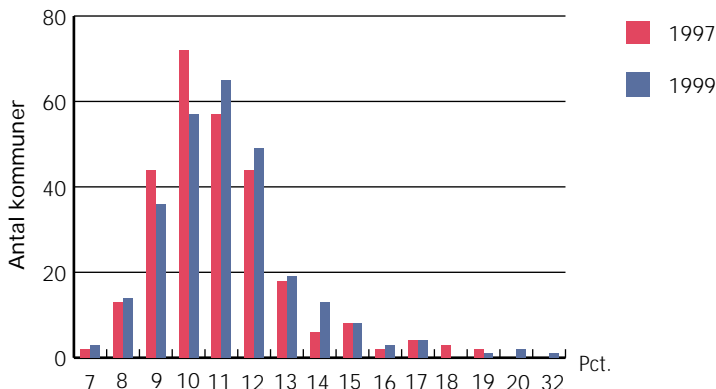
Spredningen mellem kommunerne er imidlertid stor, jf. figur 5.1.

11 Jf. Folketings spørgsmål nr. 21-23 stillet af Folketingets Kommunaludvalg til indenrigsministeren den 25. januar 2001.

12 Finansministeriet har i Finansredegørelsen 2000/2001, kap. 11, også brugt de kommunale regnskabstal som indikator for kommunernes udliciteringsomfang. Opgørelsen er dog lidt anderledes, idet Finansministeriet har foretaget et skøn over, hvilke opgaver der er myndighedsopgaver, og dermed ikke er potentielle udbudsområder. Finansredegørelsen 2000/2001.

13 Dette udelukker dog ikke, at andelen af kommunale opgaver, der er udbudt i egentlig konkurrence, er steget en del mere, fordi mange private kontrakter ikke tidligere har været udbudt. Det kan forklare KLs undersøgelse omtalt i boks 5.1.

Figur 5.1: Primærkommunernes køb af fremmede tjenesteydelser i pct. af bruttodriftsudgifterne



Kilde: Egne beregninger baseret på kommunale regnskabstal, Danmarks Statistik.

En enkelt kommune - Farum - skiller sig stærkt ud ved i 1999 at købe 32 pct. af kommunens drift privat, mod 14 pct. i 1997. Denne kraftige stigning beror på, at Farum har solgt anlæg, som bagefter bliver lejet af kommunen. Lejeindtægten optræder som en driftsudgift i regnskabet. Det betyder, at køb af fremmede tjenester i pct. af driftsudgiften stiger. Også uden disse dispositioner ville Farum dog ligge over gennemsnittet.

Et muligt niveau for det fremtidige køb af fremmede tjenester i primærkommunerne kunne være 15 pct. af driftsbudgettet, som i dag er den andel, de 13 mest aktive primærkommuner mindst køber hos private udbydere. En stigning til dette niveau vil betyde, at primærkommunernes køb af fremmede tjenester ville stige med 6 mia. kr., nemlig fra 19 mia. kr. til 25 mia. kr. Der er ikke taget stilling til, på hvilke områder og i hvilket omfang en sådan stigning vil være ønskelig.

Amterne køber i dag fremmede tjenester af driftsbudgettet på mellem 5,5 og 10,5 pct., hvor Sønderjyllands Amt ligger højest. Hvis alle amter skulle købe samme andel af private tjenester som Sønderjyllands Amt, ville de eksterne køb stige med 2,2 mia. kr., nemlig fra 5,1 mia. kr. til 7,3 mia. kr.

I boks 5.1 er gjort rede for andre kilder, der belyser omfanget af danske udbud.

Boks 5.1: Andre undersøgelser af udbudsvolumen

I *EU's udbudsdatabase*¹ samles alle offentliggjorte EU-udbud. Ifølge databasen er kommuner og amters udbud af tjenesteydelser fra 1996 til 1999 steget med 62 pct. Samlet er udbuddene - eksklusiv forsyning - steget med 53 pct. i samme periode.² Der er ikke nogen sammenhæng mellem dette tal og regnskabstallene, jf. tabel 5.1. Den kraftige stigning kan skyldes, at kommunerne i dag overholder reglerne bedre og sender de opgaver i udbud, som de tidligere har fået private leverandører til at løse for sig uden forudgående udbud. Om der har været en større konkurrenceudsætning, siger en stigning i antal udbud ikke noget om, fordi den ikke udelukker, at kontraktværdierne kan være faldet.

*Kommunernes Landsforening (KL)*³ har i 2000 lavet en spørgeskemaundersøgelse af kommunernes udbud og udliciteringer de sidste 5 år. Undersøgelsen tegner et andet billede end regnskabstallene i tabel 5.1. KL konkluderer, at antallet af udbud er steget markant, og stigningen vil fortsætte. Samlet har kommunerne de sidste 5 år udbudt 1800 opgaver, og det er især på det tekniske område. Opgaver, der ikke før har været i udbud, vedrører 65 pct. af udbuddene på det tekniske område og 71 pct. på de resterende driftsområder. KL's undersøgelse viser også, at 28 kommuner står for 45 pct. af alle udbud på de resterende driftsområder.

Det Kommunale Kartel (DKK) har lavet en database. Databasen indeholder oplysninger om udliciteringer i Danmark siden 1996. De fire største områder for udlicitering er: veje, affald, rengøring samt spildevand og kloakservice, hvilket svarer til knap 60 pct. af de 3107 udbud i databasen. Udbud er igangværende udbud af en driftsopgave, en driftskontrakt eller anden ekstern driftsform. Endvidere kan det være en intern omorganisering som alternativ til en eventuel udlicitering. Tallet stemmer overens med kommunernes regnskabstal og KL's undersøgelse, som begge viser, at det især er de tekniske ydelser, der bliver udliciteret. Ifølge DKK's database har en femtedel af udbudene været nye opgaver - dvs. en klart lavere andel, end det fremgår af KL's data. En årsag til forskellen i nye udbud kan være, at amterne ikke indgår i KL's undersøgelse. Dette gør de i det kommunale kartels database. Amterne har en lavere udliciteringsgrad end kommunerne, jf. tabel 5.2.

Note 1: *Alle kommuner skal ifølge tjenesteydelsesdirektivet (92/50/EØF) indsende alle udbudsannoncer til EU for opgaver med en kontraktværdi på over 200.000 EUR dvs. - ca. 1,6 mio.kr.*

Note 2: *1999-udbudene er bl.a. ikke korrigeret for annullerede EU-udbud. Erfaringen fra 1996 er, at 6,3 pct. af udbudene blev annulleret.*

Note 3: *Kommunernes Landsforening, Udbud og udlicitering i kommunerne, juni 2000.*

Regnskabstallene viser, at det er ikke „sparekommuner”, der udliciterer mest. Tværtimod er det gennemsnitlige udgiftsniveau 17 pct. højere i de 10 mest udliciterende kommuner end i de 10 mindst aktive, jf. tabel 5.2. Der er ingen særlig forskel på den politiske fordeling af borgmestrene i de to grupper af kommuner.

Tabel 5.2: De 10 primærkommuner med flest private leverancer¹

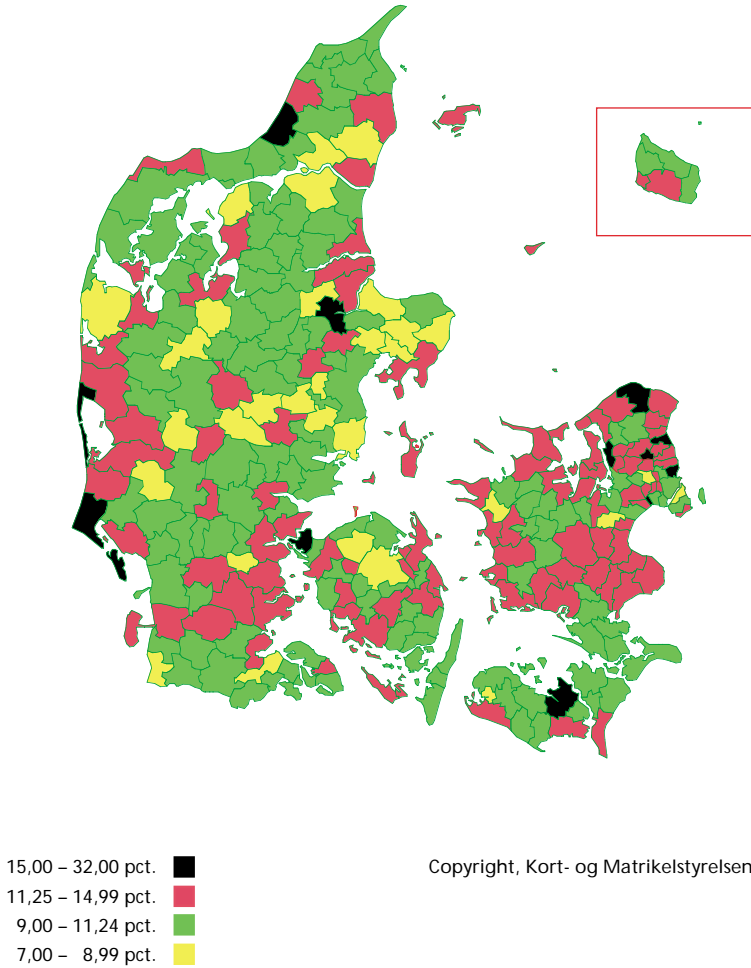
Kommune	Køb af fremmede tjenester i pct. af bruttodriftsudgifter	Bruttodriftsudgift, 1000 kr. pr. indbyggere
Farum (V)	31,5	35,8
Blåvandshuk (V)	19,8	33,4
Græsted Gilleleje (V)	19,5	26,7
Fanø (C)	18,6	29,9
Randers (S)	17,4	37,8
Sakskøbing (S)	17,2	27,7
Gentofte (C)	17,0	31,4
Hørsholm (C)	16,7	30,6
Frederikssund (S)	16,1	32,8
Vallensbæk (C)	15,6	27,6
De 10 primærkommuner med færrest private leverancer		
Dronninglund (V)	7,1	26,3
Odder (S)	7,2	25,5
Midtdjurs (C)	7,4	25,9
Fjends (V)	7,6	23,8
Nakskov (F)	7,7	36,1
Åskov (V)	7,9	26,0
Aulum-Haderup (V)	7,9	25,6
Ramsø (S)	8,0	27,6
Søndersø (S)	8,1	26,0
Rønde (A)	8,1	25,4

Anm.: I parentes er for hver kommune anført borgmesterens partitilhørsforhold.

Note 1: Frederiksberg har en andel af private tjenester på 7,8 pct., men fordi kommunen også er et amt, er der set bort fra denne. Rønde Kommune indgår i stedet som den 10. kommune.

Figur 5.2 viser et Danmarkskort over primærkommunernes køb af fremmede tjenester.

Figur 5.2: Kommunernes køb af fremmede tjenester



Kommunerne køber flest fremmede tjenester på det tekniske område, jf. tabel 5.3. Og især amterne køber med en andel på 64 pct. en stor del af de tekniske opgaver privat.

Table 5.3: Kommunernes køb af fremmede tjenesteydelser i pct. af driftsudgifterne, 1999

	Kommuner	Amter	Kbh./Frb.	I alt
Teknik og miljø	49,6	64,1	37,5	49,0
Vejvæsen	32,6	59,3	29,3	38,7
Administration	18,2	18,6	21,0	18,6
Forsyningsvirksomhed	15,3	5,9	22,3	16,9
Undervisning og kultur	6,2	5,5	4,6	5,9
Sygehusvæsen	-	5,6	0,0 ¹	4,9
Social- og sundhed	4,3	3,6	6,7	4,4
I alt	11,3	7,3	10,8	10,1

Anm.: Køb af fremmede tjenesteydelser består af henholdsvis driftsudgifter til entreprenør og håndværksydelser og øvrige tjenesteydelser (art 45 og 49). Bruttodriftsudgifterne er opgjort efter hovedart 1-4, og dermed indgår overførsler mv. ikke.

Note 1: Sygehusområdet er lagt ud i Hovedstadens Sygehusfællesskab, hvorfor der er en lav andel for København og Frederiksberg kommune på dette område.

Kilde: Det kommunale regnskab 1999, Danmarks Statistik.

På det administrative område er andelen med 19 pct. også relativt høj. På de 3 områder undervisning- og kultur, social- og sundhed og sygehusvæsen køber kommunerne kun omkring 5 pct. af ydelserne privat.

Table 5.4: Køb af fremmede tjenester i pct. af driftsudgifter for kommuner og amter, 1991-1999

	1991	1993	1995	1997	1999
Teknik og miljø	43,2	44,5	47,8	47,5	49,0
Forsyningsvirksomhed	10,6	16,2	17,2	17,6	16,9
Vejvæsen	39,2	40,8	42,8	38,6	38,7
Undervisning og kultur	5,8	5,4	5,4	5,7	5,9
Sygehusvæsen	4,0	4,1	3,8	4,1	4,9
Social og sundhed	3,9	3,3	3,8	4,1	4,4
Administration mv.	16,0	17,0	17,4	17,8	18,6
I alt	9,1	9,3	9,8	9,8	10,1

Anm.: Køb af fremmede tjenesteydelser består af driftsudgifter til entreprenør og håndværksydelser og øvrige tjenesteydelser (art 45 og 49). Bruttodriftsudgifterne er opgjort efter hovedart 1-4, og dermed indgår overførsler mv. ikke.

Kilde: PLS Consult, Erfaringer med udlistering i kommuner og amter for 1991, 1993 og 1995. Egne beregninger baseret på kommunale regnskabstal for 1997 og 1999, Danmarks Statistik.

Primærkommunerne i Danmark og Sverige ligger på nogenlunde samme niveau i køb af eksterne - offentlige og private - tjenester.

Det er ikke muligt at sammenligne direkte med de svenske primærkommuners køb af *private* tjenester, fordi der er forskellige opgørelser i de kommunale regnskaber. I modsætning til i Danmark indgår private og offentlige leverandører på samme konti i det svenske regnskabssystem. Man kan ikke aflæse deres indbyrdes volumen direkte af regnskaberne. Det er derfor en skønsmæssig opgørelse af de svenske primærkommuners køb af private tjenesteydelser. Svenske primærkommuner har et samlet køb af private tjenester på 9,4 pct. af driftsbudgettet. Tallet er uddraget af en spørgeskemaundersøgelse fra det Svenske Kommuneforbund¹⁴, men vedrører alene større opgaver, som har været sendt i udbud.

Tallet undervurderer de svenske primærkommuners køb af private tjenester. For at få et tal for samtlige private leverancer må de 9,4 pct. derfor forhøjes med en andel af 5,6 pct. point, som ifølge de svenske kommuneregnskaber vedrører mindre opgaver og underleverancer. Denne post var ikke omfattet af spørgeskemaundersøgelsen, hvorfor der ikke kan siges noget præcist om fordelingen mellem hhv. private og offentlige leverandører.

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen fra Svenske Kommuneforbund, at svenske kommuner udliciterer mere end de danske på de bløde områder. Danske kommuner har udliciteret ca. 5 pct. af området, mens svenske kommuner har en udliciteringsgrad på i hvert fald 10 pct.

Det er et politisk spørgsmål, om man skal konkurrenceudsætte de bløde områder i samme omfang som i Sverige. Ifølge KL's undersøgelse omtalt i boks 5.1 forudser kommunerne selv, at konkurrencen vil blive øget inden for de typer af opgaver, hvor udbudsredskabet i dag bliver mest anvendt, nemlig de tekniske områder og hjælpefunktioner.

Det er også sandsynligt, at det administrative område i fremtiden bliver konkurrenceudsat i højere grad, netop fordi der her er ved at blive skabt et velfungerende privat marked, som der har eksisteret i mange år på det tekniske område.

En gennemgang af danske og udenlandske undersøgelser af *effekten* af udbud viser, at der er meget forskellige erfaringer. En sammenligning og generalisering er endvidere behæftet med en betydelig metodeusikkerhed. For det første kan de enkelte vurderinger være foretaget på forskellige grundlag, fx mht. om de ekstra-

omkostninger, der følger af et udbud, er medregnet. For det andet kan det være svært at adskille effekten af udbudet fra ændringer i markedsstrukturen.

Erfaringerne er spredte, og nogle af dem er gjort på baggrund af, at virksomheder har ønsket at komme ind på markedet, og derfor har afgivet et tilbud med urealistiske priser, hvilket kan have givet gevinster, som ikke vil være mulige at opnå på længere sigt. Endvidere kan opgavens karakter have betydning for, hvor stor effekt et udbud kan give. De refererede erfaringer i boks 5.2 dækker især tekniske ydelser og hjælpefunktioner til kerneydelser. Spørgsmålet er, om udbud af bløde ydelser, som er sværere at beskrive, vil give de samme effekter, som på de tekniske områder. Effekten kan ud over at være afhængig af, på hvilket marked udbuddet bliver foretaget, være afhængig af, hvilke aktører og hvor mange der byder i de konkrete situationer.

Boks 5.2: Undersøgelser af besparelses- eller forbedringspotentialet ved udbud

- ▲ En rapport udarbejdet for Indenrigsministeriet af PLS Consult i 1997 viser besparelser på 10-20 pct. ved hovedparten af de undersøgte sager - bl.a. busdrift og rengøring.
- ▲ Kommunernes Landsforenings rapport fra 2000, *Udbud og udliciteringer i kommunerne* viser, at der i cirka halvdelen af tilfældene er registeret besparelser.
- ▲ Savas opregner i *Privatization and public-private partnerships*, kap. 6, en lang række studier af udlicitering af offentlig service i forskellige byer, lande og områder. En type studier viser besparelser på mellem 20 - 32 pct., andre mellem 13 - 80 pct.
- ▲ Christoffersen, Paldam og Würtz viser rapporten *Public versus private production*, at omkostningerne ved skolerengøring i gennemsnit reduceres med 29 pct. ved at udlicitere.
- ▲ PLS Consult rapporten, *Utværdering af upphandling i konkurrence i Stockholms stad* beskriver, hvordan Stockholm har sparet 10,8 pct. ved at udlicitere. Besparelserne er 38 pct. ved madleverancer og 10 pct. på plejehjemsdrift, ældreboligere etc. Det billigste tilbud er blevet fravalgt ved hver tredje udlicitering.
- ▲ PLS Rambølls rapport fra 2000, *Effektivitet gennem konkurrence. Udbud af velfærdsservice - hvad gør leverandøren anderledes*, viser, at konkurrenceudsætning kan føre til effektivitetsgevinster i form af lavere omkostninger og forbedret service og kvalitet.

- ▲ De interview, Konkurrencestyrelsen har lavet på baggrund af cases, viser en effekt af udbud på over 15 pct. bl.a. på det administrative område. Store besparelser er opnået, når kontraktfornyelsen bliver sendt i udbud, efter at opgaven hidtil har været varetaget af en lokal leverandør uden et egentligt udbud,
- ▲ Christoffersen og Paldam har i *Markets and Municipalities. A Study of the Behaviour of the Danish Municipalities*, 1998, sammenfattet effekterne af udbud i 50 undersøgelser dækkende 5 lande. I gennemsnit er der på forskellige offentlige områder sparet 30 pct. af de hidtidige udgifter, (jf. *Konkurrencedegørelse 1999*, kap. 5).
- ▲ *Konkurrenseutsetting av kommunal virksomhet, rapport fra de nordiske konkurrensemyndigheder*, 1998, viser, at udbud af renovation og ældrepleje leder til store besparelser uden, at kvaliteten bliver dårligere.
- ▲ Kommunernes landsforenings rapport fra 2001 *Udbud og udlicitering på de tekniske områder*, viser besparelser på 11-15 pct. i 18 pct. af udbudene. I mere end 16 pct. af de undersøgte udbud, er der besparelser på 25 pct., medens der i halvdelen af tilfældene ikke blev registreret regnskabsmæssige besparelser.

5.3 KOMMUNALE SAMARBEJDER

Konkurrence og udbud er ikke et mål i sig selv, men alene et middel til bedre udnyttelse af samfundets ressourcer. Et interessant spørgsmål er derfor, om effektiviteten kan øges på andre måder, herunder ved et udbygget samarbejde mellem kommunerne.

Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning bliver der undertiden sat spørgsmålstejn ved om de nuværende kommunegrænser er hensigtsmæssige for kommunernes opgavevaretagelse. Er små kommuner store nok til at producere ydelser til lave omkostninger og tilfredsstillende kvalitet,¹⁵ og er kommunerne effektive nok i deres opgaveløsning?

To undersøgelser¹⁶ af mulige stordriftsfordele i kommunal produktion konkluderer, at omkostningerne pr. enhed er faldende med stigende kommunistørrelse på områderne: folkeskole, børnepasning, vejvæsen og administration. Det er især for de små kommuner, sammenhængen gør sig gældende, og på det administrative område stordriftsfordelene er tilstede.

¹⁵ Lundtorp, S., *Kommunalt samarbejde – Hvorfor og hvorfor ikke?*, 2000.

¹⁶ Houlberg, K., *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem, og hvor store er de?*, 2000 og *Indenrigsministeriet, Den kommunale sektor – Størrelseseffekter i den kommunale sektor*, 2000.

Kommunen har det problem til forskel for private virksomheder, at markedet på forhånd er fastlagt ved kommunegrænsen. Kommunerne kan ikke vælge at starte en 10. klasse op i nabokommunen for at kunne udnytte kapaciteten bedre. Problemet for den enkelte kommuner er altså manglende stordriftsfordele, fordi det kan være svært at opnå overensstemmelse mellem kapaciteten af produktionsfaktorer og efterspørgslen.¹⁷

En mulig løsning er at lægge kommuner sammen, men de omtalte undersøgelser viser også, at den optimale kommunestørrelse er afhængig af sagsområdet. En anden løsning er samarbejder eller handel mellem kommunerne om opgaverne.¹⁸

Øget brug af samarbejder eller handel mellem kommuner kan bidrage til at effektivisere opgavevaretagelsen, når der ikke eksisterer et velfungerende privat marked for de ydelser, kommunerne leverer. På længere sigt opnår kommunerne erfaring i ekstern kontraktstyring, og har derfor lettere ved at foretage en egentlig markedsprøvning.

Overordnet er der to typer af kommunale samarbejder, nemlig samarbejder med selvstændig juridisk enhed og uden selvstændig juridisk enhed.¹⁹

Samarbejder med selvstændig juridisk enhed er for det første kommunale fællesskaber, der skal godkendes efter den kommunale styrelseslovs § 60. For det andet andre selskabsformer, dvs. fælleskommunale selskaber, som ikke kræver godkendelse efter § 60, og selskaber oprettet under særlovgivning, fx Hovedstadens Sygehusfællesskab. Disse samarbejder er oftest en form for in-house produktion. Det er derfor ikke umiddelbart samarbejder, hvor der er tale om et interkommunalt marked med handel mellem kommunerne, fordi leverandør og kunde forholdet er låst fast. Hvis fællesskabet udfører en opgave for en ikke-deltagende myndighed, er der dog tale om handel på et interkommunalt marked.

Samarbejder uden selvstændig juridisk enhed er for det første betjeningsoverenskomster²⁰, hvor en kommune stiller faciliteter til rådighed for andre kommuner. For det andet kan der være tale om opgaver udført efter lov 378 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myn-

¹⁷ Lundtorp, S., *Kommuners bæredygtighed – stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde*, 2000.

¹⁸ *Samarbejder på de bløde områder er ikke omfattet af EU-udbudsdirektiverne.*

¹⁹ Lundtorp, S., *Kommunalt samarbejde – Hvorfor og hvorfor ikke?*, 2000.

²⁰ *En betjeningsoverenskomst skal godkendes af tilsynsmyndighederne, hvor der bliver afgivet kompetence fra kommunalbestyrelserne, og hvor aftalen ikke kan opsiges inden for 2-3 år.*

digheder. Loven er fra 1995 og udvidede kommunernes mulighed for at sælge ydelser til andre offentlige myndigheder med henblik på en bedre udnyttelse af eksisterende ressourcer. Når opgaven har en værdi, der overstiger 1,6 mio. kr., skal opgaven dog i udbud, så private også har mulighed for at byde på opgaven.

Det er samarbejder uden selvstændig juridisk enhed, som i det følgende indgår i vurderingen af kommunernes „indre marked”²¹.

Amter, kommuner og kommunale fællesskaber udfører årligt opgaver for ca. 3 mia. kr. for hinanden på dette indre marked, jf. tabel 5.6. Det svarer til kun lidt over 1 pct. af driftsbudgettet.

Tabel 5.6: Kommunale samarbejder, 1999

Udfører	Antal samarbejder	Omsætning, mio. kr.
Amter	24	2013
Kommuner	525	949
§ -60 selskaber	34	50
I alt	583	3012

Anm.: §-60-selskaber indgår i tabellen, fordi de udfører opgaver for ikke deltagende kommuner i medfør af lov-378. De 24 samarbejder i amterne dækker betjeningsoverenskomster og aftaler efter lov-378. I volumen for amterne indgår herudover behandling iht. det frie sygehusvalg. Volumen for betjeningsoverenskomster på sygehusområdet er opgjort efter art. 7.8 på funktion 4.01 i den kommunale kontoplan. De aftaler, der indgår efter lov-378, er eksklusiv aftaler, hvor ordregiver ikke er et amt, kommune eller §-60-selskab.

Kilde: For betjeningsoverenskomster, Konkurrencestyrelsen, 2000 og Danmarks statistik og for lov-378-aftaler, Indenrigsministeriet, 1999.

Uden for sygehusområdet har 458 aftaler et omfang under udbudstærsklen på 1,6 mio.kr, og 115 ligger over. Samlet udgør aftalerne over tærskelværdien 877 mio. kr., mens det samlede omfang under tærskelværdien er 135 mio. kr.

På sygehusområdet udfører amterne opgaver for hinanden for skønsmæssigt små 2 mia. kr., hvilket er næsten 3 pct. af amternes bruttodriftsudgifter.²²

Ses der bort fra omfanget af det frie sygehusvalg, er det undervisning og kulturområdet, der er mest samarbejde på, jf. tabel 5.7. Dernæst følger social- og sundhedsområdet, med undervisning af voksenudlændinge og pleje og omsorg af ældre og handicappede. Samlet udgør disse to områder knap 50 pct. af samarbejdet på social- og sundhedsområdet.

²¹ Undersøgelsen omfatter også samarbejder, der har et udtrykkeligt lovgrundlag, som fx på skatte- og inkasso-området.
²² Eksklusiv Hovedstadens Sygehusfællesskab, fordi størstedelen af fællesskabets volume er fra Rigshospitalet, som stort set kun har lands- og landsdelsfunktioner. Disse er ikke omfattet af det frie sygehusvalg.

Tabel 5.7: Kommunale samarbejder efter område, 1999

Hovedfunktion	Antal samarbejder	Omsætning, mio. kr.
Teknik og miljø	98	134
Forsyningsvirksomhed	35	36
Vejvæsen	57	15
Undervisning og kultur	176	459
Sygehusvæsen	17	2003
Social og sundhed	154	330
Administration	46	36
I alt	583	3013

Anm.: Forskel i samlet volume fra tabel 5.6 er pga. afrunding. Volumen for betjeningsoverenskomster på sygehusområdet er opgjøret efter art. 7.8 på funktion 4.01 i den kommunale kontoplan. De aftaler, der indgår efter lov 378, er eksklusiv aftaler, hvor ordregiver ikke er et amt, kommune eller §-60-selskab.

Kilde: For betjeningsoverenskomster, Konkurrencestyrelsen, 2000 og Danmarks Statistik. Lov 378-aftaler, Indenrigsministeriet, 1999.

For lov 378-aftaler er der størst samarbejde på teknik- og miljøområdet både mht. omfang og antal, og derefter følger undervisnings- og kulturområdet.

Lov 378-aftaler udgør kun 7 pct. af samarbejdet på undervisnings- og kulturområdet. Betjeningsoverenskomster, som har karakter af et mere uformelt samarbejde, udgør således den største del af samarbejdet på undervisning og kulturområdet. Det er især undervisning af børn med vidtgående handicap og folkeskoleområdet, som der bliver samarbejdet om. Samlet udgør de to områder 80 pct. af samarbejdet på undervisnings- og kulturområdet.

Undersøgelsen tyder altså på, at kommunerne ikke samarbejder ret meget. Når de gør det, er det mest på de bløde områder, hvor de åbne udbud er mindst, jf. afsnit 5.2.

Ca. halvdelen af Danmarks kommuner udfører ikke opgaver for andre kommuner, medens 49 kommuner kun deltager i ét samarbejde.²³ I den anden ende af skalaen skiller Odense, Ålborg og Randers sig ud ved hver at deltage i 22-23 samarbejder. Spredningen er altså stor.

En simpel test af sammenhængen mellem antallet af samarbejder og antallet af indbyggere i kommunen viser, at antallet af indbyggere i en kommune kan for-

23

Der tænkes på opgaver, udført i medfør af L. 378 samt betjeningsoverenskomster, men ikke på opgaver, kommuner udfører for hinanden i medfør af anden lovgivning.

klare 18 pct. af variationen i antallet af opgaver, som kommunerne udfører for andre. Dvs. en forholdsvis lille forklaringsgrad, hvilket understreger, at der er et betydeligt potentiale for øget samarbejde mellem kommunerne.

Vurderet ud fra et effektivitetshensyn kan det forekomme lige så uheldigt, at kommunerne ikke samarbejder mere, som at de ikke har udliciteret en større del af driften til private. I betragtning af den meget store spredning mellem kommunerne må der således vurderes at være et potentiale for udvidelse af kommunernes „indre marked” med et milliardbeløb.

Boks 5.3: Undersøgelser af kommunale samarbejder

- ▲ Kommunernes Landsforening har i rapporten *Nye kommunale samarbejder i Danmark*, 2000, konkluderet, at der i løbet af de sidste par år er etableret mange samarbejder, der har et langsigtet og strategisk præg. I 1999 har 66 kommuner fordelt på 18 kommunegrupper indgået - eller planlægger at indgå i - forpligtende aftaler med hinanden. Det er især på det administrative område der bliver samarbejdet - fælles skatteforvaltning, fælles indkøbsfunktion, og en samlet indsats om specialiseret sagsbehandling for fx beboerklagenævn, skatteankenævn. Samarbejdsområder der er under udvikling er børneområdet.
- ▲ Nyhedsmagasinet „Danske Kommuner” har i 1999 lavet en skønsmæssig opgørelse over omfanget af kommunale samarbejder.¹ Undersøgelsen dækker alle forpligtende samarbejder, der er indgået indenfor det seneste år. Undersøgelsen konkluderer, at der er en stigende samarbejdsaktivitet på flere områder, herunder områder der ikke tidligere har været samarbejder på, såsom skat og flygtninge.
- ▲ Konkurrence styrelsens undersøgelse viser, at 137 primærkommuner i 1999 har samarbejdet med en eller flere (amts)kommuner om 525 aftaler (inkl. Lov-378-aftaler). Undersøgelsen viser altså umiddelbart en større samarbejdsaktivitet end KL's undersøgelse. Dog er det meget forskellige opgørelsesgrundlag, hvorfor antallet af samarbejder ikke kan sammenlignes.²

Note 1: Lundtorp, S., *Kommunalt samarbejde - Hvorfor og hvorfor ikke?*, s. 82-83, tabel 5.2., 2000.

Note 2: *Praktiske samarbejder indgår fx ikke i KL's undersøgelse.*

Prisfastsættelsen på det interkommunale marked

Hvis det kommunale samarbejde skal udbygges, er det vigtigt, at markedet ikke er lukket for andre, og at fordelene ved samarbejdet både kommer de udførende og de bestillende kommuner til gode. Det er derfor vigtigt, at priserne afspejler omkostningerne.

Konkurrencestyrelsen har bl.a. derfor spurgt kommunerne, om betalingen for opgaverne er beregnet ud fra de samlede omkostninger ved samarbejdet.

Tabel 5.8: Omkostningskalkulation

Kalkulationsmetode	Antal	Pct.
Fuld betaling	259	44
Lavere betaling	150	26
Andre ¹	174	30
I alt	583	100

Anm.: Tabellen viser, om betalingen for samarbejdet svarer til eller er lavere end de samlede omkostninger. Samlede omkostninger er alle direkte og indirekte omkostninger plus kapitalomkostningerne. De 167 aftaler, som er lov 378, indgår i tabellen under fuld betaling. De aftaler, der indgår efter lov 378, er eksklusiv aftaler, hvor ordregiver ikke er et amt, kommune eller §-60-selskab. Sygehusområdet indgår ikke i tabellen.

Note 1: „Andre” er aftaler, som det ud fra besvarelsen ikke er muligt at sige noget om med sikkerhed.

Kilde: For betjeningsoverenskomster, Konkurrencestyrelsen, 2000. Lov 378-aftaler, Indenrigsministeriet, 1999.

Kommunerne har i 44 pct. af samarbejderne indregnet alle omkostningerne i prisen, mens der i 26 pct. af samarbejderne har været en betaling, som er lavere end de samlede gennemsnitlige omkostninger, jf. tabel 5.8.

Det generelle indtryk af kommunernes svar er, at det ikke har været naturligt for kommunerne at beregne en pris ud fra alle omkostninger. Dette er i tråd med det kommunale budget- og regnskabsystem, som ikke hidtil har indeholdt beregnede udgifter som f.eks. forrentning og afskrivninger. Budget- og regnskabsystemet har således tidligere alene været baseret på afholdte udgifter, dvs. udbetalinger og ikke på reelle omkostninger.

En anlægsudgift blev fx straks afskrevet fuldt ud i det regnskabsår, den bliver afholdt, mens materialer ikke nødvendigvis bliver brugt i det regnskabsår, hvor de er indkøbt. Der er derfor stor sandsynlighed for, at mange af de aftaler, der ligger i gruppen „andre”, jf. tabel 5.8, også har en pris, der er sat for lavt.

Fx har en regnskabsførende kommune for en fælles lægeordning fastsat prisen ud fra løn til læge, uddannelse og kørsel, mens lokaler, vand og varme ikke

indgår i prisen. Derudover er der afsat en procentandel af budgettet til administration af ordningen, men beløbet dækker langt fra, hvad revisionen af ordningen koster.

Når kommunerne ikke tager højde for kapitalomkostninger og overhead, opstår der for det første mulighed for overførsler mellem kommunerne, der ikke kan begrundes forretningsmæssigt. Sliddet på fx en bygning, som en kommune stiller til rådighed for et samarbejde, bliver en skjult omkostning, som kommunen ikke tager betaling for. I længden betyder dette en anlægsudgift for kommunen, som kommunens borgere kommer til at betale. For det andet bliver det interkommunale marked et lukket marked, hvor private leverandører ikke har mulighed for at deltage på lige vilkår, fordi priserne ikke afspejler de reelle omkostninger.

På sygehusområdet er denne problemstilling især udtalt. Sygehusområdet er i sig selv et interkommunalt marked, som skønsmæssigt udgør 2 mia. kr., jf. tabel 5.6. Kalkulationsgrundlaget for taksterne på det frie sygehusvalg er de direkte udgifter, dvs. der indgår ikke udgifter til leasing, forrentning og afskrivning.²⁴ Der er således ikke incitamentet til at udføre tjenester på tværs af amterne. Og omvendt vil et amt, der efterspørger tjenester uden for amtet, ikke have nogen fordel ved at benytte de private sygehuse pga. forskellen i prisniveauet.²⁵

Underprissætningen afskærer således private leverandører fra at deltage i udviklingen af arbejdsprocesserne inden for sygehusvæsenet og byde på de opgaver amterne udfører for hinanden. Et sådant udviklende samspil, ville kunne gennemføres i en bestiller-udfører model, hvor det offentlige fortsat fastlægger indsatsområder og volumen.

Der bør dog også tages hensyn til, at det offentlige sygehusvæsen kan miste kvalificeret arbejdskraft, hvis private sygehuse får en mere fremtrædende rolle. Omfanget af et offentligt/privat samarbejde må derfor fastlægges under hensyn til risikoen for, at nye aktører på markedet kan udløse en lønkonkurrence om bestemte medarbejdergrupper.

Når kommuner samarbejder vil det være en samfundsøkonomisk fordel, hvis de solgte til de fulde omkostninger plus en passende avance. Efter lov 378 - og i lov om offentlige veje - skal betalingen for opgaven mindst dække de samlede

²⁴ Sundhedsministeriet, *Takstsystem 2000 vejledning*, kap. 3, 2000
²⁵ Amtsrådsforeningen, *Private betalingsygehuse*, kap. 7. s. 46, 1990.

omkostninger, dvs. direkte og indirekte omkostninger plus kapitalomkostningerne. Der er altså i dag mulighed for, at kommuner kan beregne sig avance for at udføre en opgave for en anden offentlig myndighed. Lov 378 har dog ikke fået nogen stor udbredelse. I 1999 har 46 amter, kommuner eller kommunale fællesskaber udført opgaver, der må antages at være omfattet af loven, for 109,3 mio. kr.²⁶

I 1997 blev der igangsat et udviklingsarbejde på budget- og regnskabsområdet, der bl.a. skulle tilgodese behovet for at gøre de kommunale aktiviteter sammenlignelige med private virksomheders - både for at afdække konkurrencemæssige forhold på områder, hvor private potentielt kunne udføre opgaven, og for at sætte fokus på omkostningsbevidstheden i den kommunale sektor. Dette arbejde resulterede i Indenrigsministeriets betænkning nr. 1369 fra januar 1999 om det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommunerne og amtskommunerne.

Med implementeringen af forslagene fra betænkning nr. 1369, der blev tiltrådt af regeringen og de kommunale parter i de økonomiske aftaler i juni 1999, skabes der nu mulighed for at inddrage omkostninger i det udgiftsbaserede regnskabsystem ved:

- ▲ Konto til omkostningsregistrering.
- ▲ Registrering af indtægter og udgifter på institutionsniveau for daginstitutioner, folkeskoler og gymnasier.
- ▲ En kommunal statusopgørelse for fysiske aktiver.

Sammen bevirker disse nye tiltag således, at kommunerne har mulighed for at foretage omkostningskalkulationer i det kommunale regnskabssystem, der inddrager kapitalomkostninger og viser, hvad de enkelte aktiviteter koster. Disse initiativer vil blive fulgt op med vejledninger - optaget i budget- og regnskabsystemet for kommuner og amtskommuner - i omkostningskalkulation m.v.

Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at for at skabe større gennemsigtighed ved omkostningskalkulationen bør det tilstræbes, at kommunerne inden for en årrække går over til at anvende et omkostningsregnskab. Det blev besluttet i de kommunaløkonomiske aftaler mellem regeringen og de kommunale parter i juni 1999, at det - med undtagelse af forsyningsområdet - for det første i en periode skal være frivilligt for kommunerne, om de vil oprette en status for fysiske aktiver. Og for det andet at benytte kontofaciliteterne under den nye

hovedart 0 til at foretage omkostningskalkulationer. Det blev endvidere besluttet, at der tre år efter ikrafttrædelsen skal foretages en evaluering. Der vil herefter blive taget stilling til, hvordan registreringen af omkostninger og fysiske aktiver fremover skal ske, herunder om registreringen skal være frivillig eller obligatorisk.

Det bør endvidere accepteres generelt, at den udførende kommune kan indregne en avance i omkostningerne. Det hævdede „hvile-i-sig-selv” princip har rod i den kommunale forsyningssektor, og bør ikke automatisk overføres på andre forhold. Der synes imidlertid at være en opfattelse i kommunerne af, at man ikke må fravige denne norm. Denne opfattelse er der imidlertid ikke juridisk baggrund for.²⁷

Hvis det bliver normalt at acceptere priser, der giver en vis - selvsagt rimelig - avance, vil der blive større incitament til at udføre opgaver for andre kommuner, hvilket kan øge samarbejdet. Dertil kommer, at en planlagt avance er hensigtsmæssig i de ikke sjældne tilfælde, hvor der løber uforudsete udgifter på.

5.4 KVALITET Gennem KONKURRENCE

Der har i dagspressen i foråret 2001 været en række eksempler på udliciteringer med efterfølgende kvalitetsproblemer. En god politisk styring af den offentlige service forudsætter imidlertid fastlæggelse, måling og styring af kvaliteten, også når opgaven bliver holdt in-house.

Det kan være svært og tidkrævende første gang at beskrive de ønskede resultater og kontrollen heraf, men det er næsten altid en god ide at gøre det, uanset om opgaven bliver konkurrenceudsat eller ej. For veldrevne kommuner er arbejdet med at tilrettelægge et udbud, og herunder lave præcise kravspecifikationer, derfor ikke i sig selv ressourcekrævende eller en barriere for at konkurrenceudsætte kommunale opgaver.²⁸ Det har de interviewede kommuner bekræftet - både i forhold til EU-udbud og til nationale udbud.²⁹

Ser man på kommunernes evne til at styre processen ved udbud, viser tal for perioden 1996-1999, at der over perioden er kommet forholdsvis færre sager for

²⁷ Jf. Heide-Jørgensen, *Den kommunale interesse, kapitel 10, og princippet i lov 378.*

²⁸ *EU opererer dog med nogle lange tidsfrister, men fristerne er p.t. under revision. Kommissionen har foreslået frister, der typisk vil blive kortere.*

²⁹ *I KKLs rapport Udbud og udlicitering på det tekniske område, februar 2001, angives det, at vanskelighederne med at formulere krav til service og kvalitet er en af de største barrierer for udbud. Det tyder på, at opgaven ofte først bliver beskrevet ifm. et udbud.*

Klagenævnet for Udbud. Det er et udtryk for, at kommunerne er blevet dygtigere til at tilrettelægge udbudsprocessen.

Det vil dog hjælpe de kommuner, der ikke har rutine i udbudsstyring, at udbudsdirektiverne bliver forenklet og derved bliver lettere at følge, jf. kapitel 10.

Priskonkurrence og kvalitetskonkurrence

Af debatten i medierne kan man få det indtryk, at det automatisk må gå ud over kvaliteten, når man udbyder en opgave i priskonkurrence. Dette beror på en misforståelse.

Når tildelingskriteriet er „laveste pris”, skal kvaliteten være lagt fast i udbudsbetingelserne. Alle tilbudsgivere skal leve op til dette niveau. Selv i en ren priskonkurrence kan kommunen altså lægge sig på et på forhånd valgt højt service-niveau. Men ofte er det ikke klart, hvilken kvalitet udbyder ønsker, fordi fokus har været på prisen.

I en kommentar til den nye rapport fra KL, Udbud og udlicitering på det tekniske område, februar 2001, udtalte formanden for den Kommunaltekniske forening, at „der ved et udbud meget let kan ske en glidning i serviceniveauet, fordi man i forbindelse med udliciteringen beskriver nogle idealtilstande, som i virkeligheden er bedre end dem, man hidtil har haft i kommunen. Derfor bliver det i nogle tilfælde dyrere at få løst opgaverne efter et udbud”.³⁰

Udbyderen bør ikke i detaljer fastlægge arbejdsgangene. Leverandøren kan tilføje opgaven nye indfaldsvinkler eller særlig ekspertise. Det kan være den vigtigste grund til at lægge opgaven ud, hvad enten det er tekniske eller intellektuelle tjenester.

Beskrivelsen af opgaven i udbudsmaterialet kan udformes som tilstandskrav. Dermed bliver der frihed til at vælge metode o.l. På rengøringsområdet er dette hjulpet på vej af vedtagelsen af den nordiske rengøringsstandard DS/INSTA 800:2000, jf. boks 5.4.

Boks 5.4: En rengøringsstandard

Standard DS/INSTA 800:2000 er et fælles målesystem til at vurdere rengøringskvaliteten. Det er den første egentlige servicestandard på området. Den er blevet til i et samarbejde mellem repræsentanter for rengørings-selskaber, arbejdsgiverforeninger, arbejdsmiljøinstitutter og fagforeninger i Danmark, Norge og Sverige.

Standarden bygger på to hovedprincipper: visuel kontrol og objektive målinger. Man kan så vælge enten at benytte det ene eller andet princip eller en blanding af begge. Standarden dækker alle bygningstyper og kan både bruges til fastlæggelse af en ønsket kvalitet og til kontrol af den opnåede rengøringskvalitet.

Der er lagt seks forskellige kvalitetsniveauer. Hvert niveau er defineret ved en række udfaldskrav som udtryk for, hvor mange samlinger af urenheder, der må være efter rengøring. Man ser også på, om det er tilgængelige eller svært tilgængelige steder, på lokalets størrelse og type af urenheder.

Også på mere sammensatte ydelser kan det gavne udbyderen at begrænse sig til at beskrive det resultat/den tilstand, man ønsker, og den løbende kontrol hermed, jf. boks 5.5.

Boks 5.5: Udlicitering af ældrepleje

En kommune erfarede efter at have udliciteret en stor del af ældreplejen, at beskrivelsen af de enkelte serviceydelser stik imod intentionerne hindrede leverandøren i at „produktudvikle“, fordi den opstillede detaljerede krav til arbejds-gangene. Operatøren havde ikke råderum til at udføre opgaverne på en anden måde og heller ikke mulighed for at udvikle nye metoder til at udføre ydelserne på. Problemet kan undgås, hvis man bruger tilstandskrav fremfor udførelseskrav.

KPMG konkluderer endvidere i en ny rapport³¹ for Finansministeriet, at mulighederne for at styre leverandøren ikke er udtømt fordi, at opgaven ikke lader sig specificere på forhånd. I stedet for at normere arbejdsprocessen kan ordregiveren lægge en standard i form af krav til kompetencen hos den arbejdskraft, der skal sættes ind på opgaven, og sikre et grundlag for løbende inspektion og dialog.

Konkurrencestyrelsens interviews med udvalgte kommuner har vist, at selv komplekse opgaver har vist sig egnede til udbud, jf. boks 5.6-5.8.

Boks 5.6: Udbud af revision

Ved intellektuelle tjenesteydelser som *revision* er det ofte i kommunens interesse at anlægge en anden prioritering end en ren prisbetragtning. Tilbudsgiverne fik valgfrihed på to måder.

Dels lagde kommunen op til, at tilbudsgiverne skulle konkurrere om at tilbyde det højeste serviceniveau.

Dels hverken kunne eller ville kommunen gå ind og regulere, *hvordan* ydelsen skulle præsteres. Kommunen overlod den praktiske side til tilbudsgiverne og fokuserede på det resultat, der blev lovet.

Kommunen fik herved tilført ny viden gennem udbudet

Også ved senere udbud kan man lade tilbudene forme opgaverne.¹ Alternativet ville være, at man måtte beskrive/dechifre opgaven i den hidtidige form. I den konkrete case ville det heller ikke være hensigtsmæssigt, fordi revision ikke er en statisk ydelse, men en dynamisk tjenesteydelse, der udvikler sig meget i disse år. Gennem den udvidede forvaltningsrevision skal revisoren udover kvalitetskontrollen også tage sig af anbefalinger og pege på u hensigtsmæssigheder i den daglige forretningsgang.

I casen valgte man den hidtidige leverandør, men der var kommet et bedre produkt til en forholdsmæssig billigere pris.

Note 1: Udover udtrykelige mindstekrav fastsat i udbudsmaterialet.

Boks 5.7: Udbud af forsikring

Mange kommuner deler deres forsikringsportefølje op for at sikre størst mulig konkurrence om de enkelte ydelser, ikke mindst på prisen. I nogle udbud er der sparet op til 40 pct. En kommune mente imidlertid, det kunne være svært at opbygge rutiner for at anmelde skader til flere forskellige selskaber, og ønskede ikke at opdele forsikringerne. Den brugte i stedet som et konkurrenceparameter, om der kunne skabes on-line forbindelse fra hver institution til sagsbehandlingen i forsikrings selskabet.¹

Note 1: Normalt anbefaler Konkurrencestyrelsen dog, at offentlige kontrakter bliver opdelt for at give mindre virksomheder mulighed for at byde.

Boks 5:8 Hjemmepleje

En kommune forberedte udlicitering af hjemmeplejen i et distrikt. Forberedelsen var en statusrapport over det hidtidige serviceniveau lavet ud fra et edb-registreringssystem, der anvendte standard-funktionsbeskrivelserne Fælles Sprog.¹ Det var skrevet ind i kontrakten, at den eksterne leverandør skulle bruge det samme system for, at kommunen skulle undgå dobbeltarbejde, når den indberettede. Kommunen fik herved grundlag for at fastsætte krav til det forventede kvalitetsniveau efter udliciteringen.

Formålet med udliciteringen var ikke at spare penge, men derimod at få bedre kvalitet i opgavevaretagelsen.

Leverandøren skulle føre log-bog for målopfyldelsen og betale bod for dårlig service. Kommunen kom også på uanmeldte kontrolbesøg.

Note 1: Udviklet af kommunernes Landsforening.

Når et udbud skal fornys, giver det naturligt anledning til at vurdere, om man hidtil har lagt sig på det rigtige serviceniveau.

Boks 5.9: Udbud af institutionsvask

Nogle af de udbud, der er gået galt, har været førstegangsudbud, hvor man alene har set på prisen. Det er indtrykket, at kommuner normalt påbegynder udliciteringer ud fra et ønske om besparelser. Det viser dette eksempel: Et udbud af *institutionsvask* havde været en ren priskonkurrence på grund af politiske sparekrav. Det viste sig dog, at der var store mangler, idet tøjet enten blev beskadiget eller ikke sorteret, hvilket gav mere arbejde på plejehjemmene. Ved det næste udbud stillede kommunen strengere krav til kvalitet og miljø. Hertil kom, at det vindende tilbud lå på et kvalitetsniveau over det krævede.

Serviceniveauet kan således fastlægges gennem konkurrencen – ud fra faste mindstekrav.

Ofte vælger kommunerne dog af politiske eller praktiske grunde selv at lægge et fast niveau, men ved siden af prisen måler man tilbud på, hvilke garantier³² tilbudsgiveren giver for at nå serviceniveauet.

Det kan være en vanskelig opgave at beskrive kvalitetsniveauet. COWI Consult har i en rapport³³ for Erhvervsministeriet beskrevet amters og kommuners erfaringer med krav- og ydelsesbeskrivelser inden for områderne vaskeriservice, kostpleje og ældrepleje. Rapporten giver anbefalinger til, hvordan man skal tilrettelægge en udbudsforretning inden for de nævnte områder. Den beskriver også, hvordan arbejdet med krav- og ydelsesbeskrivelser kan organiseres bedst.

Erhvervsministeriet er i gang med at udforme et sæt Almindelige Betingelser for levering af Serviceydelse (ABS), som forventes at ligge klar medio 2001. ABS er en standardkontrakt, der kan indgå i spillereglerne for udbud og tilbud på serviceområdet. Det kendes fx på bygge- og anlægsområdet, hvor byggeriets parter anvender AB92, ABR og ABT. Formålet med ABS er at frigøre ressourcer hos udbyderen, så der er tid til at arbejde med krav- og ydelsesbeskrivelser.

Åben konkurrence i et marked er undertiden den eneste garant for, at en opgave bliver udført bedst muligt, jf. boks 5.10.

Boks 5.10: Udbud af spildevandsslam

En lovændring om behandling og transport af spildevandsslam betød at kommunen fik en ny opgave. Den teknisk forvaltning mente, at der kun var en enkelt, udenlandsk, leverandør, der kunne løfte den ny opgave. Men da opgaven alligevel blev sendt i udbud, viste det sig, at nævnte firma slet ikke havde den nødvendige kompetence. Opgaven gik til en anden tilbudsgiver, der kunne klare kravene.

Den efterfølgende kvalitetskontrol

En rapport fra KL³⁴ viser, at på de tekniske områder bliver de fleste udliciterede opgaver leveret med den aftalte kvalitet.

Det er det generelle indtryk, at kommunerne i dag har fået den fornødne erfaring til at kunne fastlægge leverandørens rettigheder og pligter i udbudsmaterialet.

Erfaringen viser imidlertid, at dette må følges op med en løbende kvalitetskontrol.

33

Véje til bedre udbud, november 2000.

34

Udbud og udlicitering på det tekniske område, februar 2001.

Periodiske møder med leverandøren og fælles tilsyn kan give kommunen indsigt i kvaliteten af ydelserne. Det kan dog være vanskeligt at reagere overfor leverandøren, hvis kontraktkravene ikke er præcise og målbare, men alene har form af hensigtserklæringer.

Kontrakten skal derfor indeholde målepunkter, som leverandøren kan blive vurderet ud fra. Kontrollen kan bestå i, at leverandøren indberetter målopfyldelsen for de enkelte opgaver. Det kan fx registreres, hvor mange aflysninger der er ved hjemmehjælp, eller om en transport bliver afviklet inden for de aftalte frister.

Der kan også være tale om, at kommunen nogle gange i løbet af kontraktperioden afholder brugerundersøgelser. En kommune anvendte sådanne målinger i forbindelse med udbringning af mad til ældre hjemmeboende. Det er dog ikke indtrykket af interviewene, at udliciteringer fører til hyppigere målinger af brugernes tilfredshed.

Mange leverandører vil i øvrigt have systemer til kvalitetssikring indbygget i deres arbejdsgange, og netop graden af egenkontrol kan man bruge som et kriterium for valget mellem tilbudsgiverne eller tilbudene.

Præcise målekriterier bliver undertiden suppleret med en bestemmelse om, at leverandøren skal betale bod for manglende opfyldelse. Det er indtrykket af interviewene, at det er blevet mere almindeligt at indarbejde bodsbestemmelser i eksterne kontrakter, efterhånden som forholdet mellem kunden og leverandøren får et stadig mere forretningsmæssigt præg.

Et kontrolbud kan hjælpe kommunen med at vurdere, hvor gode de eksterne bud er. En borger skal have det samme serviceniveau, uanset om opgaven er i offentligt eller privat regi. Det er da vigtigt, at det interne tilbud også bruger det system til kvalitetssikring, som man ville have krævet af den private tilbudsgiver. Ellers ville det fx være skævt at forhøje de eksterne bud med følgeomkostninger i form af kommunalt tilsyn

Samfundsmæssige hensyn

For et politisk organ er det normalt at inddrage en række overordnede beskyttelseshensyn i den almindelige drift. Inddragelse af miljøhensyn spiller fx en stadig større rolle.³⁵ Sådanne hensyn kan også varetages i en ekstern kontrakt.

35

Det er dog indtrykket fra interviewene, at miljøet oftest bliver inddraget ved varekøb og ikke så ofte ved tjenesteydelser.

Boks 5.11: Miljøhensyn og EU-udbud

Ministerrådet i EU udtalte maj 1998, at udbudsdirektiverne ikke bør være til hinder for udviklingen af en politik for miljøspørgsmål og sociale spørgsmål. Den danske og den svenske regering afgav ved samme lejlighed en erklæring, der understregede, at miljøet udgør et stadig vigtigere aspekt af enhver moderne økonomisk politik. De to lande opfordrede derfor til, at man tager miljøaspekter i betragtning og integrerer dem i alle andre EU-regler, herunder udbudsreglerne. En indkøber kan også varetage visse hensyn, der ikke er snævert forbundet med selve kontraktgenstanden. Ordregiver kan fx stille krav til leverandørens transportpolitik, såfremt kørslen påvirker ordregiverens nærmiljø.

Hensynet til medarbejderne og arbejdsmiljøet vil normalt gå godt i spænd med ønsket om et højt serviceniveau, fordi et godt arbejdsmiljø motiverer medarbejderne til at levere kvalitet. Eksempelvis havde en kommune indsat en bodsbestemmelse i kontrakten, som - efter en indkørfase - blev virksom med mere en 2 pct. aflysninger på personlig pleje af ældre hjemmeboende. En sådan bestemmelse sikrer kvaliteten over for borgerne og kan motivere, at der bliver skabt et arbejdsmiljø, der er præget af lavt sygefravær.

Personalets interesser kan være varetaget lige så godt i en udlicitering som ved en intern kontraktstyring. Det er indtrykket, at besparelser ved udbud ofte ikke skyldes, at personalet går fra én overenskomst til en anden. Personalet er ofte sikret samme løn i hele kontraktperioden.

Men hvis det er et formål med en ny opgaveløsning at opnå væsentlige besparelser, vil det ofte indebære, at der skal være mindre personale. Dette gælder uanset om opgaven bliver løst internt eller eksternt. En række fagforeninger har anført, at konkurrencen har forringet arbejdsmiljøet specielt inden for rengøring og transportsektoren.

Modsat peger en rapport³⁶ fra det svenske Kommunalarbejderforbund på, at ansatte i virksomheder, der driver plejehjem o.l., finder den private ansættelse bedre end den kommunale efter et udbud. De mener, at de har fået mere ansvar og større beføjelser og variation i arbejdet. I en opfølgende analyse fra maj 2000 er konklusionen, at personalet trives lige godt i privat og offentlig ansættelse.

36

Upplevelser och erfarenheter från arbete inom äldreomsorg, 1998, og Vårdagens hjältar, maj 2000.

En af de interviewede kommuner forklarede, at man havde forventninger om, at sygefraværet ville falde, når opgaven blev gjort ekstern.

Boks 5.12: Udbud og krav til arbejdsmiljø/socialt forhold

Der er uden betydning for adgangen til at sikre arbejdsmiljøet efter et udbud, om ordregiveren giver ordren til „det økonomisk mest fordelagtige bud“ eller „laveste bud“¹.

Varetagelse af dette hensyn kan ske ved, at ordregiveren opstiller et bestemt beskyttelsesniveau som et ufravigeligt krav - et kontraktvilkår - som skal overholdes, uanset hvem der får ordren. Man konkurrerer altså ikke om at være bedst til et sådant hensyn.

Man kan også stille krav om, at leverandøren ansætter bestemte grupper af arbejdssøgende, fx langtidsløse eller handicappede, jf. prioriteringen af det „rummelige arbejdsmarked“.

Men man må ikke stille krav, der giver indenlandsk arbejdskraft en fordel frem for andre borgere i EU. Det kunne fx være krav om, at man skal ansætte medarbejdere, der er omfattet af nogle bestemte danske regler. Et sådant krav ville overtræde reglerne om ikke-diskrimination og om fri bevægelighed af varer, tjenester og arbejdskraft.

Kravene må alene angå det personale, der er beskæftiget her i landet.

Erhvervsministeriet har kortlagt i hvilket omfang, man inden for rammerne af EU's udbudsregler kan stille krav om fx ansættelse af arbejdskraft på særlige vilkår for at udføre de ønskede opgaver. En beskrivelse af disse muligheder kan findes på www.socialaftaler.dk.

Note 1: Sidstnævnte kriterium kan kun bruges, hvor der efterspørges standardvarer, eller hvor man i detaljer beskriver den ydelse/vare, udbuddet vedrører.

Regeringen har foreslået, at det bliver indarbejdet i arbejdsmiljølovgivningen, at ordregivende myndigheder skal sikre, at den udbudte opgave kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt.

Markedet

Effektivitetsgevinster gennem udbud kan man kun opnå, hvis der er et velfungerende marked for de pågældende offentlige opgaver. Der skal med andre ord være et tilstrækkeligt stort antal kompetente leverandører, som kan konkurrere om opgaverne.

Ordregivere kan ufrivilligt medvirke til at begrænse konkurrencen, hvis de udbyder store opgaver i en samlet klump uden mulighed for, at små virksomheder kan byde på delopgaver. Samlede udbud kan også påvirke tilbudene kvalitativt ved at afskære specialiserede virksomheder fra at byde.

Hertil kommer, at det ofte kan være vanskeligt selv for en erfaren udbyder at skabe konkurrence om opgaver, der hidtil udelukkende har ligget i offentligt regi, fordi der er få private leverandører med de fornødne kvalifikationer. Også i den situation kan det være en fordel at udbyde gradvist - gennem deludbud. Undertiden kan det endda være nødvendigt for ordregiveren at deltage aktivt i at danne et marked.

I Sverige og England³⁷ har offentlige myndigheder i sådanne situationer ladet medarbejdere danne virksomheder, som kan konkurrere om de opgaver, der hidtil blev løst inden for organisationen.

En anden metode til at sikre kompetence hos leverandøren, som også har været anvendt her i landet³⁸, består i, at kommunen udbyder opgaven med det vilkår, at vinderen af udbudet får pligt til at danne et fælles offentligt/privat selskab med ordregiveren, således at de hidtidige medarbejdere bliver allokert til det nye selskab.

Når kommuner tester kompetencen i private virksomheder ved udbud kan man utilsigtet begrænse konkurrencen ved at stille for store krav til dokumentationen, som virksomhederne skal præstere. Eksempelvis pegede IT-Brancheforeningen i 1995 over for Konkurrencestyrelsen på, at unge virksomheder blev holdt ude fra markedet ved at ordregivere konsekvent krævede, at årsregnskaber flere år tilbage i tiden blev indsendt.

37
38

*Refereret i KPMGs rapport for Finansministeriet, markedsdannelse og leverandørstyring, december 2000.
Jf. fx Erhvervsministeriets rapport Offentligt/privat samspil – perspektiver og barrierer, juni 1994.*

På et nyt marked som fx velfærdsområdet, hvor der er få leverandører, kan det endvidere være vanskeligt for nye virksomheder at komme ind, fordi den politiske bevågenhed gør det vanskeligt for beslutningstagerne at satse på usikrede kort. Det er således blevet anført³⁹, at kommuner på grund af „risiko-aversion” på forhånd fravælger virksomheder, der ikke allerede har et godt omdømme. Kommunerne må derfor være opmærksomme på mulighederne for at bygge på erfaringerne i udlandet - fx ved frivillige udbud i EF-Tidende - for på den måde aktivt at skabe et marked, der kan imødekomme borgernes forventninger om „value for money”.

Kvalitet med andre midler end udbud

Såfremt kommunen lader kommunalt ansat personale stå for hele opgaven, opstår spørgsmålet, hvordan man kan skabe incitament til en effektiv produktion i en sektor, der traditionelt ikke anvender markedsorienterede succeskriterier.

En effektiv offentlig sektor fremmes ved en helhedstænkning på tværs af de enkelte institutioner for at undgå lange gennemløbstider, manglende kvalitet af ydelserne og dårlig ressourceudnyttelse. Finansministeriet har i en vejledning⁴⁰ fra 1999 skrevet, at den offentlige leders væsentligste udfordring i forbindelse med effektivisering af arbejdsprocesser er at sikre, at hensynet til helheden sættes over hensynet til de enkelte enheder og funktionsområder.

Ledelsen har afgørende indflydelse på, at der ikke arbejdes for snævert inden for den funktionelle organisations rammer, fordi man så ofte lader de grundlæggende problemer uløste og sjældent opnår en effekt set fra brugernes synsvinkel.

For at opnå markante resultater må der ofte sættes spørgsmålstegn ved dele af den eksisterende organisationsstruktur. Og det er normalt ledelsen, der må påtage sig den opgave.

Ledelsen kan sikre, at menneskelige og organisatoriske aspekter ved forandringerne vurderes. Samtidig vil medarbejderne ofte opleve sammenhængende arbejdsprocesser som meningsfulde. Som nævnt af Finansministeriet kan fokus på arbejdsprocesser således bidrage til at udvikle god service og attraktive offentlige arbejdspladser.

³⁹ Scharff, J., speciale, Roskilde Universitetscenter, Markedet for ældreservice, august 2000, hvor der tillige peges på, at virksomhedernes indsats for at skabe sig et godt omdømme er "sunk costs".

⁴⁰ Finansministeriet, effektive offentlige arbejdsprocesser, november 1999.

Man effektiviserer ikke arbejdsprocesser for at få medarbejderne til at løbe hurtigere, men for at fjerne overflødige aktiviteter, koordinere de enkelte arbejds-gange og skabe rammerne for, at medarbejdernes ressourcer kan udnyttes målrettet til at skabe kvalitet for institutionens brugere.

I staten arbejdes som en generel regel med kontraktstyring, der via mål og resultatkrav skal afdække, om resultaterne står i et rimeligt forhold til indsatsen af ressourcer („noget for pengene“). Intern kontraktstyring er ikke så udbredt i kommunerne. Det er indtrykket, at det undertiden først er ved et udbud af en opgave, at der opstilles kvalitetskrav, der kan måles, og en model for at sikre kvaliteten.

Der kan være områder, hvor den politiske prioritering løbende skifter under indtryk af udefra kommende forhold, og hvor det derfor kan være vanskeligt at styre gennem på forhånd opstillede resultatkrav.⁴¹ Nogle af de interviewede kommuner havde en tværgående, prioriteret plan for udbud. I de øvrige kommuner afgør de enkelte fagudvalg på hver deres område, hvorledes man skal måle effektiviteten i opgaveløsningen. Dette gælder også områdets største kommune.⁴²

Benchmarking mellem offentlige institutioner kan være et værktøj til at lære af de gode erfaringer og få ledelse og medarbejdere til at tænke nyt og gribe opgaverne anderledes an.⁴³ En systematiske resultatsammenligninger og erfaringsudvekslinger vil imidlertid forudsætte ensartede målepunkter.

I første omgang kan man gøre omkostningerne synlige på driftsbudgettet ved at prissætte hver enkelt ydelse på grundlag af de samlede, gennemsnitlige og langsigtede omkostninger. Man får her et objektivi grundlag, der kan indgå i den politiske beslutningsproces. Det gør det muligt løbende at sammenligne med andre kommuner eller private virksomheder.⁴⁴

41 *En rapport fra PLS Consult, angiver dette som grunden til, at mange kommunaldirektører har været tilbageholdende med (selv intern) kontraktstyring af administrative sekretariatsfunktioner.*

42 *Iflg. Københavns Kommunes overordnede udbudspolitik "forpligter ledelsen til løbende at sikre, at opgavevaretagelsen ... foregår på den mest effektive måde såvel på kort som på lang sigt. Overvejelser om udbud skal integreres i udvalgenes almindelige styring og planlægning af aktiviteter".*

43 *Finansministeriet, Benchmarking i den offentlige sektor, marts 2000.*

44 *Det er en forudsætning, at et ønsket resultat beskrives i detaljer, således at det er muligt at korrigere for kvalitetsforskelle.*

Jo mere kompleks en opgaver er, jo sværere vil det umiddelbart være at måle og dokumentere kvaliteten i den leverede opgave⁴⁵. Kommunerne kan derfor med fordel anvende kontraktstyring, opgavebeskrivelser og benchmarking til at opnå kompetencer, der er væsentlige at besidde, for at kunne styre en udbudsproces.

Som et næste skridt kan en institution få øget faglig og finansiel selvbestemmelse til at implementere de politisk udstukne mål og rammer. Det kan bidrage til faglig nytænkning og nye karriereprofiler for personalet. Det kan evt. modsvare, at institutionen påtager sig en risiko i forbindelse med en taksameterordning, hvor der afregnes efter aktiviteternes omfang.

Frit brugervalg er en anden måde at effektivisere løsningen af opgaver i kommunerne på. Der er i dag frit brugervalg flere steder i den offentlige sektor, hvor det frie sygehus valg er et af de større områder. Et frit valg kan øge konkurrencen mellem de kommunale institutioner, hvilket kan give incitament til kvalitetsforbedringer og et mere differentieret udbud.⁴⁶

45

Finansministeriet, Finansredegørelse 2000/2001, kapitel 11.

46

Indenrigsministeriet, Mellekommunale takster og betalingsystemer, 1999.

Post

6.1 RESUMÉ OG KONKLUSION

Postsektoren er vigtig. Den bærer en væsentlig kommunikationsform af stor økonomisk betydning. Samtidig spiller den en rolle for samhørigheden mellem mennesker nationalt og internationalt.

Sammenlignet med andre lande har Danmark en velfungerende postsektor. Men der er plads til forbedringer - navnlig i form af højere effektivitet og deraf følgende lavere priser.

I dette kapitel ses på muligheden for at skabe yderligere konkurrence i postsektoren, særligt på markedet for brevpost. På dette marked har Post Danmark i dag eneret på at omdele breve op til 250 g. Mere konkurrence i postsektoren kan føre til fornyet udvikling og dynamik i sektoren.

Det er dog ikke ligetil at indføre konkurrence i postsektoren. Internationale undersøgelser tyder på, at markedet for brevpost har en række lighedspunkter med et naturligt monopol. En almindelig liberalisering af markedet for brevpost kan derfor føre til, at et reguleret monopol bliver afløst af et ureguleret monopol. Sålænge Post Danmarks markedsandel er meget høj, bør Post Danmark derfor enten være statsejet eller underkastet en særlig offentlig regulering.

Kapitlets konklusion er, at det vil være hensigtsmæssigt at reducere eneretsområdet for breve, så der kan skabes yderligere konkurrence på dele af brevmarkedet. Det anbefales at gå forsigtigt til værks i liberaliseringsprocessen ved at reducere vægtgrænserne for Post Danmarks eneretsområde fra 250 g til 50 g, sådan som også EU-Kommissionen har foreslået.

Servicekravene til Post Danmark bør endvidere justeres, så Post Danmark kan opnå en bedre kapacitetsudnyttelse. Samtidig anbefales det, at andre postvirksomheder bliver sikret adgang til væsentlige faciliteter hos Post Danmark såsom postbøks og adresseændringskartoteker.

Der er også en anden mulighed for at skabe mere konkurrence i postsektoren. Dette kan ske ved at skabe mere konkurrence *om* markedet som supplement til konkurrence *på* markedet.

Det foreslås derfor, at Post Danmark fortsætter den nuværende udvikling, som har ledt til, at mere end halvdelen af posthusene er i ekstern drift i tilknytning til detailhandelen.

Den anbefalede liberalisering er moderat. Det er således muligt at liberalisere fuldt ud ved at fjerne hele eneretten. Det er allerede sket i flere andre lande, nemlig Sverige, Finland, Argentina og New Zealand. Disse lande har endda flere tyndt befolkede områder end Danmark, hvilket traditionelt betragtes som en af grundene til, at det er nødvendigt med nationale postmonopoler. Det betydelige antal af tjenestemænd, der fortsat er i Post Danmark, taler dog for at gå langsommere frem.

Men en liberalisering - som selvsagt skal følges af friere tøjler for Post Danmark - kan også gavne selskabet. En sådan proces vil styrke Post Danmarks udviklingsmuligheder ved fx at gøre det lettere for selskabet at påbegynde nye aktiviteter eller at indgå alliancer med andre virksomheder.

Erfaringerne fra liberaliseringer i andre lande viser, at en stor del af effektiviseringspotentialet vil tilfalde erhvervs kunder, idet en reduktion eller fjernelse af eneretten især vil udløse mere konkurrence om masseforsendelser, som typisk er erhvervspost.

6.2 POSTSEKTORENS STATUS OG UDVIKLING

Postsektoren har stor økonomisk og samfundsmæssig betydning. Den befinder sig i brændpunktet mellem tre markeder - kommunikation, reklame og transport/logistik. Alle tre markeder har stor betydning for den økonomiske og samfundsmæssige udvikling.

Hvis Danmark fortsat skal have en god og sund økonomi, er det vigtigt, at disse markeder er dynamiske og velfungerende. Postsektoren bidrager til dette med en vigtig kommunikationsinfrastruktur. Postsektoren udgør 0,9 pct. af Danmarks BNP.

Ud over den økonomiske betydning har postsektoren en betydning for den sociale samhørighed nationalt og internationalt. For at sikre, at posttjenester tilbydes til alle, er Post Danmark forpligtet til at yde en landsdækkende post-service.

Udviklingen i postsektoren er afhængig af den generelle udvikling på markedet for kommunikation. Breve har konkurrence fra andre kommunikationsformer som e-mail, telefon, telefax og internet.

Der er tre væsentlige faktorer, der præger udviklingen på kommunikationsmarkedet:

- ▲ Væksten i markedet, der følger af den øgede globalisering, og introduktionen af nye produkter på markedet.
- ▲ Komplementariteten mellem de forskellige kommunikationsformer. En telefonsamtale medfører fx nogle gange, at man sender et brev.
- ▲ Substitutionen mellem de forskellige kommunikationsformer. Dvs. tabet af markedsandele som følge af brug af andre kommunikationsformer.

Introduktionen af nye kommunikationsformer fører tit til frygt for, om breve kan overleve som kommunikationsform. Dette var tilfældet, da telefonen blev introduceret, og senere da telefaxen blev introduceret. I dag kommer truslen fra elektronisk post.

Der er delte meninger om brevmarkedet fortsat vil være i vækst, eller om markedet vil stagnere eller endda falde. Der foregår i dag uden tvivl en substitution fra breve til e-mail. Men meget tyder på, at denne substitution bliver opvejet af den generelle vækst i kommunikationsmarkedet, og af at e-mail genererer ekstra breve.

Det er i en international undersøgelse fra UPU fra 1997¹ skønnet, at mængden af breve i de rigeste lande årligt vil stige med 2,3 pct. frem til år 2005. I Danmark er brevmængden årligt i gennemsnit vokset med 1,7 pct. fra 1995 til 1999. I 2000 faldt brevmængden dog med 0,9 pct.

Post Danmarks distribution af pakker faldt med hele 6 pct. i 2000. Dette skyldes dog formentlig en faldende markedsandel. Selv om markedet for pakker har stagneret de senere år, så forventes den generelle udvikling indenfor bl.a. e-handel at betyde vækst på markedet for pakker i de kommende år.

I EU-regi har Kommissionen for nylig fremsat et direktivforslag, der nedsætter grænserne for, hvor stort eneretsområdet må være i medlemsstaterne. Direktivforslaget kommer i naturlig forlængelse af den liberaliseringsproces, der startede i midten af 90'erne, og som bl.a. blev udmøntet i det gældende postdirektiv fra 1997. Samtidig har en række af medlemslandene allerede åbnet op for mere konkurrence i postsektoren eller har planer om det. Danmark ligger i europæisk sammenhæng i den halvdel af lande, der har åbnet postsektoren mest for konkurrence, men ikke helt i front.

1 *UPU(97), Post 2005 Core Business Scenarios. UPU er en international organisation under FN.*

De befordringspligtige postvirksomheder i de forskellige lande, såsom Post Danmark, er allerede opmærksomme på denne udvikling. De er derfor i de senere år begyndt at omstille sig til et marked med øget konkurrence. Dette ses bl.a. ved, at postvirksomhederne internationalt foretager opkøb og indgår alliancer. Desuden har mange af postvirksomhederne igangsat omfattende moderniseringsprogrammer. Forventningerne om, at markedet bliver åbnet yderligere for konkurrence, har således allerede tilskyndet de befordringspligtige postvirksomheder til at ændre sig.

6.3 DEN DANSKE POSTSEKTOR

Den danske politik for postsektoren er udmøntet i to reguleringer: befordringspligt og eneret. Befordringspligten skal sikre, at alle i Danmark dagligt har mulighed for at sende og modtage post. Yderligere er der krav om, at de posttjenester, der er omfattet af befordringspligten, tilbydes til enhedspriser. Taksten for at sende et brev fra Gedser til Skagen skal altså være den samme som for at sende et brev lokalt i København. Befordringspligten (og kravet om enhedstakster) hænger sammen med den vigtige rolle, som posttjenester spiller samfundsmæssigt.

Befordringspligten gælder også for grænseoverskridende post sendt til Danmark. Danmark er medlem af Verdenspostforeningen (UPU), der er en af FN's særorganisationer. UPU danner grundlaget for den praktiske udveksling af international post via Verdenspostkonventionen. Konventionen sikrer, at post sendt fra Danmark bliver transporteret og omdelt til den rette modtager i udlandet og omvendt.

Som kompensation for befordringspligten har Post Danmark eneret på befordring af breve op til 250 g. Eneretten skal sikre, at Post Danmarks udgifter forbundet med befordringspligten kan finansieres.

Befordringspligten

Det er fastsat ved lov, at staten har pligt til at sikre, at bl.a. breve og pakker bliver landsdækkende befordret. Befordringspligten omfatter at indsamle post (via postkasser, posthuse, postbutikker mv.), transportere post og omdele post.

Staten har tildelt Post Danmark koncession til at udføre de ydelser, som er berørt af befordringspligten. Det betyder altså, at Post Danmark skal sørge for den landsdækkende postservice.

Boks 6.1: Befordringspligten

Befordringspligten for Post Danmark omfatter at indsamle, sortere, transportere og omdele post. Befordringspligten gælder for forsendelserne:

- ▲ Adresserede breve op til 2 kg.
- ▲ Andre adresserede trykte forsendelser med et ensartet indhold, fx. kataloger og brochurer op til 2 kg.
- ▲ Dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter op til 2 kg.
- ▲ Adresserede pakker op til 20 kg.¹
- ▲ Blinde-forsendelser op til 7 kg.

Befordringspligten er yderligere afgrænset af en række mål for volumen. Med koncessionen følger en række andre krav og mål. Blandt disse krav og mål er:

- De ydelser, der er omfattet af befordringspligten, skal tilbydes landsdækkende til ensartede priser og med høj kvalitet.
- Post Danmark skal opfylde en række kvalitetsmål. Bl.a. skal 97 pct. af de indenlandske breve være omdelt senest en dag efter indlevering.
- Takstniveauet for indenlandske breve og for dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter op til 500 g skal godkendes af ministeren.
- Et landsdækkende net af posthuse skal opretholdes. Post Danmark skal årligt redegøre for, hvordan posthusnettet udvikler sig.
- Et særligt restriktivt regnskabsreglement. Regnskabsreglerne for Post Danmark er med til at sikre et så godt datagrundlag som muligt for at kunne vurdere, om Post Danmark overfører penge fra monopolområdet til konkurrenceområdet.

Note 1: For pakker sendt fra udlandet gælder denne grænse, medmindre andet følger af internationale overenskomster.

Eneretten

Staten har eneret på at befordre adresserede breve op til 250 g. Eneretten er fastsat ved lov. Eneretten gælder for indenlandske breve og for breve sendt til Danmark. Men den gælder ikke for breve sendt fra Danmark til udlandet.

Post Danmark har fået tildelt koncessionen på statens eneret. Post Danmark har således monopol på at omdele breve i Danmark op til 250 g.

Boks 6.2: Eneretten

Eneretten, der er tildelt Post Danmark, omfatter indenlandsk adresserede breve og breve sendt fra udlandet til Danmark op til 250 g. Yderligere er eneretten afgrænset af en prisgrænse på 5 gange taksten for befordring af almindelige indenlandske breve op til 20 g. Endelig er eneretten afgrænset af en række mål for volumen.

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

Post Danmark har yderligere fået koncession på at

- udstede frimærker.
- opstille postkasser.
- anvende det kronede posthorn som kendetegn.

Ud over eneretten får Post Danmark årligt en kompensation fra staten for at omdele dag-, uge- og månedsblade samt tidsskrifter. Tilskuddet var i 1999 på 516 mill. kr. I forbindelse med finansloven for år 2000 blev reglerne for tilskuddet ændret, så tilskuddet bliver reduceret med ca. 100 mill. kr. Regelændringen har imidlertid medført en klage til EU-Kommissionen fra Aller, Egmont og Bonnier. De har for det første klaget over Post Danmarks misbrug af dominerende stilling i relation til det krav, som Post Danmark stiller til bladene for at få tilskud. For det andet har de klaget over, at støtten udgør en diskriminerende statsstøtte.

Internationale aftaler og EU-reguleringen

Den danske stat og Post Danmark er, ud over af Verdenspostkonventionen, forpligtet af EF-Traktaten, EU's postdirektiv fra 1997 og Reims II-aftalen.

Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse spiller en vigtig rolle i EU-samarbejdet, og artikel 16 i EF-Traktaten pålægger derfor medlemsstaterne og fællesskabet at sikre, at disse tjenesteydelser bliver udbudt. Posttjenester hører under sådanne tjenesteydelser. EU's postdirektiv har fastsat nærmere minimumskrav til medlemslandene om, hvilke posttjenester medlemslandene skal sikre bliver udbudt. Direktivet fastlår, at tjenesterne omfattet af befordringspligten skal tilbydes alle til en pris, der er overkommelig, står i forhold til omkostningerne, er gennemsigtig og ikke-diskriminerende. Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at tjenesterne omfattet af befordringspligten bliver tilbudt til enhedspriser (som tilfældet er i Danmark).

Befordringspligten skal omfatte indsamling, sortering, transport og omdeling af forsendelserne:

- ▲ Breve (korrespondance) op til 2 kg.
- ▲ Forsendelser op til 2 kg (omfatter bøger, kataloger, blade, magasiner mv.).
- ▲ Pakker op til 10 kg og pakker sendt fra udlandet op til 20 kg.
- ▲ Pligt til at befordre forsendelser som anbefalede forsendelser og forsendelser med angiven værdi.

Omdelingen (og indsamlingen) skal ske mindst 5 dage om ugen, med mindre der er tale om helt særlige forhold.

EU-direktivet har også fastsat hvilke tjenester, der maksimalt kan være omfattet af en eneret. Dette gælder for adresserede breve op til 350 g og op til en prisgrænse på 5 gange taksten for et 1. kl. brev i laveste vægtklasse. Eneretsområdet kan både omfatte indenlandske breve, grænseoverskridende breve og adresse-rede reklameforsendelser.

Danmark har ikke problemer med at overholde postdirektivet. Den danske befordringspligt er lidt mere omfattende end den beskrevne i direktivet, og eneretsområdet er en smule mindre end det maksimalt tilladte.

Verdenspostkonventionen og Reims II-aftalen sikrer den praktiske håndtering af grænseoverskridende post. Med aftalerne er alle sikret muligheden for at kunne sende post mellem forskellige lande. Reims II-aftalen er indgået mellem de fleste vesteuropæiske lande. Den opstiller kvalitetskrav for, hvor hurtigt grænseoverskridende post skal være omdelt, og vil i princippet - efter en overgangsperiode - sikre modtagerlandets postvæsen omkostningsdækning for at omdele posten (terminalafgifter).

Konkurrencen på postmarkederne

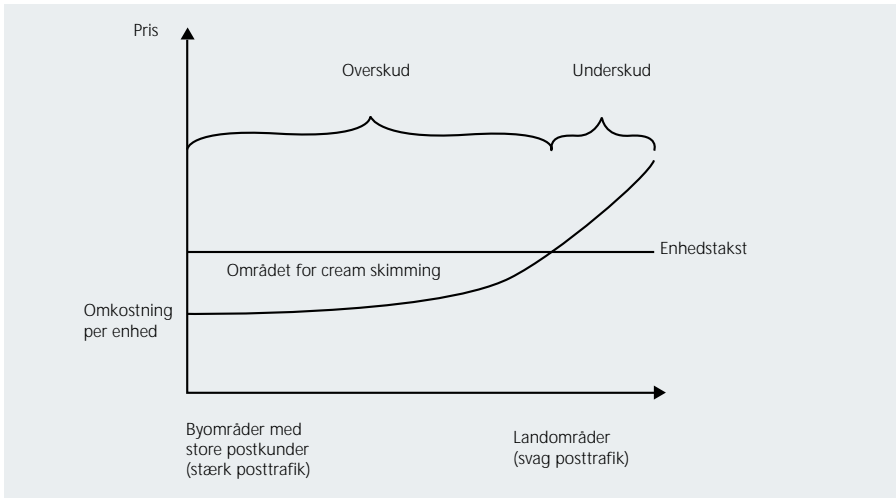
Befordringspligten og eneretten betyder, at konkurrencen på postmarkederne er begrænset. Eneretten betyder i sig selv, at der ikke er nogen konkurrence om de posttjenester, der er omfattet af denne. I alt 46 pct. af Post Danmarks omsætning kommer fra posttjenester omfattet af eneretten.

33 pct. af Post Danmarks omsætning stammer fra de postmarkeder, der er omfattet af befordringspligten, men ikke af eneretten. Post Danmark har lov til at overføre midler fra eneretsområdet til befordringspligtsområdet for at finansiere de ekstraudgifter, der er forbundet med befordringspligten - såkaldt krydssubsidiering.

Befordringspligten behøver ikke i sig selv at forvride markedet. Hvis der ikke er nogle krav for, hvilke priser Post Danmark må sætte, kan virksomheden blot fastsætte priserne efter efterspørgslen. Men når befordringspligten bliver kombineret med et krav om enhedspriser, bliver konkurrenceforholdene forvredet. Post Danmark er i dette tilfælde nødt til at sætte samme pris på posttjenesten uanset, at omkostningen for at befordre brevet eller pakken kan variere meget afhængig af afsender og modtager. Da der er grænser for, hvor højt prisen kan sættes, betyder det, at Post Danmark kan være nødt til at tilbyde postbefordring også til områder, hvor det ikke er rentabelt med de gældende priser.

På disse postmarkeder, der er åbne for konkurrence, betyder befordringspligten, at Post Danmark stilles dårligere i konkurrencen med andre postvirksomheder. Andre postvirksomheder vil kunne tilbyde lavere priser på de dele af markedet, hvor omkostningerne er lave, og lade være med at tilbyde tjenester på de dele af markedet, hvor omkostningerne er høje. De andre postvirksomheder kan så at sige skumme fløden fra markedet og lade Post Danmark være ene om at operere på de urentable dele af markedet. Dette er kaldt "cream skimming", jf. figur 6.1.

Figur 6.1: Illustration af cream skimming



På markeder, der ikke er omfattet af befordringspligten (eller eneretten), er konkurrencen i princippet fri. Det er ikke lovligt for Post Danmark at overføre midler fra eneretsområdet til disse. Priserne bliver ikke reguleret på disse markeder. Som tidligere nævnt skal regnskabsreglementet for Post Danmark sikre det bedst mulige datagrundlag, så det kan vurderes, om Post Danmark overfører midler

fra eneretsområdet til disse markeder. 21 pct. af omsætningen for Post Danmark kommer fra disse markeder.

Selv om konkurrencen er fri på visse postmarkeder, har Post Danmark en meget dominerende position på nogle af disse markeder. Det gælder primært på markedet for pakker sendt til private og på markedet for dag-, uge- og månedsblade, jf. tabel 6.1. På markedet for dag-, uge- og månedsblade er konkurrencesituationen også speciel. Dette skyldes, at Post Danmark modtager statstilskud for omdelingen af en hel række forskellige dag-, uge- og månedsblade. Tilskuddet bliver kun tildelt til Post Danmark, der derved opnår en meget væsentlig konkurrencefordel frem for alle andre konkurrerende virksomheder.

Det må umiddelbart vurderes, at der ikke er større væsentlige forhindringer i vejen for, at bladtillskuddet kan tildeles til alle postvirksomheder. Det anbefales derfor, at bladtillskuddet indrettes således, at alle postvirksomheder får mulighed for at få tillskuddet, så konkurrencen på dette marked bliver markant forbedret. I den forbindelse bør det overvejes, hvorvidt bladtillskuddet kan gives direkte til udgiverne.

Tabel 6.1: Post Danmarks
markedsandele på markeder uden eneret

Markedsandele ¹	Omfattet af befordrings- pligt	0- 10 pct.	11- 50 pct.	51- 90 pct.	91- 100 pct.
Kurerpost, indland	-	✓			
Kurerpost, udland ²	-	✓			
Morgenaviser før kl. 6.30	-	✓			
Lokale ugeaviser	+		✓		
Pakker til erhverv	+		✓		
Breve til udlandet	+			✓	
Øvrige dag-, uge- og månedsblade	+			✓	
Pakker til private	+				✓

Note 1: Tallene bygger på et skøn og er derfor omfattet af en vis usikkerhed.

Note 2: Post sendt til eller fra Danmark.

Kilde: Post Danmark.

Ulovlig krydssubsidiering

Som tidligere nævnt er den danske postsektor bl.a. underlagt EF-Traktaten og dermed også de generelle EU-Konkurrence regler. Udfaldet af en nylig afsluttet klagesag ved EU-Kommissionen mellem United Parcel Service (UPS) og Deutsche Post AG (DP) er derfor også af dansk interesse.

UPS klagede i 1994 over, at DP misbrugte sin dominerende stilling på markedet for pakketjenester i forbindelse med postordrepakker. Dette skete ved, at DP udøvede predatory pricing. DP drev en underskudsforretning på området, som var finansieret af et overskud på DP's eneretsområde for befordring af breve under 200 g.

Kommissionen afgjorde den 20. marts 2001, at DP havde misbrugt sin dominerende stilling på markedet - dels ved at udøve predatory pricing i perioden 1990-95, og dels ved at tilbyde loyalitetsrabatter. Kommissionen fastlog, at en virksomhed som DP mindst skal have dækket de ydelsesspecifikke meromkostninger² (over tid) på de områder, som er konkurrenceudsatte, når virksomheden samtidig råder over et eneretsområde.

Kommissionen pålagde derfor DP en bøde på 24 mio. EUR for anvendelsen af ulovlige loyalitetsrabatter. Kommissionen valgte derimod ikke at give DP bøde for at udøve predatory pricing, bl.a. fordi der ikke tidligere har været klare retningslinier på området.

Omfanget af posthusnettet

Post Danmark er forpligtet af befordringspligten til at opretholde et landsdækkende net af posthuse. Det skal sikre alle borgere adgang til at foretage postale forretninger, fx at kunne indlevere breve og pakker, afhente pakker og foretage indbetalinger via giro.

Kravet til omfanget af posthusnettet er ikke nogen given størrelse. Der finder hele tiden tilpasninger sted både med at lukke, oprette og omdanne posthuse. Retningslinierne for strukturen og udviklingen af posthusnettet er fastsat med henblik på at muliggøre lønsom drift. Samtidig foreskriver retningslinierne, at lokale interessenter bliver hørt, når man ønsker at ændre på strukturen af posthusnettet.

2

Ved ydelsesspecifikke meromkostninger forstås de omkostninger, som særligt knytter sig til udførelsen af netop denne opgave. Derimod skal man ikke medregne de generelle omkostninger ved at opretholde et landsdækkende netværk.

Udviklingen af nye betalingsformer, bl.a. PBS, har ført til, at indbetalingerne på posthusene er blevet væsentligt reduceret. I årene 1992-99 er antallet af kontante indbetalinger således faldet med 41 pct. Denne udvikling vil givetvis fortsætte endnu en årrække. Udviklingen har betydet, at driften af posthusnettet i dag samlet set er en dårlig forretning for Post Danmark. Der er derfor fortsat et pres på at omstrukturere posthusnettet. I årene 1995-1999 blev antallet af posthuse således reduceret fra 1.295 til 1.212.

De 1.212 posthuse, der var fungerende ved årsskifter 1999/2000 omfatter 106 postkontorer, 402 posthuse, 652 postbutikker og endelig 52 øvrige sorteringscentre, omdelingscentre og særlige posthuse. Som alternativ til at lukke posthuse bliver postbetjeningen i stigende omfang flyttet fra et selvstændigt postkontor til en købmand, tankstation el. lign. Mere end 50 pct. af alle posthuse er således i dag i ekstern drift. Desuden er produktsortimentet i posthusene blevet væsentligt forøget. Udviklingen går således hen imod at sikre en lønsom drift af nettet af posthuse, ved at tilbyde andre tjenester og produkter end de traditionelle postale produkter.

Post Danmark har lavet en aftale med BG Bank, der bl.a. giver banken eneret på at benytte posthusene til at udføre finansielle serviceydelser. I forbindelse med fusionen mellem BG Bank og Danske Bank, har Danske Bank forpligtet sig til at opsigge denne aftale med virkning fra 2008. Det var Konkurrencestyrelsens vurdering, at der ikke var stor interesse fra andre pengeinstitutter for at overtage denne eneret på et tidligere tidspunkt.

6.4 EN INTERNATIONAL SAMMENLIGNING

Takster for befordring af breve og pakker

Taksterne for indenlandske breve i Danmark ligger stort set på gennemsnittet af taksterne for EU9-landene. Taksterne for breve i den mindste kategori (breve op til 20 gram) ligger dog 12 pct. over gennemsnittet, mens taksterne i de øvrige vægtintervaller er under gennemsnittet, jf. tabel 6.2.

Tabel 6.2:¹ Takster for indenlandske breve

Land/vægtgrænse	< 20 g	< 50 g	< 100 g	I alt
Finland	101	61	68	81
UK	88	53	66	84
Holland	76	92	112	87
Belgien	88	100	91	88
Schweiz	121	74	60	90
Østrig	106	74	89	90
Danmark	112	93	82	99
EU9 ²	100	100	100	100
Frankrig	95	87	105	101
Sverige	94	114	92	103
Tyskland	117	142	157	117
Norge	114	108	112	128
Italien	129	157	127	141

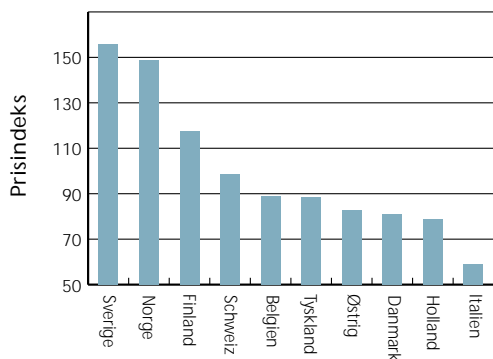
Note 1: Indekset for taksterne gælder for A-post. Kolonnen "I alt" er et sammenvejet gennemsnit af taksterne for alle vægtkategorier op til 1000 g.

Note 2: EU9 omfatter Sverige, Finland, Tyskland, Belgien, Frankrig, Holland, Italien, UK og Danmark.

Kilde: Virksomhedernes internetsider. Takster og valutakurser er gældende for den 14. januar 2001.

Sammenlignet med en række andre europæiske lande hører de danske takster for forsendelse af pakker til i den laveste ende, jf. figur 6.2. Man skal dog være lidt varsom med konklusionerne for denne prissammenligning, idet de sammenlignede produkter varierer noget landene imellem.

Figur 6.2: Takster for indenlandske pakker (gns. = 100)



Anm.: Gennemsnit for de 10 lande er 100.

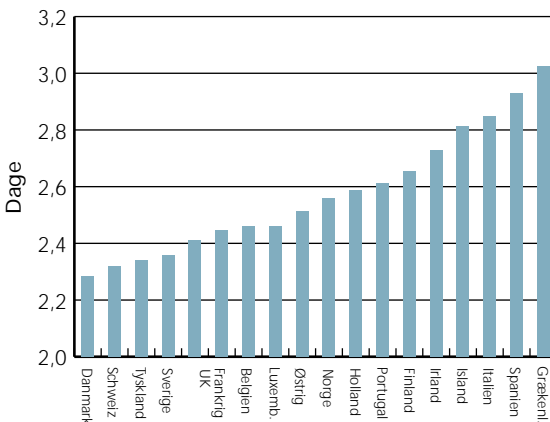
Kilde: Virksomhedernes internetsider. Takster og valutakurser er gældende for den 14. januar 2001.

Kvaliteten og servicen tilbudt af postvæsnerne

En lang række faktorer indgår i vurderingen af, hvor god kvalitet og service det enkelte postvæsen tilbyder. Blandt de vigtigste faktorer er: Hvor hurtigt posten bliver omdelt. Sikkerheden for at posten kommer frem til rette modtager. Hvordan posten bliver afleveret til adressaten (fx i brevsprække, i postkasse ved vejen eller ved afhentning på posthus). Hvor langt der er til nærmeste postkasse og/eller posthus.

Danmark ligger helt i top hvad angår det gennemsnitlige antal dage, det tager at udbringe breve fra andre europæiske lande, jf. figur 6.3. Sammenligningen er foretaget på baggrund af oplysninger for 1999, og den må formodes at give et godt billede af kvaliteten for de forskellige postvæsner.

Figur 6.3: Gennemsnitlige antal dage for udbringning af internationale breve

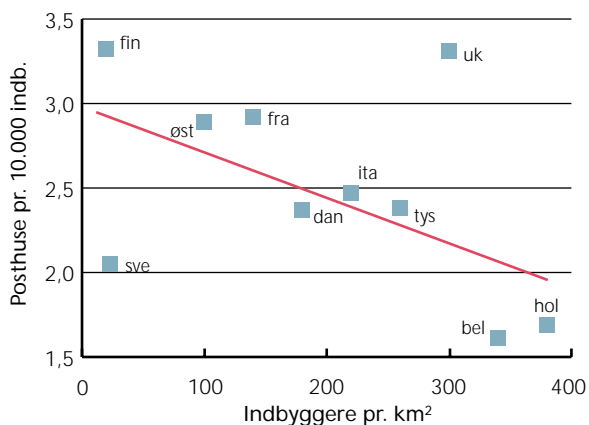


Kilde: *International Post Corporation(99), Improving the Quality of International Mail, Year results.*

Danmark ligger derimod lidt under gennemsnittet for en række europæiske lande, når man sammenligner antallet af posthuse set i forhold til indbyggertal og befolkningstæthed, jf. figur 6.4. Det ses ved figuren, at der er en negativ sammenhæng mellem antallet af posthuse pr. indbygger og befolkningstætheden.

Det må dog generelt konkluderes, at det danske postvæsen, set i forhold til andre sammenlignelige europæiske lande, tilbyder posttjenester af en høj service og med en høj kvalitet.

Figur 6.4: Posthustæthed i forhold til befolkningstæthed



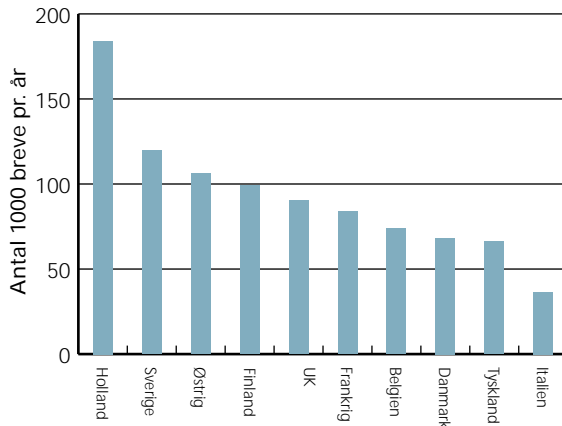
Kilde: NERA(98), *Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union*.

Effektiviteten af postvæsnerne

Antallet af breve, som den enkelte ansatte i postvæsnet i gennemsnit omdeler, er en indikator for, hvor effektivt det enkelte postvæsen er. Sammenlignet med andre europæiske lande er antallet af breve omdelt pr. ansat i Post Danmark noget under gennemsnittet, jf. figur 6.5.

Der kan dog være en række andre faktorer end effektiviteten, som er årsag til forskellene landene imellem. Blandt disse faktorer er antallet af breve modtaget pr. indbygger, befolkningstæthed, landenes geografiske forhold samt omfanget af andre aktiviteter udført af postvæsnet. Endelig kan kvalitet og service være en årsag til nationale forskelle.

Figur 6.5: Antallet af breve omdelt pr. ansat

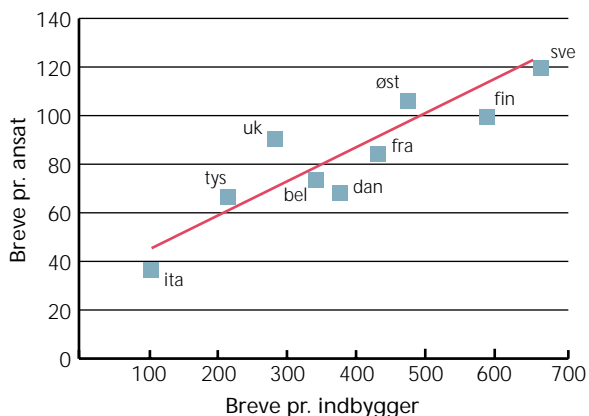


Kilde: NERA(98), *Costing and Financing of the Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union*.

I figur 6.6 er der taget højde for forskellen mellem antallet af breve modtaget pr. indbygger. Begrundelsen er, at det alt andet lige er nemmere at have en høj produktivitet, når brevmængden er stor (stordriftsfordele). Sammenligningen viser fortsat, at Danmark ligger under gennemsnittet for de øvrige europæiske lande. Danmark ligger ca. 12 pct. under det estimerede gennemsnit, når der korrigeres for antal breve pr. indbygger. Sammenligningen viser en tydelig sammenhæng mellem netop antallet af breve pr. ansat og antallet af breve pr. indbygger. Det bør dog bemærkes, at Holland er udeladt fra denne analyse, da observationen for Holland ligger meget langt fra de øvrige observationer. Den høje befolkningstæthed i Holland er højst sandsynlig en af de forklarende faktorer for dette.

Det skal dog understreges, at tallene er usikre. Tallene er endvidere fra 1996 og tager således ikke højde for, at produktiviteten i de fleste lande - herunder også i Danmark - er steget siden 1996.

Figur 6.6: Sammenligning af breve pr. ansat og breve pr. indbygger



Kilde: NERA (98), *Costing and Financing of the Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union*.

6.5 ØGET MARKEDSÅBNING AF POSTSEKTOREN

Den internationale sammenligning af postsektoren i Danmark med andre europæiske lande viser, at det danske postvæsen er velfungerende. Men den indikerer dog også, at der er plads til forbedringer, både med hensyn til pris og med hensyn til effektivitet. Samtidig er postsektoren presset af udviklingen på markederne for kommunikation, reklame og transport for netop at blive hurtigere, billigere og mere effektiv. Det er derfor naturligt at overveje at organisere postsektoren, så der bliver skabt mere dynamik og innovation i sektoren, der kan bidrage til at postsektoren bliver mere effektiv og dermed billigere.

Der er dog et par forhold, man må holde sig for øje, når man overvejer en øget markedsåbning. For det første har posttjenesten mange fælles karaktertræk med andre forsyningstjenester, der er afhængig af et fysisk netværk. Dele af posttjenesten kan betegnes som et naturligt monopol, jf. bilag. Der er derfor en reel risiko for, at en ugenomtænkt liberalisering af postsektoren blot resulterer i, at et reguleret monopol bliver erstattet med et ureguleret monopol. For det andet kan det være problematisk at opretholde kravet om befordringspligt og enhedstakster samtidig med, at postmarkedet åbnes væsentligt for konkurrence.

Nedenfor er opstillet en række forskellige initiativer til øget markedsåbning af postsektoren, der nationalt og internationalt har været til debat.

Mulige modeller for øget markedsåbning af postsektoren

Der er en hel række af forskellige muligheder for at skabe øget konkurrence i postsektoren. Dette kapitel vil komme ind på følgende mulige modeller:

- ▲ Nedsætte vægtgrænsen for eneretten.
- ▲ Posthuse i ekstern drift.
- ▲ Liberalisere delmarkeder, navnlig indgående international post og adresse-rede reklameforsendelser.
- ▲ Afskaffe eneretten.
- ▲ Vertikal liberalisering, dvs. liberalisere indsamling, sortering og transport af post, men ikke udbringningen.

Nedsættelse af grænserne for eneretsområdet

Nedsættelse af grænserne for eneretsområdet er en ukompliceret (og for DK er forholdsvis skånsom metode) til at skabe øget konkurrence i postsektoren. En af fordelene herved er, at Post Danmark har mulighed for gradvist at omstille og tilpasse virksomheden til et mere konkurrencepræget marked. Samtidig er det nemmere fortløbende at vurdere effekten af, om markedet bliver tilstrækkeligt åbent for konkurrence.

Erfaringerne fra andre lande taler klart for, at man med fordel kan sætte grænserne for eneretsområdet helt ned til 50 g. En sådan nedsættelse vil ikke underminere Post Danmarks indtægtsgrundlag. Den foreslåede nedsættelse af eneretsgrænsen svarer til, at ca. 20 pct. af det totale brevmarked bliver konkurrenceudsat (målt i forhold til antal forsendelser). Samtidig viser de internationale sammenligninger af taksterne for pakker og breve en tendens til, at taksterne for de konkurrenceudsatte produkter er lavere. Der er derfor grund til at tro, at en nedsættelse af eneretsområdet vil føre til mere konkurrence og lavere priser. Endelig stemmer dette forslag overens med Kommissionens seneste forslag fra år 2000 til liberalisering af postsektoren. Heri foreslås, at grænserne for eneretsområdet nedsættes til 50 g i medlemslandene.

Af hensyn til forbrugerne og virksomhederne har Sverige og Finland allerede valgt at liberalisere deres postmarkeder uden at vente på andre lande. Såfremt

der ikke kan opnås enighed i EU om at nedsætte 250 g-grænsen, vil det tilsvarende være en fordel for de danske postkunder, hvis grænsen i Danmark under alle omstændigheder nedsættes til 50 g. Hvorvidt Danmark skal foretage et sådant skridt vil afhænge af en politisk vurdering.

Posthuse i ekstern drift

Som et supplement til nedsættelsen af eneretsgrænsen til 50 g kan man overveje også at skabe konkurrence *om* markedet. Denne form for konkurrenceudsætning er allerede benyttet i andre sektorer, bl.a. indenfor telesektoren, bustransport og indsamling af affald.

Post Danmark har allerede mere end halvdelen af posthusene i ekstern drift. Det meste af den eksterne drift sker i tilknytning til detailhandelen. Herved er det blevet lettere at udnytte synergier mellem post og detailhandel og derved lettere at opretholde et tæt posthusnet i tyndt befolkede områder.

Det vil være en god ide, hvis Post Danmark går videre i denne proces. Man kunne endvidere forestille sig, at dette kunne ske i åbne udbud og ikke som nu i henhold til en rammeaftale med hhv. FDB og DSK (De Samvirkende Købmandsforeninger). Endelig kunne man forestille sig, at Post Danmark også outsourcete indsamling og udbringning af post i enkelte distrikter. Fordelen herved kunne være, at postudbringningen kunne integreres med fx vareudbringning og dermed blive billigere. Herved tages hensyn til, at postudbringningen er den dyreste del af postbefordringen, jf. tabel 6.3.

Tabel 6.3: Omkostninger ved post

Aktivitet	Pct. af totale omkostninger	Stordriftsfordele
Indsamling	5	Moderate
Sortering	9	Lave
Transport	5	Lave
Udbringning	43	Høje
Overhead	38	-

Kilder: Post Danmark. OECD(99) Promoting competition in Postal Services. NERA(98) Costing and Financing of the Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union.

Ved denne form for outsourcing vil Post Danmark fortsat finansiere postdriften i de tyndt befolkede områder og fortsat have postansvaret overfor kunderne. Samtidig bevarer Post Danmark imidlertid sin betydelige markedsmagt, hvilket kan forstærke behovet for andre liberaliseringstiltag.

Liberalisering af delmarkeder

En anden form for delvist at markedsåbne postsektoren for konkurrence er at liberalisere et eller flere velafgrænsede delmarkeder. Delmarkederne for indgående international post og for adresserede reklameforsendelser er de to mest oplagte delmarkeder at liberalisere. Disse markeder har været i vækst (for adresserede reklameforsendelser har der været en 5 pct. årlig vækst i EU under ét mht. mængde og indtægt). En liberalisering af disse markeder vil derfor højst sandsynligt ikke medføre store tab af omsætning for Post Danmark i forhold til i dag.

En åbning af et eller begge delmarkeder vil nødvendiggøre kontrol af, at eneretsområdet ikke bliver undermineret. Fx vil en liberalisering af markedet for adresserede reklameforsendelser kunne undergrave Post Danmarks eneretsområde, da det ikke umiddelbart er muligt at kontrollere indholdet i brevene. Der er derfor en teoretisk risiko for, at almindelige breve kan sendes som adresserede reklameforsendelser, hvilket vil underminere Post Danmarks eneret på netop dette marked. Det må dog vurderes som muligt at lave en stikprøvekontrol af dette, som i det nødvendige omfang reducerer omgængelsesmulighederne.

Afskaffelse af eneretten

Den mest vidtgående mulighed er helt at afskaffe eneretten. Dette skridt er taget i Sverige, Finland, Argentina og New Zealand. Samtidig er der planer om helt at liberalisere postsektoren i Tyskland.

Bliver eneretten afskaffet vil det betyde, at Post Danmark ikke længere på denne måde får kompensation for de krav, der er forbundet med befordringspligten. Det kan gøre det nødvendigt at opbløde kravene om enhedstakster, som følge af risikoen for at Post Danmark bliver udsat for cream skimming. Dette skridt er taget i Sverige som følge af liberaliseringen - om end kun i beskedent omfang, jf. nedenfor.

Liberaliseringen af den svenske postsektor

I Sverige har postsektoren været liberaliseret siden 1993. Erfaringerne fra Sverige viser, at det svenske postvæsen, Posten AB, der tidligere var tildelt eneretsområder, fortsat er meget dominerende på markedet. Dette er til trods for, at Posten AB fortsat har pligt til en landsdækkende service til rimelige priser. Der er tillige et krav om enhedspriser for enkeltforsendelser. Posten AB har således fortsat en markedsandel på godt 95 pct. af det samlede brevmarked. Denne markedsandel har været stabil indenfor de seneste år.

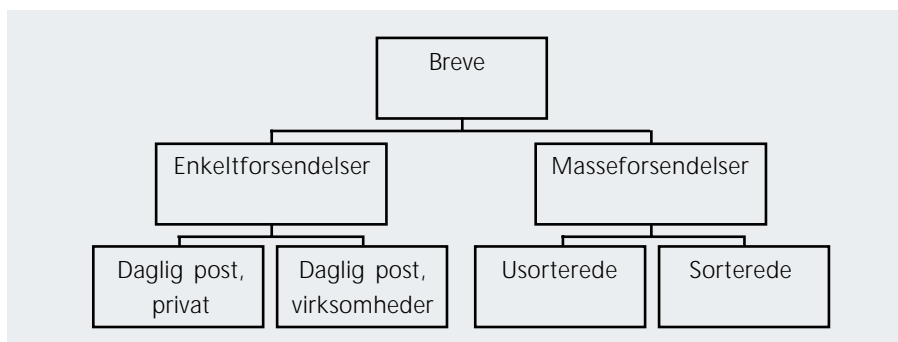
Liberaliseringen har generelt set betydet lavere priser samt øget service og kvalitet. Posten AB har alligevel stort set kunnet fremvise overskud de seneste 6 år.³ Liberaliseringen i Sverige har derfor ikke undergravet Posten AB's muligheder for at agere på markedet.

Der er også kommet nye postvirksomheder til. Den mest fremgangsrige har været CityMail, der i 1999 har opnået en samlet markedsandel på næsten 5 pct. CityMail er blevet opkøbt af den engelske postvirksomhed Royal Mail. I alt havde 64 virksomheder ved årsskiftet 1999/2000 fået tilladelse til at udøve postvirksomhed i Sverige. De nye virksomheder har alle specialiseret sig på enkelte delmarkeder indenfor et begrænset geografisk område. Der er således fortsat ingen andre virksomheder, der tilbyder landsdækkende posttjenester.

De mange nye postvirksomheder har betydet, at udbudet af forskellige posttjenester er blevet forøget. Samtidig har konkurrencen betydet, at Posten AB nu er blevet mere imødekommende og fleksibel overfor de ønsker, som erhvervs-kunder har. Post- og Telestyrelsen i Sverige har i undersøgelser fundet frem til, at de erhvervs-kunder, der er mest aktive og fleksible i forhandlinger med Posten AB, har kunnet opnå de største besparelser i deres portoomkostninger.

Den spirende konkurrence i postsektoren i Sverige er som nævnt begrænset til en række delmarkeder. Markedet for breve er i Sverige opdelt i fire delmarkeder, jf. figur 6.7.

Figur 6.7: Det svenske brevmarked



3

Posten AB har de seneste 2 år haft underskud. Det skyldes dog primært ekstraordinære hensættelser til bl.a. forventede fremtidige tab i forbindelse med opretholdelse af en landsdækkende bankservice samt ny beregningsmåde af fremtidige pensionsudbetalinger.

Markedet er delt op efter håndtering, prissætning m.m. dog først og fremmest i to kategorier: enkeltforsendelser og masseforsendelser. Masseforsendelser består af mindst 500-1000 forsendelser af samme vægt og volumen. Eksempler på sådanne forsendelser kan være udsendelse af telefonregninger, tv-licens, oversigt over bankkonti osv. Enkeltforsendelser opdeles i underkategorierne ”daglig post privat” og ”daglig post erhverv”. Disse kategorier kan yderligere deles op efter befordringshastighed (over natten eller indenfor 3 døgn) og efter betalingsmetode.

Masseforsendelser er opdelt i ”usorterede forsendelser” (over natten eller indenfor 3 dage) og ”sorterede forsendelser” (rigs-, storby- eller kommune forsendelser).

I følge den svenske Post- og Telestyrelse udgør enkeltforsendelser 45 pct. og masseforsendelser 55 pct. af hele markedet. Privatpersoners post udgør omkring 10 pct. af det samlede marked.

Masseforsendelser kommer mest fra virksomheder, myndigheder eller organisationer. Post fra private eller post mellem virksomheder, myndigheder eller organisationer er i stor udstrækning enkeltforsendelser.

Konkurrencesituationen i Sverige

På markedet for masseforsendelser har Posten AB stort set kun CityMail som konkurrent. Da CityMail har begrænset sit virke til Storstockholm, Gøteborg og Malmø, er konkurrencen begrænset til dette geografiske område. Området dækker ca. 30 pct. af alle husholdninger i Sverige. Post- og Telestyrelsen har beregnet Posten AB's markedsandel til godt 91 pct. for hele Sverige og CityMails markedsandel til 9 pct. Hvis man kun ser på det begrænsede geografiske marked, hvorpå CityMail opererer, er CityMails markedsandel ca. 29 pct.

Markedet for enkeltforsendelser kan med fordel deles op i lokalpost og rigspost. Lokalpost udgør ca. 15 pct. og rigspost ca. 85 pct. af den samlede post (heri er masseforsendelser medregnet). Posten AB er eneste aktør, der tilbyder landsdækkende postbefordring. På markedet for rigspost møder Posten AB derfor ingen konkurrence. De fleste nye postvirksomheder konkurrerer med Posten AB om lokalpost i et begrænset geografisk område. De mindste virksomheder håndterer 100-700 breve om dagen, mens de største håndterer op mod 10.000 breve om dagen. De nye virksomheder opererer typisk også indenfor markerne for adresserede/uadresserede reklameforsendelser og blade/aviser.

Der er ikke nogle eksakte data for, hvor store markedsandele disse selskaber lokalt har opnået, men Post- og Telestyrelsen regner med, at succesfulde virksomheder lokalt har opnået en betydelig markedsandel. De nye virksomheder er dog kun aktive i et mindre antal lokale områder.

Posten AB's samlede, og relativt beskedne, tab af markedsandele har endda krævet, at konkurrenterne har fået lovsikret adgang til Posten AB's infrastruktur, jf. afsnit 6.7.

Erfaringerne fra Sverige viser, at det er muligt at afskaffe eneretsområdet samtidig med, at en landsdækkende service til rimelige priser bliver opretholdt. Det er dog væsentligt at bemærke, at kravene til befordringspligten i Sverige er mindre end i Danmark. Navnlig to forhold er forskellige:

- ▲ Kravet til enhedspriser i Sverige gælder kun for enkeltforsendelser af breve. I Danmark omfatter kravet alle markeder, der er omfattet af befordringspligten, dvs. også for masseforsendelser.
- ▲ Kravet til service er mindre i Sverige. Det er bl.a. en gammel tradition i Sverige, at pakker ikke bliver bragt ud til den enkelte husstand, men skal hentes på det lokale posthus.

Man kan forvente, at en fuld afskaffelse af eneretten i Danmark, ligesom i Sverige, vil føre til konkurrence på en række delmarkeder i postsektoren. Navnlig vil der være mulighed for velfungerende konkurrence på markederne for masseforsendelser og for lokalpost. Men en fuld afskaffelse af eneretten vil højst sandsynlig ikke være tilstrækkelig til at give stærk konkurrence om den landsdækkende post. Samtidig vil en fuld liberalisering nødvendiggøre, at kravet om enhedstakster bliver opblødt.

Vertikal liberalisering

Postomdeling udgør en netværksvirksomhed på linie med forsyningstjenester som telefon, elektricitet, jernbaner osv. Der er flere tjenester integreret i at omdele post. Det gælder indsamling, sortering, transport og udbringning.

En række udenlandske undersøgelser peger på, at det primært er for aktiviteten udbringning af breve, at der er stordriftsfordele. Stordriftsfordelene ved at indsamle breve er mindre, mens stordriftsfordelene ved at sortere og transportere breve er små. Samtidig er det netop udbringningen, der er den mest omkostningsfulde, jf. tabel 6.3 ovenfor.

En vertikal liberalisering kan betyde, at der bliver åbnet for konkurrence på områderne for indsamling, sortering og transport, mens området for udbringning fortsætter med at være monopoliseret. Åbningen kan gøres på flere måder. Fx kan der udskilles et selskab fra Post Danmark, der alene skal stå for udbringningen af breve og intet andet. En anden mulighed er at give Post Danmarks konkurrenter adgang til Post Danmarks udbringningsled. Dvs. konkurrenterne skal kunne bede Post Danmark om at udbringe deres breve til priser, der afspejler omkostningerne.

Den første mulighed har dog flere ulemper. For det første kan opsplitningen af Post Danmark betyde tab af de effektivitetsgevinster, der ligger i at have samlet Post Danmarks aktiviteter i et selskab (også kaldet *economics of scope*). For det andet kan en opsplitning af Post Danmark hæmme virksomheden i konkurrencen med postvirksomheder i andre lande, og gøre det sværere at indgå ligeværdige alliancer med disse virksomheder.

Der er også problemer forbundet med den anden metode. Det er således ikke enkelt at definere og fastlægge omkostningerne entydigt, herunder fx at fordele Post Danmarks generelle omkostninger på de enkelte aktiviteter.

6.6 FINANSIERING AF BEFORDRINGSPLIGTEN?

En fuldstændig ophævelse af post-eneretten kan betyde, at den tidligere enerets-haver skal have kompensation, hvis man politisk ønsker at fastholde en landsdækkende forsyningspligt til enhedspriser. Det skyldes konkurrenternes mulighed for såkaldt *cream skimming*, jf. ovenfor.

Det behov, der findes for at finansiere befodringspligten, afhænger dog også af de krav, der stilles sammen med befodringspligten. Kravene er ikke nødvendigvis stationære, men kan ændre sig med den generelle udvikling i samfundet.

Kravene, der er stillet sammen med befodringspligten i Danmark, er noget mere omfattende end de minimumskrav, der er defineret i EU's postdirektiv. Der er således plads til at lette på kravene. Erfaringerne med at åbne markedet i Sverige viser, at det godt kan lade sig gøre at have en befodringspligt, der ikke kræver yderligere finansiering.⁴

⁴ *Posten AB får dog fortsat kompensation fra staten for særlige tjenester, bl.a. for at opretholde en landsdækkende finansiel service, der sikrer befolkningen mulighed for dagligt at modtage og indbetale penge.*

⁵ *NERA (98) Costing and Financing of the Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union.*

En undersøgelse foretaget af konsulentfirmaet NERA for Kommissionen⁵ skønner, at befordringspligten for breve giver Post Danmark en ekstra omkostning på 136 mill. kr.

Der kan på den anden side fremføres en række argumenter for, at forsyningspligten til enhedspriser koster mindre - eller ingenting - fordi ulemperne modsvares af fordele for den nuværende eneretshaver. I Danmark har Post Danmark således flg. fordele:

- ▲ Post Danmark er et kendt varemærke i Danmark. Det vil kræve mange investeringer bl.a. i form af reklame, før en konkurrerende virksomhed opnår samme udbredelse og kendskab hos kunderne for et tilsvarende produkt.
- ▲ Post Danmark har et velfungerende landsdækkende distributionsnet.
- ▲ Post Danmark har et indgående kendskab til forholdene på det danske postmarked.

Det er ikke et ukendt fænomen, at et tidligere forsyningsmonopol har store fordele i et liberaliseret marked. Telesektoren er et godt eksempel. Tele Danmark har således stadig forsyningspligt i hele Danmark, men bliver ikke kompenseret herfor. De fordele, som Tele Danmark har i form af et landsdækkende telefonnet og et indarbejdet varemærke, overstiger ulemperne ved kravet om at tilbyde telefontjenester til enhedstakster.

Det må imidlertid vurderes, at ekstraudgiften forbundet med befordringspligten i postsektoren er større end i telesektoren. Det følger af, at en stor del af udgiften i telesektoren er forbundet med anlægsinvesteringer ved etablering af nye telefonlinier. I postsektoren er ekstraudgiften derimod mere vedvarende, idet Post Danmark hver enkelt dag skal sørge for, at et postbud kommer rundt til alle husholdninger.

Alt i alt må det vurderes, at de nuværende krav om befordringspligt og enhedstakster er så omkostningsfulde for Post Danmark, at det vil være nødvendig med en vis kompensation, såfremt Post Danmarks eneret med et slag bliver fuldstændig fjernet. Det vurderes dog også, at den kompensation, som Post Danmark får i dag - i form af et eneretsområde - godt kan indskrænkes.

Det bør også indgå i vurderingen, om Post Danmark har mulighed for selv at imødegå cream skimming ved at effektivisere sin drift.

De erfaringer, man fx har fra Sverige med at konkurrenceudsætte postsektoren har vist, at man kan opnå væsentlige effektivitetsgevinster. Det er naturligt at sammenligne med de besparelser, som kommuner opnår ved udlicitering, som

i gennemsnit kan opgøres til 10-20 pct., jf. kapitel 5. Post Danmarks omkostninger for posttjenester omfattet af eneretsområdet udgjorde ca. 5 mia. kr. i 1999.

Det er imidlertid næppe realistisk at tro, at der kan opnås besparelser på 15 eller 20 pct. af disse 5 mia., idet dele af omkostningerne allerede er reduceret, bl.a. i kraft af ekstern drift af posthuse. Det må dog vurderes som sandsynligt, at en konkurrenceudsætning på langt sigt vil kunne give effektivitetsgevinster på 10 pct. af de 5 mia. kr., dvs. ½ mia. kr. årligt. Dette stemmer desuden overens med den afvigelse for effektiviteten, som fremgik af figur 6.6 ovenfor.

En sådan effektivitetsgevinst kan selvsagt ikke opnås med ét, men må ske over flere år. Det kan heller ikke udelukkes, at potentialet allerede er nedbragt i kraft af de seneste år produktivitetsstigninger i Post Danmark. Det bør dog her tages i betragtning, at produktiviteten formentlig også er steget i andre landes postvæsner. Dette gør det sandsynligt, at der fortsat er et effektivitetspotentiale.

6.7 ANDRE RAMMEBETINGELSER

Service mål mv.

Ifølge Post Danmarks forretningsbetingelser for indenlandske breve er det gældende servicemål for omdeling af breve til private, at brevene skal være omdelt inden kl. 13.00. Da mange private ofte er på arbejde på dette tidspunkt, vil en ændring af servicemålet til fx kl. 16.00 for de fleste forbrugere ikke betyde en serviceforringelse. Men omvendt vil det give Post Danmark mulighed for en bedre kapacitetsudnyttelse.

Et andet eksempel på, at servicekravene kan justeres, er kravet om, at omdeling skal foregå til døren for boliger opført før 1. januar 1974 (lejligheder mv.) og 1. januar 1973 (for villaer og rækkehuse). For nyere etagebyggeri skal der opstilles et brevkasseanlæg i stueetagen, og for nyere villaer eller rækkehuse skal brevkassen være opstillet i skellet.

Det vil give Post Danmark en væsentlig besparelse, hvis kravet til brevkasser blev gældende for alle boliger og ikke kun nyere boliger. Samtidig vil man behandle alle indbyggere i Danmark lige, og ikke som nu lade servicen afhænge af, om man bor i nyere eller ældre boligbyggeri.

Konkurrencemæssigt er problemet dog ikke så stort som problemet med enhedstakster, idet man må regne med, at problemet er ens for alle postvirksomheder,

der omdeler post. I den henseende bliver Post Danmark altså ikke stillet ringere i konkurrencen med andre postvirksomheder.

Væsentlige infrastrukturer i postsektoren

Det er vigtigt for konkurrencen i postsektoren, at alle postvirksomheder har lige adgang til væsentlige infrastrukturer i sektoren. Erfaringer fra Sverige har vist, at det er vigtig for konkurrencen, at virksomhederne har lige adgang til:

- ▲ Et samordnet adresseændringssystem med gensidige eftersendelsesrutiner. Systemet skal sikre imod, at adgangsbarriererne for nye virksomheder bliver unødigt høje. I en situation uden et samordnet adresssystem må det forventes, at en dominerende postvirksomhed har den fordel, at befolkningen normalt kun vil meddele adresseændring til den. Det vil derfor være ret omkostningsfuldt for nye virksomheder at opbygge og vedligeholde en tilsvarende database. Det bemærkes, at det kun er adgangen til en adresseændringsdatabase, der bør sikres. Andre kundeoplysninger, der eksempelvis kan udnyttes kommercielt til fx markedsføringsformål, skal ikke være omfattet.
- ▲ Postbokse i de konkurrerende postvirksomheder. Ikke-adgang til postbokse vil også være en unødigt adgangsbarriere for nye postvirksomheder. Hvis der ikke er adgang til postbokse i konkurrerende postvirksomheder, vil kunder i princippet være tvunget til at have en postboks i hvert enkelt postvirksomhed. Da dette næppe vil blive tilfældet, vil en dominerende virksomhed på postmarkedet få en væsentlig konkurrencefordel.
- ▲ Tildeling af egne postnumre. Herved får nye virksomheder adgang til at tilbyde kunder lige så attraktive tjenester i forhold til postbokse som Post Danmark.

Erfaringerne fra Sverige viser, at frivillige aftaler mellem postvirksomhederne ikke har været tilstrækkelige, og man har derfor måttet lovgive på området for at øge konkurrencen. Dette er sket ved at give konkurrenter adgang til Posten AB's infrastruktur. Erfaringerne fra Sverige taler således for, at man samtidig med at åbne markedet for yderligere konkurrence bør sikre alle virksomheder lige adgang til disse infrastrukturer.

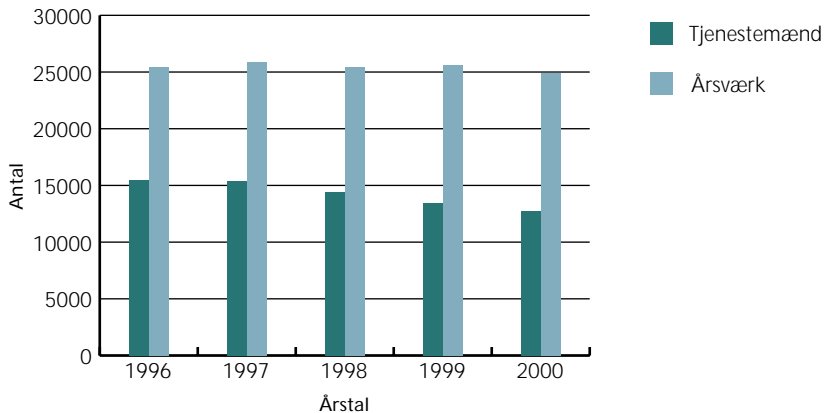
Post Danmarks fremtidige strukturelle rammer

Post Danmark adskiller sig fra konkurrerende virksomheder ved, at selskabet er offentligt ejet. Det er derfor nødvendigt at se på, om denne selskabskonstruktion bør ændres i takt med, at postmarkedet bliver mere liberaliseret. Virksomheds-

formen som selvstændig offentlig virksomhed indebærer, at Post Danmark ikke har helt de samme muligheder for at indgå alliancer mv. Post Danmark peger desuden selv på, at virksomheden har flere omkostninger end konkurrerende virksomheder, fordi mange af medarbejderne er tjenestemændsansatte i stedet for at være ansat på almindelig overenskomst.

Siden 1. april 1997 har Post Danmark ikke nyansat medarbejdere som tjenestemænd. Udviklingen i antallet af tjenestemænd har da også siden været for nedgående, jf. figur 6.8

Figur 6.8: Personaleudviklingen i Post Danmark



Kilde: Post Danmark.

Antallet af ansatte tjenestemænd er allerede faldet med 17 pct. siden 1997. I forbindelse med forslaget om at nedsætte eneretsområdet til 50 g må det vurderes, at Post Danmark ikke vil tabe flere markedsandele, end at den naturlige afgang af tjenestemænd klart vil overstige behovet for personalereduktion. De mange tjenestemænd i Post Danmark betyder dog, at det i de nærmeste år vil være forbundet med betydelige vanskeligheder at privatisere virksomheden på samme måde, som det fx skete med Tele Danmark.

For så vidt angår Post Danmarks selskabsform har Post Danmark ikke lige så frie rammer som sine konkurrenter. Post Danmark er i dag en såkaldt "Selvstændig Offentlig Virksomhed". Selvstændigheden svarer stort set til, hvis virksomheden var et aktieselskab. Selskabsformen har dog også visse fordele. Særligt er det lettere fra politisk side at ændre på reguleringen af postsektoren, så længe

Post Danmark er statsejet. Desuden vil det på et senere tidspunkt være lettere at stille specielle krav til Post Danmark, fx krav om tredjepartsadgang, som går ud over de almindelige gældende regler i konkurrenceloven. Denne mulighed kan være relevant, hvis det på et senere tidspunkt viser sig, at konkurrenceforholdene på markedet ikke udvikler sig hensigtsmæssigt. Der kan i givet fald være ønskeligt at kunne stille ekstra krav til Post Danmarks adfærd på markedet.

Det vurderes, at de tiltag, der er foreslået i dette kapitel for at åbne op for mere konkurrence i postsektoren, ikke er mere vidtgående, end at Post Danmark fortsat vil stå meget stærkt i konkurrencen.

BILAG

Posttjenester som naturligt monopol

Hvis der i en sektor er et naturligt monopol, giver det ofte god mening at regulere markedet. Reguleringen skal forhindre, at monopolet misbruger sin stærke position ved bl.a. at tage for høje priser.

Et naturligt monopol opstår i et marked med fri konkurrence, hvis kun én virksomhed på langt sigt kan overleve i ligevægt, og hvis adgangsbarriererne er høje. Et naturligt monopol er derfor bl.a. karakteriseret ved, at omkostningerne ved at producere én ekstra enhed af varen/tjenesten er faldende. Virksomheden har voksende skalafordele.

En bro kan være et eksempel på et naturligt monopol. Det er omkostningsfuldt at bygge broen, men når den er taget i brug, er omkostningerne ved, at en ekstra bil kører over broen ikke særlig store. For at man kan tale om, at broen er et naturligt monopol, skal der dog også gælde, at broen kan tilfredsstille hele efterspørgslen fra markedet. Andre eksempler på naturlige monopoler er jernbanelinjen og det lokale telefonnet (det rå kobber).

Der er 3 hovedområder indenfor postsektoren:

- ▲ Breve.
- ▲ Pakker.
- ▲ Eksprespost.

For disse 3 hovedområder omfatter posttjenesten typisk 5 forskellige aktiviteter.

(a) *Indsamling* - postselskabet modtager brevet (eller pakken) fra kunden fx i

postkasser eller på et postkontor, og transporterer så brevet videre til første sorteringspunkt.

- (b) *Udgående sortering* - indsamlet post sorteres i bunder afhængig af postens endelige sorteringspunkt fx det nærmeste posthus, hvor brevet skal afleveres.
- (c) *Transport* - brevet transporteres mellem de to sorteringspunkter.
- (d) *Indgående sortering* - posten bliver sorteret til endelig udbringning.
- (e) *Udbringning/udlevering* - brevet bliver afleveret til den adresserede.

Kæden af aktiviteter kan naturligvis være længere. Hvis brevet fx er sendt mellem to lande, vil kæden oftest indeholde flere sorterings- og transportled. Modsat kan kæden også være mindre, fx hvis brevet er sendt lokalt. I det tilfælde vil (b), (c) og (d) kun være en aktivitet. Postaktiviteterne udvikler sig i retning af større sorteringscentre. I Danmark foregår sorteringen således nu i 8 store centre rundt i landet. Opdelingen i udgående og indgående sortering er derfor ved at forsvinde, når man ser på indenlandsk post.

Der er stor forskel på omkostningerne ved de forskellige aktiviteter for postvirksomheden. Det fremgår af tabel 6.3, at omkostningerne ved udbringning af breve udgør ca. 69 pct. af de samlede omkostninger ved posttjenesten (når der ses bort fra overhead). Tallene er dog gennemsnitstal, og de dækker over større variationer. Der er fx større forskelle i omkostningerne ved at udbringe et brev i tætbebyggede områder i forhold til landområder.

Skalafordele

Der findes en række forskellige studier af posttjenesterne i bl.a. USA og England.⁶ Studierne giver et bud på, om hver af de 5 forskellige aktiviteter, som er forbundet med posttjenesten, har voksende skalafordele. Der er stor forskel mellem de forskellige aktiviteter.

Studierne viser, at der i *indsamlingsleddet* er en vis grad af skalafordele. Det vurderes dog, at disse skalafordele ikke vil udgøre større forhindringer for udviklingen af en effektiv konkurrence, da indsamlingsleddet kun udgør en mindre del af de samlede omkostninger ved brevomdeling.

For *sorteringsleddet* er konklusionerne blandede. Sortering foregår efterhånden automatisk for den største del af brevmængden. Dette har medført stigende skalafordele. Men omvendt er kapaciteten på den enkelte maskine begrænset til

6

Disse studier er bl.a. omtalt i OECD (99) *Promoting Competition in Postal Services* p. 38-42.

langt under den totale brevmængde. Skalafordelene er derfor relativt hurtigt udtømt i sorteringsleddet.

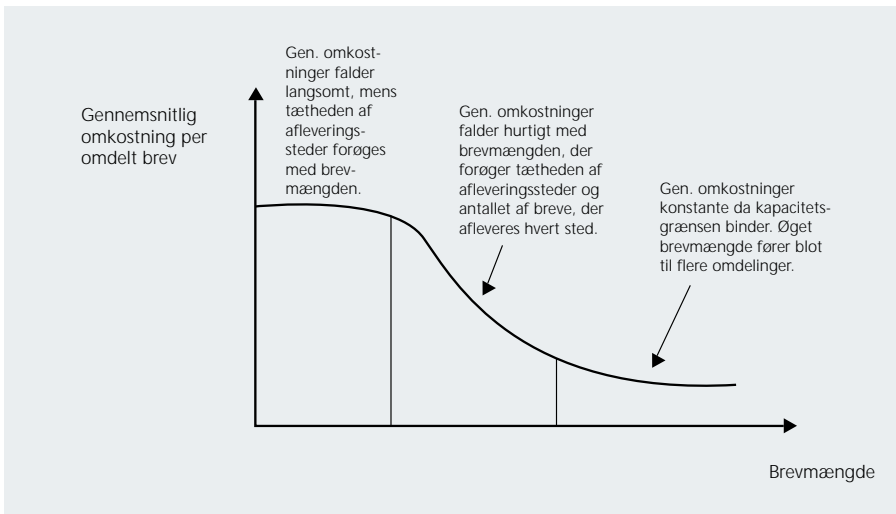
For *transportleddet* konkluderer studierne, at der ikke er nævneværdige skalafordele.

De største skalafordele findes i *udbringningsleddet*. Som man kan se af tabel 6.3 er dette led også det mest omkostningsfyldte og derfor det vigtigste. Skalafordelene afhænger af mængden af breve, der skal udbringes, hvor tæt afleveringsstederne ligger ved hinanden og antallet af breve, der skal afleveres hvert sted.

I de tilfælde, hvor afleveringsstederne ligger langt fra hinanden, og hvor mængden af breve, der skal omdeles, er meget lille, vil skalafordelene være begrænsede. Et ekstra brev vil oftest betyde, at postbudet skal forbi et ekstra afleveringssted, som vil betyde øgede transportomkostninger.

Omvendt vil skalafordelene være store i det tilfælde, hvor mængden af breve, der skal omdeles, er stor. I det tilfælde vil alle afleveringsstederne normalt blive besøgt i forvejen på turen, og et ekstra brev vil derfor ikke forøge omkostningerne ved omdelingen nævneværdigt. Der kan dog være begrænsninger i kapaciteten (fx kan postbudet kun bære et vist antal breve i sin taske), og i sådanne tilfælde vil flere breve ikke give lavere gennemsnitsomkostninger.

Figur 6.9: Marginale omkostninger ved omdeling af breve



De gennemsnitlige omkostninger ved omdeling af breve er illustreret i figur 6.9. Figuren illustrerer, at der primært er skalafordele at hente, når postmængden overstiger en vis kritisk masse. Samtidig ses, at skalafordelene er udtømte, når postmængden støder på kapacitetsbegrænsninger.

En række studier viser, at der netop findes skalafordele ved udbringning af breve. Det er bl.a. vist, at omkostningen ved uddeling af breve i USA, i forhold til de totale omkostninger, er signifikant lavere end i Europa, hvor der uddeles langt færre breve pr. indbygger.

Skalafordelene for eksprespost er langt mindre end for breve. Tidsvinduet for eksprespost er meget lille i forhold til den tid, den direkte transport vil tage. Det er derfor oftest ikke muligt at samle en større mængde eksprespost sammen til udbringning - der er ikke tid. Det er derfor meget svært at opnå skalafordele ved udbringningen af eksprespost, en øget mængde eksprespost vil blot betyde et forøget antal udbringningsture.

Skalafordelene ved at udbringe pakkepost er lige som for eksprespost mere begrænsede. Dels vil kapacitetsgrænsen for postbudets taske eller postbilen i sagens natur langt hurtigere blive nået ved pakker end ved breve. Dels kan pakker ofte kun afleveres personligt, da de sjældent kan komme ind ad brevsprækken. Begge dele betyder, at en øget pakkemængde ofte vil betyde et forøget antal udbringningsture.

Konklusionen er således, at der ved omdeling af breve kan være væsentlige skalafordele. Specielt vil der ofte være skalafordele forbundet med udbringningen. For eksprespost og pakkepost er skalafordelene noget mere begrænsede.

Barrierer for indtræden i postsektoren

Store skalafordele for virksomheder retfærdiggør ikke alene, at der er behov for regulering. En virksomhed, der sidder på hele markedet, kan være afskrækket fra at udnytte sin dominerende position, hvis der eksisterer en potentiel trussel udefra om, at andre virksomheder let kan etablere sig på markedet. Disse virksomheder vil netop etablere sig på markedet, hvis der er overnormale profitter at hente på markedet.

Der kan yderligere være en trussel fra substituerbare produkter. Hvis monopolvirksomheden kræver for høje priser, kan kunderne efterspørge andre varer eller tjenester.

En postvirksomheds væsentligste fysiske aktiver er bygninger, køretøjer og sorteringsmaskiner. Navnlig de to sidste faktorer har en kortere levetid. Dette betyder, at de faste omkostninger ved at etablere en postvirksomhed er relativt begrænsede. Det må derfor vurderes, at disse omkostninger ikke udgør en uoverstigelig barriere for at etablere en ny postvirksomhed.

Den største barriere for at etablere en ny postvirksomhed består i at opnå en tilstrækkelig stor volumen af breve eller pakker, så marginalomkostningerne bliver små, jf. de skalafordele, der er at hente på alle tre markeder. Den største barriere for etablering på markedet for nye virksomheder vurderes derfor at være investeringen i kundernes kendskab til virksomheden, investeringen i et godt omdømme og investeringen i et godt varemærke. Væsentlige elementer ved postomdeling er jo netop sikkerheden for, at posten når frem til den rette person, og at posten kommer frem til tiden.

Da skalafordelene på markederne for pakker og eksprespost bliver udtømt relativt hurtigt, vurderes barriererne for indtræden på disse markeder at være begrænsede. På brevmarkedet er skalafordelene noget mere udtalte, og derfor er det væsentlig sværere at opnå et tilstrækkelig brevvolumen.

I lokalområder vil disse investeringer måske ikke være uoverstigelige, men hvis en virksomhed ønsker at tilbyde landsdækkende brevomdeling, vil det kræve store investeringer. For veletablerede virksomheder på fx pakkeområdet, som ønsker at gå ind på området for brevpost, vil disse omkostninger naturligvis ikke være så store.

Brevpost er dog udsat for en del konkurrence fra nære substituerbare tjenester. Blandt disse produkter er telefax, e-mail og internet. I et ureguleret marked må det også forventes, at virksomheder fx indenfor eksprespost vil tilbyde ydelser, der befinder sig i randområdet mellem eksprespost og brevpost.

Det må også forventes, at der kommer konkurrence fra virksomheder, der vil tilbyde andre produkter eller anden service. En ny postvirksomhed kan fx lade være med at tilbyde en dør-til-dør service, men i stedet aflevere posten i en privat postboks (fx opstillet i en dagligvarebutik). Derved skal modtageren selv komme og hente posten, mens postvirksomheden sparer udbringningsleddet. En ny postvirksomhed kan også vælge at tilbyde en anden service end den etablerede postvirksomhed. Fx ved at vælge at udbringe posten på andre tidspunkter (posten leveres om aftenen i stedet for om morgenen), eller kun at udbringe post få dage om ugen i stedet for hver enkelt hverdag. Derved er chancerne for, at den ny postvirksomhed opnår et rimeligt postvolumen langt større.

Sammenfattet må det forventes, at adgangsbarriererne på postområdet er relativt høje for landsdækkende brevudlevering, mens adgangsbarriererne på markedet for lokalpost og for pakke- og eksprespost er noget mindre.

Fusioner i internationalt perspektiv

7.1 RESUMÉ OG KONKLUSION

Tal fra både EU og USA vidner om, at fusionsaktiviteten ikke tidligere har været så stor som nu. Danske virksomheder er også ganske godt med i den globale fusionsbølge.

Man skulle tro, at en høj fusionsaktivitet set over en bred kam vil føre til større virksomheder. Men det er ikke tilfældet. De sidste 20 år har den gennemsnitlige virksomhedsstørrelse i Danmark (målt på antal ansatte) stort set ikke ændret sig.

Det er et udbredt synspunkt, at en væsentlig årsag til de mange megafusioner i de seneste år er stordriftsfordele ved brug af ny teknologi. Dette kapitels konklusioner er imidlertid, at den væsentligste årsag er internationale liberaliseringer, som har været med til at ændre virksomhedernes behov og muligheder for vækst. Det er først og fremmest sket i form af en global tendens til deregulering af centrale markeder (fx telemarkedet), friere verdenshandel, mere liberale vilkår for udenlandske investeringer og friere kapitalbevægelser.

En yderligere væsentlig årsag til de mange fusioner er et ønske fra såvel fremstillings- som servicevirksomheder om at få adgang til strategiske aktiver som fx patenter.

Internationale fusioner kan kræve en vurdering af myndigheder i flere lande. Det kan være både dyrt og besværligt for virksomhederne. For at imødegå disse multible anmeldelser indførte EU en ny regel ("tre-lande-reglen") i 1998. Det har betydet, at 45 fusioner, der ellers skulle have været behandlet i flere lande, kun behandles af Kommissionen.

Kommissionen ønsker at overføre endnu flere fusioner til kontrol i EU fremfor i de enkelte lande. I afsnit 7.7 peges på en anden mulighed, nemlig en harmonisering af de nationale fusionskontrolregler i de enkelte lande i EU, og helst også i forhold til lande uden for EU.

Afsnit 7.2 beskriver udviklingen i fusioner i EU, USA og Danmark. Derefter ser afsnit 7.3 på årsagerne til det stigende antal fusioner, mens afsnit 7.4 belyser de økonomiske virkninger af fusioner. Der præsenteres en analyse af de 26 største fusioner blandt børsnoterede selskaber i 90'erne. Analysen konkluderer, at aktionærerne har fået overraskende lidt ud af disse fusioner. Under et har de fusionerede virksomheder haft et lavere afkast end andre virksomheder.

I afsnit 7.5 præsenteres fusionskontrollen i Danmark og andre lande. Afsnit 7.6 belyser one-stop shop-princippet, herunder "tre-lande-reglen".

7.2 FUSIONSBØLGE?

I de senere år har store fusioner med jævne mellemrum tiltrukket sig stor plads i mediernes dækning af erhvervsnyheder. Tre påstande er udbredte i dækningen:

- ▲ den vestlige verden er på toppen af en 'fusionsbølge' med flere og større fusioner end nogensinde før.
- ▲ fusioner er i stigende grad internationale (involverer virksomheder i flere lande).
- ▲ de mange fusioner er et led i en udvikling i retning af stadig større virksomheder.

Boks 7.1: Definition af begrebet fusion

Ifølge den danske konkurrencelov er der tale om en fusion, når:

- 1) ... to eller flere hidtil uafhængige virksomheder smelter sammen til én virksomhed, eller
- 2) .en eller flere personer, som allerede kontrollerer mindst én virksomhed eller en eller flere virksomheder, ved opkøb af andele eller aktiver, gennem aftaler eller på anden vis erhverver den direkte eller indirekte kontrol over det hele eller dele af en eller flere andre virksomheder.

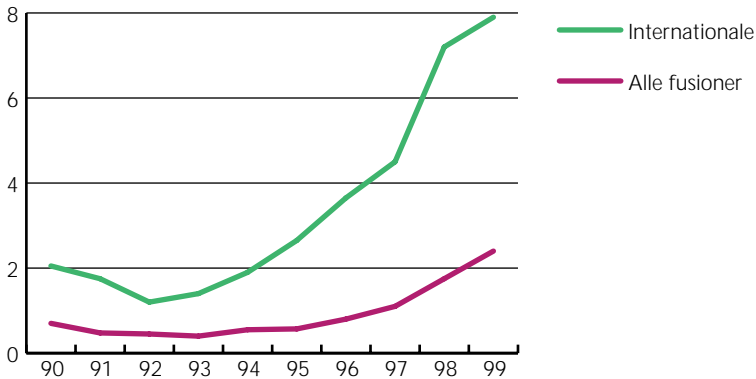
Dette kapitel betragter ligesom konkurrenceloven en fusion som et samlebegreb for to typer transaktioner. Den første er den almindelige opfattelse af en fusion, hvor to virksomheder bliver lagt sammen til én (sammenlægning). Men der er også tale om en fusion, når en virksomhed overtager kontrollen med en anden virksomhed (virksomhedsovertagelse).

Udviklingen i fusionsomfanget

Det er ikke nemt at måle omfanget af fusioner præcist. Dels benytter forskellige statistiske kilder ikke de samme definitioner på fusioner. Dels er der flere måder at måle fusionsomfanget på.¹

Alligevel kan det med stor sikkerhed konkluderes, at omfanget af fusioner p.t. er ekstraordinært stort. Uanset opgørelsesmetoden viser statistikkerne samstemmende en stigning i fusionsomfanget i 1990'erne. Ifølge FN steg omfanget af fusioner i 1990'erne fra ca. 2 pct. til 8 pct. af BNP, jf. figur 7.1.

Figur 7.1: Værdi af fusioner i pct. af globalt BNP



Kilde: World Investment Report 2000, United Nations.

EU og USA tegner sig for langt størsteparten af verdens fusioner. Det giver derfor langt hen ad vejen et dækkende billede af udviklingen alene at fokusere på EU og USA.

Af statistikker fra forskellige kilder i EU og USA for fusioner ses, at stigningen i 1990'erne skyldes to tendenser. For det første steg antallet af fusioner bortset fra få undtagelser hvert år, jf. tabel 7.1. For det andet steg den gennemsnitlige værdi af fusioner, jf. figur 7.2.

¹ Fx måler nogle antallet af fusioner ved antallet af gennemførte fusioner, mens andre tager udgangspunkt i antallet af annoncerede fusioner. Omfanget af fusioner måles ved enten antal, værdi af virksomhedernes omsætning eller værdi af virksomhedernes samlede aktiver.

Tabel 7.1: Udviklingen i antal fusioner i EU og USA

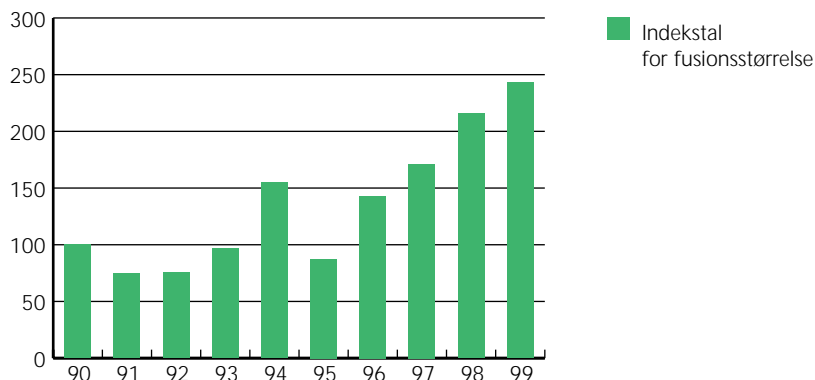
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EU	-	8.236	8.000	7.327	8.006	8.777	8.087	8.382	10.024	12.796
USA	1.388	1.328	1.382	1.673	2.145	2.617	2.870	3.425	4.482	4.332

Note 1: Tal for USA viser transaktioner med en årlig oms. på min. \$ 10 mio.

Note 2: EU-tallene er fra Thomson's SDC database og omfatter transaktioner med en værdi på min. \$ 1 mio.

Kilder: US Department of Justice, US Federal Trade Commission (FTC), EU-Kommissionen.

Figur 7.2: Gennemsnitlig værdi af fusioner i USA, 1990=100



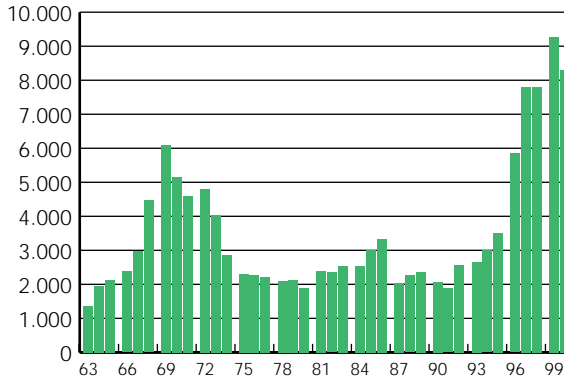
Note: Fusionsstørrelse opgjort på baggrund af omsætning i 1995-priser.

Kilde: Federal Trade Commission (FTC).

Når udviklingen i fusionsomfanget følges 30-40 år tilbage i tiden, forekommer det sandsynligt, at den aktuelle stigning i fusionsomfanget er en del af en fusionsbølge, og at der senere atter vil følge tider med et lavere fusionsomfang (dvs. at også den anden betingelse for en fusionsbølge er opfyldt). 1990'ernes fusionsomfang er således højere end før i historien, men set i forhold til i 1960'erne er der ikke tale om en voldsom stigning, jf. figur 7.3². De store stigninger i fusionsomfanget i USA i 1960'erne og 1980'erne er endvidere blevet efterfulgt af næsten lige så markante fald, jf. figur 7.3.

² Årsagen til, at antallet af fusioner i USA i 1990'erne ikke er det samme i figur 7.3 som i tabel 7.1, er, at definitionen på en fusion/virksomhedskøb er forskellig.

Figur 7.3: Antal fusioner i USA



Kilde: MergerStat Review.

Internationale fusioner

Omfanget af internationale fusioner er ligesom det samlede fusionsomfang vokset markant i 1990'erne. Men trods øget globalisering og internationalisering af samfundsøkonomierne er der globalt ikke dækning for påstanden om, at andelen af internationale fusioner vokser.

Målt i værdi af virksomhedernes omsætning er omfanget af internationale fusioner i 1990'erne vokset mere end BNP, jf. figur 7.1. Men de internationales andel af alle fusioner er i både antal og værdi (bortset fra et udsving fra 1990 til 1991) næsten konstant, jf. figur 7.4.

Figur 7.4: Internationale fusioner i pct. af alle fusioner (globalt)



Kilde: World Investment Report 2000, United Nations.

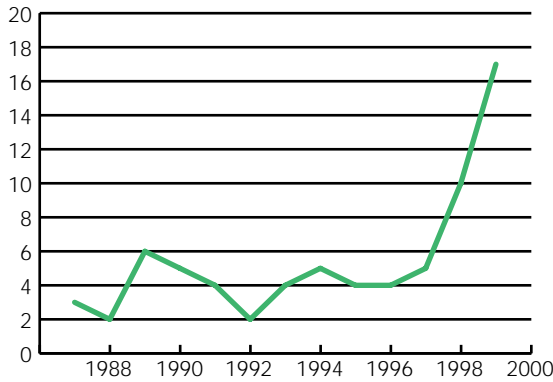
Fusioner i Danmark

Omfanget af fusioner i Danmark skiller sig umiddelbart ikke ud fra den generelle tendens i EU og resten af verden. I EU deltog danske virksomheder fra 1991 til 1999 i 2,5 pct. af alle fusioner. Til sammenligning stod Danmark for 2,1 pct. af EU's samlede BNP.³

Desuden er omfanget af fusioner (målt som værdien af virksomhedernes omsætning i pct. af BNP) steget i Danmark i 1990'erne. Og som i andre lande er næsten hele stigningen sket de sidste 5 år, jf. figur 7.5.

3 Jf. 'European Economy', no. 5/6-2000, EU-Kommissionen.

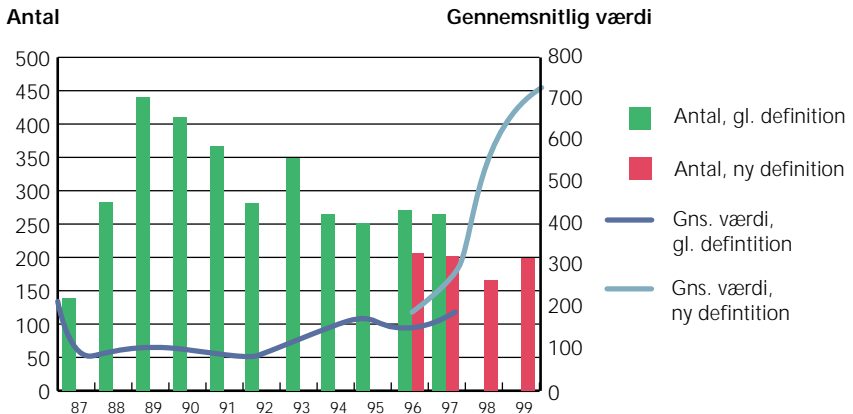
Figur 7.5: Værdi af fusioner i pct. af BNP, Danmark



Kilde: Konkurrencestyrelsens fusionsredegørelser og Statistisk Tiårsoversigt.

Men udviklingen i Danmark skiller sig ud fra udlandets på tre punkter. For det første er stigningen siden 1996 mere markant end i fx USA. For det andet er årsagen til stigningen i Danmark ikke flere fusioner, men kun at fusioner i gennemsnit er blevet fire-fem gange større (målt ved den involverede omsætning), jf. figur 7.6. Udviklingen andre steder i verden skyldes både flere og større fusioner.

Figur 7.6: Fusioner i Danmark

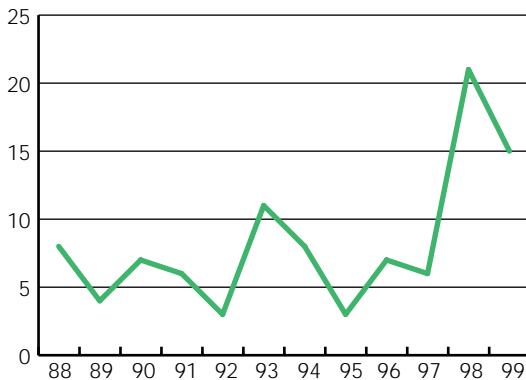


Note: For 1998 bygger tallene for fusioner på Konkurrencestyrelsens oplysninger indhentet via dagspressen og fagtidsskrifter. Fra og med 1998 er det kun fusioner med en omsætning over 50 mio. der er opgjort. For 1996 og 1997 vises både tal efter den gamle og den nye definition.

Kilde: Konkurrencestyrelsens fusionsredegørelser.

Endelig skiller den danske udvikling sig ud, fordi de internationale fusioners andel af det samlede fusionsomfang er vokset mere end i udlandet, jf. figur 7.4 og figur 7.7. Hele stigningen i Danmark er dog sket i 1998 og 1999. Det gør det usikkert, om stigningen er vedvarende.

Figur 7.7: Internationale fusioner i pct. af alle fusioner (Danmark)



Kilde: 'Fusioner og virksomhedsovertagelser', div. årgange, Konkurrencestyrelsen; 'Statistisk Tiårsoversigt', div. årgange, Danmarks Statistik; og 'World Investment Report 2000', FN.

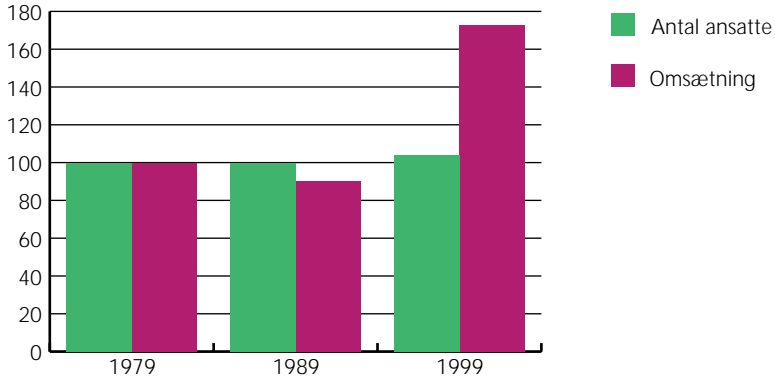
Virksomhedernes størrelse

Set i lyset af det store omfang af fusioner i hele den vestlige verden, inklusive Danmark, er en påstand om, at virksomhederne bliver større og større umiddelbart logisk.

Men påstanden bekræftes ikke, når man ser på de danske virksomheders udvikling de sidste 20 år.

I 1980'erne hverken faldt eller steg den gennemsnitlige danske virksomheds antal ansatte. Desuden var omsætningen målt i faste priser pr. virksomhed næsten uændret, jf. figur 7.8.

Figur 7.8: Indeks for gennemsnitlig virksomhedsstørrelse i alle erhverv (Danmark), 1979=100



Anm.: Omsætningen er deflateret med udviklingen i BNP i nominelle priser.

Kilde: Regnskabsstatistikken, Danmarks Statistik, diverse årgange.

I 1990'erne var den gennemsnitlige virksomheds antal ansatte ligeledes næsten uændret, men til gengæld voksede dens omsætning med ca. 75 pct. mere end den generelle vækst i samfundet, jf. figur 7.8.

Det viser, at danske virksomheder i dag får en større del af deres produktion udført hos og af underleverandører, end tilfældet var for 10 år siden. Det får virksomhedernes omsætning til at vokse, fordi øget brug af outsourcing øger handlen mellem virksomhederne.⁴

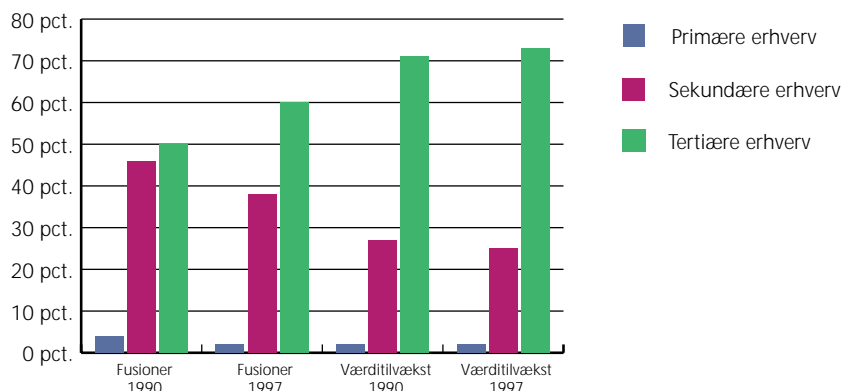
Årsagen til, at virksomhederne gør øget brug af underleverandører, er formentlig bl.a., at den teknologiske udvikling inden for IT, datatransmission og telekommunikation generelt har forbedret virksomhedernes muligheder for at opsplitte produktionsprocesserne uden at miste mulighederne for en løbende styrings- og kvalitetskontrol. Dermed er det blevet lettere at outsource dele af produktionen.

⁴ Statistikkerne viser også, at man generelt skal være varsom med at drage konklusioner om udviklingen i forhold som konkurrence og virksomhedsstørrelse alene ud fra fusionsstatistikker. Man bør også fokusere på statistikker for fissioner (virksomhedsopsplitninger) og virksomhedernes brug af underleverandører.

Fordeling af fusioner på hovedsektorer

Et kig på fordelingen af fusioner i den primære, sekundære og tertiære sektor⁵ (de tre hovedsektorer) afslører, at fordelingen i hovedtræk udvikler sig som sektorernes andel af værditilvæksten. En stigende andel af fusionerne sker således i de tertiære erhverv, mens de sekundære og primære erhvervs andel er hhv. for nedadgående og meget lille. Men de sekundære erhverv står for en noget større andel af fusionerne end af værditilvæksten. Fusionstilbøjeligheden er med andre ord størst i de sekundære erhverv, jf. figur 7.9.

Figur 7.9: Fusionsaktivitet og værditilvækst fordelt på hovederhverv (USA)



Anm.: 'Fusioner' viser summen af de fusionerede virksomheders omsætning.

Kilder: 'World Investment Report 2000', FN; og 'Statistisk Tiårsoversigt 2000', Danmarks Statistik.

Når man dykker længere ned i tallene for fusioner, viser det sig⁶, at det blandt de sekundære erhverv især er i den kemiske industri, elektronikindustrien og den petrokemiske industri, at der sker fusioner. I de tertiære erhverv er det telesektoren, finansielle selskaber og forretningservice, der deltager mest i fusioner.

5 Den primære sektor omfatter først og fremmest landbrug, skovbrug og andre forsyningserhverv. Den sekundære sektor består væsentligst af industrien og bygge- og anlægssektoren. Den tertiære sektor er alle erhverv inden for handel og service.

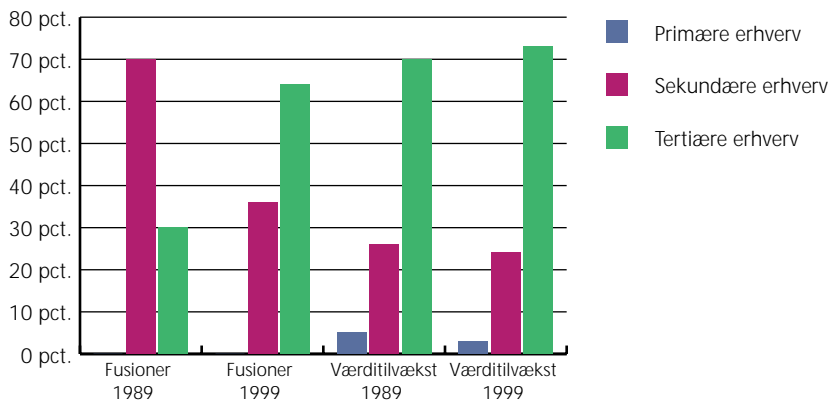
6 Kilde: FN World Investment Report 2000.

På tværs af alle tre sektorer er det mobiltelefonselskaber, medicinalvirksomheder, forsikringselskaber, kraftvarmeværker og virksomheder i oliebranchen, der er mest involverede i fusioner.

Endelig er der forskel på, hvilke erhverv der står for at købe andre op, og hvilke der bliver købt op. Finansielle virksomheder var i 1999 de mest flittige til at købe andre virksomheder. Til gengæld var transport- og kommunikationsvirksomheder de mest opkøbte. Medicinalvirksomheder var både blandt de mest købende og de mest opkøbte. Det sidste viser, at der i medicinalindustrien mest sker horisontale fusioner.

Billedet af fordelingen af fusioner på de tre hovederhverv i Danmark er omtrent det samme som i USA. Udviklingen går fra sekundære til tertiære erhverv, bare lidt forsinket sammenlignet med udviklingen for værditilvæksten, jf. figur 7.10.

Figur 7.10: Fusionsaktivitet og værditilvækst fordelt på erhverv (Danmark)



Ann.: 'Fusioner' viser summen af de fusionerede virksomheders omsætning.

Kilde: 'Fusioner og virksomhedsovertagelser', årgang 1990 og 1999, Konkurrencestyrelsen.

Kilde: FN World Investment Report 2000.

7.3 ÅRSAGER TIL DET STIGENDE ANTAL FUSIONER

Det er formentlig ikke ét forhold, men et samspil af flere, der fremkalder de usædvanligt mange og meget store fusioner i disse år. Typisk vil der i det enkelte tilfælde være en helt speciel historie, som i større eller mindre omfang ligner historien bag andre fusioner.

For at vurdere konsekvenserne for samfundet af fusioner, herunder konsekvenserne for konkurrenceforhold, er det afgørende at kende til de forhold, der udløser en fusion. Det er årsagen til, at myndigheder og organisationer verden over har analyseret og er kommet med deres bud på baggrunden for den aktuelle fusionsbølge. Bl.a. kan nævnes EU-Kommissionen, Federal Trade Commission (FTC) i USA og FN.

Generelle årsager til fusioner

Inden en virksomhed beslutter sig for at fusionere med en anden virksomhed, har den besluttet at ekspandere. Dvs. virksomheden har i forvejen vurderet de økonomiske fordele ved vækst (eller ekspansion) som større end de økonomiske ulemper.

Ekspansionen kan overordnet antage tre former. Det kan være vækst på andre markeder i et andet distributionsled, end det eller dem, som virksomheden i forvejen befinder sig på. Det kan være vækst på andre markeder, men i samme distributionsled, som virksomheden i forvejen befinder sig på. Endelig kan det være vækst på markeder, som virksomheden allerede er på. Det første kaldes også vertikal vækst, det andet kaldes konglomeratvækst, og det sidste kaldes horisontal vækst.

Fusion contra organisk vækst

Uanset om der er tale om et ønske om vertikal vækst, konglomeratvækst eller horisontal vækst behøver virksomheden ikke at gennemføre ekspansionen eller væksten gennem en fusion. Investeringer helt fra bunden, eller organisk vækst, er et alternativ til en fusion.

Vækst gennem en fusion er i forhold til organisk vækst især forbundet med to fordele for virksomhederne.

Den ene er hastigheden, hvormed væksten opnås. Det er ofte langt hurtigst at ekspandere ved at fusionere frem for at investere helt fra bunden som ved organisk vækst. Med en fusion kan der gås direkte ind på nye områder og markeder. Organisk vækst sker derimod gradvist.

Den anden fordel drejer sig om at erhverve såkaldte strategiske aktiver. Strategiske aktiver er defineret som aktiver, som er afgørende for at producere en given vare eller tjenesteydelse, og som ikke er reproducerbare.

Vedrørende det sidste punkt kan man sondre mellem strategiske aktiver på kort og lang sigt. Kortsigts strategiske aktiver er reproducerbare på lang sigt, men ikke på kort sigt. Langsigts strategiske aktiver er hverken reproducerbare på kort eller lang sigt. Typiske eksempler på kortsigts strategiske aktiver er kundebaser, goodwill knyttet til varemærker og ikke-beskyttede resultater af forskning og udvikling. Beskyttede resultater af forskning og udvikling (fx varemærker eller ophavsrettigheder) og lovpligtige licenser/tilladelser til at sælge eller producere en given vare eller tjenesteydelser kan være eksempler på langsigts strategiske aktiver.

Der er også ulemper ved en fusion frem for organisk vækst. Forskelle i virksomhedskulturer, processer og teknologi gør det ofte svært at få to selvstændige virksomheder til at fungere som en effektiv enhed efter en sammenslutning. Ved organisk vækst er det meget nemmere at tilpasse disse forhold til den konkrete virksomhed. Med en god ledelse og en klog styring af processen kan ulemperne ved en fusion dog reduceres.

Virksomhedernes motiver for vækst

De to primære fordele ved fusioner skal ses i sammenhæng med virksomhedernes motiver for at ekspandere i almindelighed. De væsentligste af motiverne er:

- ▲ Omkostningsfordele
- ▲ Synergieffekter
- ▲ Reduktion af risiko
- ▲ Øget markedsmagt

Omkostningsfordele er virksomhedernes mest anvendte argument for ekspansion og vækst. Argumentet er, at de ved at øge produktionen kan reducere omkostningerne gennem stordriftsfordele på omkostningssiden.

Stordriftsfordele på omkostningssiden opstår, når enhedsomkostningerne ved

at producere en given vare falder med antallet af producerede enheder⁷. Typisk er det tilfældet, når virksomheders produktion er forbundet med relativt store faste omkostninger, fx udgifter til forskning eller administration, og ikke er begrænset af kapacitetsgrænser.

Realisering af *synergieffekter* er et andet argument, som virksomhederne ofte benytter som den primære motivation for at ekspandere. Synergieffekter viser sig som sidegevinster, positive afledte virkninger eller eksternaliteter, som opstår ved at kombinere forskellige aktiviteter eller grupper af ansatte.

Synergieffekter omfatter især eksternaliteter, som oprinder fra omkostningssiden, når man kombinerer produktionen af forskellige produkter⁸. Eksempelvis er det en synergieffekt, hvis det forhold, at en virksomhed allerede producerer produkt A, gør, at virksomheden kan producere produkt B billigere, end en tilsvarende virksomhed, der alene producerer produkt B. Med en fælles betegnelse kan man kalde den slags omkostninger for transaktionsomkostninger. Ifølge det såkaldte 'Coase-Williamson'-resultat⁹, som er et meget berømt resultat fra økonomien, er sparede transaktionsomkostninger en væsentlig drivkraft bag mange virksomheders vertikale ekspansioner.

Især ved vækst som konglomeratvækst kan et væsentligt argument for virksomhedernes ekspansion være, at virksomhederne kan *minimere risikoen* for udsving i omsætning og fortjeneste. En af årsagerne til, at virksomheders omsætning og fortjeneste svinger fra år til år, er, at alle markeder i større eller mindre omfang med mellemrum rammes af nedgang eller mætning. I det omfang markederne ikke samtidig rammes af nedgang eller mætning, vil risikoen for større udsving kunne mindskes ved gennem konglomeratvækst at sprede aktiviteterne på uafhængige markeder.

Endelig er ønsket om *øget markedsmagt*, dvs. evnen til at kunne sætte prisen over de gennemsnitlige omkostninger¹⁰, ofte en bagvedliggende motivationsfaktor for virksomheders vækst. Virksomheders overordnede målsætning er som oftest at maksimere fortjenesten. Som oftest giver det virksomhederne et incitament til at maksimere deres markedsmagt. Da markedsmagt i reglen er tæt

7 Stordriftsfordele på omkostningssiden kaldes med et økonomisk udtryk *economies of scale*.

8 Synergieffekter, der oprinder fra omkostningssiden, kaldes med et økonomisk udtryk *economies of scope*.

9 Jf. 'The Theory of Industrial Organization', J. Tirole, 1988, side 29 og 33.

10 Den anførte definition kaldes i J. Tirole (se fodnote 9) den politiske definition på markedsmagt. Den økonomiske definition på markedsmagt er i stedet evnen til at kunne sætte prisen over de marginale omkostninger.

forbundet med virksomhedens størrelse, er vækst i reglen virksomhedernes foretrukne middel til at maksimere markedsmagten og dermed målsætningen om maksimal indtjening. Opkøb af andre virksomheder kan således hindre, at der kommer nye konkurrenter ind på markedet.

Umiddelbart er det vanskeligt at vurdere, hvilke af de fire motiver for vækst, som aktuelt spiller den største rolle for virksomhedernes ekspansioner. Men tre forhold tyder på, at traditionelle stordriftsfordele på omkostningssiden og markedsmagt er mere afgørende end reduktion af risiko og synergieffekter.

For det første er den sekundære sektors andel af alle fusioner forholdsvis stor sammenlignet med sektorens andel af værditilvæksten, jf. figur 7.9 og figur 7.10 ovenfor. Det indikerer, at klassiske stordriftsfordele på omkostningssiden spiller en stor rolle for mange virksomheders ekspansioner, idet stordriftsfordele på omkostningssiden traditionelt forekommer ved traditionel industriproduktion, dvs. i den sekundære sektor.

For det andet har tendensen i 1990'erne været, at andelen af konglomeratfusioner og -virksomhedsopkøb er reduceret. Omkring 1990 lå andelen på ca. 40 pct., sidst i 1990'erne var den faldet til ca. 25 pct. Denne udvikling indikerer, at minimering af risiko er en mindre og mindre væsentlig drivkraft bag virksomheders ekspansioner.

Endelig viser økonomiske analyser, at fusionsgevinsterne for virksomhederne i mange tilfælde er enten ikke-eksisterende eller begrænsede, jf. afsnit 7.4. Dermed er det næppe heller sandsynligt, at synergieffekter er den største drivkraft bag beslutninger om vækst.

Ændrede rammebetingelser driver bølgen af fusioner

De sidste 10 års ændringer i erhvervslivets rammebetingelser forklarer en væsentlig del af stigningen i det globale fusionsomfang, jf. afsnit 7.2. Når ændringerne ses i sammenhæng med dels de to centrale fordele ved fusioner sammenlignet med organisk vækst, og dels virksomhedernes motiver for at ekspandere i almindelighed, opnås et billede af baggrunden for den igangværende bølge af fusioner.

Primært to forhold har de sidste 10 år øget fordelene ved at ekspandere via en fusion eller et virksomhedsopkøb.

Det ene er, at mange virksomheder oplever, at levetiden for nyudviklede produkter er blevet kortere. Det har længe været en herskende tommelfingerregel på IT-området, at computeres kapacitet fordobles ca. hver 18. måned¹¹, og udviklingen går næsten lige så stærkt på teleområdet. Sammenlignet med de fleste andre områder er det en enestående hurtig udvikling.

Konsekvensen af kortere produktlevetider er, at det er mere essentielt for virksomhederne at følge med og at være på forkant med udviklingen. Det betyder videre, at en fusion eller et virksomhedsopkøb er mere fordelagtig for virksomheder, som kommer bagud i forhold til konkurrenterne på teknologiområdet, og som ekspanderer for at indhente tabt terræn. Vækst ved fusion eller opkøb af en konkurrent er kendetegnet ved at større ekspansionshastighed end organisk vækst. Og netop hastigheden er essentiel for virksomheder, der skal indhente tabt terræn på områder med korte produktlevetider.

Det andet er, at strategiske aktivers betydning er vokset på mange områder. Det gælder både i den sekundære og i den tertiære sektor.

Tjenesteydelser er generelt mere personlige end traditionelle varer. Det betyder, at virksomhedernes forhold til kunderne eller kundebaser ofte udgør et kortsigts strategisk aktiv for produktionen af tjenesteydelser. Eksempelvis udgør kundebaser et kortsigtet strategisk aktiv ved produktion af teleydelser, IT-ydelser og for mange ydelser i den finansielle sektor.

Produktionen af tele- og IT-ydelser, som er blandt de tjenesteydelser, som har haft allerstørst fremgang, er også i høj grad afhængig af langsigts strategiske aktiver som licenser og patenter. Fx er licenser et langsigts strategisk aktiv for aktørerne på mobilområdet. For at udbyde mobiltelefoni kræves en licens til at udnytte nogle radiofrekvenser. Pga. frekvensknaphed er der imidlertid kun få licenser, som i mange lande ikke må handles frit mellem selskaber. En virksomhed, der ønsker at opbygge et nyt mobilnet, må derfor enten vente på, at myndighederne udsteder flere licenser, eller fusionere med en virksomhed, som allerede besidder en mobillicens.

En anden årsag til, at strategiske aktiver har fået større betydning, er, at især et langsigts strategisk aktiv som beskyttede resultater af forskning og udvikling har fået større betydning i dele af den sekundære sektor. Fx inden for den kemiske

11

Tommelfingerreglen kaldes visse steder for 'Moore's Lov'.

industri og medicinalindustrien, som også er præget af forholdsvis mange fusioner, jf. afsnit 7.2.

Samtidig har den teknologiske udvikling haft en positiv virkning på virksomhedernes ekspansionslyst. Fx har den teknologiske udvikling både skabt nye markeder og integration af mange eksisterende markeder (produktmarkeder og geografiske markeder). Det har øget de 'naturlige' ekspansionsområder for mange virksomheder og dermed øget deres muligheder for at sprede faste omkostninger på nye aktiviteter.

Sidst - og måske mest vigtigt - har en række regulatoriske ændringer de sidste 10-20 år været med til at øge virksomhedernes behov og muligheder for vækst. De væsentligste er:

- ▲ En global tendens til at deregulere store områder i samfundet
- ▲ En friere verdenshandel
- ▲ Mere liberale vilkår for udenlandske investeringer
- ▲ Friere kapitalbevægelser

Særligt de sidste 10 år er der overalt i den vestlige verden og Øst- og Central-europa sket en omfattende deregulering af store områder, som før blev anset som 'naturlige monopoler'. Det drejer sig om områder som tele, energi, finansielle ydelser og dele af transportsektoren. Det ses bl.a. ved, at områder som tele, transport- og energi er helt i top, når det gælder fusionsaktivitet, jf. afsnit 7.2.

Samtidig er verdenshandlen de sidste 10-20 år blevet friere på næsten alle områder. Resultaterne af forhandlingsrunderne i WTO¹² har betydet, at afgifterne på handel mellem WTO-lande (told og import- og eksportafgifter) er faldet markant. Da afgifterne var på det højeste, udgjorde de i gennemsnit ca. 40 pct. af varernes værdi. I dag udgør de 4-6 pct.

Konsekvensen af de lavere afgifter er mere lige konkurrencevilkår mellem inden- og udenlandske virksomheder, og det har fået flere virksomheder til at ekspandere på markeder i andre lande. I mange tilfælde gennem en fusion med eller et opkøb af en lokal virksomhed.

Samme betydning for omfanget af fusioner har dannelsen af regionale frihandelsområder haft, eksempelvis EU og NAFTA. Både virksomhederne i og uden for frihandelsområdet får adgang til et større ensartet marked. Det øger deres incitament til tage konkurrencen op andre steder i regionen.

Dertil kommer, at det har øget virksomhedernes muligheder for vækst, at mange lande har ophævet og lempet en række restriktioner for udenlandske investeringer. FN opgør årligt ændringerne i landenes lovgivning for udenlandske investeringer, og i perioden 1991-1999 blev ændringerne i 94 pct. af tilfældene af FN kategoriseret som værende gunstige for udenlandske investeringer, jf. tabel 7.2.

Tabel 7.2: Ændringer i lovgivning for udenlandske investeringer

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	I alt
Antal lande	35	43	57	49	64	65	76	60	63	-
Antal ændr.	82	79	102	110	112	114	151	145	140	1035
Antal for UI	80	79	101	108	106	98	135	136	131	974
Andel for UI	97,6	100	99,0	98,2	94,6	86,0	89,4	93,8	93,6	94,1

Kilde: World Investment Report 2000, FN.

Endelig har det forbedret virksomhedernes muligheder for vækst og ekspansion i andre lande, at restriktionerne på kapitalbevægelser mellem lande er afskaffet i store dele af verden. Et virksomhedsopkøb medfører en overførsel af kapital til udlandet, og dermed har friere kapitalbevægelser formentlig gjort det nemmere at købe virksomheder op i andre lande.

7.4 ØKONOMISKE VIRKNINGER AF FUSIONER

Fusioner har ikke blot betydning for de involverede virksomheder (fusionsvirksomhederne). De har i reglen også betydning for konkurrencen og dermed priser og velfærd på de markeder, som fusionsvirksomhederne sælger og køber på.

Et forholdsvis stort antal analyser og undersøgelser har beskæftiget sig med de økonomiske konsekvenser af fusioner. De fleste analyser benytter britiske og amerikanske data og er nogle år gamle. Der er mao. endnu kun få analyser af fusioner i 1990'erne.

Indtjeningsanalyser

Analyser af fusioners betydning for virksomhedernes indtjening (herefter indtjeningsanalyser) er som regel baseret på regnskabsdata. Typisk måles indtjeningen som overskud i pct. af omsætning eller arbejdskapital.

En del af indtjeningsanalyserne fokuserer specifikt på, om truslen om at blive købt op af andre virksomheder har en gavnlig virkning på virksomhedernes effektivitet.

Analyserne tager udgangspunkt i to postulater for virkningerne af fusioner. For det første at virksomhedsledere helst vil bevare selvstændigheden og reagerer på truslen om at blive købt op af en anden virksomhed ved at maksimere effektiviteten. For det andet at der findes et marked for handel, hvor ineffektive virksomheder handles med eller uden virksomhedsledernes vilje. Det sidste betyder, at kun virksomheder med frit omsættelige aktier er relevante for analyserne.

Den generelle konklusion af analyserne er, at både effektive og ineffektive virksomheder bliver købt op. De opkøbte virksomheders indtjening viser sig typisk at være på niveau med de købende virksomheders.

En anden del af indtjeningsanalyserne koncentrerer sig om beviser for eller imod eksistensen af omkostningsfordele og synergieffekter¹³ ved fusioner.

Udgangspunktet er, at omkostningsfordele og synergieffekter ved fusioner vil medføre, at virksomhederne øger deres indtjening efter en fusion, eller at de vil klare sig bedre end konkurrenterne efter fusionen.

Konklusionerne af de udenlandske analyser er tvetydige. Der er dog en overvægt af analyser, som konkluderer, at forskellen på indtjeningen før og efter en fusion eller et opkøb er ubetydelig. Det bekræfter en undersøgelse udført af Konkurrencestyrelsen i 1997 af danske fusioner og opkøb i perioden 1987-1994¹⁴. Sammen-

¹³ Se afsnit 7.3 for en definition på omkostningsfordele og synergieffekter.

¹⁴ 'Fusioner og virksomhedsovertagelser 97', Konkurrencestyrelsen, 1997, se www.ks.dk.

fattende viste analysen, at kun en mindre del af virksomhederne øgede deres indtjening efter fusionen.

Aktiemarkedsanalyser

Aktiemarkedsanalyser af fusioner¹⁵ antager, at aktiemarkedet sætter pris på de privatøkonomiske virkninger af fusioner gennem udviklingen i fusionsvirksomhedernes, dvs. opkøbte og købende virksomheders, aktiekurser.

Antagelsen hviler på en forudsætning om, at aktiemarkedet er effektivt, således at alle tilgængelige informationer er med til at bestemme aktiekursen, og at det sker uden systematiske fejl.

En typisk metode i aktiemarkedsanalyserne er, at man for en given periode beregner et månedligt, halvårligt eller årligt afkast af investeringer i fusionsvirksomheders aktier, og at man sammenligner afkastene med investeringer i en relevant portefølje af andre aktier. Afkastene beregnes med korrektion for forhold som udbetaling af udbytte, friaktier, aktiesplits og aktieemissioner. Det afgørende for valg af sammenligningsgrundlag er, at det viser, hvordan fusionsvirksomhedernes aktiekurs havde udviklet sig, hvis fusionen ikke var gennemført. Ofte anvendes et brancheindeks, et totalindeks eller et indeks som KFX som sammenligningsgrundlag.

En del aktiemarkedsanalyser fokuserer enten på udviklingen i kursen i den tilbageværende virksomheds aktier efter fusionen (transaktionen) eller på udviklingen i opkøbte virksomheders aktiekurser omkring transaktionens annoncering. For at vurdere de samlede økonomiske virkninger af en fusion er det nødvendigt at inkludere begge dele i analysen.

Især i UK og USA er der de sidste 20 år udført et forholdsvis stort antal aktiemarkedsanalyser af de økonomiske konsekvenser af fusioner. To konklusioner viser sig at gå igen i mange af dem:

- ▲ Opkøbte virksomheders aktionærer får en gevinst på 15-30 pct. omkring transaktionens annoncering.
- ▲ De købende virksomheders aktier er som oftest næsten konstant omkring transaktionens annoncering, men i årene efter transaktionen giver de et ringere afkast end aktierne i sammenlignelige virksomheder.

15

Benævnes ofte som 'event studies'.

Den første konklusion tolkes som aktiemarkedets umiddelbare vurdering af fusionsgevinsten. Samtidig tolkes det som en indikation på, at der findes et marked for kontrol med virksomheder, og at markedet fungerer: Kursen på opkøbte virksomheders aktier stiger, fordi aktiemarkedet finder, at der med opkøbet er udsigt til, at virksomheden fremover vil blive drevet mere effektivt.

Fortolkningen af den anden konklusion er, at aktiemarkedets umiddelbare vurdering af fusionsgevinsterne (15-30 pct. stigning i den opkøbte virksomheds aktiekurs) som oftest viser sig at være for optimistisk.

Forskellen mellem gevinsten til den opkøbte virksomheds aktionærer og tabet til den købende virksomheds aktionærer efter transaktionen tolkes som aktiemarkedets vurdering af den langsigtede synergieffekt ved en fusion eller et virksomhedsopkøb. En præcis kvantitativ vurdering (i kroner og ører) af synergieffekten kræver kendskab til størrelsesforholdet mellem den opkøbte og den købende virksomhed.

Erfaringer fra flere områder viser, at man generelt set bør være varsom med direkte at overføre resultaterne fra udenlandske analyser på danske forhold. I lyset af at de danske virksomheder - og dermed også de danske fusioner - generelt set er mindre end britiske og amerikanske virksomheder, er det sandsynligt, at analyser af danske fusioner kan vise andre resultater end de britiske og amerikanske.

For at få indblik i de økonomiske virkninger af danske fusioner har Konkurrencestyrelsen analyseret 26 af de største danske fusioner, som skete i årene 1989-1996, og hvor mindst et af selskaberne var børsnoteret, jf. bilag. Der har også i 1990'erne været fusioner mellem ikke-børsnoterede firmaer, men de analyserede fusioner omfatter dog en betydelig del af de samlede fusionerede selskabsværdier.

Analysen af de 26 transaktioner omfatter årene 1989-1999. Analysen fokuserer alene på de købende virksomheder, og de er med i analysen fra starten af det kalenderår, hvor transaktionen fandt sted. Det betyder for det første, at virksomhederne følges i 3-10 år efter fusionen¹⁶, for det andet at en eventuel påvirkning af den købende virksomheds aktier omkring transaktionens annoncering er inkluderet i analysen, og for det tredje at kursudviklingen i den købte virksomheds aktier omkring annonceringen af transaktionen ikke er med i analysen.

Rent teknisk sker analysen i to trin. Første trin beregner det gennemsnitlige halvårslige afkast af de 26 virksomheders aktier. Andet trin sammenligner det beregnede gennemsnit med det gennemsnitlige halvårslige afkast for totalindekset for det danske aktiemarked. I analysen indgår alle fusioner, hvor den overtagne virksomhed har mere end 100 mio. kr. i omsætning eller mere end 100 ansatte, og hvor den fortsættende virksomhed har været børsnoteret siden fusionen.

Alle afkast er beregnet ud fra aktiekurser, som er korrigeret for forhold som udbetaling af udbytte, emissioner, aktiesplits m.v. Totalindekset for det danske marked er sammenligningsgrundlag, idet de 26 fusionsvirksomheder er en blanding af virksomheder inden for både industri, handel og service, banksektoren og forsikringssektoren.¹⁷

Analysen af de 26 fusioner viser, at det gennemsnitlige halvårslige afkast af fusionsvirksomhedernes aktier er lavere end for det totale danske aktiemarked, jf. tabel 7.3. Den relative spredning (spredning i forhold til gennemsnit) i de halvårslige afkast er nogenlunde ens for fusionsvirksomhederne og for det totale danske aktiemarked, jf. tabel 7.3.

Investering i en portefølje med lige stor andel af aktier i de 26 fusionsvirksomheder i perioden fra og med året for fusionen til udgangen af 1999 har mao. givet et lavere halvårsligt afkast end en investering i en portefølje ligeligt fordelt på alle danske aktier.

17

Kurserne er hentet fra en børsdatabase, som Institut for Finansiering ved Handelshøjskolen i Århus har stillet til rådighed for Konkurrencestyrelsen.

Tabel 7.3: Afkast af 26 fusionsvirksomheders aktier sammenlignet med det totale danske aktiemarked

Periode	Akkumuleret antal fusioner	Fusionsvirksomheder, afkast i pct.	Totalindeks for danske aktier, afkast i pct.
1. halvår 89	3	0,9	22,6
2. halvår 89	3	-6,7	5,5
1. halvår 90	7	0,7	5,0
2. halvår 90	7	-12,7	-19,0
1. halvår 91	11	13,4	20,4
2. halvår 91	11	-5,8	-3,5
1. halvår 92	16	-8,2	-9,6
2. halvår 92	16	-20,6	-18,2
1. halvår 93	19	21,7	20,2
2. halvår 93	19	22,7	17,8
1. halvår 94	19	12,5	-1,6
2. halvår 94	19	3,8	-4,5
1. halvår 95	21	-1,7	0,9
2. halvår 95	21	2,0	4,8
1. halvår 96	26	16,5	11,5
2. halvår 96	26	20,8	14,5
1. halvår 97	26	20,5	26,5
2. halvår 97	26	0,8	14,8
1. halvår 98	26	11,3	7,4
2. halvår 98	26	-17,2	-11,7
1. halvår 99	26	2,4	0,9
2. halvår 99	26	-4,4	21,0
Gennemsnit 89-99		3,3	5,7
Spredning 89-99		12,7	13,3

Anm.: Som mål for spredningen anvendes standardafvigelsen.

Kilde: Egne beregninger på aktiekurser fra børsdatabasen ved Handelshøjskolen i Århus.

Resultaterne må tolkes forsigtigt, idet de få observationer gør analysen usikker. Men meget tyder på, at resultatet af analyserne i UK og USA om lavere afkast af aktierne af de købende virksomheder end af det samlede aktiemarked også gælder for danske fusioner.

Analysen viser også, at de 26 analyserede danske fusioner under ét har medført ingen eller relativt begrænsede synergieffekter. Resultaterne¹⁸ ændres ikke, hvis transaktionsåret udelades af analysen. Det indikerer, at hvis aktiemarkedet har sat pris på en synergieffekt for de 26 fusioner, så er det ikke sket via en stigning i den købende (eller tilbageværende) virksomheds aktiekurser omkring transaktionstidspunktet. Eventuelle synergieffekter må derfor (som de udenlandske analyser bekræfter, jf. ovenfor) antages at være prissat via en stigning i de opkøbte virksomheders aktier omkring transaktionens annoncering.

Beregninger viser desuden, at den umiddelbare fusionsgevinst til aktionærene i de opkøbte virksomheder på 15-30 pct., er spist op af en lavere forrentning (3,3 pct. mod 5,7 pct. pr halvår) i løbet af bare 2-3 år. Et groft skøn på baggrund af virksomhedernes omsætning er, at markedsværdien af de opkøbte virksomheder i gennemsnit udgør ca. 40 pct. af den samlede fusion. Dermed svarer den umiddelbare fusionsgevinst på 15 til 30 pct. af de opkøbte virksomheders markedsværdi til en stigning på 6 til 12 pct. i den samlede fusions aktier. Med en mindre halvårlig forrentning af værdien i de fusionerede virksomheder på 2,4 pct. (5,7-3,3) er gevinsten på de 6 til 12 pct. spist op i løbet af bare 2 til 3 år.

Til slut bør det nævnes, at resultatet for det gennemsnitlige afkast i det store hele svarer til resultatet af en anden dansk analyse fra 1999 af 138 danske fusioner fra 1993 til 1997¹⁹. Denne analyse finder ligeledes, at købende (eller tilbageværende) virksomheder giver et lavere aktieafkast end det totale danske aktiemarked, men at resultatet er forbundet med stor usikkerhed.

Samfundsøkonomiske virkninger af fusioner

Positive samfundsøkonomiske virkninger af fusioner vil typisk kunne opstå, hvis eventuelle synergieffekter internt i virksomhederne kommer forbrugerne og hele samfundet tilgode. Primært hvis fusionen øger forsknings- og udviklingsindsatsen (FoU-indsatsen), og resultaterne deraf kommer forbrugere og samfund til gavn (fx gennem bedre og billigere varer og tjenesteydelser).

I praksis er denne positive virkning forbundet med stor usikkerhed. Erfaringer viser, at der i kølvandet på et stort fusionsomfang følger flere år med øget koncentration - og dermed mindre konkurrence. Eksempelvis er den globale kon-

18

Ikke vist i tabel 7.3.

19

'Post-Acquisition Performance in Short and Long Run', Jan Jakobsen og Torben Voetmann, Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København, 1999.

centration vokset markant i bilindustrien, medicinindustrien og banksektoren de sidste 5 år, jf. tabel 7.4. I samme periode er der sket mange, store, horisontale fusioner, jf. afsnit 7.3. Samtidig har flere empiriske analyser vist en omvendt "U-formet" sammenhæng mellem koncentration (konkurrence) og FoU-indsats²⁰. Det indikerer, at fusioner i praksis både kan øge og mindske virksomhedernes FoU-indsats. Det betyder i den konkrete sammenhæng, at fusioner og FoU-indsats hænger sammen med koncentrationen på de relevante markeder som bindeled.

Tabel 7.4: Udviklingen i den globale koncentration i bilindustri, banksektor og medicinindustri, 1996-1999

Erhverv	Koncentrationsmål	1996	1999
Bilindustri ¹	5 størstes markedsandel	49 pct.	54 pct.
	10 størstes markedsandel	69 pct.	80 pct.
Banksektor	25 størstes andel af 1.000 størstes aktiver	28 pct.	33 pct.
	5 størstes markedsandel	19 pct.	28 pct.
Medicinalindustri ²	10 størstes markedsandel	33 pct. ³	46 pct.

Note 1: For bilindustrien er markedsandelen opgjort ud fra antal producerede biler.

Note 2: For medicinalindustrien er markedsandelen opgjort ud fra omsætning.

Note 3: 1995-tal.

Kilde: World Investment Report 2000, United Nations.

Flere forhold indikerer, at øget markedsmagt - og dermed mindre konkurrence - er en afgørende drivkraft bag mange aktuelle fusioner, jf. afsnit 7.3. Hertil kommer, at både teoretiske og empiriske analyser har påvist en positiv sammenhæng mellem konkurrence og produktivitetsudviklingen i virksomhederne, jf. kapitel 2. Selv når der er en gevinst ved en fusion gennem øget FoU-indsats, kan gevinsten blive spist op af øget ineffektivitet andre steder i virksomheden.

Analyserne af de privatøkonomiske virkninger af fusioner (tidligere i afsnit 7.4) viser samstemmende, at virksomhedernes gevinster ved fusioner i 1990'erne har været tvivlsomme. Og da de samfundsøkonomiske virkninger normalt er mindre positive eller mere negative end virkningerne for ejerne, gælder resultatet i endnu højere grad for de samlede samfundsøkonomiske virkninger.

7.5 FUSIONSKONTROL

Fusioner kan på den ene side være gavnlige - også for andre end ejerne - når de er med til at styrke virksomhedernes konkurrenceevne. På den anden side kan fusioner hindre konkurrencen. Det vigtige i fusionskontrol er derfor at søge at mindske de negative effekter uden at reducere de positive.

I næsten alle OECD-lande er fusionskontrol en forudgående kontrol, som bygger på en analyse af de fremtidige forhold, der følger af en planlagt fusion, herunder hvordan markedsstrukturen vil ændre sig.

I EU har der været regler om fusionskontrol siden 1990. Med gennemførelsen af Det Indre Marked i 1986 blev behovet for fusionskontrol øget. Afskaffelsen af grænserne inden for Fællesskabet gav virksomhederne øgede muligheder for strukturændringer i form af internationale fusioner.

Generelt er det meget få fusioner, der ikke godkendes. I perioden 1990-2000 har EU-kommissionen forbudt 13 fusioner. Det svarer til mindre end 1 pct. af antallet af anmeldelser, jf. tabel 7.5.

Tabel 7.5: EU-Kommissionens fusionsbeslutninger
1990-2000

	90	91	92	93	94	95	96	97	98 ¹	99	00	I alt
Ikke omfattet	2	5	9	4	5	9	6	4	6	1	2	52
Godkendt	5	47	43	49	78	90	109	118	207	236	293	1275
Godkendt med tilsagn	-	3	4	-	2	3	-	2	12	19	28	73
Til national myndighed	-	-	1	1	1	-	3	7	4	4	6	27
FASE I	7	55	57	54	86	102	118	131	229	260	329	1427
Til national myndighed	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Godkendt	-	1	1	1	2	2	1	1	2	-	3	14
Godkendt med tilsagn	-	3	3	2	2	3	3	7	5	8	12	48
Forbudt	-	1	-	-	1	2	3	1	2	1	2	13
Deling	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2
FASE II	-	5	4	3	5	7	7	11	9	10	17	78
Total²	7	60	61	57	91	109	125	142	238	270	346	1507

Note 1: Den 1. marts 1998 blev tre-lande-reglen indført.

Note 2: Omsætningstærsklerne for hvornår en fusion skal anmeldes til EU-Kommissionen har været de samme, siden reglerne trådte i kraft den 21. september 1990. Deltagernes samlede omsætning skal på verdensplan være større end 5 mia. EUR samtidig med at mindst to af deltagerne hver i sær skal have en omsætning i EU på mere end 250 mio. EUR. Korrigeres disse tal med BNP-deflatoren betyder det, at tærsklerne i 1990 var 4,2 mia. EUR, hhv. 200 mio. EUR.

Kilde: EU-Kommissionen.

Siden 1990 har EU-Kommissionen godkendt i alt 121 fusioner med tilsagn. Den mest anvendte form for tilsagn er frasalg af en virksomhed, men også opsigelse af eksklusive distributionsaftaler og adgang til infrastruktur eller nøgleteknologier er anvendt i et antal sager. Formålet med et frasalg er at skabe vilkår for, at en ny konkurrent kan opstå eller at styrke eksisterende konkurrenters stilling.

I år 2000 har Danmark som det sidste land i EU indført fusionskontrol, hvilket bringer os med i rækken over de ca. 60 lande, der har en sådan kontrol.

De danske regler er bygget over principperne fra EU. Det betyder, at Konkurrencerådet kun kan godkende en fusion, hvis den ikke "skaber eller styrker en dominerende stilling, der bevirker, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt".

Som efter EU's regler kan Konkurrencerådet godkende en fusion på vilkår.

De danske regler adskiller sig dog på en række punkter fra EU's, men også fra vore nabolande, jf. tabel 7.6. Der er en meget kort frist for Konkurrencestyrelsen til at afgøre, om en anmeldelse er fuldstændig, eller om styrelsen vil bede om yderligere oplysninger. De danske frister for at behandle en fusion er således blandt de korteste i OECD

De danske regler er på visse punkter mere fleksible end EU's. Et eksempel er, at konkurrenceloven ikke indeholder frister for, hvornår en virksomhed senest kan afgive et tilsagn. Danmark er endvidere formentlig det eneste land, hvor det er muligt for at få en fortrolig forhåndsgodkendelse. Det betyder, at virksomhederne på et tidligt tidspunkt i overvejelserne kan få godkendt en planlagt fusion.

Formålet med disse regler er at give de involverede virksomheder en høj retssikkerhed. Hertil kommer, at reglerne gør det muligt at overholde lovens intentioner om en hurtig sagsbehandling.

Tabel 7.6: Udvalgte landes fusionsregler

	DK	EU	SV	TY
Maksimal sagsbehandlingstid	3 mdr.	5 mdr.	10 mdr.	4 mdr.
Frist for besked om en anmeldelse er fuldstændig	10 dg.	Ingen	Ingen	Ingen
Kan godkende en planlagt fusion	Ja	Nej	Nej	Nej
Kan af egen drift stille vilkår for en godkendelse	Ja	Nej	Ja	Ja

7.6 ONE-STOP SHOP-PRINCIPPET

Jo mere udbredt nationale fusionsregler er, desto mere sandsynligt er det, at internationale fusioner skal vurderes af mere end en myndighed. De fleste regelsæt indeholder standarder, som er forskellige fra andre landes. Disse forskelle, sammenholdt med det forhold, at mange fusionsregler gør det muligt for den nationale myndighed at vurdere en fusion, som sker uden for dens eget domæne, skaber udfordringer for såvel fusionsparterne som for de nationale konkurrencemyndigheder.

Fra virksomhedsside har der været kritik af de mange parallelle anmeldelser. For fusionsparterne betyder det usikkerhed om lovligheden af fusionen, ligesom de kan møde inkonsistente krav. Hertil kommer det mere praktiske aspekt af, at parterne skal tage kontakt til flere myndigheder. Det øger omkostningerne og kan i værste fald betyde, at parterne aflyser en gavnlig fusion.

Nogle problemer er knyttet til de processuelle aspekter, mens andre vedrører reglernes materielle indhold.

Det processuelle retter sig mod den praktiske del af et fusionsforløb, såsom forskelle i hvilke hændelser, der udløser en anmeldelse og tidsfrister for, hvornår det skal ske, hhv. for hvornår, der skal være truffet en afgørelse. Det kan betyde, at en fusion forsinkes, hvilket kan skabe uvished hos såvel ansatte som i markedet. Hertil kommer udgifter til lokale advokater og oversættelser.

Det materielle er bundet op til de forskelle, der er i den måde, hvorpå en myndighed vurderer, om den skal godkende en fusion, samt de muligheder, som den har for at gribe ind. Anmeldelse til forskellige myndigheder af den samme fusion kan føre til modstridende resultater, hvilket kan gøre det svært at løse eventuelle konkurrenceproblemer.

Det må derfor overvejes, om kontrollen med de fusioner, der behandles parallelt af flere myndigheder, kan indrettes bedre.

Et af hovedprincipperne i EU's fusionsregler er, at Kommissionen - og ikke de enkelte lande - behandler fusioner med fællesskabsdimension.²¹ Denne enekompetence er endvidere kombineret med det såkaldte one-stop shop-princip, der betyder, at fusionsparterne kun skal anmelde en grænseoverskridende fusion ét sted i EU, nemlig til Kommissionen. På globalt plan er der ikke etableret et tilsvarende one-stop shop-princip. Princippet betyder, at fusionsparterne kan holde de administrative omkostninger ved en grænseoverskridende fusion nede.

En fusion, der ikke opfylder tærsklerne i EU's fusionsregler, skal parterne ofte anmelde i en eller flere medlemsstater, jf. boks 7.2.

21

En fusion er af fællesskabsdimension, hvis de virksomheder, der deltager i fusionen har en samlet omsætning på mere end 5 mia. EUR på verdensplan, og mindst to af deltagerne hver især har en omsætning, der overstiger 250 mio. EUR i Fællesskabet.

Boks 7.2: Nyere eksempler på multiple anmeldelser

Fusionen mellem *MD Foods og Arla* i 2000 var ikke af fællesskabsdimension, hvilket betød, at parterne måtte anmelde til myndighederne i England, Finland, Grækenland, Norge, Sverige og Tyskland. Den administrative byrde for virksomhederne som følge af dette var store.

DSVs køb af DFDS Dan Transport Group i 2000 betød parallelle anmeldelser til myndighederne i Finland, Irland, Sverige og Tyskland.

I 1998 indførte EU en ny regel ("tre-lande-reglen") for at reducere antallet af disse multiple anmeldelser, jf. boks 7.3.

Boks 7.3: Tre-lande-reglen

En fusion mellem virksomheder, der alle har aktiviteter i tre eller flere medlemsstater, skal vurderes af EU-Kommissionen, hvis

- ▲ deltagerne omsætter for mere end 2,5 mia. EUR tilsammen på verdensplan,
- ▲ deltagerne omsætter for mere end 100 mio. EUR tilsammen i hver af mindst tre medlemsstater, samtidig med, at mindst to af deltagerne omsætter hver især for mere end 25 mio. EUR i hver af de samme tre medlemsstater, og
- ▲ mindst to af deltagerne omsætter hver især for mindst 100 mio. EUR i Fællesskabet

Tre-lande-reglen trådte i kraft 1. marts 1998. Reglen har betydet, at 45 fusioner²², der ellers skulle have været behandlet nationalt, er anmeldt til EU. I samme periode var der 70 fusioner, der blev behandlet nationalt i tre eller flere EU-lande, jf. tabel 7.5. Tre-lande-reglen har således overført en del sager til EU-Kommissionen.

22

Jf. KOM (2000) 399 af 28.8.2000, Beretning fra Kommissionen til Rådet om anvendelsen af tærsklerne i fusionsforordningen.

Tabel 7.7: Fusioner anmeldt i flere medlemsstater, 1998-2000

Antal medlemsstater som en fusion er anmeldt til	Antal
To medlemsstater	294
Tre medlemsstater	31
Mere end tre medlemsstater	39
I alt¹	364

Note 1: *Det samlede antal fusioner i EU i perioden var 4.303.*

EU-Kommissionen afgav i august 2000 en beretning til Rådet om anvendelse af tærsklerne i fusionsforordningen.²³ Hovedformålet med rapporten var at analysere, om de aktuelle omsætningstærskler er velegnede, når det skal afgøres, om en fusion er af fællesskabsdimension, herunder om tre-lande-reglen har fungeret godt nok.

Erhvervslivet har foreslået at sænke de tærskler, der definerer en grænseoverskridende fusion. Herved vil endnu flere fusioner kunne nyde godt af one-stop shop-princippet.

Denne løsning vil imidlertid indebære en centralisering af fusionskontrollen. Det vil betyde, at sagerne flyttes fra de nationale myndigheder til Bruxelles. Kommissionen er ikke stemt herfor.

En sådan udvikling vil være betænkelig, fordi Kommissionen allerede i dag har flere konkurrencesager, end den kan klare - et problem, der vil vokse i takt med EUs snarlige udvidelse. Hertil kommer, at en sådan ændring vil stride mod nærhedsprincippet samt Kommissionens forslag til en modernisering af konkurrenceområdet.²⁴

7.7 HARMONISERING

En bedre måde at imødekomme virksomhedernes berettigede ønske om at mindske de administrative byrder ved fusionskontrol på vil være at harmonisere de nationale krav til en anmeldelse.

²³ *Op. cit. note 2.*

²⁴ *Jf. Forslag til Rådets Forordning om "gennemførelsesforordning til traktatens artikel 81 og 82", jf. KOM (2000) 582 endelig, af 27.9.2000.*

Den bedste og mest vidtgående løsning vil være at harmonisere såvel de administrative og processuelle krav som de bagvedliggende regler. Det vil være svært men burde ikke være umuligt, da efterhånden alle EU-landes konkurrencelov bygger på EU-retten.

Den næstbedste løsning vil være ens regler for anmeldelser. Virksomhederne kunne så klare sig med at udfylde ét fælles anmeldelsesskema, vedlægge bilag og sende et sådant, ens materiale til alle involverede nationale myndigheder. Man kunne endda forestille sig, at virksomhederne kunne udfylde anmeldelsen og bilag på ét sprog, evt. et hovedsprog.

Også denne løsning er dog næppe politisk realisabel inden for en overskuelig tidshorisont.

Den tredjebedste løsning, som endda vil være et betydeligt fremskridt i forhold til i dag, vil være regler om, at de nationale myndigheder er forpligtede til at acceptere og behandle fusionsanmeldelser indgivet efter andre landes anmeldelsesskemaer. Det bør dog være muligt for de enkelte lande at anmode om supplerende oplysninger, hvor der er behov for belyse konkurrencesituationen nærmere.

Før Danmark evt. stiller forslag herom i EU, vil Konkurrencestyrelsen først vurdere de administrative vanskeligheder, der vil være forbundet med sådanne skridt. For at imødekomme virksomhedernes ønsker om forenkling er Konkurrencestyrelsen allerede fleksibel mht. den form, hvorefter virksomheder anmelder fusioner. Konkurrencestyrelsen anerkender således fusionsanmeldelser på engelsk og andre nordiske sprog, ligesom det accepteres, at virksomheder anmelder i "short form", dvs. at noget af skemaet ikke er udfyldt. I disse tilfælde påtager styrelsen sig at meddele virksomhederne, hvilke yderligere oplysninger, de skal give. Det vil derfor formentlig være et overskueligt skridt at acceptere anmeldelser foretaget på skemaer fra andre lande.

For at lette Konkurrencestyrelsens samarbejde med andre konkurrencemyndigheder skal parterne i dag oplyse, om en fusion også er anmeldt i andre lande.

Et godt samarbejde mellem myndigheder på tværs af grænserne kræver dog også mulighed for at udveksle fortrolige oplysninger. Med den seneste ændring af konkurrenceloven har Konkurrencestyrelsen hjemmel til dette, men for en del konkurrencemyndigheder er dette endnu udelukket. I Norden kan styrelsen udveksle oplysninger med Norge og Island, jf. boks 7.4.

Boks 7.4: Nordisk aftale om udveksling af oplysninger

Konkurrencestyrelsen har indgået en aftale med konkurrencemyndighederne i Norge og Island. Aftalen, der trådte i kraft 1. april 2001, gør det muligt for myndighederne at udveksle oplysninger i bl.a. fusionsager.

BILAG

De 26 fusioner		
Navn	År	Fusionens parter
Danisco	1989	De Danske Spritfabrikker, De Danske Sukkerfabrikker og Danisco
NKT	1989	NKT og Fisker og Nielsen
Novo Nordisk	1989	Novo Industri og Nordisk Gentofte
Danske Bank	1990	Den Danske Bank, Handelsbanken og Provsinsbanken
Unibank	1990	Sparekassen SDS, Privatbanken og Andelsbanken
Dansk Trælast	1990	Dansk Trælastkompagni og dele af Calkas
Sanistål	1990	Jysk Rør & Stål A/S og Sanistål A/S
Sophus Berendsen	1990	Polar Vask, HD Vask og Sophus Berendsen
Calkas	1991	Rationel Vinduer og Calkas
HT Defta	1991	Trøjyden og HT Defta
Wessel & Wett	1991	Magasin og Illum
Ejendomsselskabet Norden	1992	Christianshavns Oplagspladser og Norden
Carlsberg	1992	Dadeko og Carlsberg-Gruppen
Monb. & Thorsen	1992	Service 48 og Monberg & Thorsen
Radiometer	1992	Struers og Radiometer
Christiani & Nielsen	1993	Intertec Contracting og Christiani & Nielsen
Codan	1993	Codan og Hafnia
Edb-gruppen	1995	ICL og EDB-Gruppen
H. Hoffmann & Sønner	1995	Chr. Jensens Sønner Næstved og H. Hoffmann & Sønner
Søndagsavisen	1996	Søndagsavisen og Esbjerg Ugeavis
Per Aarsleff A/S	1993	Petri & Haugsted og Per Aarsleff
G.P.V. Industri	1995	elbau Contract Manufacturing og G.P.V. Industri
Vest-Wood	1995	Kilsgaard International og Vest-Wood
CW Obel	1996	CW Opbel og SN Holding
GN Store Nord	1996	Sonofon og GN Store Nord
Schouw & Co.	1996	Schouw & Co og Micon

Købermagt

8.1 RESUMÉ OG KONKLUSION

Mange tager det som en selvfølge, at konkurrenceproblemer på et marked skyldes en svag konkurrence om salget af varer eller serviceydelser. Men lige som få sælgere på et marked kan føre til svag konkurrence, kan et marked med få købere være ensbetydende med svag konkurrence. Købermagt kan dog også være med til at holde dominerende sælgere i skak. Købermagt kan med andre ord være både skadelig og til gavn for den samfundsmæssige velfærd.

Kapitlet viser, hvor man kan finde købermagt i dansk erhvervsliv. Det gælder erhverv som pengeinstitutter, slagterier, den offentlige sektor, varehuse og stormagasiner o.s.v. Men købermagten opvejes i mange tilfælde af en modstående sælgermagt.

Også indkøbere til offentlige myndigheder og institutioner har større købermagt i dag end for 20 år siden. For det første køber den offentlige sektor i dag langt flere varer og tjenesteydelser end dengang. For det andet har et øget pres for at slanke de offentlige budgetter betydet, at en større andel af det offentliges indkøb foretages centralt.

Andre mulige eksempler på købermagt, der har været nævnt i debatten, er detailhandlens indkøb af grønsager og tv-selskabers indkøb af dansk producerede film.

For stærk sælgermagt kan bl.a. betyde urimeligt høje priser for forbrugerne. Men hvilken betydning har for stærk købermagt? En konsekvens kan være priser, der er for lave set samfundsmæssigt. En anden måske mere sandsynlig konsekvens er for lav kvalitet - producenter, der presses i pris, kan på kort sigt være nødt til at reducere prisen og dermed kvaliteten for at overleve. Kapitlets konklusioner er herudover:

- ▲ Købermagt er et stigende problem, som konkurrencemyndighederne bør fokusere mere på.
- ▲ Lave priser som følge af virksom konkurrence må ikke forveksles med lave priser som følge af misbrug af købermagt.
- ▲ Problemer med købermagt er sjældnere end problemer med sælgermagt.

I afsnit 8.2 præsenteres markedssituationer, hvor købermagt er til hhv. skade og gavn for den samfundsmæssige velfærd. Efterfølgende i afsnit 8.3 bliver både de danske og udenlandske erfaringer med at regulere købermagt præsenteret.

Endelig gennemgås i afsnit 8.4 en ny metode til vurdering af markedsmagt. Metoden anvendes til at belyse købermagt i Danmark.

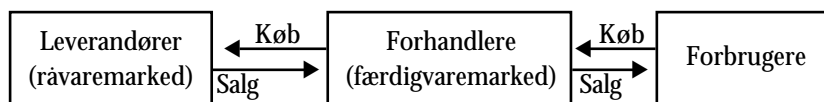
Kapitlet giver ikke noget svar på, om og i hvilket omfang købermagt er blevet misbrugt i Danmark. Men Konkurrencestyrelsen vil have øget fokus på købermagt fremover og bl.a. i fusions-sager inddrage risikoen for misbrug af såvel køber- som sælgermagt.

8.2 KØBERMAGT - TIL GAVN OG TIL SKADE FOR DEN SAMFUNDSMÆSSIGE VELFÆRD

Købermagt kan opstå, når der kun er få indkøbere af en vare eller serviceydelse. Når en sælger ikke har mulighed for at afsætte sine varer eller serviceydelser til andre, kan en køber med købermagt presse sælgeren til at sælge på nogle vilkår, der er ringere, end hvis der havde været andre afsætningsmuligheder. Køberen kan fx stille krav om lave priser, at køberens logo bliver trykt på varen, gratis levering osv. Det kan selvfølgelig føre til lave forbrugerpriser, men det kan også betyde, at leverandøren bliver så økonomisk presset, at det forringer produktkvaliteten eller begrænser de midler, som leverandørerne bruger til innovation. Det er alle forhold, som kan være med til at forringe den samfundsmæssige velfærd.

Købermagt kan også være til gavn for den samfundsmæssige velfærd. Når virksomheder går sammen om at købe fælles ind, kan det betyde sparede udgifter til administration, oplagring og transport af indkøbene. Men det betyder også, at virksomhederne får en bedre forhandlingsituation i købsituationer. De får en større købermagt, og kan forhandle sig frem til lave indkøbspriser. Det kan i sidste ende betyde lave forbrugerpriser på bekostning af producentens indtjening og være med til at øge den samfundsmæssige velfærd.

Meget forenklet kan den overordnede struktur på et marked beskrives ved nogle leverandører, der sælger deres varer til nogle forhandlere, som sælger varerne videre til forbrugerne.



Spørgsmålet er, hvilken virkning købermagt hos forhandlerne har for hhv. leverandørerne, forhandlerne og forbrugerne. Der er ikke noget entydigt svar på dette spørgsmål. Svaret afhænger af, om der er svag eller hård konkurrence blandt leverandørerne, og om konkurrencen blandt forhandlerne om at afsætte færdigvarerne til forbrugerne er hård eller svag.

En dominerende køber

På markeder med hård konkurrence kan hverken købere eller sælgere påvirke de generelle vilkår, der handles til på markedet, fx prisen. Det er anderledes, hvis der kun er én sælger eller én køber på markedet.

Ligesom der findes "naturlige monopoler", er der også "naturlige monopsoner". Netværksvarer kan fx være forbundet med købermagt. Et eksempel på dette er kørsel af mælk fra landmanden til mejeriet, der er forbundet med stordriftsfordele. Der skal jo ikke bruges mange flere penge på løn til chaufføren og benzin til tankvognen, for at han også kan hente mælken på nabogården. Mejerierne, der varetager transporten af mælken, får gennem et fåtal af distributionsnet (og dermed også et fåtal af mejerier) en købermagt.

En analyse af situationer med én køber på markedet (monopson) er meget lig en analyse af monopol. Hvor en monopolist skruer prisen på færdigvaren op, vil en dominerende køber presse prisen på råvaren længere ned, end det er samfundsmæssigt optimalt. Ligesom en monopolist kan en dominerende køber (monopsonist) stille krav til mange andre konkurrenceparametre end prisen. Men for at holde analysen så enkel som mulig, vil den kun belyse effekten på prisen og den mængde, der handles.

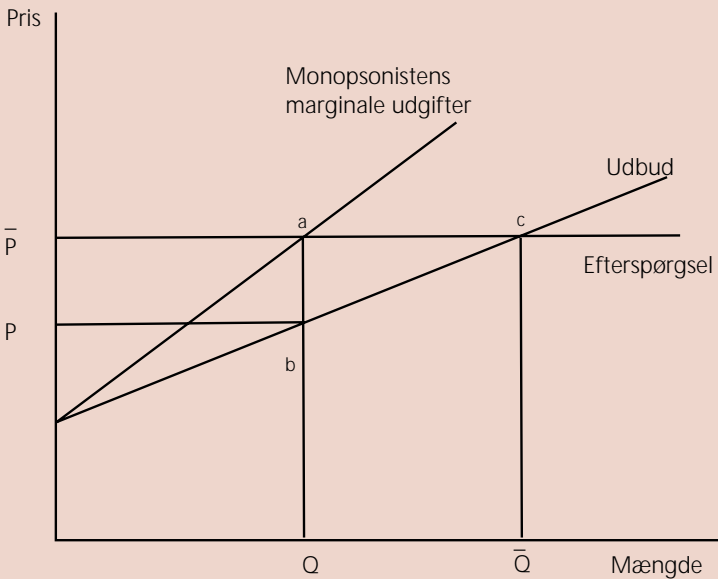
På et marked med hård konkurrence om både køb og salg af en råvare har hverken udbyderne eller efterspørgerne mulighed for at påvirke markedsprisen på varen. På et marked, hvor der kun er én køber af råvaren, er det anderledes. En dominerende køber vil begrænse sin efterspørgsel eller presse indkøbsprisen til det niveau, der giver køberen størst fortjeneste. Selv når den dominerende køber er i konkurrence med andre på færdigvaremarkedet, vil misbrug af køberdominansen reducere den samfundsmæssige velfærd, jf. boks 8.1.

Der kan være købermagt på et råvaremarked og fuldkommen konkurrence på det tilhørende færdigvaremarked, hvis fx råvaren ikke kan transporteres over lange afstande, mens omvendt færdigvaren kan transporteres over store afstande og dermed fra mange mulige konkurrenter.

Boks 8.1: Én køber og flere sælgere (monopson)

Fuldkommen konkurrence på færdigvaremarkedet betyder, at hverken forhandlerne eller forbrugerne kan påvirke prisen på færdigvaren (\bar{P}). Hvis der også er fuldkommen konkurrence på råvaremarkedet, handles \bar{Q} stk. af råvaren til samme pris som færdigvaren (\bar{P}). Det er netop denne kombination af pris og mængde, der giver den største samfundsmæssige velfærd. En dominerende køber (forhandler) vil begrænse sin efterspørgsel¹ til den mængde, der giver størst fortjeneste (Q), jf. figur. Prisen bliver altså presset helt ned til P . Det reducerer den samfundsmæssige velfærd med, hvad der svarer til området abc .

Figur: Handel mellem leverandører og forhandlere



Note 1: Når den dominerende køber kan sælge varen videre uden ekstra omkostninger, er hans efterspørgsel på råvaremarkedet den samme, som han står over for på færdigvaremarkedet. Hans efterspørgselsfunktion afviger fra efterspørgselsfunktionen på færdigvaremarkedet i det øjeblik, hvor det at sælge varen videre eller forarbejde varen er forbundet med yderligere omkostninger. Antagelsen om, at han uden ekstra omkostninger kan sælge varen videre, betyder ikke noget for essensen i de resultater, vi præsenterer.

Under sådanne markedsforhold bliver *forbrugerne* ikke umiddelbart berørt af, at køberen presser prisen på råvaren. Når den dominerende køber begrænser sit køb af råvaren, begrænser han samtidig sin produktion og sit salg af færdigvaren. Det betyder, at der er plads til en eller flere nye virksomheder (eller importører) på markedet for færdigvaren. Der er altså bare andre virksomheder, der

fylder de hylder op, der er blevet tomme som følge af den dominerende købers mindre salg af færdigvaren.

Når den dominerende køber også er dominerende sælger

Når samme virksomhed har både køber- og sælgermagt, kan det være en farlig cocktail for den samfundsmæssige velfærd. En dominerende sælger med købermagt kan både påvirke salgs- og købsprisen. Det betyder, at det ikke bare er salgsprisen, der bliver skruet op. Den dominerende køber/sælger vil også presse købsprisen i bund. Når en dominerende sælger opnår købermagt, vil det ikke bare gå ud over leverandørerne. Forbrugerne vil også få ringere vilkår.

Hvis den dominerende køber presser prisen på råvaren, vil leverandørerne udbyde en mindre mængde. Det betyder samtidig, at den dominerende køber sælger en mindre mængde videre til forbrugerne, hvorfor han kan tillade sig at tage en højere pris.

Det er ikke bare forbrugerne og leverandørerne, der opnår dårligere vilkår, når den dominerende køber udnytter sin købermagt. Konkurrenterne på færdigvaremarkedet kan også opleve, at konkurrencen bliver forvredet, hvis de ikke har adgang til samme købsbetingelser. På længere sigt kan det betyde, at den dominerende køber kan udkonkurrere sine konkurrenter på færdigvaremarkedet. På den måde kan købermagt føre til sælgermagt.

Det er ikke kun højere forbrugerpriser eller en mindre effektiv produktion af råvarer, der kan forringe velfærden, når en dominerende køber udnytter sin købermagt. Det kan også gå ud over kvaliteten, investering i forskning osv., når den dominerende køber presser prisen på råvarerne. Det kan i sidste ende skade forbrugerne og den samlede velfærd.

Købermagt kan derfor forringe leverandørernes produktkvalitet og -sortiment. I stedet for at reducere deres producerede mængde kan leverandørerne vælge at slække på kvaliteten.

Det er ikke noget stort problem, hvis forbrugerne kan se dette og kan gå andre steder hen og købe varen. For at monopsonisten kan sælge sine varer videre, skal de varer, han køber være af en vis kvalitet. Hvis monopsonisten ikke tolererer forringelser af kvaliteten fra leverandørerne, er der kun nogle enkelte af leveran-

dørerne, der kan eller vil levere til den lavere pris. Hermed vil den mængde, monopsonisten køber og sælger videre, blive mindre.

Problemet er midlertidigt, hvis det hurtigt rygtes, at monopsonistens vare har en dårlig kvalitet. På markeder, hvor der er mange forhandlere og mange forbrugere, kan der imidlertid gå lang tid, før alle forbrugere har hørt om den dårligere kvalitet af monopsonistens vare.

Hvis monopsonisten køber og videresælger en vare med en længere varighed, og den forringede kvalitet først viser sig fx et par år efter, forbrugeren har købt varen, er effekten på velfærden naturligvis negativ, selv om det ikke resulterede i en mindre afsat mængde. Det skyldes, at det nu ikke bare er leverandørerne, der bliver ramt af, at monopsonisten presser leverandørernes pris.

Når forbrugere ikke med det samme kan gennemskue den dårligere kvalitet, køber de lige så gerne monopsonistens vare som de andre forhandleres varer. Forbrugere, der køber monopsonistens vare, får ikke den samme "value for money" som de andre forbrugere, hvilket går ud over deres forbrugervelfærd.

Købermagt kan virke fordyrende for små leverandører. Leverandører, der kun har få afsætningsmuligheder, fx til de få kæder, der er i detailhandlen, oplever mangel på hyldeplads i detailforretningerne. Hyldeplads er altså en mangelvare. Og varer, der er mangel på, kan sælges. Der er da også eksempler på, at detailhandlen bortauktionerer hyldeplads til det højeste bud. Det kan de kun gøre, fordi de har købermagt. Krav om fælles reklame kan også virke uforholdsmæssigt fordyrende for små leverandører.

Købermagt kan også føre til store skifteomkostninger for leverandørerne. Ønsker eller krav fra forhandlerne om egne varemærker eller bestemte karakteristika ved en vare kan betyde, at leverandørerne skal investere i bestemte maskiner, viden eller arbejdskraft. Hvis fx maskinerne er specifikt indrettet efter en enkelt forhandlers ønsker, kan leverandøren risikere, at han ikke kan bruge maskinen til andet end produktion af varer til denne ene forhandler (Hold-up-problemet). Hvis leverandøren vil levere til en anden forhandler, skal han investere i nye specifikke maskiner. Der kan altså være store investeringsomkostninger forbundet med at skifte forhandler. Forbrugernes loyalitet over for forhandlerne kan også øge købermagten ved at gøre det dyrt for leverandørerne at skifte forhandler. Fx ved udgifter til oplysning om, at hans varer nu kan fås hos en anden forhandler.

Leverandørernes udbud har betydning for virkningen af købermagt

På nogle markeder er leverandørernes udbud af varer eller serviceydelser meget følsom over for markedsprisen. På andre markeder er størrelsen af udbudet meget lidt følsom over for ændringer i markedsprisen. Denne følsomhed kaldes udbudselasticiteten¹ og er i høj grad afgørende for, hvor skadelig købermagten er for leverandørerne og samfundet som helhed.

Når den dominerende køber presser prisen, vil leverandører på markeder med en lille udbudselasticitet reducere den udbudte mængde mindre end leverandører på markeder med en høj udbudselasticitet. En dominerende køber vil derfor presse prisen mere på markeder med en lille udbudselasticitet end på markeder med en høj udbudselasticitet. Og jo mere køberen presser prisen, des større er velfærdstabet.

Disse overvejelser ender op i, at købermagt kun er et problem, hvis der er en stigende udbudskurve. Men hvad er det, der får udbudskurven til at være hhv. stigende og flad?

Det umiddelbare svar er, at det er kapacitetsproblemer hos leverandørerne, der får udbudskurven til at stige. På kort sigt opstår der ofte kapacitetsproblemer, men når der er tid til at foretage de rette investeringer i bygninger, maskiner og arbejdskraft, vil leverandørerne ikke umiddelbart støde på kapacitetsproblemer. På længere sigt vil udbudsfunktionen på markedet typisk flade ud og blive tilnærmelsesvis vandret.

Det er dog ikke bare mangel på tid til at tilpasse produktionen, men også en kombination af begrænsede ressourcer og manglende mulighed for faktor-substitution, der kan skabe kapacitetsproblemer. Et eksempel på dette kan hentes fra landbrugssektoren. Der findes fx forskellige typer af landbrugsjord (fed jord, sandet jord osv.). Mens nogle afgrøder gror bedst på fed jord, gror andre bedst på mager jord. Hertil kommer, at der skal være en vis udskiftning i afgrøder på jorden, for at den ikke bliver udpint. Disse forhold betyder, at produktionen af en konkret afgrøde selv på lang sigt er begrænset. Det medfører, at anvendelsen af jord til en bestemt afgrøde og dermed produktionen af denne afgrøde er større, jo højere prisen er. I økonomisk forstand svarer det til en stigende udbudskurve.

¹ Udbudselasticiteten fortæller, hvor mange procent den udbudte mængde øges, når prisen stiger med én procent.

Omvendt kan en høj grad af faktorsubstitution selv på kort sigt lede til en flad udbudskurve, hvilket er udtryk for en meget stor udbudselasticitet. Og netop en stor udbudselasticitet begrænser det tab af velfærd, som kan opstå, når der kun er én køber på et marked.

Imperfekte kapitalmarkeder kan betyde, at udbudskurven er stigende. Hvis der er begrænsninger på at flytte kapital mellem erhverv, kan det skabe kapacitetsproblemer. Hvis efterspørgslen på markedet stiger, vil der være behov for nye investeringer. Et imperfekt kapitalmarked kan begrænse mulighederne for nye investeringer. Det kan føre til kapacitetsproblemer og en stigende udbudsfunktion.

Den rene udgave af købermagt, hvor der kun er én køber (monopson), forekommer kun sjældent i virkelighedens verden. Ofte er der flere virksomheder, der køber en råvare. Men muligheden for at bruge sin købermagt kan også være tilstede, selvom der er flere købere. Og hvis virksomhederne koordinerer deres indkøb, kan det være lige så skadeligt for konkurrencen, som hvis der bare havde været én indkøber på markedet.

Samarbejde om indkøb kan dog også i sig selv fremme den samfundsmæssige velfærd ved mindre købs-, transport- eller lageromkostninger. Det svarer helt til samarbejde om produktion og salg, som både kan spare omkostninger og dermed forøge velfærd eller forringe konkurrencen og velfærd. Hvilken virkning, der er størst, vil afhænge af de konkrete omstændigheder.

Når en dominerende køber står over for en dominerende sælger

På nogle markeder har både køberen og sælgeren en vis markedsmagt. Det gælder fx, når de store detailkæder køber mælkeprodukter, slagterivarer og læskedrikke. Når både køberen og sælgeren har markedsmagt, er det vanskeligt at sige noget generelt og klart om virkningen på samfundsvelfærd. I disse tilfælde er det den enkelte købers og sælgers forhandlingsposition og -snilde, der bestemmer udfaldet.

Der er specielt to spørgsmål, der presser sig på i forbindelse med bilateral markedsmagt.

- (1) Hvilken konsekvens har købermagt, når der er konkurrence om afsætningen på færdigvaremarkedet, men begrænset konkurrence om afsætningen på råvaremarkedet? Fx lokale landmænds, gartneres eller bryggeriers køb af vand.
- (2) Hvilken konsekvens har købermagt, når der er begrænset konkurrence om afsætningen på færdigvaremarkedet og begrænset konkurrence om afsætningen på råvaremarkedet? Fx sodavandsproducenternes køb af sukker.

Købermagt til forhandlere, der står over for leverandører med sælgermagt, åbner mulighed for, at købermagten på samme tid kan presse den pris, som leverandørerne sælger til, og øge den mængde, leverandørerne udbyder. Det kan ske alene på bekostning af leverandørernes fortjeneste og som følge af, at leverandøren ikke kan overhøre forhandlernes forslag til indkøbsbetingelser.

Leverandører, der ikke tager hensyn til forhandlernes forslag til indkøbsbetingelser, risikerer at stå med en fyldt lagerhal uden nogle købere. På den anden side kan en køber stille så skrappe krav, at ingen leverandør ønsker at levere. Indkøbsbetingelserne er altså et resultat af en forhandling mellem en leverandør og en forhandler.

Konkurrence om afsætningen på færdigvaremarkedet, men begrænset konkurrence om afsætningen på råvaremarkedet

I en situation, hvor én leverandør står over for flere men få forhandlere af differentierede varer, er det muligt at belyse, hvad der sker med forbrugerpriserne, når antallet af forhandlere falder. Den umiddelbare konsekvens af færre forhandlere er, at leverandøren har færre at afsætte sine varer til. Det svækker hans forhandlingsposition. Forhandlerne kan nu presse leverandørens pris ned. Det kan forbrugerne få gavn af gennem lavere forbrugerpriser, hvis de færre forhandlere ikke rokker ved udgangspunktet med hård konkurrence om afsætningen på færdigvaremarkedet.

Det er muligt, at forhandlere med købermagt kan bruge en større købermagt til fordel for forbrugerne. Men strengt taget giver det ikke svaret på, om købermagt i sig selv er en fordel for forbrugerne. Det kan et eksempel på en enkel måde give en antydning af.

I en situation, hvor en leverandør har monopol, og hans forhandler hverken har køber- eller sælgermagt, vil leverandøren lige netop sælge en mængde, der maksimerer markedets fortjeneste. Hvad vil der nu ske, hvis forhandleren får købermagt? Et bud på dette kunne være, at forhandleren afsætter sine varer til

samme pris, men vil have fingre i en del af den fortjeneste, som leverandøren opnår. Modsat ovenstående eksempel giver dette eksempel en ide om, at større købermagt blot fører til, at noget af leverandørens fortjeneste tilfalder forhandleren, uden det får nogen effekt for forbrugerne. Sandheden ligger formentlig et sted imellem de to eksempler.

Begrænset konkurrence om afsætningen på leverandør- og færdigvaremarkedet

Når der er begrænset konkurrence om afsætningen på råvaremarkedet og begrænset konkurrence om afsætningen på færdigvaremarkedet, kan købermagt bidrage positivt til den samfundsmæssige velfærd. Købermagten kan skære noget af leverandørernes fortjeneste og dermed bidrage til en bedre udnyttelse af samfundets ressourcer.

Købermagten kan fra forhandlernes side være med til at overbevise leverandøren om, at det er fornuftigt at sælge en mængde, der maksimerer deres fælles indtjening. Ved fastsættelse af priser og mængder vil de altså opføre sig som om, de er én virksomhed. Herefter er det deres forhandlingspositioner, der bestemmer, hvor stor en andel af fortjenesten, der tilfalder hhv. leverandøren og forhandleren.

Dog er der en vis usikkerhed om dette resultat. Det er specielt usikkert om og hvordan, leverandøren og forhandleren finder ud af, at de skal opføre sig som én virksomhed. Men umiddelbart vil virkningen af købermagten på den samfundsmæssige velfærd, når der er begrænset konkurrence på både råvaremarkedet og færdigvaremarkedet, være positiv.

Det er vigtigt at være opmærksom på de dynamiske virkninger, som en større købermagt kan være forbundet med. Hvis større købermagt er ensbetydende med færre forhandlere, kan den større købermagt også være en ulempe for forbrugerne. Især hvis det er ensbetydende med mindre konkurrence om afsætningen på færdigvaremarkedet. Mindre konkurrence om afsætningen på færdigvaremarkedet trækker i retning af højere forbrugerpriser, mens større købermagt kan trække i retning af lavere forbrugerpriser.

Dette eksempel viser, at købermagts sammenhæng med sælgermagt er af afgørende betydning for forbrugerne og den samfundsmæssige velfærd. Der er således risiko for, at en større købermagt på et råvaremarked er ensbetydende med svagere konkurrence på færdigvaremarkedet. Den større sælgermagt vil i så fald skade både forbrugerne og den samfundsmæssige velfærd.

En markedsstruktur med svag konkurrence på både råvare- og færdigvaremarkedet kan også hindre skærpet konkurrence på længere sigt. Det kan fx ske ved, at der på markedet er en gensidig forståelse for, at forhandlerne ikke køber varer fra nye leverandører, og at leverandørerne ikke leverer varer til nye forhandlere.

Opsummering

Købermagt virker ikke ens på alle markeder, men ovenstående gennemgang giver følgende konklusioner:

- ▲ Købermagt er kun et problem i det omfang, den er større end den modstående sælgermagt hos leverandørerne. Hvis udgangspunktet er stor sælgermagt, vil større købermagt endda fremme velfærden.
- ▲ Såfremt der er "overskydende" købermagt, så er velfærdstabet større, jo mere uelastisk leverandørernes udbud er. Et uelastisk udbud kan skyldes manglende mulighed for faktorsubstitution eller et imperfekt kapitalmarked.
- ▲ Købermagt på et råvaremarked eller engrosmarked leder til et større tab af velfærd, hvis der samtidigt er sælgermagt på færdigvaremarkedet. Hvis der ikke er sælgermagt, kan det skyldes, at markedet bliver "fyldt op" med importerede varer. I så fald er det kun leverandørerne og ikke forbrugerne, der lider et tab af velfærd.
- ▲ Man kan ikke udelukke, at forhandlinger mellem en dominerende køber og en dominerende sælger kan føre til samme resultat som virksom konkurrence. Men som hovedregel er købermagt som modspil til sælgermagt kun en "second best" løsning. "First best" er at komme både køber- og sælgermagten til livs.

Købermagt har størst negativ effekt for både forbrugerne og samfundet som helhed, når der er konkurrence om afsætningen på råvaremarkedet og begrænset konkurrence om afsætningen på færdigvaremarkedet, jf. tabel 8.1 og tabel 8.2, der viser en tommelfingerregel for virkningen af købermagt.

Tabel 8.1: Hvad betyder købermagt for forbrugerne

Forhandlerne	Konkurrence	Begrænset konkurrence
Leverandørerne		
Konkurrence	0	--
Begrænset konkurrence	+	+

Tabel 8.2: Hvad betyder købermagt for den samlede velfærd

Forhandlerne	Konkurrence	Begrænset konkurrence
Leverandørerne		
Konkurrence	-	--
Begrænset konkurrence	+	+

Købermagt kan både skade og være til gavn for forbrugerne og for samfundet som helhed. Men den vil altid skade leverandørerne og gavne monopsonisten.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at resultaterne i tabel 8.1 og tabel 8.2 er under forudsætning af, at en større købermagt ikke rækker ved konkurrencen på færdigvaremarkedet. Hvis større købermagt er ensbetydende med større sælgermagt, er der risiko for, at det skader både forbrugerne og samfundsvelfærden.

8.3 UDENLANDSKE OG DANSKE ERFARINGER MED REGULERING AF KØBERMAGT

Danmark

Der har ikke hidtil været danske konkurrencesager om køberdominans (efter § 11). Der har været få konkurrencesager om aftaler (efter § 6), der har begrænset en leverandørs handlefrihed. En af sagerne omhandlede en aftale mellem Dansk Tipstjeneste (DT) og den franske producent af skrabelodder BABN.

Det danske Konkurrenceråd forbød den 28. oktober 1998 en aftale mellem DT og BABN. Aftalen omhandlede skrabetilbud og blev forbudt, fordi den lagde en begrænsning på BABN's handlefrihed til at levere skrabetilbud til bl.a. Muskelsvind-fonden (MF).

DT markedsfører tre forskellige spiltyper: talspil, sportsspil og skrabespil. I 1997 havde DT en omsætning fra skrabespil på 745 mio. kr. DT skønnede, at omsætningen fra andre skrabespil i Danmark var på ca. 200 mio. kr. I Konkurrencerådets afgørelse konkluderes det også, at DT er den altdominerende udbyder på markedet for skrabespil i Danmark. MF havde i 1996/1997 en omsætning fra skrabespil på to til tre mio. kr.

DT køber skrabespillene fra det franske selskab BABN, der med en global markedsandel på 40 pct. er verdens førende selskab for skrabespil. BABN var MF's fortrukne leverandør både m.h.t. pris og kvalitet.

DT havde en aftale med BABN, der indebar, at BABN skulle spørge DT "om lov" til at levere til andre på det danske marked. Det fremgår af afgørelsen, at "BABN har over for MF oplyst, at selskabet ikke ville risikere at miste DT som kunde, hvis selskabet påbegyndte leverancer til konkurrerende virksomheder i Danmark." DT havde altså alene pga. sin købermagt fået denne klausul ind i aftalen med BABN.

Klausulen hindrede klart konkurrencen på det danske marked for skrabespil, hvorfor Konkurrencerådet forbød den.

På rådsmødet den 28. april 1999 tog Konkurrencerådet stilling til en sag om C. K. Chokolades (CKC) samhandelsbetingelser og bonusaftaler. CKC sælger konfekturprodukter til de danske grossister og detailkæder. Et af vilkårene for at opnå rabat- og bonus er bl.a., at CKC's kunder køber alle aftaleprodukterne hos CKC.

Konkurrencerådet kom frem til, at CKC's rabat- og bonusordninger ikke begrænser konkurrencen.

Rådet lagde vægt på CKC's begrænsede markedsandel, samt det forhold, at CKC's aftagere har en stor køberstyrke. Rådet vurderede altså, at køberstyrken i dette tilfælde kunne neutralisere den umiddelbare konkurrencebegrænsning, som CKC's rabat- og bonusordninger kunne føre med sig.

En af årsagerne til, at der kun er ganske få danske sager om købermagt er, at spørgsmål om køberdominans hovedsageligt tages op i forbindelse med vurderingen af fusioner. Og fusionskontrol har ikke indtil 1. oktober 2000 været en del af de danske konkurrenceregler.

Generelt set kan man pege på tre eksempler på markeder med købermagt i dansk erhvervsliv. Det gælder detailhandlens køb af varer, radio- og tv-virksomhedernes køb af dansksprogede udsendelser og offentlige indkøb.

Detailhandlen er den branche, der oftes bliver sat i forbindelse med købermagt. Konkurrenceredegørelse 2000 peger også på, at bare nogle få kæder står for 96 pct. af salget i dagligvarehandlen. Der er altså risiko for, at kæderne bruger deres købermagt over for leverandører, der ikke har andre leveringsmuligheder. Fx leverandører af nationalt prægede produkter eller fødevarer, der er let fordærvelige.

Af Forbrugerrådets blad *tæk+test* fra april 2000 fremgår, at danske frugt- og grøntavlere oplever en meget hård prispolitik fra FDB. Det kan resultere i, at frugt- og grøntavlerne udbyder en mindre mængde. Men det kan også betyde, at de ikke kan levere den samme kvalitet til den lavere pris. Den yderste konsekvens kan altså være, at nogle af frugt- og grøntavlerne må trække sig ud af markedet, fordi prisen er så lav, at deres virksomhed ikke er rentabel. Hertil kommer, at forbrugerne eventuelt må acceptere en lavere kvalitet af det frugt og grønt, de kan købe i butikkerne.

En af konklusionerne fra kapitel 3 i Konkurrenceredegørelse 2000 er, ". at dagligvarehandlen har reduceret antallet af leverandører af grundsortimentet, så det bliver stadig sværere for mindre producenter eller importører at komme ind på hyldeerne". Det er altså ikke bare presset på prisen, der har betydning for strukturen og konkurrencen i leverandørledet.

Et andet tegn på en større købermagt i detailhandlen er den bortauktionering af pladsen på hyldeerne, der bl.a. er set hos den norske kæde REMA2000. Kæden kan kun gøre dette, fordi et begrænset antal af kæder gør hyldeplads til en mangelvare.

Radio- og tv-virksomhed er dels selvforsynende med udsendelser, dels indkøber på det internationale marked, dels indkøber af dansksprogede udsendelser. Leverandørerne af dansksprogede udsendelser har kun få muligheder for at afsætte deres produktion. Uden tilstrækkelig konkurrence på fx køb af tv-film med dansk tale, kan der opstå en situation, hvor tv-stationer kan udnytte deres købermagt.

Det offentlige brugte i 1998 80 mia. kr. til indkøb af varer og tjenester. Heraf købte staten for knap 30 mia. kr., mens den kommunale sektor købte for godt 50 mia. kr.² Det placerer staten som den største indkøber af en lang række af produkter, herunder flyrejser, telefoni og IT-udstyr.

Der er mindst to væsentlige samfundsmæssige fordele ved, at de offentlige indkøb foretages centralt i stedet for, at de offentlige institutioner køber ind hver for sig. For det første skal hver offentlig institution ikke selv forhandle med de samme udbydere af en vare. For det andet er der mulighed for at opnå større mængderabatter. Begge forhold er med til at spare skattekroner.

Flere og flere offentlige organisationer foretager deres indkøb via Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI). Deres mission er, at ”.. sikre offentlige organisationer størst mulig indkøbseffektivitet gennem rammekontrakter, ressourcebesparende indkøbsprocedurer og indkøbsmæssig ekspertise”. 7000 offentlige organisationer benytter sig af denne mulighed, hvor de fx kan købe telefoni, PC’ere, fødevarer, fyringsolie, belysning, møbler og rengøringsmidler.

”Stor købermagt - store besparelser”. Det er den indledende overskrift i årsberetning 1999 fra Statens og Kommunernes Indkøbs Service. Det er naturligvis stor-driftsfordele som storkunde, der tænkes på. Men risikoen for at misbruge sin status som storkunde (købermagt) følger med.

USA

USA har haft fusionskontrol i ca. 100 år. I 1999 omfattede kontrollen 230 fusioner. To af de 230 fusioner havde en stor risiko for at skabe betydelig køberdominans på markedet. Fusionerne blev derfor kun accepteret, hvis de solgte nogle af deres aktiviteter fra.

Den 8. juli 1999 tog konkurrencemyndighederne under det amerikanske justitsministerium hul på en sag om Cargill’s³ erhvervelse af Continental’s⁴ ”Commodity Marketing Group”. Konkurrencemyndighederne fremførte, at erhvervelsen ville føre til en betydelig reduktion i konkurrencen om køb af korn i USA.

² Finansministeriet (2000), *Indkøb og konkurrence på de kommunale serviceområder*.

³ Cargill, Incorporated.

⁴ Continental Grain Company.

Både Cargill og Continental handler med korn. Begge selskaber har et landsdækkende net til distribution og opbevaring af korn. Før en eventuel erhvervelse var Cargill den anden største, mens Continental var den femtestørste kornhandler i Nordamerika.

Konkurrencemyndighederne fremførte, at konkurrencen om køb af korn ville blive svækket på ni relevante markeder. Det blev yderligere fremført, at Cargill efter erhvervelsen ville få tilstrækkelig markedsmagt til at presse prisen over for leverandørerne af korn. På det grundlag kunne konkurrencemyndighederne ikke acceptere Cargill's erhvervelse af Continental. Kravet til Cargill var derfor, at de skulle afhænde nogle af deres faciliteter i Midwest, West såvel som i Texas Gulf. Konkurrencemyndighederne vurderede, at disse frasalg ville være tilstrækkelige til, at der kunne komme en ny kornhandler ind på markederne, så konkurrencen om køb af korn blev opretholdt.

Den anden sag om køberdominans vedrørte Aetna's⁵ erhvervelse af Prudential⁶ for 1 mia. \$. Aetna er en verdensomspændende udbyder af syge-, pensions- og økonomiforsikringer. I alt 15 mio. personer i USA havde i 1999 tegnet deres sygeforsikring hos et af Aetna's datterselskaber⁷. Et af Prudential's datterselskaber⁸ udbød i 1999 sygeforsikring til ca. 5 mio. personer i USA. Aetna's erhvervelse af Continental ville gøre Aetna til en dominerende udbyder af "Health Maintenance Organization" (HMO)⁹ i Houston og Dallas, Texas. Efter erhvervelsen ville Aetna opnå markedsandele i Houston og Dallas på hhv. 63 pct. og 42 pct.

Det førte til to bekymringer hos konkurrencemyndighederne. For det første ville en så dominerende position i Houston og Dallas give Aetna mulighed for at øge prisen eller mindske kvaliteten på ydelser til HMO-forbrugere. For det andet ville Aetna få en betydelig markedsmagt i køb af ydelser fra bl.a. læger og fysioterapeuter. Det gav konkurrencemyndighederne en frygt for, at Aetna ville presse prisen over for bl.a. læger og fysioterapeuter ned på et niveau, der ville

5 Aetna, Incorporated.

6 The Prudential Insurance Company of America.

7 Aetna U.S. Healthcare.

8 Prudential Healthcare.

9 En HMO tager kontakt til bl.a. læger og fysioterapeuter for at få en behandling af patienterne med sygeforsikring i stand.

forringe den samfundsmæssig velfærd. For at kunne acceptere Aetna's erhvervelse af Continental, krævede konkurrencemyndighederne, at Aetna skulle afhænde deres HMO-aktiviteter i Houston og Dallas.

Som tidligere nævnt er det ikke altid, at fusioner, der fører til større køberdominans, vil skade den samlede velfærd i samfundet. Det afspejler de amerikanske "Antitrust Guidelines for Collaborations Among Competitors" fra april 2000. Retningslinierne peger på, at mange aftaler om fælles indkøb ikke tiltrækker sig opmærksomhed fra konkurrencemyndighedernes side. Aftaler om fælles indkøb kan fx give udslag i fælles afgivelse af ordrer, fælles distribution og fælles oplagring af råvarer. Det kan betyde færre omkostninger til indkøb, distribution og oplagring af råvarer og dermed større effektivitet.

Retningslinierne nævner dog også, at aftaler om fælles indkøb kan øge virksomhedernes købermagt og drive råvarepriserne og -mængderne ned under det niveau, der ville være uden aftalen. Og det er ikke altid en fordel. Til sidst nævner retningslinierne, at aftaler om fælles indkøb kan bidrage til samordning ved enten at standardisere de deltagende virksomheders omkostninger eller øge muligheden for at forudsige eller aflure de andre deltagers niveau for færdigvarer ved at se hvor mange råvarer, de køber.

EU

Ligesom hos andre konkurrencemyndigheder indgår betragtninger om købermagt, når Kommissionen vurderer den konkurrencemæssige virkning af en fusion.

I Kommissionens beretning om Konkurrencepolitikken 1996 fremgår det yderligere om købermagt:

I relation til fusionskontrol drejer det afgørende spørgsmål sig imidlertid ikke om, hvor afhængige de enkelte leverandører er af bestemte aftagere. Det afgørende er derimod, om udbyderne generelt har mulighed for at skifte deres aftagere ud med andre.

Købermagt er altså ikke et spørgsmål om, hvor stor en andel af deres produktion leverandørerne afsætter til en køber, men om leverandørerne har mulighed for at afsætte deres produktion til anden side.

Modstående købermagt var et afgørende argument for at Kommissionen kunne godkende fusionen mellem Enso-Oy og Stora Kopparbergs Bergslags AB i 1999. Virksomhederne fremstiller primært fibermasse, papir og karton. Hvis fusionen blev gennemført ville Enso/Stora opnå en markedsandel på 60 pct. af markedet for materiale til emballage til bl.a. juice og mælk. Kommissionen vurderede imidlertid, at der over for Enso/Stora var en tilstrækkelig købermagt til at neutralisere den markedsagt, Enso og Stora ellers havde fået ud af fusionen. Tetra Pak stod således for mere end 60 pct. af købet af materiale til emballage til bl.a. juice og mælk. Kommissionen endte altså med ikke at gribe ind over for fusionen.

I relation til fusioner og modstående købermagt lægger Kommissionen vægt på, at købermagten neutraliserer en mulig markedsagt som følger af en fusion. Men det er ikke altid, at en modstående købermagt neutraliserer en styrket sælgermagt over for alle købere. Det gælder fx, hvis det ikke er alle køberne, der har købermagt. Et eksempel på dette kan hentes fra detailhandlen, hvor de store supermarkeds kæder har større købermagt end de små købmænd, der ikke deltager i et samarbejde om indkøb.

Supermarkeds kæden kan altså købe ind til mere favorable vilkår end den lille købmand. Men det betyder ikke nødvendigvis, at supermarkedets købermagt neutraliserer den dominerende markedsposition, som en fusion mellem to af dens leverandører skaber. Resultatet kan være, at supermarkeds kæden kan købe til lavere priser end den lille købmand, og yderligere at leverandøren hæver prisen mere over for købmanden end over for supermarkedet som følge af, at han har fået større sælgermagt. Det vil svække konkurrencen i detailhandlen.

Til forskel fra konkurrencemyndighederne i USA er der ikke eksempler på, at Kommissionen har stillet krav til de fusionerende parter, fordi der var risiko for, at parterne fik for stor købermagt. Det er dog mere et udtryk for, at der ikke har været et sådan behov, end at Kommissionen tillægger det en anden vægt end konkurrencemyndighederne i USA. I fusionsforordningens artikel 2 fremgår det også, at det er de alternative muligheder for både køber og sælger, der skal undersøges. Det er altså ikke kun den fusionerede virksomheds dominans som sælger men også som køber, der skal undersøges.

OECD

OECD's komité om konkurrencelov og -politik afholdt i oktober 1998 en rundbordsdrøftelse om købermagt hos multiprodukt detailhandlere.¹⁰ Drøftelserne afspejlede bl.a., at detailhandlen gennem de sidste tyve år har fået større købermagt. Det skyldes primært to forhold. Der er færre detailkæder i dag end for tyve år siden, og grossisterne er blevet mere afhængige af at levere detailhandlens egne varemærker.

Store detailhandlere kan have stor købermagt på trods af, at de har en markedsandel eller en købsandel af en leverandørs salg, der er under det niveau, som flere konkurrencemyndigheder vil anse som en dominerende position på enten køber- eller sælgersiden. Det skyldes, at mange forbrugere foretager deres indkøb i én butik. Hvis et produkt bliver skiftet ud med et andet i detailbutikkens sortiment, vil forbrugerne typisk købe det nye produkt i den samme butik, i stedet for at købe det samme produkt i en ny butik. Det giver detailhandlen en større købermagt end markedsandelene antyder.

OECD peger på, at den vigtigste måde at komme købermagt til livs er gennem fusionskontrol. Under selve drøftelsen i OECD var der mange eksempler på, at købere med markedsmagt ofte står over for sælgere med markedsmagt. Det gør det sværere for køberne at udnytte deres købermagt. Det er derfor de pludselige skift i købermagten, der bør tillægges størst betydning.

8.4 KØBERMAGT I DANSK ERHVERVSLIV

Den økonomiske litteratur har kun få betragtninger om empiriske mål for købermagt. Men i takt med bl.a. detailhandlens stigende købermagt er økonomernes fokus på emnet øget. Blair og Harrison¹¹ var således de første, der kom med et bud på et indeks, der måler den købermagt, som en enkelt virksomhed har, jf. boks 8.2.

¹⁰ For en fuldstændig gengivelse se: OECD (1999), *Buying Power of Multiproduct Retailers*.

¹¹ Blair & Harrison, *The Measurement of Monopsony Power*, *The Antitrust Bulletin/Spring 1992*.

Boks 8.2: Indeks for den enkelte virksomheds købermagt

Blair og Harrisons købermagtsindeks (KMI) viser hvor langt væk fra en situation med fuldkommen konkurrence, at virksomheden (j) producerer. Det kan forskellen mellem værdien af marginalproduktet for råvaren (VMP_{jr}) og prisen på råvaren (P_r) i forhold til prisen på råvaren fortælle noget om, jf. ligning (8.1).

$$(8.1) \quad KMI_j = \frac{VMP_{jr} - P_r}{P_r}$$

Virksomheder med købermagt maksimerer deres fortjeneste ved at sætte værdien af marginalproduktet for råvaren lig den marginale faktoromkostning for råvaren (MFC_{jr}). $MFC_{jr} = P_r + q_j * dP_r(Q)/dQ$, hvor q_j er den mængde råvarer, som virksomhed j køber. Q er den samlede mængde råvarer, som købes og sælges på markedet. Ved at sætte $VMP_{jr} = MFC_{jr}$ ind i ligning (8.1), kan købermagtsindekset for virksomhed j i erhverv J udtrykkes ved virksomhedens købsandel delt med udbudselasticiteten, jf. ligning (8.2).

$$(8.2) \quad KMI_j = \frac{P_r + q_j * dP_r(Q)/dQ - P_r}{P_r} = \frac{q_j}{Q} \times \frac{1}{\varepsilon_u}$$

Populært sagt måler et indeks for den enkelte virksomheds købermagt, hvor langt væk fra en situation uden købermagt, at en virksomhed befinder sig.

Ved at sammenveje købermagten for virksomhederne i et erhverv kan man måle den samlede købermagt i de enkelte erhverv.¹² Det vil således fx være muligt at belyse, om detailhandlen har væsentlig større købermagt end andre erhverv.

Det er muligt at belyse købermagt på brancheniveau ud fra to vinkler. Købermagt kan belyses ud fra køberens side, men man kan også se på den købermagt, som leverandørerne står over for. Ser man på købermagt ud fra denne vinkel, er det muligt at finde frem til de erhverv, der er udsat for købermagt, jf. boks 8.3. De enkelte leverandører står over for en stor købermagt, hvis de leverer til få erhverv og har en lille eksport, samt hvis de erhverv, der leveres til, er meget koncentrede.

12

Se også Konkurrencestyrelsen (2001), *Købermagt i teori og praksis*, www.ks.dk.

Boks 8.3: Købermagt som leverandørerne står overfor

Ved at lægge alle købernes KMI'er sammen og dele med antallet af virksomheder kan man få et udtryk for den købermagt, som en gruppe af leverandører står over for. Men brug af denne metode betyder, at virksomheder med en stor købermagt indgår med samme vægt som virksomheder med en lille købermagt. Fx vil et erhverv, hvor én virksomhed har 91 pct. af købene, og ni virksomheder hver har 1 pct. af købene, opnå samme KMI, som et erhverv hvor 10 virksomheder hver har 10 pct. af købene. Denne skævhed kan rettes op ved at vægte hver købers KMI med virksomhedens købsandel, jf. ligning (8.3).

$$(8.3) \quad K_I = \sum_{j \in I} \frac{q_{lj}}{Q_I} \times KMI_j = \sum_{j \in I} \frac{q_{lj}}{Q_I} \times \frac{q_{lj}}{Q_I} \times \frac{1}{\varepsilon_{uIj}}$$

q_{lj}/Q_I er den andel af produktionen af vare l , som virksomhed j køber. Grupperes virksomhederne (j) i de erhverv (J), hvor virksomhederne har deres aktiviteter, kan ligning (8.3) skrives som en vægtet sum af de enkelte erhvervs kvadrede købsandele af vare l (fra erhverv $J1$ til JN), jf. ligning (8.4).

$$(8.4) \quad K_I = \left(\frac{Q_{lJ1}}{Q_I} \right)^2 \sum_{j \in J1} \left(\frac{q_{lj}}{Q_{lJ1}} \right)^2 \times \frac{1}{\varepsilon_{uJ1}} + \dots + \left(\frac{Q_{lJN}}{Q_I} \right)^2 \sum_{j \in JN} \left(\frac{q_{lj}}{Q_{lJN}} \right)^2 \times \frac{1}{\varepsilon_{uJN}}$$

q_{lj}/Q_{lJ1} viser hvor stor en andel af erhverv $J1$'s køb af vare l , som virksomhed j køber. Under antagelse af, at virksomhederne i et erhverv har ens produktionsfunktion med konstant skalaafkast, er virksomhedernes andel af erhverv J 's køb af vare l lig virksomhedernes salgsandel (markedsandel).¹ Ligning (8.4) kan med disse antagelser skrives mere enkelt, jf. ligning (8.5).

$$(8.5) \quad K_I = \sum_{J=J1}^{JN} \left(\frac{Q_{lJ}}{Q_I} \right)^2 \times HHI_J \times \frac{1}{\varepsilon_{uJ}},$$

hvor HHI_J er købererhverv J 's Hirschman-Herfindahl-Indeks. Desværre findes der kun et meget sparsomt empirisk materiale, der beskriver størrelsen af udbudselasticiteterne i forskellige erhverv. Det antages derfor, at udbudselasticiteten er lig én. Et erhvervs sælgermagt kan på en meget simpel måde udtrykkes ved erhvervets HHI . Den nettokøbermagt, som et erhverv står over for, kan således udtrykkes ved:

$$(8.6) \quad NKMS_J = K_I - HHI_J$$

Den nettokøbermagt, som sælgerne står over for, kan også forstås som deres nettosælgermagt (NSM_J) med omvendt fortegn, dvs. $NKMS_J = -NSM_J$.

Note 1: Se også Konkurrencestyrelsen (2001), *Købermagt i teori og praksis*, www.ks.dk.

Servicevirksomhed for finanssektoren og drikkevareindustri er de to erhverv, som er udsat for størst bruttokøbermagt, jf. tabel 8.3. Skal man se på den effektive købermagt på et marked, er det dog ikke tilstrækkeligt bare at se på, hvilke erhverv der er udsat for købermagt. Der kan således være en stor købermagt, uden det skader sælgerne, nemlig når købermagten bliver opvejet af en lige så stor sælgermagt.

Tager man hensyn til, at sælgermagt kan opveje købermagt, er det kun landbrug og fiskeri der - ud af de ti mest udsatte erhverv for bruttokøbermagt - er udsat for nettokøbermagt, jf. tabel 8.3.

Tabel 8.3: Erhverv udsat for købermagt

Erhverv	Udsat for bruttokøbermagt (K_1)	Sælgererhvervets koncentration (HHI)	Udsat for netto-købermagt ($NKMS_1$)
Servicevirksomhed for finanssektoren	1.621	3.893	-2.272
Drikkevareindustri	567	3.484	-2.917
Landbrug	528	17	511
Tobaksindustri	457	7.003	-6.546
Forarbejdning, konservering af frugt	383	953	-570
Fiskeri mv.	356	33	323
Fremstilling af brød, kager og kiks	355	790	-435
Genbrug af affaldsprodukter	334	2.589	-2.255
Mejerier og isfabrikker	174	2.835	-2.660
Transportformidling	163	190	-27

Anm.: *Indeksene er på baggrund af data fra 1996 beregnet som angivet i boks 8.3.*

Beregningerne skal dog tages med betydelige forbehold. Bl.a. er der ikke en enkel sammenhæng mellem markedsmagt og HHI-målet. Det er derfor ikke givet, at det giver et retvisende billede at se på forskellen mellem den købermagt, sælgerne møder (søjle 1 i tabel 8.3) og sælgererhvervets koncentration (søjle 2). Erhverv, der i søjle 3 er udsat for nettokøbermagt omkring nul, kan derfor i praksis godt have problemer på markedet.

Købermagt kan også belyses ud fra købernes vinkel, jf. boks 8.4. Ud fra denne vinkel er det muligt at finde de brancher, der har købermagt. Et erhvervs købermagt er stort, hvis erhvervet er meget koncentreret, og det køber ind hos leverandører, der kun har få andre kunder.

Boks 8.4: Købernes magt

I stedet for som i ligning (8.3) at vægte KMI_j med q_{ij}/Q_i vægtes der med den andel af virksomhed j 's samlede køb, som vare i udgør. Under samme antagelser som ved udledningen af K_j , kan erhverv J 's samlede købermagt (M_J) udtrykkes ved J 's HHI og en vægtet sum af erhverv J 's købsandele af varerne I til IM . Vægtene svarer til den andel af erhverv J 's indkøb (inkl. import), som foretages hos erhverv J , jf. ligning (8.7).

$$(8.7) \quad M_J = HHI_J \times \sum_{I=1}^M \frac{Q_{IJ}}{Q_J} \times \frac{Q_{IJ}}{Q_I}$$

På samme måde som den samlede købermagt, kan den samlede sælgermagt, som købererhvervene står overfor, opgøres som en vægtet sum af sælgerernes HHI , jf. ligning (8.8).

$$(8.8) \quad L_J = \sum_{I=1}^M \left(\frac{Q_{IJ}}{Q_J} \right)^2 \times HHI_I$$

Købererhvervenes styrkeforhold over for sælgererhvervene er et udtryk, der holder købernes styrke op imod sælgererhvervenes styrke, jf. ligning (8.9).

$$(8.9) \quad NKMK_J = M_J - L_J$$

Pengeinstitutter, slagterier, den offentlige sektor, varehuse og stormagasiner samt mejerier og isfabrikker er de fem erhverv, der har størst købermagt. Selv når man tager højde for, at modstående sælgermagt kan opveje købermagten, er det de samme fem erhverv, der viser sig at have størst nettokøbermagt, jf. tabel 8.4.

Tabel 8.4: Erhverv med købermagt

Erhverv	Brutto-købermagt (M)	Modstående sælgermagt (L)	Netto-købermagt (NKMK)
Pengeinstitutter	1.028	433	596
Slagterier	668	44	624
Offentlig sektor	529	79	450
Varehuse og stormagasiner	517	167	350
Mejerier og isfabrikker	449	43	406
Detailhandel med fødevarer	347	162	185
Forsikringsvirksomhed	272	568	-296
Bustrafik	218	320	-102
Forarbejdning og konservering af fisk	212	26	186
Udgiver- og forlagsvirksomhed	207	136	71

Ann.: Indeksene er på baggrund af data fra 1996 beregnet som angivet i boks 8.4.

Pengeinstitutterne har en vis købermagt over for servicevirksomhed for finanssektoren. Det gælder fx ydelser fra Fondsbørsen, Værdipapircentralen og PBS. Disse virksomheder ejes dog i vid udstrækning af køberne, hvilket reducerer det konkurrencemæssige problem.

Forsikringsvirksomhed er et andet erhverv i den finansielle sektor, hvor modellen peger på, at der er købermagt. Det er et udtryk for de forsikringsydelser, der handles mellem forsikringsselskaber.

Resultaterne af analysen peger også på, at slagterier og mejerier har købermagt. Også dette er en speciel situation, da købermagten viser sig over for ejerne af slagterierne og mejerierne (landbruget). Det trækker i retning af, at der ikke er et problem med købermagt i erhvervene slagteri og mejeri. Dog kan det forhold, at store landbrug ejer store andele og små landbrug ejer små andele føre til, at de små landbrug reelt oplever et problem med købermagt.

Det betydelige samarbejde om offentlige indkøb i fx Statens og Kommunernes Indkøbs Service kommer også til udtryk i analysen. Den offentlige sektor opnår således den tredje største bruttokøbermagt i analysen. Den offentlige sektor har endda større bruttokøbermagt end både varehuse og mejerier. Den offentlige sektors købermagt retter sig mod mange forskellige leverandørerhverv.

Analysen peger på, at varehuse og stormagasiner samt detailhandel med fødevarer specielt har en dominerende position i forbindelse med køb fra to erhverv,

nemlig mejerier og drikkevareindustri. Men der er også købermagt over for slagterier, tobaksindustrien og forarbejdning af frugt og grønsager. Analysen viser også, at virksomheder, der forarbejder og konserverer fisk, har købermagt over fiskerierhvervet.

Endelig viser analysen, at udgiver- og forlagsvirksomhed ekskl. dagblade har købermagt over for trykkerierne - og i et vist omfang også mindre etablerede kunstnere. Mere end 25 pct. af trykkeriernes produktion bliver således købt af udgiver- og forlagsvirksomheder.

Beregningerne peger således på de samme brancher, som blev nævnt i afsnit 8.3. Såvel detailhandlens køb af fødevarer og den offentlige sektors køb samt forlagsvirksomhed (der er analog til filmverdenen) er således i et vist omfang "ramt" af den købermagt, der er afbilledet i tabel 8.4.

Beregningerne siger dog ikke noget om, hvorvidt der konkret er sket misbrug af dominerende købermagt i nogle af disse tilfælde.

Et samlet udtryk for et erhvervs nettomarkedsmagt tager hensyn til, at virksomhederne i et erhverv kan have en dominerende position i både købs- og salgssituationer, jf. boks 8.5.

Boks 8.5: Et erhvervs nettomarkedsmagt

Et erhvervs nettomarkedsmagt (MMM) opgøres som erhvervets nettokøbermagt ($NKMK$) plus erhvervets nettosælgermagt (NSM), jf. ligning (8.10).

$$(8.10) \quad MMM_j = NKMK_j + NSM_j = M_j - L_j + HHI_j - K_j$$

Fire af de ti erhverv med højest nettomarkedsmagt er også blandt de ti erhverv, der har højest nettokøbermagt. Det gælder for varehuse og stormagasiner, pengeinstitutter, lufttransport samt mejerier og isfabrikker, jf. tabel 8.5.

Tabel 8.5: Top ti for erhverv med nettomarkedsmagt

Nummer	Erhverv	Nettomarkedsmagt
1	Varehuse og stormagasiner	7.567
2	Pengeinstitutter	7.080
3	Tobaksindustri	6.548
4	Fremstilling af kunstgødning	6.247
5	Post og telekommunikation	5.834
6	Mineralolieindustri mv.	5.812
7	Lufttransport	5.633
8	Skibsfart	3.931
9	Fremstilling af telemateriel mv.	3.873
10	Mejerier og isfabrikker	3.067

Alle erhverv med en høj nettomarkedsmagt er kendetegnet ved en høj grad af markedsconcentration.

Sammenholder man nettomarkedsmagten med indtjeningen i erhvervene, tegnes en vis sammenhæng, jf. tabel 8.6. Erhverv med en nettomarkedsmagt større end 2000 har således en indtjening, der er noget større end i andre erhverv.

Tabel 8.6: Indtjening i erhverv med høj og lav nettomarkedsmagt

Nettomarkedsmagt	Afkastningsgrad 1996
Større end 2000	16,1
Mindre end 2000	14,1

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Bilag: Datagrundlag

Dataene, der er brugt til at beregne købermagtsindeksene, er hentet fra Danmarks Statistik. Der er brugt data fordelt på nationalregnskabets 130 erhverv. Input/Output-tabellerne for 1996 er brugt til at belyse, hvor meget et erhverv har leveret til et andet.

Q_{II} er i I/O-tabellen den værdi, som erhverv J køber fra erhverv I . Q_I er erhverv I 's samlede køb af indenlandske og importerede varer, mens Q_J er erhverv J 's samlede produktion.

Momsstatistikken er brugt til at beregne erhvervenes Hirschman-Herfindahl-Indeks (HHI), der beregnes som summen af virksomhedernes kvadrerede markedsandel.

Det er med udgangspunkt i momsstatistikken ikke muligt at beregne et HHI for det offentlige. Men med et betydeligt samarbejde om offentlige indkøb i fx Statens og Kommunernes Indkøbs Service og et offentligt budget i 1998 på 80 mia. kr. til indkøb af varer og tjenester, er det offentlige en af de største indkøbere af flere varer.

Men udgangspunkt i tallene for offentlige indkøb i 1998 er det muligt at anslå et HHI på købsiden for det offentlige.

Som tidligere nævnt købte staten varer og tjenesteydelser i 1998 for knap 30 mia. kr., mens den kommunale sektor købte for godt 50 mia. kr. Et skøn er således, at de 289 (275+14) kommuner hver har en markedsandel på 0,22 pct. (50 mia./80 mia./289), mens staten har en markedsandel på 37,5 (30 mia./80 mia.). Det giver et samlet HHI for offentlige indkøb på 1420.

Værdien af de varer, der sælges i detailhandlen indgår ikke i den produktionsværdi, der fremgår af I/O-tabellerne. I nationalregnskabssammenhæng er produktionsværdien i detailerhvervet altså overvejende den serviceydelse, som erhvervet leverer. Denne metode har konsekvens for I/O-tabellerne.

Når landbruget fx leverer grønsager til detailhandlen, og detailhandlen sælger grønsagerne videre til forbrugerne, optræder det i I/O-tabellerne, som om landbruget leverer grønsagerne direkte til forbrugerne. Det er vi nødt til at korrigere for, hvis vi vil analysere købermagt med den model, der er beskrevet i afsnit 2.

Vi har altså korrigeret I/O-tabellen, så leverandørerne leverer føde-, drikke- og tobaksvarer, beklædning og fodtøj o.s.v. til detailhandlen og ikke til endelig anvendelse. Derimod er det detailhandlen, der leverer ydelserne til endelig anvendelse.¹³

Kollektiv dominans

9.1 RESUMÉ

En virksomhed må ikke misbruge en dominerende stilling. Dette gælder også, når flere virksomheder tilsammen indtager en dominerende stilling. I så fald taler man om, at der foreligger misbrug af „kollektiv dominans“.

Ønsket om en høj indtjening kan medføre, at virksomhederne forsøger at begrænse konkurrencen. En sådan konkurrencebegrænsning kan forekomme ved, at virksomhederne indretter sig efter hinandens adfærd på markedet. Virksomhederne kan fx ensrette prisfastsættelsen og kræve høje priser på markedet. Et andet eksempel kan være, at virksomhederne i fællesskab fjerner mindre konkurrenter fra markedet.

Kapitlet indeholder en beskrivelse af, hvornår to eller flere virksomheder har en kollektivt dominerende stilling. Virksomhedernes markedsandele spiller en stor rolle. Kollektiv dominans opstår primært på markeder med få aktører. I den forbindelse kan adgangsbarrierer være medvirkende til at holde konkurrenter ude fra markedet.

Kollektiv dominans opstår ofte på markeder med homogene produkter. Ens produkter gør det lettere for virksomhederne at følge samme adfærd på markedet. Har virksomhederne samtidig ensartede omkostningsstrukturer, kan det fjerne incitamentet til at konkurrere. Et gennemsigtigt marked gør det muligt for virksomhederne at følge hinandens adfærd på markedet. Gennemsigtigheden gør det samtidig muligt at afsløre virksomheder, som afviger fra en fælles adfærd på markedet.

Kollektiv dominans opstår tit på markeder med stagnerende eller lav vækst i efterspørgslen. På sådanne markeder vil virksomhederne ikke have incitament til at konkurrere, men snarere til at „fordele problemerne“.

Kollektiv dominans har ikke kun betydning i sager om misbrug. Også ved fusioner kan myndighederne gribe ind. Dette gælder, når fusionsparterne sammen med en eller flere tredjeparter kommer til at dominere markedet. Herved kan virksomhederne også få incitament til at begrænse konkurrencen på markedet. Kommissionen har påbegyndt arbejdet med en meddelelse om kollektiv domi-

nans. Meddelelsen skal give virksomhederne vejledning om Kommissionens behandling af kollektiv dominans.

9.2 EN VIRKSOMHEDS MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING

Misbrug af dominerende stilling

Det er forbudt for en eller flere virksomheder m.v. at misbruge en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1.¹ Denne bestemmelse i konkurrenceloven er i vidt omfang inspireret af artikel 82 i EF-Traktaten. Praksis fra Europa-Kommissionen, Første Instans Retten (FIR) og EF-Domstolen vil derfor være vejledende ved fortolkning af bestemmelsen.²

To forhold skal være opfyldt for at overtræde forbudet mod misbrug af dominerende stilling. Der skal foreligge en dominerende stilling, og der skal foretages et misbrug heraf. Begrebet „dominerende stilling“ er fastlagt i retspraksis. I Hoffmann-La Roche-sagen³ udtalte EF-Domstolen:

„...Begrebet dominerende stilling skal forstås som en virksomheds økonomiske magtposition, som sætter denne i stand til at hindre, at der opretholdes en effektiv konkurrence på det relevante marked, idet den kan udvise en i betydeligt omfang uafhængig adfærd over for sine konkurrenter og kunder og i sidste instans over for forbrugerne.“

En virksomhed med dominerende stilling har altså mulighed for at handle uafhængigt på markedet.

En række forhold skal inddrages ved undersøgelsen af, om en virksomhed har en dominerende stilling. I den forbindelse spiller markedsandelen en vigtig rolle. Meget store markedsandele kan i sig selv, medmindre der foreligger usædvanlige omstændigheder, udgøre et bevis for, at der foreligger en dominerende stilling.⁴ En markedsandel på mindre end 25 pct. vil sjældent være tilstrækkeligt til at statuere dominans. Markedsandele på mellem 25-40 pct. er formentlig ikke alene

1 Lovbekendtgørelse nr. 687 af 12. juli 2000.

2 Jf. FT 1996/97, tillæg A, side 3666, h. sp.

3 Sag C-85/76, Hoffmann-La Roche, Saml. 1979, 461, præmis 38.

4 Sag C-85/76, Hoffmann-La Roche, Saml. 1979, 461, præmis 41.

tilstrækkelige til at statuere enkelt dominans. En markedsandel på 50 pct. eller mere kan i sig selv udgøre beviset for, at der foreligger en dominerende stilling.⁵ Se om markedsandele ved kollektiv dominans i afsnit 9.4. Efter konkurrence-loven kan virksomheder få en udtalelse om, hvorvidt de besidder en domine-rende stilling.⁶

Det er ikke forbudt at besidde eller opnå en dominerende stilling. Det er udeluk-kende misbrug af dominerende stilling, som er forbudt. Har en virksomhed en dominerende stilling på markedet, er den særligt forpligtet til ikke ved sin adfærd at skade en effektiv og ufordrejet konkurrence på fællesmarkedet.⁷

En virksomhed kan misbruge en dominerende stilling på flere måder. Misbrug kan bestå i at opstille hindringer for adgang til markedet. Dette kan eksempelvis ske ved at holde en konkurrent uden for en fælles clearingsordning, som bruges af de fleste deltagere i branchen.⁸

En leveringsnægtelse kan tilsvarende udgøre et misbrug af dominerende stilling. Som eksempel kan nævnes en usaglig leveringsnægtelse over for en forhandler. Herved forhindres forhandleren i at købe og videresælge en dominerende virk-somheds produkter. Der vil også foreligge misbrug af dominerende stilling, når en dominerende virksomhed tilbyder visse kunder rabatter eller bonus, når disse rabatter ikke tilbydes andre kunder, som aftager samme mængder. Misbrug kan også forekomme i form af „dumping“, hvor den dominerende virksomhed an-vender priser, som ligger under omkostningerne for at eliminere eller holde potentielle konkurrenter ude fra markedet.⁹ EF-Domstolen har defineret misbrugsbegrebet således:¹⁰

„... Misbrugsbegrebet er et objektivt begreb, som omfatter en af en markeds-dominerende virksomhed udvist adfærd, som efter sin art kan påvirke strukturen på et marked, hvor konkurrencen netop som følge af den pågældende virksomheds tilstedeværelse allerede er afsvækket, og som bevirker, at der lægges hindringer i vejen for at opretholde den endnu bestående konkurrence på markedet eller udvik-lingen af denne konkurrence som følge af, at der tages andre midler i brug end i den normale konkurrence om afsætning af varer og tjenesteydelser, der udspiller sig på grundlag af de erhvervsdrivendes ydelser.“

5 Jf. FT 1999/2000, tillæg A, side 6814.

6 Jf. § 11, stk. 2, i konkurrenceloven.

7 Sag C-322/81, Michelin, Saml. 1983, 3496, præmis 57.

8 Konkurrencerådets afgørelse af 26. april 2000. (Dantaxi)

9 Sag C-62/86, AKZO, Saml. 1991-I, 3439.

10 Sag C-85/76, Hoffmann-La Roche, Saml. 1979, 461, præmis 91.

Om et misbrug foretages af en enkelt virksomhed eller flere virksomheder i fællesskab, er uden betydning. Misbrugsbegrebet er det samme.

At begrebet er objektivt, betyder, at det ikke er en betingelse for at statuere misbrug, at den dominerende virksomhed har haft til hensigt at fordreje eller begrænse konkurrencen. Det er heller ikke en betingelse, at virksomheden med sin adfærd har opnået den tilsigtede virkning.¹¹

En virksomhed kan efter konkurrenceloven få en udtalelse om, hvorvidt en given adfærd vil udgøre et misbrug af dominerende stilling.¹²

9.3 GRUNDLAGET FOR KOLLEKTIV DOMINANS

Kollektiv dominans består i, at flere virksomheder, navnlig på grund af bestående indbyrdes relationer tilsammen, kan følge den samme markedsstrategi og i vidt omfang handle uafhængigt af de øvrige konkurrenter, af deres kunder og i sidste instans af forbrugerne.

I USA har man med Sherman Act forsøgt at begrænse effekterne af bl.a. kollektiv dominans. Tre love udgør i dag grundlaget for bekæmpelsen af konkurrencebegrænsende adfærd på markeder med få aktører.¹³ Sherman Act forbyder efter § 1 „contracts, combinations or conspiracy“ som urimeligt begrænser handlen. Loven forbyder *per se* aftaler om prisfastsættelse, begrænsninger i afsætning, markedsopdeling m.v.¹⁴ Sherman Act finder både anvendelse på egentlige aftaler, men også på skjult samarbejde.

Adfærd, som fremmer muligheden for samarbejde, kan forbydes efter Federal Trade Commission Act.¹⁵ Dette omfatter handlinger, som kan øge den gensidige afhængighed mellem konkurrenter i et oligopol. Dette kan fx ske ved at mindske usikkerheden for så vidt angår virksomhedernes fremtidige adfærd på markedet. Det kan også ske ved at begrænse incitamenterne til at afvige fra en koordineret strategi. Som eksempel kan nævnes udstrakt brug af forudgående offentliggørelse af priser. Forudgående offentliggørelse af priser kan både have fordele og ulemper. Kunderne kan nå at bestille varer, inden priserne stiger. Omvendt

¹¹ Kim Lundgaard Hansen m.fl., *EU-konkurrenceretten*, 1998, side 150.

¹² *Jf. konkurrencelovens § 11, stk. 5.*

¹³ *Det er lovene Sherman, Clayton og FTC. Se OECD, Oligopoly*, 1999, side 199.

¹⁴ *Se Jens Fejø, Monopolret og marked*, 1985.

¹⁵ *OECD, Oligopoly*, 1999, side 204.

åbner det mulighed for, at konkurrenterne kan tilpasse deres priser og dermed føre til højere priser på markedet.

I det omfang offentliggørelsen bygger på en aftale mellem virksomhederne, kan adfærden rammes efter Sherman Act. Følger flere virksomheder samme adfærd, og medfører adfærden ikke effektivitetsgevinster, kan den forbydes efter Federal Trade Commission Act.

Tilgangen til kollektiv dominans sker såvel efter amerikansk antitrustret som EU-konkurrenceretten efter samme principper. Dette gælder også, selv om retsgrundlaget er forskelligt.¹⁶ Det gælder således om at påvise en aftale mellem virksomhederne om fx prisfastsættelse. Alternativt skal der påvises økonomiske forbindelser, som bevirker, at virksomhederne har incitament til at følge samme adfærd. Begrebet økonomiske forbindelser er nærmere uddybet nedenfor.

Siden 1992 har kollektiv dominans spillet en større rolle i EU-konkurrenceretten. Dette skyldes først og fremmest Første Instans Rettens afgørelse i Planglas-sagen.¹⁷ Retten slog med afgørelsen fast, at artikel 82 også finder anvendelse på kollektiv dominans. Også indførelsen af fusionskontrol i 1990 i EU har haft betydning. Kommissionen har således i en række tilfælde anvendt begrebet kollektiv dominans. Dette gælder både i konkurrencesager og i fusionsager.

Konkurrencelovens § 11 og artikel 82

Som det fremgik, kan én virksomhed misbruge en dominerende stilling. Dette er forbudt efter konkurrencelovens § 11.

Ordlyden i § 11 i konkurrenceloven forbyder også misbrug foretaget af „en eller flere“ virksomheder. Også hvor to eller flere virksomheder besidder en kollektivt dominerende stilling, kan forbudet i § 11, stk. 1, anvendes. Dette forudsætter naturligvis, at virksomhederne også misbruger denne dominerende stilling.¹⁸ På dette punkt svarer konkurrenceloven til EU-reglerne¹⁹.

¹⁶ Se Giorgio Monti, *Oligopoly: Conspiracy? Joint Monopoly? Or Enforceable Competition*, *Word Competition*, 1996, no. 3.

¹⁷ *Sag T-68/89 m.fl.*, *SIV*, *Saml. 1992-II*, 1407.

¹⁸ *FT 1999/2000*, tillæg A, side 6812, h. sp.

¹⁹ Se omtalen af EU-reglerne i Jonathan Faull og Ali Nikpay, *The EC Law of Competition*, 1999, side 138.

Høje priser på et marked kan skyldes, at virksomhederne har indgået en aftale herom. En sådan konkurrencebegrænsende aftale vil være forbudt efter konkurrencelovens § 6. Det kan imidlertid være vanskeligt for konkurrencemyndigheden at bevise, at der foreligger en sådan aftale eller samordnet praksis. Dette gælder særligt på markeder med få virksomheder - såkaldte oligopolistiske markeder. En observeret parallel prisadfærd mellem virksomhederne i et oligopol kan ifølge EF-Domstolen ikke betragtes som bevis for samordnet praksis, medmindre samordningen er den eneste sandsynlige forklaring på den observerede markedsadfærd.²⁰ Dette gør det vanskeligt at anvende forbudet på samordnet praksis.²¹ Det har derfor betydning, om § 11 kan anvendes på uafhængige virksomheders adfærd, når virksomhederne tilsammen indtager en dominerende stilling på markedet.

Flere virksomheder kan tilsammen misbruge en kollektivt dominerende stilling. Der kan også være tale om misbrug af kollektiv dominans, selv om de virksomheder, som indtager en kollektivt dominerende stilling, ikke alle foretager et misbrug. Virksomheder, som indtager en kollektivt dominerende stilling, kan således misbruge denne individuelt eller i fællesskab. Det er tilstrækkeligt, at misbruget kan relateres til den kollektivt dominerende stilling, som virksomhederne indtager på markedet. Dette var situationen i sagen Irish Sugar.²² Irish Sugar ejede 51 pct. af aktierne i SDH, men bestred at kontrollere ledelsen i SDH. SDH var SDL's moderselskab.

SDL fungerede som eneforhandler for Irish Sugar. Irish Sugar var samtidig repræsenteret i såvel bestyrelsen i SDH og SDL. Irish Sugar havde i Irland en markedsandel på omkring 88 pct. Irish Sugar deltog regelmæssigt i bestyrelsesmøder i SDL. Samtidig finansierede Irish Sugar de rabatter, som SDL gav til kunderne. Første Instans Retten slog fast, at Irish Sugar og SDL indtog en kollektivt dominerende stilling på markedet. Det var således ikke afgørende, om misbruget var foretaget af Irish Sugar eller SDL. Det var derimod tilstrækkeligt, at misbruget kunne henføres til den kollektivt dominerende stilling, som SDL og Irish Sugar indtog på markedet.

Kollektiv dominans optræder normalt mellem konkurrenter (horisontalt). Som det fremgår af Irish Sugar-sagen, kan kollektiv dominans også anvendes på et vertikalt forhold.²³

²⁰ Jf. Kim Lundgaard Hansen m.fl., *EU-konkurrenceretten*, 1998, side 144.

²¹ Se nærmere herom i OECD, *Oligopoly*, 1999, side 213.

²² Sag T-228/97, *Irish Sugar*, dom af 7. oktober 1999, præmis 66. – endnu ikke offentliggjort.

²³ Sag T-228/97, *Irish Sugar*, præmis 63.

Kollektiv dominans i fusionssager

Kollektiv dominans anvendes ikke udelukkende i sager om misbrug af dominerende stilling. Kollektivt dominerende stilling anvendes også i fusionssager. Det var længe tvivlsomt, om skabelsen af kollektiv dominans kunne medføre et forbud mod en fusion. Kommissionen havde tidligere anvendt kollektiv dominans i fusionssager, men det var endnu ikke fastslået i retspraksis.²⁴

Ifølge fusionskontrolforordningen²⁵ skal fusioner, som skaber eller styrker en dominerende stilling, der væsentligt hæmmer konkurrencen, forbydes.²⁶ EF-Domstolen har slået fast, at forordningen også omfatter den situation, hvor en fusion skaber eller styrker en kollektivt dominerende stilling.²⁷ I fusionssager udgøres kollektiv dominans af fusionsparterne sammen med en eller flere tredje-partner, hvor disse kollektivt dominerer markedet.

Konkurrencelovens regler om fusionskontrol omfatter også kollektiv dominans.²⁸ Begrebet kollektivt dominerende stilling i konkurrenceloven skal forstås i overensstemmelse med EU-praksis på området. Efter konkurrenceloven skal en fusion, hvorved en eller flere virksomheder ikke skaber en dominerende stilling, der bevirker, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt, godkendes.

I fusionssager omfatter undersøgelsen af kollektiv dominans en række forhold. Disse forhold er nærmere beskrevet i afsnit 9.4. For det første skal udbudsstrukturen på markedet undersøges. Det skal herefter undersøges, om markedet m.v. har de kendetegn, som kan medvirke til kollektiv dominans. Endelig skal fusionens virkninger på konkurrencen mellem udbyderne vurderes. Det skal fastlægges, om markedsdeltagerne har incitament til at konkurrere på markedet efter fusionen.

²⁴ Kbesl af 22. juli 1992 IV/M. 190 - Nestlé/Perrier. EFT 1992 L 356/1.

²⁵ Forordning nr. 4064/89 af 21. december 1989, som ændret ved forordning nr. 1310/97 af 30. juni 1997. EFT 1989 L 395/1, EFT 1990 L 257/1 og EFT 1997 L 180/1.

²⁶ Fusionskontrolforordningens artikel 2, stk. 3.

²⁷ Sag C-68/94, Kali/Salz, Saml. 1998-I, 1375.

²⁸ Jf. FT 1999/2000, tillæg A, side 6824, v. sp.

Betingelser for at fastslå kollektiv dominans

De nærmere krav til kollektiv dominans må udledes af retspraksis. Dansk praksis om kollektiv dominans er indtil videre ganske beskedent.²⁹ EF-Domstolen og Første Instans Retten har i en række afgørelser belyst kravene til kollektiv dominans. Planglas-sagen var den første sag om misbrug af kollektiv dominans. I den forbindelse udtalte Første Instans Retten:³⁰

„...Der er i princippet intet til hinder for, at to eller flere uafhængige økonomiske enheder på et bestemt marked er forbundet med sådanne økonomiske bånd, at de tilsammen indtager en dominerende stilling i forhold til de øvrige virksomheder på samme marked...“

Kravene til kollektiv dominans kan udledes af dommen og den efterfølgende retspraksis. For det første skal de virksomheder, som indtager en kollektivt dominerende stilling, være uafhængige økonomiske enheder. For det andet skal virksomhederne være forbundet med økonomiske bånd. Disse økonomiske bånd skal medføre, at virksomhederne tilsammen indtager en dominerende stilling på markedet. Endelig skal der foreligge et misbrug som beskrevet ovenfor.

Uafhængige økonomiske enheder

Som det fremgår, kan „to eller flere uafhængige økonomiske enheder“ tilsammen indtage en dominerende stilling.³¹ Heraf kan det første krav til kollektiv dominans udledes. Der må være tale om uafhængige økonomiske enheder.³² Disse uafhængige enheder skal tilsammen indtage en dominerende stilling på markedet.

Det følger heraf, at et moderselskab sammen med et datterselskab ikke kan indtage en kollektivt dominerende stilling. Moder- og datterselskab vil således ikke være uafhængige økonomiske enheder. Disse vil derimod blive betragtet som én økonomisk enhed. I tilfælde af misbrug af dominerende stilling vil moder- og datterselskab blive betragtet som én og samme virksomhed.

29 Konkurrencerådet har i to sager anvendt kollektiv dominans. Se Konkurrencerådets afgørelse af 26. april 2000 om Dantaxi. Afgørelsen er stadfæstet af Konkurrenceankenævnet den 16. januar 2001. Se også Konkurrencerådets afgørelse af 27. september 2000 om samhandelsaftaler for plastrør. Afgørelsen er indbragt for Konkurrenceankenævnet. 30 Sag T-68/89 m.fl., SIV, Saml. 1989-II, 1407, præmis 358. Se også sag C-393/92, Almelo, Saml. 1992-I, 1510. 31 Se Jens Fejø, *Koncerner, konkurrenceretten og andre hensyn*, Festskrift til Bernhard Gomard, 2001, side 110. 32 Se T-228/97, *Irish Sugar*, præmis 46.

Økonomiske bånd

En betingelse for at fastslå kollektiv dominans er, at flere uafhængige virksomheder er forbundet med sådanne „økonomiske bånd“, at de følger samme markedsstrategi. Dvs., at virksomhederne sammen udgør en kollektiv enhed i forhold til konkurrenter, deres forretningsforbindelser og forbrugere.³³ Med andre ord fremtræder eller handler virksomhederne, som følge af de økonomiske bånd, i princippet som én enkelt virksomhed ville have gjort, hvis den indtog en dominerende stilling.

Kravene til de økonomiske bånd mellem virksomhederne har været uklare. I Planglas-sagen udtalte Første Instans Retten sig om kravene til økonomiske bånd:³⁴

„...En sådan situation kunne f.eks. (egen fremhævelse) foreligge, såfremt to eller flere uafhængige virksomheder i fællesskab på grundlag af aftale eller licens har et teknologisk forspring, som gør det muligt for dem at udvise en i betydelig omfang uafhængig adfærd over for deres konkurrenter og kunder og i sidste instans over for forbrugerne...“

Retten bemærkning blev taget som udtryk for, at de økonomiske bånd mellem virksomhederne skulle bygge på et aftalemæssigt forhold.³⁵

Senere sager viser, at økonomiske bånd kan dække over en række forskellige forhold. Dette kan omfatte aftaler om licens, krydsejerskab, deltagelse i fælles produktionsanlæg og fælles ledelse m.v.³⁶ Også udveksling af oplysninger om priser og salg m.v. kan udgøre økonomiske bånd.³⁷ Dette gælder også samarbejdsaftaler fx i forbindelse med drift af færgesejlsads eller deltagelsen i en liniekonference.³⁸ Konkurrenceankenævnet har endvidere slået fast, at deltagelsen i en clearingsordning for taxiboner kan udgøre sådanne økonomiske bånd, som medfører, at deltagerne udgør en kollektiv enhed.³⁹

33 C-395/96 m.fl., *Compagnie Maritime Belge*, dom af 16. marts 2000, præmis 39. – endnu ikke offentliggjort.
 34 T-68/89 m.fl., *SIV*, Saml. 1992-II, 1407, præmis 358.
 35 Også benævnt strukturelle forbindelser.
 36 Se Ritter, Braun og Rawlinson, *European Competition Law*, 1999, side 465.
 37 T-228/97, *Irish Sugar*, præmis 57.
 38 Kbesl af 21. december 1993 om Rødby Havn. EFT 1994 L 55/52.
 39 Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. januar 2001. (Dantaxi)

Markedsstrukturen kan også i sig selv bevirke, at virksomhederne har incitament til at indrette sig efter hinandens adfærd. Se nedenfor. Dette forudsætter nødvendigvis ikke, at der eksisterer økonomiske bånd af den type, som er nævnt ovenfor mellem virksomhederne. Dette kan dog lette muligheden for samordning. Et marked med få aktører kan medføre, at virksomhederne tilrettelægger deres adfærd efter hinanden. Denne problemstilling aktualiseres ofte i fusionsager, hvor fusionen vil medføre færre aktører på markedet. Spørgsmålet er således, om markedsstrukturen i sig selv kan udgøre grundlaget for „økonomiske bånd“.

FIR besvarede dette spørgsmål med dommen om Gencor/Lonrho⁴⁰. Kommissionen havde forbudt en fusion mellem Gencor og Lonrho på grund af kollektiv dominans.⁴¹ Kommissionens afgørelse blev indbragt for Retten. Gencor er et sydafrikansk mineselskab. Lonrho er et britisk mineselskab. Efter fusionen ville der kun være to udbydere af platinmetaller i Sydafrika. Dette omfattede selskabet Impala kontrolleret af Gencor/Lonrho og det uafhængige selskab Amplant. Disse to virksomheder ville have en samlet markedsandel for platin på 70-80 pct. af verdensmarkedet. De resterende 20-30 pct. bestod primært i salg fra russiske lagre. Disse lagre ville være udtømt i løbet af en toårig periode. Amplant og Impala ville herefter besidde omkring 89 pct. af de globale platinmetalreserver.⁴² Kommissionen forbød fusionen, som ville medføre, at Impala og Amplant fik en dominerende stilling på verdensmarkedet for platin og rhodium.

Under proceduren for FIR påstod virksomhederne, at det var en betingelse for at statuere kollektiv dominans, at der forelå strukturelle forbindelser mellem virksomhederne. FIR afviste argumentet. I Planglas-dommen blev det ikke gjort til et krav, at der skulle foreligge strukturelle forbindelser. Retten havde kun nævnt dette som et eksempel. Økonomiske forbindelser kan således omfatte mere end strukturelle forbindelser.⁴³

⁴⁰ Sag T-102/96, *Gencor/Lonrho*, Saml. 1999-II, 753.

⁴¹ Kbesl af 24. april 1996 IV/M. 619 - *Gencor/Lonrho*. EFT 1997 L 11/30. Se også Caffarra og Kühn, *Joint Dominance, The CFI Judgment on Gencor/Lonrho*, E.C.L.R., 1999, side 355.

⁴² Sag T-102/96, *Gencor/Lonrho*, Saml. 1999-II, 753, præmis 159.

⁴³ Sag T-102/96, *Gencor/Lonrho*, Saml. 1999-II, 753, præmis 275.

FIR fortsatte og udtalte⁴⁴:

„Der er i retlig eller økonomisk henseende ikke nogen grund til fra begrebet økonomisk forbindelse at undtage et indbyrdes afhængighedsforhold mellem medlemmer af et snævert oligopol, inden for hvilket de på et marked med passende kendetegn, bl.a. med hensyn til koncentrationsgraden på markedet og produktets gennemsigthed og homogenitet, er i stand til at forudse hinandens adfærd og derfor i høj grad er tilskyndet til at samordne deres adfærd på markedet for bl.a. at maksimere deres fælles fortjeneste ved at begrænse produktionen med henblik på at hæve priserne. I en sådan sammenhæng ved enhver erhvervsdrivende, at et stærkt konkurrencepræget tiltag fra vedkommendes side for at forøge markedsandelen (f.eks. en prisnedsættelse) vil udløse det samme tiltag fra de andre parter, således at han ikke høster nogen fordel ved sin handling. Alle de erhvervsdrivende må således acceptere nedsættelsen af prisniveauet.“

FIR understregede, at dette særligt var gældende på fusionsområdet. Formålet her er at hindre, at der skabes eller styrkes konkurrencebegrænsende markedsstrukturer. Dette kan både være tilfældet ved snævre økonomiske forbindelser (strukturelle forbindelser), som nævnt af Kommissionen, men også som følge af markedsstrukturer af oligopolistisk karakter. Samme forhold kan medføre kollektiv dominans efter artikel 82.⁴⁵

Det er således ikke et krav for at fastslå kollektiv dominans efter artikel 82, at der foreligger en aftale eller andre retlige forbindelser mellem virksomhederne. Kollektiv dominans kan derimod fastslås på grundlag af andre relationer mellem virksomhederne. Markedsstrukturen m.v. kan således i sig selv medføre, at virksomhederne får incitament til at samordne deres adfærd. Det er ikke en forudsætning for en kollektiv dominans, at der foregår en eller anden form for aktiv hemmelig samordning. Det er tilstrækkeligt, at en tilpasning til markedsvilkårene virker konkurrencebegrænsende på markedet.⁴⁶ De særlige markedskendetegn m.v. ved kollektiv dominans er nærmere omtalt i afsnit 9.4.

⁴⁴ Sag T-102/96, *Gencor/Lonrho*, Saml. 1999-II, 753, præmis 276.

⁴⁵ Sag C-395/96 m.fl., *Compagnie Maritime Belge*, præmis 45.

⁴⁶ *Kbesl af 22. september 1999 IV/M. 1524 - Airtours/First Choice*, pkt. 53. EFT 2000 L 93/1. Sagen er indbragt for FIR.

Den økonomiske teori om kollektiv dominans

Begreber som duopolistisk dominans og oligopolistisk dominans anvendes ofte i forbindelse med omtalen af kollektiv dominans. I det væsentligste dækker begreberne det samme forhold. De betegner en markedssituation, hvor to eller flere virksomheder tilsammen er dominerende på markedet. Duopolistisk og oligopolistisk konkurrence omtales i det følgende som ufuldstændig konkurrence.

Valg af produktionsstørrelse og pris er for en virksomhed i ufuldstændig konkurrence forskellig fra det valg, en virksomhed i fuldkommen konkurrence eller en monopolist står over for. Virksomheder i fuldkommen konkurrence har ikke noget valg. Hver virksomhed tager prisen for givet. Det gælder fx køb og salg af landbrugsprodukter på det internationale marked. Hvorimod en monopolist frit selv kan sætte den pris, som forbrugerne skal betale.

En virksomhed i ufuldstændig konkurrence står over for et mere kompliceret valg. Når virksomheden vælger den pris, forbrugerne skal betale for varen, og hvor stor hans produktion skal være, skal han tage hensyn til de andre virksomheders valg. Deres valg er med til at bestemme hans indtjening. På et marked med fuldkommen konkurrence er den enkelte virksomhed så lille i forhold til det samlede marked, at dens valg af pris og produktion hverken påvirker markedet eller de andre virksomheders indtjening.

Antoine-Augustin Cournot (1801-1877) var den første økonom, der med matematiske modeller beskrev den imperfekte konkurrence på markeder med få udbydere.⁴⁷

I Cournot-konkurrence vælger hver virksomhed netop den produktion, der giver den største indtjening, når virksomheden samtidig tager hensyn til de andre virksomheders produktion. Der er mange andre forhold end antallet af udbydere, der bestemmer konkurrencen på et marked, fx om produkterne er substitutter, om markedet er gennemsigtigt osv., jf. afsnit 9.4.

På et marked med fx to udbydere afhænger virksomhed A's indtjening af virksomhed B's adfærd på markedet, jf. tabel 9.1.

47

Cournot, Recherches sur les Principes Mathématiques de la Théorie des Richesses, 1838.

Tabel 9.1: Indtjening i virksomhed A og B under forskellige markedsstrategier

		Virksomhed A	
		Konkurrencestrategi	Samarbejdsstrategi
Virksomhed B	Konkurrencestrategi	7	6
	Samarbejdsstrategi	9	8

Tabel 9.1 viser et meget enkelt tilfælde, hvor virksomhed A og B kan vælge enten at konkurrere mod den anden eller samarbejde om at producere halvdelen af monopol-mængden.

Hvis A og B vælger samarbejdsstrategien, får de hver en indtjening på 8. Hvis de begge vælger at konkurrere, får de begge en indtjening på 7. Hvis virksomhed A vælger konkurrencestrategien, og B vælger samarbejdsstrategien, får A en indtjening på 9 og B en indtjening på 6.

Virksomheder, der igen og igen står over for de samme få konkurrenter, har lettere ved at få et samarbejde end virksomheder, som står over for skiftende konkurrenter. Samarbejdet kan ske ved, at virksomhederne direkte aftaler, at de skal opføre sig som en monopolist. Men det kan lige så godt ske ved, at der er en "stiltiende" fælles forståelse af, at de opfører sig som en monopolist (tacit collusion).

Imidlertid har virksomhederne en interesse i at varetage egne interesser og øge deres egen profit. Hvis alle virksomheder tager høje priser på markedet, kan den enkelte virksomhed have interesse i at bryde samarbejdet. Formålet hermed er at øge salget og få en ekstra indtjening. På kort sigt kan en virksomhed opnå større indtjening ved at konkurrere end ved at samarbejde om monopolprofitten. Det kan illustreres vha. eksemplet i tabel 9.1. Når virksomhed A søger at samarbejde

om monopolprofiten, og B vælger konkurrencestrategien, vil B opnå en indtjening på 9, mens A får en indtjening på 6. B opnår altså en indtjening på kort sigt, der er større end de 8 i situationen, hvor både A og B vælger samarbejdsstrategien.

Når B vælger konkurrencestrategien, er det ikke længere fordelagtigt for A at forsøge at samarbejde. Det kan bedre betale sig for A at vælge konkurrencestrategien. Risikoen for at begge virksomheder ender i konkurrencestrategien med deraf lavere profit, disciplinerer virksomhederne til at følge samarbejdsstrategien.

Alt afhængigt af markedssituationen kan et brud på samarbejde resultere i hård eller mindre hård konkurrence. Man kan fx forestille sig, at A vil forsøge at straffe B for at bryde samarbejdet. Som eksempel herpå kan nævnes priskrige - hvor virksomheder, der bryder et samarbejde, straffes gennem tab. Imidlertid påvirker lave priser alle på markedet, og den samlede profit bliver derfor lav. Priskrige m.v. skal dermed tjene som trussel, således at alle handler i alles interesse.

Men det er ikke bare muligheden for større indtjening på kort sigt, der gør samarbejdet skrøbeligt. Konkurrencemyndighedernes indsats over for ulovlige samarbejder eller misbrug af kollektiv dominerende stilling giver risiko for at få bøder og dårlig omtale i pressen. Det kan også holde virksomhederne fra fx at sætte kunstigt høje priser.

På et marked med fuldkommen konkurrence vil en situation med kollektiv dominans ikke kunne opstå. Dette skyldes, at virksomhederne hver især er så små i forhold til det samlede marked, at et samarbejde mellem få små virksomheder ikke vil påvirke markedsf forholdene. På markeder med ufuldstændig konkurrence vil den enkelte virksomhed derimod kunne påvirke markedsprisen. Markedsstrukturen har dermed betydning for, hvornår kollektiv dominans kan opstå.

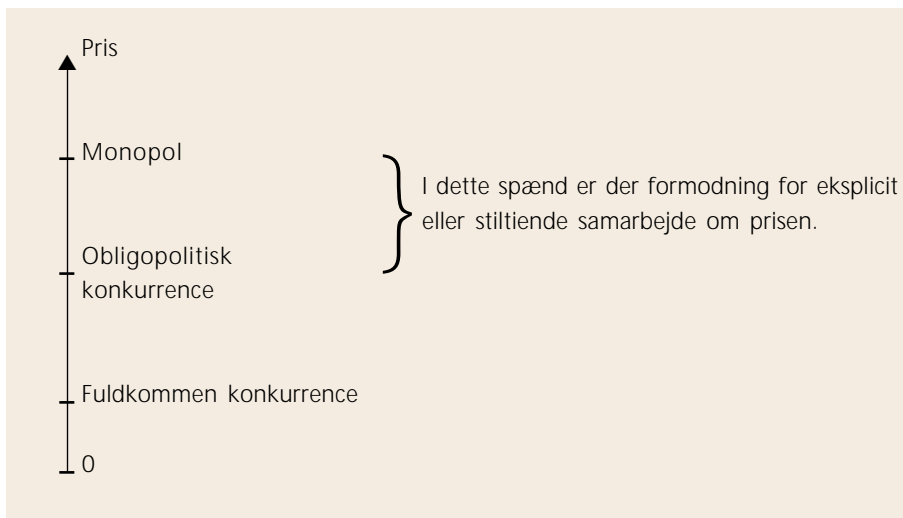
På et oligopolistisk marked, uden eksplicit eller stiltiende samarbejde, vil virksomhederne blandt andet fastsætte deres pris ud fra en „konkurrencestrategi“, som illustreret i tabel 9.1.

Det er dog vanskeligt at sige noget generelt om, hvorvidt niveauet for prisen i oligopolistisk konkurrence vil ligge tættest på prisen under monopol eller fuldkommen konkurrence. Det afhænger blandt andet af antallet af virksomheder og produkternes forskellighed. Jo færre virksomheder og jo mere differentierede

produkterne er, des nærmere vil prisen under oligopolistisk konkurrence komme på prisen under monopol.

Generelt set er der størst risiko for kollektiv dominans, når der kun er to virksomheder på markedet, mens risikoen aftager med antallet af virksomheder på markedet. En gruppe af virksomheder kan blive lige så dominerende som en enkelt virksomhed. Og en dominerende gruppe af virksomheder kan lige såvel som en monopolist misbruge sin (kollektive) dominans, jf. figur 9.1.

Figur 9.1: Prisens størrelse under forskellige former for konkurrence



Note: Prisen er bare en ud af flere parametre, som virksomhederne konkurrerer på. Produktsortiment, kvalitet, serviceniveau eller lignende kunne også være anvendt som illustration i figuren.

Det er ikke nødvendigt for medlemmerne af et oligopol at indgå hemmelige aftaler som betingelse for at opnå en dominerende stilling. Blot det faktum, at de bevidst handler parallelt, og derved virker som en fælles enhed, vil bevirke, at oligopolet mere eller mindre kan handle uafhængigt af andre konkurrenter, aftagere og forbrugere.

9.4 KENDETEGN VED KOLLEKTIV DOMINANS

Bedømmelsen af kollektiv dominans, i såvel sager efter artikel 82 som efter fusionskontrolforordningen, er den samme. Det er de samme forhold, som skal inddrages i analysen. Vurderingen adskiller sig dog i tidsmæssig henseende. Efter fusionsreglerne ses der på den fremtidige konkurrencesituation på markedet. Efter artikel 82 ses der i stedet primært på historiske og nuværende forhold.

En række forhold skal være opfyldt, før der kan foreligge kollektiv dominans.⁴⁸ Markedet skal besidde nogle passende kendetegn. Dette gælder fx med hensyn til koncentrationsgraden og markedets gennemsigtighed. Der skal være tale om et marked, hvor få aktører har en meget stor markedsandel, og hvor de eventuelle øvrige aktører på markedet kun har mindre markedsandele. Disse forhold skal bevirke, at de aktører, der tilsammen har kollektiv dominans, skal kunne forudse hinandens adfærd på markedet. Dette vil tilskynde aktørerne til at samordne deres adfærd på markedet. Incitamentet til konkurrence på markedet vil derfor være begrænset.

På baggrund af den efterhånden store praksis vedrørende kollektiv dominans kan en række markedskendetegn fremhæves. Disse markedskendetegn kan danne grundlag for kollektiv dominans. Dette betyder selvsagt ikke, at et marked med et af de nødvendige kendetegn automatisk kan betragtes om underlagt kollektiv dominans.

De forskellige kendetegn ved markedet og virksomhedernes adfærd kan derimod samlet set bevirke, at der kan fastslås kollektiv dominans. I hvert enkelt tilfælde må der foretages en individuel vurdering af markedet og aktørerne. Opregningen af mulige kendetegn er derfor ikke udtømmende.

Markedsandele

Markedsandele spiller en stor rolle ved vurderingen af kollektiv dominans. Koncentrationen på udbudssiden vil således være udgangspunktet for vurderingen af kollektiv dominans. Et højt koncentreret marked med få store udbydere, og hvor resten af udbydere er små, kan give en første indikation af kollektiv dominans. Meget høje markedsandele i tilfælde af et duopol (to virksomheder) vil således være et væsentligt indicium for, at der foreligger en kollektiv dominerende stilling.⁴⁹

⁴⁸ Sag T-102/96, *Gencor/Lonrho*, Saml. 1999-II, 753, præmis 276.

⁴⁹ Sag T-102/96, *Gencor/Lonrho*, Saml. 1999-II, 753, præmis 206.

I fusionen mellem Nestlé/Perrier⁵⁰ ville strukturen efter fusionen have medført et marked med to store udbydere af mineralvand i Frankrig. Nestlé/Perrier og BSN ville være de eneste landsdækkende leverandører med en markedsandel på tilsammen 82 pct. Fusionen ville i sin oprindelig form have medført, at Perrier ville forsvinde som konkurrent til Nestlé og BSN. Fusionen ville derfor være ensbetydende med, at en af de førende leverandører med de største kapacitetsreserver og den største omsætning på markedet ville forsvinde. Dette ville fjerne muligheden for, at andre kunne få adgang til mineralvandskilder. Dette ville derfor medføre bortfald af potentiel konkurrence til de to store virksomheder. De øvrige konkurrenter ville være lokale producenter. Markedet for kilde- og mineralvand i Frankrig havde allerede vist en høj grad af parallelitet. Begge leverandører ville samtidig have et incitament til at forsvare deres position i fællesskab.⁵¹ Formålet var at forhindre nye konkurrenter på markedet. Blandt andet på baggrund heraf fandt Kommissionen duopolistisk dominans. Nestlé afgav tilsagn om afhændelse af mærker og kilder til en tredjepart, hvorefter fusionen blev godkendt.

Der er også efter konkurrenceloven truffet afgørelser om kollektiv dominans. Den første sag omhandlede markedet for clearing af firma-taxibon'er.⁵² Dantaxi havde klaget over, at virksomheden ikke kunne få clearet sine firmataxibon'er med andre bestillingskontorer. Dantaxi var en lille aktør på markedet. De øvrige bestillingskontorer var tilknyttet en af fire store sammenslutninger. Disse sammenslutninger clearede hinandens firmataxibon'er. De fire store sammenslutninger havde en markedsandel på 90 pct. Konkurrencerådet fastslog, at de fire store udbydere besad en kollektivt dominerende stilling. Konkurrenceankenævnet stadfæstede Konkurrencerådets afgørelse.⁵³

Den anden sag om kollektiv dominans efter konkurrenceloven omhandlede plast-rør.⁵⁴ Nordisk Wavin og Uponor besad efter Konkurrencerådets opfattelse en kollektivt dominerende stilling på markedet. Markedet omfattede salg fra producenter/importører til grossister/slutbrugere af rørsystemer til brug for kloak, vandforsynings- eller afvandingsformål. Rørene kunne såvel være fremstillet af plast som af andre materialer. Der var tale om homogene produkter og et genomsigtigt marked. Nordisk Wavin og Uponor havde tilsammen en markeds-

⁵⁰ Kbesl af 22. juli 1992 IV/M. 190 - Nestlé/Perrier.

⁵¹ Kbesl af 22. juli 1992 IV/M. 190 - Nestlé/Perrier, pkt. 119.

⁵² Konkurrencerådets afgørelse af 26. april 2000.

⁵³ Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. januar 2001.

⁵⁴ Konkurrencerådets afgørelse af 27. september 2000.

andel på et godt stykke over 60 pct. Virksomhederne var samtidig de eneste på markedet med et fuldstændigt produktsortiment. Derfor var alle grossister nødt til at handle med duopolet. Samhandelsaftalernes progressive årsbonus tilskyndede samtidig grossisterne til at samle deres indkøb hos virksomhederne. Konkurrencerådet fandt i denne sag, at virksomhederne indtog en kollektivt dominerende stilling.⁵⁵

I Gencor/Lonrho-sagen ville der efter fusionen opstå et duopol med en markedsandel på 70-80 pct. af verdensmarkedet for platin m.v.⁵⁶ Endvidere ville duopolet besidde hovedparten af verdens platinreserver.

I fusionen mellem Danish Crown og Vestjyske Slagterier blev der også fastslået kollektiv dominans.⁵⁷ Den kollektive dominans omfattede markedet for fersk svinekød solgt gennem supermarkeder. Parterne (40 pct.) ville sammen med Steff-Houlberg (30 pct.) besidde omkring 70 pct. af markedet. Markedet var også transparent. Dette skyldes den ugentlige notering på svin. Bl.a. på baggrund heraf konkluderede Kommissionen, at fusionen ville skabe en kollektivt dominerende stilling på markedet. Parternes tilsagn fjernede disse konkurrenceproblemer, og fusionen blev godkendt.

De hidtidige sager viser, at Kommissionen særligt har fastslået kollektiv dominans i tilfælde af relativt symmetriske duopoler. Imidlertid kan kollektiv dominans også omfatte mere end to virksomheder. Dette var tilfældet i fusionen mellem Airtours/First Choice.⁵⁸ Sagen omhandlede en fusion i den engelske rejsebranche. Markedet omfattede pakkerejser til det nære udland. Efter fusionen ville der være tre store udbydere på markedet. Airtours/First Choice (32 pct.), Thomson (27 pct.) og Thomas Cook (20 pct.).⁵⁹ Virksomhederne ville dermed have omkring 80 pct. af markedet. De mindre rejsearrangører havde markedsandele på mellem 1-3 pct. De fleste rejser blev solgt via rejsebureauer og ikke direkte fra selskaberne. De fleste rejsebureauer og alle de store landsdækkende kæder blev imidlertid kontrolleret af de fire store rejsekoncerner. Endvidere rådede de store selskaber over egen flyflåde. Dette var ikke tilfældet for de små konkurrenter, som solgte rejser gennem de store virksomheders rejsebureauer. Endvidere bookede de flysæder hos de store udbydere. De store rejsesel-

55 *Sagen verserer for Konkurrenceankenævnet.*

56 *Kbesl af 24. april 1996 IV/M. 619 - Gencor/Lonrho.*

57 *Kbesl af 9. marts 1999 IV/M. 1313 - Danish Crown/Vestjyske Slagterier. EFT 2000 L 20/1.*

58 *Kbesl af 22. september 1999 IV/M. 1524 - Airtours/First Choice.*

59 *Kbesl af 22. september 1999 IV/M. 1524 - Airtours/First Choice, pkt. 72.*

skaber kunne dermed diskriminere de mindre rejsearrangører. Kommissionen fandt endvidere, at de tre store udbydere ville have mulighed for at begrænse udbudet af flyrejser. Dette var bl.a. en følge af, at udbudet blev planlagt 1-1½ år forud. Specielt indebar produktets art, den moderate vækst på markedet og den høje gennemsigtighed risiko ved kapacitetsudvidelser. Dette kunne føre til et overudbud og lavere priser. Denne mangel på fleksibilitet i markedet kunne få betydelige virkninger for konkurrencen. Den gjorde udbyderne afhængige af hinanden. Øgede en rejsearrangør sin kapacitet, skulle andre reducere kapaciteten, medmindre prisen skulle falde. Kommissionen forbød derfor fusionen.

I Exxon/Mobil⁶⁰ konkluderede Kommissionen, at fusionen ville skabe kollektiv dominans på visse delmarkeder. Eksempelvis på markedet for detailsalg af motorbrændstof på betalingsmotorveje i Frankrig. Den kollektive dominans ville bestå blandt 5 virksomheder med tilsammen 90 pct. af markedet. Heraf to store virksomheder og tre relativt mindre. Fusionen ville udligne forskellen i virksomhedernes størrelse på markedet. Markedet ville herefter bestå af tre store og to mindre konkurrenter. Dette ville til gengæld lette muligheden for gengældelse i de tilfælde, hvor en konkurrent forsøgte at øge sin markedsandel gennem lavere priser.⁶¹ Denne gensidige afhængighed var medvirkende årsag til, at samordnet praksis ikke alene var sandsynlig, men også det mest lønsomme for virksomhederne.

Kali + Salz⁶² omhandlede en fusion på det tyske marked for kali. Ved fusionen overtog Kali + Salz den nødlidende virksomhed MdK. Som følge af fusionen ville Kali + Salz efter fusionen have en markedsandel på 23 pct. i EU undtagen i Tyskland. Den franske kaliproducent SCPA havde 37 pct. Tilsammen ville de to producenter have en markedsandel på 60 pct. Herudover var de resterende 40 pct. spredt på import fra tredjelande og produktion i EU. EF-Domstolen fandt ikke, at en samlet markedsandel på 60 pct., der var fordelt på en sådan måde, i sig selv kunne udgøre et afgørende indicium for kollektiv dominans.⁶³

Det er umiddelbart vanskeligt at udlede minimumskravene til markedsandele som betingelse for at statuere kollektiv dominans. Kan en kollektivt dominerende stilling udgøres af 4, 5 eller 6 virksomheder? Kommissionen har udtalt sig

⁶⁰ Kbesl af 29. september 1999 IV/M. 1383 - Exxon/Mobil. – endnu ikke offentliggjort.

⁶¹ Kbesl af 29. september 1999 IV/M. 1383 - Exxon/Mobil, pkt. 576.

⁶² Kbesl af 14. december 1993 IV/M. 308 - Kali + Salz/MdK/Treuhand. EFT 1994 L 186/38.

⁶³ C-68/94, Kali/Salz, Saml. 1998-I, 1375, præmis 226.

om dette spørgsmål. Normalt er det ikke sandsynligt, at mere end tre-fire udbydere tilsammen kan have kollektiv dominans. Det skyldes de komplekse indbyrdes relationer og den fristelse, der vil være til at afvige - en sådan situation vil ofte være uholdbar i længden.⁶⁴ Imidlertid fandt Kommissionen i Exxon/Mobil dog kollektiv dominans omfattende mere end fire udbydere.

Første Instans Retten har også berørt spørgsmålet. Det er mere almindeligt at finde oligopolistiske markeder, hvor virksomhederne med en dominerende stilling har en markedsandel hver på mere end 25 pct. De markedsstrukturer, som er mest gunstige for oligopolistisk adfærd, er dem med to, tre eller fire leverandører. FIR nævner som eksempel to leverandører med hver 40 pct. af markedet, tre leverandører, der har mellem 25 og 30 pct. af markedet eller fire leverandører, der hver har ca. 25 pct. af markedet.⁶⁵

Adgangsbarrierer

Adgangsbarrierer spiller også en vigtig rolle ved vurderingen af kollektiv dominans. Høje adgangsbarrierer besværliggør eller forhindrer adgangen til markedet for potentielle konkurrenter. Dette vanskeliggør mulige konkurrenter i at komme ind på markedet. Adgangsbarrierer kan dermed åbne mulighed for, at priserne overstiger det konkurrencedygtige niveau. Sagt mere populært, jo større adgangsbarrierer - herunder etableringsomkostninger - jo større merfortjeneste kan virksomheder med en kollektivt dominerende stilling opretholde på markedet.

Det er ikke bare barrierer for nye konkurrenter på markedet, der har betydning for en mulig kollektiv dominans. Barrierer for hurtig udbudstilpasning hos konkurrenterne har betydning for, hvor let et samarbejde kan opretholdes. Det er afgørende, om konkurrenterne kan nå at gennemskue og tilpasse sig konkurrenternes ændrede udbudsstrategi.

Hvis virksomhederne kan nå at gennemskue og tilpasse sig en konkurrents ændrede udbudsstrategi, er der mindre tilskyndelse til at bryde ud af et eventuelt samarbejde. Det var disse forhold Kommissionen bl.a. lagde vægt på i Airtours/First Choice. I eksemplet i tabel 9.1 svarer det til, at hvis virksomhed B forsøger at bryde samarbejdet ved at vælge konkurrencestrategien, vil A nå at gennem-

64
65

Kbesl af 20. maj 1998 IV/M. 1016 - Price Waterhouse/Coopers & Lybrand, pkt. 103. EFT 1999 L 50/27. Sag T-102/96, Gencor/Lonrho, Saml. 1999-II, 753, præmis 134.

skue dette og tilpasse sin strategi til konkurrencestrategien. Virksomhed B opnår altså ikke en fortjeneste på 9, da A kan nå at ændre sin strategi. Begge virksomheder opnår i stedet en indtjening på 7.

Jo længere tid der går, før konkurrenterne kan gennemskue og tilpasse deres udbud, des længere tid kan virksomheden, der bryder ud af samarbejdet, opnå en høj indtjening. I eksemplet i tabel 9.1 svarer det til, at virksomhed B i længere tid opnår indtjeningen 9 i øverste venstre kasse, før virksomhed A vælger konkurrencestrategien, hvorefter både A og B opnår en indtjening på 7.

Kommissionens praksis viser en række forskellige eksempler på adgangsbarrierer. I Nestlé/Perrier fandt Kommissionen, at transportomkostninger, adgang til afsætningskanaler og krav om omfattede reklameindsats udgjorde adgangsbarrierer til markedet.⁶⁶ Endvidere udgjorde den stærkt koncentrerede markedsstruktur i sig selv en hindring for adgang til markedet.

Adgangsbarrierer blev også fundet i Gencor/Lonrho.⁶⁷ De mulige platinreserver var nemlig kontrolleret af duopolet. Endvidere er udvinding og raffinering af platin en kapitalkrævende industri. De høje kapitalkrav udgjorde derfor også en barriere til markedet. Høje forbrugerpræferencer kan også spille en rolle som adgangsbarrierer. I Danish Crown/Vestjyske Slagterier blev præferencer for dansk svinekød fremhævet. Tilsvarende i Nestlé/Perrier, som berørte præferencerne for fransk mineralvand.

Vertikal integration (fx adgang til distributionsapparat) kan også virke som adgangsbarrierer. Dette var tilfældet i Airtours/Frist Choice. De store rejsearrangører var vertikalt integreret i flydrift. Dette betød, at de små rejsearrangører var afhængige af at kunne købe flysæder hos de store udbydere.

I sagen Nordisk Wavin/Uponor forelå der også adgangsbarrierer. Der var tale om adgangsbarrierer i form af tekniske standarder for rør. Rørstandarderne var således kun harmoniseret på nordisk plan og ikke på EU-plan. Endvidere var Nordisk Wavin og Uponor de eneste udbydere af et komplet produktsortiment af plastrør. Alle grossister var således nødt til at handle med dette duopol. Da den progressive bonus desuden tilskyndede grossisterne til at samle indkøbene hos duopolet, udgjorde denne bonus i sig selv en adgangsbarriere. Dette udeluk-

⁶⁶ Kbesl af 22. juli 1992 IV/M. 190 - Nestlé/Perrier, pkt. 30-34.

⁶⁷ Kbesl af 24. april 1996 IV/M. 619 - Gencor/Lonrho.

kede konkurrenter fra kun delvist at forsyne markedet med enkelte typer standardrør. Det var derimod nødvendigt at kunne tilbyde et fuldt produktsortiment.

Homogene produkter

Homogene produkter har også betydning ved undersøgelsen af kollektiv dominans. Kollektiv dominans vil oftere opstå på markeder med homogene produkter. Dette skyldes flere forhold.

Koordination af prispolitik og parallel adfærd er nemmere at gennemføre på et marked med homogene produkter. Markeder med homogene produkter gør det nemmere at sammenligne priser. Et marked med homogene produkter er ofte mere transparent. Kunder vil ikke have væsentlige søgeomkostninger, da produkterne i vidt omfang er ens. Konkurrenter vil således hurtigt kunne aflæse hinandens prisadfærd. Dette muliggør hurtige reaktioner på konkurrenternes prisændringer. Det gør det samtidig muligt at straffe virksomheder, der afviger fra en parallel adfærd.

Betragtes produkterne som ens af forbrugerne, vil prisen også skulle være ens. Nedsætter en konkurrent prisen på sit produkt, vil de øvrige konkurrenter være nødsaget til at gøre det samme. Det medfører, at en prisnedsættelse vil få stor betydning for afsætningen. Dette giver virksomhederne incitament til at holde samarbejdet. Endvidere vil „straffen“ i form af prisnedsættelser ramme deltagerne hårdt.

Muligheden for at iværksætte strafaktioner var aktuel i Nordisk Wavin/Uponor-sagen. Både Nordisk Wavin og Uponor var aktive på andre nordiske markeder. Uponor var således den største virksomhed i Sverige og Finland. Nordisk Wavin var dominerende i Danmark og havde sammen med en konkurrent væsentlige markedsandele i Norge. Dette kunne bevirke, at andre nordiske udbydere ville afstå fra at gå mere aggressivt ind på det danske marked. Markedssituationen ville samtidig muliggøre strafaktioner i forholdet mellem Nordisk Wavin og Uponor på de andre nordiske markeder.⁶⁸

68

Historiske oplysninger om tidligere konkurrencesituationer kan være væsentlige at inddrage i vurderingen. Historiske forhold kan således have betydning for virksomhedernes aktuelle adfærd. I Nordisk Wavin/Uponor-sagen verserede der således i Sverige en sag om ulovligt kartelsamarbejde mellem Nordisk Wavin, Uponor og KWH.

Kommissionens praksis viser, at kollektiv dominans ofte er knyttet til homogene produkter. Planglas og sukker m.v. kan opfattes som homogene produkter. Også produkter, som er optaget på notering på en varebørs, vil normalt være homogene. Dette var tilfældet i Gencor/Lonrho. Platin blev betragtet som et homogent produkt. Endvidere var prisen transparent som følge af noteringen på råvarebørsen. Dette var også tilfældet i Danish Crown/Vestjyske Slagterier. Prisen på svinekød var således optaget til ugentlig notering i Danske Slagterier. En række tjenesteydelser kan også være homogene. I Price Waterhouse/Coopers & Lybrand blev revisionsarbejde betragtet som en relativt homogen ydelse.⁶⁹ Dette var også tilfældet i Airtours/First Choice. Produktet var pakkerejser til nære rejsemål. Det afgørende for forbrugerne ved valg af rejsemål var således prisen. Det havde for forbrugeren mindre betydning, hvilken rejsearrangør som tilbød rejsen. Mærkeloyaliteten spillede ikke nogen større rolle.⁷⁰

Omkostningsstruktur

Ens omkostningsstrukturer spiller en rolle ved undersøgelsen af kollektiv dominans. Ved ens produkter er prisen den væsentligste konkurrenceparameter. I det omfang virksomhederne på markedet har ensartede omkostningsstrukturer, har det betydning for konkurrencesituationen.

Omkostningsstrukturen afhænger bl.a. af produktionsapparat og den anvendte teknologi. Er der tale om udbredte og velkendte produktionsmetoder, kan dette bevirke ensartede omkostninger for virksomhederne.

Når der er forholdsvis ens omkostningsstrukturer på et marked, er det lettere for virksomhederne at gennemskue konkurrenternes omkostningsstrukturer. Det giver virksomhederne bedre mulighed for at gennemskue konkurrenternes handlinger, hvilket kan øge risikoen for, at virksomhederne koordinerer deres handlinger.

Det kan omvendt være svært at opretholde et samarbejde mellem virksomheder, der har meget forskellige omkostningsstrukturer. Det skyldes, at virksomheden med de lave omkostninger kan have interesse i at bryde ud af samarbejdet.

⁶⁹ Kbesl af 20. maj 1998 IV/M. 1016 - Price Waterhouse/Coopers & Lybrand, pkt. 100.

⁷⁰ Kbesl af 22. september 1999 IV/M. 1524 - Airtours/First Choice, pkt. 88.

Kommissionen har brugt argumentet om ens omkostningsstrukturer flittigt. Argumentet blev således inddraget i Gencor/Lonrho, Nestlé/Perrier, Price Waterhouse/Coopers & Lybrand m.v.

Efterspørgselsudvikling

På et marked med konstant eller faldende efterspørgsel har udbyderne mindre interesse i at konkurrere end på et marked i vækst. På markeder med vækst vil virksomheder i et samarbejde om at holde prisen på et højt niveau være fristet til at sænke prisen og få fat i en større andel af væksten og dermed en større indtjening.

Efterspørgslen spillede en stor rolle i Airtours/First Choice. Rejseselskaberne må planlægge kapaciteten af rejser i god tid. Fastlæggelsen af udbuddet sker 12-18 måneder forud for rejsesæsonen.⁷¹ Rejseselskabernes samlede udbud af kapacitet bestemmer derfor markedsvilkårene i sæsonen. Dette medfører en gensidig afhængighed mellem rejseselskaberne. Den øgede koncentration på markedet ville styrke den gensidige afhængighed. Dette ville øge incitamentet til at begrænse kapaciteten. Det ville således være tydeligt for de tre store rejsearrangører, at konkurrence med hinanden om markedsandele ville betyde faldende profit for dem alle. Kommissionens bekymring gik dermed på en begrænsning af udbuddet fremfor en egentlig parallel samordning af priser.

Gennemsigtighed

Et transparent marked betragtes normalt som en betingelse for kollektiv dominans. Er markedet ikke gennemsigtigt, kan medlemmerne af et oligopol ikke afsløre „snyd“ og dermed ikke straffe andre deltagere herfor. I visse tilfælde kan virksomhederne selv forsøge at øge gennemsigtigheden. Dette kan eksempelvis ske med informationsudvekslingsordninger.⁷² På visse markeder er gennemsigtigheden høj. Dette omfatter fx råvaremarkeder, hvor der sker en notering. Generelt er højt koncentrerede markeder mere transparente. Produkt-homogenitet vil også øge markedets gennemsigtighed, fordi overvågningen af priser bliver lettere.

⁷¹ Kbesl af 22. september 1999 IV/M. 1524 - Airtours/First Choice, pkt. 91.

⁷² Kbesl af 22. juli 1992 IV/M. 190 - Nestlé/Perrier, pkt. 122. Se også Kbesl af 22. september 1999 IV/M. 1524 - Airtours/First Choice, pkt. 107.

Afslutningsvis kan det nævnes, at Kommissionen vil påbegynde arbejdet med en meddelelse om kollektiv dominans. En sådan meddelelse vil skabe øget gennemsigtighed og yde vejledning om behandlingen af kollektiv dominans.⁷³

73

Se speech/00/311 på <http://www.europa.eu.int/comm/competition/>.

Udvalgte sager om kollektiv dominans

Sag	Argument	Markedsandel	Potentielle konkurrenter
Fusion. Nestlé/Perrier. Mineralvand.		Tilsammen 82 pct.	Kun små lokale producenter. Import kun 1-2 pct.
Fusion. Kali + Salz. Kali. Ikke kollektiv dominans ifølge EF-Domstolen.		Kali 23 pct. SCPA 37 pct. I alt 60 pct.	Ingen import til det tyske marked. Begrænset konkurrence i EU.
Fusion. Gencor/Lonrho. Minedrift. Kollektiv dominans ifølge FIR.		Tilsammen 70-80 pct.	Kun i form af eksisterende lagre.
Fusion. Price Waterhouse/ Coopers & Lybrand. Revision. Ikke kollektiv dominans.		To største tilsammen 58 pct. i EU.	4 andre konkurrenter tilbage på markedet.
Fusion. Danish Crown/ Vestjyske Slagterier. Slagtning og salg. Kollektiv dominans.		Delmarked. DC 40 pct. SH 30 pct. I alt 70 pct.	Kun små nationale konkurrenter.
Fusion. Airtours/First Choise Rejser. Verserer ved FIR.		Airtours 32 pct. Thomson 27 pct. Cook 20 pct. I alt 79 pct.	Små rejsearrangører 1-3 pct.
Artikel 82. SIV/Kommissionen. Planglas. Kollektiv dominans ikke bevist ifølge FIR.		Tre producenter tilsammen 79 pct. og 95 pct. af delmarked.	Meget begrænset konkurrence.
Artikel 82. Irish Sugar/ Kommissionen. Sukker. Kollektiv dominans ifølge FIR.		Markedsandel for producent på 90 pct.	Begrænset import og salg fra andre konkurrenter.
Artikel 82. Compagnie Maritime Belge/Kommissionen. Liniekonference. Kollektiv dominans ifølge EF-Domstolen.		Liniekonferencen havde en markedsandel på 90 pct.	Mindre konkurrent.
KonkurrenceLovens § 11. Dansk Taxi Forbund. Clearing af firmataxibon'er. Kollektiv dominans ifølge Konkurrenceanke- nævnet.		4 store sammen- slutninger tilsammen 90 pct.	Ingen.

	Adgangsbarriere	Strukturelle/ økonomiske forbindelser	Andre forhold
	Høje transportomkostninger. Ingen adgang til store mineralvandskilder. Forbrugerpræferencer.	Informationsudvekslingsordning.	Ingen købermagt. Ensartet omkostningsstruktur. Homogent produkt.
	Forbrugerpræferencer i Tyskland.	Kali og SCPA deltog i eksportkartel. SCPA forhandler for Kali i Frankrig.	Faldende efterspørgsel i Frankrig. Homogent produkt. Mættet marked.
	Kontrol over platinmetalreserver. Høje etableringsomkostninger.	Økonomiske forbindelser i form af duopol. Krydsejerskab og multimarkedskontakter.	Høj markedsgennemsigthed.
	Langvarige kundeforhold.	Strukturelle forbindelser i form af faglig selvregulering.	Tilstrækkelig konkurrence efter fusionen med 6 udbydere.
	Nødvendigt at have adgang til leverancer fra danske producenter af svin.	Markedsstruktur i form af duopol. Branchenotering af priser.	Ens omkostningsstruktur. Ingen købermagt på grund af forbrugerpræferencer.
	Små konkurrenter afhængige af adgang til distributionsnet og køb af flysæder hos de store udbydere.	Stor indbyrdes handel mellem rejseselskaberne.	Vertikal integration. Høj gennemsigtighed på markedet. Ingen købermagt. Fastlæggelse af udbud sker 1-1½ år forud.
	Høje transportomkostninger. Høje etableringsomkostninger. Svært at ændre produktion.	Forbindelser til engrosforhandlere. Aftale om priser.	Ensartet omkostningsstruktur. Homogent produkt.
	-	Krydsejerskab. Ledelsesmæssige forbindelser. Aftagepligt for forhandler.	-
	Eksklusiv ret til besejling af havne.	Økonomiske forbindelser i kraft af deltagelse i liniekonference.	-
	Adgang til deltagelse i fælles clearingsordning i branchen.	Deltagelse i den eksisterende ordning.	Nødvendigt at deltage i den gældende ordning som dækkede markedet.

På vej mod nye EU-udbudsregler

10.1 RESUMÉ

EU's udbudsregler står foran en omfattende reform. Ikke mindst Danmark har aktivt bidraget til den vigtige debat om fremtidens udbudsregler. Regler som har til formål at skabe grænseoverskridende konkurrence om offentlige indkøb i EU.

Reformen er tiltrængt. Især fordi reglerne i hovedtræk er de samme, som da de blev til for op mod 30 år siden. Derfor tager reglerne ikke højde for udviklingen i samhandlen mellem den offentlige og private sektor i samme periode.

Det har vist sig at være en lang proces at ændre EU's udbudsregler. Men en vigtig milepæl blev nået i maj 2000. Da fremlagde Kommissionen sine konkrete bud på fremtidens udbudsregler. Det skete i form af den såkaldte lovpakke, som medlemslandene i øjeblikket forhandler.

Gennem hele processen har Danmark arbejdet for at skabe en fornuftig balance mellem det offentliges og privates ofte modsatrettede interesser. Kommissionens forslag er på flere punkter i tråd med de danske ønsker.

De vigtigste nyskabelser i pakken er:

- ▲ Konkurrencepræget dialog. En ny måde at købe ind på, når produktet eller tjenesteydelsen endnu ikke er færdigudviklet
- ▲ Rammeaftaler. Brugen bliver tilladt. Som noget nyt bliver der mulighed for at skabe konkurrence i rammeaftalens løbetid
- ▲ Elektroniske udbud. Alle skridt i et udbud kan ske elektronisk
- ▲ Mere brugervenlige udbudsregler

Danmark lægger vægt på, at de nye udbudsregler snart bliver en realitet. Men arbejdet er langt fra færdigt. Danmark arbejder fortsat for at styrke det offentliges adgang til at inddrage miljøhensyn i forbindelse med offentlige indkøb. Varetagelsen af sociale hensyn, herunder beskæftigelsesmæssige hensyn, som tilsvarende er en dansk mærkesag, er også uafklaret.

10.2 HVORFOR UDBUDSREGLER?

Markedet for offentlige indkøb har været blandt de mest lukkede i EU. I mange år gik offentlige indkøbskontrakter stort set altid til lokale eller nationale leverandører.

Det var oprindeligt baggrunden for EU's udbudsregler. Målet var og er fortsat at sikre leverandører fra alle EU-lande lige adgang til at byde på offentlige indkøbskontrakter. Det fremmer den grænseoverskridende konkurrence, så offentlige indkøb kan ske på de bedst mulige vilkår.

Midlet er bestemte indkøbsprocedurer. De går blandt andet ud på, at det offentlige skal annoncere deres udbud i EF-Tidende. Interesserede leverandører skal have en vis frist til at afgive tilbud. Valg af tilbud skal ske efter objektive kriterier.

EU's udbudsregler har nu været i kraft i op mod 30 år. Det første bygge- og anlægsdirektiv og vareindkøbsdirektiv stammer fra henholdsvis 1971 og 1977.

Virkeliggørelsen af det indre marked satte en fuldstændig liberalisering af markedet for offentlige indkøb på dagsordenen. Det førte til vedtagelsen af det oprindelige forsyningsvirksomhedsdirektiv i 1990 og tjenesteydelsesdirektiv i 1992.

Dermed var de fleste former for offentlige indkøb dækket af udbudsreglerne.

Målet er ikke nået - endnu

Der er gjort fremskridt i den 30-årige periode, udbudsreglerne har været i kraft. Reglerne har bidraget til at skabe åbenhed og konkurrence om offentlige indkøb.

For EU's virksomheder har udbudsreglerne betydet adgang til betydelige markeder. Reglerne har også medført et sundt konkurrencepres på de hjemlige markeder. For Danmarks vedkommende fremgår det af en undersøgelse, som Konkurrencestyrelsen foretog i 1997¹.

Offentlige myndigheder ser også i stigende grad EU-udbud som et sundt konkurrenceredskab. Et redskab der giver mulighed for at afprøve markedet.

1

Konkurrencestyrelsen, 1997: Danske virksomheders muligheder ved offentlige EU-udbud i udlandet.

Alligevel er der betydelige problemer. En central indikator på reglernes effekt er omfanget af den grænsoverskridende handel med offentlige kontrakter. Kommissionen har anslået, at kun 3 pct. af de offentlige indkøb skete over grænserne i 1995².

Der er især problemer på tre områder:

▲ *Udbudsreglerne efterleves ikke godt nok*

Problemet er blandt andet, at mange lande endnu ikke har omsat reglerne til national lovgivning - eller har gjort det forkert. Kommissionen har alene på denne baggrund rejst en række sager mod medlemslandene.

Samtidig har håndhævelsen manglet effekt og konsekvens. I lang tid var brud på udbudsreglerne ikke forbundet med reelle sanktioner. Der er først i løbet af 1990'erne taget skridt til at sikre velfungerende klagesystemer.

Men problemet stikker dybere. Udbudsreglerne har endnu ikke formået at mane dårlige indkøbsvaner i jorden. Præferencen for lokale eller nationale indkøb trives fortsat i EU. Det har vist sig at være en langsigtet proces at ændre adfærden i den offentlige sektor.

▲ *Udbudsreglerne er ikke fulgt med samfundsudviklingen*

Udbudsreglerne er stort set de samme, som da de blev til for 30 år siden. Imens har samfundet udviklet sig fra industri- til informationssamfund. Komplexiteten i den offentlige opgaveløsning er steget, og informationsteknologien har forældet traditionelle kommunikationsveje.

Reglerne tager ikke tilstrækkeligt højde for den udvikling, som myndighedernes behov og virksomhedernes tilbud har gennemgået. Myndighederne efterspørger stadig mere komplekse ydelser.

▲ *Udbudsreglerne opleves som omkostningskrævende for uerfarne myndigheder og virksomheder*

Kritikken går navnlig på, at reglerne er så besværlige, at gevinsten ved at gå i udbud ikke står mål med omkostningerne ved mindre udbud.

Regler, der foreskriver bestemte indkøbsprocedurer, kan i sagens natur have en tendens til at virke tunge og omstændelige. Derfor er det vigtigt løbende at overveje, om procedurerne kan gøres bedre.

10.3 LOVPAKKEN - PROCES OG INDHOLD

Vejen mod nye og bedre udbudsdirektiver begyndte for alvor i 1996 med Kommissionens debatoplæg om fremtidens udbudsregler. I 1998 forelå Kommissionens konklusion på debatten - den var klar og i tråd med de danske synspunkter: Der var behov for at ændre udbudsreglerne.

Kommissionen fremkom imidlertid først med sin lovpakke i maj 2000. Pakken omfatter forslag til et nyt samlet udbudsdirektiv for den offentlige sektor og et nyt direktiv for forsyningssektoren. Det første forslag har lige siden været genstand for intense forhandlinger mellem medlemslandene.

Både op til og efter lovpakkens fremlæggelse har Danmark arbejdet for at lette det offentliges arbejde med EU-udbud på en måde, der ikke sætter hensynet til de bydende over styr. Det gælder ikke mindst i relation til de væsentligste nyheder i pakken, som er:

- ▲ En ny og fleksibel måde at foretage komplekse indkøb på - såkaldt konkurrencepræget dialog
- ▲ Adgang til at realisere storkøbsfordele - gennem rammeaftaler. Som noget nyt får det offentlige mulighed for at skabe konkurrence i rammeaftalens løbetid
- ▲ Nye og tidssvarende rammer for it-anvendelse - elektroniske udbud

Dertil kommer en række initiativer, der skal gøre udbudsreglerne mere brugervenlige. Det sker ved at sammenskrive de tre direktiver for den offentlige sektor³ til ét samlet direktiv. Brugerne skal ikke længere bruge kræfter på at konsultere flere direktiver. Antallet af regler bliver færre, fordi de eksisterende direktiver i vidt omfang er ens. Det nye direktiv bliver også lettere at gå til, fordi det fremover følger den naturlige rækkefølge i et udbud.

Lovpakken går i klinch med den kritik af reglerne, som hidtil har været rejst. Mere brugervenlige udbudsregler vil gøre det mere attraktivt at gå i EU-udbud og samtidig reducere antallet af fejl. Det vil i kombination med en stram

3

Vareindkøbs-, tjenesteydelses- og bygge- og anlægsdirektivet.

håndhævelsespraksis bidrage til en bedre og mindre omkostningskrævende efterlevelse af reglerne. Det samme vil mere fleksible indkøbsmåder, ligesom konkurrencepræget dialog og rammeaftaler sammen med forslaget om elektroniske udbud vil gøre udbudsreglerne mere tidssvarende.

Derfor lægger Danmark vægt på, at de nye udbudsregler sættes i kraft hurtigst muligt. Men arbejdet er dog langt fra færdigt. På et væsentlige punkt er Kommissionens forslag utilfredsstillende, nemlig når det drejer sig om at styrke det offentliges adgang til at inddrage miljøhensyn i forbindelse med offentlige udbud.

Ifølge Kommissionen kan det offentlige ikke tage miljøhensyn, der ikke giver sig direkte udslag i den efterspurgte ydelse, men alene i omgivelserne. Konsekvensen af Kommissionens synspunkt er for eksempel, at en myndighed ikke kan kræve, at grøntsager er økologiske, at energi er fremstillet på en miljøvenlig måde, eller at et produkt er miljømærket eksempelvis med det europæiske miljømærke Blomsten.

Varetagelsen af miljøhensyn er imidlertid blevet et led i en moderne indkøbspolitik. Derfor arbejder Danmark for at styrke adgangen til at inddrage miljøhensyn ved offentlige udbud.

En anden dansk mærkesag er sociale hensyn, herunder beskæftigelsesmæssige hensyn, i forbindelse med offentlige udbud. De kommende forhandlinger skal afklare, om der også på dette område er behov for at ændre reglerne.

10.4 KONKURRENCEPRÆGET DIALOG

Forslaget om en konkurrencepræget dialog er et centralt omdrejningspunkt i lovpakken. Det skal gøre udbudsreglerne mere fleksible og imødekomme kritik fra blandt andet offentlige indkøbere. Kritikken går på, at de gældende regler ikke dækker nutidige indkøbsbehov.

Kompleksiteten i det offentliges opgaver er steget, siden de første udbudsdirektiver blev til. Offentlige indkøb vedrører langt fra altid enkle og standardiserede varer. Den offentlige sektor køber også meget komplekse varer og tjenester. Et eksempel er store it-systemer.

Ved komplekse indkøb kan det være svært for offentlige myndigheder at beskrive indkøbsbehovet, og så kan man ikke udarbejde et præcist udbudsmateriale. En dialog med leverandørerne kan være både nødvendig og ressource-

besparende. I dag er spillerummet for en sådan dialog eller forhandling begrænset, jf. boks 10.1.

Boks 10.1: Offentlige myndigheders spillerum for dialog og forhandling med leverandører i dag

Teknisk dialog	Forhandling
<p>Teknisk dialog betyder, at en myndighed i projekteringsfasen samarbejder med en bestemt leverandør om teknisk bistand til at tilrettelægge et udbud. Adgangen til at føre en sådan teknisk dialog er snæver i den forstand, at leverandøren ved at have bistået myndigheden efterfølgende kan blive afskåret fra at byde på at udføre selve projektet. Det gælder, hvis leverandøren ved sin forudgående tekniske bistand har fået en indsigt i projektet, der giver en konkurrencefordel.</p>	<p>Udbudsreglerne indeholder et generelt forbud mod forhandling, som gælder i hele udbudsforløbet og efter kontraktindgåelse. Forhandling om priser og andre kontraktvilkår er alene tilladt i særlige tilfælde. Under de normale udbudsformer, for eksempel begrænset udbud, må drøftelser mellem en myndighed og leverandørerne kun finde sted med det formål at præcisere eller supplere et tilbuds indhold eller det offentliges krav, og kun i et omfang det ikke fører til forskelsbehandling.</p>

Uden en dialog eller forhandling kan myndigheden være nødt til at investere uforholdsmæssigt mange ressourcer på at erhverve sig den viden, der skal til for at kunne beskrive et komplekst indkøbsbehov. Viden, som leverandørerne allerede har eller bedre og billigere kan skaffe sig.

Ved komplekse indkøb kan udbudsreglerne derfor opleves som stive og bureaukratiske. De kan være en barriere for, at det offentlige opnår den rigtige løsning eller får tilbudt de nyeste løsninger.

Konkurrencepræget dialog kan derfor blive et vigtigt redskab til at sikre størst mulig kvalitet for pengene, og at det offentlige får den ydelse, der er brug for.

Et afgørende element i Kommissionens forslag er en ny høringsfase. I høringsfasen kan leverandørerne præsentere myndigheden for deres løsningsforslag. Høringen har alene til formål at sætte myndigheden i stand til at definere den eller de løsninger, der kan opfylde dens behov. Herefter kan myndigheden udarbejde udbudsmaterialet, jf. boks 10.2.

Boks 10.2: Forslaget til konkurrencepræget dialog - trin for trin

Trin 1	<p>Udbudsannoncen offentliggøres</p> <p>Af udbudsannoncen skal blandt andet fremgå myndighedens behov og krav. Disse defineres i et beskrivende dokument i form af mål, der skal nås - eventuelt i form af funktionsdygtighed og funktionelle krav.</p>
Trin 2	<p>Egnede leverandører udvælges</p> <p>Udvælgelsen sker på grundlag af objektive og ikke-diskriminerende kriterier.</p>
Trin 3	<p>Høringsfase</p> <p>Myndigheden indleder drøftelser med de udvalgte leverandører. Målet er at indkredse og fastslå, hvordan myndighedens behov bedst kan opfyldes. Myndigheden fortsætter dialogen og forhandlingerne, indtil den er i stand til præcist at definere den løsning, der forventes at opfylde dens behov. Der er ingen frister for, hvor længe høringen må vare.</p>
Trin 4	<p>Udbudsmaterialet udarbejdes</p> <p>Fra dette tidspunkt indtræder forbud mod yderligere forhandlinger.</p>
Trin 5	<p>Tilbud afgives</p> <p>Myndigheden opfordrer de udvalgte leverandører til at afgive tilbud på grundlag af udbudsmaterialet. Leverandører, som ikke har foreslået nogen løsning under høringen, kan ikke afgive tilbud. Det kan derimod alle leverandører, der har foreslået en eller flere løsninger, uanset hvilken løsning myndigheden vælger.</p>
Trin 6:	<p>Tilbuddene bedømmes og kontrakt tildes</p> <p>Myndigheden vurderer de indkomne tilbud og vælger det økonomisk mest fordelagtige tilbud.</p>

Selv om forslaget om en konkurrencepræget dialog primært skal imødekomme det offentlige behov, er der også et hensyn at tage til leverandørerne. Derfor må konkurrencepræget dialog kun anvendes på særligt komplekse aftaler.

Det har ikke været nogen nem opgave at afgrænse, hvilke aftaler der er særligt komplekse. Kommissionens forslag går ud på, at konkurrencepræget dialog kun må anvendes, når den offentlige myndighed ikke *objektivt* kan fastsætte,

- ▲ hvad der vil kunne opfylde dens behov, eller
- ▲ hvilke løsninger markedet vil kunne tilbyde, herunder navnlig med hensyn til de tekniske, finansielle eller juridiske forhold i forbindelse med et projekt.

Med "objektivt" menes, at myndigheden skal have forsøgt at informere sig eller på anden måde skal have udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at beskrive sit indkøbsbehov, men uden at dette har ladet sig gøre.

Tiden vil vise, hvilke aftaler der kan anses for særligt komplekse. Danmark er enig med Kommissionen i, at det ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at give en udtømmende opregning af særligt komplekse aftaler af enhver art. En sådan "positivliste" kan hurtigt blive overhalet af udviklingen i den offentlige sektor eller produktudviklingen.

Efter blandt andet dansk ønske giver Kommissionens forslag imidlertid et fingerpeg om, hvilke aftaler der typisk vil kunne begrunde konkurrencepræget dialog. Det drejer sig om aftaler vedrørende "omfattende integrerede transportinfrastrukturer", for eksempel metrosystemer. "Omfattende edb-net", det vil sige komplekse it-ydelser, er et andet eksempel.

En vanskelig balance mellem det offentlige og erhvervslivets interesser

Konkurrencepræget dialog er lovpakkens mest kontroversielle forslag.

Erhvervslivet har navnlig én bekymring, nemlig at konkurrencepræget dialog vil indebære, at konkurrerende virksomheder "hugger hinandens ideer". Konkurrencepræget dialog går netop ud på, at den offentlige myndighed vælger en løsning eller en kombination af løsninger, som alle virksomheder derefter kan give tilbud på. Erhvervslivet frygter, at virksomheder derved får adgang til hinandens innovative ideer.

Der er grund til at betone, at der alene bliver mulighed for at udbyde løsninger eller ideer, som ikke nyder ophavsretlig beskyttelse. Den almindelige lovgivning om ophavsretlig beskyttelse gælder også, når det offentlige køber ind. Offentlige myndigheder kan som hidtil undlade at udbyde en kontrakt, når kontrakten af årsager, der vedrører beskyttelsen af ophavsret, kun kan overdrages til en bestemt virksomhed. Der bliver altså kun tale om at konkurrenceudsætte løsninger eller ideer, som ikke nyder ophavsretlig beskyttelse.

Det er også grund til at betone, at ingen virksomheder kan tvinges til at deltage i en konkurrencepræget dialog. En virksomhed kan undlade at deltage, hvis den vurderer, at det vil kunne skade dens interesser.

Vælger virksomheden imidlertid at deltage, vil den have en konkurrencefordel, fordi dens konkurrenter skal afgive tilbud på en løsning, som de ikke selv har udviklet.

Et nærliggende spørgsmål er naturligvis, hvorfor fremgangsmåden så ikke i stedet bliver udformet således, at det kun er den virksomhed, der har foreslået løsningen eller ideen, som myndigheden vælger, der kan byde på opgaven? Eller at virksomhederne hver især skal afgive tilbud på egne løsningsforslag, uanset hvilken løsning myndigheden måtte foretrække?

Det umiddelbare svar er, at virksomheden i givet fald ikke vil være udsat for konkurrence fra anden side og antagelig vil fastsætte sin pris derefter. Det vil svække myndigheden, som måske vil undlade at gå i udbud eller købe en mindre avanceret vare eller ydelse.

Erhvervslivets bekymring bør tages alvorligt. Konkurrencepræget dialog er værdiløs for det offentlige, hvis erhvervslivets bekymring fører til, at virksomhederne ikke vil deltage i dialogen. Spørgsmålet er imidlertid, om det er muligt at udforme forslaget om en konkurrencepræget dialog på anden måde end ved at lade det offentlige konkurrenceudsætte ønskede løsninger eller ideer blandt flere leverandører. Det bliver under alle omstændigheder op til myndighederne at udforme et udbudsmateriale, som ikke prisgiver virksomheders ideer og løsningsforslag.

Et andet spørgsmål er, om forslaget dækker det offentliges behov. En række medlemslande har kritiseret forslaget for ikke at være tilstrækkeligt fleksibelt.

Tyskland har med støtte fra blandt andet England og Østrig krævet, at forhandlingsadgangen udvides til også at omfatte indholdet af virksomhedernes tilbud. Det vil sige, at offentlige myndigheder også skal have mulighed for at føre forhandlinger i trin 5, jf. boks 10.2.

Der er tale om en balancegang. Forhandlinger kan styrke det offentliges position, føre til bedre løsninger og muligvis reducere visse administrative omkostninger. Ud fra denne betragtning kan forhandlinger bidrage til en effektiv udnyttelse af det offentlige ressourcer.

Når det drejer sig om grænseoverskridende indkøb, gør andre hensyn sig imidlertid også gældende. Der er således risiko for diskrimination. Myndigheden kan bevidst eller ubevidst foretrække hjemlige leverandører.

En forhandling kan blive misbrugt til at favorisere bestemte leverandører. Derfor tillader EU's udbudsregler kun forhandling i tilfælde, hvor det er påkrævet.

I relation til konkurrencepræget dialog er det endnu uafklaret, om behovet for forhandlinger og dialog ophører i det øjeblik, myndigheden er i stand til at udarbejde udbudsmaterialet, eller om der også er et behov for at forhandle om indholdet af tilbud.

10.5 RAMMEAFTALER

Med en rammeaftale kan en offentlig myndighed på samme tid realisere storkøbsfordele og løbende foretage småindkøb uden hver gang at skulle gå i særskilt udbud.

Bortset fra forsyningsvirksomhedsdirektivet indeholder de eksisterende direktiver ingen regler om rammeaftaler. Det er unægtelig et paradoks, fordi rammeaftaler i praksis er en meget anvendt indkøbsform. Men praksis hviler på en fortolkning og har givet anledning til tvivl. Derfor er det åbenlyst, at der er behov for at tillade brugen af rammeaftaler og at præcisere rammerne herfor.

Kommissionens oprindelige udspil om rammeaftaler har været drøftet og er blevet ændret på flere områder. Det er lykkedes at nå et forhandlingsresultat, som nyder bred opbakning blandt medlemslandene.

En rammeaftale vil formentlig få stort set samme definition som den, der i dag findes i forsyningsvirksomhedsdirektivet, jf. boks 10.3.

Boks 10.3: Forsyningsvirksomhedsdirektivets definition af en rammeaftale

En rammeaftale er en aftale med en eller flere leverandører, der har til formål at fastlægge betingelserne, navnlig med hensyn til priser og eventuelt påtænkte mængder, for aftaler, der skal indgås i løbet af en given periode.

Det er karakteristisk for en rammeaftale, at den ikke binder den offentlige myndighed. En rammeaftale har karakter af et stående tilbud fra en eller flere leverandører, som myndigheden i rammeaftalens løbetid kan acceptere eller undlade at gøre brug af.

En myndighed, som har haft en rammeaftale i EU-udbud, kan efterfølgende købe varer og tjenester, der er omfattet af rammeaftalen, uden særskilt udbud. Myndigheden undgår altså at offentliggøre en udbudsannonce og gennemføre en sædvanlig udbudsprocedure, når det konkrete indkøbsbehov opstår.

Ligebehandling og konkurrence

Et centralt element i Kommissionens forslag er at udmønte en række grundlæggende principper om ligebehandling og konkurrence. Principperne skal sikre, at offentlige indkøbere ikke anvender rammeaftaler til at omgå udbudsreglerne:

▲ *Myndigheden skal foretage sit valg efter forud fastsatte, objektive kriterier*

Dette gælder både, når myndigheden i forbindelse med udbuddet af rammeaftalen skal finde den eller de leverandører, som skal være parter i rammeaftalen, og når myndigheden efterfølgende skal vælge, hvilken leverandør blandt flere et konkret køb under rammeaftalen skal foretages hos. Myndigheden har ikke et frit valg, men må vælge den leverandør, der i henhold til objektive og ikke-diskriminerende kriterier har afgivet det bedste tilbud.

▲ *Køb under rammeaftalen kan kun foretages hos leverandører, der er parter i rammeaftalen*

Agter myndigheden at gå uden for den kreds af leverandører, som er parter i rammeaftalen, må myndigheden iværksætte sædvanligt EU-udbud.

▲ *I forbindelse med konkrete indkøb må der under ingen omstændigheder ske væsentlige ændringer i rammeaftalens aftalebetingelser*

Det er ulovlig forskelsbehandling, hvis myndigheden køber ind på vilkår, der afviger fra rammeaftalens. Der kan være leverandører uden for rammeaftalen, som gerne vil levere på disse nye vilkår, men som ikke blev parter i rammeaftalen, fordi de ikke var interesserede i at levere på rammeaftalens vilkår.

▲ *En rammeaftale må som hovedregel højst løbe i fire år*

EU's udbudsregler tilsigter at åbne - ikke at lukke - markedet for offentlige indkøb. I Kommissionens oprindelige udspil måtte en rammeaftale højst gælde i tre år eller i særlige behørigt begrundede tilfælde i fem år. Under forhandlingerne er perioden på tre år blevet ændret til fire år. Undtagelse herfra kan fortsat gøres i særlige tilfælde, men her gælder der ikke længere nogen tidsbegrænsning. Det vil

naturligvis påhvile den offentlige myndighed at godtgøre, at formålet med en rammeaftale begrundes en længere varighed.

▲ *Rammeaftaler må ikke misbruges eller anvendes til at begrænse eller fordreje konkurrencen*

Selv om en rammeaftale måtte have en efter reglerne lovlig varighed, kan den imidlertid tænkes at skade konkurrencen. For eksempel på grund af sit omfang. Det ville eksempelvis være tilfældet, hvis samtlige danske myndigheder gik sammen om at samle deres rengøringsbehov hos en enkelt leverandør.

Dernæst er det nu fastslået, at rammeaftaler kan indgås både med en og flere leverandører. Det er nyt i forhold til Kommissionens oprindelige udspil, som ikke tillod rammeaftaler med en enkelt leverandør.

Når en rammeaftale omfatter én leverandør, skal efterfølgende indkøb ske på de vilkår, der er fastsat i rammeaftalen. Om nødvendigt kan den offentlige myndighed anmode leverandøren om at supplere sit tilbud.

Et eksempel kunne være en rammeaftale om arkitekttydelser, som en myndighed indgår med et enkelt arkitektfirma, og som fastlægger bestemte timetakster for bestemte ydelser. Når myndigheden får behov for en bestemt arkitektydelse, skal arkitektfirmaet supplere sit tilbud ved at angive den tid, som vil medgå til at udføre ydelsen. Der er alene adgang til at supplere et tilbud i det omfang, det ikke væsentligt ændrer rammeaftalens aftalebetingelser.

Når en rammeaftale indgås med flere, skal den omfatte mindst tre leverandører. Det er for så vidt et kuriosum, at en myndighed ikke kan vælge at indgå en rammeaftale med to leverandører, men det er et levn fra Kommissionens oprindelige udspil, som alene tillod rammeaftaler med mindst tre leverandører. Kommissionen har ikke hidtil kunnet formås til at fravige dette udgangspunkt.

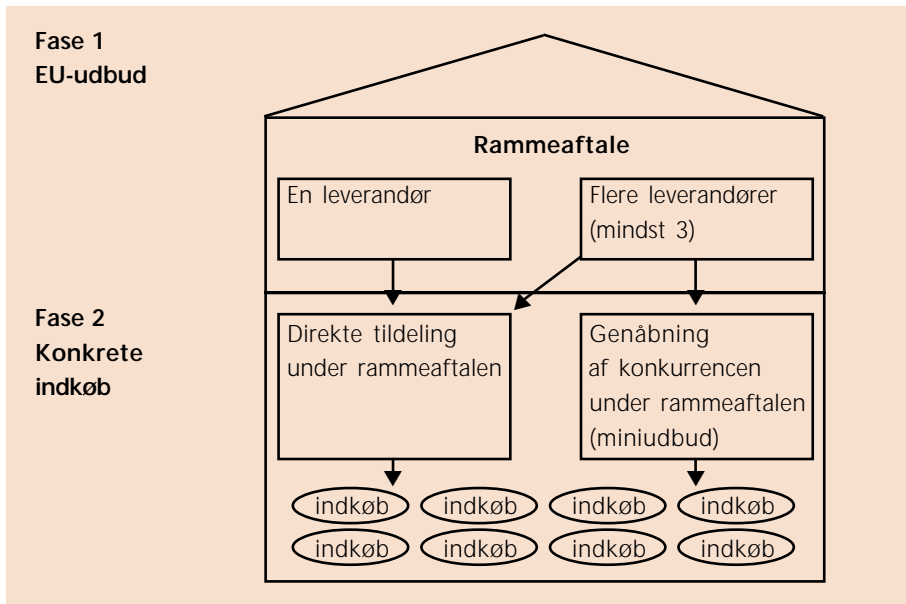
Indkøb med eller uden genåbning af konkurrencen

At brugen af rammeaftaler bliver tilladt gør ikke i sig selv udbudsreglerne mere fleksible. Tilladt eller ej, den offentlige sektor gør allerede i dag brug af rammeaftaler.

Den egentlige nyskabelse ligger imidlertid i en ny, særlig procedure for genåbning af konkurrencen inden for rammeaftalen.

For at forstå nyskabelsen er det nødvendigt at sondre mellem udbudet af rammeaftalen (fase 1) og de efterfølgende konkrete indkøb (fase 2), jf. boks 10.4. Nyskabelsen ligger i fase 2.

Boks 10.4: De ny rammeaftaler - et overblik



De konkrete indkøb, der baserer sig på en rammeaftale med *flere leverandører*, kan således ske på to måder:

▲ *Indkøb uden genåbning af konkurrencen*

Hvis købet kan ske på grundlag af de vilkår, der er fastsat i rammeaftalen, kan myndigheden uden videre vælge at kontakte den leverandør, som afgav det bedste tilbud, da rammeaftalen blev indgået. Det forudsætter, at rammeaftalen fastsætter alle væsentlige aftalevilkår.

▲ *Indkøb med genåbning af konkurrencen (miniudbud)*

Hvis rammeaftalen ikke fastsætter alle væsentlige vilkår, eller myndigheden ønsker at teste, om leverandørerne nu kan tilbyde bedre vilkår - for eksempel lavere pris, bedre kvalitet eller lignende - end de oprindeligt tilbød, da rammeaftalen blev indgået, skal myndigheden skabe en ny udbudssituation, men kun mellem rammeaftalens parter. Leverandørerne afgiver herefter specifikke tilbud, og der er mulighed for at justere de oprindelige tilbud i forhold til markedsudviklingen, som for eksempel kan have medført teknisk forældelse eller betydelige prisfald.

En genåbning af konkurrencen skal ikke følge de sædvanlige udbudsprocedurer, men har derimod form af et miniudbud, jf. boks 10.5.

Boks 10.5: Procedure for genåbning af konkurrencen

<p>Trin 1</p>	<p>Myndigheden henvender sig skriftligt, men uden at offentliggøre en udbudsannonce, til de leverandører, der er parter i rammeaftalen.</p> <p>En rammeaftale kan omfatte mange produkter, som ikke alle parter i rammeaftalen kan levere. Myndigheden skal kun henvende sig til leverandører, som kan levere det produkt, myndigheden efterspørger her og nu.</p> <p>Myndigheden fastsætter en tilstrækkelig lang frist for indgivelse af tilbud og skal herved blandt andet tage hensyn til kontraktens kompleksitet og den tid, der medgår til fremsendelse af tilbud.</p>
<p>Trin 2</p>	<p>Leverandørerne indsender deres tilbud skriftligt. Tilbuddenes indhold holdes fortroligt indtil tilbudsfristens udløb.</p>
<p>Trin 3</p>	<p>Den offentlige myndighed tildeler kontrakten til den leverandør, der har afgivet det bedste tilbud, og foretager altså det konkrete indkøb hos denne.</p>

10.6 ELEKTRONISKE UDBUD

De eksisterende regler gør det ikke muligt at opnå fordelene ved at anvende it.

Det er derfor et væsentligt element i pakken at tilpasse reglerne til den elektroniske tidsalder. Eller med andre ord at muliggøre elektroniske udbud.

Forslaget ligestiller elektroniske kommunikationsmidler med de traditionelle kommunikationsmidler. I praksis betyder det, at ethvert skridt i en udbudsprocedure kan ske elektronisk. Fra myndigheden fremsender, får offentliggjort udbudsannoncen og udsender udbudsmaterialet, til leverandørerne indgiver tilbud, og parterne indgår aftale.

Det bliver op til den offentlige indkøber at bestemme, om et udbud skal foregå elektronisk, og om andre kommunikationsmidler er udelukket. Dermed får den offentlige sektor bedre muligheder for at realisere målene for e-handel i Danmark⁴.

Elektroniske udbud understøtter samtidig danske virksomheders omstilling til den digitale økonomi. Regeringens erhvervsstrategi .dk21 indeholder et mål om, at danske virksomheder skal udvikle deres nuværende it-forspring. Dette skal blandt andet ske ved, at den offentlige sektor går forrest i anvendelsen af nye teknologier.

Forslaget er ikke uproblematisk. Forhandlingerne har vist, at der er modsætninger mellem medlemslandene i spørgsmålet om, hvordan adgangen til elektroniske udbud konkret skal udformes. Nogle medlemslande er bekymrede for, at de nye regler vil skade de virksomheder, der ikke råder over elektroniske kommunikationsmidler. Danmark derimod arbejder for, at det ikke bliver laveste fællesnævner, som sætter dagsordenen, og har hidtil haft succes med at påvirke forslaget i den retning.

Incitamentet

Forkortelse af minimumstidsfristerne skal virke som incitament for offentlige myndigheder til at gennemføre elektroniske udbud. For eksempel skal virksomheder normalt have mindst 52 dage, regnet fra afsendelsen af udbudsannoncen, til at afgive tilbud i et offentligt udbud.

4

Se bl.a. Regeringens erhvervsstrategi .dk21, side 58, og Forskningsministeriet, 2000: E-springet – et debatoplæg om Elektroniske indkøb i offentlige virksomheder.

Anvendelsen af elektroniske midler vil medføre, at en udbudsprocedure kan gennemføres hurtigere end i dag. Derfor går forslaget blandt andet ud på at reducere tilbudsfristen med op til 12 dage, når myndigheden udarbejder og fremsender udbudsannoncen elektronisk. Kravet er, at myndigheden fra udbuddets start giver fri, direkte og fuld elektronisk adgang til samtlige udbudsbetingelser og eventuelle supplerende dokumenter.

Offentlige myndigheder oplever de nuværende tidsfrister som en udbudsbarriere. Derfor er der grund til at forvente, at muligheden for at forkorte fristerne vil fremme brugen af elektroniske udbud.

Det kan ske uden reelt at afkorte den frist, leverandørerne har til at udarbejde og indgive tilbud. Reduktionen af tidsfristerne afspejler alene den tid, der vindes ved at anvende elektronisk kommunikation.

Erhvervslivet er utilfreds med, at tidsgevinsten ved elektroniske udbud ikke bliver delt med leverandørerne. Allerede i dag kritiserer virksomhederne, at minimumstidsfristerne ikke giver dem tilstrækkelig mulighed for at deltage i EU-udbud.

I den forbindelse er der grund til at understrege, at lovpakken introducerer et generelt princip om, at det offentlige skal fastsætte tidsfrister, som tager hensyn til kontraktens kompleksitet og til den tid, der er nødvendig for at udarbejde tilbud. Afhængigt af den pågældende kontrakts karakter kan det nye princip føre til, at tilbudsfristen bør være længere end minimumsfristen.

Princippet skal ses i sammenhæng med, at tilstrækkelig tid til at udarbejde tilbud kan være en forudsætning for kvalitet i tilbuddene og for overhovedet at deltage i et udbud. Der er også et kraftigt vink til offentlige myndigheder om, at en bevidstløs anvendelse af minimumstidsfristerne ikke er en farbar vej. Der er grund til at formode, at virksomhederne fremover vil forholde sig mere kritisk og være parate til at lade tidsfristers længde prøve ved klagesager.

Perspektivet

Elektroniske udbud vil antagelig medvirke til at åbne og skabe gennemsigtighed på markedet for offentlige indkøb - og i de konkrete udbud.

Overgangen fra traditionel til elektronisk kommunikation vil i sig selv betyde, at adgangen til information om offentlige udbud bliver mere tilgængelig. Internettets

udbredelse har på andre områder illustreret, at nedbrydning af informationsbarrierer fører til ny dynamik på markederne. Musik- og bogmarkederne er eksempler på dette.

Konkret er forventningen den, at markedet for offentlige kontrakter bliver mere synligt, når virksomhederne nemmere kan få information om det offentliges indkøb. Muligvis vil virksomheder, som traditionelt ikke har orienteret sig mod offentlige udbud, fremover se nye muligheder.

I de konkrete elektroniske udbud kan der også skabes større gennemsigtighed. Denne gennemsigtighed indtræder for eksempel, når den offentlige myndighed gennem elektroniske skabeloner kan lave tværgående sammenligninger af virksomhedernes tilbud. Sammenligninger af et større antal tilbud kan i dag være en krævende proces.

En Fokuspaneltest foretaget af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen⁵ giver et fingerpeg om, at elektroniske udbud er forbundet med administrative konsekvenser for virksomhederne. I testen deltog 50 virksomheder. De blev blandt andet bedt om at vurdere konsekvenserne af forslaget om elektroniske udbud.

Blandt virksomhederne forventede 26 pct. at få omstillingsbyrder på ca. 30 timer pr. udbud. Byrderne ville især bestå i at uddanne medarbejdere i at anvende it-systemer.

Testen viste imidlertid også, at 32 pct. af virksomhederne forventer at få løbende administrative lettelser på gennemsnitligt 13 timer pr. udbud. Årsagen er først og fremmest forslaget om elektroniske udbud.

5

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, 2001: Evaluering af et fokuspanels besvarelser vedr. nyt EU-udbudsdirektiv for offentlige kontrakter.

Konkurrenceloven

11.1 INDLEDNING

Konkurrencerådet, som afgør de største og de principielle sager, traf i 2000 68 afgørelser, jf. tabel 11.1. Styrelsen traf 237 større afgørelser, som blev offentliggjort. Herudover afsluttede styrelsen i løbet af året omkring 1400 mindre sager, herunder sager om aktindsigt, borgerspørgsmål mv.

Tabel 11.1: Oversigt over afgørelser i 2000

Konkurrencerådet	68
Konkurrencestyrelsen ¹	237

Note 1: Herudover traf styrelsen afgørelse i 1400 mindre sager.

Rådets og styrelsens afgørelser kan indbringes for Konkurrenceankenævnet. Ankenævnet traf 16 afgørelser i 2000, jf. tabel 11.2. 4 afgørelser blev stadfæstet, mens 5 sager blev omstødt eller hjemvist til fornyet behandling. 7 sager blev hævet af de implicerede virksomheder¹.

Tabel 11.2: Ankenævnskendelser i 2000

	Omstødt/ Hjemvist	Hævet	Stadfæstet
Rådsafgørelser	4	6	4
Styrelsesafgørelser	1	1	0

Kapitlet indeholder en gennemgang af de vigtigste afgørelser på konkurrenceområdet. Mere information om afgørelser mv. findes på styrelsens hjemmeside www.ks.dk. Alle rådets beslutninger lægges på internettet kl. 14.00 samme dag, beslutningen er truffet. På hjemmesiden er der således adgang til en uddybende beskrivelse af alle de sager, der er omtalt i dette kapitel.

Hjemmesiden indeholder også oversigter over afholdte og kommende rådsmøder. Der er desuden oversigter over styrelsens publikationer, der alle frit kan downloades. Her kan man også finde oplysninger om Energitilsynets virksomhed samt om indsatsen på området for udbud og statsstøtte.

¹ Dette sker oftest, når det under ankesagen bliver klart for virksomhederne, at sandsynligheden for at vinde er lille.

For at lette læserens anvendelse af kapitlet er sagerne rubriceret efter type. I afsnit 11.2 gennemgås sager vedr. offentlig regulering. Herefter følger sager vedr. aftaler (11.3) og dominerende stilling (11.4) samt sager, der både vedrører aftaler og misbrug (11.5). I afsnit 11.6 gennemgås fusionssager, i 11.7 andre konkurrencesager og i 11.8 sager efter betalingsmiddeloven. Endelig rummer afsnit 11.9 en liste over alle sager, inkl. større styrelsessager.

11.2 OFFENTLIG REGULERET VIRKSOMHED (§ 2)

Aftale om tolkebistand mellem Nordjyllands Amt og Dansk Flygtningehjælp (maj)

Konkurrencestyrelsen modtog en klage over en aftale om formidling af tolkeydelser, som Nordjyllands Amt havde indgået med Dansk Flygtningehjælp.

Ifølge de praktiserende lægers landsoverenskomst får lægerne et tillæg på godt 70 dkr. pr. konsultation, når der bruges kvalificeret tolk. Amtet bestemmer hvilke tolke, der er kvalificerede. Nordjyllands Amt meddelte de praktiserende læger, at såfremt de rekvirerede en tolk via Dansk Flygtningehjælp, ville det udløse tillæg. Derimod ville brug af tolke, som ikke var omfattet af Flygtningehjælpens Tolkeservice, ikke udløse tillægget.

Konkurrencestyrelsen rettede henvendelse til Nordjyllands Amt og oplyste, at det var styrelsens vurdering, at den nævnte praksis var konkurrencebegrænsende. Andre kvalificerede tolke, som ikke ønsker ansættelse i Flygtningehjælpens Tolkeservice, afskæres fra at udføre tolkeydelser i Nordjyllands Amt.

Amtet meddelte herefter styrelsen, at man for fremtiden ville ændre praksis, således at både tolke fra Flygtningehjælpens Tolkeservice og øvrige tolke/tolkebureauer med tilsvarende dokumenterede kvalifikationer ville udløse tillægget.

Konkurrencestyrelsen afsluttede herefter sagen.

Sundhedsministeriets rapport om modernisering af apotekervæsenet (august)

Konkurrencerådet afgav høringssvar om Sundhedsministeriets rapport om modernisering af apotekervæsenet. I rapporten anbefaler Sundhedsministeriet, at det eksisterende system i grove træk fastholdes.

De danske apoteker er i dag effektive og har høj sikkerhed og kvalitet. Det er imidlertid et problem, at ensprissystemet og forbuddet mod rabatter betyder, at apotekerne ikke har nogen interesse i, at forsøge at presse deres indkøbspriser ned. Det bevirker bl.a. daglige udkørsler til det enkelte apotek af undertiden meget små medicinmængder

Konkurrencerådet anbefaler, at der som minimum sker en forsigtig liberalisering af området.

Rådet peger bl.a. på, at en liberalisering kan øge apotekernes indkøbsstyrke i forhold til leverandørerne. Det kan føre til prisreduktioner på lægemidler. Det er således muligt at tilskynde til en mere effektiv forsyning og distribution, samtidig med at forsyningssikkerhed og medicintilskudssystemet fastholdes.

Rådet anbefaler en liberalisering af salget af håndkøbsmedicin, så apotekermonopolet fjernes på dette område.

Kliniske tandteknikers adgang til at virke inden for omsorgstandplejen (november)

Konkurrencestyrelsen modtog en henvendelse fra Landsforeningen af Kliniske Tandteknikere. Foreningen havde oplevet, at medlemmer i flere kommuner har fået afslag på at deltage i omsorgstandplejeordningen.

Ifølge reglerne om omsorgstandpleje har kommunerne pligt til at tilrettelægge et særligt tilbud om tandpleje til personer, der kun vanskeligt kan udnytte almindelige tandplejetilbud.

Det er kommunerne, der har kompetencen til at afgøre, hvordan man vil organisere tilbudet om omsorgstandpleje. Problemet var, at flere kommuner har benyttet denne kompetence til på forhånd at fastsætte det antal behandlere, som man ønsker at indgå aftale med, eller til helt at forhåndsudelukke kliniske tandteknikere fra ordningen.

Konsekvensen har været, at mange tandteknikere har mistet en del af deres patienter, der fortrinsvis findes blandt den ældre del af befolkningen og dermed i den målgruppe, som omsorgstandplejen især retter sig mod.

Konkurrencestyrelsen skrev derfor til samtlige kommuner. I brevet henstillede styrelsen, at kommunerne tilrettelægger deres tilbud om omsorgstandpleje således, at alle behandlere (tandlæger og kliniske tandteknikere), der opfylder nogle saglige og objektive krav, kan indgå aftale med kommunen. Dermed kan de også optages på den kommunale liste over behandlere, som brugerne kan vælge imellem.

Miljøstyrelsens udkast til ændring af miljøbeskyttelsesloven (december)

Konkurrencerådet afgav høringssvar om Miljøstyrelsens udkast til regler for et nyt dansk flaskepant system.

Konkurrencerådet pegede i sit høringssvar på fire forhold, der kunne hæmme systemets effektivitet, og som indeholdt unødvendige konkurrencebegrænsninger.

For det første fandt rådet det betænkeligt, at eneretten til det nye system skulle overdrages til Dansk Retursystem A/S, der er domineret af de store bryggerier. Dette kunne føre til, at retursystemet tilrettelægges ud fra de store bryggeriers forudsætninger. Derudover kunne selskabets overvågning af retursystemet give de store bryggerier en konkurrencemæssig fordel, da de ville få indsigt i konkurrenternes markedsføringsplaner. Rådet fandt derfor, at eneretshaveren bør være uafhængig af interesserne på markedet og bør findes ved udbud.

For det andet skulle eneretten forkortes til maksimalt 4 år. Herefter bør området liberaliseres. Ifølge forslaget fik selskabet eneret i op til 6 år, hvorefter det skulle vurderes, om området skulle liberaliseres.

For det tredje skulle det sikres, at gebyrerne i systemet ikke fastsættes efter de store bryggeriers ønsker. Rådet fandt desuden, at den foreslåede gebyrstruktur ville hæmme konkurrencen og øge adgangsbarriererne yderligere på det danske marked for øl og læskedrikke.

Endelig fandt rådet det uheldigt, at Dansk Retursystem skulle drives som et non-profit selskab. Selskaber, der drives på dette vilkår, drives sjældent effektivt. Dette

giver også de store en fordel, fordi de lettere kan bære de forøgede omkostninger ved systemet end små eller nyetablerede virksomheder.

Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet kom desuden i 2000 i forbindelse med to fusionssager med anbefalinger til andre myndigheder. Det skete i forbindelse med *Bryggerigruppens overtagelse af Albani* og *Danske Banks overtagelse af BG Bank*. Se nærmere omtale heraf, hhv. i afsnit 11.7 og 11.6.

11.3 KONKURRENCEBEGRÆNSENDE AFTALER (§§ 6-10)

Apoteams tilkendegivelser om leverandørvalg (januar)

Konkurrencerådet besluttede, at det apotekerejede Apoteam A/S skulle tilbagekalde en række tilkendegivelser, som selskabet havde sendt ud til apotekerne.

Tilkendegivelserne blev fremført i selskabets nyhedsbrev, Apoteam-Nyt. Apotekerne blev opfordret til at anvende bestemte leverandører til den del af apotekets sortiment, der ikke er lægemidler. Tilkendegivelserne kunne føre til, at andre leverandører ikke kunne få adgang til apotekernes hylder.

Danmarks Apotekerforening er hovedaktionær i Apoteam. Selskabet indgår aftaler med leverandører af den del af apotekernes sortiment, der ikke er lægemidler.

Aftale mellem Codan Forsikring og Ældre Sagen (januar)

Konkurrencerådet tillod en samarbejdsaftale mellem Codan Forsikring og Ældre Sagen. Aftalen gav Ældre Sagens medlemmer eneret til at tegne særlige indbo- og privatansvarsforsikringer (Evergreen forsikringer) hos Codan Forsikring. Desuden gav aftalen Ældre Sagens medlemmer mulighed for at få rabatter på andre skadesforsikringer i Codan Forsikring.

Ældre Sagen påtog sig som led i aftalen at markedsføre Codan Forsikrings produkter over for medlemmerne mod at få et markedsføringsbidrag.

Rådet lagde vægt på, at aftalen ikke forpligter medlemmerne af Ældre Sagen til at tegne forsikring hos Codan Forsikring. Codan Forsikring kan også tilbyde lignende forsikringer til anden side.

Konkurrenceklausul i købsaftale om affaldsopgaver (februar)

Rådet besluttede, at en konkurrenceklausul i en købsaftale om affaldshåndtering fra 1997 kunne opretholdes. Efter aftalen overtog Marius Pedersen A/S affaldsopgaver fra Renovation og Miljø Holdning ApS.

Konkurrenceklausulen gjaldt i 10 år. Den forpligtede bl.a. sælgeren til ikke at drive virksomhed inden for affaldshåndtering, containerudlejning og anden transportvirksomhed i lighed med den, der drives af Marius Pedersen.

Konkurrenceklausulen var omfattet af bagatelreglerne i konkurrenceloven. Omsætningen hos de deltagende virksomheder var under 1 mia. kr. og den samlede markedsandel under 10 pct. Aftalen var derfor ikke omfattet af forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler.

Konkurrenceklausulen vil dog blive omfattet af forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler, hvis Marius Pedersen udbygger samarbejdet med Waste Management International B.V., så de kommer til at tilhøre den samme concern.

Fjerkræslagteriernes samordning af noteringer (februar)

Konkurrencerådet besluttede, at samordningen af fjerkræslagteriernes noteringer skulle ophøre.

Gennem samordningen fastsatte alle fjerkræslagterier hver uge telefonisk den notering, der gælder over for kyllingeproducenterne. Herefter blev to noteringer offentliggjort: Én gældende for Danpo og én for Danske Privat-fjerkræslagteriernes Sammenslutning. De to noteringer har de seneste år været stort set sammenfaldende.

Konkurrencerådet vurderede, at samarbejdet begrænsede konkurrencen, fordi det udelukkede priskonkurrencen på over 90 pct. af markedet for leverancer af slagtekyllinger i Danmark.

BYGs vejledende regler til beregning af priser på håndværksarbejde (marts)

Konkurrencerådet besluttede, at Byggeriets Arbejdsgivere (BYG) skulle ophæve deres vejledende regler for beregning af priser på håndværksarbejde, der udføres som regningsarbejde.

Reglerne indeholdt detaljerede retningslinier for, hvordan entreprenører og håndværksmestre kunne beregne regningsprisen på håndværksarbejde. De var konkurrencebegrænsende, fordi de anførte procenttillæg kunne ensrette indregningen af avancer og generelle omkostninger. Dette kunne føre til mindre pris-konkurrence på håndværksarbejde.

Konkurrenceklausul i Danske Trælasts aktiekøbsaftale med C. Stürup & Co (april)

Konkurrencerådet besluttede, at en konkurrenceklausul i forbindelse med salg af en trælasthandel (C. Stürup & Co.) til Danske Trælast skulle ophæves.

Danske Trælast købte aktierne af en virksomhed, der ejes af en privatperson. Sælgeren blev forpligtet til ikke at drive konkurrerende virksomhed i Danmark i mere end 2 år.

Rådet vurderede, at konkurrenceklausulen skulle ophæves, da den både tidsmæssigt og geografisk var for vidtgående. Der var ingen særlige forhold, der kunne begrunde en længere beskyttelsesperiode end 2 år, som er EU's hovedregel ved virksomhedsoverdragelser med konkurrenceklausuler. Endvidere måtte konkurrenceklausulen ikke omfatte et større geografisk område end det område, hvor virksomheden tidligere havde været aktiv.

Konkurrenceankenævnet har senere hjemvist sagen til fornyet behandling.

Tilladelsen til faste bogpriser (april)

Konkurrencerådet besluttede, at de danske forlag fortsat må sætte faste priser på danske bøger i udgivesåret plus det følgende kalenderår.

Men forlagene skal ikke længere være forpligtet til at sætte faste priser. Det betyder, at det enkelte forlag selv kan vælge hvilke bøger, der skal sælges til en fast pris. Samtidig præciseres det, at fastprisperioden ikke kan forlænges ved nye

oplag eller udgaver. Tidligere startede fastprisperioden forfra, hver gang en bog kom i nye oplag og udgaver. Endelig må der ikke være faste priser ved salg til uddannelsesinstitutioner og biblioteker.

Rådet besluttede også at ophæve forlagenes eneret til at sælge til boghandlerne og boghandlernes eneret til at sælge bøger, der koster over 155 dkr. Det betyder, at forbrugerne nu kan købe nye bøger andre steder end i boghandlen, fx i supermarkederne.

Afgørelsen forsøgte at forene to forskellige hensyn: På den ene side kan der være kulturpolitiske fordele ved faste bogpriser, som øger avancerne, så det kan betale sig for boghandlerne at markedsføre et bredere sortiment end ellers. Det kan være til gavn for den såkaldte ”smalle bog”. På den anden side kan mere konkurrence give billigere bøger og dermed et større bogsalg, så bogen bedre kan konkurrere med andre kulturudbud.

Bogbranchens Fællesråd ankede den del af afgørelsen, der præciserer, at fastprisperioden ikke kan begynde forfra ved nye udgaver. Ankenævnet fulgte bogbranchen og ophævede denne præcisering. Den øvrige del af afgørelsen blev ikke anket.

Bindende takster for taxikørsel (april)

Konkurrencerådet besluttede at ophæve en række bindende takster for taxikørsel.

Vedtægterne i Dansk Taxi Forbund, Sønderborg Taxa samt 13 amtstaxiforeninger forpligtede alle tilsluttede vognmænd til at følge de af ledelsen fastsatte takster. Rådet fandt, at vedtægtsbestemmelserne har til formål eller følge at begrænse priskonkurrencen og dermed er i strid med konkurrenceloven.

Taxipriserne er i et vist omfang offentligt regulerede. Men de takster, som fastsættes af taxanævn landet over, er kun maksimaltakster. Det er derfor ulovligt, hvis vognmændene aftaler, at ingen må gå under maksimaltaksterne.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet afgørelsen. Dansk Taxi Forbund har herefter indbragt sagen for Landsretten.

Samarbejdsaftale mellem Tryg-Baltica og Købstædernes almindelige Brandforsikring (maj)

Konkurrencerådet besluttede, at en samarbejdsaftale mellem Tryg-Baltica og Købstædernes almindelige Brandforsikring (KAB) skulle ophæves.

I midten af 1970'erne mistede KAB sin eneret til at tegne bygningsbrandforsikring i købstæderne. Da KAB indtil da ikke havde haft nogen salgsorganisation, indgik KAB i 1974 en aftale med et andet forsikringselskab. Tryg-Baltica er den nuværende aftalepart.

Aftalen gav KAB adgang til at benytte Tryg-Balticas salgsorganisation. Efter aftalen blev de nye kunder, som Tryg-Baltica tegnede, fordelt mellem selskaberne efter en fast fordelingsnøgle. Herved blev de to konkurrenter sikret en vis andel af nye kunder. Aftalen var eksklusiv og uopsigelig indtil 2010.

Odder Barnevognsfabriks autoriserede forhandlerbetingelser (maj)

Konkurrencerådet godkendte Odder Barnevognsfabriks autoriserede forhandlerbetingelser. Dog skulle selskabets bonusordning ophæves eller ændres.

Bonusen blev udbetalt på en måde, der var konkurrencebegrænsende, fordi den bandt forhandlerne til selskabet. Bonussens størrelse byggede på forrige års køb. Den kom til udbetaling, når forhandleren bestilte varer hos Odder. Det betød, at forhandleren mistede sin "opsparede" bonus, hvis han ikke fortsatte med at købe hos Odder Barnevognsfabrik. Derved blev det vanskeligere for andre producenter eller importører at sælge deres produkter til forhandlerne.

Odder Barnevognsfabrik skulle derfor ophæve bonusordningen eller ændre den, så den ikke binder forhandleren til fortsat køb.

Markedsdelingsaftale mellem Jyllandsposten og Århus Stiftstidende (juni)

Konkurrencerådet besluttede at ophæve en aftale om opdeling af markedet for distriktsaviser mellem Jyllands-Posten og Århus Stiftstidende.

Aftalen blev indgået i 1976 efter en årelang bladkrig mellem parterne. Ifølge aftalen overdrog Jyllands-Posten en række lokalaviser til Århus Stiftstidende.

Samtidig forpligtede Jyllands-Posten sig til ikke at udgive lokalaviser eller distriktsblade i Århus Amt.

Aftalen var ikke tidsmæssigt begrænset. Dermed blev al fremtidig konkurrence mellem de to parter om lokalaviser i Århus Amt forhindret.

EjendomsAvisens annonceaftaler (juni)

Konkurrencerådet besluttede, at EjendomsAvisen straks skulle ophæve en række bestemmelser i 87 annonceaftaler med ejendomsmæglerkæder.

Konkurrencestyrelsen foretog i november 1999 et uanmeldt kontrolbesøg hos EjendomsAvisen, Jyllands-Posten og en række større ejendomsmæglerkæder i Århus området. Jyllands-Posten har en bestemmende indflydelse i EjendomsAvisen. Århus Stiftstidende havde klaget over, at EjendomsAvisen gennem aftaler med de største ejendomsmæglerkæder begrænsede konkurrencen på salg af ejendomsannoncer i området.

Kontrolbesøget viste, at annonceaftalerne indeholdt bestemmelser, som har til hensigt at begrænse konkurrencen bl.a. gennem loyalitetsskabende rabatsystemer. Fx var rabatterne bundet op på, at ejendomsmæglerkæden helt eller fortrinsvist annoncerer i EjendomsAvisen.

De loyalitetsskabende rabatsystemer omfattede et meget stort antal ejendomsmæglerkæder i området. Derfor var det vanskeligt for EjendomsAvisens konkurrenter at tiltrække kunder.

Aftale mellem Århus Renholdningsselskab og Århus Kommune godkendes (juni)

Konkurrencerådet godkendte en aftale mellem Århus Renholdningsselskab og Århus Kommune om indsamling af affald i kommunen.

Aftalen medfører, at indsamlingen af affald fra private husstande gradvist udsættes for konkurrence frem til 2006. Til den tid skal al indsamling af affald i kommunen ske ved udbud. Samtidig skal Århus Kommune udfase sit engagement i Århus Renholdningsselskab.

Rådet lagde vægt på, at den gradvise indførelse af konkurrence kan medvirke til at skabe et reelt marked i Århus, hvor også mindre virksomheder kan deltage med bud.

Aftale mellem RKI Kreditinformation og Advokaternes Serviceselskab (juni)

Konkurrencerådet ophævede en aftale mellem RKI Kreditinformation (RKI) og Advokaternes Serviceselskab (AS). Aftalen begrænsede adgangen til markedet for andre kredit-oplysningsbureauer og inkassovirksomheder.

AS er oprettet af Advokatsamfundet og tilbyder serviceydelser til advokatvirksomheder. RKI indsamler, registrerer og sælger kreditoplysninger om private personer og virksomheder.

RKI måtte ifølge aftalen ikke drive inkassovirksomhed. RKI måtte heller ikke tilbyde andre advokater eller inkassovirksomheder gunstigere priser og vilkår end dem, der var aftalt mellem RKI og AS. Omvendt måtte medlemmer af AS ikke indgå aftaler eller på anden måde samarbejde med andre kreditoplysningsbureauer.

Aftale mellem forsikringsselskaber og ELFO om eleftersyn (juni)

Konkurrencerådet besluttede, at nogle konkurrencebegrænsende bestemmelser i en aftale om eleftersyn på landbrugsejendomme skulle ophæves eller ændres. Aftalen var indgået mellem Elinstallatørernes Landsforening (ELFO) og en række forsikringsselskaber.

Efter aftalen får landmanden en fast rabat på brandforsikringspræmien hos selskaberne, hvis han får foretaget sit eleftersyn af et medlem af ELFO. Endvidere er der aftalt faste priser for eleftersynet.

Rabatten på brandforsikringspræmien er større end den aftalte pris for eleftersynet. Derved får den landmand, som er kunde hos et af forsikringsselskaberne, et meget stærkt incitament til kun at bruge installatører, der er medlemmer af ELFO. Det begrænser konkurrencemulighederne for de installatører, som ikke er medlemmer af ELFO.

Århusianske kørelæreres prisaftaler (august)

Konkurrencerådet påbød Danske Kvalitets Køreskoler (DKK) øjeblikkeligt at stoppe med at aftale fælles mindstepriser. DKK er en sammenslutning af århusianske kørelærere.

Konkurrencerådet forbød allerede i 1998 en række lokale kørelærerforeninger at aftale priser. Prissamarbejdet i DKK blev ikke opdaget ved denne lejlighed. Konkurrencestyrelsen blev gennem DR's udsendelse „Rapporten“ den 21. marts 2000 opmærksom på prissamarbejdet mellem de århusianske kørelærere.

Medlemmerne af DKK har gennem de seneste 2-3 år aftalt at holde sig over visse mindstepriser. Desuden har DKK forsøgt at få samtlige kørelærere i området til at overholde mindstepriserne. Ca. 60-70 pct. af kørelærerne i Århus er medlemmer af DKK.

Samarbejde om fælles salg af mursten (august)

Konkurrencerådet forbød en aftale mellem 8 teglværker om fælles salg af mursten. De 8 teglværker ejer i fællesskab De Forenede Teglværker (DFT), der efter aftalen sælger og bestemmer priserne for teglværkernes produkter.

Aftalen afløste en tidligere, lignende aftale, som Konkurrencerådet forbød i januar 1999.

Teglværkerne begrundede samarbejdet med effektivitetsfordele og omkostningsbesparelser. Rådet fandt imidlertid, at fordelene ikke opvejer aftalens negative virkninger for konkurrencen. Bl.a. vil samarbejdet eliminere priskonkurrencen mellem teglværkerne.

Ved samarbejdet havde teglværkerne oprettet et andelsselskab, hvor bindingerne, bl.a. på andelshavernes leverancer, er mere vidtgående, end man ser hos andre andelsvirksomheder.

Fysioterapeuters forbud mod priskonkurrence (august)

Konkurrencerådet besluttede, at brancheorganisationen Danske Fysioterapeuter skal ophæve en bestemmelse i foreningens kollegiale vedtægter om forbud mod priskonkurrence.

Muligheden for priskonkurrence blandt fysioterapeuter er i forvejen lille, fordi en stor del af behandlingerne udføres til priser, der er fastlagt ved overenskomst med sygesikringen. Overenskomsterne indgås med hjemmel i sygesikringsloven. De er derfor ikke omfattet af konkurrenceloven. I overenskomsten fastsættes størrelsen af både sygesikringstilskud og patientbetaling, dvs. fysioterapeutens pris.

Men med bestemmelsen om forbud mod priskonkurrence havde Danske Fysioterapeuter udvidet denne prisbinding, så alle fysioterapeuter - også de, der står uden for den offentlige sygesikring - skulle holde sig til overenskomstens takster. Dermed blev priskonkurrencen mellem privat praktiserende fysioterapeuter på det uregulerede område forhindret.

Fysioterapeuter uden aftale med sygesikringen er i forvejen stillet ringere i konkurrencen, fordi deres patienter er afskåret fra at få sygesikringstilskud. Med et forbud mod brug af prisen som konkurrencemiddel, blev det endnu sværere for dem at tiltrække patienter.

Salg af billetter over Internettet (november)

Konkurrencerådet besluttede, at en aftale mellem BILLETnet og Scandinavia Online (SOL) om salg af billetter over Internettet skulle ændres på to punkter.

BILLETnet ejes af ARTE og Post Danmark og sælger bl.a. teater- og koncertbilletter. SOL er en internetportal, der bl.a. sælger annoncer på Internettet.

SOL og BILLETnet har indgået en aftale, som giver SOL ret til sælge BILLETnets billetter over Internettet. SOL er det eneste selskab, der formidler BILLETnets billetter via Internettet (dvs. SOL har eneret). Ifølge aftalen skal SOL tage det samme faste gebyr som fx posthuse, når de sælger billetterne. Aftalen forhindrer med andre ord forbrugerne i at få andel i fordelene ved, at distribution via internettet kan være billigere end via posthuse. Aftalen svarer derfor til, når detailhandelen har bindende videresalgspriser.

Samtidig må SOL ikke drive konkurrerende virksomhed eller sælge eller reklamere for produkter, der konkurrerer med BILLETnets produkter.

Konkurrencerådet besluttede, at bestemmelsen om faste gebyrer skal ophæves, og at konkurrenceklausulen skal tidsbegrænses til 5 år.

Afgørelsen er anket.

11.4 MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING (§ 11)

Prisforskel på coatede engangskatetre (januar)

Rådet fandt det ikke bevist, at de to store leverandører på markedet skulle have indgået en ulovlig aftale om samordning af priser.

Samtidig fastslog rådet, at den største leverandør, Astra Tech A/S, ikke havde misbrugt sin dominerende stilling ved at tage forskellige priser ved salg til henholdsvis grossist- og hospitalsmarkedet. Astra Tech sælger katetrene til hospitalerne til en betydeligt lavere pris end til kommunerne. Priserne er endda betydeligt lavere end produktionsomkostningerne. Dette kan imidlertid være rationelt for udbyderne, fordi patienterne efter udskrivelse normalt fortsætter med at anvende det mærke, de kender fra hospitalet. Men da grossist- og hospitalsmarkederne er adskilte, er der ikke tale om ulovlig prisdiskriminering.

Klageren, Odense Kommune, fik oplyst, at de kommunalretlige regler ikke forhindrer kommunen og amtskommunen i at etablere fælles indkøb af coatede engangskatetre. Endvidere kan kommunerne slå sig sammen om etablering af udbud af coatede engangskatetre for derved at opnå lavere købspriser. Endelig kan kommunerne indkøbe og udlevere alternative mærker til brugerne.

Indløsning af firmataxibon'er fra Dantaxi (april)

Konkurrencerådet besluttede, at taxaselskaber, der udsteder firmataxibon'er, har pligt til at modtage og indløse firmataxibon'er fra andre selskaber.

Beslutningen indebar, at de pågældende taxiselskaber skulle modtage og indløse firmataxibon'er fra Dantaxi.

Taxaselskabernes afvisning af at modtage og indløse taxibon'er fra Dantaxi var misbrug af en kollektivt dominerende stilling. Selskaberne skulle derfor straks ophøre med denne praksis.

Firmataxibon'er benyttes som betalingsmiddel for taxikørsel. De adskiller sig fra postgiro-taxibon'er ved, at de udstedes af de enkelte taxaselskaber og primært bruges af erhvervskunder.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet afgørelsen.

Viterra Energy Service's vilkår ved salg af varmemålere (maj)

Konkurrencerådet besluttede, at Viterra Energy Service (Viterra) skal levere varmemålere af fabrikat "Doprime" til en andelsboligforening, der skal udskifte defekte målere af dette mærke. Viterra ville kun levere på betingelse af, at foreningen samtidig indgik aftale om, at Viterra også skal stå for foreningens varmeregnskab.

Viterra leverer varmemålere, foretager aflæsning samt udarbejder varmeregnskaber for udlejere, boligforeninger og boligselskaber. Selskabet er eneleverandør af varmemålere af fabrikatet "Doprime".

Viterra har en dominerende stilling på markedet for udskiftning og supplerung af varmemålere. Andelsboligforeningen kan ikke få Doprime-målere hos andre end Viterra, og foreningen kan i realiteten ikke bruge andre målere. I følge loven skal der foretages individuel måling af varmeforbrug i blandt andet etageejendomme. Når en ejendom har installeret varmemålere, skal eventuelle defekte målere udskiftes med målere af samme mærke, medmindre samtlige målere i ejendommen udskiftes.

Viterra havde misbrugt sin dominerende stilling ved at kræve, at købere af varmemålerne også skulle købe tillægsydelserne aflæsning og varmeregnskaber.

Afgørelsen gælder også for andre eneleverandører af et bestemt målerfabrikat, der har en dominerende stilling på eftermarkedet for de pågældende målere. De skal også levere målere til udskiftning uden at stille krav om, at kunden aftager andre ydelser.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet afgørelsen.

Carsbergs billigøl (juni)

Konkurrencerådet fandt ingen dokumentation for, at Carlsberg havde udnyttet sin dominerende stilling på ølmarkedet til at eliminere konkurrenter ved at tilbyde billigøl til urealistisk lave priser.

Bryggeriet Vestfyen havde klaget over, at Carlsberg brugte sin markedsstyrke til at fortrænge mindre konkurrenter, der sælger billigøl. Det sker iflg. Vestfyen ved, at Carlsberg sætter prisen på sine billigøl så lavt, at konkurrenterne ikke kan få alle omkostninger dækket, hvis de følger Carlsbergs priser.

En virksomhed misbruger sin dominerende stilling, hvis den sælger sine produkter til urimeligt lave priser (predatory pricing). Med urimeligt lave priser menes priser, der ikke dækker de gennemsnitlige variable omkostninger.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse af prisdannelsen på det danske ølmarked viste, at Carlsberg ikke sælger sine billigøl til urimeligt lave priser. Der er heller ikke noget der tyder på, at Carlsbergs prisfastsættelse er led i en plan om at eliminere en bestemt konkurrent.

Nordisk Wavin og Uponor's konkurrencebegrænsende årsbonus (september)

Konkurrencerådet besluttede, at de to store producenter af plastrør - Nordisk Wavin og Uponor - skulle ophøre med at give årsbonus til grossister.

Nordisk Wavin og Uponor har tilsammen en kollektivt dominerende stilling på markedet for kloak-, vandforsynings- og afvandingsrør. De to selskaber har ensartede priser og anvender samme bestemmelser om rabat og bonus til grossister. For kunderne svarer det til, at der er én dominerende virksomhed på markedet.

Selskaberne havde misbrugt deres dominerende stilling ved at give grossister en progressiv og loyalitetsskabende bonus, der ikke var omkostningsmæssigt bestemt. Det tilskynder grossisterne til at samle deres køb hos én producent, og nye producenter har derfor svært ved at komme ind på markedet. Årsbonusen stiller endvidere de store grossister uforholdsmæssigt bedre i konkurrencen end de små grossister. Det begrænser de mindre grossisters muligheder på markedet.

Afgørelsen er anket.

TV2's reklameregler (november)

Konkurrencerådet fandt, at TV2 havde misbrugt sin dominerende stilling ved at anvende konkurrencebegrænsende rabatter og vilkår for salg af tv-reklame.

Når TV2 sælger reklame, får annoncørerne progressive rabatter. Dvs. jo større årskøb af reklame, desto større procentvis rabat får annoncøren. Forskellene på rabatterne ved små og store køb lå langt ud over, hvad der kunne begrundes med forskelle i omkostninger. Derfor skete der en forskelsbehandling af mindre annoncører i forhold til de store. Annoncører, der købte mindst lige så meget

reklame som året før, fik herudover en ekstra rabat. Denne type rabatter tilskynderannoncørerne til at samle deres reklamebudgetter hos TV 2.

Herudover forbød TV2 videresalg af reklame. Dette forbud afskar kunder fra at handle med reklame. Det hindrede samtidig mindre kunder i at slå sig sammen og købe reklame med de store rabatter.

TV 2 er den dominerende udbyder af landsdækkende tv-reklamer på det danske marked. Konkurrenten TvDanmark havde klaget til Konkurrencestyrelsen over selskabets rabatter mv. for år 2000.

TV2 havde efter drøftelser med Konkurrencestyrelsen ændret sine rabatter for 2001. Prisforskellen for små og store annoncører var reduceret væsentligt, og annoncører fik ikke ekstra rabat ved at købe mindst lige så meget reklame som året før.

Konkurrencerådet pålagde herudover TV2 at ophæve forbudet mod videresalg af reklame.

Afgørelsen er anket.

11.5 AFGØRELSER, DER BÅDE VEDRØRER KONKURRENCEBEGRÆNSENDE AFTALER (§§ 6-10) OG MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING (§ 11)

Ulovlige konkurrencebegrænsninger på markedet for ortopædiske sko (februar)

Konkurrencerådet greb ind over for konkurrencebegrænsninger på markedet for ortopædiske sko. Branchen havde været i søgelyset i nogle måneder, og der blev i efteråret 1999 startet en undersøgelse af konkurrenceforholdene på markedet.

Markedets dominerende virksomhed, Sahva A/S, har eksklusivaftaler med 107 kommuner over hele landet. Aftalerne indeholder bl.a. en loyalitetsskabende bonus, som gør det svært for andre virksomheder at trænge ind på markedet.

En række kontrolundersøgelser i branchen i efteråret 1999 viste, at der blev udvekslet prislistes mellem konkurrenterne.

Der er i de seneste år afholdt en række kommunale udbud over leverancer af ortopædisk fodtøj.

Det er et overordnet hensyn på området, at brugerne frit skal kunne vælge leverandør. Hvis en kommune anvender udbudsformen, er vinderen af udbuddet derfor ikke sikret leverancerne. Udbud vil under disse omstændigheder ikke nødvendigvis fremme priskonkurrencen.

Det havde også vist sig at være praksis i branchen at indgå konsortieaftaler om fælles afgivelse af tilbud ved kommunale udbud. Sådanne konsortier er som udgangspunkt ulovlige, hvis de enkelte virksomheder selv kan løfte de opgaver, som udbuddene medfører.

Ved kontrolbesøgene blev der også beslaglagt materiale, der tyder på aftaler om priser og markedsdeling mellem virksomheder på markedet.

Det er styrelsens vurdering, at der er tilstrækkelige beviser til en bødesag mod de involverede virksomheder. Styrelsen har derfor oversendt sagen til anklagemyndigheden, der er ved at tage stilling til spørgsmålet.

Den danske Skodaimportørs kontrol af forhandlernes reservedelslager (juni)

Konkurrencerådet besluttede, at Pradan Auto Import ikke må foretage fysisk kontrol af Skodaforhandlernes reservedelslagre. Pradan Auto Import er den danske importør af Skodabiler og -reservedele.

Der var klaget over, at Pradan søgte at forhindre parallelimport af originale Skodareservedele.

Pradan kan lovligt kræve, at der i forbindelse med garantireparationer skal anvendes originale Skodareservedele, og at reservedelene skal være indkøbt hos Pradan, der står bag garantiordningen, eller en anden virksomhed inden for Skodas salgsnet.

Pradan kan også lovligt kræve, at der i forbindelse med almindelige reparationer skal anvendes reservedele, der kvalitetsmæssigt har samme standard som originale Skodareservedele.

Pradans praksis med at foretage fysisk kontrol af forhandlernes reservedelslagre var imidlertid et misbrug af dominerende stilling. Formålet med denne kontrol var at hindre, at forhandlerne køber parallelimporterede eller uoriginale reservedele, jf. beskrivelse af de betydelig konkurrenceproblemer på dette marked i kapitel 4.

Konkurrencerådet lagde vægt på Pradans dominerende stilling på markedet for Skodareservedele og Skodaforhandlernes afhængighedsforhold til importøren.

Konkurrencerådet pegede samtidig på, at Pradans interesser kan varetages på en mindre indgribende måde. Fx ved at Skodaforhandlerne skal kunne dokumentere, hvilke reservedele der er brugt ved det konkrete garantiarbejde, eller, hvis det er nødvendigt, ved at en uvildig sagkyndig gennemgår reservedelslageret.

Afgørelsen er anket.

LK A/S' grossistaftale (december)

Konkurrencerådet besluttede, at LK A/S' skulle ophæve dets konkurrencebegrænsende rabataftaler med grossister. I aftalerne indgik bestemmelser om mindstekøb samt rabatter knyttet til grossisternes forudbestilling hos LK.

Rabatterne begrænsede nye producenters adgang til markedet. De tilskyndede grossisterne til at samle og forudbestille deres samlede indkøb af stikkontakter hos LK. Krav om mindstekøb gjorde det vanskeligt for nye grossister at trænge ind på markedet og begrænsede derfor konkurrencen i grossistledet. LK skulle derfor ophæve disse bestemmelser.

LK producerer bl.a. elmateriel. Selskabet har en dominerende stilling på markedet for stikkontakter til boliger, kontorer mv. i Danmark. Der er betydelige konkurrenceproblemer på dette marked, jf. kapitel 3.

Afgørelsen er anket.

11.6 FUSIONSKONTROL (§ 12)

Den ændrede konkurrencelov trådte i kraft 1. oktober 2000 og indeholder bl.a. bestemmelser om fusionskontrol. I løbet af de første tre måneder med den nye lov blev 6 fusioner anmeldt til Konkurrencestyrelsen. Heraf blev 4 sager afgjort i 2000, jf. nedenfor. De sidste to sager - DONG's overtagelse af Naturgas Sjælland og oprettelsen af et Joint Venture mellem Carlsberg og det asiatiske Chang Beverage Company - var afgjort inden udløbet af februar 2001.

Fusionen mellem BG Bank og Danske Bank (november)

Konkurrencerådet godkendte fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark. Godkendelsen var betinget af, at Danske Bank gennemfører en række tilsagn. Uden disse tilsagn var der risiko for en forværring af konkurrencen.

Tilsagnene faldt i fire grupper. For det første reduceres Danske Banks indflydelse på infrastrukturen. Banken skal nedbringe sin aktieandel i både Københavns Fondsbørs og i Værdipapircentralen fra 25 pct. til 15 pct. og sin andel i PBS fra 44 pct. til 26 pct.

For det andet sikres de mindre pengeinstitutter og deres kunder adgang til den fælles infrastruktur til rimelige gebyrer. Der sættes fx loft over de gebyrer, andre pengeinstitutter skal betale, når deres kunder bruger Danske Banks hæveautomater. Og hvis markedet for betalingskort bliver frit, gælder et loft for de gebyrer, Danske Bank kan kræve af detailhandelen.

For det tredje bliver det nemmere for andre pengeinstitutter at få gode placeringer i gadebilledet. Når Danske Bank lukker filialer, får konkurrenterne mulighed for at byde på dem. Danske Bank opsiger også eneretsaftalen med Post Danmark om at bruge posthusene som filialer med virkning fra senest 2008.

For det fjerde forpligter Danske Bank sig til initiativer, der øger omsætningen og konkurrencen på værdipapirmarkederne

Tilsagnene betyder, at det ikke er sandsynligt, at fusionen gør det dyrere at være kunde i den finansielle sektor. Tilsagnene hindrer også, at Danske Bank „sætter sig“ på infrastrukturen.

Konkurrencerådet anbefalede herudover Folketinget at følge udviklingen og arbejde for, at sædvanerne i den finansielle sektor ændres, så handel med værdipapirer i videst mulige omfang gennemføres over handelssystemet på en godkendt børs.

Konkurrencerådet kom endelig med en række anbefalinger til Fondsrådet og Københavns Fondsbørs. Det anbefales her at træffe beslutninger, der i forlængelse af Danske Banks tilsagn kan fremme konkurrencen, når private handler med værdipapirer.

Carlsberg overtog schweizisk bryggeri (november)

Konkurrencestyrelsen godkendte, at Carlsberg overtog det schweiziske bryggeri Feldschlösschen Getränke Holding AG.

Bryggeriet producerer og distribuerer øl og læskedrikke til det schweiziske marked. Bryggeriet havde i 1999 en andel af det schweiziske ølmarked på 45 pct., 2.350 ansatte og en omsætning på 5,2 mia. kroner. Bryggeriet har ingen eksport til Danmark, og fusionen vil derfor ikke ændre Carlsbergs stilling på de danske markeder for øl og læskedrikke.

Fusionen godkendtes efter en speciel regel i den danske konkurrencelov. Denne regel giver virksomhederne mulighed for hurtigt, ubureaukratisk og i fortrolighed at få behandlet og godkendt en planlagt fusion. Den gælder dog kun, når det er klart, at fusionen ikke kan give konkurrenceproblemer. Konkurrencestyrelsen beslutter samtidig med godkendelsen, hvornår den offentliggøres.

Frederiksbergcentret fik nye ejere gennem fusion (november)

Konkurrencestyrelsen godkendte, at forsikringskoncernen Danica, som er en del af Danske Bank-koncernen, overtog 2/3 af Frederiksbergcentret. Den resterende tredjedel ejes af Lægernes Pensionskasse, og alle væsentlige afgørelser skal træffes i enighed mellem de to ejere.

Fusionen gav ikke Danica en dominerende stilling inden for udlejning af butiksljemål. Danica får kun en andel af markedet for udlejning af butiksljemål i hovedstaden på godt 10 pct.

Også denne fusion blev godkendt efter den hurtige procedure beskrevet ovenfor.

Fusionen mellem Orkla og Berlingske (december)

Konkurrencestyrelsen godkendte, at Orkla Media AS overtager 87 pct. af aktierne i Det Berlingske Officin A/S.

Orkla Media er en del af den norske koncern Orkla ASA, der bl.a. har aktiviteter inden for fødevarer, kemisk industri og ugeblade. Orkla Media omsætter på verdensplan for godt 3,3 mia. norske kr. om året.

Fusionen havde ingen direkte virkninger på de danske avis- og bladmarkeder, fordi Orkla ikke i forvejen havde nogen aktiviteter på disse markeder.

11.7 ØVRIGE AFGØRELSER MV. EFTER KONKURRENCELOVEN

Fusionen mellem MD Foods og Arla (januar)

På fusionstidspunktet var der ingen dansk fusionskontrol. Fusionen var ikke stor nok til automatisk at komme under EU's fusionskontrol. Erhvervsministeren havde mulighed for alligevel at sende den til Kommissionen, hvis den kunne få skadelige konsekvenser for konkurrencen.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse viste, at fusionens påvirkning af konkurrencesituationen på kort sigt var overskuelig. På længere sigt kunne der være tale om, at den potentielle konkurrence til MD Foods blev mindre. Ofte kan muligheden for, at konkurrenter træder ind på et marked, være en tilskyndelse til løbende effektiviseringer og produktforbedringer, som kommer forbrugerne til gode.

MD Foods gav imidlertid tilsagn om at frasælge Gredstedbro Mejeri. Det skal på overdragelsestidspunktet have en produktionskapacitet på mindst 40 mio. kg mælk om året. Samtidig fastholdtes styrelsens tidligere aftale med MD Foods om frasalg af et mejeri med en kapacitet på mindst 180 mio. kg mælk om året (se Konkurrenceredegørelse 2000). For begge mejerier var der aftalt en tidsplan og en procedure, der indebar, at varetagelsen af salget efter et tidspunkt overgår til en uafhængig formidler. Mejerierne skulle være funktionsdygtige og i god stand. Køberne skal godkendes af Konkurrencestyrelsen.

Konkurrencestyrelsen indstillede derfor til erhvervsministeren, at fusionen ikke skulle sende til vurdering i EU-Kommissionen.

Aftalen mellem Konkurrencestyrelsen og MD Foods blev indgået efter løbende drøftelser med det svenske Konkurrenceverk.

Bryggerigruppen overtog Albani (september)

Carlsberg gav i august 2000 tilbud på at overtage Albani, men knap en måned senere gav Bryggerigruppen et højere tilbud. Albanis bestyrelse anbefalede herefter aktionærene at modtage Bryggerigruppens købstilbud. Dermed blev det Bryggerigruppen, der overtog Albani.

Forinden det blev klart, hvem der overtog Albani, havde Konkurrencestyrelsen undersøgt de konkurrencemæssige konsekvenser, hvis Carlsberg havde overtaget Albani. Det var nødvendigt for at afklare, om styrelsen skulle indstille til erhvervsministeren, at overtagelsen skulle vurderes af EU. Styrelsens undersøgelse blev offentliggjort i en rapport.

Konkurrencestyrelsen anbefalede i rapporten at ændre på beskattningen af øl. Øl beskattes i Danmark efter fylde og ikke efter alkoholprocent, og skatteskalaen er inddelt i trin, der er nøje afstemt efter dansk ølbrygningstradition. Disse forhold bevirker tilsammen, at konkurrencen fra udenlandsk øl begrænses, idet importeret udenlandsk øl bliver relativt dyrere end det danske.

DSV's overtagelse af DFDS Dan Transport (november)

De S sammensluttede Vognmænd (DSV) overtog for 5,5 milliarder kr. DFDS Dan Transport Group A/S. Det nye DSV bliver en af nordens største transportvirksomheder.

Aftalen blev indgået den 30. september - minutter før de nye danske regler om fusionskontrol trådte i kraft. Konkurrencestyrelsen undersøgte aftalen og fandt konkurrencebegrænsende elementer. Parterne indvilgede i at ændre disse dele af aftalerne. Der var bl.a. tale om ophævelse af konkurrenceklausuler og præcisering af bestemmelser om minimumskøb.

Med ændringerne af aftalen er det styrelsens vurdering, at fusionen ikke begrænser konkurrencen. Tværtimod skabes en virksomhed, der har mulighed for at øge effektiviteten gennem stordriftsfordele.

11.8 AFGØRELSER EFTER BETALINGSMIDDELLOVEN

Konkurrencestyrelsen administrerer § 14, § 15 og § 16 i lov om visse betalingsmidler og har i henhold til disse bestemmelser truffet to afgørelser i 2000. Konkurrencestyrelsen er også sekretariat for betalingskortpanelet, der bl.a. skal følge udviklingen på betalingskortmarkedet og give sin vurdering af, om forudsætningerne for fuld og reel konkurrence er til stede.

Ingen gebyrer ved betaling med Dankort i taxier (marts)

Konkurrencestyrelsen fastslog, at taxivognmændene ikke må opkræve gebyr hos kunder, som betaler med betalingskort.

Ifølge betalingskortloven fra april 1999 må en betalingsmodtager (dvs. en forretning) opkræve gebyr af en kunde, der betaler med et betalingskort. Gebyret må dog ikke overstige det beløb, som forretningen betaler til udstederen af kortet (dvs. pengeinstituttet). Det betyder i praksis, at kortudstedere kun må kræve gebyr af forretninger ved e-handel.

For taxivognmændene betød det, at de ikke må opkræve det hidtidige gebyr ved betaling med bl.a. Dankort. De betaler nemlig ikke selv gebyr.

Sagen var rejst af Forbrugerrådet som en klage over tre taxiselskaber. De tre selskaber blev pålagt at ophøre med at opkræve gebyr. Samtidig bad Konkurrencestyrelsen Dansk Taxi Forbund om at orientere sine medlemmer om, at gebyrerne ikke lovligt kunne opkræves.

Afgørelsen er anket.

Lavere gebyr ved brug af Dankort på Internet (november)

PBS nedsatte gebyret for brug af Dankortet på Internettet. Det skete ved at reducere det såkaldte risikotillæg fra 0,15 pct. til 0,10 pct. af beløbet.

Siden april 1999 skal forretningerne betale gebyr til PBS, når der handles på Internettet med Dankort. Gebyret har udgjort 1,95 kr. pr. transaktion plus et risikotillæg på 0,15 pct. af beløbet. Gebyret begrundes med PBS' omkostninger til infrastrukturen til e-handel. Risikotillægget skal dække et evt. tab for PBS, hvis en forretning må lukke, og derfor ikke selv er i stand til at dække kortindehaveres krav mod forretningen.

Konkurrencestyrelsen undersøgte markedet og vurderede, at PBS' risiko for tab ved handel på nettet ikke er så stor som forudsat. PBS havde således frem til november 2000 kun haft et enkelt mindre tab på en Internet-forretning. PBS kan endvidere selv påvirke risikoen gennem aftalerne med Internet-forretningerne, fx gennem kreditvurdering eller sikkerhed for betaling.

Styrelsen forelagde undersøgelsen for PBS, som herefter reducerede risikotillægget til 0,10 pct. med virkning fra 1. december 2000.

11.9 OVERSIGT OVER AFGØRELSER AFGJORT AF STYRELSE OG RÅD I 2000

På de følgende sider listes de afgørelser, som Konkurrencerådet og Konkurrencestyrelsen i 2000 har truffet i henhold til konkurrenceloven. De enkelte sager omtales af pladshensyn forholdsvis summarisk. En mere fyldig omtale af de enkelte sager findes på styrelsens hjemmeside www.ks.dk under konkurrence/afgørelser i henhold til konkurrenceloven.

Omtalen er i det følgende overordnet systematiseret efter hhv. råds- og styrelsesafgørelser. Derudover efter om afgørelsen vedrører konkurrencebegrænsende aftaler (§§ 6-10), misbrug af dominerende stilling (§ 11), evt. en kombination heraf, eller om afgørelsen vedrører bestemmelserne om fusionskontrol (§ 12).

Råd:

§ 6-10

Aftale mellem Codan Forsikring og Ældre Sagen - Ikke-indgreb - se omtale (januar).

Annonceaftalen - Fritagelse, når bestemmelser om ensartede rabatter og ansvarsfraskrivelse ophæves (januar).

Apoteam A/S - „Apoteam-nyt“ - Selskabet skal tilbagekalde tilkendegivelser om leverandørvalg - se omtale (januar).

Zurich Forsikrings formidlingsaftale med Djurslands Bank - Ikke-indgreb, da aftalen ikke indeholder bestemmelser, der kan påvirke konkurrencen mærkbart (januar).

ALKAs aftale om kollektiv personsikring med Dansk Frisør og Kosmetiker Forbund - Ikke-indgreb, da aftalen ikke indeholder bestemmelser, der kan påvirke konkurrencen mærkbart (februar).

Danpos produktionsaftaler vedrørende slagtekyllinger - Fritagelse, da produktionsaftalerne skønnes at kunne styrke effektiviteten, og dette også kommer forbrugerne til gode (februar).

Noteringssamarbejde i fjerkræbranchen - Samarbejdet ophæves - se omtale (februar).

STAR PIPE A/S' klage over Løgstør Rør - Klagen afvises, da der er tale om en underleveranceaftale, som falder uden for forbudet i konkurrencelovens § 6 (februar).

Statoils kæde-, forpagtnings- og forhandleraftaler - Kædeaftalerne fritages med undtagelse af en bestemmelse om begrænsning i kædedeltagernes valg af leverandør, der påbydes ophævet. Forpagtnings- og forhandleraftalerne er omfattet af gruppefritagelsen for eksklusive købsaftaler (februar).

Aftale mellem Marius Pedersen A/S og Renovation & Miljø Holding ApS - Omfattet af bagatelreglerne - se omtale (februar).

ALKA's aftaler med SID - Ikke-indgreb, da aftalen ikke indeholder bestemmelser, der kan påvirke konkurrencen mærkbart (marts).

Bedømmelsesforeningens vedtægter - Vedtægterne er omfattet af gruppefritagelsen for kategorier af aftaler mv. på forsikringsområdet og dermed undtaget fra forbudet i konkurrencelovens § 6 (marts).

BYG's kalkulationsvejledning til brug for beregning af mesterpriser - Ikke-indgreb, da vejledningen ikke medvirker til at uniformere medlemmernes priser (marts).

BYG's vejledende bruttoavancetillæg til brug for regningsarbejde - Skal ophæves - se omtale (marts).

Favørs lagerhotelaftale - Fritagelse, da de omkostningsbetingede rabatter og bonusordninger findes at opfylde betingelserne for en individuel fritagelse (marts).

Bogbranchens samhandelsregler mv. - Fritagelse på vilkår - se omtale (april). Et af vilkårene ophæves af ankenævnet.

DLG's vedtægter - Ikke-indgreb på betingelse af, at udtrædelsesvarsel og kapitalbindingsperiode forkortes (april).

Fortegnelse over individuelle risikoforøgelser - Fortegnelsen skal ophæves, da fortegnelsen begrænser konkurrencen. Det er ikke nødvendigt at udveksle oplysninger om procentvise forhøjelser af bruttopræmier for de omhandlede gruppe-livsordninger (april).

Bindende priser for taxikørsel i Sønderjyllands Amt - De bindende priser skal ophæves - se omtale (april). Stadfæstet af ankenævnet, men indbragt for landsretten.

Konkurrenceklausul i aftale om Danske Trælasts køb af C. Stürup & Co. - Fritagelse på vilkår - se omtale (april). Hjemvist af ankenævnet.

Kædesamarbejdet i Inbogulve - Fritagelse, hvis bestemmelser om forbud mod deltagelse i konkurrerende virksomhed samt forbud mod videresalg af varer købt i foreningen ophæves (maj).

Tryg-Baltica og Købstædernes almindelige Brandforsikring - Samarbejdsaftalen skal ophæves - se omtale (maj).

Odder Barnevognsfabriks forhandlerbetingelser - Ikke-indgreb hvis bonussens kundebinding mindskes, og det ikke er en forudsætning for bonusudbetaling, at forhandleren fortsat er kunde på udbetalingstidspunktet for bonussen (maj).

Aftale mellem Topdanmark og Praktiserende Arkitekters Råd - Ikke-indgreb hvis bestemmelser, der begrænser andre forsikringsselskabers muligheder for at tilbyde medlemmerne tegning af ansvarsforsikringer, ophæves (maj). Anket.

Adgangsvilkår til Finansrådets aftaler om betalingsformidling - Ikke-indgreb, da kriterierne for deltagelse er formuleret skriftligt, er åbent tilgængelige og ikke-diskriminerende (juni).

Eleftersyn på landbrugsejendomme - Fritagelse på vilkår - se omtale (juni).

Modtagelse og afregning af indbetalingskort fra det fælles indbetalingssystem og giroindbetalingskort - Fritagelse hvis bestemmelsen om, at der skal cleares og bogføres 2 dage efter indbetaling har fundet sted, ophæves (juni).

Aftale mellem Århus Renholdningsselskab og Århus Kommune - Fritagelse - se omtale (juni).

EjendomsAvisens annonceaftaler - En række aftalevilkår skal ophæves - se omtale (juni).

Kontrakt mellem RKI Kreditinformation A/S og Advokaternes Serviceselskab A/S - Kontrakten skal ophæves - se omtale (juni).

Matas' vedtægter - Vedtægterne er omfattet af gruppefritagelsen for kædeaftaler, efter at 5 bestemmelser ophæves, nemlig: forbud mod at drive konkurrerende virksomhed inden for personlig pleje eller helsekost, forbud mod at videresælge varer indkøbt gennem Matas, pligt til at tilbyde Matas at overtage lejemaal, krav om 3 års sammenhængende fuldtidsskæftigelse i en Matas-forretning og center-prioriteringsreglen (juni). Anket.

Retshjælpsforsikringen - Aftalen er omfattet af gruppefritagelsen for visse kategorier af aftaler m.v. på forsikringsområdet, efter at bestemmelser om maksimumsdækning og selvrisiko er ophævet (juni).

Overenskomst mellem Århus Stiftstidende og Jyllands-Posten - Aftalen skal ophæves - se omtale (juni).

A/S De Forenede Teglværker - Aftalen skal ophæves - se omtale (august).

Prissamarbejde blandt kørelærere i Århus - Skal ophæves - se omtale (august).

Danske Fysioterapeuters prisregulering - Skal ophæves - se omtale (september).

Interflora-Danmarks kædesamarbejde - Fritagelse med undtagelse af bestemmelser om minimumspris og - levering, som påbydes ophævet (september). Anket.

Joint venture mellem Post Danmark og Posten AB - Fritagelse hvis bestemmelse om, at de to moderselskaber deler overskuddet af salget af tjenesteydelser til tredjemænd, ophæves (september). Anket.

Billetformidling på Internettet - Fritagelse på vilkår - se omtale (november). Anket.

§ 11

Prisforskel på coatede engangskatetre - Klagen afvises - se omtale (januar).

Klage over afslag på clearingaftale med Dantaxi - Påbud om at klare taxiboner fra Dantaxi - se omtale (april). Stadfæstet af ankenævnet.

Viterra Energy Service' vilkår for salg af varmfordelingsmalere - Påbud til Viterra - se omtale (maj). Stadfæstet af ankenævnet.

Bryggeriet Vestfyens klage over Carlsberg - Klagen afvist - se omtale (juni).

Knud Wexøe A/S' reviderede vilkår for leverancer af kabelkanaler - Ikke-indgreb da de nye vilkår ikke indebærer en sådan skadelig konkurrencebegrænsning, at der vil være tale om et misbrug af dominerende stilling (august).

Samhandelsaftaler for plastrør - Bestemmelser i samhandelsaftaler skal ophæves - se omtale (september). Anket.

TV2's priser og betingelser - Påbud til TV2 - se omtale (november). Anket.

Afgørelser, der samtidig vedrører §§ 6-10 og 11

Konkurrencebegrænsninger på markedet for ortopædiske sko - Påbud til Sahva A/S - se omtale (februar).

Europæiske Rejseforsikrings aftaler med rejsebureauerne - Ikke-indgreb da aftalerne ikke hindrer rejsebureauerne i samtidigt at formidle rejseforsikringer fra andre konkurrerende forsikringselskaber (juni).

Tagte Winthers klage over Pradan Auto Import - Påbud til Pradan Auto Import - se omtale (juni). Anket.

LK A/S' grossistaftaler - Påbud til LK A/S - se omtale (december). Anket.

§ 12

Fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark - Godkendt på vilkår - se omtale (november).

Øvrige afgørelser mv.

Tele Danmarks maksimalpriser for år 2001 og 2002 - Rådet udtaler til Telestyrelsen, at Tele Danmarks forslag til maksimalpriser ikke på det foreliggende grundlag er konkurrenceforvridende eller på anden måde er i strid med konkurrence-loven (august).

Miljø- og energiministerens forslag til ændring af miljøbeskyttelsesloven - Rådet afgav høringssvar til Miljøstyrelsen - se omtale (december).

Styrelse:

§ 2

Klage over Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikrings bidragsfastsættelse - Klagen afvises, idet Socialministeriet bekræfter, at konkurrencebegrænsningen er en direkte eller nødvendig følge af lov om sikring mod følger af arbejdsskader (februar).

Klage over Viborg Kommune om udsættelse af brandvagt - Klagen afvises, idet krav om brandvagt er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering (april).

Aftale om tolkebistand mellem Nordjyllands Amt og Dansk Flygtningehjælp - Styrelsen rettede henvendelse til amtet og påpegede, at aftalen havde konkurrencebegrænsende virkninger, hvorefter amtet ændrede praksis - se omtale (maj).

Afvisning af at genoptage tidligere klagesag over daka a.m.b.a. - Sagen afvist, da der ikke var nye oplysninger i sagen (maj).

Klage over manglende adgang til at blive optaget på Sundhedsministeriets ventetidsinformation - Der er ikke konkurrencebegrænsende elementer i kriterierne for optagelse på ventetidsinformation (august).

Aftale mellem Post Danmark og BG Bank - Ikke-indgreb, da Trafikministeriet har afgjort, at 3 konkurrencebegrænsende bestemmelser er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering - Aftalen indeholder herudover ikke konkurrencebegrænsende elementer (august).

Post Danmarks ordning for postopkrævninger - Klagen afvises, idet prisforskellene er begrundet i højere omkostninger (september).

Anmeldelse af vedtægterne for affaldsbehandlingsselskabet I/S RenoNord - Vedtægterne indeholder konkurrencebegrænsende elementer, men det fælleskommunale selskab anser konkurrencebegrænsningerne for at være en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering (november).

Formidling af døvetolkning i Nordjyllands Amt - Arbejdsmarkedsstyrelsen oplyser, at konkurrencebegrænsningen er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Herefter retter Konkurrencestyrelsen henvendelse til Arbejdsmarkedsstyrelsen og gør opmærksom på, at der i sagen foreligger en unødvendig konkurrencebegrænsning (november).

Kliniske tandteknikers adgang til at virke inden for omsorgstandplejen - Styrelsen skriver til samtlige kommuner og henstiller, at alle behandlere, der opfylder saglige og objektive krav, bør kunne indgå aftale med kommunen om at virke inden for omsorgstandplejen - se omtale (november).

§§ 6-10

Henvendelse om eksistensen af aftaler blandt advokater og ejendomsformidlere i Horsens-området - Styrelsens undersøgelser påviser ikke, at der foreligger aftaler i strid med forbudet i § 6 (januar).

Henvendelse om Zealand Care A/S - Sagen afsluttes, da der ikke er tegn på, at selskabet har indgået konkurrencebegrænsende aftaler, eller at selskabet er dominerende (januar).

Klage over Udenrigsministeriets aftale med Kraks Forlag - Klagen afvises, da aftalen er indgået efter udbud, og der ikke er anledning til at antage, at aftalen strider mod forbudet i § 6 (januar).

Nye kædeaftaler for Spar og Super Spar - Fritagelse, da de stort set er identiske med tidligere godkendte aftaler (januar).

Samtrafikaftale mellem Sonofon og Mobilix - Styrelsen meddeler i en bindende udtalelse Telestyrelsen, at en bestemmelse om samtaksring, hvorefter slutbrugertaksten ved opkald mellem de to teleselskaber ikke måtte være højere end ved opkald til Tele Danmark, er i strid med forbudet i § 6. Telestyrelsen meddeler parterne, at bestemmelsen skal ophæves (januar).

Vedtægterne for Aarhusegnens Grovwareforening - Vedtægterne er omfattet af § 5 om koncerninterne aftaler og derfor undtaget fra bestemmelserne om konkurrencebegrænsende aftaler (januar)

Zurichs aftaler om formidling af private livs- og skadesforsikringer - Ikke-indgreb da aftalerne ikke har en sådan markedspåvirkning, at de er omfattet af forbudet i § 6 (februar).

BRFkredits aftaler med Dronninglund Sparekasse, Tønder Bank og Alm. Brand Bank - Ikke indgreb idet aftalerne ikke indeholder bestemmelser om mestbegunstigelse, eksklusivitet eller andre konkurrencebegrænsninger (februar).

Codans forsikringsaftaler med 4 interesseorganisationer - Ikke-indgreb da aftalerne er frivillige og ikke indeholder mestbegunstigelsesklausuler (februar).

Henvendelse vedr. advokaters påståede chikane af ejendomsmæglere - Sagen afsluttes, da aftalen mellem advokaterne er omfattet af bagatelreglerne i § 7 (februar).

Ikast Kommunes lejekontrakt med Telia Mobile - Ikke-indgreb da aftalens opsigelsesbestemmelser svarer til Konkurrencerådets udstukne praksis, og der i øvrigt ikke er bestemmelser i strid med forbudet i § 6 (februar).

Klage over deltagergebyr i løb over Øresundsbroen - Klagen afvises, da arrangørerne ikke har en dominerende stilling, og der ikke ses at være indgået aftaler i strid med forbudet i § 6 (februar).

Klage over nægtelse af forhandlingsret til Steinway & Sons flygler/pianoer - Klagen afvises, idet forholdet er omfattet af gruppefritagelsen for eneforhandling (februar).

Klage over Unikredits anvendelse af DanBoligmæglere ved værdiansættelse af ejendomme - Klagen afvises, da Unikredit ikke er dominerende på markedet, og der desuden efter det oplyste ikke er aftaler i strid med forbudet i § 6 (februar).

Rettigheder til visning af videotrailere i biografteater - Dansk Reklame Film meddeler, at selskabet har tilbagekaldt sin eneret til visning af videotrailere i biografteaterets foyerer. Dette tager styrelsen til efterretning (februar).

Salgs- og leveringsbestemmelser for industrilakerere i BYG - Ikke-indgreb da bestemmelserne er frivillige og ikke indeholder bestemmelser om faste priser, rabatter eller betalingsbetingelser (februar).

Standardaftale for ejendomsadministration - Fritagelse hvis tre bestemmelser om hhv. honorarregulering, betalingsbetingelser og tilgang af nye kunder ophæves (februar).

Anmeldelse af BRFKredit-aftalekomplekset - Aftalerne får hhv. fritagelse/ikke-indgreb hvis en række konkurrencebegrænsende bestemmelser ophæves (marts).

Danmarks Apotekerforenings kreditformidlingsaftale med Den Danske Bank - Ikke-indgreb da aftalen er ikke-eksklusiv og ikke indeholder andre bestemmelser i strid med forbudet i § 6 (marts).

Familiens Basisforsikring nr. 2 - Ikke-indgreb da anvendelse af ordningen er frivillig, og da prisfastsættelsen sker i de enkelte selskaber (marts).

Berendsen Textil Service aftaler med Frederiksborg Amt - Fritagelse da bestemmelse om købsforpligtelse ikke går længere end nødvendigt (marts)

Klage over Premium Pet Products' forbud mod anvendelse af rabatter - Klagen afvises, da rabatorordningen ikke har en sådan markedspåvirkning, at den falder ind under forbudet i § 6 (marts).

Tele Danmarks service provision aftale med debitel - Ikke-indgreb da konkurrencebegrænsende bestemmelse om 3 års uopsigeligheud løb 1. maj 2000 (marts).

Samarbejdsaftale mellem Copy-Dan, Båndkopi og BAO - Ikke-indgreb da aftalens bestemmelser alene forvalter ophavsretslovens bestemmelser om opkrævning af vederlag mv. (marts).

Samarbejdsaftaler mellem Tele Danmark og DanaData - Ikke-indgreb da den ene aftale falder under Kommissionens meddelelse om accessoriske begrænsninger, og den anden ikke indeholder bestemmelser om eksklusivitet eller andre bestemmelser i strid med forbudet i § 6 (marts).

Samarbejdsaftale mellem Zurich Forsikring og Dansk VVS Installatør Forening - Ikke-indgreb da aftalerne er frivillige, ikke-eksklusive og endvidere ikke har en sådan markedspåvirkning, at de er i strid med forbudet i § 6 (marts).

Danicas aftaler om pensions- og skadesforsikringer - Ikke indgreb da aftalerne er frivillige og endvidere ikke indeholder bestemmelser om mestbegunstigelse mv. (april).

ALKAs aftaler med en række fagforbund - Ikke-indgreb da aftalerne er frivillige, ikke-eksklusive og endvidere ikke har en sådan markedspåvirkning, at de er omfattet af forbudet i § 6 (april).

Betingelserne for at se 3+ i Hjørring - Styrelsen meddeler klager, at man ikke vil foretage sig yderligere, før det er afgjort, om tvisten kan løses af Ophavsretslicensnævnet (april).

BRFkredits aftaler med Jyske Bank - Ikke-indgreb da aftalerne ikke indeholder bestemmelser om mestbegunstigelse eller eksklusivitet og endvidere ikke har en sådan markedspåvirkning, at de er i strid med forbudet i § 6 (april).

Familielandbrugets Forsikringsprogram - Ikke-indgreb da aftalen er frivillig og har en ringe markedspåvirkning (april).

Foreningen Sønderjyllands Amts Patientbefordring - Styrelsen udtrykker over for amtet betænkelighed ved, at stort set alle bevillingshavere slår sig sammen og afgiver bud på opgaven og anbefaler, at amtet organiserer fremtidige udbud således, at lignende konsortier besværliggøres (april).

ALKAs aftaler om formidling af forsikringer - Ikke-indgreb da aftalerne ikke har en sådan markedspåvirkning, at de falder ind under forbudet i § 6 (april).

Melderegler for FAV, FLK og Jermer - Ikke-indgreb da reglerne er tilpasset Konkurrencerådets afgørelse og Konkurrenceankenævnets stadfæstelse vedr. ELFOs tilsvarende regler (april).

Klage over Scandlines' færgedrift mellem Fanø og Esbjerg - Klagen afvises, da Scandlines benytter de samme takster over for alle erhvervsdrivende, uafhængigt af om de kommer fra Fanø eller ej (april).

To vedtagelser i Foreningen for Lak- og Farveindustri - Ikke-indgreb da vedtagelserne er tilpasset Konkurrencerådets afgørelse og Konkurrenceankenævnets stadfæstelse vedr. de tidligere regler (april).

Påbud til Danske Entreprenører om ophævelse af Regler for regningsarbejde - Reglerne skal ophæves, da de begrænser konkurrencen ved at normere avancer og generelle omkostninger (april).

Skafor Sikringskatalog I og II og Skafor vejledning 213 - Sikringskatalog I og II er omfattet af EU-gruppefritagelsen på forsikringsområdet. Vejledning 213 fritages, da betingelserne herfor er til stede (april).

Struer Fjerkræslagteris produktionsaftaler vedrørende slagtekyllinger - Fritagelse da aftalerne skønnes at kunne forbedre effektiviteten, og dette også kommer forbrugerne til gode (april).

Konkurrenceklausul i Scandlines aftaler med godsvognmænd - Bestemmelser, som er omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6, er ophævet. Derfor intet påbud (april).

Tog/fly-samarbejdet mellem SAS og DSB - Parterne skal ikke idømmes bøde pga. for sen anmeldelse, idet forsinkelsen ikke er sket forsætligt eller groft uagtsonmt (april).

Aftaler om overførsler af pensioner - Ikke-indgreb da aftalerne ikke pålægger pensionsinstitutterne begrænsninger, der har en sådan markedspåvirkning, at de er omfattet af forbudet i § 6 (maj).

Aftale om SuperGros' overtagelse af SuperIndkøb skal ikke anmeldes i sin nuværende form - Styrelsen vurderer efter en henvendelse fra Dagrofa, at aftalen ikke er omfattet af forbudet i § 6 og derfor ikke i den nuværende formulering skal anmeldes (maj).

Forsikringselskabets Allianz' gruppeaftaler - Ikke-indgreb da aftalerne er frivillige (maj).

Aktionæroverenskomst om oprettelse af SuperGros - Ikke-indgreb da tidsbegrænset konkurrenceklausul er accessorisk (maj).

Danbørs - Genbrugsselskabet Danbørs skal ophæve eksklusivitetsbestemmelse, der forpligter leverandørerne til at levere hele affaldsmængden til Danbørs samt at opsiges eksisterende aftaler med Danbørs' konkurrenter. Bødespørgsmalet vedr. manglende anmeldelse vil blive taget op senere (maj).

Danones aftale med MD Foods er ophævet - Styrelsen tager til efterretning, at aftalen er ophørt efter Arla Foods overtagelse af Kløver Mælk i 1999, og anmeldelsessagen bortfalder herefter (maj).

Rammeaftale mellem Hærens Materielkommando og Danmarks Apoterkerforening vedr. levering af medicin - Ikke-indgreb da aftalen ikke udgør en sådan markedspåvirkning, at der er tale om en begrænsning i konkurrencen (maj).

Landboforeningernes Gruppepension - Ikke-indgreb da aftalen er frivillig og endvidere ikke har en sådan markedspåvirkning, at den falder ind under forbudet i § 6 (maj).

Praksis ved overførsler af gruppelivsforsikringer - Ikke-indgreb da aftalerne ikke pålægger selskaberne begrænsninger, der er omfattet af forbudet i § 6 (maj).

Påstand om at handelsskoler har aftalt priser for indtægtsdækkede kurser - Sagen afsluttes, da der ikke foreligger beviser for en prisaftale, men styrelsen påpeger over for handelsskolerne, at deltagerbetaling skal fastsættes ud fra egne omkostninger (maj).

Samordnet praksis om priser på råtræ ophørt - Med bortfaldet af aftale mellem Dansk Skovforening og Danske Træindustrier, jf. Konkurrencerådets afgørelse og ankenævnets stadfæstelse (1999), er den samordnede praksis, som var anmeldt af Skov- og Naturstyrelsen, ophørt (maj).

Tele Danmark Kabel TV's aftale med Pay Per View Danmark om forhandling af tv-program - Aftalen bortfaldet da Pay Per View kanalen efter aftale mellem parterne blev taget af skærmen 3. marts 2000 (maj).

AB 92 og ABT 93 - Ikke-indgreb da aftalerne efter en samlet vurdering ikke er konkurrencebegrænsende, idet bestemmelserne udgør nødvendige rammebetingelser for et effektivt fungerende marked, og da de har karakter af generelle „færdselsregler“ (juni).

Go-Cards aftaler med cafeer og biblioteker - Ikke-indgreb da konkurrenceklausul og bestemmelser om eksklusivitet efter drøftelse med styrelsen ophæves (juni).

Energimærkningsordning til ruder og vinduer er ikke konkurrencebegrænsende - Styrelsen meddeler efter en foreløbig vurdering, at aftalen ikke indeholder konkurrencebegrænsende bestemmelser, idet deltagelse i ordningen foregår på lige, objektive og saglige vilkår (juni).

Klage fra Parfume Direct over E. Sæther - Styrelsen afviser at foretage sig yderligere, da vilkårene for at opnå levering gennem Sæthers selektive distributivsystem nu er klarlagt (juni).

Ny annonceaftale efterlever rådets påbud - Styrelsen meddeler Danske Dagblades Forening, at man med den nye aftale anser rådets påbud af 26. januar 2000 for efterkommet (juni).

Skafors vejledning om bygningsvurdering - Ikke-indgreb da vejledningen ikke har direkte indflydelse på den endelige præmieberegning (juni).

Tele Danmarks aftaler med Canal Digital Danmark og Canal+ Investments vedrørende salg af dekodere mv. og distribution af filmkanaler - Styrelsen anser sagen for afsluttet, da aftalerne er ophævet og erstattet af en anden aftale, som vil blive anmeldt til EU-Kommissionen (juni).

Tele Danmarks aftale med Canal+ Investments vedrørende distribution af filmkanaler - Ikke-indgreb da aftalen ikke normerer eller fastlåser konkurrencen eller begrænser potentielle konkurrenters muligheder på markedet (juni).

Tele Danmark Kabel TV's aftale vedrørende forhandling af tv-programmet DK4 - Styrelsen anser sagen for afsluttet, da aftalen er bortfaldet (juni).

Tiltrædelsesdokument vedrørende dokumentløs clearing og aftale om konti med check og/eller Dankort - Ikke-indgreb da aftalerne er åbne og ikke indeholder bestemmelser om eksklusivitet eller mestbegunstigelse (juni).

Vedtægter og anpartsoverenskomst for Broiler Breeder Supply - Fritages da de ikke pålægger parterne begrænsninger udover, hvad der er nødvendigt for at bekæmpe salmonella (juni).

Vedtægterne for 26 bestillingskontorer - Bestillingskontorerne skal ophæve bestemmelse om, at bevillingshavere har pligt til at overholde de af ledelsen fastsatte takster og gebyrer - se også omtale af rådets afgørelse fra april i sagen om Sønderborg Taxi (juni).

DANÆGs vedtægter - Vedtægterne falder ind under bestemmelserne i bkg. 1029 om koncerninterne aftaler og er dermed i henhold til konkurrencelovens § 5 undtaget fra konkurrencelovens kap. 2 (juni).

Aftale mellem Køge Egnens Renseanlæg og SC Technology Danmark - Ikke-indgreb da aftalen ikke har en sådan markedspåvirkning, at den falder ind under forbudet i § 6 (august).

Aftaler om Dansk Total Underholdning - Ikke-indgreb da bestemmelser om eksklusivt køb i aftalen er ophævet (august).

Anmeldelse af DanBoligs franchiseaftale - Aftalen er i overensstemmelse med gruppefritagelsen for franchiseaftaler, hvis en bestemmelse om etik over for nabomæglere ved særtilbud ændres (august).

Grohes samhandelsaftaler med vvs-grossister - Ikke-indgreb da aftalerne ikke indeholder bestemmelser om eksklusivitet, købsforpligtelser eller salgspriser (august).

Forbud mod mindstelejepriser på videogrammer - DSV Entertainment skal ophæve bestemmelser om, at videoudlejere skal overholde en vejledende mindstepris for udlejning af premierefilm (august). Stadfæstet af ankenævnet.

Revideret fortegnelse over individuelle risikoforøgelse - Fritages da fortegnelsen er ændret i overensstemmelse med rådets afgørelse fra april 2000 (august).

Air/rail aftale mellem DSB og BARD - Ikke-indgreb da aftalen er ikke-eksklusiv og ikke indeholder andre konkurrencebegrænsende bestemmelser (august).

Den Danske Landinspektørforenings vedtægt for landinspektørvirksomhed og kollgiale vedtægt samt regler for praktiserende landinspektørers henvendelse til offentligheden - Ikke-indgreb da aftalerne efter konsultation med sty-

relsen ændres, og bestemmelser om begrænsninger i reklameringsret og prisfastsættelse ophæves (august).

Samarbejdsaftale mellem DSB og Bornholmstrafikken - Ikke-indgreb da aftalen er ikke-eksklusiv og ikke indeholder andre konkurrencebegrænsende bestemmelser (august).

Klage fra Køge Kommune over tilbudskoordination - Klagen afvist, da styrelsen ikke fandt påstanden tilstrækkeligt dokumenteret. Styrelsen anbefalede endvidere kommunen at ophæve det lokale taxibestillingskontors monopol samt at gøre det attraktivt for udenbys bestillingskontorer og busselskaber at byde på opgaven ved næste udbudsrunde (august).

KOIFONs vedtægter med dertil hørende driftsregulativ - Ikke-indgreb hvis et opsigelsesvarsel forkortes, da aftalerne herefter alene forvalter ophavsretslovens bestemmelser om opkrævning og fordeling af vederlag (august).

Leveringsbetingelser for industrigas - Styrelsen tager til efterretning, at producenterne af industrigas ændrer deres leveringsbetingelser i overensstemmelse med gruppefritagelsen for vertikale aftaler (august).

Roamingaftale mellem SONOFON og Mobilix - Ikke-indgreb da aftalen ikke indeholder vilkår om eksklusivitet eller mindstekøb, og da aftalen i øvrigt er i overensstemmelse med Konkurrencerådets anvisninger vedr. roamingaftaler (august).

Salgs og leveringsbetingelser for industristyresystemer - Fritages hvis en række bestemmelser om prisregulering, morarenter, forsinkelse, mangler og produktansvar, der uniformerede konkurrencen, ophæves (august).

Overdragelse af Rynkeby Foods og Kolding Most & Frugtsaft - Ikke-indgreb da konkurrenceklausulerne i aftalen anses for at være nødvendige, accessoriske begrænsninger (august).

Aftale om boligannoncer i Herning Folkeblad - Styrelsen meddeler - med henvisning til Konkurrenceankenævnets kendelse i en lignende sag fra Aalborg - at man ikke agter at foretage sig videre, da aftalen næppe kan påvises at have en mærkbar påvirkning af konkurrencen (september).

Aftale om markedsføring af tobak mellem tobaksindustrien og Sundhedsministeriet - Ikke-indsigelse da aftalen alene indeholder generelle markedsføringsbestemmelser (september).

Almindelige salgs- og leveringsbetingelser mellem Rørforeningen, Dansk VVS og Dansk Smedemesterforening - Fritagelse hvis bestemmelser om returret, forsinkelser og mangler ophæves, da bestemmelserne medfører en forringelse af køber stilling og en uniformering af et sekundært konkurrenceparameter (september).

Unikredits vurderingsaftaler - Ikke-indsigelse da aftalerne ikke indeholder konkurrencebegrænsende bestemmelser (september).

Danske Entreprenørers love - Ikke-indsigelse da lovene ikke indeholder begrænsninger, der i sig selv er konkurrencebegrænsende (september).

Klage over Dansk Ejendomsmæglerforening - Klagen afvises delvist, idet et af de påklagede forhold allerede er løst ved en vedtægtsændring, mens styrelsen ikke finder anledning til at gribe ind over for det andet forhold (september).

Konkurrenceklausul i forbindelse med overdragelse af et FAMA-presseanlæg - Ikke-indsigelse da aftalen ikke begrænser købers adgang til at konkurrere på markedet (september).

Aftale om Nestlé Danmarks overtagelse af Frederiksborg Is - Konkurrenceklausulerne skal forkortes til to år, da der kun er overdraget know-how og ikke goodwill (september).

PP Mester Malings kædeaftale med malermesterejede farvehandlere - Ikke-indsigelse da aftalens bestemmelser om leverandørvalg, udtrædelse, markedsføring og øvrige bestemmelser ikke er omfattet af forbudet i § 6 (september).

Sportgoods' forhandlerantagelsesbetingelser - Antagelsesbetingelserne er omfattet af gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis (september).

Vedtægter og idégrundlag for Flügger farver kæden - Aftalerne er omfattet af gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis (september).

Aftale mellem Mega-Buy Gruppen og SaniScan - Ikke-indgreb da aftalen vedrører generelle samhandelsforhold herunder rabatter, der ikke er omfattet af forbudet i § 6 (november).

Aftale om deltagelse i sumclearingen og afviklingen heraf - Ikke-indgreb da kravene til deltagelse gælder for alle og er ikke-diskriminerende (november).

Aftale om levering af halm - Ikke-indgreb da aftalerne ikke har en sådan markedspåvirkning, at de er omfattet af forbudet i § 6 (november).

Aftalekompleks mellem Hovedstadsregionens Naturgas (HNG) og 24 VVS-installatører under DGS - Fritagelse hvis en klausul, der vedrører priser uden for det vertikale forhold mellem HNG og DGS, ophæves (november).

Almindelige betingelser for leje af lift m.m. - Afslag på fritagelse, da leje-betingelserne medfører en uniformering af sekundære konkurrenceparametre og forringer lejers stilling (november).

Almindelige betingelser for leje af mobilkraner - Afslag på fritagelse, da leje-betingelserne medfører en uniformering af sekundære konkurrenceparametre og forringer lejers stilling (november).

Danske Mejeriers Fællesindkøbs vedtægter - Ikke-indgreb da medlemmerne ikke er underlagt købspligt og kan udtræde med 6 måneders varsel, og da vedtægterne i øvrigt ikke indeholder forhold omfattet af forbudet i § 6 (november).

S. Dyrup & Co. almindelige salgs- og leveringsbetingelser - Ikke-indgreb da aftalerne ikke indeholder bestemmelser, der falder ind under forbudet i § 6 (november).

Aftale om levering af Pokal øl mellem Carlsberg og FDB - Fritagelse idet aftalen skønnes at fremme effektiviteten og ikke går videre end nødvendigt (november).

Aftale om overførsel af særlige indlånskonti mv. mellem pengeinstitutter - Ikke-indgreb da aftalen ikke indeholder bestemmelser, der begrænser deltagerens eller tredjemands konkurrencemuligheder mærkbart (november).

Finansrådets generelle overførselsoverenskomst - Ikke-indgreb da aftalen ikke indeholder konkurrencebegrænsende elementer (november).

ECCO Danmark's forhandleraftaler - Forhandleraftalerne er omfattet af gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis (november).

Danish Crowns vedtægtsændring - Klagen afvises, da kapitalbinding er sket efter faste retningslinier og over for samtlige andelshavere og i øvrigt ikke er konkurrencebegrænsende (november).

Dansk VVS og ELFO's beslutning om samtidigt at orientere medlemmerne om organisationernes fortolkning af faktureringsreglerne - Ikke-indgreb da aftalen ikke begrænser de to organisationers medlemmers - eller tredjemands - adgang til selvstændigt at træffe beslutninger (november).

Aftale vedrørende foder til kvæg (aflatoxin) - Ikke-indgreb da aftalerne ikke indeholder bestemmelser, der falder ind under forbudet i § 6 (november).

Handlingsplan for bekæmpelse af salmonella i slagtekyllingeproduktionen - Ikke-indgreb da handlingsplanen ikke indeholder bestemmelser, der begrænser adgangen til markedet (november).

Distributionsaftaler mellem konkurrenter - Ikke-indgreb da aftalerne ikke indeholder forhold, som falder ind under forbudet i § 6 (november).

Regelsæt for kontrol af foder til slagtekyllinger og brancheaftale - Ikke-indgreb da Dansk Slagtefjerkræ's regelsæt og brancheaftale ikke falder ind under forbudet i § 6 (november).

Vedtægterne for Danske Andelsejede Kødfoderfabrikker - Ikke-indgreb da foreningens vedtægter ikke falder ind under forbudet i § 6 (november).

Jyske Byggecentre-samarbejdet - Samarbejdet opfylder betingelserne i § 7, stk. 1 (bagatelgrænsen) og falder derfor ikke ind under forbudet i § 6 (november).

Klage over ECCO's leveringsnægtelse til skobutik - Klagen afvist, da klageren ikke opfyldte rimelige betingelser i standardforhandleraftalen vedr. vareeksponering og minimumskøb (november).

Klage over Forbrugerrådet og Advokatsamfundets samarbejde om www.bolig-handel.dk - Ikke-indgreb da samarbejdet ikke udgør en konkurrencebegrænsning, bl.a. fordi det ikke er eksklusivt (november).

Leveringsaftale i forbindelse med opførelsen af et tankanlæg - Fritagelse da aftalerne bidrager til at fremme den økonomiske udvikling og er nødvendige for at opføre et nyt tankanlæg for natronlud i Kalundborg (november).

Magasinpressens annonceringsvilkår - Ikke-indgreb da aftalen ikke længere indeholder bestemmelser i strid med § 6 (november).

Mærkebindingsklausul erstattet af anbefaling af mærke(r) - Klagen afvist da den ændrede servicekontrakt ikke indeholder mærkbare konkurrencebegrænsninger i strid med konkurrenceloven (november).

Påbud til Osram om ikke at deltage i priskoordinering - Osram skal ophøre med at orientere sine konkurrenter, inden iværksættelse af nye listepreiser (november).

Påbud om ophævelse af prisaftale vedrørende brolægning - Prisaftalerne begrænser konkurrencen imellem Brolæggerlaugets medlemmer i strid med § 6, og betingelserne for fritagelse er ikke opfyldt (november).

Rørforeningens VVS-kataloger - Ikke-indgreb da udsendelsen af en fælles oversigt over varesortiment ikke er omfattet af konkurrencelovens § 6 (november).

S. Dyrups kædesamarbejde med farvehandlere - Omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler og er således undtaget fra forbudet i konkurrencelovens § 6 (november).

Samarbejdsaftale indgået mellem FDB og BOL - Ikke-indgreb da aftalen ikke, som situationen er nu, anses for at begrænse konkurrencen (november).

Samarbejdsaftale mellem Gas Service Rådet og Naturgas Sjælland - Påbud om at fjerne prisafalterne, ligesom aftalen kun er i overensstemmelse med konkurrenceloven, såfremt VVS-installatørerne har mulighed for individuelt at udbyde anderledes sammensatte ydelser til gasserviceordningens kunder (november).

Samarbejdsaftale mellem Naturgas Fyn og 3 VVS-installatører om etablering af stikledninger i Naturgas Fyns forsyningsområde - Ikke-indgreb da aftalen ikke er omfattet af § 6. Aftalen indeholdt ikke eksklusivforpligtelser (november).

Samhandelsaftale mellem SaniScan og BAUHAUS Danmark om levering af toiletsæder - Påbud om at fjerne bestemmelse om avanceprocent på såkaldte

skaffevarer, som er i strid med forbudet mod bindende videresalgspriser. Aftalens øvrige klausuler er ikke i strid med § 6 (november).

SPF-selskabet - Ændringer, som selskabet vil foretage vedr. SPF-kontrakten, ligger inden for en tidligere meddelt fritagelse givet i medfør af konkurrencelovens § 8 (november).

Steff-Houlbergs vedtægter - Ikke-indgreb. Vedtægterne falder ikke ind under forbudet i § 6 (november).

Ticans vedtægter - Ikke-indgreb. Vedtægterne falder ikke ind under forbudet i § 6 (november).

Master Foods' rabatordning på Whiskas kattermad - Styrelsen indskærper over for Master Foods, at bindende videresalgspriser er i strid med konkurrencelovens § 6. Master Foods havde forinden ændret de forhold, der var i strid med konkurrenceloven (december).

Aftale om behandling af inkassationer danske pengeinstitutter imellem - Ikke-indgreb da aftalen ikke indeholder bestemmelser i strid med § 6. Aftalen forhindrer ikke, at parterne indgår andre aftaler, den omfatter ikke priser eller gebyrer, og alle pengeinstitutter kan tilslutte sig (december).

Aftalevilkår vedrørende modregning og netting til anvendelse for handel med valuta og værdipapirer - Ikke-indgreb da aftalen ikke indeholder bestemmelser i strid med § 6. Reglerne er frivillige og kan tilpasses af det enkelte pengeinstitut (december).

Aktionæroverenskomst for Danespo Holding - Aftalen falder ikke ind under § 6 og går ikke længere end nødvendigt for at sikre selskabets virksomhed, hverken materielt, geografisk eller tidsmæssigt (december).

Anmeldelse af etableringen af BG Kredit i 1998 - Aftalen er koncernintern og derfor ikke opfattet af konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler (december).

Byggeorganisationernes standardforbehold - Fritagelse. Såfremt standardforbeholdene er de facto frivillige, indebærer de ikke konkurrencebegrænsninger. Obligatorisk anvendelse vil derimod være i strid med § 6 (december).

CABs vedtægter med dertil hørende driftsregulativ - Ikke omfattet af § 6, da aftalens bestemmelser alene synes at forvalte ophavsretslovens bestemmelser om opkrævning og fordeling af vederlag (december).

Danish Crowns vedtægter - Ikke-indgreb da aftalen ikke falder ind under forbudet i konkurrencelovens § 6. Andelshaverne har leveringspligt, men der er adgang til splitleverancer, og andelshaverne kan træde ud af selskabet med 12 måneders varsel (december).

Ændret aftale om eleftersyn på landbrugsejendomme - Et påbud fra Konkurrencerådet blev efterkommet, hvorefter aftalens bestemmelser om faste rabatter på brandforsikringspræmie er ophævet (december).

Aftale om levering af Star øl mellem Carlsberg og FDB - Fritagelse. Den løbende koordinering af aktiviteterne og oplysninger om udviklingen fremmer effektiviteten, og bestemmelserne går ikke videre end nødvendigt (december).

Anbefaling om almindelige betingelser for lån og kreditter til privatpersoner (forbrugere) - Ikke-indgreb da anbefalingen ikke falder ind under forbudet i § 6. Den indeholder ikke bestemmelser, der begrænser pengeinstitutternes gebyrsætning eller renteberegning (december).

Anbefaling om almindelige forretningsbetingelser for privatkunder (forbrugere) - Ikke-indgreb da anbefalingen udelukkende indeholder en sædvanlig force majeure-bestemmelse, der ikke begrænser medlemmernes konkurrencemuligheder mærkbart (december).

Vilkår for pengeinstitutters salg af pantebreve i fast ejendom - Ikke-indgreb da vilkårene ikke indeholder bestemmelser om priser og rabatter og ikke væsentligt forringer købers stilling (december).

Henstilling om kodeks for IT-virksomhed i home-banking-systemer - Ikke-indgreb. Parternes handlefrihed begrænses kun ved at fastsætte minimumskrav til sikkerhedsforanstaltninger (december).

Dan-Chick Handels vedtægter - Ikke-indgreb da aftalen ikke falder ind under forbudet i § 6, stk. 1. Opdrættere og ægproducenter står frit i valget af rugerier (december).

Danish Poultry Export's vedtægter - Ikke-indgreb da bestemmelserne ikke begrænser deltagerens eller andre virksomheders konkurrencemuligheder (december).

Dansk Slagtefjerkræs vedtægter - Ikke-indgreb da vedtægterne ikke falder ind under forbudet i § 6 (december).

Swedane Fertilizer - Ikke-indgreb. Aftalen er indgået mellem DLG og Svenske Lantmännen Riksförbundet, hvor sidstnævnte hverken er aktuel eller potentiel konkurrent på det danske marked (december).

Markedsføringsaftale mellem CTC Glaslinjen og en række forsikringsselskaber - Ikke-indgreb da aftalen ikke falder ind under forbudet i konkurrencelovens § 6. Aftalen er ikke eksklusiv (december).

National roamingaftale mellem SONOFON og Telia - Aftalen er ikke i strid med konkurrenceloven. Den indeholder ikke vilkår om eksklusivitet og mindstekøb, og bindingsperioden er begrænset i forhold til tidligere roamingaftale (december).

Printfos samarbejde - Falder ind under bagatelgrænsen og er derfor ikke omfattet af forbudet i § 6 (december).

Salgs- og leveringsbetingelser for De Grafiske Fags Leverandørforening - Styrelsen udtaler, at betingelserne bl.a. indeholder bestemmelser om fælles betalingsbetingelser og væsentlige forringelser af købers stilling, som må betragtes som konkurrencebegrænsende og omfattet af § 6, men aftalerne er ikke formelt anmeldt (december).

Samarbejdsaftaler mellem EMS og henholdsvis ABB ALSTOM POWER FlowSystems og Løgstør Rør - Ikke-indgreb da aftalen ikke forhindrer EMS' mulighed for at sælge overvågningssystemerne til andre rørproducenter (december).

§ 11

Klage fra Profil Optik - Klagen afvises, da der ikke er tale om en dominerende stilling (marts).

Leveringsnægtelse af gaveartikler fra Rosendahl - § 11 kan ikke anvendes, da Rosendahl A/S ikke har en dominerende stilling på markedet (april).

Tele Danmarks ændrede forretningsbetingelser for leje af faste kredsløb - Meddelelse om at det kan udgøre et misbrug af dominerende stilling, at Tele Danmark uden varsel og uden at anvise alternative løsninger begrænser anvendelsen af lejede kredsløb (april).

Fire transportfirmaers klage over leveringsbetingelser - Ingen overtrædelse af forbudet i § 11 da køber ikke udøver køberdominans på markedet (maj).

Jydsk Camping Industri fået påbud om levering af selskabets fortelte - Leveringspåbud da selskabet har en dominerende stilling, og køber har væsentlig interesse i levering. Der var endvidere ingen objektiv, saglig og rimelig begrundelse for at nægte levering (maj).

Klage over leveringsnægtelse fra Plus Pack - Klagen afvises, da klager ikke havde en væsentlig interesse i levering (maj).

Falck Securitas ændrede opsigelsesvilkår for vagtservice - Ændringen øger konkurrencen væsentligt og udgør ikke en adfærd, som er i strid med forbudet mod misbrug af dominerende stilling (juni).

Klage over Nykredit og Realkredit Danmark - Ingen overtrædelse af forbudet i § 11, da selskaberne ikke har en dominerende stilling på det relevante marked (juni).

Post Danmarks håndtering af værdipost - Finansrådet klagede over de nye vilkår for håndtering af værdipost i forbindelse med, at Post Danmark ophørte med pengetransporter. Der forelå imidlertid ingen overtrædelse af forbudet i § 11, da Post Danmark ikke har en dominerende stilling på det relevante marked (juni).

Skarresø Privatslagteris klage over Kambas og daka - Afsluttet efter at selskaberne afgiver tilsagn om at aftage animalsk affald på samme vilkår, som de aftager fra øvrige leverandører på markedet (juni).

Arla Foods hæver mælkepriserne - Friskmælk-konceptet er en kvalitativ forbedring, og det er rimeligt, at denne omkostning afspejles i prisen. Der lægges vægt bl.a. på, at mælkepriserne i Danmark ikke stiger mere end i andre lande (august).

Klage over DRs skiltning for egne produkter i forbindelse med børneudsendelser i TV - Klagen afvises, da DR ikke har en dominerende stilling på markedet for børneudsendelser i TV (august).

Klage over annoncevilkår i bladet Sund & Rask og bladet Helse - Klagen afvises, da hverken Sund & Rask eller Helse indtager en dominerende stilling på markedet (august).

Klage over Icelandair - Ingen dokumentation for misbrug af dominerende stilling, men forhandlerbetingelserne revideres så disse er åbne, objektive, saglige og præcise (august).

Klage over SPF-selskabet afvist - Ingen dokumentation for misbrug af dominerende stilling (august).

Klage over Kommunedata afvist - Virksomheden stiller krav om betaling over for alle og det kan ikke påvises, at prisfastsættelsen ikke sker på markedsvilkår (august).

Leveringsnægtelse af smykker fra Ole Lynggaard - Intet misbrug af dominerende stilling, da virksomheden ikke indtager en dominerende stilling på det relevante marked (august). Anket.

Klage over annonceboykot af Faaborg Tidende - Klagen afvises, da der ikke kunne fremskaffes dokumentation for klagers påstande (september).

Københavns Kommunes salg af jernskrot gennem Danbørs - Styrelsen meddeler, at virksomheden er dominerende og ikke må misbruge sin stilling, herunder forskelsbehandle (september).

Tele Danmarks opsætning af filtre på faste kredsløb - Ændring af forretningspolitik som følge af møder med styrelsen (september).

BG Banks gebyrer - Ikke misbrug af dominerende stilling at BG Bank overfor kunder med erhvervskontoordning, der bl.a. omfatter fremsendelse af et ugentligt gratis kontoudskrift, kræver 7 kr. pr. ekstra kontoudskrift (november).

Falcks priser mv. i forbindelse med nødreparationer under stormen den 3. december 1999 - Ikke misbrug af dominerende stilling da Falck ikke indtager en dominerende stilling på det relevante marked (november).

Kirudans klage over Maersk Medical - Afsluttet efter at restriktioner for videre salg til hospitalssektoren blev ophævet. Der var endvidere ikke tale om urimeligt høje priser (november). Anket.

Klage over at PBS gratis udleverer software til BetalingsService - Klagen afvist. Bestemmelserne i § 11 er ikke overtrådt, da andre leverandører af software ikke forhindres i afsætte deres produkter til betalingsmodtagere (november).

Gert Bo Jacobsen trækker klage over Dansk Professionelt Bokseforbund - Efter forlig med forbundet er anledningen til klagen bortfaldet (december).

Afgørelser, der samtidig vedrører §§ 6-10 og 11

Eurotags klage over Phønix Contractors og Icopal - Klagen afvises. Der foreligger ikke overtrædelse af § 6 eller § 11. Virksomheden har en dominerende stilling på det danske marked for tagpap, men der foreligger ikke et misbrug (februar).

MD Foods aftale med en detailhandelskæde er ulovlig - Aftale med detailkæde om levering af mælkeprodukter og fedtstoffer er i strid med konkurrencelovens §§ 6 og 11, da den indeholder loyalitetsskabende rabatter (februar). Ankenævnet stadfæster den del af afgørelsen, der vedrører § 11, mens den del der vedrører § 6, hjemvises til fornyet behandling.

Standardaftaler for Copy-Dan - Fritagelse, da aftalen letter klareringen af rettigheder og bidrager til at styrke distributionen. Virksomheden indtager en dominerende stilling, men der er ikke et misbrug (februar).

Tele Danmarks forhandleraftaler for fastnettelefoni - Aftalen faldt ikke ind under forbudet i konkurrencelovens § 6 eller § 11 (februar).

Korn- og Foderstof Kompagniets tilbud på plantebeskyttelsesmidler - KFK har ikke handlet i strid med § 6, da der ikke foreligger en konkurrencebegrænsende aftale. Selskabet har heller ikke handlet i strid med § 11, da virksomheden ikke har en dominerende stilling på det relevante marked (marts).

Tele Danmark Mobils storkundekontrakt med DLG Service - Efter ophævelse af bestemmelse om eksklusiv annoncering er storkundekontrakten ikke i strid med konkurrencelovens § 6 eller § 11 (marts).

Tele Danmark Mobils storkundekontrakter vedrørende rabat på GSM- og NMT-mobiltelefoni - Ikke-indgreb da kontrakterne ikke indeholder konkurrencebegrænsende vilkår eller udgør et misbrug af dominerende stilling (april).

Fritagelse til rammeaftale om statsinstitutioners kopiering af ophavsretligt beskyttet materiale - Fritagelse, da aftalen letter klarering af rettigheder og bi-

drager til at styrke distributionen. Sammenslutningens adfærd er ikke omfattet af § 11 (maj).

Priser på mobiltelefoner - Selskaberne oplyste, at der ikke er knyttet konkurrencebegrænsende betingelser til forhandlertilskuddet, og at der ikke udøves indflydelse på den endelige udsalgspris (maj).

Copy-Dan, Kabel-TV's standardvilkår - Fritagelse da vilkårene letter klarering af rettigheder og bidrager til at styrke distributionen. Sammenslutningens adfærd er ikke i strid med § 11 (juni).

Fritagelse til aftale om eksemplarfremstilling til undervisningsbrug af værker som udsendes i radio og TV - Aftalen fritages, fordi den letter klareringen af rettigheder og bidrager til at styrke distributionen (juni).

Klage over nægtelse af forhandlingsret til komfurer fra Blomberg - Klagen afvises. Aftalen overholder betingelserne i gruppefritagelsen for eneforhandlingsaftaler, og § 11 finder ikke anvendelse, da virksomheden ikke indtager en dominerende stilling på det relevante marked (juni).

SAS' nye agentaftaler - Vejledende udtalelse. Samarbejdsaftalerne er i overensstemmelse med §§ 6 og 11, da de virker på åbne og ikke-diskriminerende vilkår, er ikke-eksklusive og ikke omfatter dansk indenrigsflyvning (juni).

Standardaftaler for Copy-Dan, Erhvervskopier omfattet af konkurrencelovens § 6 - Fritagelse da aftalerne letter klareringen af rettigheder og bidrager til at styrke distributionen. Sammenslutningens adfærd er ikke i strid med § 11 (juni).

Klage over licensbetaling for software til betalingskortterminaler - Klagen afvises, da det ikke er påvist, at der foreligger misbrug af dominerende stilling eller en aftale omfattet af konkurrencelovens § 6 (august).

Klage over Amgros - Klagen afvises. Samarbejdet er ikke et kartel med negative virkninger for konkurrencen, og der var ikke tale om et misbrug af dominerende stilling (august).

Klage over leveringsnægtelse fra 36 navngivne møbelfabriker - Klagen afvises. Der foreligger ingen aftaler i strid med § 6, og de møbelfabriker, der har nægtet levering, indtager ikke en dominerende stilling på markedet for møbler (september).

Standardkontrakt med engelsk klausul - Kontrakten blev ændret under behandlingen af sagen, således at klausulen udgik (september).

FT-Online's forretningspraksis - Klagen afvises. Kommunernes bidrag til opbygning af byportaler giver ikke FT-online nogen form for eksklusivitet, og FT har ikke nogen dominerende stilling på markedet for internettjenester, der kan misbruges (november).

Fugebranchens Samarbejds- og Oplysningsråd - Ikke-indgreb. De anmeldte vedtægter falder ikke ind under forbudet i § 6, og der er ikke tale om misbrug af dominerende stilling. FSO eller tredjemands adgang til at træffe kommercielle beslutninger begrænses ikke (november).

Leveringsnægtelse af H2O produkter fra Buksesnedkeren - Ikke i strid med konkurrencelovens 6 § eller § 11, da den pågældende virksomhed ikke er dominerende på det relevante marked (november).

LURPAK-samarbejde - Ikke-indgreb. Samarbejdet falder ikke ind under forbudet i § 6, og der er ikke tale om misbrug af Mejeriforeningens dominerende stilling (december).

§ 12

Danica's overtagelse af 2/3 af Frederiksbergcentret - Overtagelsen godkendes - se omtale (november).

Carlsbergs fusion med Feldschlösschen Getränke Holding AG - Fusionen godkendes - se omtale (november).

Fusionen mellem Orkla og Berlingske - Fusionen godkendes - se omtale (december).

Øvrige afgørelser mv.

Ansøgning om aktindsigt i 7 ankesager om 9 asfaltproduktionsfællesskaber - Ansøgningen afvises, da ret til aktindsigt ikke omfatter myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager mv. (januar). 3 af afslagene blev anket til Konkurrenceankenævnet, der stadfæstede Konkurrencestyrelsens afgørelse.

Fusionen mellem MD Foods og Arla - Fusionen sendes ikke til vurdering i EU-Kommissionen - se omtale (januar).

Danske Trælast - udløbne aftaler - Styrelsen anser sagerne for afsluttede, idet de anmeldte aftaler er udløbet (januar).

Danske Trælast - konkurrenceklausuler i form af rådighedsindskrænkninger - Ikke indgreb da styrelsen finder, at konkurrenceklausulerne ikke udgør en sådan markedspåvirkning, at der er tale om konkurrencebegrænsninger omfattet af § 6 (januar).

Klage over Sundhedsstyrelsens administration af apotekerlovens §3, stk. 3 - Styrelsen afviser at behandle sagen, jf. konkurrencelovens § 14 (februar).

Klage over Københavns Kommunes „Stop graffiti“ kampagne - Styrelsen afviser at foretage sig videre i sagen, idet det ikke tyder på, at der har fundet en urimelig skævvridning af konkurrencen sted, og da kampagnen pr. 1/4 2000 gennemføres efter EU-udbud (april).

Tele Danmarks standardaftaler om samtrafik - Konkurrencestyrelsen meddeler Telestyrelsen, at aftalerne ikke på det foreliggende grundlag vurderes at indeholde bestemmelser i strid med konkurrenceloven (juni).

Konkurrenceretlig udtalelse vedr. DSB Rejsebureau - Styrelsen anbefaler, at de subsidierede aktiviteter regnskabsmæssigt separeres fra de konkurrenceudsatte og ikke-subsidierede aktiviteter (august).

DSV's overtagelse af DFDS Dan Transport Group - Se omtale (november).

11.10 UDGIVELSER I 2000 FRA KONKURRENCE- STYRELSEN OM KONKURRENCEFØRHOOLD

Konkurrenceretlig beskrivelse af aftaler på forsikringsmarkedet
God konkurrencesik på forsikringsområdet
Konkurrenceforhold ved udlejning af feriehuse
Fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark
Vejledning om konkurrenceforvridende støtte
Gruppefritagelse for horisontale aftaler mv. om kædesamarbejde i
detailhandelen
Erhvervslivets energipriser
Vejledning om fusionskontrol
Carlsbergs eventuelle overtagelse af Albani
Konkurrenceredegørelse 2000
Betalingskortloven - Konkurrenceforholdene på betalingskortmarkedet
Analyse af danske benzin og oliepriser
Konkurrenceforholdene på realkreditmarkedet
Rapport om konkurrencebegrænsende erhvervsstøtte
Fusionen mellem MD Foods og Arla
Konkurrencenyt - 10 numre

EU-konkurrencereglerne i 2000

12.1 INDLEDNING

Konkurrenceområdet er fortsat højt prioriteret i EU. Det viser både Kommissionens afgørelser og de forskellige initiativer på lovgivningsområdet. Kommissionen griber hårdt ind over for hemmelige karteller, og virksomheder, som overtræder EU-konkurrencereglerne, får store bøder. Opel fik en bøde på 43 mio. EUR for at have håndhævet et eksportforbud. Det samme gælder en bøde på 40 mio. EUR til JC Bamford Excavators Ltd. for at hindre parallelimport af entreprenørmaskiner.

Kommissionen forsøger dog også at gøre livet lettere både for sig selv og for virksomhederne. På fusionsområdet har Kommissionen offentliggjort en ny meddelelse om en forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner¹.

I forbindelse med udløb af flere forordninger om gruppefritagelse har Kommissionen iværksat et større reformarbejde. De tidligere gruppefritagelser om eksklusive købsaftaler, eneforhandlingsaftaler og franchiseaftaler er med virkning fra den 1. juni 2000 blevet afløst af en helt ny forordning om gruppefritagelse for vertikale aftaler og samordnet praksis².

Tilsvarende er de tidligere forordninger om gruppefritagelse til specialiseringsaftaler og aftaler om fælles forskning og udvikling blevet afløst af to nye EU-forordninger. De trådte i kraft den 1. januar 2001.

Kommissionen har foreslået en reform af den 38 år gamle forordning om anvendelsen af art. 81 og 82 (Rfo nr. 17/62)³. Forslaget til Rådet er en opfølgning på Kommissionens "Hvidbog om modernisering af gennemførelsesbestemmelserne til EF-Traktatens art. 85 og 86" (nu art. 81 og 82)⁴.

¹ EFT 2000 C 217/32.

² Kfo nr. 2790/99, EFT 1999 L 336/21.

³ Forslag til Rfo om gennemførelse af konkurrencereglerne i Traktatens art. 81 og 82 og om ændring af forordning (EØF) nr. 1017/68, (EØF) nr. 2988/74, (EØF) nr. 4056/86 og (EØF) nr. 3975/87 (gennemførelsesforordning til Traktatens art. 81 og 82). KOM(2000)582 endelig udgave.

⁴ Omtalt i Kapitel 8 i Konkurrenceredegørelse 2000, side 217ff.

Kommissionen deltager aktivt i det internationale samarbejde, navnlig i OECD og WTO. Hertil kommer de bilaterale samarbejdsaftaler, som den har indgået med USA og Canada. I 1999 fik Kommissionen mandat til at indgå en samarbejdsaftale på konkurrenceområdet med Japan. Forhandlingerne om denne aftale er endnu ikke afsluttet.

Boks 12.1: Hvor finder man oplysningerne?

Kommissionens beslutninger i konkurrencesager offentliggøres dels i EF-Tidende dels på Kommissionens hjemmeside: <http://europa.eu.int/comm/competition>. På hjemmesiden offentliggøres også "Competition Policy Newsletter". Her bringes artikler, taler m.v. om Kommissionens konkurrence- og statsstøttepolitik. Kommissionen offentliggør en årlig beretning om konkurrencepolitikken. Denne beretning indeholder både en omtale af de vigtigste beslutninger og en orientering om nye regler. I øvrigt findes der forskellige statistiske oplysninger og omtale af Kommissionens deltagelse i det internationale samarbejde på konkurrence- og statsstøtteområdet.

12.2 KONKURRENCESAGER

Kommissionen traf i 2000 otte beslutninger om forbud med bøder samt om fritagelse, jf. boks 12.2. I afsnit 12.3 og 12.4 er de kort beskrevet efter type (forbud med bøder og fritagelse). Endelig er under afsnit 12.5 omtalt andre vigtige sager, som er blevet afsluttet af Kommissionen uden formel beslutning.

Boks 12.2: EU-beslutninger om konkurrenceforhold

Virksomheder/sagsnavn	
CECED	Fritagelse i medfør af art. 81, stk. 3
EBU/EUROVISION	Fritagelse i medfør af art. 81, stk. 3
FETTSCA	Forbud efter art. 81, stk. 1, med bøder
Aminosyrer	Forbud efter art. 81, stk. 1, med bøder
Opel NL	Forbud efter art. 81, stk. 1, med bøde
Nathan/Bricolux	Forbud efter art. 81, stk. 1, med bøde
JC Bamford Service	Forbud efter art. 81, stk. 1, med bøde
Solvay/ICI	Forbud efter art. 82 med bøder

12.3 BESLUTNINGER OM FORBUD MED BØDER

Når Kommissionen konstaterer en overtrædelse af forbudet i art. 81 eller art. 82, kan den enten træffe en beslutning, hvor overtrædelsen blot konstateres, eller vælge at give en bøde.

I de seks sager, hvor Kommissionen har anvendt forbudet i art. 81, stk. 1, og 82, er der også pålagt bøder.

FETTSCA

I denne sag fik i alt 15 rederier, herunder A. P. Møller Maersk Sealand, bøder på samlet 6.932.000 EUR, fordi de havde aftalt ikke at yde rabatter på offentliggjorte priser på ruten mellem Europa og Fjernøsten. De 15 rederier var alle medlemmer af Far East Trade Tariff Charges and Surcharges Agreement (FETTSCA). Den største bøde på 1.240.000 EUR blev givet til P & O Nedlloyd Container Line Ltd. A. P. Møller fik en bøde på 836.000 EUR (ca. 6,2 mio. kr.). De forholdsvis lave bøder skyldtes især, at Kommissionen havde været otte år om at behandle sagen.

Aminosyrer (lysinkartellet)

Fem producenter af syntetiske aminosyrer fik bøder på i alt 109,9 mio. EUR, fordi de havde deltaget i et ulovligt prissamarbejde⁵. Kommissionen havde opdaget, at de fem producenter aftalte lysinpriserne på globalt plan, herunder også i EØS-området. Virksomhederne havde også aftalt salgskvoter for EØS-området samt etableret et informationssystem for at understøtte kvoterne.

Opklaringen af kartellet skete i samarbejde med de amerikanske konkurrencemyndigheder, som sammen med FBI havde afsløret det samme kartel i USA. I USA blev producenterne straffet med både bøder og fængsel.

Ved fastsættelsen af bødernes størrelse tog Kommissionen hensyn til, at en af de større producenter, Ajinomoto, på eget initiativ havde fortalt Kommissionen om eksistensen af kartellet. Tre af de andre producenter valgte at samarbejde med Kommissionen. Disse fire virksomheder fik derfor betydelige bødenedsættelser i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse⁶.

⁵ Kbesl af 6.6.2000 – endnu ikke offentliggjort.

⁶ EFT 1996 C 207/04.

Boks 12.3: Bøderne i lysinkartellet

Archer Daniels Midland	47,3 mio. EUR
Ajinomoto	28,3 mio. EUR
Cheil Jedang	12,2 mio. EUR
Kyowa Hakko	13,2 mio. EUR
Daesang	8,9 mio. EUR

Opel Nederland B.V.

Opel Nederland B.V. fik en bøde på 43 mio. EUR. Ligesom i den tidligere sag mod Volkswagen⁷ havde Opel, som ejes af General Motors Nederland B.V., søgt at forhindre Opel's nederlandske forhandlere i at eksportere nye biler til forbrugere i andre lande, bl.a. Tyskland.

I Holland er biler generelt billigere end i Tyskland, Frankrig og UK. Efter klager fra forbrugere i andre lande, som ville købe biler i Holland, foretog Kommissionen i december 1996 en kontrolundersøgelse hos Opel Nederland B.V. og hos en hollandsk Opel-forhandler. Undersøgelsen afslørede, at Opel mellem september 1996 og januar 1998 på flere måder havde forhindret de hollandske forhandlere i at sælge biler til forbrugere i udlandet:

- ▲ Begrænsninger i leveringerne af biler til forhandlerne, så forhandlerne først og fremmest ville sælge til kunder i Holland.
- ▲ Begrænse bonusrabatter, således at rabatten kun omfattede biler solgt til hollandske forbrugere.
- ▲ Direkte henvendelser til forhandlere, som eksporterede biler til forbrugere i andre EU-lande, med opfordring til at ophøre med eksport af Opel biler.

Dette var i strid med art. 81, ligesom Opel handlede i strid med den gældende EU-gruppefritagelse til automobilforhandlerkontrakter⁸. Som i sagen mod Volkswagen fandt Kommissionen, at der var tale om et meget alvorligt brud på EU-konkurrencereglerne, som Opel også måtte have været klar over. Når bøden ikke blev højere end 43 mio. EUR, skyldtes dette især den korte varighed af overtrædelsen (18 måneder)⁹.

⁷ Volkswagen fik i 1998 en bøde på EUR 102 mio., som i 2000 blev reduceret til 90 mio. EUR af FIR, jf. afsnit 12.7.

⁸ Kfo nr. 1475/95, EFT 1995 L 145/25.

⁹ Sagen er indbragt for FIR.

Nathan/Bricolux

Den franske virksomhed Éditions Nathan og den belgiske distributør Bricolux AS fik bøder på henholdsvis 60.000 EUR og 1.000 EUR for overtrædelse af forbudet i art. 81. De havde dels hindret parallel handel mellem medlemsstaterne, dels aftalt priser og betingelser for videresalg af undervisningsmateriale fremstillet af Nathan og solgt til vuggestuer, skoler og fritidscentre¹⁰.

JC Bamford Service

JC Bamford Service, UK, (JCB) fik en bøde på 39,6 mio. EUR for at forhindre køb og salg af egne produkter mellem medlemslandene. JCB er en af verdens største producenter af entreprenørmaskiner med en markedsandel i EU på ca. 45 pct. JCB har datterselskaber i de fleste EU-lande, som distribuerer via et netværk af autoriserede forhandlere. Herudover har JCB ca. 140 uafhængige forhandlere i EU.

En klage fra en uafhængig fransk forhandler i 1999 førte til, at Kommissionen foretog kontrolundersøgelser hos forskellige JCB-selskaber i EU. Her fandt man beviser for, at JCB i en lang periode havde forhindret aktivt og passivt salg fra bl.a. UK til andre EU-lande. JCB havde også forbudt salg mellem Frankrig og Italien. Endvidere havde JCB opkrævet en særlig afgift, når der skete salg fra Frankrig og UK til andre områder. Endelig havde JCB forsøgt at håndhæve faste priser i Frankrig og UK.

Nye bøder til Solvay og ICI

I 1990 fik bl.a. Solvay og ICI bøder for at have delt markedet for natriumcarbonat sammen med CFK. De havde desuden aftalt at anvende et rabatsystem, som udelukkede konkurrenterne.

Retten i Første Instans annullerede imidlertid beslutningen på grund af mangler ved den administrative procedure¹¹. Det samme gjorde EF-Domstolen¹². Den 13. december 2000 vedtog Kommissionen de samme beslutninger igen. Solvay og ICI blev pålagt de samme bøder som i 1990, nemlig 23 mio. EUR og 10 mio. EUR¹³.

¹⁰ EU-Bulletin 7/8-2000.

¹¹ Sag T-30/91 mfl., Saml. 1995-II, 1775.

¹² Dom af 6.4.2000 – endnu ikke offentliggjort.

¹³ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/1449 af 13. december 2000.

12.4 BESLUTNINGER OM FRITAGELSE

Kommissionen modtager fortsat mange anmeldelser om fritagelse eller negativattest. I de fleste tilfælde kan sagen dog klares ved en administrativ skrivelse, et såkaldt komfort letter. Disse uformelle afgørelser offentliggøres i Kommissionens årlige beretning om konkurrencepolitikken. I 2000 har Kommissionen truffet to beslutninger om fritagelse.

CECED

Den europæiske Forening af Fabrikker af Elektriske Husholdningsapparater (CECED) havde anmeldt en aftale, som næsten omfattede alle fabrikker og importører af vaskemaskiner til husholdningsbrug i EØS. Ved aftalen forpligtede parterne sig til bl.a. at indstille produktionen og importen af vaskemaskiner med ringe energieffektivitet¹⁴.

Kommissionen fandt, at aftalen opfyldte betingelserne for at blive fritaget i medfør af art. 81, stk. 3.

Det er første gang, at Kommissionen anvender art. 81, stk. 3, på en aftale, som har til formål at forbedre produkters miljømæssige ydeevne.

EBU-Eurovision

Den 10. maj 2000 gav Kommissionen en fritagelse til EBU's Eurovisions-system. Fritagelsen blev givet for perioden fra den 1. januar 1994 til den 31. december 2005. Der blev knyttet forskellige betingelser og påbud til fritagelsen¹⁵.

Boks 12.4: Fritagelsen til EBU

Kommissionens fritagelse omfatter følgende aftaler:

- ▲ Fælles erhvervelse af tv-retigheder til sportsarrangementer.
- ▲ Tildeling af de kollektivt erhvervede sports-tv-retigheder.
- ▲ Udveksling af tv-signalet til sportsarrangementer.
- ▲ Regler for ikke-EBU-medlemmers adgang til Eurovisions-sportsrettigheder.
- ▲ Underlicensregler vedrørende udnyttelse af Eurovisionsrettigheder på betalings-tv-kanaler.

¹⁴ Dvs. mærket under kategorierne D til G i henhold til Kdir nr. 95/12/EF.

¹⁵ Kbesl af 10.5.2000 – endnu ikke offentliggjort og Kommissionens pressemeddelelse IP/00/472 af 10. maj 2000.

12.5 ANDRE PRINCIPIELLE SAGER

Kommissionen tager ofte selv initiativ til at undersøge eventuelle overtrædelser af EU-konkurrencereglerne. Det er ikke altid, at sådanne undersøgelser fører til, at der bliver truffet afgørelse i sagen. I mange tilfælde går i dialog med de berørte virksomheder, og der forhandles om ændringer. Hvis forhandlingerne går godt, kan sagen lukkes. Er der tale om særlig interessante sager, vil Kommissionen ofte offentliggøre en pressemeddelelse. I det følgende er omtalt forskellige sager, som Kommissionen har set på, eller har iværksat en undersøgelse af, som endnu ikke er afsluttet.

Microsoft

Der verserer i USA en større konkurrencesag mod Microsoft, som ifølge de amerikanske konkurrencemyndigheder misbruger sin dominerende stilling på markedet for software til PC'ere. Kommissionen har iværksat en anden undersøgelse af de virkninger, som Windows 2000 har på konkurrencen i EU. Bl.a. skal Microsoft give en række oplysninger om de nye tekniske træk ved Windows 2000.

Microsoft's konkurrenter, som ikke har adgang til de såkaldte interfaces til Windows 2000 til PC'ere, har fortalt Kommissionen, at Microsoft's sammenkobling mellem selskabets software til PC'ere og software til servere stiller konkurrenterne ringere i konkurrencen. For kunderne betyder det, at de reelt også er nødt til at købe Windows 2000 til serveren, hvis de vil opnå det fulde udbytte af Windows 2000 til PC'ere¹⁶.

Bogpriser i Tyskland og Østrig

I Konkurrenceredegørelse 2000 var omtalt en hollandsk bogsag¹⁷. I 2000 har Kommissionen forhandlet med de tyske og østrigske forlæggere. De har i mange år haft regler med faste bogpriser i strid med art. 81. Forlæggerne har accepteret, at forlæggere fra andre medlemsstater ikke vil blive omfattet af de nationale fastprissystemer for bøger. Der må heller ikke håndhæves bindende bruttopriser ved grænseoverskridende direkte salg til forbrugere.

Det hidtidige fastprissystem skulle senest den 30. juni 2000 afløses af nye regler. I Tyskland ved en ny samarbejdsaftale mellem forlæggere og boghandlere, og i Østrig ved lovgivning på området¹⁸.

¹⁶ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/141 af 10. februar 2000.

¹⁷ Kapitel 11/324.

¹⁸ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/183 af 23. februar 2000.

Den nye aftale mellem de tyske forlæggere og boghandlere om faste priser for bøger i Tyskland har ikke nogen mærkbar virkning på samhandelen¹⁹. Det nye tyske fastprissystem er således begrænset til aftaler mellem tyske forlæggere og tyske boghandlere, og grænseoverskridende salg af bøger til forbrugere i andre medlemsstater er ikke underlagt noget fastprissystem. Dette gælder også, hvis bøgerne sælges via Internettet.

GAS NATURAL

Kommissionen har afsluttet en undersøgelse af en leveringsaftale mellem det spanske gasselskab, GAS NATURAL, og den spanske elproducent, ENDESA. GAS NATURAL er dominerende på det spanske gasmarked, mens ENDESA er den førende elproducent i Spanien.

Ved aftalen sikrede GAS NATURAL sig en vigtig gasleverance både med hensyn til mængde og varighed på en vigtig del af det spanske gasmarked, nemlig gas til brug for elproduktion.

Aftalen om levering af gas blev imidlertid indgået på et tidspunkt, hvor det spanske og europæiske gasmarked var ved at blive liberaliseret. Kommissionen havde derfor store betænkeligheder. Bl.a. mente man, at aftalen ville skabe adgangsbarrierer for nye leverandører på det spanske gasmarked. Aftalen ville også medføre en opdeling af det spanske marked. Endelig indeholdt aftalen forskellige bestemmelser, som kunne medføre diskrimination af andre købere af gas.

Parterne fremkom herefter med forskellige ændringsforslag, jf. boks. 12.5, som Kommissionen kunne acceptere, og sagen blev afsluttet²⁰.

Boks 12.5: Gasselskabernes ændringsforslag

- ▲ En reduktion af ENDESA's aftageforpligtelse med henblik på at frigøre en del af selskabets købskapacitet.
- ▲ En reduktion af leveringsaftalens løbetid.
- ▲ GAS NATURAL vil ikke kræve, at ENDESA alene anvender gassen til fremstilling af elektricitet.
- ▲ Modifikation af en række bestemmelser, som ville kunne bevirke en diskrimination af andre gas-købere i forhold til ENDESA.

¹⁹
²⁰

*Kommissionens pressemeddelelse IP/00/51 af 22. juni 2000 og EFT 2000 C 162/25.
Kommissionens pressemeddelelse IP/00/297 af 27. marts 2000.*

Europæisk bank-kartel

Kommissionen har offentliggjort en liste med navne over de banker og bank-sammenslutninger, som mistænkes for at være med i et kartel om faste gebyrer for veksling af "euro-zone" sedler. Kommissionen modtog klager fra forbrugere, som førte til, at der blev indledt procedure mod banker i Belgien, Finland, Irland og Portugal²¹.

Europæisk bryggeri-kartel

Kommissionen har efter kontrolundersøgelser i juli og oktober 1999 indledt procedure mod en række bryggerier i Belgien og Luxembourg for deltagelse i et ulovligt kartel om priser og markedsdeling. Det er første gang, Kommissionen undersøger horisontale aftaler mellem bryggerier. Derimod har den i en række sager taget stilling til de eksklusive købsaftaler, som bryggerierne har indgået med deres forhandlere²².

Austrian Airlines/Lufthansa/SAS-partnerskab

Kommissionen er stærkt kritisk over for de samhandelsaftaler, som Austrian Airlines og to af selskabets partnere i STAR Alliance, Lufthansa og SAS, anmeldte til Kommissionen i december 1999. Det skyldes, at aftalerne vil hindre konkurrence på en lang række ruter mellem Østrig og Tyskland og mellem Norden og Østrig. På næsten alle 33 direkte ruter mellem Østrig og Tyskland har Austrian Airlines og Lufthansa hele passagertrafikken. Kommissionen er især betænkelig ved, at ved bilateral trafik kan forretningsrejsende turister ikke vælge mellem forskellige luftfartsselskaber.

Kommissionen vil derfor ikke udelukke et forbud i sagen, medmindre parterne ændrer aftalerne²³.

²¹ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/784 af 14. juli 2000.

²² EUO nr. 54 - Lett, Vilstrup & Partnere.

²³ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/1159 af 13. oktober 2000.

Triumph ophæver eksportforbud for motorcykler

Kommissionens kontrolundersøgelser viste, at Triumph havde forbudt sine forhandlere i Nederlandene og Belgien at eksportere motorcykler til UK. Triumph indrømmede dette og stoppede straks.

Kommissionen besluttede derfor ikke at gå videre med sagen, fordi overtrædelser af art. 81 havde været kort - ca. et år.

I en pressemeddelelse²⁴ præciserede Kommissionen, at motorcykelproducenterne vil få bøder, hvis de igen forbyder forhandlerne at eksportere.

Evalueringsrapport om gruppefritagelsen til bilindustrien

Kommissionen offentliggjorde den 15. november 2000 en evalueringsrapport²⁵ om anvendelsen af forordning 1475/95 om salgs- og serviceaftaler vedrørende motorkøretøjer²⁶. Rapporten er beskrevet i kapitel 4.

12.6 FUSIONSSAGER

Planlagte fusioner med fællesskabsdimension²⁷ skal anmeldes til Kommissionen. Antallet af anmeldelser er fortsat stigende, jf. kapitel 7. I 2000 modtog Kommissionen 345 anmeldelser. Det er 75 flere end i 1999, hvor der også var en stigning i forhold til 1998.

²⁴ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/1014 af 15. september 2000.

²⁵ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/1306 af 15. november 2000 og http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector.

²⁶ Kfo nr. 1475/95 af 28. juni 1995 om anvendelse af Traktatens art. 81, stk. 3, på kategorier af salgs- og serviceaftaler vedrørende motorkøretøjer, EFT 1995 L 145/25.

²⁷ Begrebet fællesskabsdimension er fastlagt i art. 1, stk. 2 og 3, i Rådets forordning nr. 4064/89 om fusionskontrol, som ændret ved Rådets forordning nr. 1310/97.

Boks 12.6: Fusioner i 2000 efter fusionskontrollforordningen

Beslutninger truffet i fase I	328
fusioner uden for forordningen	1
fusioner godkendt efter forordningen	321
fusioner henvist til behandling i medlemsstaten	6
Beslutninger truffet i fase II	17
fusioner godkendt efter forordningen	15
fusioner forbudt efter forordningen	2
I alt beslutninger	345

Langt de fleste fusioner godkendes efter 4 uger, dvs. i den såkaldte fase I. Ved særligt komplicerede fusioner indledes en fase II-procedure, som kan strække sig over yderligere 3 måneder. Undersøgelsen kan ende med, at Kommissionen forbyder en planlagt fusion eller godkender en planlagt fusion med eller uden betingelser. I 2000 har Kommissionen forbudt 2 fusioner, godkendt 3 fusioner uden betingelser og 12 fusioner med betingelser. De i boks 12.7 nævnte beslutninger er omtalt nedenfor. Antallet af sager i fase II er stigende. I 1999 blev der således truffet 10 og i 2000 17 fase II-beslutninger.

Boks 12.7: Artikel 8 fase II-beslutninger i 2000

M.nr.:	Parter:	
M.1879	Boeing/Hughes	Godkendt uden betingelser
M.1882	Pirelli/BICC	Godkendt uden betingelser
M.1940	Framatome/Siemens	Godkendt uden betingelser
M.1628	Totalfina/Elf	Godkendt med betingelser
M.1630	Air Liquide/BOC	Godkendt med betingelser
M.1636	MMS/DASA/ASTRIUM	Godkendt med betingelser
M.1641	Linde/AGA	Godkendt med betingelser
M.1663	Alcan/Alusuisse	Godkendt med betingelser
M.1671	Dow Chemical/Union Carb.	Godkendt med betingelser
M.1673	Veba/Viag	Godkendt med betingelser
M.1693	Alcoa/Reynolds	Godkendt med betingelser
M.1806	Astra Zeneca/Novartis	Godkendt med betingelser
M.1813	Industri Kapital/Dyno	Godkendt med betingelser
M.1845	AOL/Time Warner	Godkendt med betingelser
M.2060	Bosch/Rexroth	Godkendt med betingelser
M.1672	Volvo/Scania	Forbud
M.1741	MCI Worldcom/Sprint	Forbud

Godkendt uden betingelser

Som det fremgår af boksen, har Kommissionen kun i tre tilfælde godkendt planlagte fusioner uden betingelser. Det drejer sig om Boeing/Hughes²⁸ på satellit-markedet, Pirelli/BICC²⁹ på markedet for kabler, og et joint venture inden for atomenergisektoren mellem Framatome og Siemens³⁰.

Godkendelse med betingelser

TotalFina/Elf Aquitaine

Kommissionen godkendte TotalFinas overtagelse af Elf Aquitaine.³¹ Begge virksomheder efterforsker, udvinder, raffinerer og videresælger olie- og benzinprodukter. Fusionen førte til skabelsen af verdens fjerde største olievirksomhed og gav problemer på en række markeder.

På det franske marked for detailsalg af benzin og fyringsolie fik parterne en markedsandel på 55 pct. Parterne var vertikalt integreret fra raffinering til detailsalg og kontrollerer de fleste franske importdepoter. For at undgå en dominerende stilling på markedet tilbød parterne at afhænde en stor del af denne infrastruktur. Dette omfattede lagerkapacitet, rørledninger, depoter m.v.

Parterne tilbød også at afhænde en række benzinstationer. Kommissionen har tidligere slået fast, at salg af brændstof på betalingsmotorveje udgør et separat produktmarked. Parterne, der tilsammen fik en andel af dette marked på 60 pct., tilbød at afhænde op til 70 tankstationer svarende til ca. 20 pct. af markedet. Med tilsagnene godkendte Kommissionen fusionen.

Air Liquide/BOC

Fusionen berørte markedet for industrielle gasser.³² Air Liquide og Air Products havde fremsat et fælles overtagelsestilbud på BOC. Ved overtagelsen skulle BOC deles mellem Air Liquide og Air Products.

²⁸ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/1067 af 27. september 2000.

²⁹ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/800 af 19. juli 2000.

³⁰ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/1414 af 6. december 2000.

³¹ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/135 af 9. februar 2000.

³² Kommissionens pressemeddelelse IP/00/46 af 18. januar 2000.

Fusionen ville i sin oprindelige form have skabt en dominerende stilling for Air Liquide. Air Liquide ville få en andel af de europæiske markeder for oxygen og nitrogen på 45 pct. På markederne for helium og specialgasser til elektronikindustrien ville markedsandelene ligge på 55 pct. og opefter.

På denne baggrund tilbød Air Liquide at afhænde produktions- og distributionsanlæg og en række kontrakter på produktion af gas. Endvidere tilbød Air Liquide at stille BOC's patenterede gasteknologi til rådighed for konkurrenter. Kommissionen godkendte herefter fusionen.

Linde/Aga

Den tyske virksomhed Linde overtog den svenske konkurrent Aga.³³ Begge virksomheder producerer industrielle gasser til produktion af bl.a. jern og glas. Gas leveres enten i cylinder eller i bulk. Fusionen ville have skabt en dominerende stilling på markedet for cylindergas i Holland. På det østrigske marked ville fusionen både have skabt dominans for cylindergas og gas i bulk. Linde tilbød derfor at afhænde Aga's aktiviteter for cylindergas i Holland. På det østrigske marked tilbød Linde at afhænde alle Aga's aktiviteter. Kommissionen fandt, at tilsagnene løste konkurrenceproblemerne og godkendte fusionen.

Astrium

Joint venturet Astrium³⁴ blev oprettet af DaimlerChrysler og Matra Marconi Space (MMS). Astrium er aktiv inden for kommunikations-, observations- og videnskabelige satellitter. Det oprindelige joint venture medførte konkurrenceproblemer pga. en dominerende stilling på markedet for mekaniske hjul til satellitter. Markedet for militære kommunikationssatellitter ville også blive domineret af joint venturet. Parterne tilbød derfor at afhænde MMS's aktiviteter inden for mekaniske hjul. MMS tilbød også at give licens til en konkurrent til produktion af rumfartsteknologi. Kommissionen fandt, at tilsagnene sikrede fortsat konkurrence på de berørte markeder og godkendte joint venturet.

Alcan/Alusuisse

Aluminiumsindustrien blev i 2000 præget af to store fusioner: Fusionen mellem Alcan/Alusuisse³⁵ og fusionen mellem Alcoa/Reynolds Metals. Alcoa/Reynold

³³ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/134 af 9. februar 2000.

³⁴ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/280 af 21. marts 2000.

³⁵ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/259 af 14. marts 2000.

fusionen er omtalt nedenfor. Alcan/Alusuisse fusionen berørte en række interessante problemstillinger. Fusionen ville skabe en af de største aluminiumsproducenter i EU med en dominerende stilling på tre markeder: Markederne for alumina tri-hydrate (ATH), litografiske plader og aluminiumsbeholdere.

Boks 12.8: Tilsagn i Alcan/Alusuisse sagen

- ▲ Alusuisse sælger fabrik i Tyskland til fremstilling af ATH.
- ▲ Alusuisse sælger fabrik i UK til fremstilling af litografiske plader.
- ▲ Alcan sælger maskiner og teknologi m.v. til fremstilling af aluminiumsbeholdere.

En markedsundersøgelse viste, at tilsagnene løste de konkurrencemæssige problemer, og fusionen blev derfor godkendt, jf. boks 12.8. Alcan forsøgte også at fusionere med den franske virksomhed Pechiney, men trak anmeldelsen tilbage, fordi Kommissionen ville forbyde fusionen.

Alcoa/Reynolds

Sagen handlede om en fusion mellem to amerikanske aluminiumsproducenter. Både Alcoa og Reynolds er vertikalt integreret i produktion og salg af aluminium. Kommissionen fandt, at fusionen ville skabe konkurrenceproblemer på tre markeder: Markederne for smelter-grade alumina (SGA), aluminiumhydroxid og aluminium med høj renhedsgrad.

Parterne ville blive den største og mest omkostningseffektive producent af SGA. De tilbød derfor bl.a. at afhænde et produktionsanlæg i Australien, som var et af de mest effektive metalværker.

På markedet for aluminiumhydroxid ville parterne blive dominerende i EØS. De tilbød derfor at opdele Reynold's overlappende aktiviteter i EØS. På markedet for aluminium med høj renhedsgrad ville fusionen udelukke konkurrencen i efterfølgende omsætningsled. Parterne tilbød derfor at sælge en andel af et metalværk for at åbne op for en ny konkurrent på markedet. Kommissionen godkendte herefter fusionen.³⁶

36

Kommissionens pressemeddelelse IP/00/424 af 4.maj 2000.

Dow Chemical/Union Carbide

Kommissionen godkendte i maj 2000 fusionen mellem Dow Chemical og Union Carbide (UCC)³⁷ efter tilsagn. Fusionen berørte bl.a. markedet for polyethylen (PE). PE indgår til fremstilling af en række produkter, herunder plastikflasker og plastikposer. Parterne ville efter fusionen få en andel på 80 pct. af verdensmarkedet. De tilbød at afhænde en ejerandel i et produktionsanlæg i Italien, som ville fjerne parternes oplapning på markedet.

Fusionen ville også berøre markedet for ethyleneamin, hvor de ville få en andel på 60 pct. af verdensmarkedet. Dow tilbød derfor at sælge alle sine aktiviteter inden for ethyleneamin. Disse omfattede bl.a. produktionsanlæg, teknologi og intellektuelle ejendomsrettigheder. Parterne ville også opnå en dominerende stilling inden for PE-teknologi, og Dow tilbød derfor at give konkurrenter licens på en række patenter.

Veba/Viag

Sagen omhandlede en fusion af de to tyske elektricitetsproducenter Veba og Viag.³⁸ På samme tid behandlede Bundeskartellamt en anden fusion mellem to tyske elproducenter Rwe/Vew. Kommissionen samarbejdede med Bundeskartellamt i forbindelse med fusionerne. Fusionerne ville ændre strukturen på det tyske elmarked væsentligt. Veba/Viag og Rwe/Vew ville således opnå en kollektivt dominerende stilling på markedet for udveksling af el på tværs af ledningsnet (interconnected grid). Duopolet ville her få en markedsandel på 80 pct. Som følge af en række ejerskaber i fælles virksomheder mellem Veba/Viag og Rwe/Vew, ville der ikke være incitament til at konkurrere. Parterne tilbød bl.a. at ophæve disse krydsejerskaber. Endvidere tilbød parterne at fjerne et transmissionsgebyr for brug af deres elnet. Tilsvarende tilsagn modtog Bundeskartellamt i forbindelse med fusionen mellem Rwe/Vew. Kommissionen godkendte fusionen på baggrund af parternes tilsagn. Ved at ophæve de strukturelle forbindelser mellem Veba/Viag og Rwe/Vew, ville der være incitament til at konkurrere.

AstraZeneca/Novartis

AstraZeneca og Novartis ville fusionere deres agrokemiske industrier i et fælles selskab Syngenta. Fusionen ville skabe dominerende stilling på 39 forskellige markeder for plantebeskyttelse. Parterne gav tilsagn om frasalg af en række

³⁷ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/425 af 4. maj 2000.

³⁸ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/613 af 13. maj 2000.

produkter, varemærker og forretningsområder, svarende til en samlet omsætning på omkring 250 mio EUR. Herefter godkendte Kommissionen fusionen.

Dyno/Industri Kapital

Kommissionen har godkendt, at Industri Kapital overtager den norske virksomhed Dyno.³⁹ Industri Kapital kontrollerer en række fonde, der ejer forskellige virksomheder. Fusionen ville skabe verdens største producent af kunststoffer.

Parterne ville få monopol på produktion af formaldehyd i Finland. Formaldehyd bruges særligt i den finske træindustri. Samtidig ville parterne blive den største producent af kunststof baseret på formaldehyd. Derfor tilbød parterne enten at afhænde Dyno's formaldehydfabrik eller en fabrik kontrolleret af Industri Kapital. Begge fabrikker er beliggende i Finland. Dette ville fjerne konkurrenceproblemerne.

Fusionen ville også skabe problemer på det nordiske marked for systemer til håndtering af plastikmaterialer, som bruges bl.a. til emballering af fødevarer. Inden for plathåndteringssystemer tilbød Industri Kapital at sælge Dyno's kontrollerende ejerandel i et selskab. Herefter ville der ikke være overlap mellem selskabernes aktiviteter. Endvidere blev det sikret, at der forsat er konkurrenter på markedet.

AOL/Time Warner

America Online (AOL) fik efter en række tilsagn lov til at fusionere med Time Warner.⁴⁰ America Online er den førende udbyder af adgang til Internettet i USA. AOL er også aktiv i Europa gennem et joint venture med Bertelsmann gruppen. Time Warner er en af verdens største medie- og underholdningsvirksomheder. Time Warner er bl.a. aktiv inden for bogforlag, tv-stationer, musik og film.

Fusionen skaber den første internetudbyder af programindhold (musik, film og nyheder). Indholdet kan distribueres via AOL's netværk. Fusionen ville bl.a. medføre, at AOL/Time Warner også ville have adgang til Bertelsmann's udbud af underholdning og dermed dominere det nye marked for levering af musik via Internettet. Derfor var godkendelsen bl.a. betinget af, at AOL stopper sit samarbejde med Bertelsmann.

³⁹ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/753 af 12. juli 2000.

⁴⁰ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/1145 af 11. oktober 2000.

Bosch/Rexroth

De to fusionerende selskaber Robert Bosch og Rexroth er begge aktive inden for industrielle hydrauliksystemer. Kommissionens undersøgelse viste, at det nye selskab ville blive dominerende på markedet for hydrauliske stempelpumper. Stempelpumper kan baseres på enten aksel- eller stråleprincippet, som er substituerbare. Rexroth er førende inden for akselprincippet, mens Bosch er førende inden for strålepumper. Parterne ville derfor ved fusionen få en dominerende stilling på det samlede marked for stempelpumper. Kommissionen godkendte fusionen, da Bosch solgte alle sine aktiviteter inden for strålepumper. Disse omfattede personale, udviklingsafdeling og kunder m.v.⁴¹

Forbud

Volvo/Scania sagen

Kommissionen forbød fusionen mellem Volvo og Scania.⁴² Begge virksomheder er aktive inden for produktion af lastbiler, busser og motorer. Volvo og Scania har gennem tiderne været væsentlige konkurrenter til hinanden. Fusionen ville have skabt konkurrenceproblemer på flere markeder, jf. boks 12.9.

Boks 12.9: Konkurrenceproblemer i Volvo/Scania

Markedet for tunge lastbiler i Sverige, Norge, Finland og Irland.
 Markedet for turistbusser i Finland og United Kingdom.
 Markedet for intercitybusser i Sverige, Danmark, Norge og Finland.
 Markedet for bybusser i Sverige, Danmark, Norge, Finland og Irland.

På markederne ville parternes markedsandele svinge mellem 50 pct. og 90 pct. Kommissionens undersøgelse viste, at adgangsbarriererne er høje med massive investeringer for at komme ind på markedet.

Volvo/Scania fremsatte tilsagn for at fjerne de konkurrencemæssige problemer, men Kommissionen fandt ikke, at disse tilsagn var tilstrækkelige til at åbne markederne. Derfor fremsatte Volvo/Scania nye reviderede tilsagn, men disse tilsagn blev fremsat efter fristens udløb⁴³ Kommissionen måtte forbyde fusionen.

⁴¹ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/1457 af 13. december 2000.

⁴² Kommissionens pressemeddelelse IP/00/257 af 14. marts 2000.

⁴³ Jf. art. 18, stk. 2. Forordning nr. 447/98 af 1.3.1998. EFT 1998 L 61/01.

MCI Worldcom/Sprint

MCI Worldcom/Sprint⁴⁴ er blandt de førende udbydere af overordnede Internet forbindelser. Sammenlægningen af parternes netværk ville skabe en dominerende stilling, så konkurrenter og kunder ville være afhængige af den nye enhed. For at afhjælpe de konkurrencemæssige problemer tilbød parterne at sælge Sprint's Internet aktiviteter. Kommissionen undersøgte virkningerne af salget og fandt, at tilsagnet ikke med sikkerhed ville skabe den nødvendige konkurrence. Kommissionen forbød derfor fusionen.

Ny fusionsmeddelelse

Kommissionen har i 2000 offentliggjort en ny meddelelse om en forenklet procedure for behandling af bestemte fusioner⁴⁵.

Den forenklede procedure

Den forenklede procedure kan kun bruges på fusioner, som ikke skaber konkurrenceproblemer. Proceduren indebærer, at Kommissionen vil træffe beslutninger i kort form, dvs. uden udførlige markedsbeskrivelser, konkurrenceanalyser m.v. Hermed frigøres ressourcer til behandlingen af vanskeligere fusioner.

Proceduren anvendes ikke, hvis det fx er vanskeligt at fastlægge det relevante marked i den konkrete sag. Eller hvis parternes markedsandel ikke kan fastlægges præcist.

⁴⁴ Kommissionens pressemeddelelse IP/00/668 af 28. juni 2000.

⁴⁵ EFT 2000 C 217/32 og <http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/legislation>.

Boks 12.10: Forenklet fusionsprocedure

De forenklede procedure anvendes:

- ▲ Når to eller flere virksomheder erhverver fælles kontrol med et joint venture-selskab, som ikke har eller forventes at få nogen aktiviteter eller kun ubetydelige aktiviteter i EØS. Anvendelsen af proceduren på disse sager er betinget af, at visse tærskler for størrelse af aktiver og omsætning ikke overskrides.
- ▲ Ved fusioner m.v. hvor fusionsparterne ikke driver virksomhed på samme produktmarked og samme geografiske marked eller på et produktmarked i et tidligere eller senere omsætningsled.
- ▲ Ved fusioner m.v. hvor fusionsparterne opererer på det samme produktmarked og samme geografiske marked (horisontale forbindelser), men hvor fusionsparterne tilsammen ikke får en markedsandel på 15 pct. eller derover.
- ▲ Ved fusioner m.v. hvor fusionsparterne opererer på et produktmarked i det tidligere eller senere omsætningsled i forhold til et produktmarked, hvor en eller flere af de andre parter opererer (vertikale forbindelser), men hvor fusionsparterne tilsammen ikke opnår en markedsandel på 25 pct. eller derover.

Beretning om tærsklerne i fusionskontrolforordningen

Kommissionen afgav i juni 2000 beretning til Rådet⁴⁶ om de eksisterende tærskler i fusionskontrolforordningen.

Undersøgelsen viste, at en række grænseoverskridende fusioner ikke kommer ind under fusionskontrolforordningen, selv om fusionerne har fællesskabsinteresse. Kommissionen vil i samarbejde med medlemsstaterne foretage en mere indgående undersøgelse af dette problem. Problemstillingen er beskrevet i kapitel 7.

12.7 RETTEN OG DOMSTOLEN

Kommissionens beslutninger i konkurrence- og fusionssager kan indbringes for Retten i Første Instans (Retten eller FIR). 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 konkurrenceforholdene, jf. art. 225. Klager, som indbringes for Retten/Domstolen, har ikke opsættende virkning. Hvis Domstolen mener, at forholdene kræver det, kan den dog udsætte, at beslutningen bliver gennemført, jf. art. 242. Retten/Domstolen har fuld prøvelsesret i konkurrencesager, også når det handler om bøder. Retten/Domstolen kan stadfæste, annullere, forhøje eller nedsætte bøder, som er blevet pålagt ved en beslutning.

EF-Domstolen kan afgøre præjudicielle spørgsmål, som forelægges af de nationale domstole⁴⁷.

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>.

Ankesager

Compagnie maritime belge transports m.fl.

I 1992 fastslog Kommissionen, at fire medlemmer af Cewal-konferencen (vedr. skibsfragt) havde misbrugt deres kollektive dominerende stilling. De fire rederier blev pålagt bøder på i alt 10,1 mio. EUR. I 1996 afsagde FIR dom i sagen⁴⁸. Retten nedsatte bøderne, men stadfæstede i øvrigt Kommissionens beslutning fra 1992.

Tre rederier, Companie maritime belge SA (CMB), Companie maritime belge transports SA (CMBT) og Dafra-Lines A/S (Dafra) indbragte Rettens afgørelse for EF-Domstolen, jf. boks 12.11.

⁴⁷ I Nice-Traktaten er det foreslået, at Retten får tillagt kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål inden for bestemte områder. Rettens afgørelser kan undtagelsesvis underkastes fornyet prøvelse ved Domstolen.

⁴⁸ Dom af 8.10.1996 i de forenede sager T-24/93, T-25/93 og T-28/93 – *Compagnie maritime belge transports m.fl. mod Kommissionen*, Sml. 1996, II-1201.

Boks 12.11: Rederierne påstande

- ▲ Rederierne bestred, at Cewal's medlemmer skulle have en kollektiv dominerende stilling.
- ▲ Rederierne bestred Rettens konklusioner om påstået misbrug af Cewal's dominerende stilling.
- ▲ Rederierne anfægtede de fastsatte bøder.

Mens Domstolen var enig med Kommissionen og Retten i både spørgsmålet om kollektiv dominans og misbrug, var Domstolen enig med rederierne i, at Retten havde begået en retlig fejl ved at fastslå, at Kommissionen var berettiget til at pålægge individuelle bøder til medlemmerne af organisationen (dvs. Cewal). Kommissionen havde således i klagepunkterne kun omtalt muligheden af at pålægge Cewal en bøde. På denne baggrund blev Rettens afgørelse (og Kommissionens beslutning) om at pålægge de tre rederier individuelle bøder ophævet⁴⁹.

Bøderne i cement-kartellet nedsat

Rettens hidtil største konkurrencesag angik cement-kartellet fra 1994. Her blev 42 virksomheder og sammenslutninger i 16 medlemsstater pålagt bøder på i alt ca. 250 mio. EUR. Den eneste danske cementproducent, Aalborg Portland, fik en bøde på 4 mio. EUR.

Ifølge Kommissionens beslutning havde de 42 cementproducenter og organisationer deltaget i en række aftaler og samordnet praksis, som havde til formål at opdele markederne for grå og hvid cement i Europa.

Beslutningen blev indbragt for Retten, som afsagde dom i sagen den 15. marts 2000⁵⁰. Retten fandt det bevist, at i alt 23 virksomheder havde deltaget i kartellet. Retten fastslog, at der forelå en samlet aftale mellem alle de deltagende virksomheder. Kommissionen havde dog ikke bevist, at alle virksomhederne havde deltaget i denne aftale. For så vidt angik de virksomheder, som havde deltaget i aftalen, fandt Retten, at overtrædelsen var af kortere varighed. Der var derfor grundlag for at nedsætte bøderne til 110 mio. EUR. Bøden til Aalborg Portland blev nedsat til 2,2 mio. EUR.

49

Dom af 16.3.2000 i de forenede sager C-395/96 P og C-396/96 P – endnu ikke offentliggjort.

50

De forenede sager T-25/95 m.fl. – endnu ikke offentliggjort.

Retten stadfæster bøde til Volkswagen

I 1998 gav Kommissionen Volkswagen en rekordstor bøde på 102 mio. EUR. Volkswagen havde sammen med sine datterselskaber Audi AG og Autogerma SpA forhindret, at forbrugere fra andre medlemsstater kunne købe biler af mærkerne Volkswagen og Audi i Italien. For at begrænse parallelindførsler fra Italien havde Volkswagen bl.a. indført en ordning med at begrænse leveringerne til de italienske forhandlere og en præmieordning, som skulle afholde de italienske forhandlere fra at sælge til forbrugere i andre lande.

Volkswagen indbragte Kommissionens beslutning for Retten, som den 6. juli 2000 stadfæstede Kommissionens beslutning⁵¹. Retten var enig med Kommissionen i, at Volkswagen havde begået en særlig grov overtrædelse.

Retten nedsatte dog bøden til 90 mio. EUR. Retten var ikke enig med Kommissionen i varigheden af den konstaterede overtrædelse. Kommissionen havde heller ikke overholdt princippet om fortrolighed af undersøgelsen. Den bøde, som Kommissionen påtænkte at pålægge Volkswagen, blev meddelt pressen forud for vedtagelsen af beslutningen.

Selvom Retten nedsatte bøden, er der stadig tale om den højeste bøde, som er blevet pålagt en enkelt virksomhed for at have overtrådt EU-konkurrencereglerne.

Parallelimport af medicin

I 1996 pålagde Kommissionen den tyske medicinalproducent Bayer AG en bøde på 3 mio. EUR. Ifølge Kommissionen havde Bayer-koncernen siden slutningen af 1980'erne modarbejdet paralleleksport af medicinalproduktet Adalat⁵² til UK. Priserne varierer betydeligt i EU. I UK, hvor Adalat har den største markedsandel, ligger prisen også langt over priserne i fx Frankrig og Spanien. Flere franske og spanske grossister eksporterede Adalat til UK. Det førte til, at Bayer Frankrig og Bayer Spanien reducerede leverancerne, når grossisterne eksporterede til UK. Grossisterne blev også udsat for trusler om nedskæringer, hvis de ikke overholdt Bayer's eksportforbud.

Kommissionen lagde vægt på, at der bestod en aftale mellem Bayer Frankrig og Bayer Spanien og deres respektive grossister. Denne aftale indeholdt et eksportforbud i strid med art. 81.

51

Sag T-62/98 – endnu ikke offentliggjort.

52

Adalat bruges til behandling af hjerte/karsygdomme.

Bayer indbragte Kommissionens beslutning for Retten, som udsatte at gennemføre Kommissionens påbud om ophør af den konstaterede overtrædelse.

Den 26. oktober 2000 annullerede Retten Kommissionens beslutning⁵³. Ifølge Retten havde Kommissionen fejlagtigt fastslået, at der var tale om en fælles forståelse mellem de to Bayer-selskaber og deres grossister om at forhindre eller begrænse eksport af Adalat til UK fra Frankrig og Spanien.

Kommissionen har indbragt Rettens afgørelse for EF-Domstolen⁵⁴.

Kartonsagerne

Den 16. november 2000 traf Domstolen afgørelse i to ankesager vedrørende Kommissionens beslutning fra 1994 om bøder til 19 europæiske producenter af karton.

Den første sag vedrørte Cascades, som fik en bøde på 16,2 mio. EUR. Den anden sag vedrørte NV Koninklijke KNP BT (KNP), som Kommissionen havde givet en bøde på 3 mio. EUR.

Cascades-sagen drejede sig om, hvorvidt Cascades SA kunne gøres ansvarlig for de overtrædelser, som det belgiske selskab Van Duffen NV og det svenske selskab Gjupafors havde begået i perioden fra midten af 1986 til april 1991. Cascades overtog de to selskaber i marts 1989.

Mens Retten var nået frem til, at Cascades kunne gøres ansvarlig⁵⁵, nåede Domstolen til den modsatte konklusion og ophævede Rettens dom.

Djupafors og Duffel havde ifølge Domstolen selvstændigt deltaget i overtrædelsen fra midten af 1986, indtil de blev overtaget af Cascades i marts 1989. De havde derfor et selvstændigt ansvar for den retsstridige adfærd. Følgelig kunne Cascades ikke anses ansvarlig for Djupafors' og Duffel's overtrædelser indtil overtagelsen.

Samtidig hjemviste Domstolen sagen til Retten, så denne kan tage stilling til størrelsen af den bøde, som Duffel og Djupafors skal pålægges for deres deltagelse i kartellet fra midten af 1986 og indtil marts 1989, hvor de blev overtaget af Cascades⁵⁶.

⁵³ Sag nr. T-41/96, Bayer AG mod Kommissionen – endnu ikke offentliggjort.

⁵⁴ Kommissionens MEMO/01/04 af 10. januar 2001.

⁵⁵ Dom af 14.5.1998, sag T-308/94 – endnu ikke offentliggjort.

⁵⁶ Sag C-279/98 – endnu ikke offentliggjort.

I KNP-sagen nedsatte Domstolen bøden til 2,6 mio. EUR⁵⁷. Retten havde tidligere ved dom af 14. maj 1998⁵⁸ nedsat Kommissionens bøde på 3 mio. EUR til 2,7 mio. EUR. KNP havde både over for Retten og Domstolen gjort gældende, at Kommissionen ved udmåling af bøden med urette havde gjort selskabet ansvarlig for den overtrædelse, som var blevet begået af Badische, som KNP senere overtog. Domstolen fandt dog, at KNP havde overtaget Badische, imens kartellet var i kraft. Derfor måtte KNP betragtes som ansvarlig for den af Badische begåede overtrædelse. Som følge af Rettens tilsidesættelse af begrundelsespligten blev den endelige bøde til KNP dog fastsat til 2,6 mio. EUR.

The Coca-Cola Company

I 1997 godkendte Kommissionen efter fusionskontrolforordningen en transaktion mellem The Coca-Cola Company (TCCC) og Cadbury Schweppes (CS). I beslutningen konstaterede Kommissionen:

- ▲ At TCCC kunne udøve afgørende indflydelse på Coca-Cola Enterprises (CCE).
- ▲ At de colaer, som blev solgt i Storbritanien, udgjorde det relevante marked.
- ▲ At Coca-Cola & Schweppes Beverages Ltd (CCSB) havde en dominerende stilling på det britiske colamarked.

TCCC og CS indbragte den 22. april 1997 Kommissionens beslutning for Retten med påstand om annullation. Ved dom af 22. marts 2000 afviste Retten sagerne med den begrundelse, at der var tale om konstateringer, som i sig selv ikke har nogen bindende retsvirkning og derfor ikke udgør retsakter, som kan anfægtes i henhold til Traktatens art. 173⁵⁹.

Præjudicielle afgørelser Masterfoods/HB Ice Cream

Kommissionen fastslog i 1998, at HB's (Ice Cream Ltd, nu Van den Bergh Foods Ltd), aftaler om fryser eksklusivitet både var i strid med art. 81, stk. 1, og art. 82. HB indbragte den 21. april 1998 Kommissionens beslutning for Retten med påstand om annullation.

⁵⁷ Dom af 16.11.2000, sag C-248/98 – endnu ikke offentliggjort.

⁵⁸ Sag T-309/94 – endnu ikke offentliggjort.

⁵⁹ Sag T-125/97 og T-127/97 – endnu ikke offentliggjort.

Twisten mellem Masterfoods Ltd og HB drejer sig om en klausul i HB's aftaler med forhandlere af ispinde m.v. om brug af fryserne. Efter klausulen må forhandleren kun anvende fryseren til HB's produkter. Masterfoods mener, at klausulen er ugyldig, da den er i strid med art. 81 og 82 i EF-Traktaten.

Parallelt med EU-sagen har der i Irland været anlagt civilt søgsmål af Masterfoods mod HB ved High Court (Irland). Masterfoods tilhører Mars-koncernen, mens HB tilhører Unilever-koncernen.

High Court gav i 1992 HB medhold i påstanden om, at Masterfoods ikke må tilskynde detailhandlerne til at opbevare Masterfoods' produkter i HB's fryserne.

Masterfoods gik videre til Supreme Court, som i juni 1998 besluttede at forelægge tre præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen om fortolkning af Traktatens art. 81, 82 og 295⁶⁰.

Sagen vedrører især principperne om fordelingen af kompetencen mellem Kommissionen og de nationale retter ved anvendelsen af EU-konkurrencereglerne. EF-Domstolen svarede, at EU-retten har forrang, og Kommissionens beslutninger er bindende, jf. boks 12.12.

Boks 12.12: Domstolens præjudicielle afgørelse

" Såfremt en national ret træffer afgørelse vedrørende en aftale eller praksis, hvis forenelighed med EF-Traktatens art. 85, stk. 1, og 86 (nu art. 81, stk. 1, EF og art. 82 EF) allerede er genstand for en beslutning fra Kommissionen, må den ikke træffe en afgørelse, der er i strid med Kommissionens beslutning, selv om denne beslutning er i strid med den afgørelse, der er truffet af en national ret i første instans. Når adressaten for Kommissionens beslutning inden for den i EF-Traktatens art. 173, stk. 5, (efter ændring nu art. 230, stk. 5, EF), fastsatte frist har anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af denne beslutning, påhviler det den nationale ret at vurdere, om sagen bør udsættes, indtil der er truffet en endelig afgørelse vedrørende det nævnte annullationssøgsmål, eller udsættes med henblik på at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen".

Sydhavnens Sten & Grus ApS

Østre Landsret forelagde i 1998 EF-Domstolen tre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af art. 86 om offentlige virksomheder. De tre spørgsmål blev rejst under en sag, som Sydhavnens Sten & Grus ApS havde anlagt mod Københavns Kommune. Sagen vedrørte kommunens indsamlingsordning for ikke-miljøfarligt bygge- og anlægsaffald.

Det første spørgsmål drejede sig bl.a. om, hvorvidt en kommunal forskrift var forenelig med konkurrencereglerne i art. 86 og 82. Københavns kommune havde i medfør af to regulativer om indsamlingsordning for bygge- og anlægsaffald indgået eksklusivaftaler med tre virksomheder om modtagelse og behandling af affald fra kommunens område. Det betød, at andre miljøgodkendte virksomheder som fx Sydhavnens Sten & Grus var udelukket fra at behandle det pågældende affald.

Ifølge Domstolen⁶¹ har de tre virksomheder fået tillagt en eksklusiv rettighed i henhold til Traktatens art. 86, stk. 1.

Mens Domstolen har overladt det til Østre Landsret selv at undersøge, om Københavns Kommune har en dominerende stilling på det relevante marked, afviser Domstolen, at der foreligger misbrug.

Postforsendelser ved remail (Deutsche Post)

Ved to kendelser har Oberlandesgericht Frankfurt am Main stillet EF-Domstolen en række præjudicielle spørgsmål. Spørgsmålene vedrørte bl.a. fortolkningen af EF-Traktatens art. 81, 82 og 86 i to sager mellem Deutsche Post AG på den ene side og Gesellschaft für Zahlungssystem GmbH (GZS) og Citicorp Kartenservice GmbH (CKG) på den anden side om omdeling af remail fra udlandet.

Både GZS og CKG udarbejder og afsender kontoudtog og andre standardiserede bankdokumenter. CKG har en virksomhed i Holland, som står for afsendelse af dokumenterne, som blev overført til selskabet via edb fra Tyskland. Det hollandske selskab sendte herefter brevene til kunderne, og selskabet betalte porto for forsendelse til udlandet.

61 Dom af 23.5.2000 i sag C-209/98 – endnu ikke offentliggjort.

Siden 1995 har GZS sendt de nødvendige oplysninger via edb til sin danske medkontrahent med henblik på at udfærdige opgørelserne. Opgørelserne blev udfærdiget, trykt og lagt i kuverter i Danmark og indleveret til det danske postvæsen med henblik på den videre postbesørgelse i Tyskland. For disse postforsendelser blev der opkrævet den i Danmark gældende porto for forsendelser til udlandet, som er lavere end den i Tyskland gældende indenrigstakst.

I begge tilfælde fremsatte Deutsche Post med henvisning til verdenspostkonventionens art. 25 krav om betaling af indenlandsk porto⁶².

EF-Domstolen blev anmodet om at tage stilling til, om det var i strid med traktatens art. 86, smh. med art. 82, at Deutsche Post udnyttede retten efter verdenspostkonventionen til at opkræve sin indenlandske porto for forsendelser, som indleveres i stort antal til postvæsenet i en anden medlemsstat.

Domstolen fastslog⁶³, at Deutsche Post har fået tillagt en eneret til indsamling, befordring og fordeling af post i Tyskland, og Deutsche Post er derfor omfattet af Traktatens art. 86. Endvidere bemærkede Domstolen, at en virksomhed med et lovbestemt monopol efter fast praksis anses for at indtage en dominerende stilling efter Traktatens art. 82.

Ifølge Domstolen var det ikke i strid med Traktatens art. 86, smh. med art. 82, at Deutsche Post udøvede retten efter verdenspostkonventionen til at opkræve sin indenlandske porto for forsendelser, der blev indleveret i stort antal til postvæsenet i en anden medlemsstat. Det forhold, at den grænseoverskridende post behandles som indenlandsk post, og at der således opkræves indenlandsk porto, må ifølge Domstolen betragtes som berettigede foranstaltninger med henblik på udførelsen af de opgave af almindelig interesse, som er tildelt Deutsche Post i henhold til verdenspostkonventionen, under økonomisk forsvarlige vilkår.

Derimod fandt Domstolen, at det kunne betragtes som et misbrug af en dominerende stilling, at Deutsche Post ikke fradrager de terminalafgifter, som postvæsenet i en anden medlemsstat har betalt for forsendelserne.

⁶² Efter verdenspostkonventionens art. 25 kan postvæsenet i en medlemsstat tilbagesende forsendelser eller opkræve indenlandsk porto for, forsendelser som er indleveret i et andet land for at drage fordel af de dér gældende takster – terminalafgifter. Samme ret har postvæsenet, hvis der er indleveret et stort antal forsendelser, uanset om det er for at drage fordel af lavere takster eller ej.

⁶³ Dom af 10.2.2000, sag C-147/97 og C-148/97 – endnu ikke offentliggjort.

12.8 NYE RETSAKTER PÅ KONKURRENCEOMRÅDET

Som nævnt i Konkurrenceredegørelse 2000 (kapitel 8) har Kommissionen iværksat en modernisering, som bl.a. skal føre til øget decentralisering.

Fleere af Kommissionens forordninger om gruppefritagelse er udløbet, og Kommissionen har derfor udarbejdet nye forordninger om gruppefritagelse til bl.a. vertikale og horisontale aftaler. De viser en overgang til en mere økonomisk fremgangsmåde.

Kommissionen har også opgivet den hidtidige opbygning med de såkaldte hvide og sorte lister. I stedet indeholder de nye forordninger en bestemmelse med en liste over "hard core" begrænsninger. Som supplement til de nye forordninger om gruppefritagelse har Kommissionen udarbejdet retningslinier om henholdsvis vertikale og horisontale aftaler.

I det følgende omtales de nye forordninger om gruppefritagelser. Desuden omtales en ny forordning om forlængelse af den gældende gruppefritagelse til konsortier. Endelig redegøres for arbejdet med den nye gennemførelsesforordning, som skal afløse den gældende forordning nr. 17/62 om anvendelsen af EU-konkurrencereglerne i EF-Traktatens art. 81 og 82.

Ny fritagelse til vertikale aftaler

I december 1999 offentliggjorde Kommissionen forordning nr. 2790/99 af 22. december 1999 om anvendelse af EF-Traktatens art. 81, stk. 3, på kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis⁶⁴. I tilslutning til forordningen om gruppefritagelse til vertikale aftaler har Kommissionen desuden i maj 2000 offentliggjort retningslinier om vertikale begrænsninger⁶⁵. Retningslinierne er således et supplement til gruppefritagelsen⁶⁶. De trådte i kraft den 1. juni 2000 og gælder indtil den 31. maj 2010. Reglerne følger den beskrivelse, der blev givet i Konkurrenceredegørelse 1998, kapitel 5.

Hovedprincippet i den nye gruppefritagelse er, at virksomhedernes vertikale aftaler kan nyde godt af gruppefritagelsen, hvis aftalen ikke indeholder "hard core"

⁶⁴ EFT 1999 L 336/21.

⁶⁵ EFT 2000 C 291/1.

⁶⁶ Se i øvrigt artikel af professor Bent Iversen, SDU, Odense Universitet i Juristen Nr. 6-2000 "Ny EU-gruppefritagelsesforordning for vertikale aftaler og samordnet praksis".

bestemmelser, som fx begrænsninger i køberens adgang til selv at fastsætte sin salgspris samt visse former for områdebeskyttelse. Endvidere er det en forudsætning, at leverandørens hhv. køberens markedsandel ikke overstiger 30 pct.

Selvom leverandørens markedsandel er under 30 pct., må aftalen ikke indeholde en række forpligtelser. Det gælder fx lange konkurrenceklausuler og forpligtelser pålagt forhandlerne i et selektivt distributionssystem. For konkurrenceklausuler er hovedreglen en maksimum løbetid på fem år i aftalens løbetid og et år efter aftalens ophør. Ved aftaler om selektiv distribution er det en betingelse, at de selektive forhandlere ikke forpligtes til at undlade at sælge konkurrerende leverandørers mærker.

Som noget nyt er det ikke blot Kommissionen men også de nationale konkurrencemyndigheder, som kan trække gruppefritagelsen tilbage. Det forudsætter dog, at de nationale myndigheder kan anvende art. 81, stk. 1, direkte. Det kan Konkurrencestyrelsen, jfr. konkurrencelovens § 23a⁶⁷.

Ny fritagelse til horisontale aftaler

Kommissionens reform vedrørende horisontale aftaler består af to nye forordninger om gruppefritagelse til henholdsvis specialiseringsaftaler⁶⁸ og forsknings- og udviklingsaftaler⁶⁹ samt retningslinier⁷⁰. De nye gruppefritagelser trådte i kraft den 1. januar og gælder indtil den 31. december 2010⁷¹.

Med de nye gruppefritagelser opererer Kommissionen kun med et markedsandelskriterium samt en liste over, hvilke aftalebestemmelser som ikke kan tillades ("hard core"). I specialiseringsforordningen, som nu også omfatter tjenesteydelser, er den højst tilladte markedsandel fastsat til 20 pct. I forordningen om forsknings- og udviklingsaftaler er markedsandelen blevet forhøjet fra 20 pct. til

67 *I konsekvens af den nye forordning om gruppefritagelse har erhvervsministeren vedtaget bkg. nr. 353 af 15. maj 2000, som trådte i kraft den 1.6.2000. Denne bkg. afløser de tidligere bekendtgørelser om gruppefritagelse til hhv. eneforhandlingsaftaler, eksklusivt køb og franchiseaftaler. Bkg. har samme gyldighedsperiode som Kommissionens forordning.*

68 *Kfo 2658/2000 af 29.11.2000 om anvendelse af EF-Traktatens art. 81, stk. 3, på kategorier af specialiseringsaftaler, EFT 2000 L 304/4.*

69 *Kfo 2659/2000 af 29.11.2000 om anvendelse af EF-Traktatens art. 81, stk. 3, på kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler, EFT 2000 L 304/7.*

70 *EFT 2000 C 3/2. Retningslinierne afløser Kommissionens meddelelse om samarbejde mellem virksomheder fra 1968 og meddelelsen om vurdering af joint ventures oprettet i samarbejdsøjemed fra 1993.*

71 *Samtidig har Erhvervsministeren vedtaget Bkg. nr. 1211 af 18.12.2000 om gruppefritagelse for kategorier af specialiseringsaftaler og Bkg. nr. 1212 af 18.12.2000 om gruppefritagelse for kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler. Disse bkg. har samme gyldighedsperiode som Kommissionens forordninger om gruppefritagelse.*

25 pct. "Hard core" - listen omhandler især bestemmelser om at fastsætte priser, begrænse produktion eller salg samt opdele markeder eller kunder. Kun Kommissionen har ret til at trække fritagelsen tilbage.

Forlænget fritagelse til konsortieaftaler

I 1995 vedtog Kommissionen en forordning om gruppefritagelse til konsortieaftaler⁷². Et konsortium er en gruppe af redere, som samarbejder for at kunne tilbyde fælles linjetrafikbetjening. Da gyldighedsperioden på fem år udløb, besluttede Kommissionen at forlænge forordningen for yderligere fem år⁷³.

Kommissionens positive holdning til konsortier skyldes, at konsortierne normalt giver linjerederierne mulighed for at rationalisere deres aktiviteter og opnå stordriftsbesparelser. Dette kommer også linjerederiernes kunder til gavn, forudsat konsortierne fortsat er udsat for konkurrence. Gruppefritagelsen finder derfor kun automatisk anvendelse på et konsortium, der har en markedsandel på højst 30 til 35 pct.⁷⁴ på hvert af de markeder, det opererer på.

Moderniseringsforslaget

Som beskrevet i kapitel 8 i Konkurrenceredegørelse 2000 indledte Kommissionen sin reform af EU-konkurrencereglerne med Hvidbogen om modernisering fra 1999. Den 27. september 2000 fremsendte Kommissionen et forslag til en ændring af gennemførelsesforordningen til EF-Traktatens art. 81 og 82 til Rådet⁷⁵. Forslaget indeholder en reform af den 38 år gamle rådsforordning fra 1962, jf. boks 12.13.

⁷² Kfo 870/95, EFT 1995 L 89/7.

⁷³ Kfo 823/2000, EFT 2000 L 100/24.

⁷⁴ For at være omfattet af fritagelsen skal konsortier, der opererer inden for en konference, på hvert af de markeder, de opererer på, have en markedsandel på under 30 pct. målt efter den transporterede godsmængde, og konsortier, der opererer uden for en konference, skal have en andel på under 35 pct., jf. art. 6, stk. 1, i Kfo 823/2000.

⁷⁵ KOM(2000)582 endelig.

Boks 12.13: Kommissionens vigtigste reformforslag

- ▲ Afskaffe systemet med anmeldelser og fritagelser.
- ▲ Give de nationale konkurrencemyndigheder og domstole mulighed for at anvende art. 81 i sin helhed, dvs. til at godkende/undlade at gribe ind over for konkurrencebegrænsende aftaler, der er samfundsmæssigt gavnlige (dvs. opfylder betingelserne i art. 81, stk. 3).
- ▲ Indføre en pligt for medlemsstaterne til at anvende EU-reglerne, hvis samhandelen påvirkes.
- ▲ Styrke samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og domstole samt mellem medlemsstaternes konkurrencemyndigheder indbyrdes (netværk).
- ▲ Styrke den efterfølgende kontrol med konkurrencebegrænsende aftaler og udvide Kommissionens undersøgelsesbeføjelser.
- ▲ Forhøje bøderne for overtrædelse af procedurereglerne.
- ▲ Give Kommissionen kompetence til at udstede gruppefritagelsesforordninger.
- ▲ Give de nationale konkurrencemyndigheder beføjelse til at inddrage en gruppefritagelse.

Forslaget forhandles i EU og forventes ikke færdig før i 2002.

12.9 INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Kommissionen deltager aktivt i det internationale samarbejde, bl.a. i OECD's og i UNCTAD's konkurrencekomiteer. Det er også Kommissionen, som repræsenterer de 15 medlemsstater i WTO's arbejdsgruppe om handel og konkurrence. Kommissionen har desuden indgået bilaterale samarbejdsaftaler med USA og Canada, og der arbejdes på en samarbejdsaftale med Japan. I det følgende omtales WTO-arbejdet samt samarbejdet med USA og Canada⁷⁶.

WTO's arbejdsgruppe om handel og konkurrence

Som nævnt i Konkurrenceredegørelse 2000 blev Seattle-konferencen en fiasko. Forhandlingerne om lancering af en ny frihandelsrunde blev suspenderet. Siden da har mulighederne for indledning af en ny runde været diskuteret i en lang række fora, herunder EU og OECD. Et af problemerne med en ny runde består

76

Der forhandles også om en samarbejdsaftale med Japan.

især i kløften mellem industrilandene og udviklingslandene. Men der har også været en forskel mellem USA's og EU's ønsker om bredden af dagsordenen for en ny runde. Fx ser USA ikke noget særligt behov for at videreføre WTO's arbejdsgruppe om handel og konkurrence, som EU omvendt lægger stor vægt på at fortsætte.

Arbejdsgruppen om handel og konkurrence blev nedsat i 1996 med det formål at vurdere forholdet mellem handels- og konkurrencepolitik. WTO's generelle Råd vedtog i 1998 at forlænge arbejdsgruppens mandat uden at fastsætte en frist for en eventuel afslutning af arbejdsgruppens virke.

Arbejdsgruppen har i 2000 afholdt fire møder. Gruppen har den 30. november 2000 afgivet en rapport til WTO's generelle Råd om sit arbejde i 2000⁷⁷.

Samarbejdet med de nordamerikanske konkurrencemyndigheder

I overensstemmelse med samarbejdsaftalen med USA⁷⁸ har Kommissionen udarbejdet en beretning til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af aftalen. Beretningen dækker perioden fra den 1. januar 1999 til den 31. december 1999⁷⁹.

Samarbejdet med canadiske konkurrencemyndigheder

EU's samarbejdsaftale med de canadiske konkurrencemyndigheder (Competition Bureau) er af nyere dato. Kommissionens beretning til Rådet og Europa-Parlamentet er derfor den første⁸⁰. Kommissionens erfaringer med samarbejdet med Competition Bureau i enkeltsager har været meget positive. Der har desuden som led i aftalen været afholdt det første bilaterale møde mellem konkurrencemyndighederne. Kommissionen konkluderer i sin beretning, at aftalen med Canada har været vellykket fra start.

77 WT/WGTC/4.

78 Den første aftale blev indgået i 1991 og senere godkendt i 1995. I 1998 indgik EU og USA en ny aftale, som styrker bestemmelserne om positiv behandling.

79 KOM(2000)618 endelig.

80 Aftalen blev indgået den 17.6.1999, og beretningen - KOM(2000)645 endelig - dækker derfor perioden fra den 17. juni 1999 til den 31.12.1999.

12.10 DET NORDISKE SAMARBEJDE

Konkurrencestyrelsen har igennem mange år haft et tæt samarbejde med konkurrencemyndighederne i de øvrige nordiske lande. Der afholdes årlige møder på skift, og der udveksles løbende informationer og oplysninger om sager af fælles interesse. Det har vist sig, at der bliver flere og flere grænseoverskridende sager, og de nordiske konkurrencemyndigheder ser det derfor som en fordel, hvis de kan gå sammen om opklaringsarbejdet, fx hvis der er tale om grænseoverskridende kartelsamarbejde. Derfor arbejdes der på at få fastlagt nogle bindende rammer for et styrket samarbejde, jf. nedenfor.

Den nordiske arbejdsgruppe om håndhævelse

I december 1999 offentliggjorde en nordisk arbejdsgruppe en rapport om styrket samarbejde mellem de nordiske konkurrencemyndigheder. Rapporten indeholdt et forslag om, at der skulle indgås en bistandsaftale mellem de nordiske landes regeringer. Med en sådan aftale vil de nordiske konkurrencemyndigheder få lettere ved at samarbejde over grænserne. Både gennem mulighed for at udveksle fortrolige oplysninger og hjælpe hinanden med kontrolundersøgelser i sager af fælles interesse. Det forventes, at den nordiske bistandsaftale forhandles færdigt i løbet af 2001.

I år 2000 fik både den danske, islandske og norske konkurrencemyndighed hjemmel i deres konkurrencelove⁸¹ til at kunne udveksle fortrolige oplysninger med konkurrencemyndigheder i andre lande. Det har ført til, at direktørerne for Konkurrencestyrelsen i Danmark, Samkeppnisstofnun i Island og Konkurransetilsynet i Norge den 16. marts 2001 har underskrevet en aftale, som giver dem mulighed for at kunne udveksle fortrolige oplysninger i konkurrence- og fusions-sager. Aftalen er indgået mellem den danske, islandske og norske regering. Den trådte i kraft den 1. april 2001.

Bistand til det grønlandske Konkurrencenævn

Konkurrencestyrelsen har indgået en aftale med Det grønlandske Hjemmestyre om, at Konkurrencestyrelsen yder sekretariatsbistand til Det grønlandske Konkurrencenævn. Aftalen trådte i kraft den 1. juli 2000, og den gælder foreløbigt til udgangen af 2001.

Konkurrencestyrelsens mål med aftalen er at bidrage til udviklingen af det grønlandske samfund. Bistanden brugerbetales af Det grønlandske Hjemmestyre, og det grønlandske Konkurrencenævn har den fulde afgørelseskompetence i sagerne.

På grund af den grønlandske økonomis størrelse og Grønlands placering er det på mange områder svært at skabe konkurrence.

Mange virksomheder er derfor dominerende eller endda monopoler, og mange af de største virksomheder er ejet af Hjemmestyret. Den grønlandske konkurrencelov er endelig blidere end den danske, idet den tildels bygger på kontrolprincippet, som i Danmark blev forladt i 1998.

På Konkurrencenævnets møde i december 2000 blev afgjort de første otte sager, som Konkurrencestyrelsen havde behandlet i medfør af bistaftalen⁸².

82

Konkurrencenævnets afgørelser kan læses på Hjemmestyrets hjemmeside: www.gh.gl.

Konkurrence i energisektoren

13.1 INDLEDNING

Den kollektive energi - el, gas og fjernvarme - leverer energi til erhvervslivet og de private forbrugere. Den udsættes nu for gradvis liberalisering og konkurrence. I sidste ende er det meningen, at forbrugerne frit skal kunne vælge blandt leverandørerne af energi.

Der er vedtaget ny lovgivning, som fastlægger rammerne for forbrugerbeskyttelse, miljøhensyn og forsynings sikkerhed i et liberaliseret marked for elektricitet og naturgas.

Siden 1. januar 2000 har Energitilsynet varetaget administrationen af den særlige lovgivning om priser og levering af el, gas og fjernvarme på de fortsatte monopolområder. Energitilsynet har sekretariat i Konkurrencestyrelsen og Energistyrelsen.

Den konkurrenceudsatte del af handelen med elektricitet og naturgas, dvs. den handel, der sker til kunder, der frit kan vælge leverandør, reguleres af konkurrence-loven. Det samme gælder benzin- og olieområdet.

13.2 ELEKTRICITET

El-reformen

I 1999 blev der indgået en politisk aftale om en ny elreform. Virksomheder med et årsforbrug over 10 GWh pr. forbrugssted fik frit leverandørvalg 1. april 2000. Herefter pr. 1. januar 2001 fulgte virksomheder med over 1 GWh. (1 GWh svarer til 1 mio. kWh).

Dette betyder, at ca. 200 kunder har været fri siden 1. april 2000, mens ca. 2000 frit kunne vælge leverandør fra 1. januar 2001. Fra 1. januar 2003 kan alle virksomheder og forbrugere købe elektricitet, hvor de vil.

Det har været et vigtigt element i elreformen at sikre salget af den prioriterede el. Dvs. el fremstillet af vedvarende energikilder som vindmøller, solceller, forskellige former for biomasse o.lign. Prioriteret el omfatter desuden el fra de ikke-

elværksejede decentrale kraftvarmeværker og et enkelt centralt værk (Randersværket).

I 2001 er ca. 35 pct. af elforbruget prioriteret. Denne andel ventes at stige til ca. 40 pct. i 2003. Heraf vil ca. halvdelen, nemlig godt 20 pct. være vedvarende energi.

Producenterne af vedvarende energi skal sælge el på et særligt VE-marked i form af VE-beviser, som tildeles i forhold til den producerede mængde el. Indtil VE-markedet er etableret, sker afregning på grundlag af en garanteret pris og visse tillæg, hvilket på sigt kan gøre den grønne el billigere. VE-markedet - det såkaldte grønne elmarked - forventes imidlertid først at blive etableret i 2003.

Elreformen har nødvendiggjort en selskabsmæssig opsplitning af de eksisterende selskaber. Samtidigt er der kommet nye aktører ind på den konkurrenceudsatte del af markedet. Den fremtidige struktur består i hovedtræk af følgende selskabstyper:

- ▲ Produktionsselskaber og handelsselskaber drevet som almindelige kommercielle virksomheder.
- ▲ Netselskaber med ansvar for at drive distributionsnettet. Nettet er et naturligt monopol.
- ▲ Forsyningspligtselskaber, som skal tilbyde alle forbrugere i forsyningsområdet elleverancer.
- ▲ Systemansvarlige virksomheder med det overordnede ansvar for forsynings-sikkerheden og koordineringen af det samlede elsystem mv.

Produktionsmarkedet i Danmark er stærkt koncentreret på to selskaber henholdsvis vest og øst for Store Bælt. Produktionsselskaberne er også handels-selskaber. Den øvrige del af handelsmarkedet vil blive præget af konkurrence fra udlandet. Men også af nye indenlandske aktører, fx olieselskaberne, er på vej ind i elhandelen.

Hele Danmark er i dag en del af den fælles nordiske elbørs (Nordpool) og således koblet på de liberaliserede markeder i Norge, Sverige og Finland.

Det betyder, at de danske virksomheder ligesom en række andre internationale selskaber handler på den nordiske elbørs. Også el fra Tyskland er på vej ind på det danske marked.

Konkurrencen på elområdet må ikke hindres af barrierer mod eksport og import. Men flerårige aftaler om adgang til kablerne til Norge, Sverige og Tyskland har lagt beslag på kapaciteten. Dette har hæmmet handel mellem landene for tredjeparter. Eksempelvis har den vigtige kabelforbindelse mellem Norge og Jylland i lange perioder været fuldt udnyttet gennem disse aftaler. Fra den 1. januar 2001 har aftaleparterne dog accepteret at stille kabelforbindelsen til rådighed for den nordiske elbørs.

Det svenske statsejede transmissionsselskab, Svenska Kraftnät, har opretholdt grænsetariffer ved eksport fra Sverige til Danmark og import fra Danmark trods officielle protester herimod fra dansk side.

Vigtige afgørelser på elområdet

Energitilsynet har taget stilling til flere principielle spørgsmål inden for hovedområderne systemansvar, transmission, netdrift og forsyningspligt. I det følgende omtales enkelte vigtige afgørelser på områderne. Alle afgørelser kan ses på styrelsens hjemmeside www.ks.dk under energi.

Elsam klagede til Energitilsynet over, at lokale distributionsselskaber misbrugte deres markedsmagt, når de stillede balancekraft til rådighed for forbrugerne på vegne af Elsam/KFK. Balancekraft er en reserve, som skal „balancere“ forholdet mellem forventet forbrug og aktuelt forbrug af el. Elsam/KFK fandt, at de lokale distributionsselskaber beregnede sig en pris over for kunden, som lå for højt ift. omkostningerne. Energitilsynet tilkendegav, at distributionsselskabernes beregninger af omkostningerne skal bygge på rimelige kriterier, der er ens for alle.

Eltra har forelagt Energitilsynet et forslag til tarifomlægning og udligningsordning. EU-Kommissionen konstaterede i marts 2000, at medlemslandenes nationale grænsetariffer virkede som en adgangsbarriere for det indre marked for elektricitet. De skulle derfor forsøgsvis fjernes senest 1. oktober 2000. Systemoperatørerne udformede en midlertidig løsning, hvorefter medlemslandene skulle indbetale et beløb til en fælles pulje på i alt 200 mio. EUR. Bidraget skulle dække systemoperatørernes omkostninger ved transittrafik.

Da enkelte lande - bl.a. Tyskland - ville finansiere puljen gennem en anden form for grænsetarif, udsatte Kommissionen forsøgsordningens ikrafttræden. Energitilsynets stillingtagen til Eltras forslag afventer Kommissionens beslutning i sagen.

Tilsynet har i løbet af sommeren 2000 *godkendt åbningsbalancer og udmeldt indtægtsrammer* for alle transmissions- og netselskaber. Energitilsynet har i denne sammenhæng taget stilling til standardpriser, standardlevetider og indeks til fremskrivning af 1998-omkostninger. Energitilsynet har også taget stilling til beregning af netaktivværdier i åbningsbalancerne, forrentning samt afviklingsperioden for hensættelser til tjenestemandspensioner. Disse er senere indarbejdet i indtægtsrammebekendtgørelsen. Principperne bag indtægtsrammereguleringen er beskrevet i Konkurrenceredegørelse 2000, afsnit 12.6 og 12.7.

Tilsynet har i årets løb behandlet to *ansøgninger om dispensation fra de udmeldte indtægtsrammer*. Ansøgningerne var begrundet med, at selskabernes omkostningsgrundlag i 1998 - efter selskabernes opfattelse - har været atypisk lavt sammenlignet med omkostningsgrundlaget i 1996-97 og 1999. Regnskabsåret 1998 er anvendt ved opsplittningen af de daværende distributionsselskaber i netselskaber og andre selskaber. Energitilsynet har afvist anmodningerne, da der ikke er hjemmel til dispensationsadgang på dette område.

En række mindre netselskaber har fået *udmeldt negativ indtægtsramme* pga. en betydelig overdækning i tidligere år. Energitilsynet har meddelt selskaberne, at overdækningen skal være afviklet inden udgangen af den første reguleringsperiode, dvs. i perioden til og med 2003.

Elselskaberne har haft en såkaldt fri egenkapital, som selskabet frit har kunnet disponere over. Den stammer fra de værdier, som var til stede før den første elforsyningslov i 1977. Herefter har „hvile-i-sig-selv“ princippet været gældende. Den gældende elforsyningslov fastlægger ikke, hvorledes den frit disponible egenkapital skal opgøres.

Energitilsynet fandt, at den frit disponible egenkapital generelt kunne fastlægges og opgøres efter to metoder. Enten på grundlag af netselskabets individuelle dokumentation herom. Eller alternativt som den andel af åbningsbalancens netaktiver, som var anskaffet før 1. januar 1977, og som indgår i netselskabets åbningsbalance pr. 1. januar 2000.

NESA tilbød i november 2000 sine kunder at *overtage stikledningerne*. Stikledningerne i NESAs forsyningsområde er ejet af kunderne, men NESA havde varetaget vedligeholdelsen. Energistyrelsen fandt, at stikledninger ikke var en del af det kollektive net. Derfor kunne vedligeholdelse ikke afholdes inden for de bevillingspligtige omkostninger, men måtte ske som en sideordnet aktivitet.

Energitilsynet vedtog, at forholdene omkring ejerforhold af stikledninger og betaling herfor skulle anmeldes til tilsynet fra 2001. Der skulle ske et fradrag i det generelle abonnement, fordi NESAs omkostninger til vedligeholdelse af stikledninger ikke var en indregningsberettiget omkostning. Forbrugere, som valgte ikke at overdrage stikledninger til NESAs, fik selv ansvar for vedligeholdelse. Til gengæld får de fratrukket et beløb i deres elregning. De forbrugere, som overlader deres stikledning til NESAs, slipper til gengæld for ansvaret for vedligeholdelsen.

Energitilsynet har udsendt en *vejledning* til de forsyningspligtige virksomheder om Energitilsynets udgangspunkt for *pris- og avancereguleringen af virksomhederne*. Loven og lovbemærkningerne lægger op til en prisgodkendelse såvel ved en prisperiodes begyndelse som efter en prisperiodes slutning.

Hvis konkurrencen skal fungere bedre, og energiomkostningerne skal falde for såvel forbrugere som erhvervsliv, er det vigtigt, at forsyningspligtselskaberne fungerer som aktive indkøbere. Det kniber det med for nogle selskaber, fordi en stor del af elindkøbene sker hos de danske elværker, som indgår i samme koncern.

13.3 NATURGAS

Naturgasreformen

Liberaliseringen af det europæiske gasmarked er bagud i forhold til det europæiske elmarked.

Naturgasreformen blev vedtaget i maj 2000 og lægger op til en gradvis liberalisering af det danske naturgasmarked. I 2000 indledes med en markedsåbning på 30 pct. af det samlede forbrug i Danmark. Herefter øges til 38 pct. i 2003 og til 43 pct. i 2008. Åbningen svarer til EU-direktivets minimumsregler. Fra den 1. juli 2000 kan kunder med et årligt forbrug over 35 mio. m³ frit vælge leverandør.

Danmark er i dag selvforsynende med naturgas fra produktionen i Nordsøen. Der er ikke nogen import men en stigende eksport. Forsyningen til Danmark og priserne er fastlagt i en aftale frem til 2012 mellem DUC og DONG (Dangas). Denne aftale er anmeldt til Konkurrencerådet.

På et væsentligt punkt adskiller gasmarkedet sig fra elmarkedet. Antallet af producenter af naturgas bestemmes alene af mulighederne for at udvinde naturgas.

En liberalisering af gasmarkedet bringer derfor ikke i sig selv nye producenter. Liberaliseringen kan derimod lige som på elmarkedet give en stigning i antallet af virksomheder, der sælger naturgas til forbrugerne.

I modsætning til elmarkedet findes der ikke for naturgas en børs, hvor virksomhederne frit kan købe og sælge naturgas. I de første år vil markedet være domineret af ganske få store udbydere af naturgas.

I den nye lov om naturgasforsyning lægges der op til en regnskabsmæssig adskillelse af naturgasselskabernes monopolaktiviteter (transmissions-, distributions- og lagerydelser) fra de aktiviteter, som er direkte knyttet til handlen med gas.

Priserne på de enkelte ydelser skal være gennemsigtige og ikke-diskriminerende for kunderne. Nye aktører har adgang til den danske infrastruktur på samme vilkår som de danske gasselskaber. Der er dog forskel på adgangsbetingelserne. På transmissionsnettet er der såkaldt "forhandlet tredjepartsadgang". Dvs. at DONG, som er det eneste transmissionselskab i Danmark, skal udmelde de generelle adgangsbetingelser, men kan føre separate forhandlinger med aktører, der ønsker markedsadgang. På distributionsnettet er der reguleret tredjepartsadgang. Dette betyder, at adgangsbetingelserne (herunder priserne for adgang) som helhed er underlagt regulering.

Der stilles endvidere effektiviseringskrav til selskabernes drift af monopolaktiviteterne. Herved lægges der pres på de danske gasselskaber for en effektiv omkostningsstyring, som på sigt kan føre til lavere gaspriser.

Vigtige afgørelser på gasområdet

Energitilsynet har i 2000 anvendt en del ressourcer på behandlingen af spørgsmål om priser og betingelser for adgang til *DONGs transmissionsnet og lagerfaciliteter*. Disse spørgsmål er endnu ikke færdigbehandlede.

Energitilsynet har herudover taget stilling til kravet om, at naturgasselskaber skal lave regler til sikring mod *misbrug af følsomme oplysninger*. Sagen blev behandlet på baggrund af en henvendelse fra *Hovedstadens Naturgas* og *Naturgas Midt Nord*.

Da de to naturgasselskaber efter det oplyste ikke modtager forretningsmæssigt følsomme oplysninger, fandt Energitilsynet, at selskaberne ikke har pligt til at udarbejde administrative procedurer herfor.

13.4 FJERNVARME

Størsteparten af den danske forsyning med fjernvarme kommer fra de store centrale kraftvarmeproducenter. Herfra føres varmeproduktionen via transmissionsnet frem til distributionselskaber og derfra videre til slutbrugerne. Derudover findes en del lokal varmeproduktion i decentrale kraftvarmeverker, der især anvender naturgas som brændsel, og fra affaldsforbrændingsanlæg. Endelig produceres en mindre del af fjernvarmen som industriel overskudsvarme.

Den nye varmeforsyningslov indfører incitamentsregulering i varmeforsyningen, adgang for visse anlæg til at indregne en fortjeneste i varmeprisen samt prisloft for affaldsforbrændingsanlæg. Endvidere har loven bestemmelser om forbrugerindflydelse i varmeforsyningen.

Energitilsynets aktiviteter på varmeområdet har i 2000 været koncentreret om ændringerne til varmeforsyningsloven. Endvidere om den forestående indtægtsrammeregulering af varmeforsyningsanlæg samt om fastsættelse af prisloft for affaldsforbrændingsanlæg.

I årets løb har der ikke været behandlet sager af mere principiel karakter. En del sager har omfattet klager over brændselsprisbetingede stigninger i varmeprisen. Enkelte sager har vedrørt afregning af varme fra affaldsforbrændingsanlæg.

13.5 OLIE OG BENZIN

I februar 2000 blev der offentligt rejst kritik af de høje danske priser set i sammenligning med udlandet.

På den baggrund igangsatte Konkurrencestyrelsen sammen med Forbrugerstyrelsen og Skatteministeriet en undersøgelse af de danske benzin- og oliepriser. Priserne på benzin og fyringsgasolie var i begyndelsen af året steget relativt kraftigt. Offentligheden havde det indtryk, at de danske priser på olieprodukter var højere end i andre lande - især i Tyskland - også når der tages hensyn til afgifter og moms.

Undersøgelsen viste, at de store olieselskabers listepreiser på benzin, diesel og fyringsgasolie er ens i Danmark. Prisændringerne for de forskellige olieprodukter foretages stort set samtidigt.

Olieselskabernes udprægede brug af rabatter og bonusordninger medfører imidlertid, at priserne på det danske oliemarked er præget af stor uigennemsigtighed. Disse rabat og bonusordninger er det væsentlige konkurrenceparameter på olieprodukter, da listepriiserne for de fleste olieselskaber som nævnt er ens.

Rabatten på autobenzin til private bilister udgjorde i 1999 i gennemsnittet 11 øre pr. liter. De såkaldte lavprisselskaber yder ikke rabat til bilisterne, men ligger generelt 24 øre under de andre olieselskabers listepriiser.

Fyringsgasolieprisen (excl. moms og afgifter) var højere i Danmark end i stort set alle andre europæiske lande. Priserne på benzin og diesel (excl. moms og afgifter) lå på et EU-gennemsnit. Priserne var dog klart højere end i Tyskland, hvor konkurrencen fungerer bedre. Den danske afgift inkl. moms på benzin var kun marginalt højere end i Tyskland. Hvis de danske tankstationer i grænselandet solgte benzin med den samme lave avance, som på den tyske side, ville prisforskellen således kun være ca. 5 øre pr. liter.

Der blev ikke fundet tegn på, at olieselskabernes praksis var i strid med konkurrenceloven. Men der var klare tegn på, at konkurrencen ikke fungerede godt nok. De danske avancer var høje, listepriiserne ens, rabatterne uigennemsigtige og markedsandelene fastlåste.

Analysen viste, at konkurrencen på det danske oliemarked kunne styrkes ved gennemsigtighed. Gennemsigtigheden kunne fremmes ved at oprette en hjemmeside på Internettet. Denne side kunne rumme oplysninger om forbrugerrabatter samt dagligt opdaterede priser fra olieselskaberne. Forbrugerinformation har herefter på hjemmesiden www.fi.dk oprettet siden benzinguiden, hvor man kan se de enkelte olieselskabers priser.

13.6 ERHVERVSLIVETS ENERGIPRISER

Konkurrencestyrelsen har i år 2000 undersøgt erhvervslivets energipriser. Undersøgelsen viser, at virksomhedernes energiomkostninger stort set svarer til omkostningsniveauet i de lande, vi normalt sammenligner os med - men med forskelle fra energiprodukt til energiprodukt. Elektricitet er billigere end i udlandet, mens naturgas og olieprodukter er dyrere. Samlet viser beregningerne, at de danske energipriser i gennemsnit ligger lige under priserne i udlandet - niveauet i Danmark er ca. 2 pct. lavere end i udlandet. De mindste danske virksomheder får energien billigere end i andre lande, mens de store virksomheder har nogenlunde lige så høje energiomkostninger.

Undersøgelsen viser også, at der ikke sløses med energien i Danmark. Når der sammenlignes med erhvervslivets energiintensitet i de vigtigste samhandelslande, er det danske erhvervsliv blandt de mest energieffektive og ligger i gruppe med store samhandelslande som Tyskland, UK og Frankrig. Kun de japanske virksomheder har en markant bedre energieffektivitet end de danske.

13.7 ENERGITILSYNET

Energitilsynet blev nedsat i marts 1999 som et led i energireformen. Tilsynet startede sin virksomhed 1. januar 2000 og overtog de opgaver, der tidligere var tillagt de nu nedlagte energiprisudvalg - Elprisudvalget og Gas- og Varmeprisudvalget.

Energitilsynet er et uafhængigt udvalg og ikke undergivet instruktionsbeføjelse fra miljø- og energiministeren. Medlemmerne er tillige uafhængige af energisektorens parter og repræsenterer juridisk, teknisk og miljø-, erhvervs- og forbrugermæssig sagkundskab.

Energitilsynet består af en formand og seks medlemmer, som er udpeget af miljø- og energiministeren for en 4-årig periode.

Energitilsynet har i 2000 afholdt i alt 12 møder. I disse møder er behandlet 35 sager på elområdet og 12 sager på gas- og varmeområdet.

13.8 INTERNATIONALT ARBEJDE

På internationalt plan er der etableret en række institutioner og fora, der skal medvirke til at få det indre marked for elektricitet og gas til at virke.

Arbejdet foregår i det såkaldte Firenze-Forum om elektricitet og det såkaldte Madrid-Forum om naturgas.

Der er herudover etableret en sammenslutning af europæiske, uafhængige regulatorer Council of European Energy Regulators (CEER). Alle EU lande er medlemmer af CEER undtagen Tyskland, der endnu ikke har etableret en uafhængig regulatormyndighed. CEER har nedsat en række arbejdsgrupper, hvor Energitilsynets sekretariat er repræsenteret i 3 grupper om harmonisering af adgangsbetingelserne til transmissionssystemet, benchmarking og endelig håndtering af kapacitetsbegrænsninger i systemet.

Energitilsynet deltager herudover i nordiske regulatormøder, som holdes på skift i de nordiske lande. Danmark arrangerede det sidste møde, der fandt sted i november 2000.

13.9 SAGER BEHANDLET AF ENERGITILSYNET I 2000

På styrelsens hjemmeside www.ks.dk kan man under energi læse afgørelserne fra tilsynsmøderne i deres helhed.

Elområdet

Systemansvar:

- ▲ De systemansvarliges generelle betingelser og procedurer for netadgang og skift af elleverandør
- ▲ Eltras generelle betingelser og procedurer for netadgang og skift af elleverandør
- ▲ Elkraft systems generelle betingelser og procedurer for netadgang og skift af elleverandør
- ▲ Balancekraftafregning mellem Elsam og distributionsselskaberne
- ▲ Indførelse af særlig tarif for eltransporter over den dansk-tyske grænse

Transmission:

- ▲ Klage over valg af model for fordeling af omkostninger hos 60 kV Sydøstjylland I/S
- ▲ Høring om finansieringen af saneringsplanen for 60 kV-nettet hos 60 kV Sydøstjylland I/S

Netområdet:

- ▲ Økonomisk regulering af netselskaberne (incitamentsreguleringen af netselskaberne på elområdet, herunder fastlæggelse af åbningsbalancer og indtægtsrammer)
- ▲ Kommunale forsyningsvirksomheders gebyrer for for sen betaling
- ▲ Fastlæggelse af den frit disponible egenkapital i forbindelse med udarbejdelsen af netselskabernes åbningsbalancer
- ▲ Nykøbing Sj. Elnet, Viborg kommunale værker, Hillerød kommune - udligning af over- og underdækning for perioden før elforsyningsloven (lov 375) trådte i kraft

- ▲ Ansøgninger om dispensation for udmeldte indtægtsrammer
- ▲ Nykøbing Sjælland Elnet - ansøgning om dispensation til forhøjet forrentnings-sats i den udmeldte indtægtsramme begrundet i kabellægning af luftledninger
- ▲ NESAs A/S - ansøgning om økonomisk kompensation i forbindelse med kabellægning af luftledninger for NESANET
- ▲ Nykøbing Sjælland Elnet - dispensationsansøgning til indtægtsrammen: Forhøjelse af indtægtsrammen
- ▲ Hillerød Kommune (netselskab): - dispensationsansøgning til indtægtsrammen: Forhøjelse af indtægtsrammen
- ▲ Sønderjyske Net A/S (under stiftelse) - ansøgning om ekstraordinær forhøjelse af indtægtsrammen for år 2000
- ▲ NESAs - finansiering af fremmedkapital
- ▲ Københavns Energi - ansøgning om forhøjet forrentning
- ▲ Dansk Industri - klage over prisfastsættelsen på frikøb af prioriteret elproduktion
- ▲ Vest Energi's nettarif overfor Tarm Elektricitetsværk
- ▲ Næstved Kommune, Elforsyningen udligning af overdækning af perioden før elforsyningsloven (lov 375) trådte i kraft
- ▲ Maribo Kommune, forsyning - udligning af overdækning for perioden før elforsyningsloven (lov 375) trådte i kraft
- ▲ Netselskaber med negativ indtægtsramme
- ▲ Opgørelsen af værdien af den frit disponible egenkapital
- ▲ NESAs erhvervelse af stikledninger
- ▲ Tilslutnings- og afregningsvilkår for forbrugsregulerede mikro-kraftvarmeværker
- ▲ Dalum Papir A/S' klage over afregning af den egenproducerede el
- ▲ Dalum Papir A/S' klage over afregning af prioriteret produktion

Forsyningsområdet:

- ▲ Regler og vilkår for de forsyningspligtige elselskaber
- ▲ Vejledning om forsyningspligtige elvirksomheder, herunder Energitilsynets godkendelse af virksomhedernes prisfastsættelse
- ▲ Klage fra OK Benzin over manglende adgang til kundekartoteker

Naturgasområdet

- ▲ Høring om ny naturgaslov
- ▲ Anmeldelsesbekendtgørelse vedrørende naturgas
- ▲ Priser og betingelser for benyttelse af DONG Naturgas A/S' transmissionsnet og lagerfaciliteter
- ▲ Hovedstadsregionens Naturgas I/S og Naturgas Midt Nord I/S - anvendelse af naturgaslovens § 46, stk. 3, om udarbejdelse af administrative procedurer

Varmeområdet

- ▲ Høring ny varmforsyningslov
- ▲ Klage over rentesats - Præstø Kraftvarme
- ▲ Kommunale forsyningsvirksomheders gebyrer for for sen betaling
- ▲ Klage over grundlaget for beregning af fast afgift hos I/S Skive Fjernvarme
- ▲ Vridsløselille Andelsboligforenings klage over Albertslund Varmeværks nægtelse af at overtage vedligeholdelsespligten for fjernvarmeledninger i krybekældre
- ▲ Anmeldelsesbekendtgørelse for fjernvarme
- ▲ Aalborg Kommunes Fjernvarmforsynings opgørelse af udgifter ved uudnyttet gennemløb af fjernvarmevand
- ▲ Danske Fjernvarmeværkers Forening - udmeldelsesbetingelser

Offentlige udbud 2000

14.1 INDLEDNING

Konkurrencestyrelsens opgaver på området for offentlige udbud har i 2000 været præget af arbejdet med at sikre danske fingeraftryk på fremtidens udbudsregler, jf. kapitel 10.

Lovpakken med nye udbudsregler er en udmøntning af hovedkonklusionen i Kommissionens meddelelse fra 1998 om offentlige indkøb i EU¹: at der var behov for at ændre udbudsreglerne.

Det blev også i meddelelsen gjort klart, at der var behov for en nærmere fortolkning af reglerne på en række punkter. Derfor har Kommissionen i april 2000 udsendt en fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen.

14.2 EU-KOMMISSIONEN

Det offentlige er interesseret i at nyde godt af den private sektors erfaringer, metoder og kapital for at få mest muligt ud af de offentlige ressourcer. Et redskab er udbud og udlicitering, jf. kapitel 5 i denne Konkurrenceredegørelse.

Et andet redskab er koncession, der er en form for offentlig/privat partnerskab. En koncession er en aftale mellem en offentlig myndighed og en virksomhed om, at virksomheden får ret til at udøve en særlig aktivitet.

Koncessionsaftaler kan minde om de offentlige indkøbsaftaler, som er omfattet af EU's udbudsregler. Men koncessionsaftaler har nogle særlige egenskaber, der gør, at de adskiller sig fra aftaler om køb af varer, tjenesteydelser eller bygge- og anlægsarbejder.

Bygge- og anlægsdirektivet indeholder særlige regler om udbud af koncessioner på bygge- og anlægsarbejder. De andre former for koncessioner er ikke omfattet af udbudsdirektiverne. Derfor er det vigtigt at adskille koncessionskontrakter fra indkøbskontrakter.

¹ Meddelelse fra Kommissionen, KOM(98) 143, 11. marts 1998: Offentlige Indkøb i Den Europæiske Union.

Kommissionen offentliggjorde en fortolkningsmeddelelse om koncessioner² den 29. april 2000 i EF-Tidende, C 121, side 2. Den kan findes på Internettet på adressen: <http://simap.eu.int>.

I meddelelsen giver Kommissionen en definition på, hvad man skal forstå ved koncession. Et kendetegn ved en koncessionskontrakt om et bygge- eller anlægsarbejde er, at der er tilknyttet en ret til at udnytte det færdige bygge- eller anlægsarbejde forretningsmæssigt. I langt de fleste tilfælde er denne ret koncessionshaverens vederlag for opførelsen af byggeriet eller udførelsen af anlægsarbejdet.

Derudover skal der være en reel forretningsmæssig risiko forbundet med udnyttelsen, for at der kan være tale om en koncessionskontrakt. Ellers er det en almindelig offentlig bygge- og anlægskontrakt, der skal indgås efter de sædvanlige udbudsregler.

På samme måde er en koncessionskontrakt om en tjenesteydelse karakteriseret ved, at der er tilknyttet en ret til at udnytte den pågældende tjeneste forretningsmæssigt. Også her gælder det, at der skal være en forretningsmæssig risiko forbundet med driften af tjenesten, for at der kan være tale om koncession. Ellers er det en almindelig tjenesteydelseskontrakt, der skal indgås efter de sædvanlige udbudsregler.

Koncessioner er underkastet bestemmelserne i Traktaten om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser. Desuden skal de leve op til EF-Domstolens retspraksis. Det drejer sig især om ligebehandling - og i forbindelse hermed gennemsigtighed - samt proportionalitet og gensidig anerkendelse.

I meddelelsen gennemgås, hvad disse principper indebærer. En koncessionsgiver kan frit vælge en fremgangsmåde, der er passende for tildelingen af koncessionen. Ligeledes kan koncessionsgiver fastsætte, hvilke rimelige krav ansøgerne skal opfylde i de forskellige faser af proceduren for tildeling. Koncessionsgiveren skal dog altid vælge mellem ansøgerne på objektivet grundlag.

Gennemsigtighed - dvs. åbenhed om tildelingen - kan opnås ved, at koncessionsgiver offentliggør sin hensigt om at indgå aftalen. Det giver de interesserede virksomheder lige muligheder for at få adgang til at deltage i konkurrencen om at vinde kontrakten. Koncessionsgiver kan selv vælge formen for offentliggørelse. Men den skal tilpasses forholdene. For koncessioner på bygge- og anlægsområdet er der fastsat regler om offentliggørelse i bygge- og anlægsdirektivet.

2

Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen, 12. april 2000.

14.3 VEJLEDNING OG SAGSBEHANDLING

Det er et vigtigt led i Konkurrencestyrelsens virksomhed at vejlede om, hvordan udbudsreglerne skal fortolkes og anvendes. Styrelsen gør brug af hjemmesiden på Internettet, www.ks.dk/udbud, til dette formål og lægger så mange oplysninger ud som muligt. Man kan blandt andet læse om udbud i Konkurrencenyt: www.ks.dk/publikationer.

For at øge udbyttet af denne vejledning vil styrelsen i det kommende år lægge nogle af styrelsens vejledende udtalelser på hjemmesiden. De bliver forsynet med søgeord og artikelhenvisninger, så de bliver lette at finde rundt i.

Konkurrencestyrelsen har i 2000 afgivet ialt 123 skriftlige vejledende udtalelser om mange forskellige problemstillinger inden for EU-udbud.

Endvidere informerer styrelsen på møder om fortolkningen af reglerne og om påtænkte ændringer af reglerne. Samtidig behandler styrelsen henvendelser om overtrædelser af udbudsreglerne.

Konkurrencestyrelsen har i 2000 behandlet i alt 31 udbudssager på grundlag af klager.

I de fleste af disse sager har styrelsen fået henvendelsen, inden udbudsforretningen er afsluttet, dvs. inden ordren er tildelt en af tilbudsgiverne, og kontrakten er skrevet under. Styrelsen har da mulighed for hurtigt at tage kontakt med ordregiveren, undersøge sagen og komme med forslag til, hvordan problemet kan løses, så udbudet kan blive rettet op og gjort lovligt, inden det endelige valg af tilbudsgiver sker.

Er kontrakten først indgået, er den bindende efter dansk ret, og arbejdet er måske allerede gået i gang. Derfor er det vigtigt, at virksomhederne henvender sig til Konkurrencestyrelsen om overtrædelse af udbudsreglerne så tidligt som muligt i udbudets forløb.

Styrelsen har kompetence til at indbringe sager for Klagenævnet for Udbud. I alle de behandlede udbudssager i 2000 er der opnået et tilfredsstillende resultat ved, at styrelsen er gået ind i sagen på den måde, der er beskrevet ovenfor. Det har ikke i 2000 været nødvendigt for styrelsen at indbringe sager for klagenævnet.

I international sammenhæng er denne måde at løse udbudsproblemer på enestående. I de fleste andre lande må en virksomhed, der ikke føler sig retmæssigt behandlet i forbindelse med et offentligt udbud, gå til domstolene for at få sin ret. Det er en "blødere" administrativ metode, Konkurrencestyrelsen har fundet frem til.

En effektiv og smidig problemløsning i udbudssager ved hjælp af "bløde" instrumenter er temaet for det pilotprojekt mellem 6 EU-medlemslande, som blev startet på dansk initiativ i 1998, og som afsluttes med udgangen af 2001. Foruden Danmark deltager Holland, Tyskland, England, Italien og Spanien. EU-Kommissionen deltager i projektet som observatør.

Formålet med projektet er at opbygge et netværk mellem udbudsmyndighederne i de enkelte lande, som kan håndtere klager over udbudsforretninger på en fleksibel og effektiv måde uden om det retslige system. Inden for netværket kan der skabes et praktisk og hurtigt fungerende miljø, som kan styrke tilliden til handel på tværs af grænserne og samtidig reducere omkostninger, tid og formelle problemer ved samhandelen.

Pilotprojektet er beskrevet på Kommissionens hjemmeside: <http://simap.eu.int>. Der er link hertil fra Konkurrencestyrelsens udbudsside: www.ks.dk/udbud - Pilot Project on Public Procurement. Her findes i kort form en omtale af projektet. Desuden er alle projektets arbejdsrapporter lagt ind.

Konkurrencestyrelsen har nedsat en Følgegruppe vedrørende offentlige EU-udbud. Følgegruppen er sammensat af danske erhvervsorganisationer, virksomheder, offentlige myndigheder m.v. og rådgiver Konkurrencestyrelsen i arbejdet med offentlige udbud, navnlig i international sammenhæng.

Følgegruppen holder øje med, at danske virksomheder får deres del af leverancerne til offentlige myndigheder i andre lande. Det mangler der meget i. Der er underskud på Danmarks "udbudsbalance", dvs. importen af udbudsleverancer er større end eksporten.

En virksomhed, der kommer ud for udbudsproblemer i andre lande, kan få assistance ved at henvende sig til Konkurrencestyrelsen. Ved hjælp af det netværk, som er dannet under pilotprojektet, kan styrelsen være med til at sikre, at virksomheden kommer til at deltage i det pågældende udbud på lige konkurrencevilkår.

14.4 KENDELSER OG DOMME

Klagenævnet for Udbud

Folketinget har vedtaget en ny lov om Klagenævnet for Udbud, lov nr. 415 af 31. maj 2000. Loven trådte i kraft den 1. juli 2000. Der er udstedt en ny bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud, bekendtgørelse nr. 602 af 26. juni 2000.

Den nye lov om Klagenævnet for Udbud styrker nævnets beføjelser. Samtidig er hele klage- og sanktionssystemet på udbudsområdet blevet mere enkelt. I øvrigt er den hidtil gældende klageordning opretholdt.

Klagenævnet for Udbud kan som noget helt nyt pålægge en udbyder at betale erstatning til en klager. Det forudsætter, at udbyderen har handlet i strid med udbudsreglerne, og at det har givet klageren et økonomisk tab. Dansk rets almindelige regler om erstatning skal være grundlag for klagenævnets afgørelser om erstatning i sager om udbud.

Denne udbygning af loven om klagenævnet retter op på en mangel, der har været ved den hidtidige ordning. Når klagenævnet i en sag var nået frem til, at udbudsreglerne var overtrådt, måtte nævnet som regel blot konstatere dette. En klager måtte derefter gå til domstolene og rejse erstatningssag for at få behandlet sit eventuelle krav om erstatning.

Efter den nye lov kan klagenævnet behandle krav om erstatning samtidig med, at selve klagen behandles. Det gør klagesystemet mere enkelt og hurtigt at anvende for de virksomheder, der kommer i klemme. Samtidig vil mulighed for at få tilkendt erstatning gøre det mere attraktivt for virksomhederne at stå fast på deres ret.

Kendelser fra Klagenævnet for Udbud

I 2000 har Klagenævnet for Udbud afsagt ialt 15 kendelser, der kort er omtalt nedenfor. Kendelsernes fulde ordlyd kan ses på Konkurrencestyrelsens hjemmeside: www.ks.dk/udbud.

Klagenævnet har fundet, at udbudsreglerne har været overtrådt i 12 af de behandlede 15 sager. Sidste år var der kun overtrædelser i ca. halvdelen af de behandlede sager.

I 2 klagesager har nævnet givet klagen opsættende virkning, dvs. ordregiver må ikke indgå kontrakt, så længe klagenævnet har sagen under behandling.

I 3 klagesager har nævnet annulleret ordregivers beslutning.

Praktiserende Arkitekters Råd mod Udenrigsministeriet. Kendelse af 9. februar 2000

Udenrigsministeriet besluttede at ombygge en villa i Berlin som bolig for den danske ambassadør. Ministeriet udbød arkitektrådgivningen som udbud efter forhandling. PAR klagede over fremgangsmåden og også over de kriterier, der var fastsat for tildelingen af ordren. Klagenævnet fandt, at der ikke var nogen lovlig grund til at bruge udbud efter forhandling. Desuden fandt nævnet, at kriterierne for tildeling af ordren ikke var egnede til at identificere det bud, der var økonomisk mest fordelagtigt for ordregiver. Overtrædelser af udbudsreglerne var så grov, at klagenævnet annullerede Udenrigsministeriets beslutning om at indgå kontrakt med det valgte arkitektfirma. På det tidspunkt var der dog allerede skrevet kontrakt. Annulationen fik derfor ikke umiddelbart nogen virkning.

Unitron Scandinavia A/S og Danske Svineproducenters Serviceselskab mod Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Kendelse af 14. marts 2000

Fødevarerministeriet har bedt Danske Slagterier (DS) om at administrere EU's ordning for øremærkning af svin. DS købte øremærker på 3-årige kontrakter hos to forskellige leverandører. Da DS ikke er en offentlig institution, blev kontrakterne ikke udbudt efter udbudsreglerne. To andre øremærkeleverandører, der følte sig forbigået, klagede til klagenævnet. De mente, DS skulle følge udbudsreglerne, når der blev købt øremærker. Klagenævnet spurgte EF-Domstolen om, hvordan udbudsreglerne skal fortolkes, når en privat forening får overdraget sådan en opgave. Domstolen svarede ved dom af 18. november 1999, at Fødevarerministeriet skulle kræve, at DS behandlede leverandører af forskellig nationalitet lige. Men Fødevarerministeriet skulle ikke kræve, at DS overholdt udbudsreglerne. Klagenævnet udtalte herefter, at det var en fejl, at Fødevarerministeriet ikke havde sikret sig, at DS overholdt ikke-diskriminationsprincippet ved køb af øremærker.

Dommen betyder bl.a., at klagenævnet nu er anerkendt som en ret, der kan indbringe præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen.

Uniqsoft 1998 ApS mod Odense Kommune. Kendelse af 2. maj 2000

Kommunen udbød køb af stregkodelæsere. Efter vinderen var udpeget, og kontrakten var tildelt, klagede en forbigået tilbudsgiver bl.a. over de kriterier, der var anvendt for tildeling af ordren. Klagenævnet gav klageren medhold i, at de anvendte kriterier - referencer, organisation m.v. - er uegnede som kriterier, når ordren skal tildeles. Klagen var først indgivet 1 år efter, at kontrakten var underskrevet. Derfor tog klagenævnet ikke stilling til, om tildelingen af kontrakten skulle annulleres.

Dansk Transport og Logistik mod I/S Reno Syd. Kendelse af 16. maj 2000

Reno Syd udbød indsamling og transport af dagrenovation i en række kommuner omkring Skanderborg. Efter ordregiver havde truffet beslutning om at indgå kontrakt, klagede organisationen DTL over de kriterier, der var anvendt for tildeling af ordren, og over fremgangsmåden ved prækvalifikationen. Klagenævnet fandt en række fejl ved kriterierne og anvendelsen af dem. Reno Syds beslutning om at indgå kontrakt blev dog ikke annulleret. Nævnet henviste til, at de påklagede forhold kunne konstateres allerede, da udbudsmaterialet blev udsendt. På det tidspunkt kunne klager have bedt nævnet om at give klagen opsættende virkning. Men klagen blev først indgivet nogen tid efter, at ordregiver havde truffet sin beslutning om at tildele kontrakten.

Arriva Danmark A/S mod Hovedstadsområdets Trafikselskab. Kendelse af 29. maj 2000

Det daværende HT udbød en række kørselsydelse. Kørslen var opdelt i enheder, der hver omfattede flere ruter. Efter tilbudene var modtaget og åbnet, besluttede HT at annullere udbudet for nogle af enhederne. HT ville så genudbyde disse ruter med bl.a. nye krav til busserne og en anden opdeling i enheder. Klagenævnet fandt, at HT havde annulleret udbudet for nogle af enhederne uden saglig grund. Desuden kunne HT ikke lovligt tage forbehold om ret til frit at annullere og foretage nyt udbud. Der kan kun annulleres med saglig grund.

Ernst og Young Statsautoriseret Revisionsaktieselskab mod Fyns Stiftsøvrighed. Kendelse af 6. juni 2000

Fyns Stiftsøvrighed havde udbudt revisionen af de kirkelige kasser. Til prækvalifikationen havde ordregiveren krævet bevis for autorisation som revisor og kopi af den tegnede professionelle ansvarsforsikring. Klageren havde fremsendt serviceattest fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Ordregiveren mente ikke, det var tilstrækkeligt, og havde derfor ikke prækvalificeret klageren. Klagenævnet fandt, at serviceattesten var tilstrækkelig som dokumentation for, at klageren havde ansat statsautoriserede revisorer. Men nævnet fandt, at klager ikke havde indsendt dokumentation for, at forsikringsforholdene var i orden. Og det var

årsag nok til, at udbyderen kunne - og skulle - udelukke klageren fra at blive prækvalificeret.

Arriva Danmark A/S mod Hovedstadsområdets Trafikselskab. Kendelse af 21. juni 2000

HT genudbød nogle af busruterne som omtalt ovenfor i kendelsen af 29. maj 2000. HT havde - helt bevidst - fastsat forskellige udbudsbetingelser for den aktuelle entreprenør og de øvrige tilbudsgivere med hensyn til beregningen af de vogntimeafhængige priser. Hermed havde HT tilsigtet, at der ikke skulle konkurreres på chaufførernes ansættelsesvilkår. Klagenævnet lagde til grund, at HT havde haft til hensigt at sikre ligebehandling af alle de bydende så godt som muligt. Men objektivt set havde HT ikke haft saglig grund til at foreskrive, hvordan de vogntimeafhængige priser skulle beregnes, og det var i strid med ligebehandlingsprincippet, at HT havde fastsat forskellige betingelser for den aktuelle entreprenør og de øvrige tilbudsgivere.

Kendelsen er af HT (nu Hovedstadens Udviklingsråd) indbragt for Østre Landsret.

Deponering af Problem-affald ApS mod I/S Vestforbrænding, I/S Amagerforbrænding og Nordvestsjællandss Renovationselskab I/S. Kendelse af 27. juni 2000

De tre selskaber udbød tjenesteydelserne adskillelse og transport af affald af elektriske og elektroniske produkter (EE-affald). Klageren fik afvist sit tilbud som ukonditionsmæssigt, dvs. tilbudet opfyldte ikke de krav, der var stillet i udbudsbetingelserne. Klagen blev tillagt opsættende virkning. Da udbyderne efter miljølovgivningen havde pligt til at etablere en ordning for EE-affald inden en bestemt dato, valgte de at indgå kontrakt, selv om klagenævnet havde truffet beslutning om, at klagen skulle have opsættende virkning. Klagenævnet fandt, at udbudsbetingelsernes krav til logistikløsningen var meget uklare. Der var så væsentlige fejl ved udbudet, at nævnet annullerede udbydernes beslutning om at forkaste klagerens bud. Også udbydernes beslutning om at indgå kontrakt blev annulleret af klagenævnet.

Visma Logistics ASA, Oslo, mod Københavns Amt. Kendelse af 8. august 2000
Amtet udbød en IT-ydelse i form af et totalt indkøbs- og logistiksystem. En tilbudsgiver fik afvist sit tilbud som ukonditionsmæssigt, fordi det ikke opfyldte de krav, der var stillet i udbudsbetingelserne. Tilbudsgiveren mente, at dette var uberettiget og gik til klagenævnet. Nævnet fandt, at det ønskede IT-system var uklart beskrevet i udbudsmaterialet. Samtidig afveg alle de afgivne tilbud fra udbudsbetingelserne på grundlæggende punkter. Det var derfor i strid med prin-

cippet om ligebehandling at forkaste det ene tilbud og antage et andet. Udbudet var faktisk uegnet til at danne grundlag for en kontrakt. Klagenævnet annullerede dog ikke ordregivers beslutning om at indgå kontrakt. Grunden var, at opgaven på det tidspunkt kendelsen blev afsagt, stort set var løst af den virksomhed, der havde vundet kontrakten.

Kirkebjerg A/S mod Ribe Amt. Kendelse af 11. august 2000

Ribe Amt udbød el-entreprisen ved udbygning af Centralsygehuset i Esbjerg. I entreprisen indgik levering og montering af sengestuepaneler med el-stik, tv-udtag osv. Klagenævnet fandt, at udbudet ikke gav et fyldestgørende grundlag for at indgå kontrakten. Da amtet havde gennemgået de indkomne tilbud, trak amtet udbudet tilbage med hensyn til sengestuepanelerne. Amtet var blevet opmærksom på, at der fandtes et andet fabrikat af paneler end det, der var nævnt som normgivende i udbudsbetingelserne. Klagenævnet fandt, at et udbud ikke kunne kaldes tilbage delvis. I en sådan situation måtte udbudet gøres om. Amtet endte med alligevel at indgå aftale med vinderen af udbudet om levering af paneler. Det fandt klagenævnet var i strid med princippet om ligebehandling. Der var dog ikke noget, der tydede på, at amtet ikke havde valgt det bud, der var økonomisk mest fordelagtigt.

Svend B. Thomsen A/S mod Blåvandshuk Kommune. Kendelse af 27. september 2000

Kommunen udbød en kontrakt om tømning af tanke for husspildevand. Det var den hidtidige entreprenør, der fik tildelt kontrakten. Klageren mente, at det var fordi den hidtidige entreprenør sad inde med oplysninger om tømningsordningen, som de øvrige tilbudsgivere ikke havde. Klageren mente også, at kommunen allerede på forhånd havde prioriteret kriterierne for tildeling af kontrakten. Men dette var ikke omtalt i udbudsmaterialet. Endelig blev der klaget over, at erfaring var blevet brugt som tildelingskriterium. Klagenævnet gav klageren medhold på alle tre punkter og annullerede kommunens beslutning om tildeling af kontrakten. Der var ikke givet klagen opsættende virkning. Det fremgår ikke af kendelsen, om kommunen havde underskrevet kontrakten, før klagesagen var afsluttet.

DAPA ApS mod en række kommuner i Trekantsområdet (omkring Kolding, Vejle og Fredericia). Kendelse af 9. oktober 2000

Ved udbud af bortskaffelse af elektronisk affald var klageren ikke blevet prækvalificeret. Udbyderne gav som grund, at klageren ikke havde fremsendt tilstrækkelige oplysninger om sin virksomhed. Klagenævnet fandt, at de oplysninger, som udbyderne mente der manglede, var givet i klagerens ansøgning om

prækvalifikation. Der var dog andre ting, der manglede i ansøgningen. Men udbydernes urigtige begrundelse betød, at klageren fik delvis medhold i sin klage.

H. Friedmann og Søn A/S mod Forskningsministeriet. Kendelse af 8. november 2000

Forskningsministeriet havde udbudt en malerentreprise i forbindelse med et byggeri. Klageren havde afgivet tilbud, men havde taget et forbehold, som ministeriet havde prissat. Klagenævnet slog fast, at prissætning af et forbehold efter udbudsreglerne skal ske på en objektiv og gennemskuelig måde. Forskningsministeriets prissætning overholdt reglerne.

Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI) mod Kulturministeriet. Kendelse af 7. december 2000

Kulturministeriet udbød bygherrerådgivningen ved opførelsen af det nye rigsarkiv. Det blev klart fremhævet i udbudsbrevet, at der ikke kunne tages forbehold for nogen del af kontrakten. Alle tilbudsgiverne havde alligevel vedlagt FRI's standardforbehold. Det stod i foreningens love, at medlemmerne skulle tage foreningens standardforbehold, når de afgav tilbud. Da ministeriet havde valgt vinderen af udbudet, tog man kontakt til denne virksomhed for at få den til at kalde forbeholdene tilbage. Klagenævnet fandt, at selvom der herved var sket en form for forhandling, var det ikke ulovligt. Nævnet fandt derimod, at det var konkurrenceforvridende, når FRI lagde pres på tilbudsgiverne for at få dem til at tage standardforbeholdene, selv om det efter udbudsbetingelserne ikke var tilladt.

Kendelsen er af FRI indbragt for Østre Landsret.

Konkurrencerådet har - bl.a. som følge af denne sag - godkendt byggeorganisationernes standardforbehold på betingelse af, at det er frivilligt for medlemsvirksomhederne, om de vil anvende dem, jf. kapitel 11.

Renoflex A/S mod I/S Vestforbrænding. Kendelse af 14. december 2000

Vestforbrænding udbød afhentning og transport af affaldspapir og -glas. Kort før der blev indgået kontrakt, klagede en forbigået tilbudsgiver over, at det valgte tilbud ikke var det økonomisk mest fordelagtige. Klagen fik opsættende virkning. Klagenævnet fandt, at vurderingen og sammenligningen af tilbudene ikke var sket på en måde, der gav sikkerhed for, at budene blev behandlet lige. Klagenævnet annullerede udbyderens beslutning om at tildele ordren. Udbyderen skulle gennemføre en objektivt uangribelig evaluering af de tilbud, der var modtaget.

Danske domstole

I Lov om Klagenævnet for Udbud (lov nr. 415 af 31. maj 2000) er det fastsat, at klagenævnets afgørelser kan indbringes for domstolene senest 8 uger efter, at afgørelsen er meddelt de pågældende. Bliver en kendelse fra klagenævnet ikke indbragt for landsretten inden for 8 ugers fristen, er nævnets afgørelse endelig.

Sager om udbud kan indbringes for domstolene, også selv om der ikke har været klaget til klagenævnet. Det er dog - efter de oplysninger, Konkurrencestyrelsen har - aldrig sket.

Konkurrencestyrelsen har kendskab til følgende sager, som er afgjort ved domstolene i 2000:

IBF Nord A/S og Frejlev Cementstøberi A/S mod Aalborg Kommune. Vestre Landsrets dom af 14. marts 2000

Klagenævnet for Udbud afsagde den 21. februar 1996 kendelse om, at Aalborg Kommune handlede i strid med indkøbsdirektivet ved at tage et tilbud i betragtning, selv om tilbudet ikke var modtaget rettidigt. Kommunen indgik kontrakt med den pågældende tilbudsgiver. Klagerne mente, at de havde været berettigede til at få kontrakten og anlagde sag ved Vestre Landsret mod Aalborg Kommune for at få erstatning for tabt fortjeneste.

Da sagen ikke var indbragt for landsretten inden for den fastsatte frist på 8 uger, foretog landsretten ikke nogen prøvelse af selve indholdet af klagenævnets kendelse. Dvs. landsretten lagde til grund, at kommunen var uberettiget til at indgå kontrakten, sådan som det var sket. Landsretten konstaterede, at ordren skulle være tildelt klagerne. Aalborg Kommune handlede ansvarspådragende ved at tage det tilbud i betragtning, der var modtaget for sent, og blev dømt til at betale en erstatning på 1,1 mio. kr.

Handelshøjskolen i København v/ Byggedirektoratet mod Højgaard & Schultz A/S. Østre Landsrets dom af 16. august 2000

Klagenævnet

Byggedirektoratet udbød råhusentreprisen for en udvidelse af Handelshøjskolen i København. Ved åbningen af tilbudene viste det sig, at de to laveste tilbud indeholdt nogle forbehold, mens den tredjelavestbydende, Højgaard & Schultz, kun havde taget standardforbehold. Byggedirektoratet besluttede at indgå kontrakt med den tilbudsgiver, der havde givet det laveste bud. Højgaard & Schultz gik til klagenævnet, fordi de mente, at det var brud på princippet om ligebehandling at antage et tilbud, der indeholdt forbehold.

Byggedirektoratet besluttede så at annullere udbudet og hurtigt iværksætte et nyt. Højgaard & Schultz' klage blev tillagt opsættende virkning, dvs. Byggedirektoratet måtte ikke indgå kontrakt om råhusentreprisen på grundlag af det nye udbud, før klagenævnets kendelse i sagen forelå.

Klagenævnet udtalte i sin kendelse af 19. juni 1997, at udbud kun kan kaldes tilbage med saglig grund, og at Byggedirektoratet måtte formodes at have annulleret det første udbud for at afbøde virkningen af klagesagen. En sådan grund var ikke saglig efter EU's udbudsregler. Klagenævnet undlod at annullere Byggedirektoratets beslutning om at kalde udbudet tilbage, da der allerede var foretaget nyt udbud. Klagenævnet tilkendte klagerne, Højgaard & Schultz, 300.000 kr. i sagsomkostninger.

Landsretten

Byggedirektoratet indbragte sagen for Østre Landsret, som fandt, at Byggedirektoratet havde saglig grund til at annullere udbudet, fordi der var opstået tvivl, om udbudet var lovligt. Landsretten fandt ikke, at formålet med, at udbyderen havde annulleret udbudet, var, at udbyder havde ønsket at afbøde virkningen af klagen til klagenævnet, og nævnet havde ikke haft grundlag for at give klagen opsættende virkning.

På baggrund heraf fandt landsretten, at Højgaard & Schultz ikke var berettiget til at få godtgjort sine omkostninger ved sagens behandling for klagenævnet, og de 300.000 kr. skulle derfor betales tilbage til Byggedirektoratet. På den anden side var der ikke grundlag for, at Byggedirektoratet skulle have erstattet sine omkostninger som følge af den forsinkelse, klagen havde medført. Landsretten fandt, at det ikke var godtgjort, at Højgaard & Schultz havde lidt tab, fordi der var mangler ved udbudet, og det var blevet annulleret. Højgaard & Schultz fik derfor ikke erstatning for tabt fortjeneste.

Det er første gang, der falder dom i en sag om indholdet af en kendelse afsagt af Klagenævnet for Udbud.

Statsstøttereglerne i 2000

15.1 INDLEDNING

Statsstøttereglerne får en stadig mere central placering som en del af konkurrence-reglerne. Ulovlig statsstøtte skader den samfundsmæssige effektivitet og forvrider konkurrencen i forhold til andre virksomheder, herhjemme som internationalt.

I 2000 er arbejdet med at gøre reglerne mere klare fortsat. Dette er bl.a. udmøntet i Kommissionens vedtagelse af tre nye gruppefritagelsesforordninger på områderne de minimis støtte, uddannelsesstøtte og støtte til små og mellemstore virksomheder. De er alle omtalt i kapitlet.

Kommissionens statistik om statsstøtte viser, at statsstøtteniveauet fortsat er højt både i Danmark og i EU.

15.2 UNDERSØGELSE AF DE MINIMIS REGLER

Erhvervsministeriet nedsatte i 1999 en tværministeriel arbejdsgruppe for at undersøge, hvordan de minimis reglen hidtil har været anvendt i Danmark. Reglen indebærer, at støtte til en virksomhed under en vis værdi (100.000 EUR) ikke skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen, inden den sættes i værk. Tærskelværdien beregnes som en virksomheds samlede støtte indenfor 3 år. Konkurrencestyrelsen har offentliggjort en rapport fra arbejdsgruppen *De minimis reglen – anvendelse, erfaringer og anbefalinger*¹.

Rapporten peger på en række fordele og ulemper ved at anvende de minimis reglen. Fordelen ved brug af de minimis reglen er, at de offentlige myndigheder slipper for at anmelde støtten til Kommissionen. Tidsmæssigt betyder det, at der er kortere tid fra idé til udbetaling af støtte. Til gengæld er det et problem med den de minimis ordning, at den ikke tillader, at der gives støtte til landbrug, fiskeri og transport. Det kan være u hensigtsmæssigt at undtage så store erhvervsområder og modvirke formålet med ordningen. Rapporten peger også på, at det kan være et problem at kontrollere den samlede udbetaling af de minimis støtte til en virksomhed, fordi flere ministerier har en lang række forskellige ordninger. Det

¹ Rapporten kan ses på Konkurrencestyrelsens hjemmeside.

bliver derfor den enkelte virksomhed, som skal holde styr på, om grænsen overskrides, hvilket kan være vanskeligt for mindre virksomheder.

Det anbefales derfor, at myndighederne overvejer, om en støtteordning skal anmeldes, eller om den skal administreres efter de minimis reglen. Ligeledes bør man gøre de minimis reglen mere kendt over for såvel virksomheder som myndigheder ved at offentliggøre vejledninger om de minimis reglens indhold og procedurer for kontrollen med dens anvendelse. Herved vil virksomhederne få mere systematisk information om reglens indhold og konsekvenser.

Styrelsen arbejder videre med arbejdsgruppens anbefalinger.

15.3 NYE REGLER I 2000

Forordninger

Kommissionen vedtog den 6. december tre gruppefritagelsesforordninger:

Kommissionens forordning om anvendelse af EF-Traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte².

Forordningen erstatter Kommissionens tidligere meddelelse om de minimis støtte. Reglen indebærer, at en samlet støtte til en virksomhed på under 100.000 EUR indenfor en tre års periode ikke er støtte i EF-Traktatens forstand, og derfor ikke skal anmeldes til Kommissionen. Det gælder dog ikke støtte til landbrug, fiskeri og transport, hvor selv små støttebeløb kan være konkurrenceforvridende. Grænsen på 100.000 EUR gælder kun støtte under de minimis ordninger. En virksomhed kan godt samtidigt modtage støtte under godkendte støtteordninger. Medlemslandene skal dog samle og registrere oplysninger om de minimis støtten.

Endvidere vedtog Kommissionens en forordning om uddannelsesstøtte³ og en forordning om statsstøtte til små og mellemstore virksomheder⁴.

² EFT 2001 L 10/30.

³ EFT 2001 L 10/20.

⁴ EFT 2001 L 10/33.

Med vedtagelsen af disse to forordninger kan de enkelte medlemsstater nu udbetale støtte uden først at anmelde støtten til Kommissionen, hvis støtten opfylder alle de detaljerede krav i de enkelte forordninger. I modsætning til de minimis støtten betragtes denne støtte dog fortsat som støtte i EF-Traktatens forstand.

De nye regler vil forenkle procedurerne og frigive ressourcer i Kommissionen til behandling af sager, som er mere problematiske.

Forordningen om støtte til uddannelse fastsætter bl.a. hvilke omkostninger ved et uddannelsesprojekt, som er støtteberettigede, og støttens størrelse. Støttens størrelse afhænger af virksomhedens størrelse og beliggenhed, samt om arbejdstagerne er dårligt stillede.

Forordningen om støtte til små og mellemstore virksomheder fastsætter støtteintensiteter for støtte til investering i materielle og immaterielle aktiver og for støtte til ekstern konsulentbistand og lignende. Støtteintensiteterne afhænger af virksomhedens størrelse og beliggenhed, samt til hvilket formål støtten ydes.

For konsulentbistand må de pågældende tjenester hverken være varige eller regelmæssige eller vedrøre virksomhedens normale driftsudgifter som fx løbende skatterådgivning, regelmæssig juridisk rådgivning eller reklamevirksomhed.

Medlemslandene skal hvert år aflevere en detaljeret rapport med oplysninger om de enkelte ordninger til Kommissionen.

Nye retningslinier

Kommissionen har vedtaget nye retningslinier for støtte til miljøbeskyttelse⁵.

De fastslår, hvornår statsstøtte kan være nødvendig for at sikre miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling uden at skabe uforholdsmæssige skadelige virkninger for konkurrencen og den økonomiske vækst. Retningslinierne bygger på forurenere-betaler-princippet. Støtte til forskning og udvikling samt uddannelse på miljøområdet behandles fortsat efter regler for støtte til henholdsvis forskning og udvikling og uddannelse.

15.4 STATSSTØTTENIVEAUET

Kommissionens 8. beretning om statsstøtte⁶ dækker perioden 1994-1998. Den viser, at den nedadgående tendens af den samlede statsstøtte fortsætter, bortset fra ad hoc støtte til den finansielle sektor, som er steget. Ad hoc støtte består primært i støtte til kriseramte virksomheder. Den samlede statsstøtte opgøres bl.a. i forhold til antal beskæftigede og i procent af værditilvækst⁷.

Trods den faldende tendens er niveauet fortsat højt. Kommissionen vil iværksætte nye initiativer i 2001 for at reducere støtten ved bl.a. at øge gennemsigtigheden. Det skal ske ved hjælp af et nyt statsstøtterejster og et "scoreboard" (resultattavle).

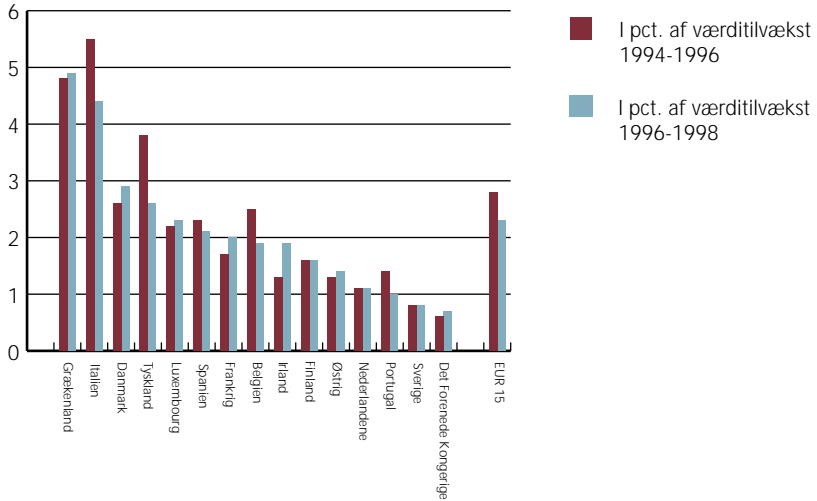
I statsstøtterejstret vil konkurrenter få mulighed for at se, hvor meget støtte de enkelte lande yder, og til hvilke sektorer. På resultattavlen vil landene blive sammenlignet, og der vil blive offentliggjort en række analyser om statsstøtte-sammenhænge og -udviklingstendenser. Resultattavlen forventes offentliggjort i sommeren 2001.

Danmark støtter disse initiativer.

6 KOM(2000)205 endelig.

7 Værditilvæksten opgøres som forskellen mellem produktionsværdi og forbrug af rå- og hjælpestoffer og angiver den værdiforøgelse, der sker ved forarbejdelsen af råvarerne.

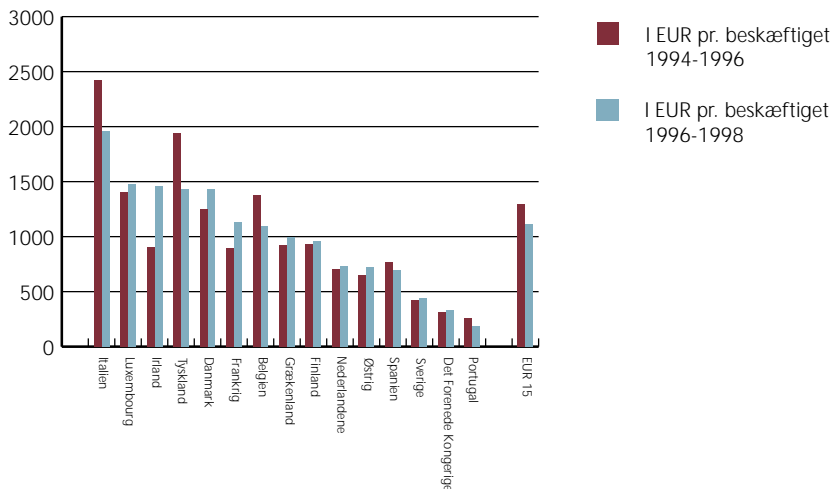
Figur 15.1: Statsstøtte til fremstillingsvirksomhed i EU i procent af værditilvækst 1994-1996 og 1996-1998¹



Note 1: Kommissionens 8. Beretning over Statsstøtte – opgjort som gennemsnit i 1997-priser.

Figuren viser, at statsstøtteniveauet for de fleste lande er dalende. Men Danmark er fortsat målt i procent af værditilvækst det land, der giver tredjemest støtte (2,9 pct. i perioden 1996-1998), efter Grækenland (4,9 pct.) og Italien (4,4 pct.). Det gennemsnitlige EU-niveau er 2,3 pct. i perioden 1996-1998.

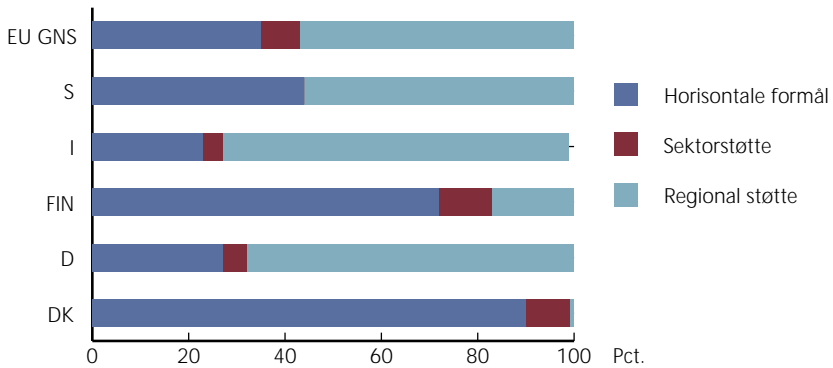
Figur 15.2: Statsstøtte til fremstillingsvirksomhed i EU pr. ansat i industrien



Målt pr. ansat i fremstillingsserhvervene er Danmark det land, der giver femtemest støtte - efter Italien, Luxembourg, Irland og Tyskland. Danmark har i gennemsnit i perioden 1996-1998 givet 1433 EUR pr. beskæftiget. Det europæiske gennemsnit er 1113 EUR pr. person. Danmarks placering som nummer fem er uændret i forhold til perioden 1994-1996.

Figurerne viser, at der i perioden 1996-1998 er sket en stigning i den danske støtte i forhold til perioden 1994-1996. Det gælder uanset om man måler i forhold til værditilvækst eller pr. ansat i industrien. Kommissionen nævner i beretningen, at den danske stigning i støtte til fremstillingsindustrien skyldes øget støtte til energibesparende foranstaltninger og miljø.

Figur 15.3: Støttefordeling i Norden og Tyskland



Figur 15.3 sammenligner den danske støttefordeling med EU gennemsnittet og fire lande. Figuren viser, at Danmark er det land, der anvender den største andel af støtten til horisontale formål (90 pct.). Kommissionen finder generelt, at støtte til horisontale formål er mindre betænkeligt end støtte til særlige sektorer. Horizontal støtte er fx støtte til forskning og udvikling, miljø, små og mellemstore virksomheder, uddannelse m.v. Figuren viser dog også, at Danmark i modsætning til Sverige fortsat har en del sektorstøtte. Den danske sektorstøtte går bl.a. til skibsbygning, medier, kultur og turisme.

15.5 VÆSENTLIGE EU-DOMME

Domstolen og Første Instans Retten har afsagt en kendelser i år 2000. Nedenfor nævnes enkelte vigtige afgørelser, bl.a. spørgsmålet om offentlige tjenesteydelser og krydssubsidiering. På Kommissionens hjemmeside <http://europa.eu.int/comm/competition/court> findes en liste over samtlige afgørelser fra Domstolen og Første Instans Retten.

Domstolens afgørelse af 22. juni 2000 i sag C-332/98 Frankrig mod Kommissionen
Sagen vedrører Kommissionens beslutning af 10. juni 1998 om støtte til fransk bogeksport. Den franske regering har anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning.

Den franske regering mente, at man i ganske særlige tilfælde kan give støtte, før Kommissionen har afgjort, hvorvidt støtten er lovlig. Det gælder, når der er tale om støtte til virksomheder, der udfører særlige opgaver af almindelig økonomisk interesse, som fx fjernsynsvirksomhed og jernbanedrift. Dette forkaster

Domstolen, fordi anmeldelsespligten er en vigtig kontrolmekanisme, som skal sikre, at støtteordninger, som er strid med EF-Traktaten, ikke sættes i kraft. Anmeldelsespligten er således en vigtig kontrolmekanisme. Selvom en medlemsstat anser støtteforanstaltningen for forenelig med fællesmarkedet, kan medlemsstaten – som i Frankrigs tilfælde - ikke undlade at følge anmeldelsesreglerne og derved kontrolmekanismen.

Rettens dom af 10. maj 2000 i sag T-46/97 SIC mod Kommissionen

Dommen vedrører Kommissionens beslutning af 7. november 1997 om støtte til det portugisiske tv-selskab, RTP. Kommissionen kom frem til, at en række foranstaltninger til fordel for RTP ikke var statsstøtte i EF-Traktatens forstand.

Dommen annullerede Kommissionens beslutning, da Kommissionen på grund af sagens kompleksitet var forpligtet til at åbne procedure og derved bl.a. give andre virksomheder adgang til at komme med kommentarer til sagen. Dette havde Kommissionen ikke gjort.

Retten finder, at det forhold, at offentlige myndigheder yder en virksomhed en økonomisk fordel for at kompensere for udgifterne i forbindelse med public serviceopgaver, ikke kan indebære, at de falder uden for EF-Traktatens støttebegreb. Der må dog tages hensyn til disse forhold ved undersøgelsen af, om støtten er lovlig.

Rettens dom af 14. december 2000 i sag T-613/97 UFE m.fl. mod Kommissionen

Kommissionen fastslog den 1. oktober 1997, at den logistiske og forretningsmæssige bistand, som det franske postvæsen havde ydet sit datterselskab, ikke var statsstøtte. Kommissionen henviste til en beregningsmetode for den pris, datterselskabet havde betalt, der viste, at der ikke var nogen økonomisk fordel for datterselskabet.

Retten fastslår, at Kommissionen skulle have efterprøvet, om postvæsenet har udnyttet sin monopolstilling til at yde sit datterselskab logistisk og forretningsmæssig bistand til lavere pris end et selskab, der handlede på normale markedsvilkår.

Retten annullerede derfor Kommissionens beslutning på dette punkt.