

# **Konkurrenceredegørelse** **2010**



**KONKURRENCESTYRELSEN**

# **Konkurrenceredegørelse**

Juni 2010

Oplag: 800 stk.

Pris: Kr. 200,00 inkl. moms

Sælges hos: Rosendahls-schultzdistribution.dk,  
Tlf. 43 22 73 00  
www.schultzboghandel.dk  
boghandel@rosendahls-schultzgrafisk.dk.

Konkurrencestyrelsen  
Nyropsgade 30  
1780 København V  
Tlf.: 72 26 80 00  
Fax: 33 32 61 44  
E-mail: ks@ks.dk  
www.ks.dk

On-line ISBN: 978-87-7029-427-0  
ISBN: 978-87-7029-426-3

On-line ISSN: 1399-2120  
ISSN: 1398-0076

Layout: Wordspecialisten

Trykning: Kailow

Billedmateriale: Istock

Redegørelsen er udarbejdet af Konkurrencestyrelsen

Hovedbidrag til de enkelte kapitler er forfattet af:

Kapitel 1: Hanne Arentoft

Kapitel 2: Christina Hoffgaard, Niels Enemærke, Jesper Halvorsen,  
Signe Rølmer, Monica Hansen

Kapitel 3: Allan Skytte Christensen, Susanne Thaarup

Kapitel 4: Andreas Kryger Jensen, Joakim Eddie Aliana-Mogensen

# Forord

Det seneste år har været et interessant år for konkurrencen i Danmark, og vi forsøger med Konkurrenceredegørelse 2010 at give et overblik over udviklingen.

Redegørelsen viser, at konkurrencesituationen er i fortsat bedring. Det går langsomt den rigtige vej, og det er godt for samfundet, virksomhederne og forbrugerne.

Regeringen har sat fokus på konkurrence i sit arbejdsprogram ”Danmark 2020”. I forlængelse heraf vedtog Folketinget i april 2010 Konkurrencepakken, som giver konkurrencen bedre vilkår i såvel den offentlige som den private sektor.

De nye tiltag har endnu ikke haft tid til at udmønte sig, men de vil styrke konkurrencen yderligere i de kommende år.

God læselyst!

Agnete Gersing



# Indhold

## Kapitel 1

### Hovedkonklusioner

#### Konkurrenceredegørelse 2010

1.1	Indledning .....	7
1.2	Konkurrencen i Danmark .....	9
1.3	Konkurrence om offentlige opgaver .....	10
1.4	Et nyt bogmarked .....	11

## Kapitel 2

### Konkurrencen i Danmark

2.1	Resumé og konklusioner .....	13
2.2	Effektive markeder .....	17
2.3	Konkurrenceloven og håndhævelsen .....	35
2.4	Statsstøtte .....	47

## Kapitel 3

### Konkurrencen om offentlige opgaver

3.1	Resumé og konklusioner .....	55
3.2	Konkurrence om offentlige opgaver: Effekter og barrierer .....	58
3.3	Den offentlige sektors indkøb og annonceringer .....	62
3.4	Indikatorer for konkurrencen i stat, regioner og kommuner .....	66

## Kapitel 4

### Et nyt bogmarked

4.1	Resumé og konklusioner .....	81
4.2	Et bogmarked i forandring .....	83
4.3	Adgang .....	87
4.4	Udbud .....	92
4.5	Priser .....	97
4.6	Kvalitet .....	101
4.7	Virkning på forbrugerne .....	106
4.8	Et nyt bogmarked .....	109



# Kapitel 1

## Hovedkonklusioner

### Konkurrenceredegørelse

# 2010

#### 1.1 INDLEDNING

Gode vilkår for konkurrencen er vigtigt for at skabe vækst i samfundet. Virksomhederne udvikler bedre og billigere produkter, og forbrugerne oplever lavere priser og større udbud. Det øger velstanden.

Konkurrencesituationen i Danmark viser tegn på forbedring i perioden 2000-2007. Udviklingen sker dog langsomt, og set i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med, ligger priserne i Danmark fortsat på et højt niveau.

I regeringens arbejdsprogram ”Danmark 2020” er der fokus på at styrke konkurrencen. Regeringen vil derfor tage yderligere initiativer til at bringe konkurrencen op på niveau med de bedste lande.

I løbet af det seneste år er der sket en væsentlig forbedring af rammevilkårene for konkurrencen. Konkurrenceloven er styrket, der er indført skrappe sanktioner ved overtrædelse af udbudsreglerne, og butikkerne kan holde mere åbent. Regeringen har desuden nedsat et konkurrenceudvalg, der blandt andet undersøger, om en bedre informations- og vejledningsindsats samt fængselsstraf i kartelsager vil kunne give konkurrencen i Danmark et ekstra løft.

Det er ikke blot konkurrencen i den private sektor, der skal blive bedre. Det gælder også konkurrencen om de offentlige opgaver.

I Konkurrenceredegørelsen gør Konkurrencestyrelsen hvert år status over konkurrencesituationen i Danmark. Dette års kapitler omhandler:

- Konkurrencen i Danmark
- Konkurrencen om offentlige opgaver
- Et nyt bogmarked.



## Boks 1.1: Hovedkonklusioner

### Kapitel 2 – Konkurrencen i Danmark

- Der er tegn på, at konkurrencen i Danmark er i gradvis bedring. Der er dog et stykke vej, før konkurrencen er på niveau med de bedste lande.
- Konkurrenceindekset indikerer, at konkurrencen i Danmark er forbedret lidt fra 2000 til 2007.
- Priserne i Danmark er fortsat høje set i forhold til de seks EU-lande, det er relevant at sammenligne med. Korrigeret for forskelle i velstand, moms og afgifter lå de danske priser 9 pct. højere i 2008 end EU7-gennemsnittet.
- Danske virksomheder er mindre fokuserede på blandt andet ekspansion og indtjening end britiske og tyske virksomheder. Konkurrencekulturen blandt danske virksomheder og forbrugere kan være en medvirkende forklaring på de højere priser.
- Ramevilkårene for konkurrence er forbedret væsentligt i det seneste år. Blandt andet er konkurrenceloven styrket, bogpriserne givet helt fri og lukkeloven liberaliseret.
- Statsstøtten i Danmark er steget betydeligt som følge af den finansielle krise. Ses der bort fra krisestøtte, er støtten nogenlunde uændret i forhold til året før. Målt i forhold til BNP er statsstøtteniveauet uden krisestøtte højere i Danmark end i de fleste sammenlignelige lande.
- Liberaliseringen af det danske telemarked op gennem 1990'erne kan have medvirket til, at mobiltelefoni i Danmark i 2008 var væsentligt billigere end i sammenlignelige EU-lande.

### Kapitel 3 – Konkurrencen om offentlige opgaver

- Konkurrencen om offentlige opgaver har været stigende de seneste år.
- Konkurrencen om kommunale opgaver steg i 2009 med 0,2 procentpoint, så 25,0 pct. af de opgaver, der kan komme i offentligt udbud, kom i udbud. Samtidig steg konkurrencen om statens driftsopgaver med 1,2 pct. til 25,9 pct.
- Regionerne har skabt konkurrence om 19,1 pct. af opgaverne i 2009, målt ved den nye regionale indikator for konkurrenceudsættelse.
- Der er opnået økonomiske gevinster på op til 20 pct. ved at konkurrenceudsætte pleje- og omsorgsopgaver uden tab af medarbejder- eller brugertilfredshed.
- Folketinget har vedtaget en lov, der sikrer en mere effektiv håndhævelse af udbudsreglerne.

### Kapitel 4 – Et nyt bogmarked

- Siden 2001 er det danske bogmarked gradvist liberaliseret. Der er tegn på, at forbrugerne har fået adgang til et større udbud af bøger, og at forbrugerne oplever, at de får bøgerne til mere attraktive priser.
- Salgsstatistikken fra de danske forlag viser en stigende tendens i bogsalget fra 2001 til 2007. Særligt salget af skønlitteratur er steget.
- Flere forbrugere er begyndt at købe bøger. De nye bogkøbere er karakteriseret ved, at der er mange, som har en lavere husholdningsindkomst og lavere uddannelse end gennemsnitsdanskere.

## 1.2 KONKURRENCEN I DANMARK

Samlet set peger analyserne i årets Konkurrenceredegørelse på, at konkurrencen er i gradvis bedring. Der er dog stadig et stykke vej, før konkurrencesituationen i Danmark kommer på niveau med de bedste lande.

Målt ved konkurrenceindekset er konkurrencen forbedret lidt fra 2000 til 2007. Forbedringerne kan især ses i den del af økonomien, hvor konkurrencen som udgangspunkt havde det dårligst.

Priserne i Danmark er imidlertid fortsat høje. Prisniveauet i Danmark var således 9 pct. højere i 2008 end gennemsnittet i gruppen af sammenlignelige EU-lande, når der korrigeres for forskelle i velstand, moms og afgifter. Især priserne på tjenesteydelser skiller sig ud. Her lå Danmark 11 pct. højere, mens varepriserne var 5 pct. højere.

En væsentlig del af prisdifferencen skyldes formentlig svagere konkurrence i Danmark. Konkurrencekulturen kan være en del af forklaringen på en svagere dansk konkurrence. Sammenlignet med britiske og tyske virksomheder er danske virksomheder mindre fokuserede på blandt andet ekspansion og indtjening.

I april 2010 vedtog Folketinget en væsentlig styrkelse af konkurrenceloven, som blandt andet forbedrer konkurrencemyndighedernes mulighed for at gribe ind over for fusioner, som vil kunne skade konkurrencen. De nye regler bringer på de fleste områder den danske konkurrencelov på højde med konkurrencelovgivningen i de europæiske lande, vi normalt sammenligner os med.

Der kan dog være behov for at undersøge, om konkurrenceloven kan gøres endnu mere effektiv ved at skærpe sanktionerne for overtrædelser. Sidst i 2009 nedsatte økonomi- og erhvervsministeren et udvalg, der blandt andet skal se på muligheden for at indføre fængselsstraf for karteller.

Afskaffelse af regler, som begrænser konkurrencen, kan også have betydelig effekt på et marked til gavn for forbrugerne. For eksempel kan liberaliseringen af det danske telemarked op gennem 1990'erne have medvirket til, at mobiltelefoni i Danmark i 2008 var væsentligt billigere end i sammenlignelige EU-lande.

Størstedelen af de sager, som Konkurrencerådet afgjorde i 2009 og frem til maj 2010, gav en direkte forbedring af konkurrencevilkårene på de berørte markeder. Forbedringerne havde blandt andet form af bedre adgangsmuligheder for nye virksomheder og svækkede muligheder for priskoordinering.

Konkurrencerådet afgjorde i 2009 ti sager, hvoraf de seks har haft en direkte effekt, da rådet enten udstedte et påbud, forbød en fusion eller godkendte et tilsagn

fra en eller flere virksomheder. I den forgangne del af 2010 har rådet afgjort fire sager, og der har været en direkte effekt i de tre.

### **1.3 KONKURRENCEN OM OFFENTLIGE OPGAVER**

Konkurrencen om offentlige opgaver har været stigende de seneste år. Der er dog stadig et stykke vej til regeringens målsætning om, at 31,5 pct. af kommunernes opgaver skal i udbud i 2015.

Kommunerne skabte konkurrence om 25,0 pct. af opgaverne i 2009. Andelen er dermed steget en smule i forhold til 2008, da der var 24,8 pct., som kom i udbud. Kommunerne mangler dermed fortsat 1,5 pct. point i at nå målet om at skabe konkurrence om 26,5 pct. af driftsopgaverne, som de har aftalt med regeringen.

Staten sendte 25,9 pct. af sine driftsopgaver i offentligt udbud i 2009, mens der var tale om 24,7 pct. året før.

Regionerne skabte konkurrence om 19,1 pct. af opgaverne i 2009, målt ved den nye regionale indikator for konkurrenceudsættelse.

Der er stor forskel på, hvor meget de enkelte kommuner benytter sig af offentligt udbud. Gribskov, Fanø og Jammerbugt kommuner lå i top, da de havde over 35 pct. af deres opgaver i udbud i 2009. Omvendt var der en række kommuner, som sendte mindre end 20 pct. af deres opgaver i udbud sidste år.

Udbudsreglerne er med til at sikre, at de offentlige opgaver, som skal i udbud, også kommer det. I april 2010 vedtog Folketinget en ny lov, som gør det muligt at håndhæve reglerne mere effektivt, blandt andet ved at indføre skrapper sanktioner for grove overtrædelser.

Større synlighed om de offentlige udbud vil kunne styrke konkurrencen. Efter anbefaling fra Udbudsrådet drøfter en arbejdsgruppe under Konkurrencestyrelsen i øjeblikket modeller for en fælles platform, hvor alle offentlige opgaver med annonceringspligt slås op. Platformen ventes at være operationel i løbet af foråret 2011.

For nylig kortlagde Udbudsrådet effekterne af at udsætte offentlige opgaver for konkurrence. Rådet så på 114 undersøgelser og konkrete udbudssager. Størstedelen dokumenterer eller skønner positive økonomiske effekter.

Når en offentlig opgave kommer i udbud, er det ikke det samme som at udlicitere den. Ved udbud eller konkurrenceudsættelse kan en offentlig myndighed selv byde ind og vinde opgaven, hvis det viser sig, at den har den bedste løsning til prisen.

## 1.4 ET NYT BOGMARKED

Gennem de seneste ti år har det danske bogmarked været igennem en større forandringsproces. Boghandlerne har mistet deres eneret til at sælge bøger, og priserne er ikke mere faste. Til nytår forsvinder den sidste rest af 150 års regulering, og Danmarks bogmarked vil være fuldt ud liberaliseret.

Med liberaliseringen fulgte kampen om de købedygtige læsere, og den ser ud til at have haft effekt. Der er tegn på, at flere forbrugere køber bøger.

Generelt ses en stigende tendens i bogsalget fra de danske forlag i perioden, siden liberaliseringen begyndte i 2001 og frem til 2007.

Der kan være flere forklaringer på, at bogsalget er steget. En forklaring er de nye salgskanaler, hvor ikke mindst internetboghandlere og supermarkeder er trådt ind på markedet. En anden forklaring kan være den gradvise ophævelse af de faste priser på bøger, som har gjort det muligt for butikkerne at bruge bøger aktivt i deres markedsføring.

Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser, at yderligere 4 pct. af befolkningen er begyndt at købe bøger i forhold til for 3-5 år siden. Gruppen af nye bogkøbere er karakteriseret ved, at mange har en lavere husstandsindkomst og et lavere uddannelsesniveau end gennemsnitsdanskere.

Undersøgelsen viser også, at ni ud af ti danskere over 15 år køber mindst én bog om året. Det er betydeligt flere, end tidligere undersøgelser har vist.

Mange forbrugere oplever, at prisen på bøger er faldet. Ifølge Konkurrencestyrelsens undersøgelser, oplever 51 pct. af forbrugerne, at prisen på bestsellere er faldet, og 40 pct. at prisen på bøger generelt er faldet.



# Kapitel 2

## Konkurrencen i Danmark

### 2.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Effektiv konkurrence fremmer dynamik og effektivitet samt bidrager til at øge virksomhedernes produktivitet og velstanden i samfundet. Det er derfor vigtigt, at der er effektiv konkurrence i alle danske brancher, og at markedsaktørerne griber de muligheder, konkurrence giver.

Det er vanskeligt at måle konkurrencen. Konkurrencestyrelsen anvender flere indikatorer, der samlet set tyder på, at konkurrencen i Danmark er i gradvis bedring, men at der er et stykke vej, før konkurrencen er på niveau med de bedste lande.

Konkurrenceindekset indikerer, at konkurrencen blev forbedret lidt fra 2000 til 2007. Forbedringerne fandt primært sted for den del af økonomien, hvor konkurrencen som udgangspunkt var dårligst, herunder i den finansielle sektor.

Fra 2006 til 2007 blev konkurrencen også forbedret lidt – både bredt i økonomien og i brancherne med de største konkurrenceproblemer.

Priserne i Danmark er imidlertid fortsat høje set i forhold til 6 sammenlignelige EU-lande. Korrigeret for forskelle i moms, afgifter og velstand landene imellem er de danske priser ca. 9 pct. højere end gennemsnittet af de 7 lande<sup>1</sup> (EU7) i 2008, som er de seneste offentliggjorte tal. Danmark havde dermed de højeste priser i EU7. Det er uændret i forhold til 2007.

De danske velstandskorrigerede priser på *tjenester* var i 2008 ca. 11 pct. højere end EU7-gennemsnittet og dermed de højeste blandt EU7-landene. De danske velstandskorrigerede *varepriser* var ca. 5 pct. højere end i EU7-gennemsnittet, men lavere end i Italien og på niveau med priserne i Finland.

---

<sup>1</sup> I kapitlet sammenlignes som udgangspunkt 9 EU-lande (EU9). Det er Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Nederlandene, Italien, Tyskland, Storbritannien og Sverige. Ved sammenligning af priser indgår som noget nyt kun 7 EU-lande (EU7). Storbritannien og Sverige er udeladt, fordi ændringer i landenes valutakurser i 2008 medførte ændringer i priserne, som ikke skyldes konkurrenceforhold. Ændringen har ikke væsentlig betydning for prissammenligningen i årene 2001 til 2007.

Forskelle i bl.a. forbrugerpræferencer, konjunkturudvikling og anvendelse af kortvarige tilbud kan medvirke til prisforskellen, men en væsentlig del af prisforskellen mellem Danmark og EU7-landene skyldes formentlig svagere konkurrence i Danmark.

Dertil kan lægges, at konkurrencekulturen blandt danske virksomheder under ét er svagere end i Storbritannien og Tyskland, bl.a. fordi danske virksomheder har et svagere fokus på ekspansion, rivalisering og indtjening.

Rammevilkårene for en effektiv konkurrence er forbedret væsentligt i 2009 og 2010.

Folketinget vedtog april 2010 en væsentlig styrkelse af konkurrenceloven. Konkurrencemyndighederne får bl.a. forbedret muligheden for at gribe ind over for fusioner, som vil kunne skade konkurrencen. Det vurderes, at de nye fusionsregler vil give en årlig økonomisk gevinst til forbrugerne på omkring 400 mio. kr., mens de forventede meromkostninger for konkurrencemyndighederne og virksomhederne skønnes at være 55 mio. kr. Lovændringen indebærer også, at markeds- og kundedelingsaftaler ikke længere er underlagt en bagatelgrænse for virksomhedernes omsætning eller markedsandel.

Regeringen har afskaffet konkurrencebegrænsende regulering på flere områder. Bl.a. liberaliseres lukkeloven i 2010, og i 2012 sker der en reel ophævelse af lukketidsreglerne undtagen på helligdage og andre særlige dage. Desuden bliver bogmarkedet liberaliseret fuldt ud i 2011. Selvom den danske regulering er blandt de mindst konkurrencebegrænsende sammenlignet med EU9-landene, begrænser sektorspecifik regulering dog fortsat konkurrencen væsentligt på nogle konkrete områder, fx inden for apoteker og taxa.

Afskaffelse af konkurrencebegrænsende regulering kan have betydelig virkning på et marked og derigennem gavne forbrugerne og reducere omkostningerne for virksomheder på andre markeder. Eksempelvis har liberaliseringerne af telemarkedet op gennem 1990'erne medvirket til at skabe et konkurrencepræget marked med få adgangsbarrierer. Sammenlignet med EU9-landene har markedet været mindre reguleret siden midten af 1990'erne. Det kan have medvirket til, at mobiltelefoni i Danmark i 2008 var væsentligt billigere end i sammenlignelige EU-lande.

Regeringen har i arbejdsprogrammet ”Danmark 2020” tilkendegivet, at den vil tage yderligere initiativer til at bringe konkurrencen op på niveau med de bedste lande.

Med de nye fusionskontrolregler er den danske konkurrencelov på de fleste områder på højde med EU's konkurrencelovgivning og de lande, vi normalt sammenligner os med. Et område, hvor der kan være behov for at undersøge, om konkurrenceloven kan være endnu mere effektiv, er sanktionerne for overtrædelse af konkurrenceloven.

Økonomi- og erhvervsministeren nedsatte ultimo 2009 et udvalg om konkurrencelovgivningen. Udvalget skal for det første se på, om der er behov for at styrke Konkurrencestyrelsens generelle informations- og vejledningsindsats med henblik på at forebygge konkurrencelovsovertrædelser og sikre efterlevelse af loven. For det andet skal udvalget se på, om processerne for sager efter konkurrencelovgivningen kan tilrettelægges mere effektivt og samtidig på en måde, som er mindst muligt belastende for virksomhederne. Og for det tredje skal udvalget se på, om indførelse af fængselsstraf vil kunne bidrage til en styrket håndhævelse af konkurrencelovgivningen i kartelsager.

Håndhævelsen af konkurrenceloven har betydet, at konkurrencevilkårene er forbedret på en række markeder.

I 2009 blev der udstedt to bøder på 400.000 kr. til henholdsvis brancheforeningen Danske Busvognmænd og Dansk Juletræsdyrkerforening, for henholdsvis at have opfordret foreningens medlemmer til at øge priserne med ens takst, og for at vejlede foreningens medlemmer om fremtidige priser. Derudover blev der udmålt personlige bøder på 15.000 kr. til direktøren for Dansk Juletræsdyrkerforening og 15.000 kr. til både direktøren og vicedirektøren for Danske Busvognmænd.

Konkurrencerådet traf i 2009 og frem til maj 2010 afgørelser i en række sager, som gav en direkte forbedring af konkurrencevilkårene på markederne for udlejning af plads på høje mastelaceringer, post, tv, international lastbiltransport, råtræ, benzin, salg af tøj, industriel tekstilvask samt grovvarer. Afgørelserne har blandt andet givet bedre adgangsmuligheder for nye virksomheder og gjort det mindre sandsynligt, at der sker priskoordinering. En af sagerne, der er afgjort i 2009, er anket til Konkurrenceankenævnet, og en anden sag er efter stadfæstelse i Konkurrenceankenævnet indbragt for domstolene.

Konkurrencesager har ikke alene en direkte effekt på konkurrencen og for forbrugerne på de berørte markeder, men også en indirekte effekt. Afgørelserne sender et signal om, at overtrædelser af konkurrenceloven forfølges, og kan derved virke forebyggende.



Statsstøtte ydet til virksomheder i såvel Danmark som resten af EU er steget markant i forbindelse med den finansielle og økonomiske krise. Ses der bort fra kriseforanstaltningerne, var støtten i forhold til BNP dog nogenlunde uændret fra 2007 til 2008. Hovedparten af statsstøtten i Danmark tildeles horisontale formål, der i mindre grad forvrider konkurrencen, mens den samlede statsstøtte i Danmark er højere end i de fleste EU9-lande målt i forhold til landenes bruttonationalprodukt (BNP).

Afsnit 2.2 om effektive markeder omhandler udviklingen i konkurrencen i Danmark målt ved konkurrenceindekset, priser og virksomheders indtjening. Desuden redegøres for betydningen af regulering og konkurrencekulturen for konkurrencen i Danmark. I afsnit 2.3 beskrives væsentlige ændringer af konkurrenceloven og betydningen heraf, og der sættes fokus på effekten af det seneste års konkurrencesager. Afsnit 2.4 gør status for statsstøtte i Danmark.

## **Boks 2.1: Hovedkonklusioner**

- Indikatorer tyder på, at konkurrencen i Danmark er i gradvis bedring. Der er dog et stykke vej, før konkurrencen er på niveau med de bedste lande.
- Konkurrenceindekset indikerer, at konkurrencen i Danmark er forbedret lidt fra 2000 til 2007. Forbedringerne har primært fundet sted for den del af økonomien, hvor konkurrencen som udgangspunkt var dårligst.
- Priserne i Danmark er fortsat høje set i forhold til 6 sammenlignelige EU-lande. De danske velstandskorrigerede nettopriser var ca. 9 pct. højere end EU7-gennemsnittet i 2008. De velstandskorrigerede tjenestepreiser var 11 pct. højere og varepriserne var 5 pct. højere end EU7-gennemsnittet.
- Rammevilkårene for en effektiv konkurrence er forbedret væsentligt i 2009 og 2010. Konkurrenceloven er styrket, så konkurrencemyndighederne får bedre mulighed for at gribe ind over for fusioner, som vil kunne skade konkurrencen. Endvidere er markeds- og kundedelingsaftaler ikke længere underlagt en bagatelgrænse for virksomhedernes omsætning eller markedsandel.
- Regeringen har i 2009 og 2010 afskaffet konkurrencebegrænsende regulering på flere områder. Lukkeloven liberaliseres i 2010, og lukketidsreglerne ophæves reelt i 2012 undtagen på helligdage og andre særlige dage. Bogmarkedet liberaliseres fuldt ud i 2011.
- Liberaliseringerne af telemarkedet op gennem 1990'erne har givet et konkurrencepræget marked med få adgangsbarrierer. Sammenlignet med de øvrige EU9-lande har markedet været mindre reguleret siden midten af 1990'erne, og det kan have medvirket til, at de danske nettopriser på mobiltelefoni i 2008 var lavere end i sammenlignelige EU-lande. →

- Konkurrencerådet traf i 2009 og frem til maj 2010 afgørelser i en række sager, som gav en direkte forbedring af konkurrencevilkårene på markederne for udlejning af plads på høje mastelaceringer, post, tv, international lastbiltransport, råtræ, benzin, salg af tøj, industriel tekstilvask samt grovvarer. En af sagerne, der er afgjort i 2009, er anket til Konkurrenceankenævnet, og en anden sag er efter stadfæstelse i Konkurrenceankenævnet indbragt for domstolene.
- Statsstøtten er steget i Danmark og resten af EU som følge af den økonomiske krise. Ses der bort fra kriseforanstaltninger, er støtteniveauet nogenlunde uændret. Hovedparten af statsstøtten tildeles til horisontale formål, der i mindre grad forvrider konkurrencen. Men statsstøtteniveauet i Danmark er højere end i de fleste EU9-lande målt i forhold til landenes bruttonationalprodukt (BNP).

## 2.2 EFFEKTIVE MARKEDER

Effektiv konkurrence fremmer dynamik og effektivitet og bidrager til at øge virksomhedernes produktivitet og velstanden i samfundet.

En effektiv konkurrence driver virksomhederne til hele tiden at holde omkostningerne nede og udnytte de eksisterende ressourcer i virksomhederne bedst muligt. En effektiv konkurrence tilskynder også virksomhederne til innovation og fører til lavere priser og højere kvalitet samt øger det samlede udbud af varer og tjenester.

En effektiv konkurrence i Danmark styrker også virksomhedernes evne til at konkurrere internationalt. Det viser sig bl.a. ved, at produktiviteten er højest i de danske virksomheder, som møder international konkurrence.<sup>2</sup>

Regeringen har i arbejdsprogrammet ”Danmark 2020” tilkendegivet, at den vil tage yderligere initiativer til at bringe konkurrencen op på niveau med de bedste lande, jf. boks 2.2.

---

<sup>2</sup> *Totalfaktorproduktiviteten er højere i virksomheder med en højere import- eller eksportandel. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2009), ”Den danske produktivitetsudvikling”, Økonomisk tema nr. 8, nov. 2009.*

## **Boks 2.2: Konkurrence i regeringens arbejdsprogram "Danmark 2020"**

Regeringen har i arbejdsprogrammet "Danmark 2020" fra februar 2010 sat som mål, at Danmark skal være blandt de 10 rigeste lande i verden. For at nå dette mål vil regeringen bl.a. sætte ind på konkurrenceområdet:

### **Styrket konkurrence**

Regeringen har i begyndelsen af 2010 fremsat en konkurrencepakke, der blandt andet skaber en mere effektiv fusionskontrol og skærper sanktionerne for overtrædelse af udbudsreglerne. Regeringen vil tage yderligere initiativer til at bringe konkurrencen op på niveau med de bedste lande. Det skal blandt andet ske ved yderligere at styrke konkurrencemyndighederne. Desuden skal der ske en systematisk identifikation og screening af regler, der kan medføre utilstrækkelig konkurrence – både i den private og i den offentlige sektor. Regeringen vil gøre en særskilt indsats over for de brancher, hvor der er identificeret særlige konkurrenceproblemer, herunder mistanke om karteldannelse, ulovlige prisaftaler m.v.

### **Øget offentlig konkurrenceudsættelse**

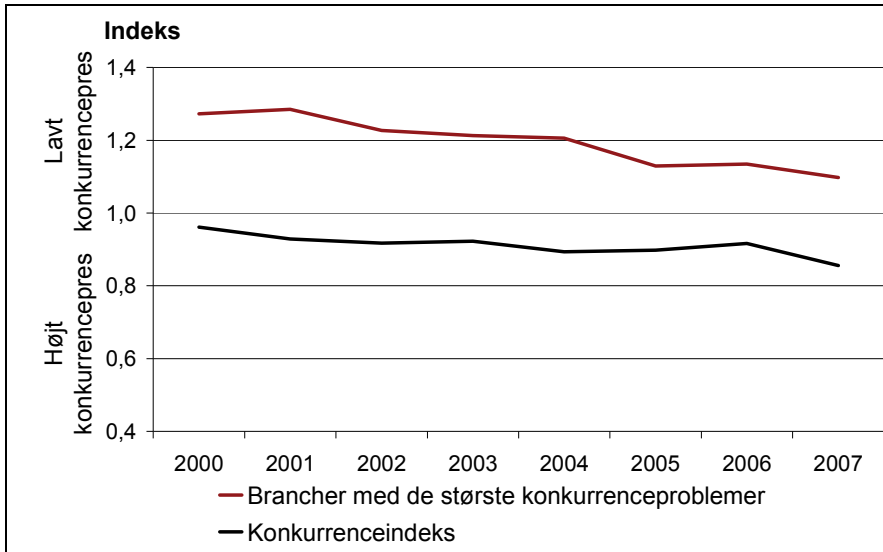
Regeringen vil fremme anvendelsen af udbud for at sikre, at opgaver løses af de offentlige eller private leverandører, der er bedst og billigst. For regeringen er det ikke afgørende, om det er en offentlig eller privat leverandør, der leverer en bestemt offentlig serviceydelse til borgerne. Regeringen ønsker at forlænge den nuværende aftale med kommunerne om øget konkurrenceudsættelse, når den udløber i 2010. Det er regeringens mål, at kommunerne år for år udvider den andel af de kommunale opgaver, der udsættes for konkurrence, så den kommer op på mindst 31,5 pct. i 2015 for kommunerne under ét. Det svarer til et løft på yderligere 1 procentpoint pr. år.

*Kilde: Regeringen (2010), "Danmark 2020".*

## **Konkurrencen i Danmark**

Konkurrencen blev forbedret lidt fra 2000 til 2007 målt ved konkurrenceindekset. Forbedringerne fandt primært sted for den del af økonomien, hvor konkurrencen som udgangspunkt var dårligst, jf. figur 2.1. Fra 2006 til 2007 blev konkurrencen også forbedret lidt – både bredt i økonomien og i brancherne med de største konkurrenceproblemer.

**Figur 2.1: Konkurrenceindekset**



*Ann.: Konkurrenceindekset er et vægtet gennemsnit af 8 indikatorer, henholdsvis koncentration, importkorrigeret koncentration, tilgangsrate, mobilitet, produktivitet, afkastningsgrad, lønpræmier og offentlig regulering. Importkorrigeret koncentration er i årets redegørelse korrigeret med importkvoter fra året før. Tidligere blev der korrigeret med importkvoter to år tilbage i tiden. Ændringen sikrer bedre overensstemmelse mellem de to indikatorer i de enkelte år. Ændringen medfører en lavere værdi for konkurrenceindekset i 2001, men har ellers ingen betydning. Konkurrenceindekset angiver den øvre halvdel af brancherne, dvs. de 50 pct. af brancherne, som i det enkelte år har det højeste indeks. Et fald i konkurrenceindekset angiver, at konkurrencen er blevet bedre. Brancher med de største konkurrenceproblemer angiver de øverste 10 pct. af brancherne i de enkelte år. Bagatelgrænsen for, hvornår en branche indgår i indekset, er enten, at branchens omsætning overstiger 500 mio. kr. eller, at der er over 600 ansatte i branchen.*

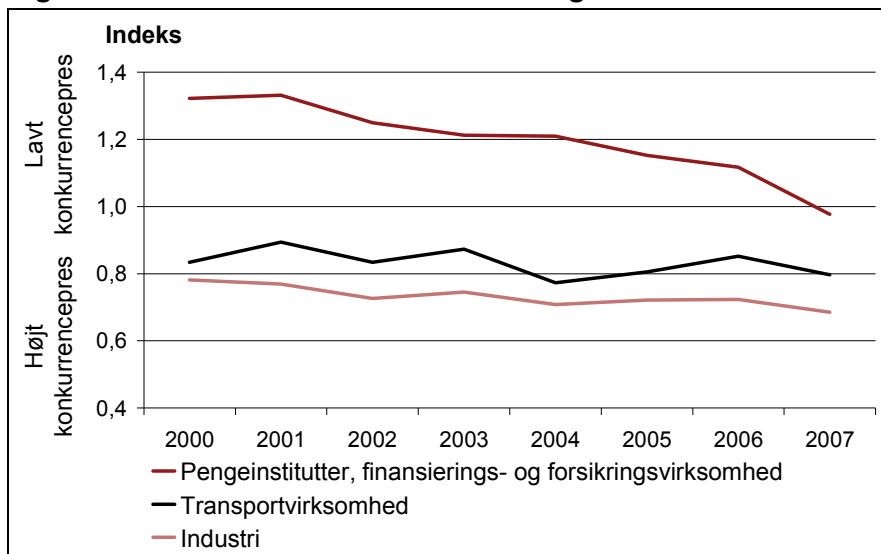
*Kilde: Danmarks Statistik, Experian, Finanstilsynet og egne beregninger.*

Konkurrenceindekset er opgjort således, at en stigning i indekset indikerer, at konkurrencen er forværret, mens et fald i indekset indikerer, at konkurrencen er forbedret. Konkurrenceindekset beregnes på baggrund af 8 kvantitative konkurrenceindikatorer. Der er tilfælde, hvor udslag på de enkelte indikatorer ikke direkte slår igennem på konkurrenceintensiteten. Det kan fx være udslag forårsaget af specielle forhold i de enkelte brancher og måleproblemer i data. Når alle indikatorerne vurderes i sammenhæng, giver de imidlertid som regel et godt grundlag for at vurdere konkurrencen.

Konkurrencen, målt ved konkurrenceindekset, er forbedret mest blandt *pengeinstitutter, finansierings- og forsikringsvirksomhed* i perioden fra 2000 til 2007 og i lidt mindre grad i *industri*, jf. figur 2.2. Den økonomiske krise, der startede i 2008, kan have ændret udviklingen i indikatorerne, men effekterne vil formentlig først fremgå af tallene for 2008, der indgår i næste års redegørelse. I hovedsektio-

ren *transportvirksomhed* har konkurrenceindekset været nogenlunde uændret fra 2000 til 2007.

**Figur 2.2: Konkurrenceindekset i udvalgte hovedsektorer**



Anm.: Se anmærkninger til figur 2.1.

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

I årets redegørelse er udpegningen af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer udgået. I regeringens globaliseringsstrategi fra 2006 fastlagde regeringen et mål om, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer skulle halveres fra 64 i 2001 til 32 i 2010. I 2009 blev 34 brancher udpeget, og dermed var målsætningen meget tæt på at være opfyldt. En større ændring i Danmarks Statistiks branchenomenklatur gør imidlertid, at en opgørelse over antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer i årets redegørelse ikke vil være sammenlignelig med tidligere udpegninger, jf. boks 2.3. På den baggrund er opgørelsen udgået af redegørelsen.

## **Boks 2.3: Brancheudpegningen er udgået**

I regeringens globaliseringsstrategi fra 2006 fastlagde regeringen et mål om, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer skulle halveres i 2010 i forhold til 2001. Det svarer til, at antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer nedbringes til 32 i 2010. I Konkurrenceredegørelse 2009 blev der udpeget 34 brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer. Siden 2002 er antallet af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer faldet hvert år.

Konkurrencestyrelsens udpegning af brancher med tegn på væsentlige konkurrenceproblemer har været baseret på et detaljeret brancheniveau i Dansk Branchekode 2003 (DB03). Med denne branchenomenklatur har den danske økonomi været opdelt i 501 forskellige brancher.

Danmarks Statistik gik fra 2008 over til en ny branchenomenklatur kaldet DB07, hvor økonomien i stedet for 501 brancher opdeles i 611 brancher. Overgangen betyder, at det ikke er muligt at lave en brancheudpegning i Konkurrenceredegørelse 2010, som er sammenlignelig med brancheudpegningerne i tidligere redegørelser.

## **Priserne i Danmark og udlandet**

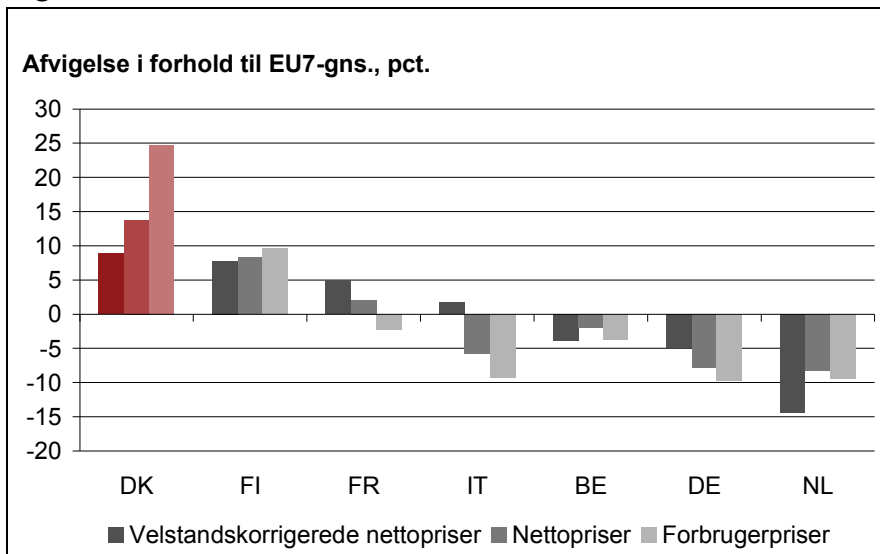
Hvis konkurrencen i Danmark er svagere end i udlandet, kan det bl.a. medføre, at danske forbrugere betaler højere priser for varer og tjenester.

Priserne i Danmark er høje set i forhold til 6 sammenlignelige EU-lande.<sup>3</sup> De danske priser var ca. 9 pct. højere end EU7-gennemsnittet i 2008, når der tages højde for moms, afgifter og velstandsniveau, jf. figur 2.3. Danmark havde dermed de højeste priser i EU7.

---

<sup>3</sup> De 6 lande er Belgien, Finland, Frankrig, Nederlandene, Italien og Tyskland.

**Figur 2.3: Prisforskelle i EU7-landene, 2008**



Anm.: Nettopriserne er beregnet som priserne, der indgår i Eurostats Purchasing Power Parities (PPP), fratrukket moms og produktspecifikke afgifter. Nettopriserne korrigeres herefter for den påvirkning af priserne, som stammer fra forskelle i landenes velstand. Landebetegnelser er angivet i bilag 2.2.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

I årets konkurrenceredegørelse er prissammenligningen ændret, så Storbritannien og Sverige ikke længere indgår i prissammenligningen. Ændringen skyldes, at de to landes valutakurser har ændret sig meget i 2008. Det medfører isoleret set en stigning i de danske priser i forhold til det tidligere EU9-gennemsnit, som ikke direkte kan henføres til ændringer i konkurrenceintensiteten. Overgangen til EU7 medfører, at de relative danske priser er lavere i 2008, end hvis de havde været beregnet i forhold til EU9-gennemsnittet. Fra 2003 til 2007 har det ikke væsentlig betydning, om de danske priser opgøres i forhold til EU9 eller EU7, jf. boks 2.4.

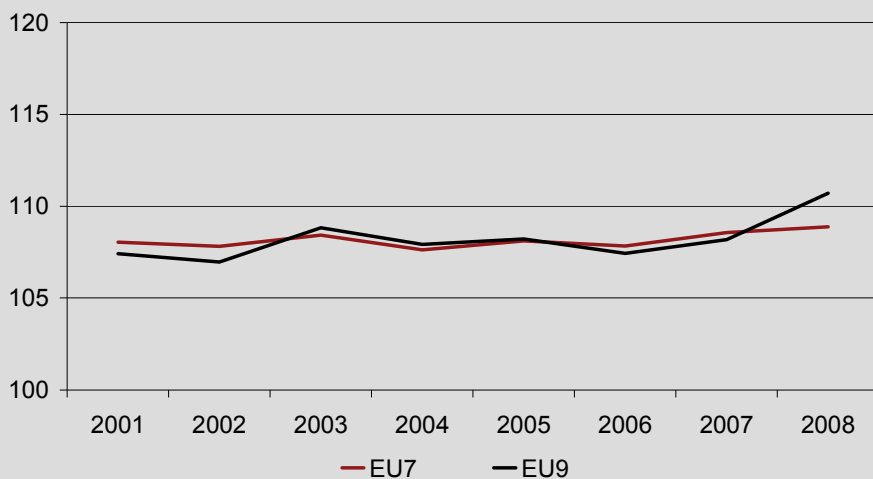
## Boks 2.4: Betydning af overgang fra EU9 til EU7

EU9 består af Danmark, Tyskland, Belgien, Finland, Frankrig, Nederlandene, Italien, Sverige og Storbritannien. Sverige og Storbritannien har en flydende valutakurs i forhold til euroen, som i nogle år, fx 2008, svinger betydeligt, mens de resterende seks lande ud over Danmark alle har euro som valuta. Den danske krone er gennem ERM2-samarbejdet knyttet til euroen med et udsvingsbånd på +/- 2,25 pct. I praksis er udsvingene i værdien af den danske krone i forhold til centalkursen meget begrænsede. Ved at sammenligne de danske priser med EU7-gennemsnittet elimineres derfor i praksis påvirkninger fra valutakursudsving.

I de fleste af årene fra 2001 til 2007 påvirkes prissammenligningen ikke væsentligt af, om de danske priser sammenlignes med EU7- eller EU9-gennemsnittet, jf. figur 2.4. I 2008 er der imidlertid en forskel på 2 procentpoint mellem EU7- og EU9-gennemsnittet. Forskellen skyldes faldet i den svenske krone og navnlig det britiske pund over for euroen og den danske krone. Det indebærer isoleret set, at de danske priser stiger i forhold til EU9-gennemsnittet. Ved udelukkende at sammenligne med gennemsnittet for EU7 kan ændringer i prisforskellen mere direkte henføres til ændringer i konkurrencesituationen.

**Figur 2.4: Velstandskorrigerede nettopriser for EU7 og EU9**

Indeks, EU-gns.=100



Anm.: EU7 er EU9 eksklusiv Sverige og Storbritannien.

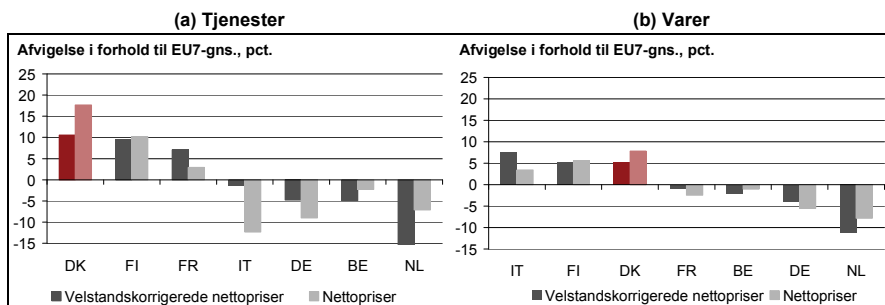
Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.



Forskelle i bl.a. forbrugerpræferencer, konjunkturudvikling og anvendelse af kortvarige tilbud kan medvirke til prisforskellen mellem Danmark og EU7-landene, men en væsentlig del af prisforskellen skyldes formentlig svagere konkurrence i Danmark.

Det er især prisen på danske tjenesteydelser, der ligger over EU7-gennemsnittet. I 2008 var de velstandskorrigerede nettopriser på tjenester ca. 11 pct. over EU7-gennemsnittet, jf. figur 2.5(a). Danmark havde dermed de højeste priser på tjenesteydelser i 2008.

**Figur 2.5: Prisforskelle på varer og tjenester i EU7-landene, 2008**

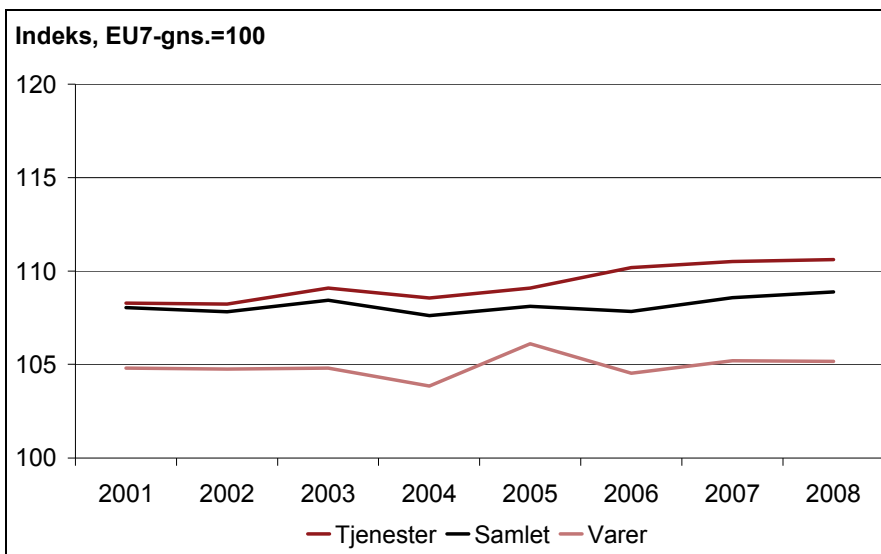


Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

De velstandskorrigerede nettopriser på varer var i 2008 ca. 5 pct. over EU7-gennemsnittet, jf. figur 2.5(b). Italien havde højere priser end Danmark på varer i 2008, mens priserne i Finland var på niveau med priserne i Danmark.

De velstandskorrigerede nettopriser har været stort set uændrede i hele perioden fra 2001 til 2008, jf. figur 2.6

**Figur 2.6: Udvikling i de relative velstandskorrigerede priser i Danmark**



Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

#### Virksomheders indtjening i Danmark og udlandet<sup>4</sup>

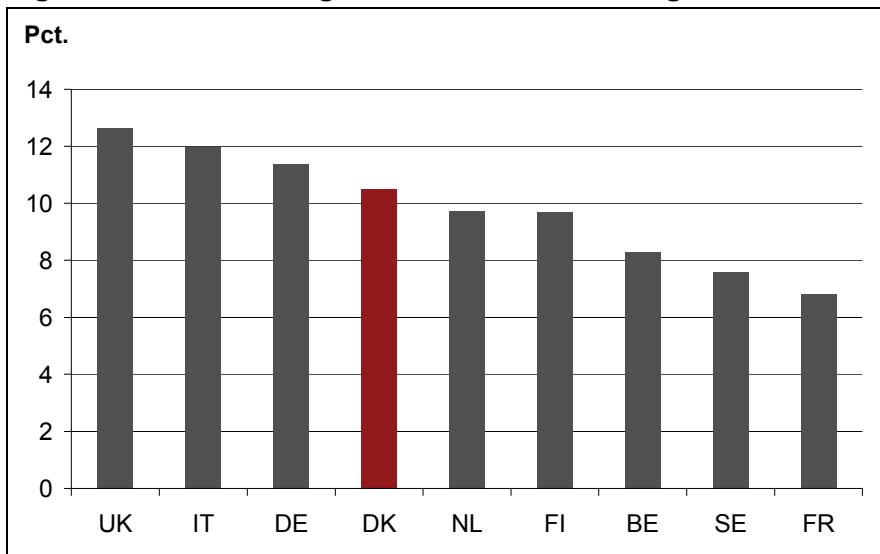
Virksomhedernes indtjening kan give en indikation af, hvor intensivt virksomhederne konkurrerer. Det skyldes, at stærk konkurrence gør det vanskeligt for en virksomhed at opretholde en høj indtjening.<sup>5</sup> For eksempel kan konkurrence på pris reducere virksomhedernes indtjening.

Overskudsgraden måler, hvor meget af en virksomheds omsætning der bliver til økonomisk resultat. Overskudsgraden hos de danske virksomheder var i perioden fra 2002 til 2007 i gennemsnit ca. 1 procentpoint højere end gennemsnittet for EU9-landene, jf. figur 2.7.

<sup>4</sup> I den resterende del af kapitlet sammenlignes indikatorer for Danmark med EU9-landene, som i de foregående års redegørelser.

<sup>5</sup> Lave overskudsgrader kan dog ikke helt entydigt tages som tegn på stærk konkurrence. Lave overskudsgrader kan også skyldes høje omkostninger, fx hvis en virksomhed, der møder svag konkurrence, udbetaler mere i løn til de ansatte end virksomheder, der møder en stærkere konkurrence – såkaldt rent-sharing. Rent-sharing vil imidlertid sjældent føre til, at hele den overnormale indtjening, som følge af en svag konkurrence, går til virksomhedens ansatte. Rent-sharing vil derfor normalt kun reducere en overnormal indtjening, men ikke helt eliminere den.

**Figur 2.7: Overskudsgraden for EU9-landene, gns. 2002-2007**



Anm.: Overskudsgraden beregnes som virksomhedernes overskud i forhold til omsætningen. Overskuddet opgøres inden afskrivninger og fradrag samt inden afkast til ejerne er fratrukket. Dermed overestimeres det faktiske overskud, især i brancher med store investeringsomkostninger, fordi afskrivningerne kan være meget høje for store investeringer. Overskudsgraden er beregnet som et gennemsnit i perioden 2002-2007. For at korrigere for eventuelle forskelle i branchesammensætningen landene imellem er brancherne vægtet efter den danske branchesammensætning. Den finansielle sektor, råstofudvinding og elektricitet, gas- og vandforsyning er ikke med i analysen. En nærmere beskrivelse af metode kan findes i Konkurrenceregulering 2008.

Kilde: Eurostat og egne beregninger.

## Markedsregulering

Offentlig regulering er indført for at varetage samfundsmæssige hensyn, fx miljøbeskyttelse, sundhedsmæssige hensyn eller forbrugerbeskyttelse. Men visse reguleringer kan hæmme konkurrencen. Et eksempel på konkurrencebegrænsende regulering er, hvis der er barrierer for tilgang af nye virksomheder på et marked.

Behovet for regulering afhænger blandt andet af vilkårene på markedet, og i takt med, at markederne udvikler sig, kan behovet for regulering blive mindre. På andre områder kan reguleringen ændres, så der tages større konkurrencehensyn samtidigt med, at de samfundsmæssige hensyn opretholdes. Ved at afskaffe

konkurrencebegrænsende regulering kan der opnås gevinster for samfundet i form af bl.a. lavere priser, øget beskæftigelse og øget produktivitet.<sup>6</sup>

Regeringen har i 2009 og 2010 afskaffet konkurrencebegrænsende regulering på flere områder. Lukkeloven er fx ændret væsentligt, og bogmarkedet liberaliseres fuldt ud i 2011, jf. boks. 2.5.

## Boks 2.5: Færre konkurrencebegrænsende love og regler

Der er i løbet af 2009 og i starten af 2010 sket liberaliseringer på flere markeder, som øger konkurrencemulighederne på markederne. En af hovedændringerne har været lukkeloven, som frem mod 2012 vil blive liberaliseret væsentligt. Men også andre love og regler er ændret, jf. nedenstående punkter.

- Lukkeloven liberaliseres i 2010, og i 2012 sker der en reel ophævelse af lukketidsreglerne, undtagen på helligdage og enkelte andre særlige dage.
- Bogmarkedet liberaliseres fuldt ud i 2011 og bliver dermed underlagt samme konkurrenceregulering som andre brancher.
- Den 1. oktober 2009 trådte ”*Bekendtgørelse om takster for lodsninger foretaget af det statslige lodsvæsen*” i kraft. Dermed afskaffes fastprisen for regional lodsnings. Fremover skal det statslige lodsvæsens takster for regionale lodsnings fastsættes efter omkostningerne.
- Europa-Kommissionen vedtog i 2009 en *direktivændring for mobiltelefoni*. Direktivet indebærer, at 900 MHz og 1800 MHz båndene senest i maj 2010 åbnes for anvendelse af 3G telefoni. Det sker som et led i harmoniseringen af kommunikationstjenester i medlemslandene.
- Reglerne for indvinding af sand og grus på havet er ændret. Fra den 1. jan. 2010 er indført et kombineret auktions- og tilladelsessystem, hvormed virksomhederne nu kan købe en eneret til at indvinde råstoffer i et geografisk afgrænset område for en bestemt periode. Tidligere blev adgangen til at indvinde reguleret med et tilladelsessystem.

Offentlig regulering kan have væsentlig betydning for konkurrencen. På et overordnet niveau er reguleringen af produktmarkederne i Danmark blandt de mindst konkurrencebegrænsende sammenlignet med EU9-landene, opgjort ved OECD's

---

<sup>6</sup> *Australian Government Productivity Commission (2005), "Review of National Competition Policy Reforms", Productivity Commission Inquiry Report nr. 33 og Boyland, O. (2000), "Regulatory reform in Road Freight and Retail Distribution", OECD Working Papers, nr. 255. Studierne har fundet prisfald på op mod 20-50 pct. og stigninger i beskæftigelsen på 5-16 pct. som følge af, at konkurrencebegrænsende regulering er blevet afskaffet. Undersøgelserne har hovedsageligt beskæftiget sig med områder for transport, elektricitet og telefoni. Lewis, W. (2004), "The Power of Productivity", The University of Chicago Press finder højere produktivitetsvækst i de regulerede amerikanske detailbankbranche i 1970'erne sammenlignet med tilsvarende europæiske brancher, som var reguleret i højere grad.*

indikator for produktmarksregulering (PMR).<sup>7</sup> Dog har Storbritannien og Nederlandene mindre begrænsende markedsregulering.

Selv om den danske regulering overordnet set er blandt de mindst konkurrencebegrænsende sammenlignet med EU9-landene, begrænser sektorspecifik regulering dog fortsat konkurrencen væsentligt i en række konkrete tilfælde, fx inden for apoteker og taxa.<sup>8</sup>

Op mod 80 pct. af virksomhederne i udvalgte snævre brancher angiver, at mindst en type regulering begrænser konkurrencen. For eksempel angiver 32 pct. af virksomhederne inden for detailhandlen, at den nuværende planlov begrænser konkurrencen.<sup>9</sup>

Konkurrencen målt ved konkurrenceindekset er dårligere i de brancher, hvor virksomhederne selv vurderer, at der findes regulering, som begrænser konkurrencen.<sup>10</sup>

Inden for visse serviceerhverv er den offentlige regulering gradvist afskaffet eller erstattet af mere konkurrencekonform regulering i både Danmark og de resterende EU9-lande opgjort ved OECD-indikatoren for energi, transport og kommunikation.<sup>11</sup> I 2007 var den danske regulering mindre konkurrencebegrænsende end for EU9-landene i seks ud af syv sektorer, hvor OECD har opgjort barriererne med luftfart, telekommunikation og vejtransport som de sektorer med mindst konkurrencebegrænsende regulering, jf. figur 2.8(a).

---

<sup>7</sup> OECD (2008), "Product Market Regulation in OECD Countries 1998-2007: Update and Extensions of the OECD Indicators", OECD Working Paper, nr. 1.

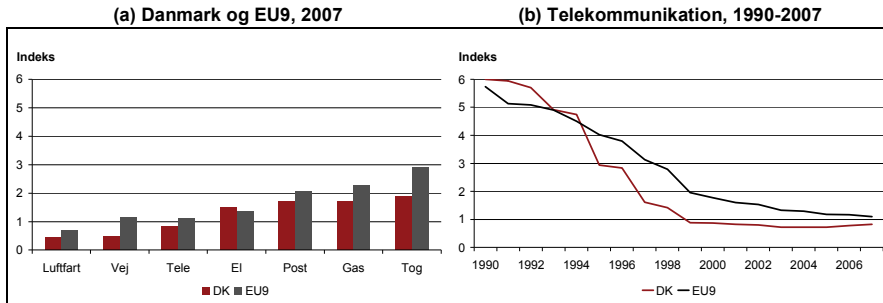
<sup>8</sup> Konkurrencestyrelsen (2010), "Regulering af apotekersektoren" samt Konkurrencestyrelsen (2008), "Konkurrenceredegørelse 2008", kapitel 3.

<sup>9</sup> Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen (2010), "Konkurrencekultur". I undersøgelsen har godt 1.000 virksomheder angivet, i hvor stort omfang forskellige konkrete reguleringstyper efter virksomhedernes opfattelse begrænser konkurrencen i virksomhedens branche. Der er spurgt til regulering i form af konkurrenceloven, planloven, lukkeloven, autorisationsordninger, koncessioner m.v., tekniske standarder, prisregulering, krav til produkterne (fx miljømæssige krav) og anden regulering. Virksomhederne har angivet på en skala fra 1 "reguleringen begrænser konkurrencen" til 7 "reguleringen begrænser ikke konkurrencen". Hvis en virksomhed har angivet 1 eller 2 ved den pågældende regulering, antages reguleringstypen at begrænse konkurrencen.

<sup>10</sup> Konkurrenceindekset er ca. 10 pct. højere i de brancher, hvor virksomhederne selv vurderer, at offentlig regulering begrænser konkurrencen væsentligt jf. Konkurrencestyrelsen (2010), "Virksomhedernes konkurrencekultur – dokumentationsrapport". Forskellen er signifikant på et 5 pct. signifikansniveau.

<sup>11</sup> OECD Economics Department (2006), "Product market regulation of non-manufacturing sectors in OECD Countries: Measurement and Highlights", Working Paper nr. 530. Indikatoren er beskrevet i bilag 2.2.

**Figur 2.8: Regulering i forsynings-, transport-, tele- og ener-gisektorerne**



Anm.: EU9 omfatter Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Tyskland, Storbritannien og Sverige. Indekset på y-aksen spænder fra 0 til 6 og sammenfatter landenes svar på et omfattende spørgeskema, hvor svarene omkodes på en skala fra 0 (ingen regulering) til 6 (maksimal regulering).

Kilde: OECD's hjemmeside [www.oecd.org](http://www.oecd.org), "Indicators of Product Market Regulation (PMR)".

I Danmark foregik liberaliseringen af telekommunikationsbranchen hurtigere end i de øvrige EU9-lande. Især i midten af 1990'erne var Danmark foran, jf. figur 2.8(b). Forskellen blev mindre fra 1999 og frem til 2007, hvor de øvrige EU9-lande også gennemførte liberaliseringer af sektoren. Blandt OECD-landene er reguleringen i telekommunikationsbranchen i Danmark den femte mindst konkurrencebegrænsende i 2007.<sup>12</sup>

Når Danmark i sidste halvdel af 1990'erne havde en mindre konkurrencebegrænsende regulering skyldes det bl.a., at den dengang trinvis ændring af reguleringen i retning af et mere konkurrencepræget marked blev tilendebragt i 1996 – to år tidligere end fastsat i EU-direktivet for liberaliseringen af telemarkedet.<sup>13</sup> Samme år blev der givet åben adgang for televirksomheder til andre operatørers net, og eneretten til telefoni i Danmark blev afskaffet. Det indebar bl.a. et fald i adgangsbarriererne i OECD's indikator for telekommunikation. Statens salg af aktiemajoriteten i det tidligere TeleDanmark (TDC) i 1994 bidrog også til en mere konkurrencepræget telesektor.

<sup>12</sup> OECD Economics Department (2006), "Product market regulation of non-manufacturing sectors in OECD countries: measurement and highlights", Working Paper nr. 530.

<sup>13</sup> Kommissionens direktiv 96/19/EF om ændring af direktiv 90/388/EØF fastsatte 1. januar 1998 som frist for gennemførelse af liberalisering af markederne for teletjenester.

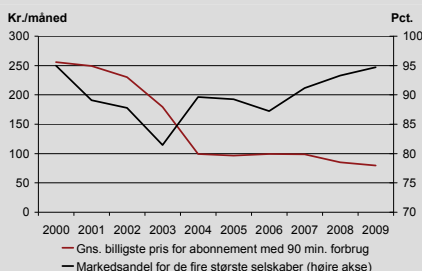
Kombinationen af liberaliseringen af telemarkederne samt et øget fokus på konkurrence i reguleringen af markedet har forbedret mulighederne for tilgang og bidraget til at skabe et mere konkurrencepræget marked. Sammenlignet med de øvrige EU9-lande har markedet været mindre reguleret siden midten af 1990'erne, og det kan have medvirket til, at de danske nettopriser på mobiltelefoni i 2008 var lavere end i sammenlignelige EU-lande, jf. boks 2.6.

## Boks 2.6: Billigere mobiltelefoni i Danmark

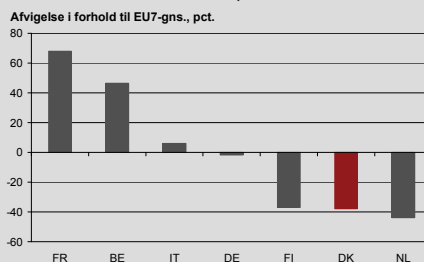
Det er blevet billigere at tale i mobiltelefon i Danmark. Siden starten af 2000'erne er prisen på et mobilabonnement hos de tre største mobilselskaber faldet med ca. 70 pct., jf. figur 2.9(a). Sammenlignet med EU7-landene er de danske nettopriser 38 pct. lavere end EU7-gennemsnittet, og er nogenlunde på niveau med Finland og Nederlandene, jf. figur 2.9(b).

**Figur 2.9: Priser på mobiltelefoni og markedsandele**

(a) Mobilpriser og markedsandele i Danmark



(b) Nettopriser for mobiltelefoni i Danmark og udlandet, 2008



Anm.: Figur 2.9(a) viser den gennemsnitlige billigste pris for et mobilabonnement hos hvert af de tre største teleselskaber – TDC, Telia og Telenor/Sonofon – over årets kvartaler. Forbrugsprofilen er "mobil som supplement" og består af 90 min. taleid uden brug af SMS'er. En nærmere definition af forbrugsprofilen kan findes i IT- og Telestyrelsens publikation "Hallo hallo" – ved du hvad det koster?. Priserne i figur 2.9(b) er korrigeret for forskelle i moms. Figuren viser afvigelsen fra EU7-gennemsnittet i prisen for det billigste tilbud for en medium forbrugsprofil, som består af 65 udgående opkald om måneden, 50 SMS og 2-3 MMS. 21 pct. af opkaldene er til en fastnettelefon, 72 pct. er til en anden mobiltelefon og 7 pct. er til en voicemail. Desuden er månedlige afgifter og registreringsafgifter medregnet, hvor det er relevant.

Kilde: IT- og Telestyrelsen, "Hallo, hallo, ved du hvad det koster?", 2000-2009 for figur 2.9(a) og Kommissionen (2009), "Towards a Single European Telecoms Market: Focus on Denmark", marts 2009 for figur 2.9(b) og egne beregninger.

Prisfaldet for mobiltelefoni i Danmark er sandsynligvis bl.a. en konsekvens af en større dynamik på mobiltelefonimarkedet muliggjort af liberaliseringen af telemarkedet og forbrugerpræferencer, bl.a. fordi forbrugerne har optaget mobilteknologien hurtigt. En ikke ubetydelig del af prisfaldet i perioden må dog også tilskrives løbende forbedringer i ➔

den underliggende produktivitet, der ikke direkte kan henføres til et resultat af den skærpede konkurrence på det danske marked, men den teknologiske udvikling generelt.

Prisfaldet på mobiltelefoni er primært sket fra 2000 til 2004 og nogenlunde tidsmæssigt sammenfaldende med, at nye aktører kom til på markedet og opnåede en markedsandel på ca. 20 pct. i 2003. For eksempel gik Telmore ind på markedet i 2001, teleselskabet "3" og CBB Mobil gik ind på markedet i 2003, og Tele2 kom til i 2004. Nye selskaber kan selv med en lille markedsandel lægge et konkurrencepres på de eksisterende selskaber og dermed påvirke priserne og variationen af udbuddet på hele markedet. Prisfaldet fra 2007 skyldes formentlig både et fald i prisen på terminering af opkald som følge af ny regulering på området og et fortsat konkurrencepres fra de små selskaber.<sup>1</sup>

De senere år er der dog sket en konsolidering af markedet, hvor bl.a. Telmore, Orange, debitel, Sonofon, CBB Mobil, Bibob og Tele2 er blevet opkøbt af en af de tre største netværksoperatører – TDC Mobil, Telenor og Telia. Koncentrationen blandt de fire største selskaber på markedet steg således fra ca. 80 pct. i 2003 til ca. 95 pct. i 2009, jf. figur 2.9(a) Der var i begyndelsen af 2009 fire store aktører inden for mobiltelefoni – med aktiviteter fordelt på 11 selskaber – og godt 30 meget små selskaber.<sup>2</sup> Til sammenligning var der 8 teleselskaber i 2000. Det kan være et tegn på et lidt mindre dynamisk mobiltelefonimarked end tidligere.

Telemarkedernes kompleksitet nødvendiggør i nogle tilfælde, at eksisterende regulering opretholdes, eller at der indføres ny regulering på visse områder for at sikre virksom konkurrence og lave priser til forbrugerne. I 2003 trådte bl.a. en ændring af teleloven i kraft, som implementerede EU-teledirektivpakken, der indebar et større fokus på konkurrence i telereguleringen.<sup>3</sup> Formålet med direktivet var bl.a. at fremme konkurrencen, sikre fuldt udbytte for brugerne i form af valgmuligheder, priser og kvalitet samt tilskynde investeringer.

Note 1: *Termineringsprisen er den pris, som den kaldende parts teleselskab betaler til modtagerens teleselskab for at aflevere opkaldet til modtageren.*

Note 2: *IT- og Telestyrelsen (2009), "Hallo, hallo – ved du hvad det koster?".*

Note 3: *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester ("rammedirektivet").*

## Konkurrencekultur

En svagere konkurrencekultur i Danmark kan være en medvirkende forklaring på de højere danske priser. En undersøgelse af konkurrencekulturen viser, at konkurrencekulturen i danske virksomheder er lidt svagere end i britiske og tyske virksomheder.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> *Konkurrencestyrelsen (2010), "Konkurrencekultur".*



Konkurrencekulturen handler om den måde, virksomheder, forbrugere og det offentlige agerer på i givne markedssituationer og påvirkes af en række forhold, herunder lovgivningen og dens håndhævelse samt normer og værdier. Konkurrencekultur handler bl.a. om, i hvor stor udstrækning virksomheden fokuserer på at vinde markedsandele, øge kapaciteten og anvende markedsføring, dvs. har fokus på ekspansion. Konkurrencekultur handler også om, hvor stort fokus virksomhederne har på ”rivalisering”, ”indtjening”, ”kvalitet og stabilitet” og ”samarbejde”, jf. boks 2.7.

## Boks 2.7: Seks faktorer for konkurrencekulturen

Konkurrencekulturen er undersøgt ved en omfattende spørgeundersøgelse blandt godt 1.000 danske og 500 henholdsvis tyske og britiske virksomheder. Der er gennemført en statistisk analyse af samtlige besvarelser, en såkaldt faktoranalyse, som gør det muligt at beskrive virksomhedernes adfærd mere dybtgående. En nærmere beskrivelse af undersøgelse, metode og resultater findes i Konkurrencestyrelsen (2010), ”*Virksomhedernes konkurrencekultur – dokumentationsrapport*”.

Faktoranalysen udvælger på baggrund af nogle statistiske kriterier et antal distinkte faktorer, der samlet giver en beskrivelse af virksomhedernes konkurrenceadfærd. Faktorerne er sammensat af et antal konkrete spørgsmål, hvor besvarelserne udviser en høj grad af samvariation og beskriver hver for sig nogle karakteristika ved virksomhederne, som ikke fremstår umiddelbart.

Faktorerne sammenfatter væsentlige aspekter ved virksomhedernes konkurrenceadfærd.

Resultaterne fra faktoranalysen peger på, at virksomhedernes konkurrenceadfærd bl.a. kan beskrives ved seks faktorer.

Virksomhedernes ”ekspansionsfokus” omfatter fokus på at vinde markedsandele, udvikle nye produkter, investere i kapacitetsudvidelser, reklamere og markedsføre sig og trænge ind på nye markeder.

Virksomhedernes ”rivalisering” omfatter omfanget af konkurrencepres fra eksisterende og nye konkurrenter, betydningen af at vinde kunder/ordrer fra konkurrenter, deltagelse i priskrige og betydningen af konkurrenternes priser for virksomhedens prisfastsættelse.

Virksomhedernes ”indtjeningsfokus” omfatter fokus på at blive mere rentabel, nedbringe omkostninger og/eller øget effektiviteten.

Virksomhedernes ”kvalitets- og stabilitetsfokus” omfatter virksomhedens fokus på at levere den bedste kvalitet samt virksomhedens fokus på, at dens leverandører har høj kvalitet, service, gode etiske standarder samt leveringssikkerhed.

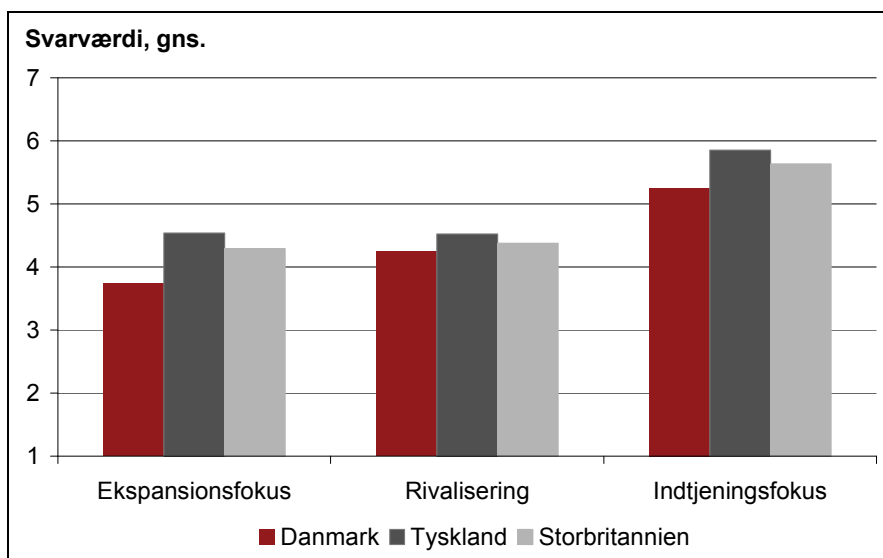


Faktoranalysen har identificeret to yderligere faktorer – virksomhedernes ”deltagelse i samarbejde” og ”vurdering af samarbejde”. Virksomhedernes deltagelse i samarbejde omfatter samarbejde om bl.a. ordre, salg, eksportfremstød, distribution, kundehenvisninger, produktudvikling, kompetenceudvikling og erhvervspolitiske initiativer. Virksomhedernes vurdering af samarbejde omhandler virksomhedernes egen vurdering af samarbejder for branchens konkurrencedygtighed og relationer mellem virksomheder.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2010), ”Virksomhedernes konkurrencekultur – dokumentationsrapport”.

Danske virksomheders fokus på ekspansion, rivalisering og indtjening er ikke lige så høj som hos virksomheder i Storbritannien og Tyskland og vil skulle styrkes, hvis Danmark skal komme på niveau med virksomhederne i Storbritannien og Tyskland, jf. figur 2.10.

**Figur 2.10: Konkurrencekultur i Danmark, Tyskland og Storbritannien**



Anm.: Ekspansionsfokus, rivalisering og indtjeningsfokus udgør sammen med fokus på kvalitet og stabilitet samt to faktorer om samarbejde en forklaringsramme for konkurrencekulturen, jf. boks 2.7. Indekset angiver den gennemsnitlige svarværdi for de spørgsmål, som indgår i faktoren. Svarskalaen går fra 1 til 7, hvor 1 svarer til ”meget lav fokus” og 7 svarer til ”meget høj fokus”. De omtalte forskelle landene imellem er signifikante på et 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2010), ”Virksomhedernes konkurrencekultur – dokumentationsrapport”.

Tyske virksomheder er lidt mere tilbøjelige end danske virksomheder til at følge med konkurrenters eventuelle prisnedsættelser, jf. boks 2.8.

## Boks 2.8: Virksomheders fokus på prisnedsættelser

Effektiv konkurrence på pris indebærer, at konkurrerende virksomheder matcher prisnedsættelser hos konkurrenter.

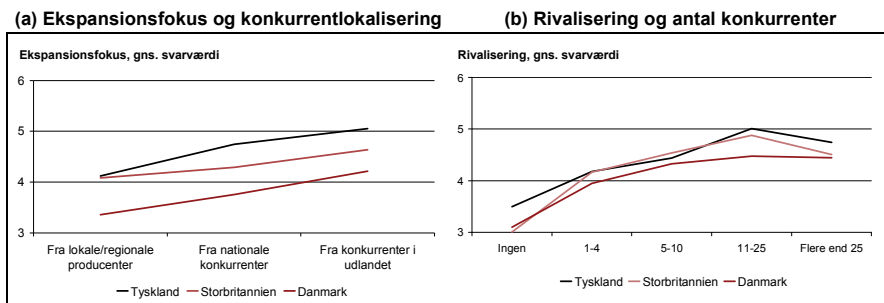
Danske, tyske og britiske virksomheder er blevet bedt om at angive, hvad de vil gøre, hvis en konkurrent reducerede prisen med 5 pct. Virksomhederne er blevet bedt om at svare på en skala fra 1 ("ikke gøre noget") til 7 ("sætte prisen ned").

Tyske virksomheder er lidt mere tilbøjelige til at følge med konkurrenters prisnedsættelser end virksomheder i Danmark og Storbritannien. Tyske virksomheder svarer således i gennemsnit 4,2 på skalaen, mens danske virksomheder i gennemsnit svarer 3,8 og britiske virksomheder i gennemsnit svarer 4,0. Der er signifikant forskel mellem danske og tyske virksomheders svar på et 5 pct. signifikansniveau, mens forskellen er signifikant mellem tyske og britiske virksomheder på et 10 pct. signifikansniveau.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2010), "Virksomhedernes konkurrencekultur – dokumentationsrapport".

Virksomheder, der møder det væsentligste konkurrencepres fra internationale virksomheder, har et større fokus på ekspansion end virksomheder, der hovedsageligt møder konkurrencepres fra lokale virksomheder, jf. figur 2.11(a). Og virksomheder med et større antal konkurrenter er mere fokuseret på rivalisering end virksomheder, der har få konkurrenter på markedet, jf. figur 2.11(b).

## Figur 2.11: Virksomheder på åbne markeder og med mange konkurrenter er mere fokuseret på vækst og rivalisering



Anm.: Figur 2.11(a) viser den gennemsnitlige svarværdi for faktoren ekspansionsfokus opgjort efter lokalisering af konkurrenter for Danmark, Tyskland og Storbritannien. Figur 2.11(b) viser den gennemsnitlige svarværdi for faktoren rivalisering opgjort på baggrund af virksomhedernes svar om antal væsentlige konkurrenter for Danmark, Tyskland og Storbritannien.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2010), "Konkurrencekultur".

Aktive forbrugere er også vigtige for konkurrencekulturen. Mere aktive forbrugere vil bidrage til at styrke virksomhedernes fokus på bl.a. ekspansion og rivalisering – og det betaler sig samtidigt for forbrugerne. Eksempelvis opnår 9 ud af 10 forbrugere, som søger information inden et køb eller forhandler om prisen, en besparelse.<sup>15</sup> Et eksempel herpå er, at en forbruger i 2008 kunne spare ca. 20-30 pct. på service og typiske reparationer på et uafhængigt bilværksted i forhold til et autoriseret værksted.<sup>16</sup>

## 2.3 KONKURRENCELOVEN OG HÅNDHÆVELSEN

En stærk konkurrence fordrer bl.a., at virksomhederne efterlever konkurrenceloven. En vigtig forudsætning er, at virksomhederne har kendskab til konkurrencereglerne, og at konkurrencemyndighederne håndhæver loven til gavn for forbrugere.<sup>17</sup>

Folketinget vedtog i april 2010 en væsentlig styrkelse af konkurrenceloven. Dermed er rammevilkårene for en effektiv konkurrence forbedret væsentligt. Lovændringen indebærer bl.a., at kontrollen med fusioner mellem virksomheder styrkes, så den væsentligste del af de fusioner, som kan skabe konkurrenceproblemer, vil blive kontrolleret af konkurrencemyndighederne, jf. boks 2.9.

### Boks 2.9: Lovændring styrker konkurrenceloven væsentligt

Regeringens lovændring styrker konkurrenceloven væsentligt på en række konkrete områder:

Konkurrencemyndighedernes muligheder for at gribe ind over for fusioner, der vil svække konkurrencen, styrkes. Det sker ved, at nedsætte tærskelværdierne for, hvornår en fusion skal anmeldes til Konkurrencestyrelsen. Med de tidligere tærskelværdier skulle konkurrencemyndighederne kun vurdere fusioner, hvor de deltagende virksomheder tilsammen havde en årlig omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr. og de enkelte virksomheder en årlig omsætning i Danmark på mindst 300 mio. kr. Tærsklen på 3,8 mia. kr. er nedsat til 900 mio. kr., og tærsklen på 300 mio. kr. er nedsat til 100 mio. kr.



<sup>15</sup> Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen (2010), "Konkurrencekultur".

<sup>16</sup> Konkurrencestyrelsen (2009), "Konkurrenceredegørelse 2009", kapitel 4.

<sup>17</sup> En effektiv konkurrencemyndighed er med til at sikre en stærkere konkurrence. Et studie har fundet, at der er lavere overnormal profit - og dermed en stærkere konkurrence - i virksomheder i lande, hvis konkurrencemyndighed er mere effektive målt ved en indikator udarbejdet af Global Competition Review, når der samtidigt tages højde for en række andre forhold, der påvirker virksomhedernes profit, jf. McCloughan, P., Lyons, S., Batt, W. (2008), "The Effectiveness of Competition Policy and the Price-Cost Margin: New Econometric Evidence", Working Paper, October 2008, London Economics.

Nedsættelse af omsætningstærsklerne medfører, at flere virksomheder bliver omfattet af fusionskontrollen.

Lovændringen giver en række andre forbedringer af konkurrenceloven:

Markeds- og kundedelingsaftaler og aftaler om begrænsning af produktion omfattes ikke længere af konkurrencelovens bagatelgrænser, men er fremover forbudte uanset, hvilken markedsandel eller omsætning virksomhederne har. Sådanne aftaler medfører samme skadelige resultat på markedet som prisaftaler eller tilbudskoordinering og skal fremover derfor behandles efter samme principper som prisaftaler.

Forbrugerombudsmanden får kompetence til at optræde som grupprepræsentant i gruppesøgsmål anlagt som følge af overtrædelser af konkurrencereglerne. Dermed bliver det lettere for forbrugere og mindre virksomheder at få erstatning i konkurrencesager. Det præciseres, at Konkurrencestyrelsen kan kræve oplysninger af virksomheder til brug for sektorundersøgelser og offentliggøre resultatet af undersøgelserne. Ændringen betyder, at de danske regler vil svare til reglerne hos Kommissionen.

Bogmarkedet liberaliseres fuldt ud ved at afskaffe forlagenes mulighed for at sætte bindende videresalgspriser på op til 10 pct. af nyudgivelser med virkning fra den 1. januar 2011. Dermed vil der blive konkurrence på hele bogmarkedet til gavn for forbrugerne.

*Kilde: Folketinget, Lovforslag L 109, "Forslag til lov om ændring af konkurrenceloven og lov om ændring af lov om benzinforhandlerkontrakter".*

Lovgivningen reducerer risikoen for, at der gennemføres fusioner, der skader konkurrencen. Det vurderes, at de nye fusionsregler vil give en årlig økonomisk gevinst til forbrugerne på omkring 400 mio. kr., mens de forventede meromkostninger for konkurrencemyndighederne og virksomhederne skønnes at være 55 mio. kr.<sup>18</sup> Med lovændringen forbydes desuden markeds- og kundedelingsaftaler for alle virksomheder, uanset virksomhedernes omsætning eller markedsandel. Endeligt ophæves pr. 1. januar 2011 den delvise undtagelse fra forbuddet mod bindende videresalgspriser, som forlagene har haft, hvorved det danske bogmarked liberaliseres fuldt ud.

Med de nye fusionskontrolregler er den danske konkurrencelov på de fleste områder på højde med EU's konkurrencelovgivning og de lande, vi normalt sammenligner os med, fx Nederlandene, Sverige og Norge.

Et område, hvor der kan være behov for at undersøge, om konkurrenceloven kan være endnu mere effektiv, er sanktionerne for overtrædelse af konkurrenceloven.

---

<sup>18</sup> Regeringen (2008), "Rapport fra udvalget om ændring af fusionskontrolreglerne", kapitel 2, december 2008.

Økonomi- og erhvervsministeren har i 2009 nedsat et udvalg, som har til opgave at vurdere Konkurrencestyrelsens generelle informations- og vejledningsindsats, processerne for konkurrencelovssager samt vurdere, om indførelse af fængselsstraf vil kunne bidrage til en styrket håndhævelse af konkurrencelovgivningen i kartelsager, jf. boks 2.10. Udvalget skal færdiggøre sit arbejde og aflevere en rapport til økonomi- og erhvervsministeren inden udgangen af april 2011.

## Boks 2.10: Udvalg om konkurrencelovgivningen

Udvalget om konkurrencelovgivningen skal vurdere tre punkter:

- Udvalget skal *for det første* vurdere, om der er behov for at styrke Konkurrencestyrelsens generelle informations og vejledningsindsats med henblik på at forebygge konkurrencelovsovertrædelser og sikre efterlevelse af loven.
- *For det andet* skal udvalget vurdere, om processerne for sager efter konkurrencelovgivningen kan tilrettelægges mere effektivt og samtidigt på en måde, som er mindst muligt belastende for virksomhederne.
- *For det tredje* skal udvalget vurdere, om indførelse af fængselsstraf vil kunne bidrage til en styrket håndhævelse af konkurrencelovgivningen i kartelsager.

## Håndhævelse af konkurrenceloven

Domstolene har i 2009 idømt bøder til brancheforeningerne Dansk Juletræsdyrkerforening og Danske Busvognmænd, jf. tabel 2.1.<sup>19</sup> Brancheforeningerne blev hver idømt bøder på 400.000 kr., og direktøren for Dansk Juletræsdyrkerforening og direktøren og vicedirektøren for Danske Busvognmænd blev hver idømt personlige bøder på 15.000 kr.

---

<sup>19</sup> I maj 2010 blev syv dyrlæger frifundet af Vestre Landsret. De syv dyrlæger var i februar 2010 af retten i Århus blevet idømt en bøde på 75.000 kr. hver for at have aftalt ens priser på konsultationer uden for normal åbnings-tid.

**Tabel 2.1: Bøder udmålt af domstolene i 2009**

Sag	Betydningen af dommen på markedet
<b>Danske busvognmænd (2009)</b>	Brancheforeningen Danske Busvognmænd blev idømt en bøde for i sit medlemsblad at have opfordret medlemmerne til at sætte kundernes pris op med et ojetillæg på 4 pct. på turistikørsel. Opfordringen har været egnet til at ensrette priserne. Danske Busvognmænd blev idømt en bøde på 400.000 kr., og direktøren samt vicedirektøren blev hver idømt en personlig bøde på 15.000 kr. Dommen medfører, at konkurrencevilkårene på markedet for turistikørsel forbedres. Dommen er indbragt for Højesteret.
<b>Dansk Juletræsdyrkerforening (2009)</b>	Brancheforeningen Dansk Juletræsdyrkerforening blev idømt en bøde for bl.a. at offentliggøre en kalkulationsvejledning, holde møder om priser og vejlede foreningens mere end 1.000 medlemmer om, hvordan priserne skulle se ud i fremtiden. Dansk Juletræsdyrkerforening blev idømt en bøde på 400.000 kr., og direktøren blev idømt en personlig bøde på 15.000 kr. Dommen medfører, at konkurrencevilkårene på markedet for salg af juletræer forbedres. Dommen er indbragt for Højesteret.

Kilde: Konkurrencestyrelsen.

Siden skærpelsen af bødereglerne med ændringen af konkurrenceloven i 2002 er der i alt udmålt bøder af domstolene i fem straffesager med udmålte bøder fra 125.000 kr. til 5 mio. kr., jf. tabel 2.2. Bøderne har udgjort mellem 0,04 pct. og 0,32 pct. af virksomhedernes omsætning.

**Tabel 2.2: Bøder i konkurrencesager siden 2002<sup>1</sup>**

Virksomhed (år)	Overtrædelse	Grovhed	Bøder (kr.)	Pct. af omsætningen <sup>2</sup>	Personlig bøde (kr.)
Danske Busvognmænd (2009)	Prisvejledning	Ikke anført i dommen	400.000	0,06	2 x 15.000
Dansk Juletræsdyrkerforening (2009)	Prisvejledning	Ikke anført i dommen	400.000	0,32	15.000
Danske Kroer og Hoteller (2007)	Forbud mod annoncering	Alvorlig	400.000	0,04	2 x 10.000
Telemobilia (2007)	Prisaftale	Ikke anført i dommen	125.000	-	10.000
Arla (2006)	Misbrug af dominerende stilling	Alvorlig	5.000.000	0,06	Nej
<b>Udenretlige bøder</b>					
Valsemøllen (2008)	Bindende videresalgspriser	-	1.000.000	0,24	100.000
Lokalbankerne (2008)	Markedsdeling	-	4.000.000	0,33	-
Nautisk Udstyr Aps. (2008)	Prisaftale	-	400.000	-	2 x 25.000
Jockeyprice Aps. (2008)	Prisaftale	-	125.000	-	2 x 25.000
Hempel A/S (2007)	Bindende videresalgspriser	-	2.000.000	0,40	-

Note 1: Tabellen omfatter alene overtrædelser, som er afgjort med bøder fastlagt efter konkurrenceloven fra 2002 (Lov 426 af 6. juni 2002) samt udenretlige bøder.

Note 2: For brancheorganisationerne Danske Kroer og Hoteller, Dansk Juletræsdyrkerforening samt Danske Busvognmænd er bøden sat i forhold til medlemmerne i brancheorganisationens samlede omsætning. For Danske Kroer og Hoteller var bøden kun sat i forhold til omsætningen i brancheorganisationen i Konkurrenceredegørelse 2009.

Anm.: Bødeniveauet for overtrædelser af konkurrenceloven klassificeres i tre kategorier efter deres grovhed. Mindre alvorlige overtrædelser vil som udgangspunkt kunne straffes med en bøde på mellem 10.000 kr. og 400.000 kr. Alvorlige overtrædelser vil som udgangspunkt kunne straffes med bøde på mellem 400.000 kr. og 15 mio. kr., og meget alvorlige overtrædelser vil som udgangspunkt kunne straffes med bøde på 15 mio. kr. eller derover.

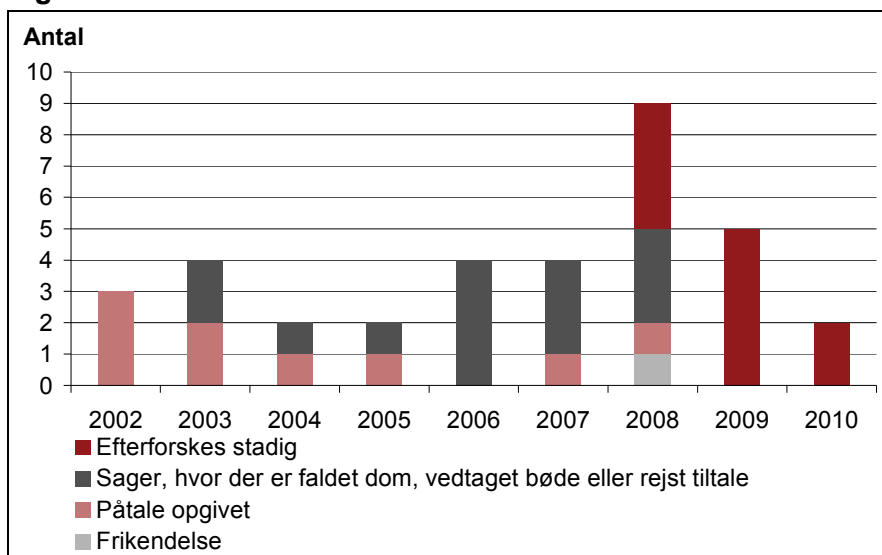
Kilde: Domme offentliggjort på Konkurrencestyrelsens hjemmeside og egne beregninger.



Der er desuden vedtaget fem udenretlige bøder på mellem 125.000 kr. og 4 mio. kr. til virksomheder og fem personlige bøder. I forhold til virksomhedernes omsætning har disse bøder været på mellem 0,24 pct. og 0,40 pct. Udenretlige bøder kan vedtages i straffesager, der ikke hjemler højere straf end bøder. Anklagemyndigheden kan således forelægge en bøde for den tiltalte, som kan vælge at vedtage bødeforlægget. Hvis bødeforelægget vedtages og dermed betales, kan sagen afgøres uden indbringelse for retten og yderligere strafforfølging bortfalder.

Konkurrencestyrelsens efterforskning af karteller er blevet styrket de seneste år. Det har bl.a. medført et stigende antal anmeldelser til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK), jf. figur 2.12. I 2009 blev fem sager anmeldt til SØK med henblik på en vurdering af, om der foreligger en strafbar overtrædelse, og i 2010 er foreløbigt anmeldt to sager. Størstedelen af de sager, som er anmeldt til SØK i 2008, 2009 og 2010, efterforskes stadig.

**Figur 2.12: Anmeldelser til SØK**



Anm.: Figuren viser status for anmeldelser til SØK i et enkelt år, fx om sagen stadig efterforskes, eller om der er faldet dom i sagen.

Kilde: Konkurrencestyrelsen.

Konkurrencerådet traf i 2009 og frem til maj 2010 afgørelse i 14 sager, hvoraf ni havde en direkte konkurrencehæmmende effekt på markedet, jf. tabel 2.3. Konkurrencerådets afgørelser vurderes at have en direkte effekt på markedet, hvis der er udstedt et påbud, godkendt tilsagn, eller hvis en fusion er blevet forbudt. I sådanne afgørelser skal virksomheden ændre adfærd og som udgangspunkt også,

hvis afgørelsen ankes. Hvis afgørelsen omstødes af ankenævnet eller domstole, vil Konkurrencerådets påbud ikke længere være gældende. En af sagerne, der er afgjort i 2009, er anket til Konkurrenceankenævnet, og en anden sag er efter stadfæstelse i Konkurrenceankenævnet indbragt for domstolene.

**Tabel 2.3: Konkurrencesager afgjort af Konkurrencerådet**

Antal	2007		2008		2009		2010 <sup>1</sup>	
	I alt	Direkte effekt <sup>2</sup>	I alt	Direkte effekt <sup>2</sup>	I alt	Direkte effekt <sup>2</sup>	I alt	Direkte effekt <sup>2</sup>
<b>Rådssager</b>	10	8	11	10	10	6	4	3
<b>Heraf:</b>								
<b>Ikke-anmeldelser</b>	5	5	6	5	6	5	2	1
<b>Anmeldelser:</b>								
<b>- Fusioner</b>	4	3	2	2	2	0	1	1
<b>- Aftaler<sup>3</sup></b>	1	0	3	3	2	1	1	1

Note 1: Januar-maj 2010.

Note 2: Afgørelsen har efter Konkurrencestyrelsens vurdering en direkte konkurrencefremmende effekt på markedet. Opgørelsen kan ændres, hvis Konkurrenceankenævnet eller domstolene omstøder Konkurrencerådets afgørelse. En af sagerne, der er afgjort i 2009, er anket til Konkurrenceankenævnet, og en anden sag er efter stadfæstelse i Konkurrenceankenævnet indbragt for domstolene.

Note 3: Efter § 9 i konkurrenceloven, som giver en virksomhed ret til at anmelde en aftale, vedtagelse eller samordnet praksis til Konkurrencestyrelsen.

Anm.: Konkurrencesager afgjort af Konkurrencerådet vurderes at have effekt på markedet, når Konkurrencerådet griber ind over for en virksomhed ved enten at udstede et påbud, godkende et tilsagn fra en eller flere virksomheder eller forbyde en fusion.

Kilde: Konkurrencestyrelsens egen opgørelse.

Otte af de 14 sager, som Konkurrencerådet afgjorde i 2009 og frem til maj 2010, var et resultat af klager fra markedsaktører eller styrelsens eget initiativ. De seks af afgørelserne, som havde en direkte effekt, forbedrede konkurrencevilkårene på markederne for udlejning af plads på høje mastplaceringer, post, tv, international lastbilstransport, råtræ og benzin, jf. tabel 2.4. Afgørelserne har blandt andet givet bedre adgangsmuligheder for nye virksomheder og gjort det mindre sandsynligt, at der sker priskoordinering.

**Tabel 2.4: Sager afgjort af Konkurrencerådet i 2009 og frem til maj 2010 – klagesager og sager af egen drift<sup>1</sup>**

Sag (år)	Direkte effekt	Betydning af afgørelsen på markedet
<b>Medierettigheder til dansk ligafodbold (2010)</b>	Nej	Konkurrencerådet fastslog, at CANAL9 beholder rettighederne til at sende dansk ligafodbold. Rettighederne er således fortsat fordelt på flere medieselskaber, som var hovedformålet med tilsagnene fra DBU/Divisionsforeningen til Konkurrencerådet afgivet i 2007. Afgørelsen giver på sigt tv-seerne et bedre produkt og flere valgmuligheder.
<b>DR's, TV2's og M4's lejeaftale for sendemaster (2010)</b>	Ja	DR's, TV2's og M4's lejeaftale for sendemaster blev godkendt med tilsagn om ændrede vilkår i lejeaftalerne. Tilsagnene har betydet, at radio- og tv-stationer, som lejer plads på masterne, ikke kommer til at betale urimeligt høje priser og, at lejerne får adgang til masterne på lige vilkår. Aftalen vil forbedre konkurrencen på markedet for udlejning af plads på høje masteplaceringer til gavn for de radio- og tv-stationer, som lejer sig ind på masterne.
<b>Post Danmarks direct mail-rabatsystem (2009)</b>	(Ja) <sup>2</sup>	Post Danmark blev påbudt at ændre sit rabatsystem. Afgørelsen vil forbedre konkurrencevilkårene ved at give nye virksomheder bedre muligheder for at komme ind på markedet. Afgørelsen er stadfæstet i Konkurrenceankenævnet. Post Danmark har indbragt afgørelsen for til Sø- og Handelsretten.
<b>Viasats vilkår for distribution af TV3 og 3+ i antenneforeninger (2009)</b>	(Ja) <sup>2</sup>	Viasat blev bl.a. påbudt, at Viasat ikke længere stiller krav om, at dens kanaler, eksempelvis TV3 og 3+, skal placeres i den næstbilligste tv-pakke. Det vil give antenneforeninger og andre udbydere af tv-pakker mulighed for bedre at tage hensyn til husstandens ønsker og øget konkurrence mellem tv-kanaler. Afgørelsen er anket til Konkurrenceankenævnet.
<b>International Transport Danmarks (ITD) informationsudveksling (2009)</b>	Ja	ITD blev påbudt at ophøre med at udsende en række pris- og omkostningsoplysninger til brancheorganisationens medlemmer. Afgørelsen har forbedret konkurrencevilkårene på markedet for lastbiltransport, idet det er mindre sandsynligt, at der vil ske priskoordinering på markedet. Afgørelsen er blevet stadfæstet i fire ud af fem forhold i Konkurrenceankenævnet.

<b>Informationsudveksling i brancheforeningen Dansk Skovforenings Handelsudvalg (2009)</b>	Ja	Skovejere, virksomheder og brancheforeninger havde udvekslet detaljerede og fortlørlige oplysninger om danske og udenlandske priser på træ og forventningerne til fremtidige priser på træ gennem deltagelse i brancheforeningen Dansk Skovforenings Handelsudvalg (DSH). DSH afgav tilsagn om at afstå fra at udveksle sådanne oplysninger. Rådets afgørelse styrker konkurrencevilkårene på markedet for råtræ.
<b>OK/DK's pristilkendegivelser (2009)</b>	Ja	OK/DK blev påbudt at ophøre med at indgå aftaler, der indebar, at nogle af selskabets forhandlere ikke frit kunne fastsætte deres priser. Afgørelsen betyder, at benzinformidlerne fremover kan sætte priserne mere frit, og åbner derved for en mere intensiv konkurrence.
<b>Aalborg Havn A/S's salg af Østre Havn (2009)</b>	Nej	Konkurrencerådet fastslog, at Aalborg Kommune ikke havde overtrådt konkurrenceloven, men anførte samtidig, at kommunen formentlig kunne have opnået en højere salgspris af havnearealet, hvis salget havde fulgt Kommissionens vejledning for salg af det offentlige jord og grunde.

*Note 1: Sager af egen drift er sager, som styrelsen selv har taget initiativ til at igangsætte. Klagesager er opstået efter en konkret klage fra en eller flere markedsaktører.*

*Note 2: Post Danmark-sagen er stadfæstet af Konkurrenceankenævnet og efterfølgende indbragt for domstolene. Viasat-sagen er anket til Konkurrenceankenævnet.*

*Anm.: Afgørelsen har efter Konkurrencestyrelsens vurdering en direkte konkurrencefremmende effekt på markedet. Opgørelsen kan ændres, hvis Konkurrenceankenævnet eller domstolene omstøder Konkurrencerådets afgørelse. En af sagerne, der er afgjort i 2009, er anket til Konkurrenceankenævnet, og en anden sag er efter stadfæstelse i Konkurrenceankenævnet indbragt for domstolene.*

*Kilde: Konkurrencestyrelsens egen opgørelse.*

En af Konkurrencerådets afgørelser i 2009 vedrørte Post Danmarks rabatter i forbindelse med såkaldte direct mail-forsendelser.<sup>20</sup> Konkurrencerådet vurderede, at Post Danmarks direct mail-rabatsystem afskærmede markedet for konkurrenter. Afgørelsen blev stadfæstet i Konkurrenceankenævnet. Post Danmark har anket afgørelsen til Sø- og Handelsretten.

Når et marked afskærmes for konkurrenter, bidrager det til at sætte konkurrencen ud af kraft, og dermed reduceres grundlaget for dynamik og udvikling på markedet. Det kan betyde store omkostninger for forbrugerne og tab for konkurrenterne. Østre Landsret pålagde i 2009 Post Danmark at betale en erstatning på 75 mio. kr. til konkurrenten Forbruger-Kontakt, fordi Post Danmarks priser på adresseløse forsendelser var så lave, at konkurrenter ikke havde mulighed for at konkurrere

<sup>20</sup> *Direct mail-forsendelser er en distributionsform for enslydende breve, der afsendes i større mængder fra samme afsender med samme markedsføringsindhold til en gruppe særligt udvalgte adresserede modtagere.*

på markedet.<sup>21</sup> Post Danmark ville således på længere sigt kunne opnå monopolstatus på markedet, hvilket kan have store omkostninger for forbrugerne. Dommen er anket til Højesteret.

I en række sager traf Konkurrencerådet og Konkurrenceankenævnet i 2009 afgørelse om, at udveksling af information mellem medlemmer af brancheforeninger skulle ophøre. Det skete enten via et påbud om ophør eller ved, at brancheforeningen afgav tilsagn herom.

Udveksling af information om væsentlige konkurrenceparametre mellem en brancheforenings medlemmer og brancheforeningens eventuelle anbefalinger af priser kan medføre en samordning af priserne og dermed, at kunderne betaler for høje priser, eller at virksomhedernes tilskyndelse til at udvikle deres forretning svækkes.

Konkurrencerådet behandlede i 2009 og frem til maj 2010 tre fusioner og tre sager, som omhandlede aftaler eller samordnet praksis mellem virksomheder, der var anmeldt til Konkurrencestyrelsen, jf. tabel 2.5. Tre af sagerne har *direkte* forbedret konkurrencen på markederne for grovvarer, salg af tøj og industriel tekstilvask.

---

<sup>21</sup> Konkurrencerådet traf i september 2004 afgørelse om Post Danmarks priser på markedet for adresseløse forsendelser.

**Tabel 2.5: Sager afgjort af Konkurrencerådet i 2009 og frem til maj 2010 – fusioner og anmeldelser**

Sag (år)	Direkte effekt <sup>2</sup>	Betydning af afgørelsen på markedet
<b>Fusioner</b>		
<b>Dansk Landbrugs Grovvarereselskabs (DLG) og Danish Agros overtagelse af Aarhussegnens Andel (2010)</b>	Ja	Fusionen omfattede to selskabers (DLG og Danish Agros) overtagelse af Aarhussegnens Andel på markedet for grovvarer. Fusionen blev godkendt med tilsagn om et frasalg af dele af Aarhussegnens Andels aktiver. Tilsagnene sikrede, at fusionen kunne gennemføres, uden at det svækkede konkurrencen på grovvaremarkedet.
<b>Nordeas køb af Fionia Bank (2009)</b>	Nej	Fusionen blev godkendt uden vilkår.
<b>Idé-Møblers overtagelse af ILVA (2009)</b>	Nej	Fusionen blev godkendt uden vilkår.
<b>Anmeldelser<sup>1</sup></b>		
<b>Bestseller (2010)</b>	Ja	Bestsellers franchisekoncept blev godkendt af Konkurrencerådet med tilsagn fra Bestseller, som forhindrer, at der opstår udveksling af fortrolige informationer mellem konkurrerende butikker. Samtidig får Bestseller bedre mulighed for at optimere driften af deres butikker.
<b>Brancheforeningen for Vask og Tekstiludlejnings (BVT) udsendelse af omkostningsindeks for industrielle kunder (2009)</b>	Ja	Konkurrencerådet indgik en aftale med Brancheforeningen for Vask og Tekstiludlejning (BVT), hvor BVT forpligter sig til at ophøre med enhver form for engagement i udarbejdelsen og udsendelsen af fremtidige omkostningsindeks til foreningens medlemmer. Dermed fjernes risikoen for, at konkurrencen mellem virksomhederne begrænses gennem udveksling af information om væsentlige konkurrenceparametre.

<p><b>Taksatorringens vedtægter (2009)</b></p>	<p>Nej</p>	<p>Taksatorringen er en forening af 27 små og mellemstore forsikringselskaber. Rådet godkendte, at Taksatorringens medlemmer samarbejder om taksering af bl.a. bilskader og indkøb af autoreparationsydelser hos autoværksteder. Samarbejdet indebærer, at 60-70 pct. af medlemmernes omkostninger ensrettes, og begrænser isoleret set priskonkurrencen mellem medlemmerne. Rådet fandt, at konkurrencebegrænsningen opvejes af effektiviseringsgevinster som følge af en fælles større skademasse. Samlet styrker samarbejdet medlemmers mulighed for at konkurrere med større selskaber.</p>
--	------------	---

*Note 1: Anmeldelse efter § 9 i konkurrenceloven, som giver en virksomhed ret til at anmelde en aftale, vedtagelse eller samordnet praksis til Konkurrencestyrelsen.*

*Note 2: Afgørelsen har efter Konkurrencestyrelsens vurdering en direkte konkurrencefremmende effekt på markedet. Opgørelsen kan ændres, hvis Konkurrenceankenævnet eller domstolene omstøder Konkurrencerådets afgørelse.*

*Kilde: Konkurrencestyrelsens egen opgørelse.*

Når en virksomhed anmelder en aftale, skal enten Konkurrencestyrelsen eller Konkurrencerådet træffe afgørelse om, hvorvidt aftalen vil indebære en overtrædelse af konkurrenceloven, samt om aftalen, hvis den begrænser konkurrencen, kan fritages efter konkurrencelovens § 8. En aftale kan bl.a. fritages, hvis aftalen giver tilstrækkelige effektivitetsfordele i produktionen og fordelene også kommer forbrugerne til gode.

Anmeldelsessager adskiller sig fra andre rådssager, idet styrelsen er forpligtet til at behandle anmeldelserne på et veldokumenteret grundlag, også i de tilfælde, hvor aftalerne samlet set ikke begrænser konkurrencen, og hvor afgørelserne dermed ikke har nogen effekt – eller kun en meget begrænset effekt – på markedet.

Konkurrencesager har ikke alene en direkte effekt på det berørte marked, men også en indirekte effekt. Konkurrenceloven er en rammelov, hvor rammerne fastsættes gennem konkrete afgørelser og domme. En afgørelse på et marked kan således danne præcedens og dermed også have betydning for andre markeder. Principielle afgørelser, som ikke umiddelbart vurderes at have en økonomisk effekt på et marked, kan således have effekt på andre markeder ved at skabe større forståelse omkring rammerne i konkurrenceloven. Yderligere sender afgørelserne et klart signal til virksomhederne om, at overtrædelser af konkurrenceloven forfølges.

Det forhold, at en overtrædelse af konkurrenceloven kan medføre en økonomisk sanktion, har en afskrækkende effekt på markedsaktørerne. De britiske konkurrencemyndigheder vurderer, at for karteller er den afskrækkende effekt mindst

fem gange større end den direkte effekt af konkurrencemyndighedens arbejde.<sup>22</sup> Det må dog formodes, at denne effekt er mindre i Danmark som følge af et lavere sanktionsniveau.

I 2007 blev der i Danmark indført straflempelse i kartelsager, hvis en karteldeltager informerer myndighederne om et ulovligt samarbejde og kan fremvise afgørende dokumentation for kartellet. Straflempelsesprogrammet har til formål dels at svække tilskyndelsen til at deltage i et kartel – dvs. der opstår færre karteller – og dels at gøre kartellet mere risikabelt for deltagerne – dvs. større sandsynlighed for at kartellet bryder sammen, fordi den enkelte deltager har større incitament til at gå til myndighederne.

Der er modtaget ganske få ansøgninger om straflempelse, og de fleste ansøgninger har været såkaldte ”summary applications”, som er relateret til straflempelsesansøgninger hos andre myndigheder, herunder EU. Virkningen af straflempelsesprogrammet beror blandt andet på, at straffen – hvis man bliver afsløret – er tilstrækkeligt afskrækkende. Det kan være én blandt flere mulige forklaringer på, at det danske straflempelsesprogram endnu ikke har haft den store effekt.

## 2.4 STATSSTØTTE

Hvert år anvendes offentlige midler til at støtte erhvervslivet. Såfremt disse midler gavner alle virksomheder på lige og objektive vilkår, forvrider støtten ikke konkurrencen. Hvis midlerne derimod begunstiger visse virksomheder frem for andre, kan det skabe en fordrejning af konkurrencevilkårene.

Støtte til enkelte virksomheder betegnes statsstøtte. Støtteordninger skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen, inden støtten tildeles.<sup>23</sup> Kommissionen undersøger den potentielle konkurrenceforvridning af anmeldt støtte og vejer denne op imod de eventuelle positive effekter, der er indeholdt i det formål, som støtten forfølger. Kommissionen godkender kun støtte, der forfølger et formål i fællesskabets interesse, og som vurderes ikke at forvride konkurrencen mere end, hvad der er nødvendigt for at nå målet med støtten.

Det er afgørende, at støtteordningen afhjælper en identificeret markedsfejl, det vil sige forhold som gør, at der ikke naturligt på markedet er tilstrækkelig økonomisk tilskyndelse til, at en aktivitet iværksættes i fællesskabets interesse. Det kan fx

<sup>22</sup> Forholdet er beregnet som antallet af aftaler eller initiativer, som enten er opgivet eller signifikant ændret set i forhold til antallet af aftaler, som førte til en afgørelse i henhold til Competition Act 1998. Resultatet er baseret på interviews med 234 konkurrenceadvokater fra enten Storbritannien eller Bruxelles, jf. Office of Fair Trading (2007), ”The deterrent effect of competition enforcement by the OFT, A report prepared for the OFT by Deloitte”.

<sup>23</sup> Jf. artikel 107-109 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.



være inden for miljøbeskyttelse, hvor markedsfejl kan opstå, fordi den enkelte aktør alene medregner sine egne omkostninger og ikke omkostningerne for hele samfundet og som følge heraf ikke har et økonomisk incitament til at begrænse forureningen tilstrækkeligt.

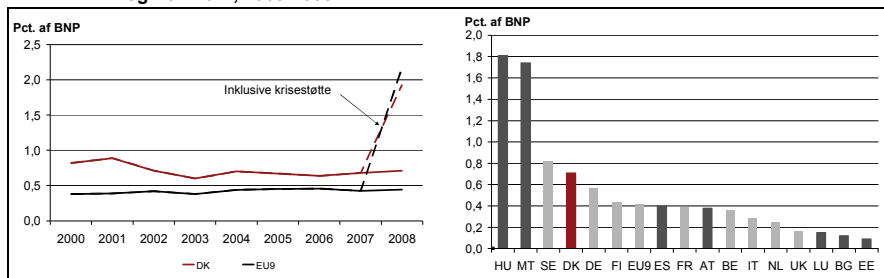
Støtten skal yderligere være proportional, dvs. maksimalt udgøre det beløb, der er påkrævet for, at aktiviteten iværksættes. Støtten må med andre ord ikke overkompensere virksomhederne så de får flere penge end, hvad de har haft af reelle omkostninger til at iværksætte den pågældende aktivitet.

EU-landene har sat som mål, at støtteniveauet generelt skal nedbringes, og at den støtte, der ydes, skal ydes mere målrettet og til generelle formål. Den finansielle og økonomiske krise har dog medført et behov for midlertidigt at tillade støtte til at afhjælpe alvorlige forstyrrelser i EU-landenes økonomi. Dette har medført en betydelig stigning i det overordnede støtteniveau for 2008 både i Danmark og i EU, navnlig på det finansielle område.

Statsstøtten i Danmark udgjorde i 2008 ca. 1,9 pct. af BNP, jf. figur 2.13(a). Til sammenligning udgjorde statsstøtten i EU9-landene ca. 2,2 pct. af BNP. Det er en væsentlig stigning i statsstøtten i forhold til 2007, hvor statsstøtten udgjorde henholdsvis ca. 0,7 og 0,4 pct. af BNP i Danmark og EU9. Den væsentligste del af den markante stigning i statsstøtten kan forklares med de kriseforanstaltninger, som Danmark og de øvrige EU-lande har indført for at sikre finansiel stabilitet.

**Figur 2.13: Statsstøttens andel af BNP**

(a) Udviklingen i statsstøttens andel af BNP i EU9 (b) Statsstøtte i EU-landene i pct. af BNP, 2008 og Danmark, 2000-2008



Anm.: Lande med lysegrå søjler er EU9-lande. Støtte tildelt efter forordning nr. 1998/2006 (de minimis-forordningen) er ikke med i Kommissionens årlige opgørelse af statsstøtte.

Kilde: Kommissionens statsstøttedatabase.

Danmarks støtte til sikring af den finansielle stabilitet i 2008 er angivet til 21,2 mia. kr. i Kommissionens opgørelse og blev udelukkende ydet som afviklingsstøtte til Roskilde Bank. Heraf udgjorde de ca. 17,5 mia. kr. det beløb, som Ros-

kilde Bank lånte af Nationalbanken. Da Roskilde Bank var insolvent og ikke kunne opnå lån på finansmarkederne, indgår hele lånet i opgørelsen af støtten i 2008, selvom en del af støtten må formodes at blive tilbagebetalt til staten i takt med afviklingen af banken. De resterende 3,7 mia. kr. er et estimat af støtten indeholdt i den statsgaranti, der blev ydet i forbindelse med redningsstøtten til Roskilde Bank.

Ses der bort fra disse kriseforanstaltninger, er statsstøtten i Danmark samlet set steget en smule i forhold til 2007, primært inden for beskæftigelsesfremme og forskning og udvikling. Dette svarer til en stigning på 0,03 procentpoint målt i forhold til BNP, og den danske statsstøtte eksklusive kriseforanstaltninger udgjorde i 2008 godt 0,7 pct. af BNP. Det er noget mere end de fleste EU9-lande, jf. figur 2.13(b). Statsstøtten i EU9 eksklusive kriseforanstaltninger udgjorde gennemsnitligt ca. 0,4 pct. af BNP.

Den internationale finansielle og økonomiske krise har således haft store konsekvenser for tildelingen af statsstøtte i EU. Først implementerede de fleste EU-lande støtteordninger, der indførte garantier for bankkunders og simple kreditors krav mod bankerne, for at undgå en forceret slankning af bankernes udlånsporteføljer. Der opstod også bekymring i EU-landene for kapitalgrundlaget i bankerne, hvorefter der indførtes rekapitaliseringspakker, der gav solvente banker adgang til kapital.<sup>24</sup> Ordningerne er tilrettelagt således, at støttemodtagerne betaler en pris for støtten, som så vidt muligt svarer til markedsprisen. På denne måde søger ordningerne at udrede den markedsfejl, der opstod under krisen; nemlig at det finansielle marked ikke selv udbød adgang til finansiering og kapital, hvorfor EU-landenes regeringer måtte gøre det for at sikre finansiel stabilitet.

Da virksomhederne under disse ordninger skal betale en pris for at låne penge af staten, som svarer til, hvad de ville skulle betale, hvis de fx skulle låne pengene hos bankerne, forvrides konkurrencen mindst muligt.

Det forhold, at støtte skal gives til at udrede markedsfejl betyder også, at hvis markedsfejlen ophører skal støtten udfases.

I den forbindelse overvejer Kommissionen i øjeblikket, hvordan der kan ske en tilbagetrækning fra krise-statsstøttepolitikken, og hvilke exitstrategier der i den forbindelse kan benyttes i takt med, at det finansielle marked stabiliseres.

Danmark har indført de såkaldte bank- og kreditpakker og ydet rednings- og afviklingsstøtte til bl.a. Roskilde Bank og Fionia Bank, jf. boks 2.11.

---

<sup>24</sup> For et overblik over foranstaltninger indført i EU-landene som reaktion på den finansielle og økonomiske krise se Kommissionens pressemeddelelse om nationale foranstaltninger indført i forbindelse med krisen af den 26. februar 2010 (memo/10/52).

## Boks 2.11: Danske statsstøtteinitiativer under den finansielle og økonomiske krise

Den internationale finansielle og økonomiske krise ramte de danske banker, sparekasser og andre kreditinstitutter. For at sikre den finansielle stabilitet i Danmark er der indført en *bankpakke* og en *kreditpakke*.<sup>1</sup>

*Bankpakken* indebærer, at bankkunder og andre simple kreditorer har ubetinget garanti for deres tilgodehavender til forskel fra den garanti for indeståender på ca. 350.000 kr., der ydes under den eksisterende indskydergarantiordning. Bankerne, som er omfattet af garantien, bidrager selv til ordningen med op til 35 mia. kr., herunder 7,5 mia. kr. årligt som provision for den statslige garanti.

Bankpakken blev udvidet med Kommissionens godkendelse den 3. februar 2009. Udvidelsen indebærer, at banker kan opnå individuelle garantier for nye lån. Prisen for garantiene udregnes efter principper, der er fastlagt af Den Europæiske Centralbank.

Der er også indført en *kreditpakke* om statsligt indskud i kreditinstitutter. *Kreditpakken* indebærer, at kreditinstitutter med hjemsted i Danmark indtil den 30. juni 2009 kunne ansøge staten om indskud af hybrid kernekapital. Kreditinstitutter, der udnyttede denne mulighed, skal betale en rente, der er fastsat individuelt for hvert kreditinstitut i overensstemmelse med principper fastlagt af Den Europæiske Centralbank.

Udover disse ordninger er der ydet rednings- og afviklingsstøtte til Roskilde Bank.

*Bankpakken* udløber den 30. september 2010 og er godkendt af Europa-Kommissionen<sup>2</sup>. Den individuelle garantiordning, som blev indført med udvidelsen af *bankpakken*, skal dog godkendes af Kommissionen hvert halve år og vil kun blive godkendt, hvis Kommissionen vurderer, at ordningen er nødvendig af hensyn til den finansielle stabilitet.<sup>3</sup> Den seneste godkendelse fra Kommissionen udløber den 30. juni 2010.<sup>4</sup>

De danske kriseforanstaltninger i 2008 er opgjort af Kommissionen til 21,2 mia. kr. og blev ydet som rednings- og afviklingsstøtte til Roskilde Bank. Af disse 21,2 mia. kr. udgør ca. 3,7 mia. kr. et estimat af støtten indeholdt i statsgarantien i rednings- og afviklingsstøtten til Roskilde Bank. De resterende ca. 17,5 mia. kr. er det beløb, som Roskilde Bank har lånt af Nationalbanken til en variabel rente, der er 2 procentpoint over den almindelige udlånsrente.

De øvrige støtteordninger blev indført i 2009, og støtte tildelt efter disse er endnu ikke indberettet til Kommissionens årlige opgørelse over statsstøtte.

Kriseforanstaltningerne indført i Danmark og de andre EU-lande er vurderet og godkendt af Kommissionen i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der tillader støtte, som er ydet for at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. Det er ikke muligt at vurdere på nuværende tidspunkt, hvor længe Kommissionen vil godkende statsstøtteordninger efter denne bestemmelse. →

Folketinget har vedtaget et ”exit”-lovforslag, som træder i kraft pr. 30. september 2010. Med lovforslaget får staten adgang til at overtage nødlidende pengeinstitutter med henblik på afvikling, men uden den generelle statsgaranti for bankkunder og andre simple kreditorer. Nødlidende pengeinstitutter får valget mellem overtagelse efter ordningen i lovforslaget eller afvikling efter de almindelige regler om konkurs og betalingsstandsning.

Ordningen skal sikre en kontrolleret afvikling af nødlidende banker med det formål at sikre aktiverens værdi bedst muligt. Indskydere vil være dækket af indskydergarantifonden med op til 750.000 kr. Indskydere med krav over dette beløb opnår delvis dækning efter nærmere bestemte regler. En statslig overtagelse vil kun blive iværksat, hvis en markedsmæssig afvikling ikke lykkes.

*Note 1: Bekendtgørelse af lov om finansiel stabilitet, LBK nr. 875 af 15/09/2009 og bekendtgørelse af lov om statsligt kapitalindskud i kreditinstitutter, LBK nr. 876 af 15/09/2009.*

*Note 2: Kommissionens beslutning i sag NN51/2008.*

*Note 3: Kommissionens beslutning i sag N31a/2009 med efterfølgende forlængelser af ordningen ved sag N415/2009.*

*Note 4: Kommissionens beslutning i sag N20/2010.*

Tallene for omfanget af statsstøtte fra 2009 og frem er endnu ikke opgjort, men det må forventes, at opgørelsen af statsstøtte i 2009 og 2010 vil vise en yderligere stigning som følge af kriseforanstaltningerne indført i EU-landene.

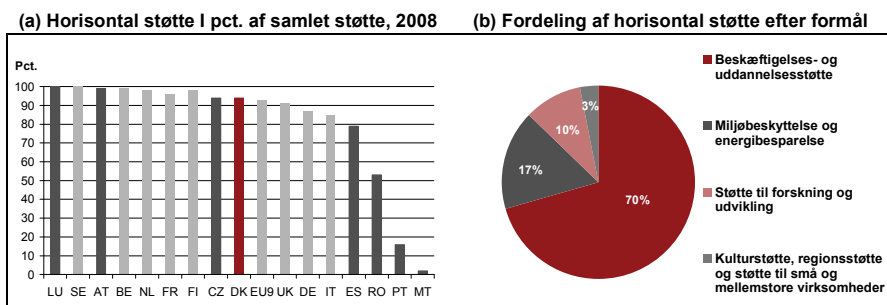
Lissabon-målsætningen<sup>25</sup> om, at statsstøtte skal ydes mere målrettet, indebærer, at statsstøtten skal bidrage til at fremme horisontale formål af almen interesse. Støtte til horisontale formål vurderes af Kommissionen at have positive effekter for samfundet, når støtten samtidigt gives for at rette en markedsfejl. Ved at målrette statsstøtten mod markedsfejl kan støtten i højere grad bidrage til at øge vækst og beskæftigelse i samfundet.

Danmark yder langt størstedelen af statsstøtten eksklusive kriseforanstaltninger til horisontale formål. I 2008 udgjorde horisontal støtte således 94 pct. af statsstøtten i Danmark, jf. figur 2.14(a).

---

<sup>25</sup> *EU's stats- og regeringsledere vedtog i 2000 en strategi om, at EU inden 2010 skal være den mest konkurrence-dygtige og dynamiske vidensbaserede økonomi. For at nå dette mål opfordrede regeringslederne til, at statsstøtteniveauet mindskes, og at vægten flyttes væk fra støtte til individuelle virksomheder og i stedet yde støtte til horisontale formål som beskæftigelse, regional udvikling, miljø og erhvervsuddannelse eller forskning.*

**Figur 2.14: Samlet andel af horisontal støtte og fordeling efter formål<sup>1</sup>**



Note 1: Statsstøtten er opgjort eksklusive kriseforanstaltninger.

Anm.: Lande med lysegrå søjler er EU9-landene.

Kilde: Kommissionens statsstøttedatabase

Støtten til de horisontale formål fordeler sig primært på beskæftigelses- og uddannelsesstøtte, miljøbeskyttelse og energibesparelse, samt støtte til forskning og udvikling, jf. figur 2.14(b). Beskæftigelses- og uddannelsesstøtte udgør den klart største andel med ca. 70 pct. Derefter kommer miljøbeskyttelse og energibesparelse samt forskning og udvikling med henholdsvis ca. 17 pct. og 10 pct.

I opgørelsen over støtteniveauerne i EU-landene er ikke medregnet støtte tildelt efter de såkaldte de minimis-regler.<sup>26</sup> Virksomheder kan efter de minimis-reglerne modtage støtte på op til 200.000 euro over tre regnskabsår, uden at støtten skal anmeldes til Kommissionen. Det skyldes, at Kommissionen i de minimis-forordningen fastslår, at støtte under denne grænse ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne eller fordrejer - eller truer med at fordreje - konkurrencevilkårene på de europæiske markeder.

Da Danmark er en lille økonomi med mange hjemmemarkedserhverv, kan selv støtte ydet under de minimis-reglerne imidlertid forvride konkurrencen på markedet. Det er derfor vigtigt altid kun at yde støtte, der er nødvendig med henblik på at korrigere markedsfejl, og at yde den mindst mulige støtte, der er krævet for at opnå den ønskede korrektion af markedsfejlene.

<sup>26</sup> Jf. forordning nr. 1998/2006, EUT L 379/5-10.

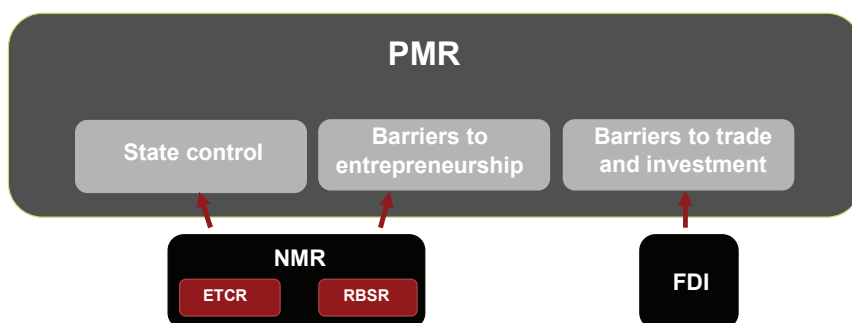
## BILAG 2.1: LANDEBETEGNELSE

Landekode	Landenavn
AT	Østrig
BE	Belgien
BG	Bulgarien
DE	Tyskland
DK	Danmark
EE	Estland
ES	Spanien
FI	Finland
FR	Frankrig
HU	Ungarn
IT	Italien
LU	Luxemburg
MT	Malta
NL	Nederlandene
SE	Sverige
UK	Storbritannien

## BILAG 2.2: INDIKATOR FOR MARKEDSREGULERING

OECD har opgjort offentlig regulerings betydning for konkurrencen i 1998, 2003 og 2008 i den såkaldte indikator for produktmarkedsregulering (PMR-indikator). Reguleringen af produktmarkederne er også opgjort for serviceerhverv i en indikator for regulering af sektorer for tjenesteydelser og energisektoren (NMR-indikator). NMR-indikatoren aggregerer en lang række underindikatorer og er opgjort for energi, transport og kommunikation (ETCR) – områder der traditionelt har været underlagt betydelig offentlig regulering – og for detailhandlen og forretningsservice (RBSR), jf. bilagsfigur 2.1.

**Bilagsfigur 2.1: Sammenhængen mellem PMR, NMR og ETCR**



Anm.: PMR-indikatoren og dens underindikatorer er dels baseret på offentligt tilgængeligt data dels spørgeskemaer og dækker 30 OECD-lande.

Kilde: OECD (2008), "Product Market Regulation in OECD countries 1998-2007: Update and extensions of the OECD indicators", OECD Working Paper, nr. 1.

ETCR-indikatoren aggregerer regulering i syv sektorer – telekommunikation, elektricitet, gas, post, togdrift, luftfart (passagertransport) samt vejgodstransport. Underindikatorer for de syv sektorer er opbygget nogenlunde ens. De indeholder alle spørgsmål vedrørende adgangsbegrænsninger og desuden spørgsmål angående omfanget af mindst et af følgende forhold; vertikal integration, statskontrol og markedsstruktur.

# Kapitel 3

## Konkurrencen om offentlige opgaver

### 3.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Den offentlige sektor køber hvert år varer, tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver for et trecifret milliardbeløb hos den private sektor. Det gør den offentlige sektor til et interessant marked for mange virksomheder.

En lang række af de tjenesteydelser, som den offentlige sektor leverer til borgere og virksomheder, er traditionelt produceret i den offentlige sektor. En stor del af disse tjenesteydelser kan med fordel udbydes i konkurrence for at afgøre, hvem der kan varetage opgaven bedst muligt til prisen – private leverandører eller den offentlige sektor.

Konkurrencen om de offentlige opgaver har været stigende de seneste år. Konkurrencen om kommunale opgaver steg 0,2 procentpoint fra 2008 til 2009, så 25,0 pct. af de opgaver, som må konkurrenceudsættes, nu bliver konkurrenceudsat. Konkurrencen om statens opgaver steg ligeledes fra 2008 til 2009. Statens indikator for konkurrenceudsættelse er steget med 1,2 procentpoint, så staten nu konkurrenceudsætter 25,9 pct. af driftsopgaverne. Regionerne skabte konkurrence om 19,1 pct. af opgaverne i 2009, målt ved den nye regionale indikator for konkurrenceudsættelse.

En erfaringsopsamling udarbejdet af Udbudsrådet viser, at hovedparten af de eksisterende undersøgelser dokumenterer økonomiske gevinster ved at konkurrenceudsætte offentlige opgaver. I 73 ud af 114 cases og tværgående studier af effekterne af konkurrence om offentlige opgaver er der dokumenteret eller skønnet positive økonomiske effekter af konkurrence, mens der i fire cases er dokumenteret negative effekter. En medvirkende forklaring på overvægten af undersøgelser med positive effekter kan være, at cases med positive effekter oftere bliver analyseret og dokumenteret end cases med ingen eller negative effekter.

En analyse, som Udbudsrådet offentliggjorde i 2009, viser, at der kan opnås betydelige økonomiske gevinster ved at konkurrenceudsætte pleje- og omsorgsopgaver på plejecentre – op til ca. 20 pct. – uden tab af bruger- eller medarbejdertilfredshed. Pleje- og omsorgsopgaver på plejecentre er en del af området pleje og



omsorg af ældre og handicappede, hvor driftsudgifterne i 2009 beløb sig til knap 44 mia. kr., og hvor kun en beskednen del af opgaverne i dag er udbudt i konkurrence.

Ifølge tidligere undersøgelser er de væsentligste barrierer for offentlige myndigheders brug af konkurrence af holdningsmæssig og økonomisk karakter. Holdningsmæssige barrierer dækker over offentlige aktørers skepsis og modvilje mod konkurrenceudsættelse. Økonomiske barrierer er dels omkostninger ved at lave tilbud (transaktionsomkostninger), og dels usikkerheden ved om der er gevinster ved at konkurrenceudsætte.

Status for brugen af EU-udbud i Danmark er, at danske myndigheder i 2007-2008 sendte ca. 21 pct. af de offentlige indkøb i EU-udbud. Det er en stigning på knap 3 procentpoint i forhold til perioden 2005-2006 og placerer Danmark over EU15-gennemsnittet.

På baggrund af de nye kontroldirektiver fra EU vedtog Folketinget i april 2010 lov om håndhævelse af udbudsreglerne. Den nye lov gør det muligt for Klagenævnet for Udbud at give påbud om, at indgåede kontrakter skal bringes til ophør eller at pålægge ordregivere økonomiske sanktioner, hvis der er sket en grov overtrædelse af udbudsreglerne. Reglerne om udbud skal medvirke til, at de offentlige opgaver løses bedst muligt til prisen, og det er derfor afgørende, at reglerne kan håndhæves effektivt.

Med henblik på at øge gennemsigtigheden i erhvervslivet om offentlige indkøb og få større fokus på annoncering blandt offentlige indkøbere anbefalede Udbudsrådet i september 2009, at der indføres en national annonceringsplatform. En annonceringsplatform vil bidrage til at skabe yderligere konkurrence om de offentlige opgaver.

### Boks 3.1: Hovedkonklusioner

- Konkurrencen om offentlige opgaver har været stigende de seneste år.
- Konkurrencen om kommunale opgaver steg 0,2 procentpoint fra 2008 til 2009, så 25,0 pct. af de opgaver, som må konkurrenceudsættes, nu bliver konkurrenceudsat.
- Gribskov, Fanø og Jammerbugt kommuner skaber konkurrence om over 35 pct. af opgaverne.
- Det er specielt inden for forsyningsområdet, at der skabes konkurrence om opgaverne, mens områderne undervisning og kultur samt sundhedsområdet i mindre grad konkurrenceudsættes.
- Regionerne skabte konkurrence om 19,1 pct. af opgaverne i 2009 målt ved den nye regionale indikator for konkurrenceudsættelse.
- Konkurrencen om statens opgaver voksede fra 2008 til 2009 med 1,2 procentpoint, så staten nu konkurrenceudsætter 25,9 pct. af driftsopgaverne.
- Den tilgængelige dokumentation indikerer, at der i mange tilfælde er økonomiske gevinster ved at skabe konkurrence om offentlige opgaver.
- Der er opnået betydelige økonomiske gevinster ved at konkurrenceudsætte pleje- og omsorgsopgaver på plejecentre – op til ca. 20 pct. uden tab af bruger- eller medarbejdertilfredshed.
- De væsentligste barrierer for offentlige myndigheders brug af konkurrence er af holdningsmæssig og økonomisk karakter.
- Med en ny lov om håndhævelse af udbudsreglerne kan kontrakter fremover erklæres for uden virkning eller ordregivere kan påføres økonomiske sanktioner, når der er tale om særligt grove overtrædelser af udbudsreglerne.
- Danske myndigheder sendte i 2007-2008 ca. 21 pct. af offentlige indkøb i EU-udbud. Det er en stigning på knap 3 procentpoint i forhold til perioden 2005-2006 og placerer Danmark over EU15-gennemsnittet.

Kapitel 3 indledes med et overordnet blik på dels effekterne af, dels barriererne for konkurrence om offentlige opgaver, jf. afsnit 3.2 Herefter kortlægger afsnit 3.3 den offentlige sektors indkøb og annonceringer samt præsenterer den nye lov om håndhævelse af udbudsreglerne. Afsnit 3.4 sætter fokus på kommunernes brug af konkurrence om offentlige opgaver, specielt på social- og beskæftigelsesområdet. Afsnittet analyserer også afslutningsvist henholdsvis regionernes og statens brug af konkurrence om opgaverne.

## 3.2 KONKURRENCE OM OFFENTLIGE OPGAVER: EFFEKTER OG BARRIERER

### Effekter af konkurrence om offentlige opgaver

Regeringen har som mål, at den offentlige sektor skal være blandt de mest effektive i verdenen.<sup>27</sup> En måde at nå dette mål er at fremme anvendelse af udbud for at sikre, at opgaverne løses af de offentlige eller private leverandører, der er bedst til prisen.

Med konkurrence om offentlige opgaver afprøver den offentlige ordregiver, hvem der kan levere opgaverne bedst muligt til prisen. Der kan derfor potentielt være gevinster ved at skabe konkurrence om opgaverne.

En central udfordring er dokumentation af effekterne ved at skabe konkurrence. Udbudsrådet har i 2010 kortlagt de undersøgelser, der er offentliggjort om effekterne af konkurrenceudsættelse.

Udbudsrådet har identificeret i alt 114 cases og tværgående studier af effekterne af konkurrence om offentlige opgaver i danske undersøgelser.<sup>28</sup> I 73 tilfælde er der dokumenteret eller skønnet positive økonomiske effekter af konkurrence. I fire tilfælde er der dokumenteret negative økonomiske effekter, mens der i de resterende tilfælde ikke er dokumenteret positive eller negative økonomiske effekter ved konkurrenceudsættelsen. En medvirkende forklaring på overvægten af undersøgelser med positive effekter kan være, at cases med positive effekter oftere bliver analyseret og dokumenteret end cases med ingen eller negative effekter. Andelen af cases, hvor konkurrenceudsættelse ikke medfører positive effekter, kan derfor være undervurderet.

Hovedparten af de identificerede undersøgelser og cases vedrører kommunerne. Her varierer omfanget af dokumentation mellem kommunernes hovedkonti. Ligeledes varierer de enkelte hovedkontis andel af de samlede driftsudgifter, det er muligt at skabe konkurrence om – fra 2 pct. på sundhedsområdet til 55 pct. på social- og beskæftigelsesområdet.

Det generelle billede i Udbudsrådets erfaringsopsamling er, at der i mange tilfælde er økonomiske gevinster ved at skabe konkurrence om offentlige opgaver. Udover de økonomiske effekter ved mere konkurrence behandler mange af de be-

---

<sup>27</sup> Regeringens arbejdsprogram af 24. februar 2010, Danmark 2020 – Viden>vækst>velstand>velferd.

<sup>28</sup> Udenlandske undersøgelser indgår, hvor de har været refereret i danske kilder. Kortlægningen findes på Udbudsrådets hjemmeside: [www.udbudsraadet.dk](http://www.udbudsraadet.dk).

skrevne undersøgelser fra kortlægningen også andre effekter såsom medarbejdertilfredshed, kvalitet, brugertilfredshed m.v.

Eksempelvis viser Indenrigs- og Socialministeriets og KL's brugerundersøgelse om hjemmehjælp – foruden en generel høj tilfredshed med den personlige og praktiske hjælp – at andelen af tilfredse eller meget tilfredse ældre, der modtager praktisk hjemmehjælp fra en *privat* leverandør, er større end den andel, der er tilfredse eller meget tilfredse med den kommunale hjælp.<sup>29</sup>

Den manglende dokumentation af effekterne for konkurrence på social- og beskæftigelsesområdet var baggrunden for, at Udbudsrådet i 2009 offentliggjorde en analyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne, jf. boks 3.2. Analysen dokumenterer betydelige økonomiske gevinster for de fire kommuner, der i dag har konkurrenceudsat pleje- og omsorgsopgaver på plejecentre – op til ca. 20 pct.

### **Boks 3.2: Udbudsrådets analyse af effekterne af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver**

- Analysen dokumenterer betydelige økonomiske gevinster for de fire kommuner, der i dag har konkurrenceudsat pleje- og omsorgsopgaver på plejecentre – op til ca. 20 pct.
- Der er ikke tegn på, at konkurrenceudsættelse medfører lavere brugertilfredshed på privat drevne plejecentre.
- Medarbejdertilfredsheden hos de private leverandører er generelt ikke lavere, end hvis opgaven løses af kommunen selv.
- De private leverandører har leveret den aftalte kvalitet, og der er ikke mangel på private leverandører til at byde på opgaverne.
- De fire danske kommuner, der i dag har skabt konkurrence om plejecentre, har ikke oplevet de barrierer, som man ellers kunne forvente på et marked, der endnu er relativt uopdyrket. Kommunerne har for eksempel ikke oplevet, at der mangler private leverandører til at byde på pleje- og omsorgsopgaverne.

*Kilde: Rapporten "Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne" udarbejdet af Rambøll Management for Udbudsrådet. Tilgængelig på [www.udbudsraadet.dk](http://www.udbudsraadet.dk).*

Udbudsrådet har med analysen dermed sat fokus på en del af området pleje og omsorg af ældre og handicappede, hvor driftsudgifterne i 2009 beløb sig til knap 44 mia. kr., og hvor kun en beskedent del af opgaverne i dag er udbudt i konkurrence.

---

<sup>29</sup> Indenrigs- og Socialministeriet og KL, *Brugerundersøgelse om hjemmehjælp til beboere i eget hjem og i plejebolig/plejehjem (gennemført af Capacent), 2009.*

## Barrierer for konkurrence om offentlige opgaver

Et middel til at øge konkurrencen om offentlige opgaver er at reducere de barrierer, som offentlige ordregivere oplever ved konkurrence. Udbudsrådets analyse fra januar 2010 peger på, at de væsentligste barrierer for *offentlige myndigheders* brug af konkurrence er af holdningsmæssig og økonomisk karakter.<sup>30</sup>

*Holdningsmæssige barrierer* dækker over offentlige aktørers skepsis og modvilje mod konkurrenceudsættelse. Holdningsmæssige barrierer er som udgangspunkt *ikke* af ideologisk karakter. Aktørernes holdninger kan derimod oftest være baseret på konkrete erfaringer og oplevelser med konkurrenceudsættelse.

*Økonomiske barrierer* er dels omkostninger ved at lave tilbud (transaktionsomkostninger), og dels usikkerheden ved om der er gevinster ved at konkurrenceudsætte.

Boks 3.3 opsummerer hovedkonklusionerne om barrierer for den offentlige sektors brug af konkurrenceudsættelse fra Udbudsrådets analyse.

### Boks 3.3: Hovedkonklusioner – barrierer for offentlige aktørers konkurrenceudsættelse

- Holdningsmæssige og økonomiske barrierer er de to væsentligste barrierer mod øget brug af konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor.
- Holdningsmæssige barrierer synes mere udbredte i kommunerne end i staten og hos regionerne.
- I godt en tredjedel af kommunerne har man undladt at udbyde opgaver, fordi kommunen ikke har overvejet, om opgaverne er udbudsegnete og derfor løser opgaverne internt som hidtil. I disse tilfælde kommer konkurrenceudsættelse af de pågældende opgaver ikke på dagsordenen i kommunen.
- Hovedparten af de offentlige myndigheder undlader at udbyde opgaver, fordi de vurderer, at der ikke er økonomiske og kvalitetsmæssige gevinster forbundet hermed. Samtidig undersøger alene under 10 pct. af kommunerne altid de økonomiske gevinster, før en opgave udbydes.
- Transaktionsomkostninger ved at udbyde opgaver opleves som en væsentlig barriere for de offentlige myndigheder.
- Uklarhed om grænserne for dialog med private leverandører skaber visse barrierer i udbudsprocessen.



<sup>30</sup> *Analysen er gennemført i anden halvdel af 2009 og bygger bl.a. på en række spørgeskemaundersøgelser udsendt til regioner og virksomheder, samt interview og workshop med offentlige myndigheder og private aktører. Derudover er der gennemført desk research af eksisterende undersøgelser, hvoraf nogle er fem-til ni år gamle. Dermed er nogle af undersøgelserne gennemført før og lige efter kommunalreformen.*

- Asymmetrien i fordelingen af omkostningerne ved klagebehandlingen opfattes af nogle som en væsentlig barriere.
- Kompetencetabet ved udlicitering samt fraværet af et velfungerende marked opfattes af nogle som en barriere.
- Offentlige myndigheders organisering af indkøb og udbud spiller en afgørende rolle i forhold de oplevede barrierer.

*Ann.:* Enkelte af konklusionerne er baseret på undersøgelser gennemført før eller lige efter kommunalreformen.

*Kilde:* Udbudsrådet (2010), *Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor.*

De to væsentligste barrierer for *private leverandørers* salg til den offentlige sektor er ifølge Udbudsrådets analyse af de økonomiske barrierer og barriererne i tilbuds- og salgsprocessen.

Som for de offentlige myndigheder udgør også transaktionsomkostningerne ved at lave tilbud en væsentlig barriere for de private leverandører. Kun 20 pct. af de private leverandører oplever stort set aldrig, at omkostningerne ved at byde er for høje.

Samtidig viser analysen, at de væsentligste barrierer i tilbuds- og salgsprocessen er, at dokumentationskravene er høje (40 pct.), samt at udbudsmaterialet og dokumentationskravene er forskellige fra myndighed til myndighed, selv om der er tale om samme type opgave. Det betyder, at leverandørerne sjældent opnår en genkendelighed og rutine i forhold til tilbudsafgivelsen. Samtidig kan dette øge risikoen for, at tilbuddene må kasseres, fordi de er ukonditionsmæssige.

Endelig tyder analysen generelt på, at der er et udbredt ønske hos de private leverandører om i højere grad at få lejlighed til at tilbyde innovative og anderledes opgaveløsninger til den offentlige sektor. Således oplever en større andel af de private leverandører (44 pct.) det som en væsentlig barriere for innovation, at den offentlige sektor lægger for stor vægt på pris frem for andre elementer.

På baggrund af analysen af barrierer for konkurrenceudsættelse anbefaler Udbudsrådet fire initiativer, som rådet vurderer, har den største effekt på at reducere de væsentligste barrierer på det generelle plan, jf. boks 3.4.

### **Boks 3.4: Udbudsrådets anbefalinger og initiativer til at reducere barrierer for konkurrenceudsættelse**

Udbudsrådet anbefaler at:

- Erhvervsorganisationerne iværksætter initiativer, der kan styrke tilbudsgivernes kompetencer og viden om tilbudsprocessen i den offentlige sektor.
- KL, Danske Regioner og Finansministeriet fortsat understøtter den igangværende prioritering og professionalisering af udbud og indkøb hos de offentlige myndigheder.
- Udbudsportalen og Danske Regioner fortsætter med at udarbejde skabeloner for udbud og standarder for, hvilken type dokumentationskrav der stilles på udvalgte opgavetyper og opgavestørrelser.
- Udbudsportalen samler eksisterende basisviden for nye medarbejdere i både udbuds- og tilbudsprocesser ét sted.

## **3.3 DEN OFFENTLIGE SEKTORS INDKØB OG ANNONCERINGER**

### **Offentlige indkøb i EU-udbud**

For at skabe konkurrence om de offentlige opgaver skal offentlige myndigheder udbyde indkøb enten nationalt eller internationalt i EU, hvis indkøbene overstiger bestemte tærskelværdier.

Kommuners og regioners indkøb af varer og tjenesteydelser skal som udgangspunkt i EU-udbud, hvis værdien overstiger ca. 1,5 mio. kr., med mindre det er tjenesteydelser undtaget af EU's udbudsregler.<sup>31</sup> For staten er tærskelværdien ca. 1 mio. kr. for indkøb af varer og tjenesteydelser. Bygge- og anlægsopgaver over 38 mio. kr. skal ligeledes i EU-udbud.

Et EU-udbud indebærer, at man som ordregiver skal følge de procedurer, som EU's udbudsdirektiver foreskriver. Fra den 1. juli 2010 indføres der på baggrund af EU's nye kontroldirektiver nye nationale regler om håndhævelse af udbudsreglerne, som betyder bedre håndhævelse og bidrager til udbudsreglernes overholdelse, jf. boks 3.5. De nye regler indfører nye skærpede sanktioner. Fremadrettet

---

<sup>31</sup> Se evt. [www.ks.dk](http://www.ks.dk) for de nøjagtige tærskelværdier. Tærskelværdierne er for statslige vare- og tjenestekontrakter lidt under 1 mio. kr., mens tærskelværdierne for delydelser er på knap 600.000 kr. for varer og tjenester. Tærskelværdien for delarbejder inden for bygge- og anlæg er knap 7,5 mio. kr. for alle offentlige myndigheder. Forsyningsvirksomheder er også dækket af EU's udbudsregler, men med en tærskelværdi på lidt over 3 mio. kr. for indkøb af varer og tjenester. Visse tjenesteydelser, bl.a. social- og sundhedsydelser, juridiske tjenesteydelser samt undervisning og erhvervsuddannelse er undtaget af EU's udbudsdirektiver (Bilag II B).

vil Klagenævnet for Udbud således – modsat i dag – kunne pålægge ordregiveren at bringe en kontrakt til ophør, hvis kontrakten i strid med udbudsreglerne er tildelt uden forudgående udbud, eller som alternativt at pålægge ordregiveren en økonomisk sanktion.

Klagenævnet for Udbud har i dag alene mulighed for at annullere en ordregivers *beslutning* om at indgå en kontrakt med en privat virksomhed. Det betyder, at Klagenævnet ikke kan kræve, at *selve kontrakten* bringes til ophør.

Dette ændres med den nye lov om håndhævelse af udbudsreglerne. Når loven træder i kraft den 1. juli 2010, får Klagenævnet ved grove overtrædelser mulighed for at erklære en *kontrakt for uden virkning*. Klagenævnet kan dermed udstede et påbud til ordregiveren om, at den indgåede kontrakt skal bringes til ophør.

Inden for det seneste halve år har Klagenævnet annulleret to kommuners beslutning om at tildele en kontrakt til dataudbyderen KMD.<sup>32</sup> Efter den 1. juli 2010 vil Klagenævnet kunne bringe en indgået kontrakt til ophør i visse særligt grove tilfælde.

### **Boks 3.5: Ny lov om håndhævelse af udbudsreglerne**

Hovedformålet med den nye lov er at sikre en effektiv håndhævelse af udbudsreglerne. Gennem udbudsreglerne sikres det, at de offentlige opgaver løses bedst muligt til prisen, og det er derfor afgørende, at reglerne kan håndhæves effektivt. Med loven får Klagenævnet for Udbud de nødvendige kompetencer til at sætte effektivt ind over for overtrædelse af udbudsreglerne samtidig med, at virksomhederne får en lettere adgang til at klage over overtrædelserne.

Den nye lov implementerer først og fremmest de EU-retlige kontroldirektiver om effektiv håndhævelse af udbudsreglerne.

#### *Nye sanktioner*

Ifølge loven skal kontrakter erklæres for uden virkning, når der er tale om særlige grove overtrædelser af udbudsreglerne. Dette vil bl.a. være tilfældet, hvor en kontrakt i strid med udbudsreglerne er tildelt uden forudgående udbud. I sådanne tilfælde, vil Klagenævnet pålægge ordregiveren at bringe kontrakten til ophør. Som reglerne var før loven, var der ingen effektive sanktioner mod sådanne overtrædelser.

Erklæringen om uden virkning kan være en indgribende konsekvens for såvel de →

<sup>32</sup> Kendelse af 11. december 2009 – *Tabulex Aps mod Tønder Kommune* og kendelse af 25. marts 2010 – *Visma Services Odense A/S mod Hillerød Kommune*.



involverede virksomheder som for ordregiveren og have afledte skadevirkninger for samfundet. Som alternativ til uden virkning kan Klagenævnet i så fald pålægge en ordregiver en økonomisk sanktion. Den økonomiske sanktion fastsættes til 3-5 pct. af kontraktens værdi afhængig af overtrædelsens karakter. Sanktionen kan dog maksimalt udgøre 10 mio. kr.

#### *Andre tiltag*

Når man indgiver en klage til Klagenævnet i perioden mellem ordregiverens valg af tilbudsgiver og indgåelse af kontrakten med denne tilbudsgiver (standstill-perioden), sættes udbudsprocessen i stå, og ordregiveren må ikke underskrive kontrakten (automatisk opsættende virkning). Ordregiver må således først underskrive kontrakten med den vindende tilbudsgiver, når Klagenævnet enten har taget stilling til, at ordregiver ikke behøver afvente længere, eller når klagesagen er afgjort.

Som modvægt til de nye skærpede sanktioner indføres der desuden klagefrister, så ordregiveren som udgangspunkt ikke kan mødes med klager på ubestemt tid. Dette betyder også, at sagen er aktuel når den behandles i Klagenævnet.

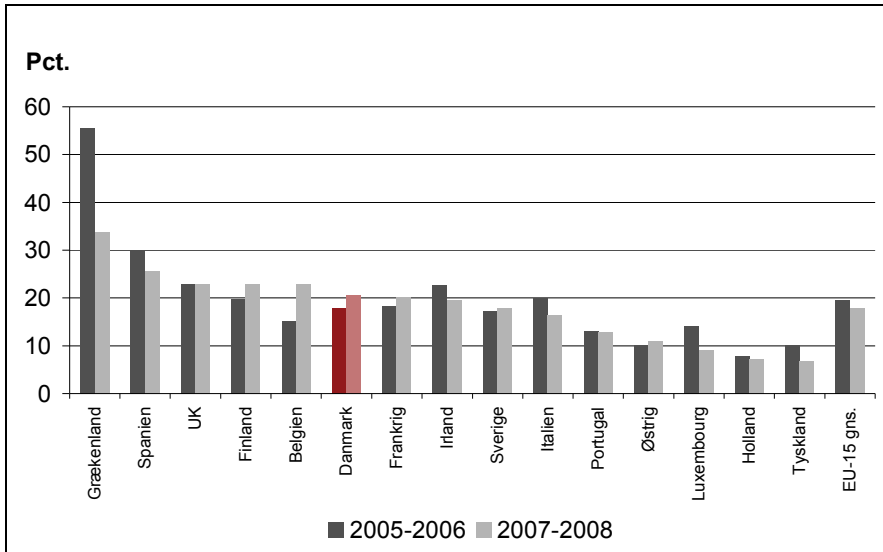
Antallet af danske EU-udbud (EU-udbudsbekendtgørelser) har i perioden 2006-2009 ligget i intervallet 1.600-1.800 om året svarende til en værdi af ca. 50 mia. kr.<sup>33</sup>

Danske myndigheder sendte i 2007-2008 værdien af ca. 21 pct. af de offentlige indkøb i EU-udbud, jf. figur 3.1. Det er en stigning på knap 3 procentpoint i forhold til perioden 2005-2006 og placerer Danmark over EU15-gennemsnittet.

---

<sup>33</sup> Kilde: TED-databasen ([ted.europa.eu](http://ted.europa.eu)) og Europakommissionen. Direktoratet for det indre marked.

**Figur 3.1: Værdien af offentlige indkøb i EU-udbud, 2005-2008**



Kilde: Europa-Kommissionen. Direktoratet for det indre marked.

Langt de fleste udbud vindes i dag af de nationale leverandører. Blot 88 ud ca. 1.400 indgåede danske kontrakter i EU's database – Tenders Electronic Dialy (TED), hvor der var oplysninger om nationaliteten af den vindende leverandør, blev i 2008 helt eller delvist vundet af en leverandør registeret i udlandet.

Markedet for salg til den offentlige sektor er dermed, specielt for tjenester, i lang udstrækning stadig nationalt, selvom virksomheder fra andre lande har muligheden for at se og byde på danske EU-udbud. Optællingen tager dog ikke højde for udbud vundet af udenlandske virksomheders datterselskaber med adresse i Danmark. Det kan være relevant, når danske myndigheder fx køber store varepartier af multinationale virksomheder, der har produktion i andre lande, men med salgsgentur i Danmark.

### **Antal annonceringer i Danmark og de øvrige nordiske lande**

For at sikre konkurrencen om offentlige indkøb under tærskelværdierne i EU's udbudsregler blev der den 1. juli 2007 indført en annonceringspligt for offentlige myndigheder.

Med indførelsen af annonceringspligten blev det lovpligtigt for alle offentlige myndigheder at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser over 500.000 kr.

Udbudsrådet udarbejdede i 2009 en evaluering af effekten af annonceringspligten. På baggrund af evalueringen i september 2009 anbefalede Udbudsrådet, at der indføres en national annonceringsplatform med henblik på at øge gennemsigtigheden i erhvervslivet om offentlige indkøb og få større fokus på annoncering blandt offentlige indkøbere. En annonceringsplatform vil dermed bidrage til at skabe yderligere konkurrence om de offentlige opgaver. En arbejdsgruppe skal medio 2010 afgive anbefalinger til økonomi- og erhvervsministeren om platformens udformning, jf. boks 3.6.

### **Boks 3.6: Arbejdsgruppe om en fælles annonceringsplatform**

En arbejdsgruppe under Konkurrencestyrelsen drøfter i løbet af foråret 2010 modeller for en fælles annonceringsplatform, herunder udgifter hertil. Arbejdsgruppen består foruden Konkurrencestyrelsen af Danske Regioner, KL, Finansministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Arbejdsgruppens afrapportering indeholder på den baggrund anbefalinger til økonomi- og erhvervsministeren om platformens udformning. De private interessenter inddrages i arbejdet dels gennem en følgegruppe, og dels ved orienteringsmøder. Platformen forventes at være operationel i løbet af foråret 2011.

## **3.4 INDIKATORER FOR KONKURRENCEN I STAT, REGIONER OG KOMMUNER**

For at måle konkurrencen om offentlige opgaver er der udviklet indikatorer for stat, regioner og kommuner. Indikatorerne er baseret på budget- og regnskabssystemerne for de enkelte niveauer. Mens indikatoren for konkurrenceudsættelse i kommunerne (IKU) er beregnet fra 2006 er det nyt, at der beregnes en indikator for regionerne (RIKU). Samtidig er statens udliciteringsgrad, der målte andelen af udliciterede opgaver, blevet afløst af statens indikator for konkurrenceudsættelse (SIKU). Der er for alle indikatorerne metodemæssige problemstillinger, fx afgrænsning af myndighedsopgaver, som ikke kan konkurrenceudsættes. Det er derfor ikke meningsfyldt at sammenligne graden af konkurrenceudsættelse på tværs af det statslige, regionale og kommunale niveau.

### **Konkurrence om kommunernes opgaver**

Kommunerne sender flere og flere opgaver i konkurrence. Dermed tester kommunerne i højere grad, hvem der kan løse opgaverne bedst muligt til prisen. I 2009 udbød kommunerne 25,0 pct. af de opgaver i konkurrence, som må konkur-

renceudsættes, jf. figur 3.2.<sup>34</sup> Dette er en stigning på 0,2 procentpoint fra 2008 til 2009. Kommunerne mangler dermed fortsat 1,5 procentpoint i at nå målet om, at skabe konkurrence om 26,5 pct. af driftsopgaverne i 2010 som aftalt med regeringen.

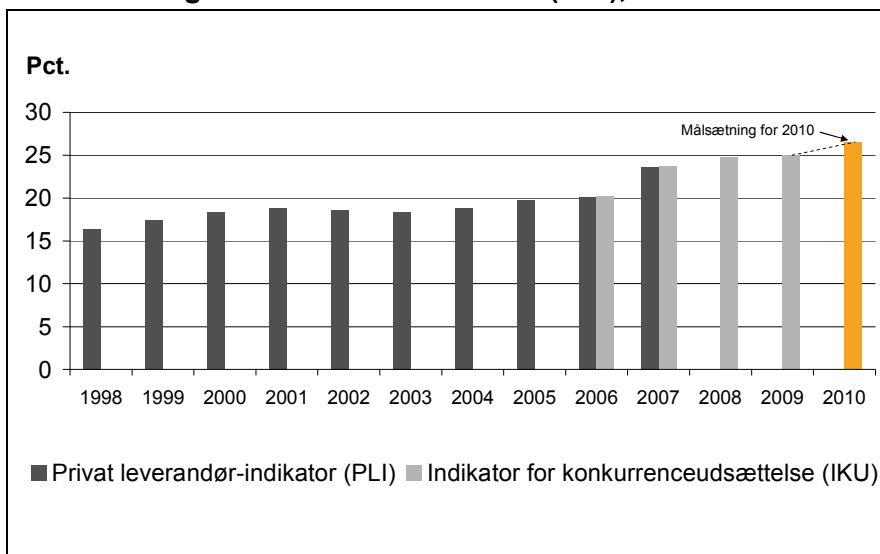
Det er regeringens mål, at kommunerne år for år udvider den andel af de kommunale opgaver, der udsættes for konkurrence, så den kommer op på mindst 31,5 pct. i 2015 for kommunerne under ét.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> *IKU er for 2009 blevet korrigeret for flere forhold. Pr. 1. januar 2010 skal vandforsyningsområdet være udskilt fra den kommunale forvaltning, hvilket medfører, at udgiften fra 2010 ikke længere vil figurere i de kommunale regnskaber. Der er derfor foretaget en teknisk korrektion for IKU-tallet i 2009, der beregnes ved, at der for forsyningsområdet i nævneren i 2009 anvendes opgaveniveauet for 2008, og at tælleren øges med forholdet mellem tælleren og nævneren for 2008 og 2009. Desuden er der korrigeret for, at gruppering 001 (anlægstilskud) på funktionerne 2.32.31 (Busdrift), 2.32.33 (Færgedrift) og 2.32.32 (Jernbanedrift) i den kommunale kontoplan er slettet. Det antages i beregningen af IKU for 2009, at beløb konteret på art. 5.9 (Øvrige tilskud og overførsler) på gruppering 001 i 2008 var konkurrenceudsat, da disse var optaget på positivlisten over konkurrenceudsatte opgaver. Det samme beløb forudsættes i 2009 at være konkurrenceudsat, hvor gruppering 001 ikke længere er autoriseret og optaget på positivlisten. PLI og IKU for 2009 beregnes derfor uden art. 5.9 på hovedkonto 2.32. Tæller og nævner på hovedkonto 2 tillægges i 2009 det beløb, der i 2008 var konteret med art. 5.9 på gruppering 001. Effekten af disse korrektioner er samlet set et løft i IKU på 0,7 procentpoint. Herudover indgår Funktion 6.48.63 (menneskelige ressourcer), som før alene var forbeholdt Bornholms Regionskommune nu i beregningen af IKU.*

<sup>35</sup> *Regeringens arbejdsprogram af 24. februar 2010, Danmark 2020 – Viden>vækst>velstand>velferd.*

**Figur 3.2: Kommunernes brug af private leverandører (PLI) og konkurrenceudsættelse (IKU), 1998-2009**



Anm.: PLI og IKU er opgjort for kommunerne under ét. IKU blev første gang udviklet og beregnet på overordnet niveau i 2006. Privat leverandør-indikatoren (PLI) kan derimod beregnes tilbage til 1993. IKU måler, hvor stor en del af de kommunale udgifter, der kan konkurrenceudsættes, som bliver konkurrenceudsat. De udbud, som kommunen selv vinder, er med i IKU, men bliver ikke medregnet i PLI.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Ud af de kommunale driftsudgifter på 364 mia. kr. i 2008 kunne der i princippet skabes konkurrence om driftsopgaver for ca. 213 mia. kr.<sup>36</sup> De resterende 151 mia. kr. var enten overførsler, myndighedsopgaver eller driftsopgaver, der ifølge lovgivningen ikke kan konkurrenceudsættes.<sup>37</sup>

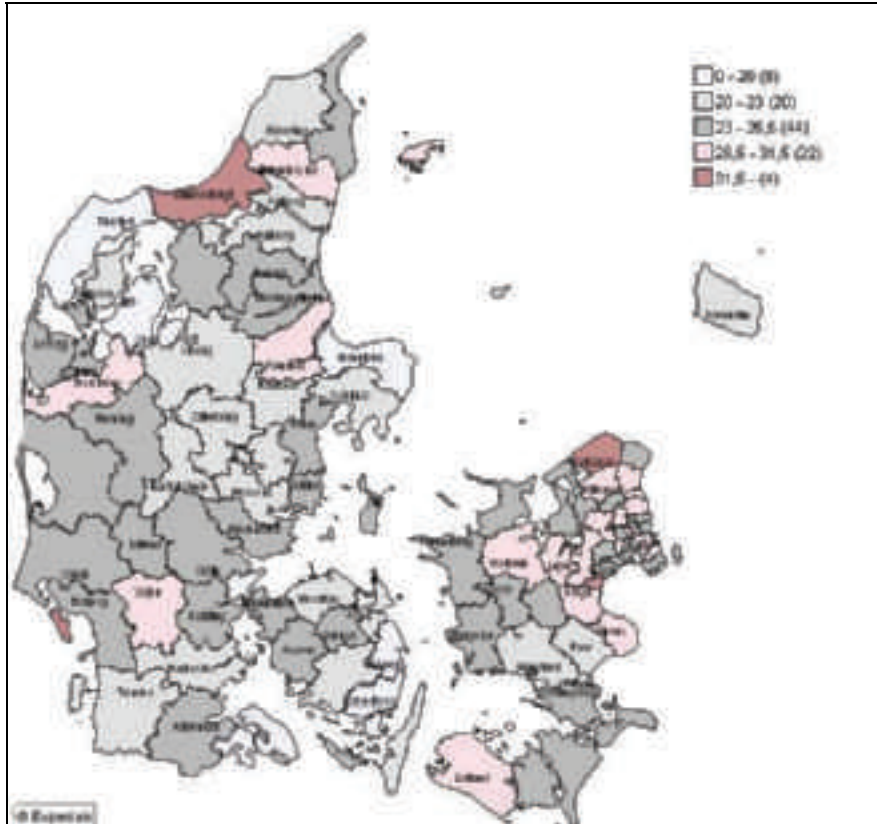
<sup>36</sup> Nævneren i IKU udgøres af de samlede driftsudgifter til driftsopgaver, der kan konkurrenceudsættes. Udgiften indeholder den del af de kommunale lønninger og indkøb af varer og tjenesteydelser, der anvendes til driftsopgaverne. Grunden til, at indkøb af varer og tjenesteydelser også indgår i nævneren, er, at det er udgifter, som vil være afspejlet i prisen på de tjenesteydelser, som en privat leverandør vil byde ind med for at kunne varetage en offentlig opgave. Tælleren i IKU udgøres af de kommunale driftsudgifter til køb af tjenesteydelser hos private leverandører samt kommunens egne vundne bud.

<sup>37</sup> Den offentlige opgavevaretagelse kan opdeles i henholdsvis driftsopgaver og myndighedsopgaver. For driftsopgaver gælder der som udgangspunkt ikke nogen begrænsning med hensyn til, hvilke opgaver der kan overlades til andre, og de kan derfor i princippet konkurrenceudsættes. Der kan dog være fastsat i lovgivningen, at opgaven skal udføres i offentligt regi. De opgaver, der indebærer myndighedsudøvelse – såkaldte myndighedsopgaver – kan alene overføres fra den ansvarlige offentlige myndighed til andre offentlige eller private leverandører, såfremt der er hjemmel hertil i lovgivningen.

### Konkurrence på kommuneniveau

Der er stor forskel på, i hvor høj grad de enkelte kommuner skaber konkurrence om driftsopgaverne, også inden for samme del af landet, jf. figur 3.3.<sup>38</sup> I 2008 skabte Gribskov, Fanø, og Jammerbugt kommuner konkurrence om mere end 35 pct. af de kommunale driftsopgaver og var dermed de kommuner, der sendte flest opgaver i udbud.<sup>39</sup>

**Figur 3.3: IKU for de 98 danske kommuner, 2008**



Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

<sup>38</sup> IKU for enkeltkommuner kan blive påvirket af organisatoriske forhold, fx af i hvilken grad kommunerne danner selskaber på forsyningsområdet. Forsyningselskaber er ofte kendetegnet ved en høj IKU, og når en kommune danner et selskab, udgår driftsudgifterne for selskabet i beregningen af IKU. Det kan have en negativ effekt på IKU uden, at kommunen i realiteten har konkurrenceudsat mindre.

<sup>39</sup> IKU-tal for 2009 for de enkelte kommuner forelå ikke ved redaktionens afslutning.

Kommunerne og regionerne skal inden udgangen af 2010 udarbejde en udbudsstrategi, hvori de vurderer, på hvilke driftsområder kommunalbestyrelsen/regionsrådet påtænker at anvende udbud, og hvordan anvendelsen af udbud kan øges, jf. boks 3.7. Strategierne er et vigtigt redskab i kommunernes og regionernes arbejde med at øge konkurrenceudsættelsen.

### **Boks 3.7: Kommunale og regionale udbudsstrategier**

Både kommuner og regioner skal inden udgangen af det første år i valgperioden udarbejde en udbudsstrategi, som skal offentliggøres, dvs. inden udgangen af 2010. I udbudsstrategien skal kommunen/regionen vurdere, på hvilke driftsområder kommunalbestyrelsen/regionsrådet påtænker at anvende udbud, og hvordan anvendelsen af udbud kan øges. I udbudsstrategien skal kommunen/regionen opstille konkrete mål for konkurrenceudsættelse af driftsopgaver, herunder for særligt udbudssegne opgaver. Desuden skal strategien indeholde en beskrivelse af de initiativer, kommunalbestyrelsen og regionsrådet vil tage for at nå de fastsatte mål.

I det år, hvor der er valg til kommunalbestyrelser og regionsråd, skal der udarbejdes en redegørelse, som følger op på udbudsstrategiens resultater.

*Kilde: Bekendtgørelse nr. 1310 af 15. december 2009 om kommunal og regional udbudsstrategi og opfølgningsredegørelse.*

### **Konkurrence om kommunale opgaver – fordelt på opgaveområder**

Der er stor forskel på den andel af opgaver, kommunerne udbyder i konkurrence inden for de enkelte opgaveområder.

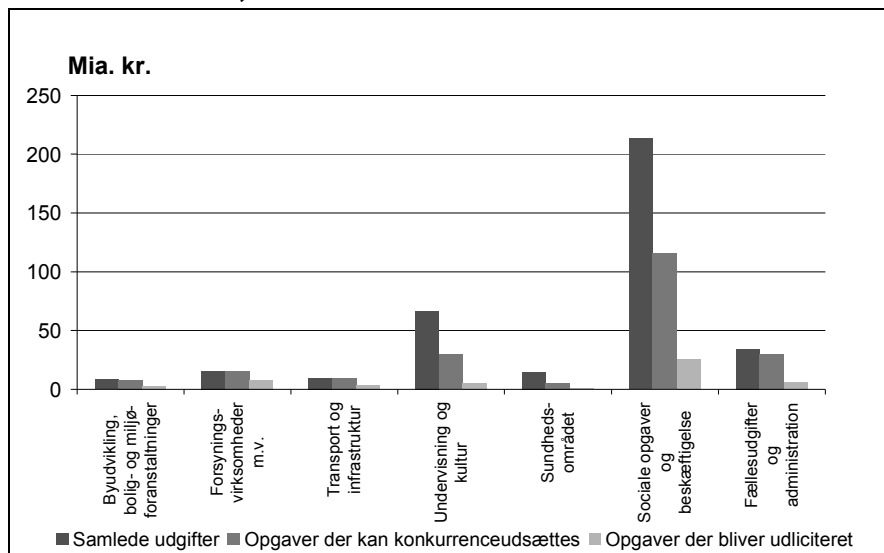
Det er fortsat de tekniske områder, hvor *andelen*, der konkurrenceudsættes, er højest. Fx var der i 2008 konkurrence om mere end halvdelen af opgaverne på forsyningsområdet. Inden for undervisning og kultur samt sundhedsområdet blev under 20 pct. af opgaverne omvendt konkurrenceudsat.

Både driftsudgifterne, opgaver der kan konkurrenceudsættes, og opgaver, der bliver varetaget af private, fordeler sig ujævnt over de syv hovedkonti i kommunernes budget- og regnskabssystem, jf. figur 3.4. Se bilag 3.1 for yderligere om hovedkonti.

Sociale opgaver og beskæftigelse (hovedkonto 5) udgjorde – med 213 mia. kr. – over halvdelen af de samlede kommunale driftsudgifter i 2008 og med en værdi på 115 mia. kr. over halvdelen af de opgaver, der kunne udbydes. Det største område inden for hovedkonto 5 var i 2008 tilbud til ældre og handicappede (hoved-

funktion 5.32.) med et samlet forbrug på godt 51 mia.kr. Dernæst fulgte børne-  
pasning m.v. (hovedfunktion 5.25), der beløb sig til godt 34 mia.kr.<sup>40</sup>

**Figur 3.4: Kommunale driftsudgifter og PLI opdelt på hovedkonti, 2008**



Anm. : Udgifterne er opdelt på de kommunale driftshovedkonti. De samlede udgifter indeholder også overførsler og myndighedsopgaver. Se bilag 3.1 for en beskrivelse af opgaverne på de kommunale driftshovedkonti.

Kilde: Danmarks Statistik og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Sociale opgaver og beskæftigelse er samtidig det område, hvor kommunerne beløbsmæssigt skaber konkurrence om flest opgaver, nemlig opgaver for 26 mia. kr. i 2008. Beløbet dækker både over køb af støttefunktioner såsom rengøring, vedligeholdelse m.v. samt kerneydelser som hjemmehjælp og drift af plejecentre.<sup>41</sup> Dette svarer til værdien af knap halvdelen af alle udbudte opgaver i kommunerne. De 26 mia. kr. dækker bl.a. over 9,3 mia. kr. til tilbud til ældre og handicappede, 4,6 mia. kr. til tilbud til voksne med særlige behov (hovedfunktion 5.38) og godt 4,3 mia. kr. til tilbud til børn og unge med særlige behov (hovedfunktion 5.28).<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Danmarks Statistik, *De kommunale regnskaber*.

<sup>41</sup> IKU-tallene dækker dels over udbud vundet af kommunen selv, dels over køb hos private leverandører samt private og selvejende institutioner uden driftsoverenskomst. Tallene dækker derimod ikke kommunernes brug af selvejende institutioner med driftsoverenskomster, da disse optages fuldt ud i kommunernes egne regnskaber: "Selvejende og private institutioner optages i de kommunale budgetter og regnskaber efter samme regler gældende for kommunale institutioner, såfremt der er indgået driftsoverenskomst mellem en kommune og den pågældende institution", jf. *Budget- og regnskabssystem for kommuner*, afsnit 2.3.

<sup>42</sup> Danmarks Statistik, *De kommunale regnskaber (KL's IKU-værktøj)*.



Konkurrence på disse tre områder udgør – med 18,6 mia. kr. – således 70 pct. af de opgaver, der skabes konkurrence om på socialområdet og beskæftigelse.

Kommunerne skabte i 2008 konkurrence om 22,2 pct. af de opgaver, der kunne konkurrenceudsættes på social- og beskæftigelsesområdet.

Der er imidlertid stor variation inden for social- og beskæftigelsesområdet. Andelen ligger i 2008 på mellem 11 pct. på dagtilbud til børn og unge (hovedfunktion 5.25) og 70 pct. på tilbud til udlændinge (hovedfunktion 5.46).<sup>43</sup> Kommunerne skaber dermed konkurrence om halvt så mange opgaver inden for dagtilbud som for de samlede opgaver på social- og beskæftigelsesområdet. Samtidig har niveauet for konkurrencen på dagtilbud ligget nogenlunde konstant de seneste år. Det tyder på, at der stadig kan være et uudnyttet potentiale for at skabe konkurrence om de godt 30 mia. kr., kommunerne årligt anvender til dagtilbud til børn og unge.<sup>44</sup>

### **Konkurrence om regionernes opgaver**

Regionerne havde i 2009 driftsudgifter for 112 mia. kr. Udgifter til lønninger beløb sig til 51 mia. kr., mens regionerne brugte henholdsvis 14 mia. kr. og 23 mia. kr. på køb af varer og tjenesteydelser. De resterende 24 mia. kr. vedrører forskellige former for overførsler. Generelt står sundhed for hovedparten af regionernes udgifter. I 2009 anvendte regionerne 103 mia. kr. på sundhed alene, hvilket svarer til over 90 pct. af regionernes samlede driftsudgifter.

Af de 112 mia. kr., der blev forbrugt i 2009, kunne driftsopgaver for 84 mia. kr. konkurrenceudsættes. Og af de 84 mia. kr. blev opgaver for 16 mia. kr. udsat i konkurrence. Dermed blev 19,1 pct. af regionernes opgaver i 2009 konkurrenceudsat ifølge regionernes nye indikator for konkurrenceudsættelse (RIKU), jf. boks 3.8.

I boks 3.8 er den nye indikator for regionernes køb hos private (PTI) ligeledes præsenteret. PTI var for regionerne 34,6 pct. i 2009, hvilket kan forklares ved, at sygesikringsområdet indgår i PTI, men ikke i RIKU. Sygesikringsområdet varetages hovedsageligt af privatpraktiserende læger og er dermed varetaget af private aktører, men området er som udgangspunkt ikke blevet konkurrenceudsat.

---

<sup>43</sup> Danmarks Statistik, *De kommunale regnskaber (KL's IKU-værktøj)*.

<sup>44</sup> Danmarks Statistik, *De kommunale regnskaber (KL's IKU-værktøj)*.

### **Boks 3.8: Regionernes indikatorer for henholdsvis konkurrence og privat opgavevaretagelse**

#### *Regionernes indikator for konkurrenceudsættelse (RIKU)*

Indikatoren for regionernes konkurrenceudsættelse viser de samlede konkurrenceudsatte bruttodriftsudgifter som andel af de samlede bruttodriftsudgifter, der kan konkurrenceudsættes. Sygesikringsområdet er udeladt i den regionale indikator for konkurrenceudsættelse, da konkurrenceegnede opgaver på dette område er meget begrænsede.

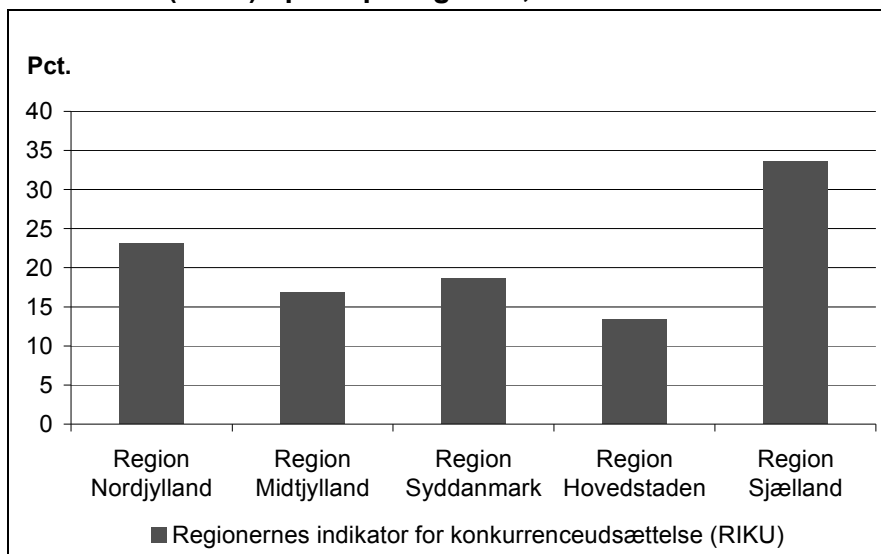
#### *Regionernes indikator for privat opgavevaretagelse af tjenesteydelser (PTI)*

Indikatoren for private tjenesteydelser i regionerne angiver andelen af de private leverandørers samlede opgavevaretagelse for regionerne. Opgørelsen af private tjenesteydelser i regionerne beregnes som bruttodriftsudgifter til private leverandører af tjenesteydelser i forhold til bruttodriftsudgifterne, der kan konkurrenceudsættes. Sygesikringsområdet indgår i opgørelsen af private tjenesteydelser i regionerne, da sygesikringsområdet varetages af private leverandører.

*Kilde: Danske Regioner.*

Ligesom med kommunerne er der forskel på, i hvor høj grad regionerne konkurrenceudsætter opgaverne. Region Sjælland er den region, der konkurrenceudsætter de fleste opgaver, jf. figur 3.5. Region Sjælland konkurrenceudsætter 33,6 pct. af opgaverne, mens Region Hovedstaden kun konkurrenceudsætter 13,4 pct. af opgaverne.

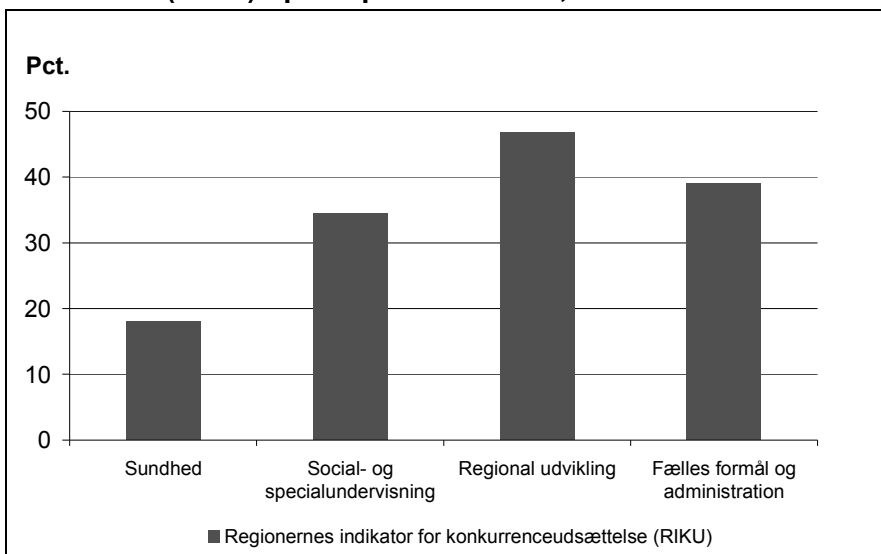
**Figur 3.5: Regional indikator for konkurrenceudsættelse (RIKU) opdelt på regioner, 2009**



Kilde: *Indenrigs- og Sundhedsministeriet.*

Konkurrenceudsættelsen på hovedkontoniveau er for regionerne forholdsvis høj med undtagelse af sundhed. Inden for social- og specialundervisning, regional udvikling samt fælles formål og administration skabes konkurrence om mellem 34 og knap 47 pct. af opgaverne, mens kun 18,0 pct. af opgaverne inden for sundhed konkurrenceudsættes, jf. figur 3.6. Samtidig udgør opgaver inden for sundhed knap 95 pct. af alle de opgaver, der kan konkurrenceudsættes, hvilket er årsagen til, at det samlede tal for RIKU bliver forholdsvis lavt.

**Figur 3.6: Regional indikator for konkurrenceudsættelse (RIKU) opdelt på hovedkonti, 2009**



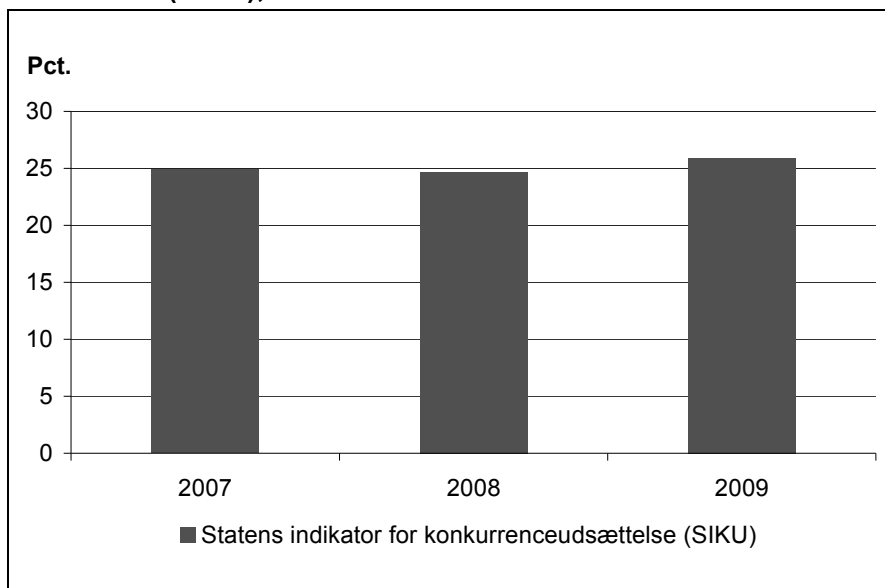
Kilde: *Indenrigs- og Sundhedsministeriet.*

For at styrke konkurrencen om regionernes opgaver pågår der pt. et arbejde i regi af Styregruppe for Tværoffentligt Samarbejde, der skal udvikle værktøjer til at understøtte regionerne i at udbyde sundhedsopgaver. Arbejdet forventes afsluttet i 2010.

### **Konkurrence om statens opgaver**

Konkurrencen om statens opgaver er øget fra 2008 til 2009. Staten havde i 2009 driftsudgifter for 78 mia. kr., hvoraf opgaver for ca. 20 mia. kr. blev varetaget af private leverandører eller vundet i udbud af staten selv. Statens indikator for konkurrenceudsættelse (SIKU) var dermed på 25,9 pct., hvilket er en stigning på 1,2 procentpoint fra 2008, jf. figur 3.7.

**Figur 3.7: Statens indikator for konkurrenceudsættelse (SIKU), 2007-2009**



*Kilde: Finansministeriet.*

SIKU afløser statens udliciteringsgrad, hvilket til en vis grad øger sammenligneligheden med den kommunale IKU, jf. boks 3.9.

### Boks 3.9: Statens indikator for konkurrenceudsættelse (SIKU)

Statens indikator for konkurrenceudsættelse opgøres af Økonomistyrelsen en gang årligt på baggrund af statsregnskabet. SIKU beregnes ud fra nedenstående definition (2009):

$$\frac{\text{Indkøbte tjenesteydelser}}{\text{Driftsomkostninger}} = \frac{\text{Sum af regnskabskonti 22.65, 22.70 og 22.30 + vundne kontrolbud}}{\text{Sum af standardkonti 15, 16, 18 og 22}}$$

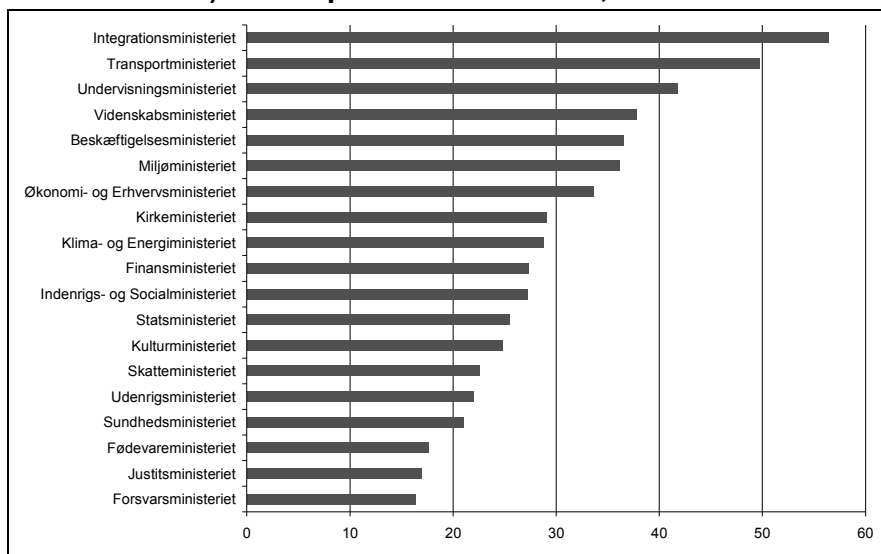
SIKU angiver således forholdet mellem summen af indkøbte tjenesteydelser i form af it-tjenesteydelser (22.65), tjenesteydelser i øvrigt (22.70) og reparations- og vedligeholdelsesudgifter til eksterne håndværkere (22.30) og summen af driftsomkostninger til vareforbrug af lagre (15), husleje, leje af arealer og leasing (16), lønninger/personaleomkostninger (18) samt andre ordinære driftsudgifter (22).

Forskellen til statens udliciteringsgrad er, at statens vundne kontrolbud nu opgøres, og indgår som en del af tælleren, og at registreringer vedrørende domstole er ekskluderet af både tæller og nævner i SIKU.

*Kilde: Finansministeriet.*

Der er stor forskel på, hvor meget der bliver konkurrenceudsat mellem de forskellige ministerområder, jf. figur 3.8. Integrationsministeriet konkurrenceudsatte over 56 pct. af opgaverne, mens det kun var tilfældet for 16 pct. af opgaverne i Forsvarsministeriet. Forskellen skal ses i lyset af, at ministerområderne har vidt forskellige opgaveporteføljer, der i forskelligt omfang er egnede til konkurrenceudsættelse.

**Figur 3.8: Statens indikator for konkurrenceudsættelse (SIKU) fordelt på ministerområder, 2009**



Kilde: *Finansministeriet.*

Udviklingen i SIKU på ministerområder fra år til år er følsom over for engangs- og konjunkturforskel. SIKU for Økonomi- og Erhvervsministeriet er fx steget 4,0 procentpoint fra 2008 til 2009, hvilket overvejende kan tilskrives øgede udgifter til indkøbte tjenesteydelser på knap 110 mio. kr. Udgifterne er blandt andet afholdt til finansiel rådgivning i forbindelse med udarbejdelse af Kreditpakke 2009.

En revideret udgave af statens udbudscirkulære trådte i kraft pr. 1. februar 2010. I det reviderede statslige udbudscirkulære er bagatelgrænsen for, hvornår statslige institutioner skal sende en opgave i udbud, forhøjet fra 500.000 kr. til knap 1 mio. kr. Derudover er kravet til ministerierne om at udarbejde en udbudspolitik afskaffet. I stedet udarbejdes der en fælles statslig udbudspolitik.

## BILAG 3.1: HOVEDKONTI I DET KOMMUNALE BUDGET- OG REGNSKABSSYSTEM

### Boks 3.1: De kommunale hovedkonti

De kommunale driftsbudgetter er overordnet set opdelt i tekniske områder (hovedkonti 0-2), undervisning og kultur, sundhedsområdet, socialområdet og administration.

**Tabel 3.1: Oversigt over de kommunale driftshovedkonti**

Hovedkonto	Beskrivelse
<b>Hovedkonto 0</b>	Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger - herunder jordforsyning, faste ejendomme, fritidsområder og -faciliteter, kirkegårde, natur- og miljøbeskyttelse, vandløb og redningsberedskab.
<b>Hovedkonto 1</b>	Forsyningsvirksomheder m.v. - herunder gas-, el-, vand-, og varmforsyning, spildevandsanlæg og affaldshåndtering.
<b>Hovedkonto 2</b>	Transport og infrastruktur - herunder kommunale veje, kollektiv trafik og havne.
<b>Hovedkonto 3</b>	Undervisning og kultur - herunder folkeskolen, ungdomsuddannelser, folkebiblioteker, kulturel virksomhed, folkeoplysning og fritidsaktiviteter.
<b>Hovedkonto 4</b>	Sundhedsområdet - herunder kommunal medfinansiering af sundhedsvæsenet, genoptræning, tandpleje og forebyggelse.
<b>Hovedkonto 5</b>	Sociale opgaver og beskæftigelse <u>Serviceopgaver:</u> - herunder dagtilbud til børn og unge, tilbud til børn og unge med særlige behov, tilbud til ældre og handicappede, rådgivning og tilbud til voksne med særlige behov, tilbud til udlændinge og arbejdsmarkedsforanstaltninger. <u>Overførsler:</u> - herunder førtidspension og personlige tillæg, kontante ydelser, revalidering m.v.
<b>Hovedkonto 6</b>	Fællesudgifter og administration - herunder politisk organisering, administrativ organisation, erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter.

*Anm.: De kommunale budgetter indeholder 3 finansielle hovedkonti ud over de 7 driftskonti: Renter, tilskud, udligning og skatter m.v. (7), Balanceforskydninger (8) og Balance (9).*

*Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.*





# Kapitel 4

## Et nyt bogmarked

### 4.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Liberaliseringen af det danske bogmarked synes ikke at have skadet de kulturpolitiske hensyn. Tværtimod er der flere, som køber bøger, og der er tegn på, at befolkningsgrupper, som ikke tidligere har købt bøger, også er begyndt at købe dem.

I dag er bogmarkedet tæt på at være fuldt ud liberaliseret. Den sidste reminiscens af reguleringen forsvinder den 1. januar 2011, og dermed vil over 150 år gamle reguleringer af bogmarkedet forsvinde. De første skridt fra faste til frie priser blev taget i 2001, hvor andre end boghandlerne samtidig fik lov til at sælge bøger. Reguleringen bundede i et kulturpolitisk ønske om at sikre forbrugerne en nem tilgængelighed til bøgerne og et stort udvalg.

Med liberaliseringen fulgte konkurrencen om forbrugerne, og den ser ud til at have haft effekt. Der er tegn på, at forbrugerne har fået adgang til et større udbud af bøger, og at forbrugerne oplever, at de får bøgerne til mere attraktive priser.

Salgsstatistik fra de danske forlag viser en stigende tendens i bogsalget fra 2001 til 2007. Særligt salget af skønlitteratur er steget. Stigningen i bogsalget skal samtidig ses i lyset af internettets vækst som informationsmedium, hvorfra en del af forbrugerne nu får deres efterspørgsel efter faglitteratur opfyldt.

Der er tegn på, at flere forbrugere end tidligere køber bøger. Ifølge Konkurrencestyrelsens undersøgelser er yderligere 4 pct. af befolkningen nu begyndt at købe bøger i forhold til for tre til fem år siden. De nye forbrugere er i store træk kendetegnet ved at have en lavere husstandsindkomst og et lavere uddannelsesnivea end befolkningen som gennemsnit. Det indikerer, at bogen er blevet mere tilgængelig, så befolkningsgrupper, som ikke tidligere købte bøger, er begyndt at købe bøger.

Det har samtidig været med til at få flere forbrugere til at købe flere bøger. Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser, at 34 pct. af forbrugerne køber flere bøger i dag end for 3-5 år siden. Modsat køber 22 pct. færre bøger i dag end for 3-5 år siden.

En af forklaringerne på et stigende salg af bøger kan findes i tilgangen af nye typer af salgskanaler. Fra 2001 blev det muligt for andre end boghandlerne at sælge bøger. En anden forklaring er den gradvise ophævelse af faste priser på bøger. Det er blevet muligt for butikkerne selv at prissætte bøgerne og bruge dem aktivt i markedsføringen.

Liberaliseringen har særligt fået supermarkederne til at sælge bøger. Supermarkederne har siden 2002 oplevet en årlig stigning i antal solgte bøger på 14 pct., og i 2009 solgte 2.200 supermarkeder og kiosker bøger. Samtidig er der kommet en tilgang af internetboghandlere. De har også oplevet en væsentlig fremgang i bogsalget.

Samlet er det Konkurrencestyrelsens vurdering, at den øgede diversitet af salgskanaler i højere grad matcher forbrugernes forskellige ønsker og behov. Tilgangen af nye typer af salgskanaler har været med til at stimulere forbrugernes købelyst.

Undersøgelsen bekræfter, at bogen i det 21. århundrede stadig er en god historie. Aldrig før i bogens historie har den været udsat for konkurrence fra så mange forskellige medier, der alle konkurrerer om forbrugernes tid og penge. Alligevel fortsætter forfatterne med at skrive, forlagene med at udgive, boghandlerne og andre salgskanaler med at sælge, og allervigtigst – de danske forbrugere fortsætter med at efterspørge og købe bøger. Det er i sig selv en god historie.

## **Boks 4.1: Hovedkonklusioner**

- Siden 2001 er det danske bogmarked gradvist blevet liberaliseret. Liberaliseringen har været med til at lette adgangen til bøger, øge variationen i udbuddet, samt fastholde og muligvis sænke priserne.
- I dag er der lettere adgang til bøger end i 2001. Antallet af salgssteder, hvor der kan købes bøger er steget væsentligt, og typen af salgskanaler er blevet mere mangfoldig. Særligt supermarkeder, kiosker og internetboghandlere har lettet adgangen. I 2009 solgte ca. 2.200 supermarkeder og kiosker bøger.
- Variation i udbuddet af bøger er øget. Siden 2003 er antallet af skønlitterære udgivelser steget 22 pct.
- Der er indikationer på et fald i bogpriserne i forhold til andre varer og tjenester. Ifølge Konkurrencestyrelsens undersøgelser vurderer 50 pct. af forbrugerne, at priserne på bestsellere er faldet, mens 40 pct. vurderer, at priserne generelt er faldet på bøger. Endvidere er to ud af tre forbrugere enige eller helt enige i, at de oftere ser gode tilbud på bøger i dag end for 3-5 år siden.
- Der er indikationer på en øget kvalitet i købsoplevelsen. Adgangen til at købe bøger er forbedret, og de forskellige typer af salgskanaler matcher i højere grad forbruger



nes forskellige ønsker og behov. Det har været med til at stimulere forbrugernes købelyst.

- Salgsstatistik fra de danske forlag viser en stigende tendens i bogsalget fra 2001 til 2007. Særligt salget af skønlitteratur er steget.
- Internetboghandlere og supermarkeder har oplevet en væsentlig fremgang i bogsalget. Supermarkederne har fra 2001 til 2009 tredoblet antallet af solgte bøger.
- Konkurrencestyrelsen undersøgelser viser, at ni ud af ti danskere over 15 år køber bøger (mindst én bog om året). Det er væsentligt flere, end tidligere undersøgelser har fundet. Tidligere undersøgelser indikerede, at omkring seks ud af ti danskere købte bøger.
- Flere forbrugere er begyndt at købe bøger. Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser, at bogkøbernes andel af befolkningen inden for de seneste 3-5 år er steget med 4 procentpoint.
- De nye bogkøbere er kendetegnet ved at have en lavere husstandsindkomst end den gennemsnitlige husstandsindkomst og ved at have en uddannelseslængde kortere end den gennemsnitlige dansker. Der er således tegn på, at bogen har nået nye forbrugergrupper.
- Flere forbrugere er begyndt at købe flere bøger. Konkurrencestyrelsens forbrugerundersøgelse viser, at 34 pct. af forbrugerne køber flere bøger i dag end for 3-5 år siden. Modsat køber 22 pct. færre bøger i dag end for 3-5 år siden.

## 4.2 ET BOGMARKED I FORANDRING

I 2001 trådte bogmarkedet ud af et over 150 år gammelt reguleringssystem. Andre end boghandlere fik lov til at sælge bøger, og de første skridt blev taget fra faste til frie priser. Dette kapitel gør status på, hvordan bogmarkedet vurderet ud fra de kulturpolitiske hensyn har udviklet sig siden 2001.

I dette afsnit gennemgås de kulturpolitiske hensyn på bogmarkedet. I afsnit 4.3 - 4.6 gennemgås udviklingen siden liberaliseringen i 2001 vurderet ud fra de kulturpolitiske hensyn til adgang til bøger, udbud af bøger, pris og kvalitet. Afsnit 4.7 fokuserer på liberaliseringens virkning på forbrugerne, mens afsnit 4.8 perspektiverer konklusionerne fundet i de tidligere afsnit.

### De kulturpolitiske hensyn

Siden midten af 1800-tallet har bogmarkedet været reguleret ud fra særlige kulturpolitiske hensyn. De kulturpolitiske hensyn har gennem årene være formuleret lidt forskelligt, om end de har kredset om det grundlæggende hensyn, at bøger er et kulturelt gode, der beriger befolkningen, og derfor skal tilgængeligheden til bøger være let for befolkningen og udvalget af bøger stort.

Tilgængeligheden dækker alle forhold, der påvirker forbrugernes adgang til at købe bøger. Det er den geografiske adgang til at købe bøger, udvalget af bøger præsenteret for forbrugeren i butikken, rådgivningen i butikken og prisen på bøgerne.

Udvalget af bøger dækker over antallet af forskellige bøger inden for de forskellige genrer, som er tilgængelige for forbrugerne. Det er således et ønske, at der udgives en stor variation af bøger, herunder bøger som har et lille oplag (smal litteratur).

Ifølge Kulturministeriet er de kulturpolitiske hensyn i dag, at *forbrugerne har let adgang til en stor variation af titler af god kvalitet og til en rimelig pris.*

## Reguleringen

Indtil 2001 var det den politiske opfattelse, at en regulering af bogmarkedet bedst kunne sikre en opfyldelse af de kulturpolitiske hensyn. Det var tanken, at reguleringen skulle beskytte forfattere, forlag og boghandlere fra fri konkurrence og sikre dem en omsætning af en vis størrelse. Derved havde boghandlerne økonomi til at tilbyde forbrugerne et stort udbud i butikken og give dem en kvalificeret rådgivning. Samtidig havde forfattere og forlag økonomi til at udgive en stor variation af bøger, herunder af den smalle litteratur.

Reguleringen af bogmarkedet byggede på en samhandelsaftale mellem forlag og boghandlere.<sup>45</sup> Historisk har de to vigtigste elementer i reguleringen været en regulering af, *hvem* der måtte sælge bøger til forbrugerne, og til hvilken *pris* bøgerne måtte sælges. Disse to elementer var konkurrencebegrænsende, fordi de udelukkede priskonkurrencen og udelukkede konkurrencen mellem boghandlere og andre salgskanaler. Samhandelsaftalen var undtaget fra konkurrenceloven.<sup>46</sup> Det blev politisk bestemt, da monopolloven blev erstattet af konkurrenceloven i 1997. Igen var det vurderingen, at kun via samhandelssystemet kunne de kulturpolitiske hensyn bedst opfyldes. Denne vurdering ændrede sig dog i 1999.

I 1999 udarbejdede Konkurrencestyrelsen et debatoplæg om Bogbranchens erhvervsvilkår. Debatoplægget stillede spørgsmålstegn ved, om den eksisterende samhandelsaftale var den bedste vej til at opfylde de kulturpolitiske hensyn, og om et liberaliseret marked ikke kunne opfylde dem bedre. På baggrund af et debatoplæg reformulerede Kulturministeriet i efteråret 1999 de kulturpolitiske hensyn. Hensynene blev debatteret nærmere på en høring i Folketinget i februar

---

<sup>45</sup> *Samhandelsaftalen er en aftale forhandlet mellem forlagenes brancheorganisation Forlæggerforeningen og boghandlernes brancheorganisation Boghandlerforeningen.*

<sup>46</sup> *Jf. konkurrencelovens § 27.*

2000. Debatten førte til, at de kulturpolitiske hensyn blev ændret. Bl.a. blev boghandlernes eneret til at handle med bøger udskrevet af de kulturpolitiske hensyn.

Indtil 2001 var forlag og boghandlere låst af en gensidig eksklusivitet til at forhandle bøger. Forlagene måtte kun sælge deres bøger til boghandlerne, og boghandlerne måtte kun forhandle bøger fra forlag, som var tilsluttet samhandelsreglerne. Det betød i praksis, at kun boghandlere kunne sælge bøger.<sup>47</sup> I 2001 blev denne gensidige eksklusivitet fjernet.<sup>48</sup>

Indtil 2001 havde forlagene også pligt til at diktere boghandlernes priser. Det betød, at forlagene bestemte til hvilken pris, boghandlerne måtte sælge bøgerne til forbrugerne. I 2001 blev denne *pligt* til at diktere priser ændret til at være en *ret*. Retten til at diktere priser blev i 2006 indskrænket til maksimalt at måtte omfatte 10 pct. af nyudgivne titler.<sup>49</sup> Bogbranchen benytter dog ikke deres ret fuldt ud. Ifølge Boghandlerforeningen og Forlæggerforeningen havde højst 1 pct. af de danske bøger i 2009 fast pris. Retten til at fastsætte faste priser forsvinder den 1. januar 2011, når den nuværende samhandelsaftale mellem forlag og boghandlere udløber.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Der var to undtagelser fra reglen. Dels kunne bøger under 155 kr. (i 2000) sælges af andre end boghandlerne, når fastprisreglerne m.v. blev overholdt. Endvidere kunne forlag via bogklubber sælge bøger i særlige udgaver direkte til forbrugerne.

<sup>48</sup> Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 26. april 2000 om "Bogbranchens samhandelsregler m.v."

<sup>49</sup> Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 29. marts 2006 om "Begrænsning af bogbranchens fastprisdispensation".

<sup>50</sup> Bogbranchens fastprissystem har en dispensation fra konkurrenceloven. Denne dispensation ophæves den 1. oktober 2010, når en ændring af konkurrenceloven træder i kraft. Det betyder, at bogbranchen vil være omfattet af konkurrenceloven på lige fod med andre brancher. Den nuværende samhandelsaftale er dog gældende indtil aftalens udløb 31. december 2010.

## Udviklingen siden 2001

De kulturpolitiske hensyn beskrevet ovenfor kan deles op i fire delelementer: Adgangen til bøger, udbuddet af titler, kvaliteten af bøger og prisen på bøger.

I det følgende vil det blive vurderet, hvordan de kulturpolitiske hensyn er blevet tilgodeset i perioden siden 2001. Vurderingen vil ske ud fra en vurdering af de enkelte delelementer.<sup>51</sup>

1. *Adgang* er forbrugernes fysiske, geografiske og praktiske adgang til bøger.
2. *Udbud af titler* er titeludbuddet præsenteret for forbrugerne.
3. *Pris* er forbrugernes omkostning ved at købe en bog.
4. *Kvalitet* er kvaliteten i bøgernes indhold (denne analyse vil alene se på faktorer i selve bogkøbet).

De fire delelementer vil danne rammen for analysen. Analysen vil ligesom de kulturpolitiske hensyn kun være rettet mod det marked, hvor forbrugerne køber bøgerne. Bibliotekernes rolle vil således ikke indgå i undersøgelsen.<sup>52</sup>

Endvidere tager analysen udgangspunkt i udviklingen siden 2001. Fokus er på den gradvise liberaliserings virkning på bogmarkedet. Udover liberaliseringen kan en række faktorer have påvirket udviklingen siden 2001. Den teknologiske udvikling kan have været en stor drivkraft. Faldende priser på computere og IT-udstyr har været med til at reducere produktionsomkostningerne, at effektivisere distributionen og samtidig åbnet op for nye typer af salgskanaler, fx internet-boghandlere. Den teknologiske udvikling i bogmarkedet kan være drevet af den generelle udvikling i samfundet, men også af konkurrencepresset på bogmarkedet som følge af liberaliseringen. Denne analyse har ikke til formål at separere virkningen af de to eller forsøge at udskille virkningen fra den generelle teknologiske udvikling. Udviklingen vil derfor blive set under ét. Andre faktorer kan være ændringer i forbrugernes velstand, deres tidsanvendelse på bøger, konjunkturerne, m.v.

---

<sup>51</sup> Fortolkningen ligger op ad Kulturministeriets rapport fra bogudvalget 2007-2008.

<sup>52</sup> I 2008 købte de danske biblioteker (folke- og forskningsbiblioteker) tilsammen ca. 2 mio. bøger, jf. [www.bibliotekogmedier.dk](http://www.bibliotekogmedier.dk). Det svarer til ca. 6-7 pct. af de samlede bogkøb i Danmark. Bibliotekerne køber ind på markedsvilkår og udvælger bøgerne efter kriterierne kvalitet, aktualitet og alsidighed. Indkøbene foretages som fællesindkøb gennem Dansk Bibliotekscenter for at få mængderabatter hos forlagene eller som individuelle indkøb hos et forlag. Forlagenes salg til biblioteker er med i bogstatistikkerne i denne analyse.

## Boks 4.2: Konkurrencestyrelsens undersøgelser

*Konkurrencestyrelsens forbrugerundersøgelse.* Konkurrencestyrelsen har i samarbejde med analyseinstituttet Synovate Danmark undersøgt 1.000 repræsentativt udvalgte danskeres ønsker for bogmarkedet, deres faktiske adfærd på bogmarkedet og oplevede forandringer på bogmarkedet. Undersøgelsen blev lavet som et telefoninterview. Interviewet bestod af 25 spørgsmål og varede i gennemsnit 14 minutter.

Respondenterne blev udvalgt tilfældigt ud fra et udtræk af telefonnumre fra flere teleselskaber og omfattede både fastnet- og mobiltelefoner. Respondenterne vidste ikke, at undersøgelsen handlede om bogmarkedet eller var bestilt af Konkurrencestyrelsen, inden de svarede, om de ønskede at medvirke i undersøgelsen.

Spørgeskemaet er bygget op, så respondenterne først skulle angive deres generelle ønsker for bogmarkedet (præferencer). Det drejer sig om, hvilke forhold de lægger vægt på, når de køber bøger. Da der kan være forskel mellem en respondents ønsker og faktiske købsadfærd, skulle respondenterne efterfølgende angive deres faktiske adfærd omkring det sidste bogkøb. Til sidst skulle respondenterne angive deres opfattelse af forandringerne i bogmarkedet de seneste 3-5 år og forandringer i deres faktiske adfærd. 3-5 år vurderes at være grænsen for, hvor langt tilbage en respondent kan huske, uden usikkerheden bliver for stor.

Alle spørgsmål og svar kan findes på Konkurrencestyrelsens hjemmeside [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

*Konkurrencestyrelsens supplerende undersøgelser.* Konkurrencestyrelsen har indhentet data for bogsalget fra supermarkeder og kiosker. Dataene er brugt til at supplere eksisterende opgørelser over bogsalget. De indhentede data fra supermarkeder og kiosker er grundet fortrolighedshensyn ikke offentliggjort.

Derudover har Konkurrencestyrelsen i forbindelse med analysen af bogmarkedet interviewet forfattere, forlag, distributører, boghandlere, supermarkeder og forbrugere om forholdene på markedet. Interviewene er brugt som baggrundsviden i analysen. Interviewene er grundet fortrolighedshensyn ikke offentliggjort.

## 4.3 ADGANG

Let adgang til bøger får forbrugerne til at købe bøger. Lettere adgang forekommer, når forbrugerne kan købe de ønskede bøger flere steder. Lettere adgang kan også forekomme, hvis der udvikles typer af salgssteder, som i bedre grad matcher forbrugernes indkøbsadfærd og -vaner. Det kan fx være fremkomsten af internetboghandlere til de forbrugere, som ønsker at sidde i ro og mag derhjemme, når de skal købe en bog. Eller supermarkeder og kiosker til de forbrugere, som ønsker at spare tid og købe bogen, når de alligevel er ved at handle andre varer.



Omkring en tredjedel af forbrugerne tilkendegiver i Konkurrencestyrelsens undersøgelser, at indkøbsstedets beliggenhed i forhold til deres bopæl, arbejde eller hvor de ellers handler, har stor eller særdeles stor betydning for dem.

### **Udviklingen i adgangen til bøger**

I dag er der lettere adgang til bøger end i 2001. Antallet af salgssteder, hvor der kan købes bøger, er steget væsentligt, og typen af salgskanaler er blevet mere mangfoldig.

Før 2001 havde boghandlere og forlag gensidig eksklusivitet, så kun boghandlerne måtte sælge forlagenes bøger. Derudover kunne forlagene selv sælge deres bøger direkte til forbrugerne, fx gennem bogklubber. Ophævelsen af den gensidige eksklusivitet i 2001 har betydet, at andre typer af salgssteder er begyndt at sælge bøger. Her er supermarkeder og internetboghandlere de mest fremtrædende.

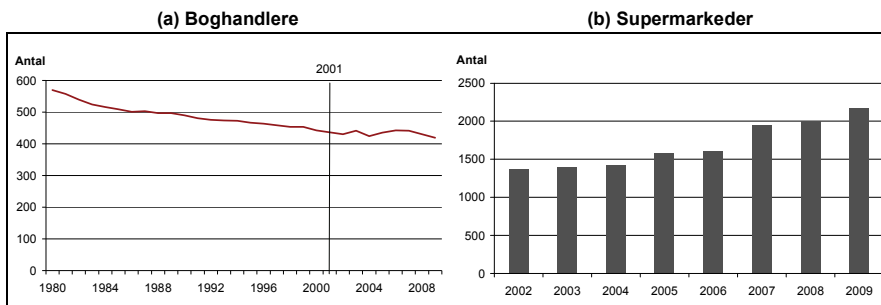
Ophævelsen af eksklusiviteten har ikke reduceret antallet af boghandlere nævneværdigt. I 2009 var der stort set lige så mange boghandlere som i 2001, jf. figur 4.1(a). Antallet af boghandlere har ligget stabilt i perioden. Der er således tegn på, at den negative tendens fra 1980 til 2000, hvor over 1 pct. af boghandlerne blev lukket om året, er ophørt.

Siden 2001 er der kommet nye salgskanaler. Nogle boghandlere har beholdt den fysiske boghandel og suppleret adgangen med en hjemmeside, hvorfra det er muligt at købe bøger. Når bogen er købt, leveres den til døren via Post Danmark. Der er også åbnet danske internetboghandlere, som kun er til stede på internettet, fx Saxo.com. I 2009 var der fem internetboghandlere. Dertil kommer forlagenes egne internetboghandlere.

En anden type salgskanal er supermarkeder. I 2009 solgte ca. 2.200 supermarkeder bøger, jf. figur 4.1(b). Supermarkederne tæller kæderne Bilka, Kvickly, Føtex, SuperBrugsen, Dagli'Brugsen, Netto, Fakta, Aldi, Lidl, SuperBest og Rema1000.

Endelig er kiosker også begyndt at sælge bøger. Særligt DSB's 85 kiosker sælger bøger. Det drejer sig hovedsageligt om pocket-bøger.

**Figur 4.1: Udvikling i antal salgskanaler**



*Note:* Det har ikke været muligt for to supermarkeds kæder at oplyse antallet af butikker, som solgte bøger før 2007. Dette kan forklare springet i antallet af supermarkeder, som solgte bøger fra 2006 til 2007. Det har endvidere ikke været muligt at få data for supermarkederne for 2001.

*Kilde:* Konkurrencestyrelsens undersøgelser.

Tilgangen af supermarkeder, kiosker og internetboghandlere betyder, at adgangen til bøger er blevet lettere efter liberaliseringen i 2001. Der er kommet flere salgssteder, og typerne af salgssteder er mere varierede, så de i højere grad matcher forbrugernes indkøbsadfærd og -vaner.

Den lettere adgang og tilgangen af nye typer af salgssteder har også ændret forbrugernes faktiske købsadfærd.

Ifølge Konkurrencestyrelsens supplerende undersøgelser har supermarkeder og kiosker haft en markant fremgang i salget. Supermarkeder og kiosker har haft en årlig fremgang på 14 pct., så de i 2009 solgte tre gange så mange bøger som i 2001. Bogbranchen har udarbejdet bogstatistikkerne Forlagsstatistikken og Bogbarometeret, som på hver sin måde forsøger at beskrive udviklingen i forlagenes bogsalg. Begge statistikker indeholder en række usikkerheder og skal derfor fortolkes med forbehold, jf. boks 4.3. De to bogstatistikker indikerer dog også, at supermarkeder og kiosker særligt de sidste 3-4 år har oplevet en fremgang, jf. figur 4.2.

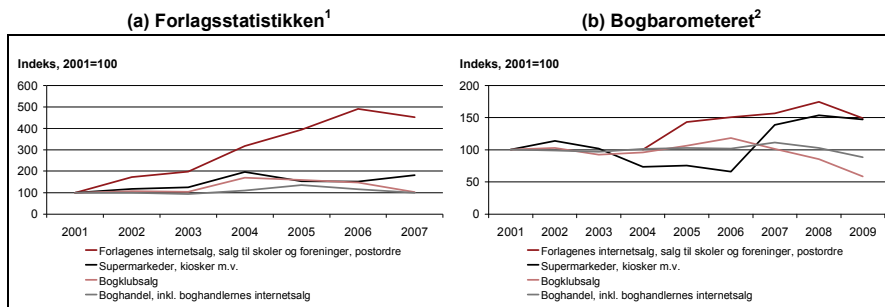
Forlagenes internetsalg har også oplevet en fremgang. Begge bogstatistikker indikerer, at forlagenes direkte salg, som bl.a. tæller internetsalg og skolebogs salg, er steget væsentligt siden 2001, jf. figur 4.2. En del af stigningen kan henføres til en omlægning af skolebogs salget uden om boghandlerne, som nu tæller med som direkte salg, jf. figur 4.5, som viser et fald i boghandlerne salg af skole- og lærebøger.

Bogstatistikkerne indikerer, at boghandlerne efter en periode fra 2004 til 2007/2008 med flere solgte bøger end i 2001 har oplevet et fald, jf. figur 4.2. Der kan være flere forklaringer på nedgangen de sidste par år. Den finansielle krise,

som begyndte i 2008, ramte boghandlernes likviditet. Da boghandlerne har en pengebinding i de bøger på hylderne, som endnu ikke er solgt, er boghandlerne begyndt at fokusere på lageret for at minimere omkostningerne. Det kan således have haft indvirkning på boghandlernes køb af bøger. Dertil har flere boghandlere forklaret, at den generelle ændring af branchens afregningsvilkår for bogkøb, der betød forkortede kredittider fra leverandører, yderligere har presset mange boghandlere på likviditeten. Endelig kan konjunkturudsvingene i de seneste år have påvirket forbrugernes købelyst og dermed også salget af bøger i boghandlen.

Bogstatistikkerne indikerer, at forlagenes bogklubsalg er faldet. I 2004 blev forlagsstatistikken forbedret, så en større del af forlagenes bogklubsalg blev medtaget. Statistikken blev derefter mere retvisende for det faktiske salg. Bogklubsalget før 2004 har således været undervurderet, og der kan derfor ikke udledes at have været en stigning i bogklubsalget frem til 2004.<sup>53</sup>

**Figur 4.2: Udviklingen i antal solgte bøger fordelt på salgskanaler**



Note 1: I 2004 blev forlagsstatistikken forbedret, så bogklubsalget blev mere retvisende, jf. forlagsstatistikken 2004.

Note 2: I 2004 og 2008 blev Bogbarometeret forbedret. Fra og med 2008 har en række større forlag afgivet oplysninger om yderligere salg uden om forlagsdistributørerne NBC og DBK, bl.a. supermarkeder og kiosker og direkte til slutkunder, især uddannelsesinstitutioner.

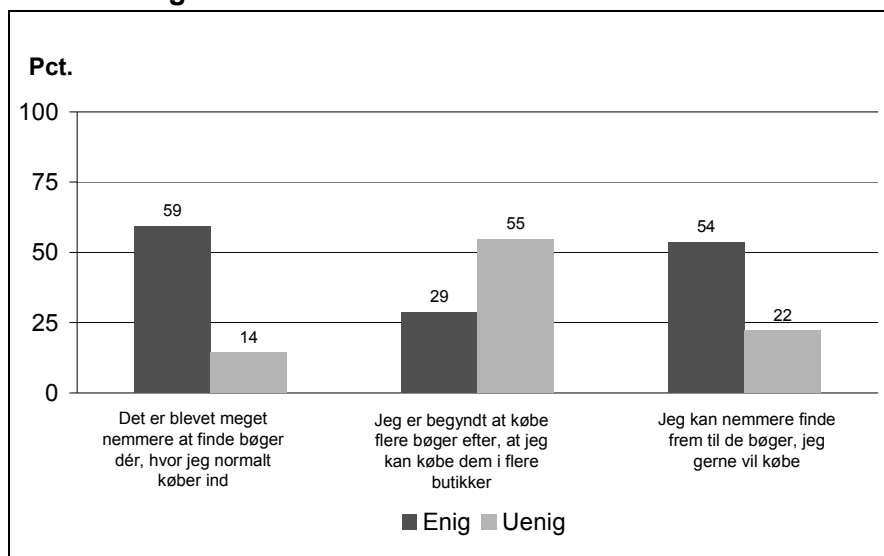
Kilde: Forlagsstatistikken og Bogbarometeret.

Forbrugerne har også oplevet en lettere adgang til bøger de seneste 3-5 år. Således er 59 pct. af forbrugerne i Konkurrencestyrelsens undersøgelser enige i, at det er blevet meget nemmere at finde bøger dér, hvor de normalt køber ind, jf. figur 4.3. Endvidere er 54 pct. enige eller helt enige i, at de nemmere kan finde frem til de bøger, de gerne vil købe. Det er således de fleste forbrugere, som vurderer, at der er lettere adgang til bøger, og at de nemmere kan finde frem til de bøger, de ønsker.

<sup>53</sup> Jf. forlagsstatistikken 2004, s. 16.

Den lettere adgang til bøger har også påvirket forbrugernes faktiske købsadfærd. Fx vurderer 29 pct. af forbrugerne, at de er begyndt at købe flere bøger efter, at de kan købe dem i flere butikker, jf. figur 4.3.

**Figur 4.3: Forbrugernes oplevelser af forandringer i adgangen de seneste 3-5 år**



Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelser.

### Boks 4.3: Bogstatistikker

*Forlagsstatistikken.* Fra 1980 til 2007 udarbejdede Forlæggerforeningen årligt en bogstatistik (forlagsstatistikken). Forlagsstatistikken byggede på data fra Forlæggerforeningens medlemmer. I 2007 var omkring to-tredjedele af den samlede bogomsætning dækket af statistikken. Uden for Forlæggerforeningen stod en gruppe på omkring 1.400 udgivere, hvoraf ca. 800 benyttede distributørerne, mens resten distribuerede på anden måde. Omsætningen for forlagene uden for Forlæggerforeningen blev vurderet ud fra tal fra distributørerne, regnskabstal og andre oplysninger. Forlæggerforeningen vurderede selv, at omsætningen for ikke-medlemmer rummede mange usikkerhedsmomenter og skøn. Dertil kommer, at forlagsstatistikken over perioden har haft nogle databrud, fx blev forlagsstatistikken forbedret i 2004, så bogklubsalget blev mere retvisende.

*Bogbarometeret.* Siden 2001 har forlæggerforeningen også udarbejdet en kvartalsstatistik over forlagenes salg, som bygger på data fra de to forlagsdistributører NBC og →

DBK. Data er suppleret med data fra bogklubber, der selv distribuerer, og forlag der sælger uden om distributørerne. Data vedrørende antal bogklubbind og antal elektroniske enkeltudgivelser, hvor omsætningen kan stamme fra licenser, er usikker og hviler på en vurdering. En række forlag indgår ikke i omsætningen, og en række deltagende forlags direkte salg til boghandel, udlandet, supermarkeder, kiosker, m.v. og slutbrugeren indgår heller ikke. Dertil kommer, at Bogbarometeret i 2004 og 2008 havde databrud. Fra og med 2008 har en række større forlag afgivet oplysninger om yderligere salg uden om forlagsdistributørerne NBC og DBK, bl.a. supermarkeder og kiosker og direkte til slutkunder, især uddannelsesinstitutioner. Forlæggerforeningen vurderer i 2009, at Bogbarometerets kvartalsstatistik omfatter lidt over 85 pct. af den samlede forlagsomsætning.

Forlagsstatistikken og Bogbarometeret er ikke helt dækkende for danskernes samlede bogkøb. Fx indeholder bogstatistikkerne ikke danskernes køb af bøger i udlandet, den danske detailhandels salg af udenlandske bøger eller eksport af bøger. Det samlede bidrag herfra vurderes dog at være marginalt i forhold til det samlede bogkøb. En anden usikkerhed er, at fx supermarkederne også er begyndt at producere bøgerne selv. Disse bøger vil ikke fremgå af bogstatistikkerne. Konkurrencestyrelsen har derfor supplerende indhentet data fra supermarkederne og kiosker, jf. Konkurrencestyrelsens undersøgelser boks 4.2. Det vurderes dog i mangel af bedre, at bogstatistikkerne kan bruges som et groft skøn over udviklingen i bogsalget i de forskellige salgskanaler. Det er dog kun et skøn, da nogle butikker i detailledet kan øge deres køb af bøger for at opbygge et lager, og uden at det således skyldes et større salg.

DBC (tidligere kendt som Dansk BiblioteksCenter) udarbejder hvert år en statistik over alle udgivne titler, som er omfattet af bogbranchens samhandelsaftale og dermed er tilgængelig for forbrugerne (DBC's rensede bogstatistik). Opgørelsen baserer sig på en pligtig indberetning og registrering af bøger hos DBC.

Der er ikke oplysninger om, at kvaliteten af indberetningerne svinger fra år til år. Derfor vurderes usikkerheden ikke at have betydning, når antal udgivne titler vurderes over en årrække. DBC vurderer selv, at antallet af titler kan afvige med +/- 5 pct.

## 4.4 UDBUD

Et bredt udbud af bøger gavner forbrugerne. For det første er det de færreste forbrugere, som køber den samme bog to gange. For det andet betyder et større udvalg på hylderne, at forbrugerne med større sandsynlighed kan finde de bøger, der matcher deres behov. Det kan være bøger, forbrugerne har kendskab til i forvejen, når de går ind i en butik, men det kan også være bøger, de først får kendskab til i butikken.

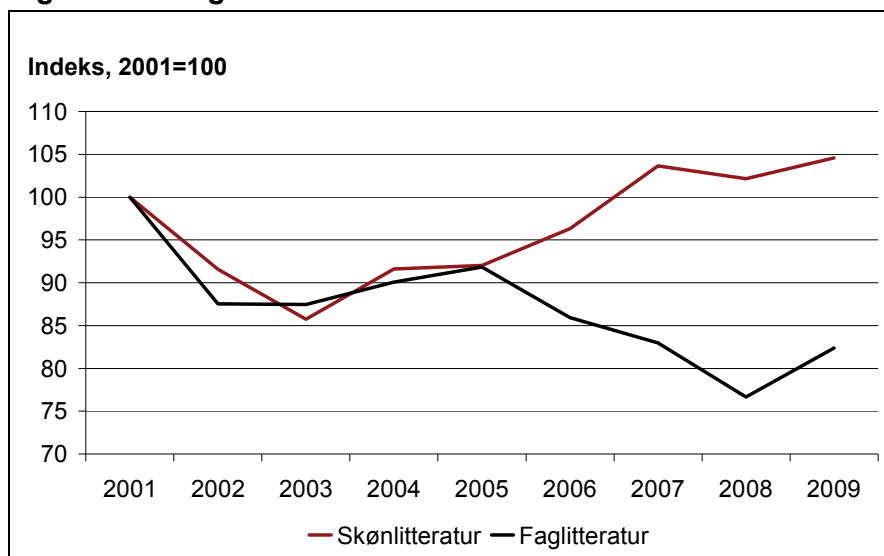
Ifølge Konkurrencestyrelsens forbrugerundersøgelse mener 42 pct. af forbrugerne, at det har stor eller særdeles stor betydning for deres bogkøb, at de kan få bøger inden for alle genrer, der hvor de køber bøger. Der er således et væsentligt ønske blandt forbrugerne om et generelt stort udbud, der hvor de køber bøger. Når det drejer sig om bøger inden for de genrer, som specifikt interesserer forbrugeren, svarer 68 pct., at det har stor eller særdeles stor betydning for dem.

### Udviklingen i udbuddet

Variation i udbuddet af bøger kan måles på flere måder. For det første er der bredden af genrer og dybden inden for hver genre. For det andet er der synligheden af udbuddet af bøger for forbrugerne. Forbrugerne får kun glæde af variationen, hvis de har kendskab til den eller på anden måde bliver præsenteret for den.

Det vigtigste mål for variationen er antallet af udgivne bøger, som er tilgængelig for forbrugerne. Antallet af udgivne skønlitterære titler i 2009 lå 5 pct. over niveauet for 2001, jf. figur 4.4. Efter et fald fra 2001 til 2003 er antallet af udgivne skønlitterære titler steget ca. 22 pct. Væksten kan især tilskrives udgivelser af romaner, noveller samt børne- og skolebøger.

**Figur 4.4: Udgivne titler fra 2001 til 2009**



Kilde: DBC's rensede statistik.

Den udgivne faglitteratur er faldet ca. 18 pct. fra 2001 til 2009, jf. figur 4.4. Et tværfagligt udvalg om bogens kulturpolitiske situation vurderer, at internettets vækst som informationsmedium er en væsentlig årsag til faldet.<sup>54</sup>

Samlet indikerer DBC's bogstatistik således, at antallet af udgivne titler er steget i perioden. De skønlitterære udgivelser er steget væsentligt siden 2003, mens faldet i faglitteratur kan tilskrives internettets udbredelse.

DBC's bogstatistik viser det generelle udbud af bøger, ikke hvad forbrugerne bliver præsenteret for i butikkerne. Ikke to boghandlere har det samme udbud af bøger på hylderne. Nogle boghandlere er etableret som klassiske boghandlere, hvor der i butikken er lagt vægt på bøger. Disse boghandlere har ofte mere end 8.000 titler på hylderne. Andre boghandlere supplerer indtjeningen med salg af kontorartikler og underholdningsvarer som dvd'er, cd'er, spil, m.v. Antallet af titler kan således variere betydeligt for disse butikker. En lille boghandel har ca. 3.000-5.000 titler på hylderne, mens mellemstore har 5.000-8.000 titler. Boghandlerne vælger selv deres udbud af titler. I nogle bogkæder skal butikkerne dog udbyde et fast sortiment af bøger (ofte for at koordinere tilbudskampanjer m.v.), som kan variere i størrelse alt efter kæde. Boghandlerne har via et centralt bogbestillings-system adgang til 50.000 forskellige titler, som kan leveres fra dag til dag.<sup>55</sup>

Boghandlernes samlede styksalg har været nogenlunde jævnt siden 2001, jf. figur 4.5. Der har dog været et fald på ca. 21 pct. fra 2007 til 2009. Salget af skønlitteratur og faglitteratur er steget siden 2001, mens skole- og lærebøger er faldet.<sup>56</sup> Boghandlernes salg af skønlitteratur følger den positive tendens i antallet af udgivne titler, jf. figur 4.4. Det kan indikere, at boghandlerne har præsenteret de nye titler i butikken og derved øget deres salg af skønlitteratur. Det betyder ikke nødvendigvis, at det samlede udbud af skønlitteratur i butikken er steget. De nye titler kan have skubbet ældre titler ned af hylden. Det kan i stedet indikere en kortere levetid for skønlitterære bøger og dermed en større omsætningshastighed i titlerne.<sup>57</sup>

---

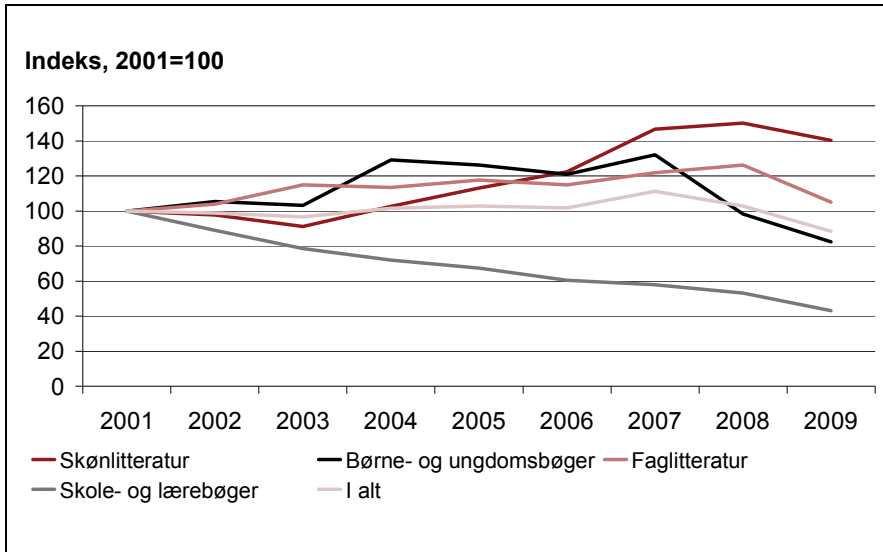
<sup>54</sup> Jf. Styrelsen for bibliotek og medier: *Rapport fra bogudvalget 2007-2008*, s. 6-7.

<sup>55</sup> Jf. Kulturministeriet: *Rapport om Det Danske Bogmarked 2006*, s. 25.

<sup>56</sup> *Skole- og lærebøger er i høj grad direkte salg fra forlag til skoleinstitutioner. Tidligere fungerede boghandleren i større udstrækning som mellemlid.*

<sup>57</sup> *Ifølge kilder i branchen er en bogs levetid blevet forkortet siden 2001. Hvor en bog tidligere havde en levetid på 4-5 år, har den i dag en levetid på 2-3 år. Det betyder bl.a., at paperbackudgaver m.v. udkommer hurtigere efter en titels udgivelsesdato.*

**Figur 4.5: Boghandlernes salg**



Kilde: Bogbarometeret.

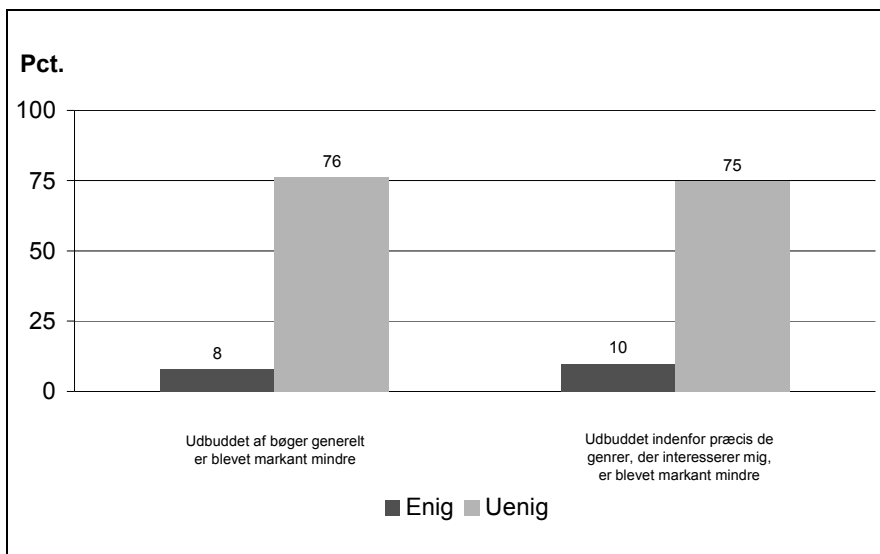
I 2009 solgte ca. 2.200 supermarkeder bøger. Heraf førte 200 supermarkeder ca. 3.000 titler på et år, 1.100 supermarkeder havde mellem 500-1.100 titler, mens 900 supermarkeder havde færre end 200 titler. Supermarkedernes automatiske varelageroptimering betyder, at bøgerne har en omsætnings hastighed, som er større end boghandlernes.

På baggrund af udviklingen i antallet af udgivne titler og antallet af titler ført i butikkerne er der ingen indikation på, at butikkerne markedsfører en mindre variation i titlerne i dag end i 2001.

Forbrugerne har heller ikke en opfattelse af, at udbuddet af bøger generelt er blevet markant mindre. Således svarer 76 pct., at de er uenige eller helt uenige i, at udbuddet af bøger generelt er blevet markant mindre, jf. figur 4.6. Og inden for præcis de genrer, der interesserer dem, er 75 pct. uenige i, at udbuddet er blevet markant mindre.



**Figur 4.6: Forbrugernes oplevelser af forandringer i udbudet de seneste 3-5 år**



Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelser.

Derimod viser Konkurrencestyrelsens forbrugerundersøgelse, at 14 pct. af de forbrugere, som køber *flere* bøger end for 3-5 år siden, angiver et større udbud inden for præcis de genrer, der interesserer dem, som en af forklaringerne på, at de køber flere bøger. Modsat angav 4 pct. af dem, der køber *færre* bøger end for 3-5 år siden, at de oplever et mindre udbud inden for præcis de genrer, der interesserer dem.

På baggrund af udviklingen inden for antallet af udgivne titler inden for skønlitteratur, butikkernes førte titler og synligheden for forbrugerne vurderes det, at udbudet af bøger er mindst ligeså godt som i 2001. Især supermarkederne har øget synligheden for forbrugerne. Dertil kommer, at internetboghandlerne tilbyder et varieret udbud, som tæller både nye og gamle titler og med et større udbud end boghandlerne.

## Boks 4.4: Bøger i nye klæder – lydbøger og e-bøger

Bøger fås i dag som andet end trykte fysiske papirudgaver.

Lydbøger er bøger indlæst på et medie, typisk cd eller mp3, som kan aflyttes i stedet for at læses. Downloadmarkedet udgør endnu kun en brøkdel af lydbogssalget.

Lydbøgerne har været på det danske bogmarked i en årrække, men har først rigtigt fået gang i salget de seneste år. Flere i markedet vurderer, at lydbøgerne fortsat har et større salgspotentiale. Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser, at 2 pct. af de adspurgte forbrugere købte en lydbog ved sidste bogkøb.

E-bogslæsere er et nyt medie i form af relativt slanke og små skærme, som kan vise elektroniske bøger (e-bøger) i høj kvalitet.

E-bøgerne har endnu ikke vundet stor udbredelse. Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser, at ca. 0,5 pct. af de adspurgte forbrugere købte en e-bog ved sidste bogkøb. Det er usikkert, hvor hurtigt og hvordan e-bøgerne vil få betydning for bogmarkedet. Ikke desto mindre forventes e-bøgerne at få væsentlig indflydelse på bogmarkedet.

*Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelser.*

## 4.5 PRISER

Prisen på bøger har stor betydning for forbrugernes efterspørgsel efter bøger. Konkurrencestyrelsens forbrugerundersøgelse viser, at 45 pct. af forbrugerne vurderer, at prisen på bøger generelt har stor eller særdeles stor betydning for deres bogkøb. Næsten halvdelen af forbrugerne udpeger således prisen som en betydende parameter i deres køb af bøger. I samme undersøgelse oplyser 31 pct. af forbrugerne, at de ved deres seneste bogkøb valgte en bestemt type salgskanal (boghandel, supermarked, internetboghandel, bogklub m.v.) på grund af prisen på bogen det pågældende sted.

Modsat vurderer 23 pct. af forbrugerne, at prisen har lille eller slet ingen betydning for deres bogkøb.

## Udviklingen i bogpriser

Bøger er forskellige. Bøger har forskellig indhold, er af forskellig kvalitet og af forskellig størrelse. Selv en bog med samme indhold kan variere i forhold til indbinding, fx hardback, paperback, m.v. På samme vis har forbrugerne forskellig efterspørgsel efter bøger. Samlet betyder det, at det er behæftet med en betydelig usikkerhed at sammenligne priser på bøger inden for en genre og på tværs af gener, og dermed også udviklingen i de priser på bøger som forbrugerne stilles over for. Bl.a. har Kulturministeriet i flere rapporter om udviklingen på bogmarkedet påpeget, at der ikke eksisterer en komplet og valid prisstatistik og har derfor anbefalet, at en sådan prisstatistik skal laves.<sup>58</sup> Det besværliggøres endvidere ved, at bøger sælges på udsalg, til 2-for-1-pris, til rabat, m.v.

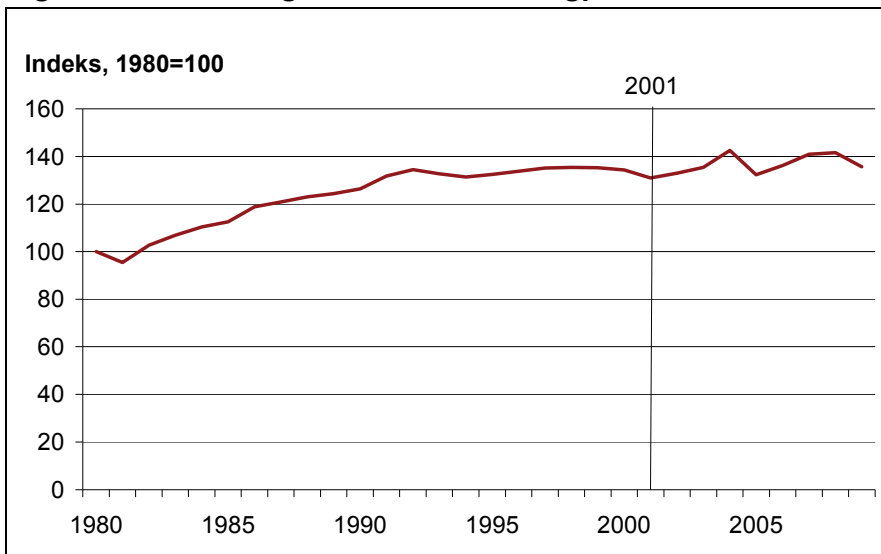
Danmarks Statistik udarbejder en statistik med bogpriser, som en del af deres forbrugerprisindeks.<sup>59</sup> Statistikken indikerer, at priserne på bøger efter liberaliseringen i 2001 har fulgt en tendens siden 1993-94 til, at bogpriserne stiger lige så meget som forbrugerpriserne eller endda mindre i nogle perioder, dvs. en faldende relativ bogpris. 1993-94 var et vendepunkt, hvor en uafbrudt stigning i den relative bogpris, blev brudt, jf. figur 4.7. Fra 1980 til 1993 steg den relative bogpris i gennemsnit 2,2 pct. om året, mens den fra 1993 til 2009 var stort set uændret.

---

<sup>58</sup> Jf. Styrelsen for bibliotek og medier: Rapport fra bogudvalget 2007-2008, s. 17.

<sup>59</sup> Det skal understreges, at Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks om bogpriser kan indeholde en række usikkerheder. Hvis det dog antages, at de mulige fejlkilder er gennemgående for alle årene i statistikken, kan indekset bruges til at give en indikation på udviklingen i priser frem for bestemte niveauer.

**Figur 4.7: Udviklingen i den relative bogpris**



*Note:* Den relative bogpris er beregnet som bogprisen divideret med forbrugerprisen.

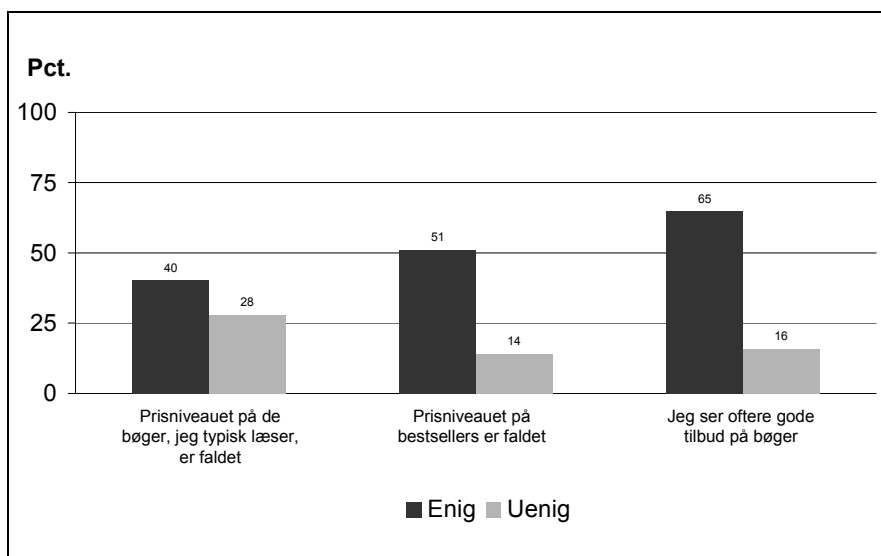
*Anm.:* DST udregner forbrugerprisindekset på baggrund af ca. 25.000 priser, der indsamles fra 1.800 butikker, virksomheder og institutioner over hele landet. Langt de fleste priser indsamles månedligt. DST indhenter prisoplysninger fra boghandlere, bogklubber, supermarkeder og internettet, og DST gør det fordelt på genrer og popularitet. Indsamlingen er vægtet efter omsætningen i de forskellige salgskanaler og genrer. I 2004 blev indsamlingsmetoden for priser på bøger ændret.

*Kilde:* Danmarks Statistiks PRIS1 og PRIS6.

Der er endvidere indikationer på, at priserne på bøger er steget mindre end sammenlignelige varer og ydelser fra 2001 til 2009. Fx var den gennemsnitlige årlige stigning i den relative pris på aviser og tidsskrifter 2,3 pct. fra 2001 til 2009, mens den for tjenesteydelser i forbindelse med kultur var 1,6 pct.

Et flertal af forbrugerne har den opfattelse, at prisen på bøger generelt er faldet. Ifølge Konkurrencestyrelsens undersøgelser er 40 pct. af forbrugerne enige i, at prisen på de bøger, de typisk læser, er faldet inden for de seneste 3-5 år, mens 28 pct. er uenige, jf. figur 4.8. Da respondenterne i undersøgelsen er udvalgt tilfældigt, bør respondenterne være repræsentative inden for alle genrer af bøger.

**Figur 4.8: Forbrugernes oplevelser af forandringer i priser de seneste 3-5 år**



Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelser.

Konkurrencestyrelsen har også spurgt om forbrugernes opfattelse af prisniveauet på bestsellers de seneste 3-5 år. 51 pct. er enige i, at prisen på bestsellers er faldet, jf. figur 4.8. Særligt brugere af de nye salgskanaler som internetboghandel og supermarkeder oplever et fald i prisen. 14 pct. er uenige i, at prisniveauet på bestsellers er faldet.

Endelig er 65 pct. af forbrugerne enige eller helt enige i, at de oftere ser gode tilbud på bøger i dag end for 3-5 år siden, jf. figur 4.8. Det kan indikere, at de oftere ser en – efter deres opfattelse – god bog til en lavere pris end tidligere. Forbrugerne vurderer således at få mere value-for-money.

Indikationerne på et fald i den relative bogpris understøttes af alle aktører i branchen, som Konkurrencestyrelsen har interviewet. Det er en generel opfattelse, at priserne i markedet er faldet, og at det især er gældende for bestsellers. Det er opfattelsen hos flere, at særligt supermarkederne bruger bøgerne som ”lokkevarer” til at tiltrække kunder i butikken. Det er samtidig opfattelsen, at supermarkederenes lave prissætning har trukket det generelle prisniveau ned.

Flere i branchen har også oplyst, at den økonomiske levetid for en bog er blevet kortere. Fastprissystemet var med til at forlænge en bogs levetid, idet de faste priser var gældende for en periode, og der var regler for, hvor lang tid efter en titels udgivelsesdato, at de billigere paperbacks m.v. måtte udkomme. Indskrænkningen

af titler med fast pris har gjort det muligt hurtigere at udgive billigere udgaver efter titlens udgivelsesdato.

Faldet i den relative bogpris har fået forbrugerne til at købe flere bøger. 12 pct. af dem, som har købt flere bøger end for 3-5 år siden, mener, at én af forklaringerne er, at priserne på bøger er faldet. Modsat har kun 1 pct. af dem, der køber færre bøger end for 3-5 år siden, forklaret det med, at priserne er steget.

Opgørelse af den generelle prisudvikling på bøger er vanskelig, og det er ikke muligt at konkludere entydigt på prisudviklingen siden 2001. Supermarkedernes og internetboghandlernes indtræden på bogmarkedet synes dog at have betydet en stærkere konkurrence og lavere priser på specielt bestsellere relativt til andre varer og tjenester. Det kan tilskrives liberalisering. Bl.a. har ophævelsen af den gensidige eksklusivitet i 2001 muliggjort en bredere distribution af bøger. Supermarkeder og internetboghandlere har i dag opnået væsentlige markedsandele. Endvidere kan indskrænkningen i fastprissystemet have betydet, at den økonomiske levetid for en bog er blevet kortere.

## **4.6 KVALITET**

Det er et kulturpolitisk hensyn at sikre forbrugerne adgang til titler af god kvalitet. Hensynet retter sig således mod kvaliteten af indholdet i bøgerne.

Det er åbenbart, at forbrugerne lægger vægt på kvalitet i indholdet af bøgerne. Ellers ville de ikke købe bøgerne. Men det er yderst vanskeligt at vurdere udviklingen i bøgernes indholdsmæssige kvalitet, og det vil heller ikke blive forsøgt med denne analyse.

Kvalitet kan imidlertid forstås bredere. Kvalitet kan vurderes i lyset af hele købsoplevelsen, dvs. såvel bogens indhold, bogens fysiske tilstand, rådgivningen i butikken, oplevelsen i butikken, ventetiden på bogen, udbuddet af bøger i butikken, adgangen til butikken m.v.

Kvalitet er subjektivt. Hvad én forbruger synes er godt, kan en anden synes er dårligt. Det gælder for alle parametre i købsoplevelsen. Fx vil én forbruger gerne have rådgivning i butikken om bøger, mens en anden ikke vil have, og hvis de begge vil have rådgivning, kan de have forskellig opfattelse af god rådgivning. At kvalitet er subjektivt umuliggør dog ikke en analyse af udviklingen. Bogstatistik kan bruges som skøn til at beskrive kvaliteten. Forbrugerstatistik kan bruges til at opribe, hvad den gennemsnitlige forbruger lægger vægt på af kvalitet, når de køber bøger.

60 pct. af forbrugerne angiver i Konkurrencestyrelsens undersøgelser, at den vejledning og rådgivning, der tilbydes ved bogkøbet, har lille eller slet ingen betydning for dem. Det er således en overvejende del af forbrugerne, som ikke tillægger rådgivningen i butikken nævneværdig betydning. Det understøtter forbrugernes faktiske købsadfærd. Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser, at 78 pct. af forbrugerne ikke fik hjælp af personalet til at finde den pågældende bog ved deres sidste bogkøb. Dog lægger 18 pct. af forbrugerne vægt på rådgivningen i butikkerne. Disse forbrugere køber i overvejende grad bøger hos boghandlerne. Det er dog kun 12 pct. af dem, som handler i en boghandel, som vælger boghandlen pga. rådgivningen.

I debatten før og under liberaliseringsprocessen har det været boghandlernes frygt, at forbrugerne ville få rådgivningen hos boghandleren og købe bøgerne via en anden salgskanal, hvor der ikke leveres den samme rådgivning, og bogen derfor kan sælges billigere. Der er dog indikationer på, at problemet er minimalt. Ifølge Konkurrencestyrelsens undersøgelser indhentede 2,5 pct. af bogkøberne information om en bog i en boghandel og købte den efterfølgende et andet sted. Af dem købte to ud af fem bogen i en anden boghandel. Free-rider-problemet drejer sig således ifølge undersøgelsen om 1,5 pct. af bogkøberne. Til sammenligning søgte hver tiende af bogkøberne information om bogen andre steder, fx en prisportal eller en internetboghandler og endte med at købe den i en boghandel.

Et forhold forbrugerne særligt lægger vægt på er at få bogen med det samme. 58 pct. vurderer, at det har stor eller særdeles stor betydning for dem. Tre ud af fire vil forsøge at finde bogen et andet sted eller helt droppe at købe den, mens den resterende fjerdedel vil bestille den og afhente den dagen efter. Det er således vigtigt for mange forbrugere, at butikken har et lagerhold af en vis størrelse.

Derimod er det mindre vigtigt for forbrugerne, at de har en god oplevelse sammen med selve bogkøbet, eller at bogen er af god fysisk kvalitet.

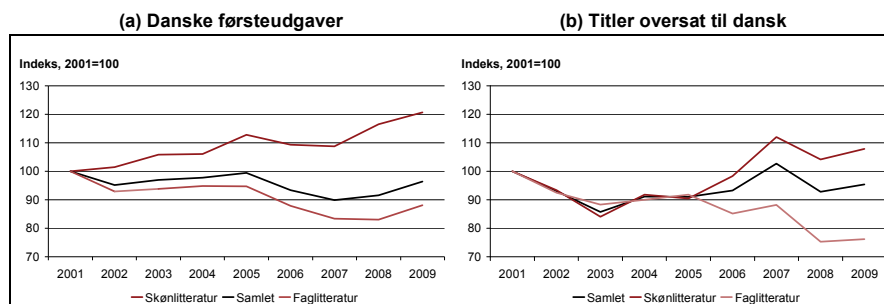
## **Udviklingen i kvalitet**

Et mål for kvalitet kan være antallet af producerede titler. Jo flere titler der udgives, desto større er sandsynligheden for, at der blandt de udgivne titler er bøger, der af forbrugerne vurderes som værende af høj kvalitet.

I 2009 var antallet af danske skønlitterære førsteudgaver 21 pct. større end i 2001, jf. figur 4.9(a). Der har således været en betydelig vækst i antallet af nyudgivne bøger fra danske forfattere. Antallet af skønlitterære titler oversat til dansk steg ligeledes i perioden. Særligt fra 2005 til 2009 var stigningen betydelig med en vækst på 19 pct., jf. figur 4.9(b).

Antallet af faglitterære danske førsteudgaver og faglitterære titler oversat til dansk faldt i samme periode. Et tværfagligt udvalg om bogens kulturpolitiske situation vurderer internettets vækst som informationsmedium som en væsentlig årsag til faldet.<sup>60</sup>

**Figur 4.9: Danske og udenlandske titler**



Kilde: DBC's rensede bogstatistik.

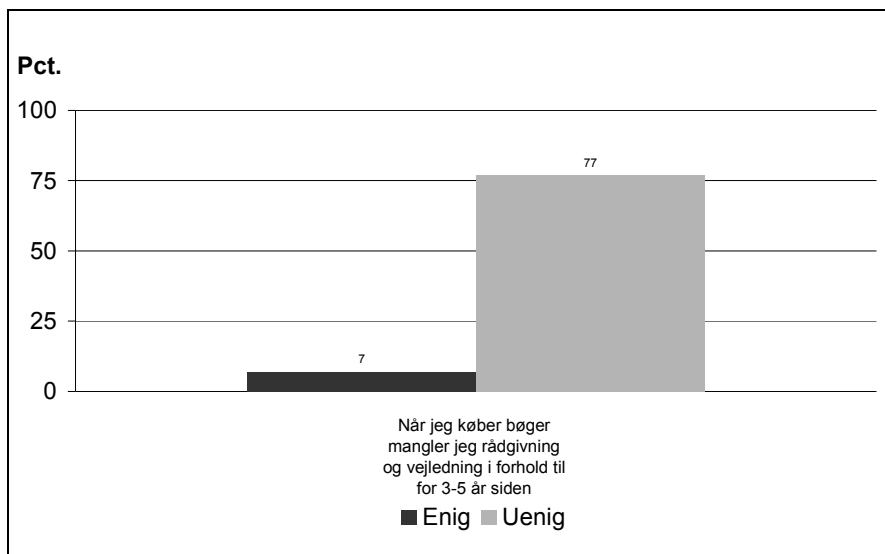
Forbrugerne opfatter ikke serviceniveauet i butikkerne, som faldet de seneste 3-5 år. 77 pct. er uenige eller helt uenige i, at servicen er faldet i dag i forhold til 3-5 år siden, jf. figur 4.10.

Om en forbruger kan få den ønskede bog med det samme afhænger af udbuddet i butikken. Det afhænger også af adgangen til salgskanalerne, hvor bogen sælges. Konkurrencestyrelsens undersøgelser indikerer, at udbuddet af bøger er blevet forbedret de seneste 3-5 år, jf. afsnit om udbud ovenfor.

<sup>60</sup> Jf. Styrelsen for bibliotek og medier: Rapport fra bogudvalget 2007-2008, s. 6-7.



**Figur 4.10: Forbrugernes oplevelser af forandringer i kvaliteten de seneste 3-5 år**

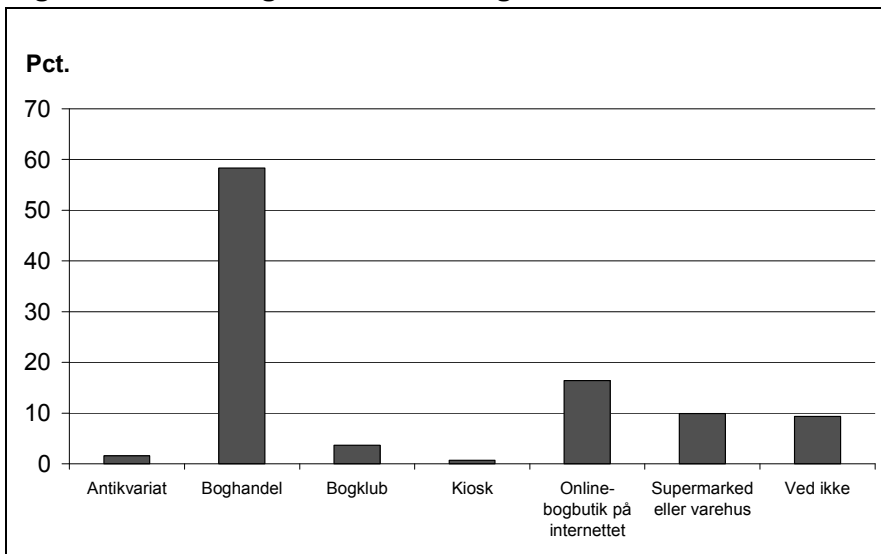


Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelser.

Samtidig viser Konkurrencestyrelsens undersøgelser, at tilgangen af flere og nye typer af salgskanaler har forbedret adgangen til bøger. Forbrugerne har forskellige præferencer for, hvad der er vigtigt, når de køber bøger. Liberaliseringen har muliggjort flere salgskanaler med forskellige karakteristika, som hver især appellerer til bestemte forbrugere og er tilpasset forbrugernes ønsker. Boghandlen er i dag stadig langt de fleste forbrugeres favoritsalgskanal, jf. figur 4.11. Således vurderer næsten 60 pct., at boghandlen er deres favoritsalgskanal, som bedst opfylder de ønsker, de lægger vægt på.

De forbrugere, der har boghandlen som favoritsalgskanal, lægger forholdsvis stor vægt på kvaliteten ved bogkøbet; vejledningen og rådgivning, oplevelsen i butikken og at få bogen med det samme.

**Figur 4.11: Forbrugernes favoritsalgskanal**



*Ann.: Spørgsmål 6: "I forhold til det du generelt lægger vægt på, hvilket sted er så bedst for dig, når du køber bøger?" Spørgsmålet er stillet efter en række indledende spørgsmål om, hvad respondenterne generelt lægger vægt på, når de køber bøger, fx rådgivning, pris, udbud af bøger m.v.*

*Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelser.*

De forbrugere, der har supermarkedet som favoritkanal, tillægger prisen forholdsvis stor betydning, og at indkøbsstedet ligger tæt på bopæl, arbejdssted, eller der hvor de ellers køber ind. De lægger mindre vægt på vejledning og rådgivning. De forbrugere, der har online-bogbutikker som favoritsalgskanal, tillægger prisen og det at få bogen leveret til døren, forholdsvis stor betydning.

De nye typer af salgskanaler betyder, at forbrugerne i højere grad kan vælge at købe bøger de steder, som matcher deres ønsker bedst. Samtidig viser Konkurrencestyrelsens undersøgelser, at den enkelte forbrugers valg af favoritsalgskanal også harmonerer med det, forbrugerne lægger vægt på.

Samlet er det Konkurrencestyrelsens vurdering, at der er tegn på en øget kvalitet i købsoplevelsen siden 2001. Der udgives flere bøger, udbuddet er steget, og adgangen til at købe bøger er forbedret.

## 4.7 VIRKNING PÅ FORBRUGERNE

Gennemgangen ovenfor viser, at de kulturpolitiske hensyn målt som adgang til bøger, variation i titeludbuddet, pris og kvalitet i købsoplevelsen i mindst ligeså høj grad – og måske endda i endnu højere grad – er blevet tilgodeset i det liberaliserede marked, end tilfældet var før liberaliseringen. Det har haft en virkning på forbrugerne. Flere forbrugere køber bøger, og flere forbrugere køber flere bøger.

Ifølge Konkurrencestyrelsens undersøgelser har 88 pct. af forbrugerne købt en bog inden for det seneste år. Det er væsentligt flere end hidtidige undersøgelser, som har vist en andel på omkring 60-70 pct.<sup>61</sup>

Der er kommet flere nye bogkøbere til i forhold til for 3-5 år siden. Ifølge Konkurrencestyrelsens undersøgelser udgør tilgangen af helt nye bogkøbere, som aldrig købte bøger for 3-5 år siden, ca. 6 pct. af befolkningen. Modsat er 2 pct. holdt helt op med at købe bøger. Samlet er der således i netto kommet 4 pct. nye bogkøbere til, jf. boks 4.5.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> *Catinet-IFKA laver en rapport om danskernes bogkøb for Boghandlerforeningen (tidligere i samarbejde med Forlæggerforeningen) som led i deres kvartalsvise Monitoranalyse. Respondenterne stilles indgangsspørgsmålet "Har du købt én eller flere bøger inden for de seneste tre eller 12 måneder?". Hvis respondenterne har svaret købt en bog inden for de seneste 12 måneder stilles tre spørgsmål. Derefter stilles fire spørgsmål til alle respondenterne, uanset om de har købt en bog eller ej. Konkurrencestyrelsens kvalitative forundersøgelse af spørgsmålene viste, at respondenterne glemte adskillige bogkøb, når de alene blev spurgt om hvor mange bøger de havde købt det seneste år. Derimod huskede de langt flere bogkøb, når de blev spurgt om hvor mange bøger de havde købt i hver enkelt salgskanal (boghandel, supermarked m.v.) – og efterfølgende modtog kontrolspørgsmålet "Det vil sige at du i de sidste 12 måneder i alt har købt?: antal".*

<sup>62</sup> *Ifølge Catinet-IFKA's konjunkturanalyse har andelen af bogkøbere været høj i perioden 2005-2008 i forhold til 2001. Ifølge undersøgelsen har der dog været en tendens til, at andelen af bogkøbere har været faldende fra 2006 til 2009. I konjunkturanalysen bliver respondenterne spurgt, om de har købt en bog inden for de sidste tre måneder. I konjunkturanalysen svarer respondenterne på flere hundrede spørgsmål inden for en palet af varer og tjenester, hvoraf to af dem handler om bøger. Dette kan være en forklaring på forskellen i resultaterne.*

## Boks 4.5: Den nye bogkøber

Konkurrencestyrelsens undersøgelser indikerer, at 7 pct. af bogkøberne i dag er nye bogkøbere i forhold til for 3-5 år siden. Det svarer til 6 pct. af befolkningen. Modsat har der været afgang på 2 pct. af befolkningen. Det giver en nettotilgang af nye bogkøbere på 4 pct. af befolkningen.

De nye bogkøbere er kendetegnet ved at ligge i en lavere indkomstgruppe og have en kortere uddannelse. Således har 51 pct. af de nye bogkøbere ingen erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse, mens det er tilfældet for 17 pct. af befolkningen. Dertil kommer, at ud af dem, som har oplyst deres husstandsindkomst, så har 43 pct. en indkomst mindre end 300.000 kr. og 74 pct. en indkomst mindre end 500.000 kr.

Til sammenligning har godt halvdelen af befolkningen en husstandsindkomst mindre end 500.000 kr.

De nye bogkøbere fordeler sig jævnt i forhold til befolkningen, hvad angår alder og geografi.

De nye bogkøbere har oplyst, som årsag til at de køber bøger, at de har mere tid til at læse bøger (33 pct.), priserne er faldet (15 pct.), og nu skal de ikke nødvendigvis opsøge en boghandler for at købe bøger (11 pct.).

*Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelser.*

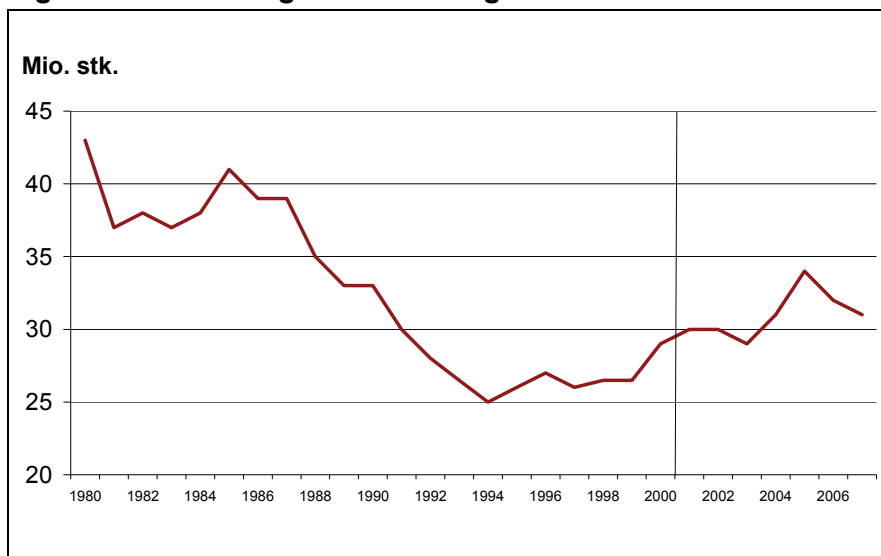
Forbrugerne køber også flere bøger i dag end for 3-5 år siden. Næsten 34 pct. af de adspurgte i Konkurrencestyrelsens undersøgelser køber flere eller mange flere bøger end for 3-5 år siden. 22 pct. køber færre eller mange færre. Forbrugerundersøgelsens resultater understøttes tillige af en undersøgelse som TNS Gallup har foretaget for Berlingske Tidende. Den viser, at 26 pct. har købt flere bøger i 2009 i forhold til 2008, og at 29 pct. læser flere bøger end for 5 år siden.<sup>63</sup>

Det samlede styksalg af bøger viser også en stigende tendens fra 2001 til 2007, jf. figur 4.12. Tendensen følger en udvikling, som allerede begyndte omkring 1994. Ifølge kilder i branchen var 1994 vendepunktet efter et vigende salg af bøger siden 1980. En stor del af det vigende salg skyldes et fald i salget af kiosklitteratur. Kiosklitteratur var i 1960-70'erne populær læsning for en række forbrugere. Salget af kiosklitteratur blev dog kraftigt reduceret i løbet af 1980'erne og er i dag næsten forsvundet som genre. Tendensen understøttes af Bogbarometeret, som viser en tendens til stigende salg frem til 2007. Ifølge Bogbarometeret er salget fra 2007 til 2009 faldet væsentligt.

---

<sup>63</sup> Jf. Berlingske Tidende, Magasin Lørdag 4. sektion 20. marts 2010, s. 6-9.

**Figur 4.12: Totalsalg af danske bøger fra 1980 til 2007**



Kilde: Forlagsstatistikken.

Ifølge kilder i bogbranchen var 2005 et exceptionelt godt salgssår, fordi der bl.a. blev udgivet flere bestsellere end normalt. Faldet i styksalg efter 2005 kan således skyldes en normalisering af salget.

Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser en positiv sammenhæng mellem husstandsindkomst og køb af bøger. 82 pct. af forbrugerne med en husstandsindkomst under 300.000 kr. købte mindst én bog de sidste 12 måneder, mens det gælder for 88 pct. og 89 pct. for indkomstgrupperne 300.000 kr. til 499.999 kr. og over 500.000 kr. Resultatet understøttes af Catinét-IFKA's konjunkturdata, som viser samme tendens til, at den laveste indkomstgruppe køber væsentligt færre bøger end de andre indkomstgrupper.<sup>64</sup>

Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser, at der er kommet nye bogkøbere til. De nye bogkøbere er kendetegnet ved at ligge i en lavere indkomstgruppe og have en kortere uddannelse, jf. boks 4.4. Der er således tegn på, at indkomst- og uddannelsesafhængigheden er faldet, så befolkningen med en lavere husstandsindkomst eller uddannelsesniveau, som tidligere har været kendetegnet ved ikke at købe så mange bøger, er begyndt at nærme sig de andre befolkningsgrupper. De

<sup>64</sup> Det skal bemærkes, at Catinét-IFKA's analyse er lavet på baggrund af et spørgsmål om et bogkøb inden for de sidste tre måneder. Mens lidt over 20 pct. af gruppen med en husstandsindkomst under 299.999 kr. køber bøger, så er det 38 pct. for gruppen med en indkomst 300.000-499.999 kr. og 45 pct. for gruppen med en indkomst over 500.000 kr.

nye bogkøbere har oplyst, jf. boks 4.5, som årsag til at de køber bøger, at de har mere tid til at læse bøger, priserne er faldet, og nu skal de ikke nødvendigvis op-søge en boghandler for at købe bøger.

Ifølge Konkurrencestyrelsens forbrugerundersøgelser mener 10 pct. af de forbrugere, som køber *flere* bøger end for 3-5 år siden, at én af forklaringerne er, at de nu ikke nødvendigvis skal opsøge en boghandler for at købe bøger, mens 6 pct. er enige i, at én af forklaringerne er, at det er nemmere at finde bøger, der hvor de normalt køber ind. Modsat har 5 pct. af dem, der køber *færre* bøger end for 3-5 år siden angivet, at det er sværere ved at finde frem til bøger dér, hvor de normalt handler, mens 1 pct. mener, at én af forklaringerne er, at deres foretrukne boghandler er lukket.

Alt i alt er der således tegn på, at liberaliseringen har fået flere forbrugere til at købe bøger og flere forbrugere til at købe flere bøger. De nye forbrugere er overrepræsenteret med en husstandsindkomst under 300.000 kr. og en kort uddannelse. Der er således tegn på, at bogen er blevet spredt, så befolkningsgrupper, som ikke tidligere købte bøger, er begyndt at købe bøger.

## 4.8 ET NYT BOGMARKED

Bogmarkedet har gennemgået store forandringer siden 2001. Især er der udviklet nogle nye salgskanaler, der hver især appellerer til forskellige forbrugere.

Udviklingen kan bl.a. tilskrives liberaliseringen i 2001 og den teknologiske udvikling på markedet.

Da den gensidige eksklusivitet mellem boghandlere og forlag blev ophævet i 2001 gav det mulighed for, at andre typer af virksomheder kunne etablere sig på markedet. Ifølge flere i branchen har særligt supermarkederne været med til at lægge et nedadgående pres på prisen, fordi supermarkederne har lavere omkostninger ved at sælge bøger.<sup>65</sup> Det nedadgående prispres forstærkes af internetbutikkerne.<sup>66</sup> Det har fået boghandlerne til at presse forlagene for lavere priser, som igen har presset bogtrykkerne for lavere priser. Liberaliseringen har sammen med den generelle teknologiske udvikling med billigere produktionsomkostninger

---

<sup>65</sup> Et britisk studie af produktivitetsudviklingen på bogmarkedet viser, at supermarkederne kan have en produktivitet, der er op til tre gange højere end boghandlerne, OFT981, s. 63-64.

<sup>66</sup> Et britisk studie af produktivitetsudviklingen på bogmarkedet viser, at internetboghandlen Amazon i 2005 havde en produktivitet fire gange højere end boghandlerkæden Waterstones og seks gange højere end boghandlerkæden Ottakar's, OFT981, s. 64-66.

skabt en mere effektiv produktion.<sup>67</sup> Det kan være årsagen til, at de kulturpolitiske hensyn er bedre opfyldt i dag i forhold til 2001.

Bogmarkedet har vist sig at fungere som et normalt marked.<sup>68</sup> Der er tegn på, at det åbne og liberaliserede bogmarked er mere effektivt end det gennemregulerede marked, hvor de økonomiske mekanismer sættes ud af spil. Samtidig formår markedet at tilpasse sig efter forbrugernes efterspørgsel. Det var også baggrunden for at gennemføre liberaliseringen.

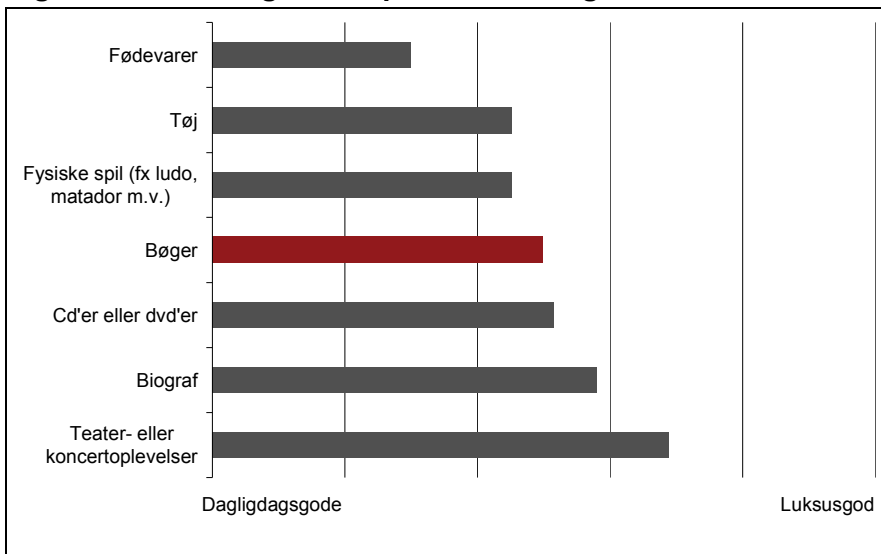
At markedet har udviklet sig, som det har gjort, understøttes af forbrugernes holdning til bogen som en vare og af deres købsadfærd. Bogen har historisk været behandlet som et særligt kulturelt gode. Forbrugerne er af den holdning, at den er et almindeligt gode på linie med tøj, cd'er og dvd-film og anden underholdning, jf. figur 4.13. Det viser sig også ved, at bogen ofte er en impulsvarer. Ifølge Konkurrencestyrelsens undersøgelser var det sidste bogkøb for 37 pct. af forbrugerne impulsivt. I supermarkederne var 75 pct. af bogkøbene impulsive.

---

<sup>67</sup> Et studie af produktivitetsudviklingen på det britiske bogmarked viser, at forlagenes produktivitet steg væsentligt i perioden efter liberaliseringen af bogmarkedet i midten af 1990'erne, jf. OFT981, s. 71-75.

<sup>68</sup> Bogmarkedet består af en traditionel værdikæde med produktion (forfattere), grossist (forlag), distribution (transportører), detail (boghandlere, supermarkeder, kiosker, internet m.v.) og forbrugere. Samtidig kan bogen opfattes som et almindeligt privat gode.

**Figur 4.13: Forbrugernes opfattelse af bogen som vare**



*Ann.: Spørgsmål 7: "Jeg vil nu bede dig om at placere en række forskellige varegrupper på en skala fra 1 til 10, hvor 1 er varer, du opfatter som dagligdagsgoder, og 10 er varer, du opfatter som luksusgoder. Skalaen der i mellem kan du benytte afhængig af din opfattelse af varegruppens placering."*

*Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelser.*

Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser også, at forbrugerne er forskellige. De har forskellige opfattelser af bogen som vare. De har forskellige ønsker for adgangen til bøger, udbuddet af bøger i butikken, prisen og kvaliteten. Tilgangen af nye virksomheder på markedet har været med til at sikre, at flere er begyndt at købe bøger, og flere køber flere bøger. De forskellige typer af salgskanaler appellerer til forskellige forbrugertyper. Fx lægger forbrugere med boghandleren som favoritsalgskanal mest vægt på kvaliteten ved bogkøbet (vejledningen, få bogen med det samme). Forbrugere, der har supermarkeder som favoritsalgskanal, lægger størst vægt på prisen og adgangen til bogen, og mindst vægt på rådgivning og vejledning.

Liberaliseringen af bogmarkedet vurderes derfor at have været en gevinst for forbrugerne, idet de har fået lettere adgang til bøger, præsenteres for et større udbud af bøger, der er indikationer på et fald i den relative bogpris, og der er indikationer på en øget kvalitet i købsoplevelsen.



## **Konkurrenceredegørelse 2010**

Gode vilkår for konkurrencen er vigtigt for at skabe vækst i samfundet. Virksomhederne udvikler bedre og billigere produkter, og forbrugerne oplever lavere priser og større udbud. Det øger velstanden.

Konkurrenceredegørelse 2010 forsøger at give et overblik over konkurrencesituationen i Danmark. Der ses særskilt på konkurrencen i den offentlige sektor og på liberaliseringen af bogmarkedet.

### **Konkurrencestyrelsen**

Nyropsgade 30

1780 København V

Tlf.: 72 26 80 00

Fax: 33 32 61 44

e-mail: [ks@ks.dk](mailto:ks@ks.dk)

[www.ks.dk](http://www.ks.dk)

Økonomi- og

Erhvervsministeriet