

# Konkurrence- redegørelse 2002



# Konkurrenceredegørelse 2002

Maj 2002

Oplag 1.000

Pris: Kr. 200,00 inkl. moms

Sælges hos IT- & Telestyrelsen

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

On-Line ISBN 87-7029262-0

ISBN 87-7029-260-4

On-Line ISSN 1399-2120

ISSN 1398-0076

Layout og grafisk produktion  
Schultz Grafisk A/S

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

- Kapitel 2: Ida Pico Nielsen, Helene Waagstein
- Kapitel 3: Klaus Larsen, Susan Metzsch
- Kapitel 4: Helle Lange, Marianne Skoven
- Kapitel 5: Lone Brommeland, Lisbeth Spenner
- Kapitel 6: Jens Carstensen, Benedikte Havskov
- Kapitel 7: Jens Carstensen, Henrik Olesen, Maria Scheel
- Kapitel 8: Torben Thorø
- Kapitel 9: Claus Erik Christensen, Mette Gørtz,  
Christian Jervelund
- Kapitel 10: Søren Bo Rasmussen
- Kapitel 11: Jytte Boesgaard, Pernille Hollerup
- Kapitel 12: Susanne Hansen, Otto Skrubbeltrang
- Kapitel 13: Dora Bentsen
- Kapitel 14: Morten Qvist Fog

# Forord

Denne konkurrenceredegørelse er den femte, som Konkurrencestyrelsen sender på gaden. Traditionen tro har vi forsøgt at dække forskellige emner af både konkret og praktisk og af teoretisk karakter.

Redegørelsen laves for at pege på forhold i lovgivningen eller i sædvaner og traditioner i forskellige brancher, som – tilsigtet eller utilsigtet – begrænser konkurrencen til skade for forbrugerne og samfundet.

Formålet med redegørelsens første del er endvidere at give stof til debatten og at give alle mulighed for indblik i styrelsens arbejde.

Redegørelsens anden del skal tjene som et forhåbentlig nyttigt opslagsværk over årets afgørelser. Denne del kan med fordel bruges sammen med vores hjemmeside – [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

God læselyst!

Finn Lauritzen

# Indhold

## Kapitel 1

### Konkurrenceforholdene

1.1	Status .....	11
1.2	Internationalt samarbejde .....	13
1.3	Konkurrencesagerne i 2001 .....	14
1.4	Retshåndhævelse .....	16
1.5	Konkurrenceregulering .....	17
1.6	Offentlig regulering .....	19
1.7	Temaerne i Konkurrenceredegørelse 2002 .....	20

## Kapitel 2

### Konkurrenceintensiteten i dansk økonomi

2.1	Resumé og konklusioner .....	25
2.2	Konkurrence og velstand .....	27
2.3	Koncentration .....	30
2.4	Adgangsbarrierer .....	35
2.5	Mobilitet .....	39
2.6	Indtjening .....	42
2.7	Lønpræmier .....	45
2.8	Priser .....	47
2.9	Regulering .....	54
2.10	Konkurrencesituationen i de konkurrencesvage brancher .....	56

## Kapitel 3

### Konkurrenceforholdene i den finansielle sektor

3.1	Resumé og konklusioner .....	63
3.2	Generelt om den finansielle sektor .....	66
3.3	Pengeinstitutter .....	68
3.4	Realkreditsektoren .....	81
3.5	Værdipapirhandel .....	83
3.6	Skadesforsikringssektoren .....	86

## Kapitel 4

### Luftfart

4.1	Resumé og konklusioner .....	95
4.2	Luftfarten i Danmark, Europa og verden .....	97
4.3	Naturlige barrierer for en bedre konkurrence .....	106
4.4	Brancheskabte barrierer for en bedre konkurrence .....	107
4.5	Myndighedsskabte barrierer .....	113
4.6	Prisdiskriminering inden for flyindustrien .....	116
4.7	Analysér af konkurrencens betydning i flybranchen .....	119

## Kapitel 5

### TV

5.1	Resumé og konklusioner .....	127
5.2	Markeder .....	130
5.3	Priser i Danmark og andre lande .....	132
5.4	Love og regler på kabel- og satellittv-området .....	139
5.5	Konvergensens betydning .....	142
5.6	Anbefalinger til mere konkurrence .....	148

## Kapitel 6

### Forhandlerstyring i detailledet

6.1	Resumé og konklusioner .....	157
6.2	Hvordan sker styringen? .....	159
6.3	Omfanget af forhandlerstyring .....	164
6.4	Samfundsmæssige fordele og ulemper ved selektivt salg .....	170
6.5	Hvad koster det for brugerne? .....	176
6.6	Mulige konkurrencetiltag .....	178

## Kapitel 7

### E-handel og ny økonomi

7.1	Resumé og konklusioner .....	183
7.2	E-handel i Danmark .....	186
7.3	Konkurrence, e-handel og priser .....	194
7.4	Virksomhedsstrategier og konkurrenceproblemer ved e-handel .....	203
7.5	Konkurrencefordele ved markedspladser .....	209
7.6	Offentlige initiativer, der kan fremme e-handel .....	211

## Kapitel 8

### Offentlig ejendom under hammeren

8.1	Resumé og konklusioner .....	219
8.2	Beslutning med konsekvenser .....	220
8.3	De europæiske 3G-auktioner .....	224
8.4	Auktionsmodellens fordele og ulemper .....	229
8.5	Tre myter om auktioner .....	239
8.6	Fremtidige auktionsområder i den offentlige sektor .....	245

## Kapitel 9

### Statsstøtte – God eller dårlig erhvervspolitik

9.1	Resumé og konklusioner .....	261
9.2	Statsstøtte – omfang .....	264
9.3	Hvorfor statsstøtte – formål .....	266
9.4	Statsstøtte til industrien i EU-landene .....	269
9.5	Økonomiske virkninger af statsstøtte .....	272
9.6	Økonomiske analyser af statsstøtte .....	275
9.7	Øget åbenhed og gennemsigtighed .....	289

## Kapitel 10

### Konkurrenceloven i 2001

10.1	Indledning .....	295
10.2	Offentligt reguleret virksomhed (§ 2) .....	296
10.3	Konkurrencebegrænsende aftaler (§ 6-10) .....	297
10.4	Misbrug af dominerende stilling (§ 11) .....	302
10.5	Afgørelser der både vedrører konkurrencebegrænsende aftaler (§ 6-10) og misbrug af dominerende stilling (§ 11) .....	303
10.6	Offentlig støtte til erhvervsvirksomhed (§ 11a) .....	304
10.7	Fusionskontrol (§ 12) .....	304
10.8	Øvrige afgørelser m.v. efter konkurrenceloven .....	306
10.9	Oversigt over afgørelser afgjort af styrelse og råd i 2001 .....	306
10.10	Udgivelser i 2001 fra Konkurrencestyrelsen om konkurrenceforhold .....	330

## Kapitel 11

### EU-konkurrencereglerne i 2001

11.1	Indledning .....	333
11.2	Konkurrencesager .....	334
11.3	Beslutninger om forbud uden bøder .....	335
11.4	Beslutninger om forbud med bøder .....	336
11.5	Beslutninger om fritagelse eller negativattest .....	346
11.6	Andre principielle sager .....	350
11.7	Fusioner .....	353
11.8	Retten og Domstolen .....	364
11.9	Nye retsakter på konkurrenceområdet .....	368
11.10	Internationalt samarbejde .....	371
11.11	Det nordiske samarbejde .....	373

## Kapitel 12

### Konkurrence i energisektoren

12.1	Indledning .....	377
12.2	Elektricitet .....	377
12.3	Naturgas .....	381
12.4	Fjernvarme .....	383
12.5	Olie og benzin .....	384
12.6	Energitilsynet .....	384
12.7	Internationalt arbejde .....	385
12.8	Samtlige sager behandlet af Energitilsynet i 2001 .....	386

## Kapitel 13

### Offentlige udbud i 2001

13.1	Indledning .....	389
13.2	Nyt fra EU .....	390
13.3	Ny tilbudslov om indhentning af tilbud på bygge- og anlægsarbejder .....	392
13.4	Vejledning og sagsbehandling .....	393
13.5	Kendelser og domme .....	394



## Kapitel 14

### Statsstøttere reglerne i 2001

14.1	Indledning .....	405
14.2	Statsstøtteniveauet i EU .....	406
14.3	Nye regler m.v. i 2001 .....	407
14.4	Kommissionens statsstøttere register 2001 .....	411
14.5	Væsentlige EU-domme .....	413





# Konkurrenceforholdene

## 1.1 STATUS

---

I 2001 blev nogle vigtige milepæle på konkurrenceområdet passeret. Konkurrencestyrelsen færdiggjorde de mere end 1000 såkaldte pukkelsager. Puklen bestod af de aftaler, som virksomhederne anmeldte i 1998 efter overgangen fra kontrol- til forbudsprincippet. Styrelsen satte dengang som mål at behandle aftalerne inden udgangen af 2001, hvilket altså lykkedes.

En anden milepæl var de første konkurrencebøder. I elkartelkomplekset nåede de første ikke-bagatelagte bødesager nogensinde til domstolene, som sagde ja til bødekravene. Herefter har andre selskaber valgt bødevedtagelser, så sagerne ikke skal for retten. Kort ind i 2002 blev der endvidere givet bøder i sager om bindende videresalgspriser.

En tredje milepæl var indgåelsen af en aftale med Norge og Island om udveksling af oplysninger. Det styrker mulighederne for at bekæmpe karteller og andre ulovlige aftaler.

I 2001 fik SAS-Mærsk-sagen betydelig omtale, og den var desværre ikke enestående. Selv om Danmark kun udgør ca. 1,5 pct. af EU's befolkning, har danske virksomheder i de sidste år stået for 10 pct. af de bøder, EU har givet i konkurrencesager. Det har rejst spørgsmålet, om danske virksomheder tager mere afslappet på konkurrencereglerne end virksomhederne i andre lande.

En mulig grund til den høje andel er, at konkurrencelovgivningen blev strammet senere i Danmark end i mange andre lande. Virksomhederne i andre lande har derfor haft bedre tid til at vænne sig til at tage konkurrencereglerne alvorligt. Og da EU har hævet bødeniveauet de sidste år, har „lovefterslæbet“ kostet danske virksomheder dyrt.

En anden grund kan være, at danske virksomheder i højere grad end i andre lande netværker – hvad enten det er uformelt eller i brancheorganisationer, som Danmark er rig på.

Der er ikke tegn på, at den offentlige sektor er meget bedre. Ved internationale sammenligninger af udliciteringer ligger Danmark fx under gennemsnittet.

Under alle omstændigheder er det et centralt spørgsmål, hvornår strammingerne af konkurrenceloven i Danmark slår igennem på antallet af EU-sager og på de økonomiske indikatorer for, hvor skarp konkurrencen er.

Desværre tyder analyserne på, at konkurrenceintensiteten i Danmark stadig ikke er helt så høj som i resten af Europa. Forbrugerpriserne, rensset for afgifter, er fortsat lidt højere end andre steder.

Hertil kan man selvfølgelig indvende, at høje priser ikke nødvendigvis er et problem. Hvis de afspejler, at danske forbrugere fx får ekstra kvalitet, er der ingen grund til bekymring. I et moderne velfærdssamfund bør konkurrence nemlig i højere grad dreje sig om kvalitet, herunder indhold, holdbarhed, bæredygtighed, sundhed osv., end om lave priser. Men selv om kvalitet er svært at måle, er der desværre intet, der tyder på, at kvaliteten af danske fødevarer, forbrugsartikler, langvarige forbrugsgoder eller tjenesteydelser er højere end i vores nabolande, og at det skulle forklare prisforskellen.

Konkurrencen er derfor ikke skarp nok, og spørgsmålet er hvorfor. I debatten er der uenighed om, hvorvidt grunden er virksomhedernes adfærd, efterslæb efter en slap konkurrencelov, offentlig regulering, høje produktionsomkostninger eller det forhold, at Danmark er en relativt lille økonomi.

Formentlig skyldes den utilstrækkelige konkurrence en kombination af alle disse forhold – hvoraf nogle er lettere at ændre end andre. Mange vil pege på Danmarks størrelse som det forhold, der er sværest at ændre. Men på de områder, hvor barrierer, der gør det danske område til et afgrænset marked, fjernes, vil Danmark ikke mere være en lille økonomi, men en integreret del af det indre marked. Barriererne er både offentlig regulering, der stiller særlige danske krav til produkter, markedsføring, standarder el. lign. – og forbrugere, der har særlig smag for danske produkter, fx på fødevarerområdet.

Konkurrencepolitik må derfor både dreje sig om at administrere konkurrenceloven og om at gøre opmærksom på markedsbarrierer, hvad enten disse er skabt af markedsføring eller af offentlig regulering.

Et vigtigt led i regeringens økonomiske politik er at fremme væksten. Det skal ske ved at fjerne hindringer og forbedre incitamenter på økonomiens udbuds-side for opsparinger, uddannelse og tilgang af arbejdskraft. Konkurrencepolitikken kan her spille en vigtig rolle. Erfaringerne viser, at god konkurrence hænger tæt sammen med mobilitet, dvs. at virksomheder vinder markedsandele fra hinanden. Og mobilitet mellem virksomheder og mellem erhverv står for en stor del af produktivitetsstigningerne i samfundet. En skærpet konkurrence, der fjerner merpriserne på danske forbrugsvarer, vil derfor også øge produktiviteten og dermed væksten og velstanden.

## 1.2 INTERNATIONALT SAMARBEJDE

---

Danmark indgik 1. april 2001 en aftale med Norge og Island om udveksling af fortrolige oplysninger i konkurrencesager. Aftalen har med succes været anvendt i et tilfælde, hvor oplysninger fra Norge ledte til en kontrolundersøgelse i radio- og tv-branchen. Undersøgelsen ledte til bødekraft mod flere af de involverede selskaber.

Den svenske konkurrencemyndighed venter i løbet af 2002 at få mulighed for at tiltræde aftalen. Det vil have stor betydning.

Når det er vigtigt for myndighederne at kunne udveksle oplysninger, skyldes det bl.a., at også virksomhederne samarbejder over landegrænserne. Og når der ikke er tale om nordiske eller internationale karteller, viser erfaringerne, at der alligevel tit er et sammenfald mellem hvor, dvs. i hvilke sektorer, der er ulovlige aftaler i de enkelte lande. Det vil derfor kunne fremme indsatsen mod karteller, hvis myndighederne i de enkelte lande kan lave kontrolundersøgelser i samme branche samtidigt. Dette har ganske vist i princippet altid været muligt, men der har ikke været sikkerhed for, at oplysninger bagefter har kunnet udveksles og blive brugt i retssager, og så har nytten været begrænset.

Det vil også have central betydning, hvordan samarbejdet i EU udvikler sig. Igennem 2001 fortsatte forhandlingerne om en revision af den såkaldte forordning 17 fra 1962. Den indeholder reglerne for behandlingen af konkurrencesager i EU. Udgangspunktet for forhandlingerne er et forslag fra EU, der bl.a. betyder, at virksomhederne ikke mere kan og skal anmelde konkurrencebegrænsende aftaler.

Der er især uenighed på fire områder. For det første ønsker Kommissionen, at alle lande skal følge konkurrencereglerne i EU-traktaten fremfor deres egen lovgivning i alle sager, hvor aftaler har virkninger for virksomheder eller forbrugere i andre lande. Det er ikke noget problem for Danmark, hvor vores egen lov i forvejen er en kopi af EU-reglerne. Men i Tyskland og Frankrig er der forskel. De nationale lovgivninger er dér fx skarpere end EU-reglerne i reguleringen af aftaler mellem virksomheder, der tilsammen har en stor markedsandel, men ikke er dominerende. Endvidere er der en skarpere praksis mod prisdiskriminering. Til gengæld er der områder, der er undtaget fra de nationale regler – fx er sportsområdet undtaget i Tyskland.

For det andet er der uenighed om fordelingen af kompetence mellem Kommissionen og medlemslandene ved udformningen af gruppefritagelser, hvor en gruppe af aftaler, fx i et bestemt erhverv, får en generel fritagelse for konkurrencereglerne. Sådanne fritagelser kan være politisk begrundede. De kan også have en mere praktisk betydning ved at tage typer af aftaler, der alli-

gevel ville få en individuel fritagelse, ud af systemet. Derved sparer både virksomhederne og myndighederne administrative ressourcer.

For det tredje er det uklart, i hvilket omfang, der vil være tale om en reel decentralisering, sådan som Kommissionen fra starten af tilkendegav. Nogle lande ønsker regler for, hvornår Kommissionen skal overdrage sagerne, mens Kommissionen ønsker handlefrihed og derfor ingen regler for dette.

Endelig er der uenighed mellem myndighederne og erhvervsorganisationerne i mange lande om virksomhedernes retssikkerhed, når de ikke mere kan og skal anmelde grænseoverskridende aftaler. Virksomhederne må selv søge juridisk bistand og vurdere, om de aftaler, de indgår, er lovlige. Men virksomhederne har ingen garanti mod bøder i de tilfælde, hvor det efterfølgende viser sig, at der er vurderet forkert.

Det er imidlertid i alles interesse at få et kompromis om pakken. En administrativ reform er nemlig nødvendig for at sikre, at Kommissionen har kræfter til at håndtere de store sager, herunder internationale karteller. Og en reform er nødvendig for at undgå „forstoppelse“, når EU i de kommende år udvides med op til 10 nye medlemslande.

Danmark vil derfor arbejde for en løsning under det danske EU-formandskab i 2. halvår 2002.

Også globalt udbygger konkurrencemyndighederne deres samarbejde. EU har således samarbejdsaftaler med USA, Japan og andre større lande. Endvidere øger EU-landene, USA og Canada erfaringsudvekslingen med tredjelande. Målet er at fjerne barrierer for en stigende verdenshandel – og måske også begrænse globale konkurrencebegrænsninger til skade for fattige lande. Mest udviklet er samarbejdet i OECD-regi, hvor de fleste østeuropæiske lande allerede deltager, og en række nye lande i Asien, Afrika og Sydamerika er på vej ind.

## 1.3 KONKURRENCESAGERNE I 2001

---

2001 var et travlt år. Ud over de nye sager, der kom til, færdiggjorde styrelsen behandlingen af puklen af anmeldelser fra 1998, da kontrolprincippet blev ændret til et forbudsprincip. Alle konkurrencebegrænsende aftaler skulle anmeldes inden den 30. juni 1998.

Styrelsen modtog over 1000 anmeldelser – en god del heraf i dagene op til den 30. juni. Det blev sat som et mål, at aftalerne skulle behandles i løbet af 3 1/2 år, hvilket ville være lidt hurtigere end i Sverige, hvor den tilsvarende behand-

ling tog 4 år. I det første år blev en række sager med præcedensskabende virkning behandlet, og efterhånden har det været muligt at behandle sagerne hurtigere.

Sagerne har vedrørt alle sektorer. I forhold til den andel, sektorerne udgør af økonomien, var de to mest overrepræsenterede erhverv energisektoren og den finansielle sektor.

Nu, hvor der kan gøres status, er spørgsmålet, om gennemgangen har været umagen værd. Spørgsmålet er bl.a. relevant, fordi flere andre lande har valgt ikke at have et anmeldelsessystem, men at lade det være op til virksomhederne selv, om de ønsker myndighedernes godkendelse af en aftale.

Af de 1070 anmeldte aftaler er 58 pct. blevet godkendt uden ændringer. 26 pct. er godkendt på betingelse af, at aftalerne blev mindre konkurrencebegrænsende, og 16 pct. er forbudt – dvs. at parterne enten har måttet opgive aftalerne eller vende tilbage med en helt ny aftale.

Fordelingen viser, at gennemgangen har ledt til væsentlige ændringer af erhvervslivets aftalekultur. På sigt vil andelen af aftaler, der ikke lever op til konkurrencelovens krav, forhåbentlig falde, i takt med at kendskabet til praksis udbredes. En sådan proces kan dog tage en del år.

I EU, hvor anmeldelsessystemet har eksisteret siden starten af 1960'erne, er det kun en lille del af de anmeldte aftaler, som ændres, og det har taget mange år at nå dertil. Den usikkerhed, som nogle virksomheder er nervøse for ved en afskaffelse af anmeldelsesprincippet i EU, kunne tale for at bevare et nationalt anmeldelsessystem i Danmark i endnu nogle år.

Et nyt område for styrelsen har været fusionskontrollen, som startede 1. oktober 2000. Med den relativt høje tærskelværdi – 3,8 mia. kr. – forventede styrelsen kun ca. 10 sager om året. I praksis har tallet indtil nu været ca. 15 om året. Dagen efter fusionskontrollens ikrafttrædelse fusionerede Danske Bank med Real Danmark, hvilket er den hidtil største fusionssag. Den næststørste var DONG's overtagelse af Naturgas Sjælland.

I februar 2002 henviste Kommissionen fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg til behandling i Danmark. Det er kun sket godt 20 gange i hele EU siden 1990 og er udtryk for Kommissionens tillid til den danske fusionskontrol. Sagen endte med, at Konkurrencerådet godkendte fusionen – men på historisk hårde betingelser. Kravene var bl.a. bedre muligheder for såkaldte splitleverancer, frasalg af et større slagteri og en 10-årige forsyningspligt til forædlingsindustrien.



Meget tyder på, at tærskelværdien har et hensigtsmæssigt niveau. Ingen af de fusionssager i Danmark, som ikke er blevet anmeldt, fordi fusionsparternes samlede omsætning i Danmark var mindre end 3,8 mia. kr., ville have ledt til indgreb fra Konkurrencerådet.

Den danske konkurrencelov indeholder på fusionsområdet en særlig regel, man ikke har i andre lande, om at parterne kan få en forhåndsgodkendelse, der først offentliggøres senere på et aftalt tidspunkt. Denne bestemmelse kan i nogle forhandlingsforløb være hensigtsmæssig for parterne – og reglen bruges selvsagt kun i de tilfælde, hvor det er fuldkommen klart, at fusionen ikke påvirker konkurrencen. Foreløbig er dette sket 5 gange.

## 1.4 RETSHÅNDHÆVELSE

---

En særlig landvinding i 2001 var de første domme i konkurrencesager. Det var i elkartellet, hvor SØK (Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet, i daglig tale Bagmandspolitiet) i samarbejde med styrelsen havde udvalgt 4 prøvesager med virksomheder af forskellig størrelse. Til grund for bødepåstandene lå et notat, som var udarbejdet af SØK i samarbejde med styrelsen og rigsadvokaten. Det fastslår, at under 2000-loven vil bøderne for en meget alvorlig overtrædelse af loven, som karteller er, spænde fra under 100.000 kr. for de mindste virksomheder til godt 3 mio. kr. for de største.

Det er små beløb i sammenligning med de summer, som elkartellet har kostet kunderne og samfundet. Det er vanskeligt at vurdere skadevirkningerne, men det er styrelsens vurdering, at elkartellet har medført merpriser på elarbejde på i gennemsnit 20 pct. for koordineret licitationsarbejde og 10 pct. på øvrigt elarbejde, fordi der har været en vis „afsmitning“. I gennemsnit giver det en prisvirkning på 12 pct.

Det er imidlertid kun en meget lille del heraf, der er endt som en ekstra indtjening i virksomhederne – skønmæssigt næppe mere end 2-3 procentenheder ud af de 12. Andre beskedne ca. 2 procentenheder er brugt til højere lønninger, end branchen ellers ville have haft råd til. Og størstedelen, dvs. mindst 7 af de 12 procent, er „brugt til“ at have en lavere produktivitet, end branchen ellers ville have haft. Det er i den forbindelse slående, at byggeriet under et kun har haft meget små produktivitetsstigninger de sidste 30-40 år, hvor produktiviten i andre erhverv er steget betydeligt.

Der er samtidig tegn på, at elkartellet havde fungeret i en meget lang årrække. Det betyder, at den samlede omkostning for samfundet ved kartellets virksomhed formentlig løber op i knap 2 mia. kr. alene i 1998 og adskillige mia. kr. gennem årene. Merindtjeningen for de involverede selskaber har været

betragteligt mindre, men dog formentlig flere hundrede mio. kr. bare i 1998 og næppe mindre end 1 mia. kr. gennem alle årene. Til sammenligning vil den samlede bødesum formentlig udgøre ca. 50 mio. kr.

Det er på den baggrund, regeringen har fremsat forslag om at hæve bødeniveauet for overtrædelser af konkurrenceloven, jf. 1.5.

I øvrigt er det normalt, at den ekstra indtjening, karteldeltagere høster, er langt mindre end omkostningerne for samfundet. Det er ikke ualmindeligt, at deltagerne endda kører med underskud. Det skyldes, at merpriserne bl.a. betyder, at vanskelige beslutninger om at tilpasse kapaciteten i nedadgående retning udskydes.

Når man sammenligner håndhævelsen af konkurrencereglerne i Danmark med forholdene i andre lande, springer ikke blot det lave danske bødeniveau i øjnene. En anden forskel er, at den private håndhævelse er næsten fraværende i Danmark.

I mange lande er der en betydelig privat håndhævelse. Det kan ske i form af retssager, hvor en part gør gældende, at andre har overtrådt konkurrencereglerne, hvorved aftaler fx er ugyldige. Det kan også ske ved erstatningssøgsmål fra kartelofre.

Praksis for erstatninger har hidtil været meget begrænset. I de få tilfælde, hvor der er givet erstatning, er det sket udenretligt, dvs. ved forlig, og med små erstatningsbeløb.

I Konkurrencerådets sag mod TV2's misbrug af dominerende stilling var der en betydelig biintervention fra konkurrerende tv-stationer, hvilket er en undtagelse.

En effektiv håndhævelse af konkurrencereglerne kan bedst ske ved en kombination af offentlig og privat retshåndhævelse. Efter dansk tradition vil den offentlige håndhævelse nok altid være den vigtigste, men det vil være en fordel, hvis den private håndhævelse øges. Der er ingen hindringer i loven for dette.

## 1.5 KONKURRENCEREGULERING

---

Regeringen fremsatte i marts forslag om at stramme konkurrenceloven. Forslaget hæver niveauet for bøder til samme niveau som i en række andre EU-lande. I praksis ventes forslaget at medføre en klar forøgelse af bødeniveauet. Samtidig øges Konkurrencestyrelsens mulighed for at anbefale SØK og

domstolene at give rabat til virksomheder, der har samarbejdet med styrelsen om opklaringen. Hidtil har rabatten ikke kunnet overstige 20 pct., men lovforslaget lægger op til, at rabatten kan være større. Det vil gøre det mere tillokkende for karteldeltagere at samarbejde med styrelsen.

På det offentlige område medfører forslaget, at kommuner og amter ikke mere kan frifinde sig selv, når en kommune fx har vedtaget politiske beslutninger, som begrænser konkurrencen, og kommunen hævder, at det var nødvendigt for at leve op til anden lovgivning. For fremtiden kan en sådan vurdering, der medfører, at anden lovgivning sættes over konkurrenceloven, kun tages af den relevante minister, der er ansvarlig over for Folketinget. Statslige konkurrencebegrænsninger, som Konkurrencerådet sætter spørgsmålstegn ved, skal kunne begrundes af ressortministeren og økonomi- og erhvervsministeren i fællesskab.

For det tredje lukker forslaget nogle huller. Konkurrenceankenævnet har fortolket et svar fra den daværende erhvervsminister, afgivet under lovbehandlingen i 1998, på den måde, at konkurrencebegrænsninger, der er „lagt ind“ i et joint venture, ikke er omfattet af konkurrenceloven – uanset indholdet af konkurrencebegrænsningerne. Det har aldrig været meningen. Endvidere ændres bagatalreglerne, så også lokale prissamarbejder, der er mindre end 150 mio. kr., er omfattet af loven. Det er ikke til hinder for, at der kan gives dispensation, fx hvis det er hensigtsmæssigt for mindre virksomheder at lave et salgssamarbejde. Endelig får styrelsen mulighed for at medtage materiale, herunder computere, når styrelsen under en kontrolundersøgelse på grund af forhold hos virksomheden ikke har mulighed for at kopiere materiale på stedet.

1. oktober 2001 trådte den nye tilbudslov i kraft. Den erstattede den gamle licitationslov, som siden 1967 havde styret konkurrenceforholdene i byggeriet. Grundpillerne i loven var et krav om gennemsigtighed gennem åbning af budtene og en sikring mod „overdreven konkurrence“ eller „sjakren“ bl.a. ved et loft over antallet af underhåndsbud, som en tilbudsgiver måtte bede om.

Loven var speciel derved, at der ikke var en lignende regulering i nogle andre erhverv eller i andre lande. Sammen med flere andre forhold har loven medvirket til, at dansk byggeri er dyrere end i andre lande.

Kravet om et loft for antallet af underhåndsbud har været alibi for, at en række byggefag har haft meldekontorer, der i mindst en branche (elbranchen) har gjort det muligt at koordinere tilbud for milliardbeløb gennem mange år.

Det er derfor et klart fremskridt, at loven er afskaffet. Efterfølgeren, tilbudsloven, er obligatorisk for offentlige bygherrer, men kan følges af private, når dette er hensigtsmæssigt – og herudover lægger tilbudsloven op til, at konkur-

rencen i højere grad skal gå på kvalitet og ikke blot på pris. Dermed er loven mere fremtidssikret.

Samtidig er loven tilpasset de nye udbudsdirektiver, der er på vej i EU. Disse direktiver, der sætter rammen for offentlige indkøb, bliver forenklet, bl.a. ved at blive samlet i et direktiv for alle offentlige indkøb mod i dag tre. Der bliver mulighed for hurtigere udbud via internettet. Og det bliver muligt at tage visse miljøhensyn og sociale hensyn, når man køber ind. Alle tre ændringer er danske fingeraftryk.

## 1.6 OFFENTLIG REGULERING

---

Konkurrenceforholdene afhænger ikke kun af konkurrenceloven. Lige så vigtig er al anden regulering, som påvirker konkurrencen, og – i sammenhæng hermed – „konkurrencekulturen“, dvs. traditioner for, hvor skarpt virksomhederne konkurrerer.

Det er sjældent, at anden lovgivning indrettes, så den bevidst hæmmer konkurrencen. Det sker langt oftere, at lovgivningen hæmmer konkurrencen som en utilsigtet bivirkning, eller at lovgivningen giver visse virksomheder eneret på en opgave, fordi det så er nemmere at kontrollere, om opgaven løses godt nok. I praksis viser det sig imidlertid tit, at mindre konkurrence som middel til at holde høj kvalitet er en dyr omvej – som ikke en gang altid leder til højere kvalitet.

En stor del af den offentlige regulering, som påvirker konkurrencen, vedrører forsyning med energi og trafik. Også sundheds-, miljø-, kommunikations- og kulturområderne er tæt regulerede.

Offentlig regulering behøver ikke at have noget at gøre med, om den pågældende erhvervsaktivitet er offentlig ejet – men i praksis er det ofte tilfældet. Regeringen har som nævnt derfor foreslået en stramning af konkurrenceloven, der gør det sværere for offentlige myndigheder at „frifinde sig selv“ i konkurrencesager.

I det forgangne år er der afgivet en § 2, stk. 5-henvendelse. Den anbefalede den tidligere miljø- og energiminister at åbne mere op for konkurrence på gaskøbermarkedet. Efter regeringsskiftet er det udmeldt, at alle gaskøbere frit skal kunne vælge leverandør fra 2004. Denne ret har store købere allerede i dag, men endnu har ingen konkurrent til DONG opnået markedsadgang.

Der er også taget initiativer på andre områder, hvor Konkurrencerådet tidligere har afgivet anbefalinger. Det gælder således adgangen til fjernbuskørsel,

herunder adgangen til at modtage sociale tilskud til transport af bl.a. værnepligtige. På afgiftsområdet er der nedsat et udvalg, der overvejer et forslag om en mere konkurrencefremmende ølafgift.

På miljøområdet er der ikke tvivl om, at det snart 30 år gamle dåseforbud, som nu er ophævet, har begrænset konkurrencen og medvirket til, at læskedrikke ligger højt på listen over varer, der er dyrere i Danmark end andre steder. Selv om udenlandske producenter har haft fri adgang til at sælge øl på danske flasker, har det i praksis udgjort en barriere, at producenterne har skullet tappe øl og læskedrik i en emballage, man ellers ikke brugte.

I forbindelse med høringen af ændringen af emballageloven i 2001, der lagde grunden til Dansk Retur System (DRS), gjorde rådet opmærksom på en række problemer. DRS skulle have et monopol, der nemt ville strække sig ud over den første 6-års periode. Gebyrerne kunne belaste små producenter og importører urimeligt hårdt, der var risiko for misbrug af informationer om konkurrenters salg og markedsføring, og endelig skulle DRS økonomisk være et såkaldt „hvile i sig selv“ selskab, som det tidligere er kendt fra fx elområdet.

Indvendingerne ledte til, at lovforslaget blev ændret, så det nu kræver ny lovgivning at forlænge DRS's eneret, så de små producenter og importører blev belastet mindre, og så der blev sat „skotter“ ind for udveksling af information om bl.a. salgstal for de enkelte øl- og sodavandsmærker.

I 2002 har styrelsen afgivet et kritisk høringssvar i forbindelse med, at Miljøstyrelsen udsendte en bekendtgørelse om returpant i høring. Endelig udestår spørgsmålet om, hvorvidt den statslige dåseafgift vil være så høj, at den hæmmer konkurrencen.

## 1.7 TEMAERNE I KONKURRENCE REDEGØRELSE

### 2002

---

Som sædvanligt rummer *kapitel 2* en gennemgang af indikatorer, der belyser udviklingen i konkurrenceforholdene, sammenligner Danmark med udlandet og udpeger „sorte“ brancher, hvor konkurrencen ikke er skarp.

Renset for afgifter viser den traditionelle sammenligning af priser på det danske hjemmemarked med andre EU-lande, at Danmark ligger over gennemsnittet. Forskellen er faldet en smule og udgjorde i 2001 knap 4 pct. Også andre indikatorer kan tolkes som svage tegn på forbedringer.

I kapitlet er Danmark endvidere benchmarket med ikke blot, som sidste år, de øvrige nordiske lande, men alle OECD-lande. Denne analyse må tages med

endnu større forbehold end den sædvanlige sammenligning, fordi det kun er relativt få indikatorer, som det for en så bred kreds af lande er muligt at få gode data for. Men analysen peger i retning af, at Danmark konkurrencemæssigt ligger under middel i gruppen af OECD-lande. Det gælder både på det private område og på området for offentlig erhvervs- og servicevirksomhed.

I *kapitel 3* er der sat fokus på den finansielle sektor, som er sværere at sammenligne med andre lande end så mange andre sektorer, fordi der ikke er en enkelt „pris“ på finansielle ydelser. De indikatorer, det er muligt at samle, peger dog på en utilfredsstillende konkurrence. Det skyldes ikke den finansielle regulering, for den er den samme i alle EU-lande. Men kundernes troskab har betydet, at det indre finansielle marked ikke er slået rigtigt igennem – og så får det betydning, at koncentrationen er høj. Der er dog også lyspunkter – fx er konkurrencen om erhvervskunderne nogenlunde skarp.

*Kapitel 4* ser på flyvning. Området er i fokus efter EU-kartelsagen sidste år. Men problemerne er ikke specielt danske – eller skandinaviske. De beslutninger, der har ledt til alliancer, der begrænser konkurrencen, tilladt bonusprogrammer osv. er ofte taget i EU – hvor Danmark er med om bordet. Kapitlet viser, at flyvning er dyrere i EU end i USA – og at Danmark og SAS endda ligger i den dyre ende i Europa. Kapitlet foreslår på den baggrund en række konkurrencemæssigt begrundede stramninger over for luftfartsindustrien. De fleste af stramningerne skal gennemføres i EU. Det er både nødvendigt med en strammere linie i konkurrencesager og en bedre luftfartsregulering, fx af adgangen til de såkaldte slots i lufthavnene.

I *kapitel 5* analyseres tv-branchen. I dag ser de fleste danskere tv via kabel, men en del bruger satellit og nogle bruger den gode, gammeldags antenne. Konkurrencen er ikke særlig hård, og især digitalt kabel-tv er dyrere end i andre lande. Det har ledt til, at relativt få tv-seere er digitale.

Kapitlet har to centrale forslag. Den ene er, at alle såkaldte „public service“ kanaler (især DR og TV2), som har fortrinsret i kablerne (såkaldt „must carry“) til gengæld bør være forpligtet til uden betaling også at sende („must provide“). I dag, hvor der ikke er en sådan regel, bremser TV2 for satellittransmission. Hvis det bliver ændret, kan satellit-tv bedre konkurrere med kabel-tv og dermed holde prisen nede. Det andet forslag er, at kabel- og satellitselskaberne skal give forbrugerne ret til at købe tv-kanaler enkeltvis. I dag svarer forholdene til, hvis forbrugerne kun kunne købe fx mejeriprodukter i store kasser med skummetmælk, fløde, yoghurt osv. – men ikke disse produkter enkeltvis. Det ville muligvis øge afsætningen, men næppe være billigere for forbrugerne.

*Kapitel 6* ser på den måde, forhandlerne styrer detailhandelen på, når de laver såkaldt „selektivt salg“ eller sætter strenge krav til hvilke forhandlere, der må føre og sælge et givet produkt. Samlet koster denne styring forbrugerne 5 mia. kr. om året. Hele beløbet er dog ikke spildt, for forbrugerne får også varemærker eller såkaldt „branding“ ud af det, ligesom der normalt er tale om gode butiksmiljøer. Noget tyder dog på, at disse fordele ikke er 5 mia. kr. værd. Konkurrencestyrelsen vil derfor bl.a. administrere den såkaldte gruppefritagelse for vertikale aftaler således, at der ikke kan stilles strenge kvalitetskrav, der begrænser antallet af forhandlere på områder, hvor selektivt salg ikke på en rimelig måde „passer til“ den pågældende vare.

*Kapitel 7* analyserer kernen i den „nye økonomi“, dvs. e-handel. Der er meget store samfundsøkonomiske fordele for Danmark i at komme godt med på dette område. Perspektiverne er høj produktivitet, skarp konkurrence og helt nye forretningsmuligheder. Og faktisk er Danmark placeret i den pæne ende internationalt med forudsætninger for at komme i front. Det kræver selvsagt investeringer og uddannelse. Men konkurrencepolitikken kan også yde et væsentligt bidrag.

Baggrunden for det er, at lige som der er mulighed for, at e-handel i stort omfang kan skærpe konkurrencen, så er der også konkurrencebarrierer, der bl.a. har ledt til, at priserne på nettet indtil videre ikke er lavere end i den fysiske verden – nogle gange tværtimod. Det skyldes bl.a. strategier om bindende videresalgspriser på nettet og leveringsnægtelse. Det vil styrelsen forsøge at gøre noget ved. På den anden side er der generelt grund til at være mere afslappet over for monopoler og særligt høje eller lave priser i den nye økonomi end i den gamle, fordi sådanne forhold ofte er midlertidige.

I *kapitel 8* vurderes sidste års teleauktioner på 3G-området. Auktionen i Danmark var en succes, fordi den var godt forberedt og bl.a. lagde op til konkurrence mellem de bydende under og efter auktionen. Det rejser det naturlige spørgsmål, om succesen kan gentages på andre områder. Kapitellet nævner som muligheder andre telerettigheder, offentlig reklameplads og nordsøolien. Endvidere kan det være en god ide at afholde auktioner med negativ pris, dvs. med betaling fra det offentlige, over ret og pligt til forsyning af tyndt befolkede områder med fx trafik eller post.

*Kapitel 9* betragter udviklingen i statsstøtten i EU. Støtten er faldet i 90'erne, hvilket er en stor fordel for et land som Danmark, der mere end mange andre er afhængig af fair konkurrence på de internationale markeder. Men nedgangen har været relativt nem at indhøste, fordi de fleste lande har haft økonomisk medvind i perioden. Med ændrede konjunkturer kan der hurtigt opstå et pres for ny støtte.

Hvis støtten skal længere ned, er nye initiativer nødvendige. Kapitlet peger på to. For det første bør det blive praksis at stille krav om omhyggelige analyser af de forventede konkurrencevirkninger, inden ny støtte tillades. Det vil være besværligt, men netop derfor medvirke til at holde støtten nede. For det andet bør det offentliggøres, hvem der modtager statsstøtte. Åbenheden vil være generende for de virksomheder, der hellere ville modtage støtte i det skjulte – men også her vil denne gene netop være meningen, idet den kan medvirke til at holde antallet af tvivlsomme ordninger nede.

*Kapitel 10-14* er den sædvanlige årbogsdelt, der gengiver de væsentligste afgørelser på styrelsens område.





# Konkurrenceintensiteten i dansk økonomi

## 2.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Konkurrence på det danske hjemmemarked gavner både forbrugerne og virksomhederne. Konkurrence fører til øget produktivitet og innovation og en bedre udnyttelse af samfundets ressourcer. Forbrugerne får flere og bedre varer at vælge imellem, og de danske virksomheder klarer sig bedre på de internationale markeder.

Internationalt kan der påvises en sammenhæng mellem konkurrence og velstand. Velstand afhænger også af andre faktorer, men der er en tendens til, at velstanden er høj i de lande, hvor der er skarp konkurrence. Denne sammenhæng er beskrevet nærmere i afsnit 2.2.

Men hvor skarp er konkurrencen i dansk økonomi? Det er det spørgsmål, der lige som i de hidtidige konkurrenceredegørelser søges besvaret i dette kapitel. Spørgsmålet er svært at svare på, fordi der ikke er en enkelt eller nogle få indikatorer, der kan give et enkelt og sikkert svar.

Kapitlet oplister som sædvanligt en lang række indikatorer: koncentration (afsnit 2.3), adgangsbarrierer (afsnit 2.4), mobilitet, dvs. skift af markedsandele mellem de enkelte virksomheder (afsnit 2.5), indtjening (afsnit 2.6) og såkaldte lønpræmier, dvs. lønninger korrigeret for bl.a. arbejdskraftens uddannelsesniveau (afsnit 2.7). Herefter følger en vurdering af reguleringer, der opstiller barrierer, der gør det vanskeligt for nye virksomheder at etablere sig (afsnit 2.8) og af nettopriserne (dvs. priser korrigeret for moms og afgifter) (afsnit 2.9).

For hver enkelt af disse mål gælder, at den statistiske usikkerhed er stor. Det er også usikkert, om indikatoren nødvendigvis hænger sammen med konkurrenceforholdene. Et eksempel – blandt mange mulige – er koncentrationsmålet: hvis der kun er få virksomheder i en branche, er konkurrencen som regel svag. Men kun som regel, idet der findes en lang række undtagelser.

Når alle indikatorerne vurderes under et, reduceres usikkerheden imidlertid, og man får det bedst mulige grundlag for en helhedsvurdering.

Indikatorerne giver i år baggrund for en forsigtig optimisme. Det er stadig Konkurrencestyrelsens vurdering, at konkurrencen i dansk økonomi er mindre skarp end i de EU-lande, vi normalt sammenligner os med. Men der er svage tegn på, at forholdene forbedres. I anden halvdel af 1990'erne er tilgangen til byggebranchen steget. Mobiliteten er steget i de sidste fem år i såvel byggeriet som i serviceerhvervene. Indtjeningen i fremstillingserhvervene er faldet lidt fra 1997 til 1999. Og endelig er skønnet for, hvor meget forbrugerpriserne, rensset for moms og afgifter, aktuelt ligger højere end i de øvrige EU-lande, reduceret fra 5 pct. i de seneste års konkurrenceredegørelser til 4 pct.

Den internationale sammenligning, som kapitlet starter med, inddrager i år ikke kun de øvrige nordiske lande eller EU9-landene.<sup>1</sup> Sammenligningen inddrager i år alle de OECD-lande, som det har været muligt at få pålidelige data for.

Sammenligningen placerer Danmark under middel (som nr. 16 ud af 26 OECD-lande). Sammenligningen er baseret på data for forbrugerpriser, indtjening og en OECD-optælling af lovgivningsbarrierer for konkurrencen. Sammenligningen er lavet, så den tager højde for, at prisniveauet normalt er højere i lande med et højt løn- og velstandsniveau end i andre lande.

Danmarks placering blandt OECD-landene er den samme, dvs. lidt under middel, når man søger at vurdere hvor meget konkurrence, der er om de offentlige ydelser. Denne sammenligning ser på hvor mange ydelser, der udbydes, frit brugervalg m.v.

I kapitlets sidste afsnit, 2.10, opdateres listen over erhverv med utilstrækkelig konkurrence. I år er der 68 erhverv på listen. Det dækker over, at 13 erhverv er røget ud af listen, mens 12 andre er kommet til.

Det indgik som et led i målsætningerne i erhvervsstrategien .dk21, at konkurrencen i dansk økonomi frem til 2010 skulle skærpes så meget, at merpriserne i forhold til de omkringliggende EU-lande fjernes, og at antallet af erhverv med utilstrækkelig konkurrence skulle halveres. VK-regeringen har besluttet, at disse målsætninger fastholdes.

Det er naturligt, at målsætningen er langsigtet. Konkurrenceforholdene afhænger både af konkurrencelovgivningen og af lovgivningen på en række

---

<sup>1</sup> Danmark bliver som i de tidligere Konkurrenceredegørelser sammenlignet med Belgien, Finland, Frankrig, Holland, Italien, Sverige, Tyskland og UK. Disse lande og Danmark bliver i det følgende kaldt for EU9-landene. De otte lande er valgt, fordi de minder om Danmark på en række afgørende punkter, fx BNP pr. indbygger, BNP pr. arbejdstime, lønniveau samt samfundsstruktur. Endvidere er landene Danmarks største samhandelspartnere og er alle medlemmer af EU.

andre områder. Det forslag til en strammere konkurrencelov, som regeringen har fremlagt, fuldfører den proces, der startede i 1998, og som vil lede til, at Danmark for første gang får en lovgivning, der er fuldt på højde med andre lande. Erfaringen tilsiger imidlertid, at de fulde virkninger heraf først ses efter nogle år, fordi konkurrencekulturen i de enkelte erhverv kun ændres langsomt.

## 2.2 KONKURRENCE OG VELSTAND

---

Der er mange grunde til, at konkurrence fremmer velstand. Konkurrence gør det nødvendigt for hver enkelt virksomhed at have høj produktivitet samt at udvikle og forny sig. Konkurrence betyder også mobilitet, dvs. at effektive virksomheder vinder markedsandele fra mindre effektive. Og fri konkurrence betyder, at der ikke er barrierer, der hindrer nye virksomheder, herunder udenlandske virksomheder, i at markedsføre deres produkter eller at etablere sig.

En international sammenligning af konkurrenceforholdene kan gennemføres på mange måder. Visse internationale konkurrencetidsskrifter benchmarker lovgivningen og myndighedernes ressourcer, kompetence og uafhængighed. Det afgørende må imidlertid være resultatet, dvs. økonomiske mål for konkurrencens styrke.

I 2001 gennemførte Konkurrencestyrelsen og Forbrugerstyrelsen i fællesskab en analyse, der belyste sammenhængen mellem konkurrence- og forbrugerpolitikken. En god konkurrence har således afgørende betydning for forbrugerne – nogle gange er den endda lige så vigtig som de regler, der skal beskytte forbrugerne mod fx vildledende markedsføring.

Tilsvarende har forbrugerlovgivningen stor betydning for konkurrenceforholdene. Klare, veldefinerede rettigheder for aktørerne på markedet, især forbrugerne, er en fordel for de ærlige virksomheder i konkurrencen. Og god markedsinformation om både priser og kvalitet på de varer og ydelser, virksomhederne tilbyder, er en fordel for de mest effektive og nyskabende virksomheder.

Analysen viste bl.a., at på fokusområderne *klare rettigheder* og *god markedsinformation* kom Danmark i en sammenligning af OECD-landene ud som nr. 6 af 26 lande – dvs. klart i den bedste ende. Placeringen afspejler Danmarks tradition for en god og fremsynet forbrugerpolitik. Den ene halvdel af forudsætningerne for, at markederne i dansk økonomi er velfungerende og dermed kan fremme væksten, er således til stede.

Den anden halvdel af forudsætningerne vedrører konkurrenceforholdene. De er svære at sammenligne for en så bred kreds af lande, fordi de fleste af de økonomiske indikatorer, der er belyst i dette kapitel, og som fx findes for de nordiske lande, ikke findes i mange af OECD-landene. Det har dog været muligt at få data for de fleste OECD-lande for forbrugerpriser (renset for moms og afgifter), indtjening og offentlig regulering af erhvervsforholdene.

Som beskrevet i sidste års konkurrenceredegørelse kan man ikke forvente samme prisniveau i lande med meget forskelligt løn- og velstandsniveau – ikke engang hvis landene har ligevægt i udenrigshandelen. Det skyldes, at de internationale lønforskelle normalt afspejler forskellene i produktiviteten i de udlandskonkurrerende erhverv, mens produktiviteten i servicesektoren i mindre omfang er forskellig. Der vil derfor være en tendens til, at serviceydelser er dyrere i lande med et højt lønniveau end i andre lande.

I sammenligningen af OECD-landene er der taget hensyn hertil ved både at inddrage nettopriserne og et mål for priserne, der er korrigeret for lønnens betydning.

I OECD-sammenligningen er det også forsøgt at benchmarke konkurrencen om offentlige ydelser. Det er sket ved at se på anvendelsen af udbud, omfanget af frit brugervalg og i hvilket omfang forsyningstjenester m.v. er blevet liberaliseret.

Analysen leder til, at Danmark kommer stort set ens ud i benchmarkingen af konkurrencen på hhv. det private og det offentlige område. Og samlet placeres Danmark på en 16.-plads blandt de 26 OECD-lande, jf. tabel 2.1.

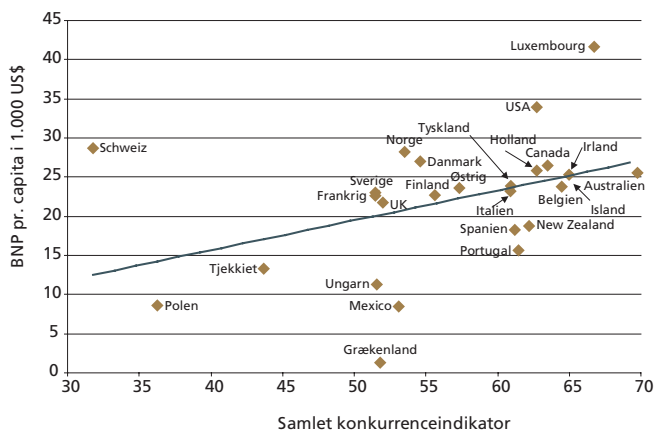
Tabel 2.1: Danmarks placering på konkurrenceindikatorerne

		Effektiv konkurrence	Konkurrence om offentlige opgaver	Samlet konkurrenceindikator
Nr.	Landvægt	3	1	
1	Australien	69	70	69
2	Luxembourg	67	64	66
3	Island	70	48	65
4	Irland	60	78	65
5	Belgien	61	73	64
6	Canada	72	36	63
7	Holland	66	51	62
8	USA	66	51	62
9	New Zealand	55	82	62
10	Portugal	61	61	61
11	Spanien	63	54	61
12	Tyskland	59	65	61
13	Italien	63	53	61
14	Østrig	60	48	57
15	Finland	57	50	55
16	Danmark	55	52	54
17	Norge	55	48	53
18	Mexico	58	37	53
19	UK	51	54	52
20	Frankrig	49	59	52
21	Sverige	44	74	52
22	Grækenland	47	65	52
23	Ungarn	56	37	51
24	Tjekkiet	40	54	44
25	Polen	37	34	36
26	Schweiz	31	34	32

Benchmarkingen skal selvsagt tages med betydelige forbehold. Det kan ikke udelukkes, at enkelte af de viste landes placering vil ændres efter en nærmere vurdering. Men sammenligningen passer fint med analyserne i de tidligere konkurrenceredegørelser, der viste, at Danmark lå på niveau med de øvrige nordiske lande. På det offentlige område placerer analysen dog Danmark dårligere end Sverige, hvor kommunerne udbyder mere, og hvor forsynings-tjenesterne er mere liberaliserede end her.

Hvis OECD-landenes samlede konkurrenceindikator sammenlignes med landenes velstandsniveau (målt ved BNP pr. indbygger), viser det sig, at der er en usikker, men positiv sammenhæng: i et vist omfang går skarpere konkurrence og højere velstand hånd i hånd, jf. figur 2.1.

Figur 2.1: Sammenhængen mellem velstand og konkurrence



Note:  $R^2$  på tendenslinjen er 0,16, hældningen er 382, hvilket er signifikant forskelligt fra 0.  
 Kilde: OECD Main Economic Indicators, 2001 og egne beregninger.

Sammenhængen kan belyses ved at antage, at det lykkes at forbedre konkurrenceforholdene i Danmark så meget, at vi kommer i top blandt EU9-landene. Hvis denne forbedring skulle følge den sammenhæng mellem konkurrence og velstand, som figuren illustrerer, ville den lede til en velstandsforbedring på mere end 10 pct.

Den betydelige spredning omkring linien viser dog, at sammenhængen ikke må overfortolkes. Vækst og velstand har for flere af landene ikke meget med konkurrenceforholdene at gøre. Et indlysende eksempel på dette er Schweiz.

## 2.3 KONCENTRATION

Et af de centrale konkurrencemål er markedsconcentrationen. Hvis koncentrationen er høj, betyder det, at få virksomheder sidder på en stor del af markedet. Når det er tilfældet, vil konkurrencen typisk være svagere, end hvis der er mange virksomheder. Når der er få virksomheder, har de også større mulighed for at foretage ulovlig koordinering af priserne eller dele markedet mellem sig.

Koncentrationen er dog ikke et entydigt mål for svag konkurrence. Der kan forekomme karteller i brancher med mange virksomheder – et eksempel på dette er elkartellet. Og konkurrencen kan være skarp, selv om der kun er få virksomheder på markedet.

## Boks 2.1: Mål for markedskoncentration

Markedskoncentrationen måles i dette kapitel ved rateindekset.<sup>1</sup> Rateindekset måler summen af de fire største virksomheders markedsandel i procent af den samlede indenlandske omsætning i en branche.

Indekset er beregnet af Danmarks Statistik for ca. 600 brancher. Indekset er baseret på momsstatistikken og dækker primære erhverv, fremstillingserhverv, byggeri, forsyningsvirksomhed samt handel- og serviceerhverv. Offentlig virksomhed, undervisning og dele af sundhedssektoren er ikke omfattet. Herudover er de brancher, som ikke er fuldt momspligtige, udeladt af undersøgelsen, da momsstatistikken ikke er dækkende for disse brancher.

*Note 1: De enkelte konkurrenceindikatorer er nærmere beskrevet og diskuteret i Konkurrenceredegørelsen fra 1997, 1999, 2000 og 2001 samt i Konkurrencestyrelsens rapport: Måling af konkurrenceintensitet, som kan ses på [www.ks.dk](http://www.ks.dk).*

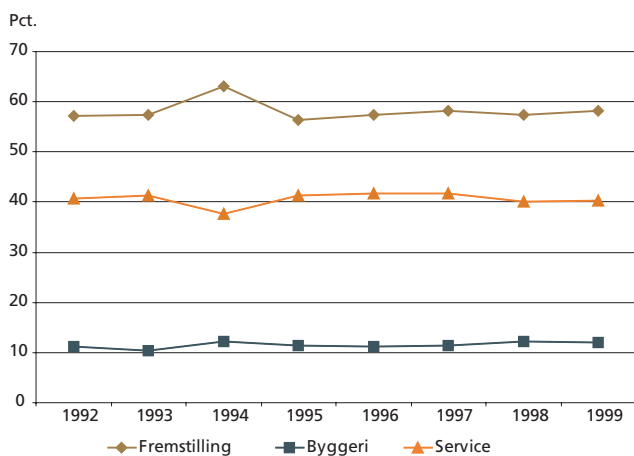
Koncentrationen i Danmark har været meget stabil i 1990'erne. I fremstillingserhvervene var koncentrationen 58 pct. i 1999. I serviceerhvervene var koncentrationen 40 pct., mens den var 12 pct. i byggeriet, jf. figur 2.2.

I Konkurrenceredegørelse 2001 blev koncentrationen i Danmark sammenlignet med de øvrige nordiske lande. Analysen viste, at koncentrationen samlet er på samme niveau i de nordiske lande, men at der inden for nogle brancher er store forskelle. En højere koncentrationsgrad i Danmark end i de nordiske lande kan være udtryk for specifikke danske konkurrenceproblemer.

Et problem med koncentrationsindekset er, at der ikke nødvendigvis er overensstemmelse mellem begreberne „branche“ og „marked“. En branche dækker som regel over flere markeder, enten fordi der er flere produktmarkeder eller geografiske markeder inkluderet. Fx er det geografiske marked for serviceydelser ofte mindre end hele Danmark – en frisør i Neksø konkurrerer ikke med en frisør i Blåvandshuk, men de indgår i den samme branche.



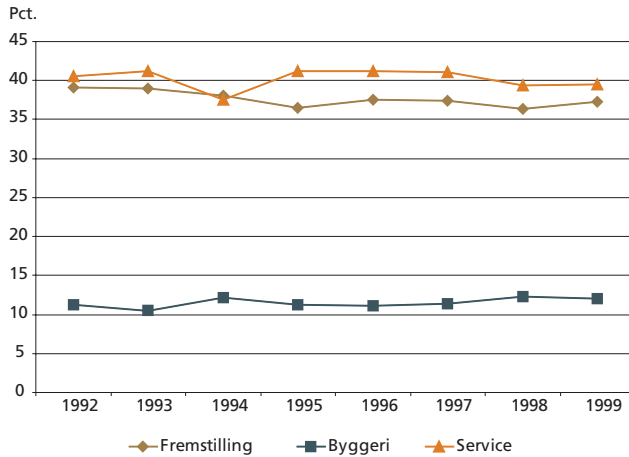
Figur 2.2: Koncentration i Danmark



Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

I de tilfælde, hvor markedet i virkeligheden er større end Danmark, er det mere relevant at se på den importkorrigerede koncentration. Dvs. at man tager hensyn til konkurrencen fra udenlandske produkter og tjenester. Da der stort set ikke er import af serviceydelser og byggeri, betyder importkorrektionen ikke ret meget for disse brancher. Derimod falder koncentrationen inden for fremstillingserhvervene betragteligt. Den importkorrigerede koncentration inden for fremstilling er stort set den samme som for serviceerhvervene, jf. figur 2.3.

Figur 2.3: Importkorrigeret koncentration



Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

I en række brancher er produktion, innovation eller markedsføring så kapitalkrævende, at koncentrationen på et så lille marked som det danske naturligt vil være høj. Det hindrer ikke, at koncentrationen kan give konkurrencemæssige problemer, men en høj koncentration kan i sådanne tilfælde ikke i sig selv anses for at være et problem. Konkurrencestyrelsen har derfor undersøgt, om en del af koncentrationen, branche for branche, kan forklares af stordriftsfordele og forskningsindsatsen, jf. boks 2.2.

## Boks 2.2: Teoretisk nedre grænse for markedsconcentrationen

Undersøgelsen er inspireret af John Sutton.<sup>1</sup> Teorien går ud på, at der eksisterer en teoretisk nedre grænse for concentrationen på hvert marked. Grænsen afhænger af, hvor stort markedet er, og hvor store virksomhederne mindst skal være for at kunne klare sig (minimum efficient scale). Den nedre grænse for concentrationen udgøres af situationen, hvor alle virksomhederne er lige præcis store nok til at klare sig. Når alle virksomhederne er mindst mulige, fås den mindst mulige concentration.

Ifølge teorien eksisterer der to forskellige typer af brancher – brancher, hvor der kun konkurreres på prisen, og brancher, hvor der også konkurreres på forskning og udvikling (F&U) og reklame. I de brancher, hvor der også konkurreres på F&U og reklame, er omkostningerne højere, og den teoretiske nedre grænse for concentrationen derfor også højere.

Når man vil estimere en nedre grænse, må man tage en særlig økonometrisk model i brug – en såkaldt cost frontier. Modellen kan udtrykkes som følger:

$$\ln\left(\frac{CR4}{1 - CR4}\right) = \alpha + \beta \cdot \left[ \frac{1}{\ln(N) + (S/K)} \right] + \varepsilon, \text{ hvor } \varepsilon = v + |u|$$

CR4 er den importkorrigerede concentration, N er antallet af virksomheder i branchen, S/K er aktivernes omsætningshastighed (dvs. nettoomsætningen/samlede aktiver) i branchen og v og u er stokastiske restled. Ln betyder at det er logaritmen til variablene, som indgår i modellen.

Det antages i modellen, at v er normalfordelt, og u er eksponentielt fordelt:

$$f(u) = \theta \exp(-\theta) \text{ og } v \sim N(0, \sigma_v^2)$$

Det er det eksponentielt fordelte u, der gør, at estimationen giver en nedre grænse.

Note 1: "Sunk Costs and Market Structure – Price Competition, Advertising and the Evolution of Concentration" MIT Press, 1991 og „Technology and Market Structure – Theory and History“ MIT Press 1998. Teorien og estimationen er noget teknisk og er derfor beskrevet nærmere i et notat, som kan ses på [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

Analysen, der er forbundet med stor usikkerhed, lægger op til, at det ikke er concentrationen, men „merkconcentrationen“ ud over det teknisk betingede, der bør undersøges. En sådan indikator adskiller sig noget, men ikke afgørende, fra en liste over ukorrigerede concentrationsgrader, jf. tabel 2.2 De tre sektorer, som analysen „frikender“ for en høj concentration er mælkekondensering, bryggerier og keramiske sanitetsartikler (som er nr. 3, 7 og 10 mht. concentration i fremstillingsserhvervene.)

Tabel 2.2: Top 10 over de brancher, der havde højere koncentration end den teknologisk betingede i 1999

Nr.	Branche	„Ukorrigeret“ placering
1	Glasuldsfabrikker	1
2	Fremst. af keram. husholdn. og pyntegenst.	2
3	Genbrug af metallaftaffaldsprodukter	4
4	Mineralvandsfabrikker m.v.	6
5	Fremstilling af konsumis	5
6	Mejerier samt ostefremstilling	9
7	Fremstilling af andre keramiske produkter	11
8	Stenuldsfabrikker	12
9	Avistrykkerier	8
10	Asfalt- og tagpapfabrikker	13

## 2.4 ADGANGSBARRIERER

Høje adgangsbarrierer viser sig ofte ved, at der er en lav andel af nye virksomheder i branchen. Disse adgangsbarrierer kan bl.a. bestå i offentlig regulering, kontrakter med lang løbetid, mærkevarefordele, store krav til indskud af kapital og viden, eller at de virksomheder, som allerede er på markedet, på andre måder holder nye virksomheder ude.

Andelen af nye virksomheder bliver påvirket af konjunkturerne. Under en højkonjunktur vil der typisk komme flere nye virksomheder til end under en lavkonjunktur. Der er større chance for, at de nye virksomheder klarer sig godt og tjener penge ind til ejerne.

Jo mere konjunkturfølsom branchen er, og jo lavere adgangsbarriererne er, desto mere ændrer antallet af nye virksomheder sig over tid, jf. figur 2.4.

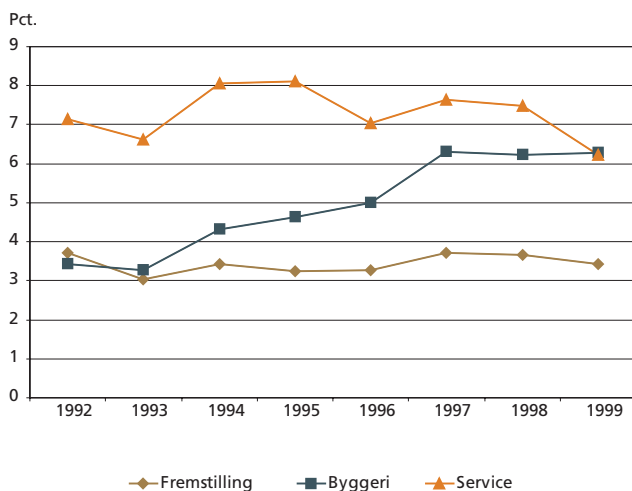
Adgangsbarriererne er højest inden for fremstillingsvirksomhed, hvor de nye virksomheder udgør mellem 3 og 4 pct. af virksomhederne hvert år. Denne andel har været stabil i 90'erne.

Adgangsbarriererne er lavere inden for service. Det kræver fx sjældent helt så store indskud af kapital som i fremstillingserhvervene. Andelen af nye virksomheder har her varieret mere, og er i 1999 faldet til 6 pct. Det er det laveste niveau siden 1992.

Derimod er andelen af nye virksomheder i byggeriet steget kraftigt. Siden 1997 har andelen udgjort 6 pct., hvilket er det dobbelte af niveauet i 1992-93.

Stigningen skyldes formentlig i høj grad konjunkturudviklingen, men kan også være et tegn på forbedrede konkurrenceforhold.

Figur 2.4: Relativ tilgang fordelt på hovedbrancher



Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Generel Erhvervsstatistik, Tilgang af nye virksomheder 1999, nr. 2001:8 og egne beregninger.

Inden for hovederhvervene er der stor forskel på andelen af nye virksomheder fra branche til branche, jf. tabel 2.3. I nogle brancher – mejerier og isfabrikker, udgivelse af dagblade, mineralolieindustri, tobaksindustri og varehuse og stormagasiner – var der slet ingen tilgang i 1999.

Tabel 2.3: De 5 brancher inden for hhv. fremstilling og service, der havde den laveste andel af nye virksomheder i 1999

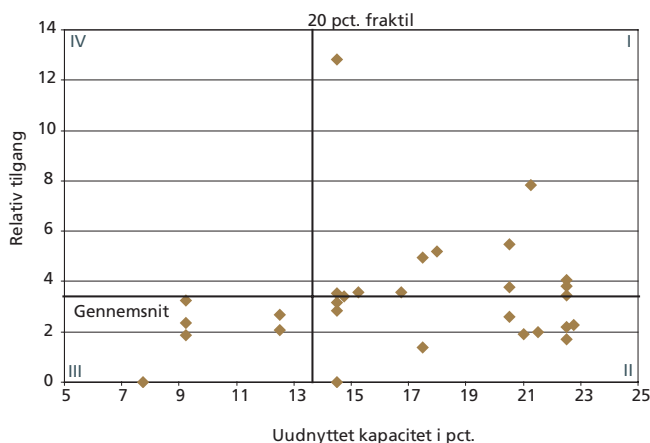
Branche	Nye virksomheder i pct.
<i>Fremstilling i alt</i>	3,4
Mejerier og isfabrikker	0,0
Udgivelse af dagblade	0,0
Mineralolieindustri m.v.	0,0
Tobaksindustri	0,0
Tegl-, cement- og betonindustri m.v.	1,4
<i>Service i alt</i>	6,2
Varehuse og stormagasiner	0,0
Servicestationer	0,5
Skibsfart	0,9
Renovationsvæsen	1,7
Engroshandel. med korn, foderstof, levende dyr	2,3

Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, General Erhvervsstatistik, Tilgang af nye virksomheder 1999, nr. 2001:8 og egne beregninger.

Mange af de brancher, som er med på top 5 i tabel 2.3, har en meget høj koncentrationsgrad. Jo færre virksomheder, der er i en branche, desto sjældnere må man også forvente, at der kommer nye til. Når en branche er kendetegnet ved få og store virksomheder, kan det skyldes, at der er stordriftsfordele, der gør det vanskeligt at etablere sig på markedet, når man starter som en lille virksomhed.

Tilgangen af nye virksomheder til en branche afhænger også af, hvor stor den ledige kapacitet er. Sammenligner man antallet af nye virksomheder og den uudnyttede kapacitet, kan brancherne deles op i fire „regimer“, jf. figur 2.5.

Figur 2.5: Relativ tilgang og uudnyttet kapacitet inden for fremstillingserhvervene



Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, General Erhvervsstatistik, Tilgang af nye virksomheder 1999, nr. 2001:8 og Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Industristatistik, Konjunkturbarometer for industrien, 1999-tal.

Det første regime (I) er karakteriseret ved en tilgang af nye virksomheder over gennemsnittet og en høj andel af uudnyttet kapacitet. En stor overkapacitet kan være et tegn på, at den uudnyttede kapacitet måske ikke er effektiv og derfor er en klods om benet på de etablerede virksomheder. I det tilfælde må man forvente, at små nye virksomheder med et moderne kapitalapparat har en fordel i forhold til eksisterende virksomheder med et ineffektivt kapitalapparat. Eksempler er her dele af metalindustrien og beklædningsindustrien.

Det andet regime (II) er karakteriseret ved en høj andel af uudnyttet kapacitet og få nye virksomheder. Det kan skyldes en vigende efterspørgsel, som reducerer kapacitetsudnyttelsen og gør det mindre attraktivt for nye virksomheder at gå ind på markedet. Det kan også skyldes, at de eksisterende virksomheder har en strategisk overkapacitet, som kan bruges til at holde konkurrenter ude af markedet. Dette kan ske ved at true med at „dumpe“ prisen, hvis en ny virksomhed træder ind på markedet. Eksempler er her tegl, cement og betonindustri m.v. samt fremstilling af skibsmotorer og kompressorer m.v.

Det tredje regime (III) er kendetegnet ved en lav andel af uudnyttet kapacitet og få nye virksomheder. Her er der tegn på andre typer af adgangsbarrierer, som fx dem, der er nævnt først i dette afsnit. Eksempler på brancher i dette felt er mineralolieindustri samt fremstilling af maling, sæbe, kosmetik m.v.

Det fjerde regime (IV) er kendetegnet ved en lav andel af uudnyttet kapacitet og flere nye virksomheder end gennemsnittet for fremstillingsserhvervene. Det vil være et tegn på høj dynamik og få konkurrenceproblemer – men ingen brancher falder i denne kategori.

## 2.5 MOBILITET

---

Et andet centralt konkurrencemål er mobiliteten. Mobilitetsindekset måler, hvor store markedsandele som skifter fra år til år. Hvis mobiliteten er høj, tyder det på skarp konkurrence, hvor virksomhederne hele tiden vinder markedsandele fra hinanden. Mobiliteten kan dog også være lav, selv om der er konkurrence, men kun i de sjældne tilfælde, hvor virksomhederne netop er i stand til at „holde hinanden i skak“.

En høj mobilitet, fx fordi der er mange fusioner, kan dog på sigt medføre en svagere konkurrence. Det har altså betydning, om en høj mobilitet skyldes, at nogle få virksomheder fører en ekspansiv strategi, eller om markedsandelene også fra tid til anden skifter tilbage igen.



## Boks 2.3: Mobilitetsindeks

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

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

n er antallet af virksomheder i branchen

t er år

s er markedsandelen i pct. for den enkelte virksomhed

Indekset har en værdi mellem 0 og 100. 0 svarer til et fuldstændig statisk marked, hvor det er de samme virksomheder, der er på markedet i to år og med ens markedsandele i begge år. 100 svarer til, at ingen af de aktører, der havde en markedsandel i år 1, er på markedet i år 2. Et index mellem 0 og 100 viser „hvor mange“ markedsandele, der har flyttet sig mellem to år.

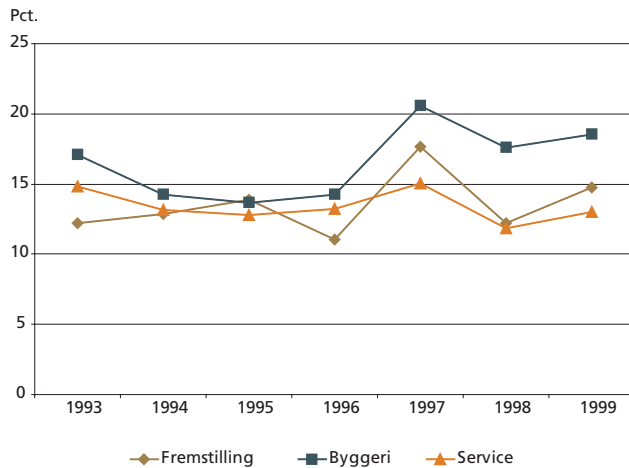
I de beregnede mobilitetsindeks optræder en række meget høje indeks i brancher, hvor der reelt ikke har været væsentlige ændringer på markedet. Dette skyldes tekniske forhold i statistikken, fx at enkelte virksomheder skifter branche eller registreringsnummer. For at korrigere for de meget høje og urealistiske mobilitetsindeks er alle indeks over 30 udeladt. Mobilitetsindeksene er vægtet sammen ved hjælp af omsætningen.

Brancher, der ikke er fuldt ud momspligtige, er udeladt, da indekset er baseret på momsstatistikken.

Mobiliteten er højest inden for byggeriet, som også var den sektor, der havde det højeste antal nye virksomheder. De sidste fire år er mobiliteten inden for byggeriet steget fra 14 til 19 pct., jf. figur 2.6.

Mobiliteten inden for service har i perioden ligget mellem 12 og 15 pct. Inden for fremstillingsvirksomhed har mobiliteten vist en svagt stigende tendens, idet den er steget fra 13 pct. i 1994 til 15 pct. i 1999.

Figur 2.6: Mobilitet på hovedsektorer



Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

De fremstillingserhverv, som havde den laveste mobilitet i 1999, var tobaksfabrikker samt fremstilling af radioer, fjernsyn m.v. Inden for service havde supermarkeder og begravelsesvæsen den laveste mobilitet, jf. tabel 2.4.

Tabel 2.4: De 5 brancher inden for hhv. fremstilling og service, der havde den laveste mobilitet i 1999

Branche	Mobilitet
Fremstilling	14,8
Tobaksfabrikker	2,1
Fremstilling af radioer, fjernsyn m.v.	2,4
Fremst. af keram. husholdn. og pyntegenst.	2,7
Låsefabrikker	3,0
Fremstilling af arbejdsbeklædning	3,2
Service	13,0
Supermarkeder	2,9
Begravelsesvæsen	4,7
Erhvervs- og institutionsvaskerier	4,7
Opstilling og levering af færdige fabriksanlæg	4,9
Engroshandel med fodtøj	5,0

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

## 2.6 INDTJENING

Indtjeningen viser, om virksomhederne i en branche klarer sig godt og giver et højt afkast af den investerede kapital. Mange faktorer har en betydning for indtjeningen, men konkurrencesituationen er en vigtig faktor.

En høj indtjening kan skyldes, at der er højkonjunktur, eller at det er en branche i fremgang, hvor virksomhederne generelt klarer sig godt, fx på de internationale markeder. Men også virksomhedernes forventninger til fremtiden kan påvirke indtjeningen, fordi de påvirker investeringerne. Når en virksomhed øger investeringerne, vil det ofte påvirke indtjeningen negativt på kort sigt pga. de øgede afskrivninger.

En usædvanlig høj indtjening kan også skyldes svag priskonkurrence, fx fordi der er bindende videresalgspriser, jf. kapitel 6 om forhandlerstyring i detailledet, eller priskarteller. Indtjeningen kan dog også være lav, selv om der er svag konkurrence. Svag konkurrence kan således føre til, at virksomhederne bliver mindre omkostningsbevidste, fordi omkostningerne i højere grad kan væltes over på prisen.

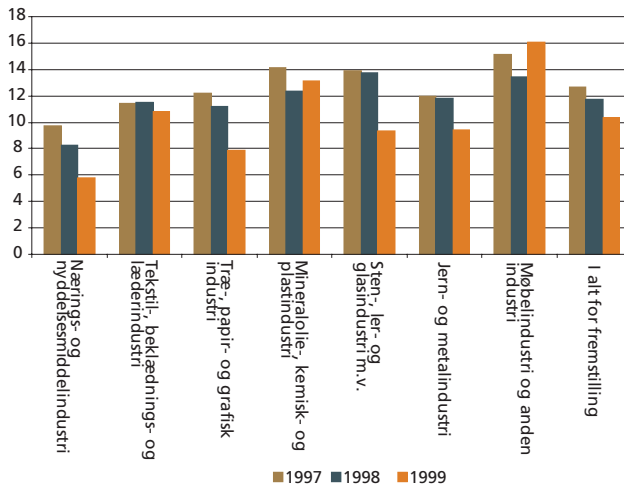
### Boks 2.4: Indtjeningsmålet

Datamaterialet stammer fra Købmandstandens Oplysningsbureau og Amadeus Databasen. Indtjeningen er belyst ved afkastningsgraden, som er beregnet som forholdet mellem primært resultat (dvs. resultatet før finansielle poster) og anlægsaktiver plus varelager (dvs. de ikke-finansielle aktiver).

Når afkastningsgraden beregnes på denne måde, kommer de finansielle poster hverken til at påvirke resultatet eller aktiverne. Dermed er det kun rentabiliteten, som stammer fra virksomhedens omsætning, der bliver fokuseret på.

Afkastningsgraden i fremstillingserhvervene var i 1999 en smule lavere end de to foregående år. Møbelindustri og anden industri samt mineralolie, kemisk industri og plastindustri lå over gennemsnittet med en afkastningsgrad på hhv. 16 pct. og 13 pct.

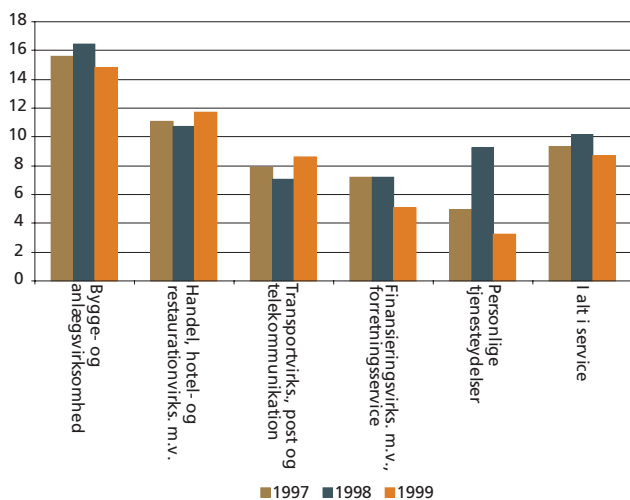
Figur 2.7: Afkastningsgraden i fremstillingserhvervene



Kilde: Købmandstandens Oplysningsbureau og egne beregninger.

I serviceerhvervene faldt afkastningsgraden også i 1999, og den er fortsat lavere end afkastningsgraden i fremstillingserhvervene, jf. figur 2.8. Samtidig er der en større spredning i serviceerhvervene. I byggeriet er afkastningsgraden på ca. 15 pct. til gengæld højere, hvilket indikerer en mere begrænset konkurrence.

Figur 2.8: Afkastningsgraden i byggeri- og serviceerhvervene



Kilde: Købmandstandens Oplysningsbureau og egne beregninger.

Note: Energi- og vandforsyning er udeladt.

For at vurdere, om afkastningsgraden er høj eller lav, er det også nødvendigt at sammenligne med tilsvarende brancher i udlandet. Hvis afkastningsgraden er højere i Danmark end i udlandet, tyder det på en svagere konkurrence. De brancher, hvor afkastningsgraden ligger mest over afkastningsgraden i EU9, er databaseværter og -formidlere, anden forlystelsesvirksomhed samt akkumulator- og tørelementfabrikker, jf. tabel 2.5.

Tabel 2.5: De 10 brancher, hvor afkastningsgraden i Danmark ligger mest over afkastningsgraden i EU9

Branche	Forskellen mellem Danmarks og EU9's afkastningsgrad i procentpoint
Databaserværter og –formidlere	77
Anden forlystelsesvirksomhed	46
Akkumulator- og tørrelementfabrikker	40
Konsulentvirksomhed vedr. hardware	39
Detailh. med medicinske og ortopædiske artikler	35
Databehandlingsvirksomhed	33
Flyfabrikker og –værksteder	30
Forarbejdning af te og kaffe	30
Fremstilling af maskiner til papir- og papindustri	30
Jern- og metalværker	29

Kilde: Amadeus Databasen og Købmandstandens Oplysningsbureau og egne beregninger.

## 2.7 LØNPRÆMIER

Lønpræmierne viser, om medarbejderne i en branche får mere i løn end i andre brancher, når man tager hensyn til forskelle i køn, uddannelse, alder, bopæl og familiemæssige forhold, jf. boks 2.5 om estimation af lønpræmier.

Hvis virksomhederne i en branche har råd til at give deres medarbejdere en høj løn, kan det skyldes, at de har en høj indtjening, eller at de er mindre omkostningsbevidste pga. en svagere konkurrence. Lønningerne kan dog også være påvirket af andre faktorer, fx konjunktoren i branchen, arbejdstider, lokalt beskæftigelsesniveau og lokale lønsystemer.

Der er altid en risiko for, at høje lønninger i en branche fører til en generel løn-  
glidning. Høje lønninger i en branche kan føre til højere lønkrav i andre  
brancher. Bliver lønpræmierne mindre pga. en skærpet konkurrence, kan det  
føre til generel løntilbageholdenhed.

## Boks 2.5: Estimation af lønpræmier

Lønpræmierne er beregnet af Danmarks Statistik på baggrund af IDA-databasen for perioden fra 1995 til 1999.

Lønpræmierne beregnes ved hjælp af en regressionsanalyse for hvert år. Forskelle i lønningerne mellem forskellige brancher forsøges forklaret af køn, uddannelse, alder, bopæl og familiemæssige forhold. Alt hvad der ikke kan forklares af disse variable samles i udtrykket lønpræmien.

Lønpræmierne er normeret i forhold til lønningerne i møbelindustrien, som er valgt som „fixpunkt“ for målingerne, bl.a. fordi der ikke vurderes at være særlige konkurrenceproblemer i denne sektor. Det betyder, at en lønpræmie på fx 49 pct. betyder, at lønningerne i branchen generelt er 49 pct. højere end i møbelindustrien, uanset medarbejdernes baggrund.

Tabel 2.6: De 10 brancher med de højeste lønpræmier

	Gennemsnitlige lønpræmier 1997-1999 i pct.
Udvinning af råolier og naturgas m.v.	49,1
Databehandlingsvirksomhed	36,8
Mineralolieindustri	36,3
Servicevirksomhed for finanssektoren	34,7
Lufttransport	34,2
Forsikringsvirksomhed	33,8
Realkreditinstitutter	30,1
Reklame- og markedsføring	28,9
Udgivelse af dagblade	28,1
Pengeinstitutter	22,8

Kilde: Specialkørsel fra Danmarks Statistik.

Det er stort set inden for de samme brancher som sidste år, at der er høje lønpræmier, men generelt er lønpræmierne steget lidt, jf. tabel 2.6.

Lønpræmierne er især høje inden for databehandlingsvirksomhed, luftfartsindustrien og finanssektoren. At lønpræmierne er høje i finanssektoren skyldes formentlig den svage konkurrence, jf. kapitel 3 om konkurrenceforholdene i den finansielle sektor. Også luftfartsindustrien er kendetegnet ved svag konkurrence, jf. kapitel 4 om luftfart.

Mange af de øvrige brancher i tabel 2.6, som fx databehandlingsvirksomhed, er kendetegnet ved mangel på kvalificeret arbejdskraft, som har presset lønningerne op.

## 2.8 PRISER

---

Priserne er en vigtig indikator for konkurrenceproblemer. Hvis der ikke er skarp konkurrence, kan virksomhederne tillade sig at tage høje priser uden at tabe markedsandele. En sammenligning af prisniveauet på forskellige varer i Danmark med prisniveauet i andre lande giver en indikation af, hvor der kan være konkurrenceproblemer i Danmark.

Priserne skal korrigeres for skatter og afgifter, fordi det interessante er den del af prisforskellene, som skyldes konkurrenceforholdene. Prissammenligningerne giver dog ikke nogen direkte indikation af, om det er blandt producenterne, grossisterne eller detailhandlen, at konkurrencen er svag.

Desuden kræver en international prissammenligning, at forskelle i lønninger afspejler forskelle i produktiviteten. Normalt vil denne betingelse være opfyldt for en økonomi, der som den danske i længere perioder har haft nogenlunde balance i udenrigshandlen. Danmark har endog haft overskud i 90'erne, hvilket kunne være en indikation af, at omkostnings/produktivitetsforholdet i danske virksomheder er lavere end i omverdenen. Dette gør det endnu mere sandsynligt, at de danske merpriser på hjemmemarkedet er en indikation af utilstrækkelig konkurrence.

For at en prisundersøgelse giver et retvisende billede, er det vigtigt, at der samles mange priser ind, og at de dækker et bredt varesortiment. De varer, der bliver sammenlignet, skal være nogenlunde ens, og der skal indsamles både normalpriser og tilbudspriser fra mange forskellige butikstyper og på forskellige tider af året. Eurostat, der beregner de priser, som sammenligningerne bygger på, forsøger så vidt muligt at leve op til disse krav, jf. boks 2.6.



## Boks 2.6: Prissammenligninger mellem lande

Prissammenligningerne er baseret på Eurostats såkaldte købekraftspariteter. Det er prisen på en varekurv af sammenlignelige varer og tjenesteydelser i forskellige lande. Eurostats prisindeks indeholder 28 hovedgrupper for varer og tjenesteydelser og 6 hovedgrupper af investeringsgoder. Aggregeringsniveauet er højt, hvilket betyder, at der indgår mange forskellige slags varer i de enkelte grupper.

I Eurostats priser er moms og afgifter regnet med. Det betyder, at lande med højt afgiftsniveau får et højere prisniveau. Derfor beregnes her et nettoprisindeks til brug for sammenligninger mellem lande, der har forskellige moms og afgiftssatser. Moms og afgiftsprovenuier og niveauer er opgjort i OECD's publikationer „Revenue Statistics“ og „Consumption Tax Trends“. Der er en vis usikkerhed i korrektionen for moms og afgifter. Prisniveauerne er opgjort som forholdet mellem købekraftspariteten og valutakursen i de enkelte lande. Variationerne fra år til år kan derfor være begrundet i valutakursændringer.

Varekurve og vægtgrundlag inden for de forskellige hovedgrupper ændres også over tid. Prissammenligningerne foretages for varer og ydelser, der så vidt muligt er identiske for alle lande. Kvaliteten af de varer, der indgår, er i videst muligt omfang ens i landene. Der kan for visse varegrupper indgå mærkevarer/kvalitetsvarer, som er mere populære i nogle lande end andre, eller særlige hjemmemarkedsprodukter, der er særlig efterspørgsel efter i det pågældende land. Alt dette fører til, at der er en ikke ubetydelig usikkerhed forbundet med prissammenligningerne.

Eurostat har i år ændret opgørelsesmetode. Det betyder, at tallene for 1999 på de enkelte varegrupper ikke er direkte sammenlignelige med de tidligere tal. Ændringerne er omfattende, idet der både er ændret på aggregeringsmetoden, og de varegrupper, der bliver aggregeret op til. Fx er varegruppen boligtekstiler udgået.

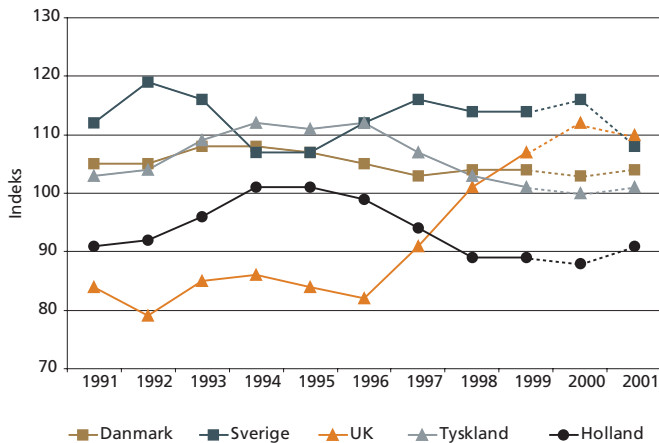
Pristal offentliggøres med en vis forsinkelse, da det tager lang tid at indsamle og bearbejde data. De seneste tal er fra 1999, så udviklingen frem til 2001, der er vist i figur 2.9 og 2.10, er baseret på en fremskrivning baseret på kendte valutakursbevægelser og de observerede stigninger i de enkelte landes forbrugerprisindeks. Fremskrivningen betyder, at resultaterne kan variere lidt fra år til år, hvis det viser sig, at de faktiske tal adskiller sig fra de fremskrevne.

Statistikken er usikker, fordi datamaterialet er usikkert. Erfaringerne fra de sidste 2-3 års redegørelser viser desuden, at der ikke altid er en snæver sammenhæng mellem bevægelserne i det samlede nettoprisniveau opgjort som beskrevet i boks 2.9 og de enkelte landes inflationstakter for hvert enkelt år.

Med disse forbehold tyder datamaterialet på en aktuel merpris, korrigeret for moms og afgifter, på 4 pct. i forhold til EU9. Det er marginalt lavere end det tilsvarende skøn i de sidste års konkurrenceredegørelser på 5 pct. Det er også lavere end midt i 1990'erne, hvor merprisen udgjorde ca. 8 pct. Ca. halvdelen af faldet siden da kan tilskrives stigningen i nettopriserne i UK som følge af den stigende pundkurs.

Som beskrevet i Konkurrenceredegørelse 2000 og 2001 skal det endvidere indgå i vurderingen, at 1-2 pct. af de 4 procentenheder formentlig kan henføres til højere lønninger i serviceerhvervene end i andre lande. Betydningen af sektorspecifik regulering er derimod formentlig meget lille.

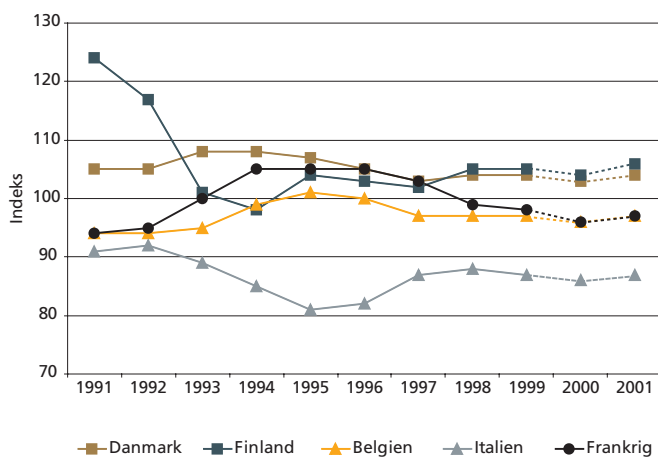
Figur 2.9: Det danske nettoprisniveau sammenlignet med Sverige, UK, Tyskland og Holland (EU9=100)



Anm.: Priseniveauet er beregnet som to års glidende gennemsnit (et år bagud). Finland, Belgien, Italien og Frankrig indgår også i beregningerne og fremgår af figur 2.10. For hvert år er gennemsnittet af landene sat til 100.

Kilde: OECD, Eurostat og egne beregninger.

Figur 2.10: Det danske nettoprinsniveau sammenlignet med Finland, Belgien, Italien og Frankrig (EU9=100)



Anm.: Prinsniveauet er beregnet som to års glidende gennemsnit (et år bagud). Sverige, UK, Tyskland og Holland indgår også i beregningerne og fremgår af figur 2.9. For hvert år er gennemsnittet af landene sat til 100.

Kilde: OECD, Eurostat og egne beregninger.

Der er en lang række varegrupper, hvor priserne i Danmark ligger over EU9-landene, jf. tabel 2.7. Der er dog også en række varegrupper, hvor priserne er lavere i Danmark end i EU9, jf. tabel 2.8.

Tabel 2.7: Nettoprisniveau i Danmark for varegrupper med priser højere end gennemsnittet i EU9, gennemsnit 1998-1999

Varegruppe	Prisniveau i Danmark i forhold til EU9 (EU9=100)
Autoreservedele <sup>1</sup>	128
Bøger, aviser, magasiner	123
Læskedrikke	122
Andre husholdningsgoder	119
Fyringsolie <sup>1</sup>	116
Alkoholiske drikke	115
Autodiesel <sup>1</sup>	114
Boligudgifter	111
Kollektiv transport	111
Brød, mel og gryn m.v.	110
Personlig pleje m.v.	110
Frugt, grønt og kartofler	109
Skotøj	107
Fritidsudstyr m.v.	107
Olie og fedt	107
Kød	106
Hvidevarer, el- apparater	105
Restaurant, hotel, m.v.	105
Medicin og sundhed	104
Benzin <sup>1</sup>	103
Postforsendelse af breve <sup>1</sup>	102
Tobaksvarer	102

Note 1: Gennemsnit 2000-2001.

Kilde: Eurostat, OECD, F&P, hjemmesider fra landenes postvæsnere og egne beregninger.

Lige som i tidligere år ligger prisen på autorereservedele langt over EU9<sup>2</sup>, jf. tabel 2.7, mens prisen på nye biler ligger langt under, jf. tabel 2.8. Det skyldes dels de høje danske afgifter på nye biler, dels EU's gruppefritagelse, som gør det muligt for producenterne at opdele markedet. De høje danske afgifter har medført, at forhandlerne i Danmark sælger bilerne til lave nettopriser, men til gengæld tager mere for reservedelene. Der er i øjeblikket planer om at revidere gruppefritagelsen, så der kan komme mere konkurrence. Det vil sandsynligvis betyde, at prisforskellene mellem landene bliver udjævnet.

2 Priserne på autoreparation blev analyseret nærmere i kapitel 4 i Konkurrencedegørelse 2001.

Læskedrikke er fortsat klart dyrere i Danmark end i EU9, om end prisen er lavere i forhold til tidligere opgørelser. Læskedrikke er den varegruppe, hvor der er størst variation mellem landene. Især Holland, Belgien og Frankrig er med til at trække EU9, gennemsnittet ned. Konkurrencen på læskedrikke er begrænset pga. det danske returflaskesystem, der begrænser adgangen for udenlandske konkurrenter. Konkurrencen vil forhåbentligt blive skarpere, nu hvor dåseforbuddet er blevet ophævet.

Bøger, aviser og magasiner er også fortsat dyrere i Danmark end i de øvrige EU9-lande. Det danske bogmarked blev delvist liberaliseret pr. 1. januar 2001, men det har naturligvis ikke betydning for priserne i 1998 og 1999. Markederne for aviser og magasiner er fortsat kendetegnet ved fastprissystemer i form af bindende videresalgspriser. Desuden er konkurrencen fra udlandet svag pga. sproglige og kulturelle barrierer. Det kan endelig spille en rolle, at Danmark er et lille sprogområde.

Også fyringsolie, som er en del af boligudgifterne, er i lighed med tidligere år dyrere i Danmark end i EU9. De høje priser hænger sammen med, at olien leveres i mindre mængder i Danmark, og at der er flere serviceydelser (fx levering hele døgnet) forbundet med leverancerne i Danmark end i de andre lande. Dette kan dog også ses som en konsekvens af, at selskaberne har valgt i højere grad at konkurrere på sådanne forhold end på prisen.

De høje danske priser på autodiesel og benzin skyldes den danske tankstationstruktur, hvor der er en del mindre tankstationer, men kun få olieselskaber på markedet. Dette hænger også sammen med konkurrenceforholdene.

Nogle varer i den danske dagligvarehandel er dyrere end i de øvrige EU9-lande, jf. tabel 2.7. Det drejer sig især om brød, mel og gryn og frugt, grønt og kartofler samt kød. Derimod er fisk og mælk, smør og yoghurt samt andre fødevarer billigere end i de øvrige EU9-lande, jf. tabel 2.8. De høje priser på frugt og grønt skyldes formentlig de klimatiske forhold i Danmark. Forbrugerne efterspørger frugt og grønt året rundt – også når det ikke er sæson i Danmark. Detailhandlen er derfor nødt til at importere varerne, hvilket er med til at gøre frugt og grønt dyrere end i resten af Europa.

Der er endvidere forskel på, hvordan detailhandlen er struktureret i de forskellige lande. Det kan fx være forskelle i butikstæthed, service, udstilling, miljøkrav m.v. – fx pga. forskellig lukke- og planlovgivning. Strukturforskellene kan føre til forskelle i omkostningsniveauet i de forskellige lande. For detailhandlen under et spiller disse forhold dog næppe nogen stor rolle – i Konkurrenceredegørelse 2000, kapitel 3, blev det således vist, at bruttoavance i detailhandlen var den samme i Danmark som i vores nabolande.

Andre områder er kendetegnet ved, at priserne enten direkte eller indirekte er politisk bestemt via offentlige tilskud. Det gælder bl.a. for kollektiv transport og undervisning. Derudover er en række kulturelle tilbud inden for rejser, kultur og service subsidiære for at sikre tilgængeligheden for alle. Fælles for disse områder er, at prisen ikke afspejler markedsprisen på ydelserne.

Tabel 2.8: Nettoprisniveau i Danmark for varegrupper med priser lavere end gennemsnittet i EU9, gennemsnit 1998-1999

Varegruppe	Prisniveau i Danmark i forhold til EU9 (EU9=100)
Undervisning, børneinstitutioner	100
Mælk, smør, yoghurt <sup>1</sup>	98
Andre fødevarer	98
Fisk	92
Møbler og gulvbelægning	92
Rejser, kultur og service	89
Tekstil	88
Elektricitet <sup>2</sup>	87
Kommunikation	82
Anskaffelse af transportmidler	72

Noter 1: Danmark sammenlignet med Sverige, Norge, Tyskland, Holland og UK.

Noter 2: Danmark sammenlignet med UK, Holland, Italien og Finland.

Begge er gennemsnit 2000-2001.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

En væsentlig grund til, at prisen på kommunikation er lavere i Danmark end EU9-gennemsnittet, er liberaliseringerne inden for telesektoren. Liberaliseringerne er sket tidligere end krævet i EU's teledirektiv, og er langt fremme i Danmark. Det har medvirket til at skærpe konkurrencen i forhold til de øvrige EU9-lande.

De danske priser på byggeri ligger væsentligt over niveauet for EU9, jf. tabel 2.9. Det svarer til konklusionerne i kapitel 3 i Konkurrenceredegørelse 2001.

Tabel 2.9: Dansk prisniveau for investeringsgoder i forhold til EU9, gennemsnit 1998-1999

Varegruppe	Prisniveau i Danmark i forhold til EU9 (EU9=100)
Boligbyggeri	127
Erhvervsbyggeri	114
Anlægsarbejde	109
Transportudstyr	97
Ikke-elektriske maskiner	114
Elektriske maskiner	126

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

## 2.9 REGULERING

Mange erhverv er kendetegnet ved, at der er begrænsninger i adgangen til at udøve erhvervet pga. offentlig og privat regulering. Enten fordi der stilles krav om medlemskab af bestemte brancheorganisationer, krav om tilladelse eller autorisation, eller direkte begrænsninger på antallet af virksomheder.

Ofte fører denne type regulering til, at konkurrencen bliver svagere. Reguleringen betyder, at adgangsbarriererne bliver højere, og at der er færre virksomheder. Den offentlige regulering er et udtryk for, at andre hensyn, fx sundhed eller sikkerhed, vejer tungere end hensynet til konkurrencen, mens selvregulering kan være etableret for fx at forbedre branchens renommé.

Krav om medlemskab af en bestemt brancheorganisation kan hæmme konkurrencen. Det ses bl.a. for fag, der praktiserer for den offentlige sygesikring. Dvs. læger, speciallæger, psykologer, tandlæger, kiropraktorer, fysioterapeuter og fodterapeuter. Ligeledes skal advokater være medlem af Advokatsamfundet.

Inden for en lang række erhverv kræver det en særlig autorisation eller tilladelse, for at få lov til at etablere virksomhed, jf. boks 2.7. I de tilfælde er det afgørende, at vilkårene for at få en tilladelse er objektiv og ikke-diskriminerende.

## Boks 2.7: Erhverv, hvor der kræves særlig tilladelse eller autorisation

### **Serviceerhverv:**

Advokater, Akkrediteringsvirksomhed, Auktionsledere, Bedriftssundhedstjeneste, Bilinspektion, Bobestyrere, Bygningssagkyndige, Certificeringsvirksomhed, Dampkedelkontrol, Dispatchører, Ejendomsformidlere, Elevatorkontrol, El-installatører, Energikonsulenter, Erhvervsdykkere, Fondsmæglere, Forsikringsvirksomhed, Hjemmeservice, Hotel- og Restaurationsvirksomhed, Inkassovirksomhed, Kørelærere, Landbrugskonsulenter, Landinspektører, Pantelånere, Pengeinstitutter, Radio-/tv-spredning, Realkreditvirksomhed, Registrerede revisorer, Rottebekæmpelse, Spil og lotteri, Spillekasinoer, Statsautoriserede revisorer, Statsautoriserede vejere, Telekommunikationsvirksomhed, Translatører og tolke, Trykbeholderkontrol, Vagtvirksomhed, Varmtvandskedelkontrol og Ædelmetalkontrol

### **Medico/sundhed:**

Apotekere, Bisygdomsinspektører, Dyr læger, Fodterapeuter, Fysio- og ergoterapeuter, Jordemødre, Kiropraktorer, Kliniske diætister, Kliniske tandteknikere, Læger, Optikere, Psykologer, Speciallæger, Sygeplejersker, Tandlæger og Tandplejere

### **Forsyning/transport:**

Affaldsbortskaffelse, Buskørsel, Elforsyning, Færgetransport, Godskørsel, Hyrevognskørsel, Jernbanetransport, Luftfartsvirksomhed, Naturgasforsyning, Saltindvinding, Vandforsyning og Varmeforsyning

Inden for en række erhverv er adgangen også antalsmæssigt begrænset, jf. boks 2.8.

## Boks 2.8: Erhverv, hvor adgangen er antalsmæssigt begrænset

### **Serviceerhverv:**

Bobestyrere og Bygningssagkyndige

### **Medico/sundhed**

Apotekere, Fodterapeuter, Fysioterapeuter, Kiropraktorer, Læger, Psykologer og Speciallæger

### **Transport:**

Hyrevognskørsel



Der er endnu stærkere begrænsning af adgangen til et erhverv, hvis der er eneret eller koncession. Dette er tilfældet for en række erhverv, jf. boks 2.9.

## Boks 2.9: Erhverv udøvet efter enerets/koncessionsbevilling

### Service og fritid:

Matrikulære arbejder i København og Frederiksberg, Skorstensfejning, Rottebekæmpelse, Spil og lotteri – Klasselotteri – Tips, lotto og bookmaking

### Kommunikation:

Postforsendelse af breve under 250 g (+ udstedelse af frimærker og opstilling af postkasser)<sup>1</sup>

### Forsyning/transport:

Affaldsbortskaffelse af – storkøkkenaffald – olie-/kemikalieaffald – genanvendeligt affald – dagrenovation, Elforsyning, Naturgasforsyning (transport, forhandling og oplagring), Naturgasforsyning (regional distribution), Varmeforsyning, Saltindvinding, Vandindvinding, Jernbanedrift, Rutekørsel, Færgesejls på ruterne – Grenå-Anholt – Hou-Samsø – Sydfyn/Langeland-Ærø

*Note 1: Postsektoren blev nærmere analyseret i kapitel 6 i Konkurrenceredegørelse 2001.*

## 2.10 KONKURRENCESITUATIONEN I DE KONKURRENCESVAGE BRANCHER

I lighed med tidligere år er der foretaget en samlet vurdering af i hvilke brancher, konkurrencen er utilstrækkelig. Vurderingen bygger på de indikatorer, som er beskrevet i de foregående afsnit, plus en vurdering af, om branchen har en høj grad af selvregulering.

Selv om kun få af indikatorerne hænger entydigt sammen med konkurrencesituationen, bestyrkes mistanken om svag konkurrence i branchen, hvis flere af indikatorerne peger i samme retning.

## Boks 2.10: Udpegning af brancher med utilstrækkelig konkurrence

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

- ▲ En markering i kolonnen for offentlig regulering betyder enten, at antallet af brancher er antalsmæssigt reguleret, jf. boks 2.7 og 2.8, reklamering er forbudt, jf. Konkurrenceredegørelse 1997, side 60, 63 og 73, der er hjemmel til bindende videresalgspriser (bog-, avis-, tobaks- og medicinalindustrien), der er en returemballageordning (bryggerier og mineralvand), forbud mod opkrævning af gebyr (betalingsformidling), eller der er en gruppefritagelse fra EU (autoreparation).
- ▲ En markering i kolonnen for selvregulering betyder, at forbrugerombudsmanden har udstedt retningslinjer eller vejledninger<sup>1</sup> der kræves tilladelse eller autorisation, jf. boks 2.6, der er kollegial regulering, jf. Konkurrenceredegørelse 1997, side 68-69, eller at branchens andel af konkurrencebe-grænsende aftaler udgør mere end branchens andel af BFI i den private sektor, jf. Konkurrenceredegørelse 1999, side 46.
- ▲ En markering i kolonnen for koncentration betyder, at de fire største virksomheders samlede markedsandele er over 75 pct. målt ved det ukorrigerede rateindeks.
- ▲ En markering i kolonnen for importkorrigeret koncentration betyder, at de fire største virksomheders samlede markedsandele korrigeret med importkvoten er over 50 pct.
- ▲ En markering i kolonnen for tilgang af virksomheder betyder, at den relative tilgang af nye virksomheder er min. 50 pct. lavere end gennemsnittet i hovederhvervet, dvs. fremstilling eller service.
- ▲ En markering i kolonnen for mobilitet betyder, at branchens mobilitetsindeks er lavere end 10.
- ▲ En markering i kolonnen for spredning i produktivitet betyder, at spredningen mellem virksomhedernes produktivitet inden for en branche er min. 25 pct. større end det danske gennemsnit.

Note 1: Man kan diskutere, om antallet af retningslinjer og vejledninger fra forbrugerombudsmanden er et udtryk for svag konkurrence. Men ofte er det et udtryk for, at der er noget galt på markedet, som forbrugerombudsmanden har fundet det nødvendigt at gribe ind overfor.

- ▲ En markering i kolonnen for lønpræmie betyder, at lønpræmien i branchen er min. 15 pct. højere end lønpræmien i møbelindustrien.
- ▲ En markering i kolonnen for afkastningsgrad betyder, at branchens afkastningsgrad er min. 50 pct. højere end den gennemsnitlige afkastningsgrad i Danmark.
- ▲ En markering i kolonnen for EU9-afkastningsgrad betyder, at branchens afkastningsgrad er min. 20 pct. højere end EU9-gennemsnittet.
- ▲ En markering i kolonnen for priser betyder, at priserne på de varer, som branchen handler med, er mere end 3 pct. enheder over gennemsnittet i EU9.

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

Udpegningen af de konkurrencesvage brancher bygger på et sammenvejet gennemsnit af de enkelte konkurrenceindikatorer. Vægtene afspejler en vurdering af de enkelte indikatorers teoretiske betydning og af den statistiske sikkerhed, hvormed de kan opgøres.

Det er en del af regeringens erhvervsstrategi, at antallet af udpegede brancher i 2010 skal halveres i forhold til i år 2000, dvs. antallet skal ned på 35 brancher. I denne redegørelse er der udpeget 68 brancher. Det er én færre end sidste år.

Tabel 2.10: Brancher med tegn på manglende konkurrence

Branche	O	S	K	IK	T	M	SP	L	A	EUA	P	V
<b>Råstofudvinding</b>												
Udvinding af råolie og naturgas	*	*						*	*	*		
Saltudvinding	*	*							*	*		
<b>Nærings- og nydelsesmidler</b>												
Sukkerfabrikker og –raffinaderier	*	*		*	*	*						
Svine- og kreaturslagterier		*	*	*	*					*	*	
Bryggerier	*	*	*	*							*	
Tobaksfabrikker	*	*	*	*	*	*						
Mineralvandsfabrikker	*	*	*	*						*	*	
Mejerier m.v.		*	*	*	*					*		*
Fremstilling af konsumis		*	*	*	*	*				*		
<b>Papir og grafisk virksomhed</b>												
Udgivelse af bøger, brochurer m.v.	*						*				*	*
Udgivelse af uge-, distrikts- og annonceblade samt magasiner	*					*					*	
Udgivelse af dagblade	*			*	*			*			*	
Avistrykkerier			*	*	*	*		*				
<b>Kemisk industri</b>												
Industrigasser		*		*	*			*	*	*		
Farmaceutiske råvarer	*	*			*			*	*		*	
Medicinalvarefabrikker	*				*			*		*	*	
Fremstilling af kunstgødning m.v.				*		*	*		*			*
Fremstilling af andre uorganiske basiskemikalier		*			*			*				
<b>Byggematerialer og lerindustri</b>												
Glasuldsfabrikker		*	*	*	*				*	*	*	
Cementfabrikker		*	*	*	*	*			*	*	*	
Mørtelværker		*		*	*				*	*	*	
Teglværker		*			*						*	*
Keramiske husholdningsartikler og pyntegenstande		*	*	*	*	*	*					
Færdigblandet beton		*		*	*	*					*	*
Asfalt-, tagpap- og stenulds-fabrikker m.v.		*		*	*	*					*	*
Låse og metalbeslag					*	*			*		*	*
Fremstilling af andre beton-, gips- og cementprodukter					*				*	*	*	
Fremstilling af byggemat. af gips					*				*	*	*	

Brancher	O	S	K	IK	T	M	SP	L	A	EUA	P	V
<b>Fremstill. af elektriske apparater</b>												
Isolerede ledninger og kabler			*		*				*	*	*	
Afbrydere, relæer og sikringer					*				*	*		*
Fremstilling af edb-maskiner og andet edb-udstyr					*		*		*	*		
<b>Anden industri</b>												
Fremstilling af legetøj og spil									*	*	*	
<b>Forsyningsvirksomhed</b>												
Gasforsyning	*	*		*		*		*				
Varmeforsyning	*	*				*				*		
Elforsyning	*	*					*					*
Vandforsyning	*	*		*		*				*		
<b>Bygge- og anlægsvirksomhed</b>												
Tagdækningsvirksomhed		*							*	*	*	*
Elektrikere					*						*	*
VVS-installatører og blikkenslagerforretninger		*			*				*		*	*
Tømrer- og bygningsnedkerforretninger		*			*				*	*	*	*
Maler- og glarmesterforretninger		*			*				*	*	*	*
<b>Engroshandel</b>												
Engroshandel med byggematerialer					*	*	*				*	*
<b>Detailhandel</b>												
Apoteker	*	*				*					*	
Medicinske og ortopædiske artikler		*				*					*	*
<b>Transport</b>												
Taxikørsel	*	*			*							*
Rederivirksomhed, fragt-, færge- og passagerfart	*	*		*	*		*				*	
Ruteflyvning	*	*	*	*	*	*		*			*	
Lufthavne m.v.	*		*	*	*	*						
<b>Finansiell virksomhed</b>												
Pengeinstitutter		*	*	*	*			*				
Pensionsforsikring		*	*	*	*	*	*	*				
Realkreditinstitutter	*	*			*		*	*				
Betalingsformidling					*		*	*	*	*		
Børsmæglervirksomhed		*	*	*	*			*				
Finansielle institutioner i.a.n.		*	*	*	*		*	*				
<b>Liberale erhverv</b>												
Advokatvirksomhed	*	*			*	*	*	*	*			
Tandlæger og tandteknikere	*	*	*	*	*	*			*	*	*	
Læger	*	*		*	*				*		*	

Branche	O	S	K	IK	T	M	SP	L	A	EUA	P	V
Dyrlæger	*	*			*	*			*			
Køb og salg af fast ejendom for egen regning				*	*		*	*	*	*		
Sundhedsvæsen i øvrigt	*	*			*				*		*	
<b>Andre serviceerhverv</b>												
Kørelærere		*								*		*
Autoreparation	*				*					*	*	*
Postvæsen	*			*		*					*	*
Telekommunikation	*	*	*	*			*			*		
Lossepladser og forbrænding	*	*			*	*					*	*
Teknisk afprøvning og analyse	*	*		*			*	*				
Lotteri- og anden spillevirksomhed	*	*			*				*	*		
Radio- og tv-virksomhed	*	*		*	*	*	*					

Note: O står for offentlig regulering, S står for selvregulering, K står for koncentration, iK står for importkorrigeret koncentration, T står for tilgang, M står for mobilitet, SP står for spredning i produktivitet, L står for lønpræmier, A står for afkastningsgrad, EUA står for EU9-afkastningsgrad og P står for priser. V står for Konkurrencestyrelsens vurdering. Det er ikke en sammenfattende vurdering af alle indikatorerne, men angiver sektorer, der er medtaget på listen af andre grunde – fx pga. straffesager.

Nye på listen er: lotto- og anden spillevirksomhed, medicinalvarefabrikker, fremstilling af beton-, gips- og cementprodukter, fremstilling af byggematerialer af gips, fremstilling af andre uorganiske basiskemikalier, fremstilling af edb-maskiner og andet edb-udstyr, børsmæglervirksomhed, fremstilling af konsumis, avistrykkerier, finansielle institutioner ikke andetsteds nævnt, køb og salg af fast ejendom for egen regning og fremstilling af legetøj og spil.

Udgået er: fremstilling af råolie og fedtstoffer, sko- og træskofabrikker, reproduktion af lydoptagelser, fremstilling af elektriske husholdningsapparater, madrasfabrikker, fremstilling af køkkeninventar, engroshandel med tobaksvarer, detailhandel med byggematerialer, bus- og S-togstrafik, livsfor sikring, rørtransport, fremstilling af rør og slanger af plast samt supermarkeder.



# Konkurrenceforholdene i den finansielle sektor

## 3.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Den finansielle sektor har stor samfundsmæssig betydning. I et moderne samfund kan ingen klare sig uden ind- og udlån, betalingsformidling, boliglån eller forsikringer. Det gælder både forbrugere og virksomheder.

Det er derfor vigtigt, at den finansielle sektor er effektiv. Og sandsynligheden for det stiger, hvis konkurrencen fungerer godt. En skarp konkurrence vil også øge de finansielle virksomheders konkurrenceevne i forhold til finansielle virksomheder i andre lande. Det er baggrunden for, at Konkurrencestyrelsen har valgt at underkaste den finansielle sektor et konkurrenceeftersyn.<sup>1</sup>

Den finansielle sektor leverer generelt ydelser af høj kvalitet. Målt på ventetider i den finansielle sektor, hvad enten det er køen i pengeinstituttet eller antal valørdage ved betalingsoverførsler, teknologisk niveau og sikkerhed ligger sektoren pænt i forhold til andre lande. Konkurrencen er imidlertid ikke skarp nok. Indikatorerne peger også i retning af, at konkurrencen er mindre hård i den finansielle sektor end i øvrige erhverv.

Danmark har mange pengeinstitutter – næsten 200. Alligevel er koncentrationen en af de højeste i Europa. Der er også betydelige adgangsbarrierer i sektoren. Pengeinstitutternes indtjening ligger, lige som i andre lande med høj koncentration, i den høje ende i EU. Forklaringen på det er ikke en særlig dansk lovgivning, for stort set hele reguleringen på området er i dag bestemt i EU. Sektoren kommer imidlertid fra en situation, frem til ca. 1980, med meget begrænset konkurrence.

I mange år betød udlånsloftet fx, at der ikke var grund til at konkurrere på udlånsrenten. Den høje værdi af rentefradraget betød, at der blev givet en indirekte støtte til en høj rentemarginal, og pengeinstitutterne havde derfor råd til lav effektivitet og mange ansatte. Endelig opbyggede sektoren en kultur med tradition for tæt branchesamarbejde.

---

<sup>1</sup> Konkurrencestyrelsen har i forbindelse med kapitlet udarbejdet en baggrundsrapport om konkurrenceforholdene i den finansielle sektor. Rapporten findes på Konkurrencestyrelsens hjemmeside [www.ks.dk](http://www.ks.dk).



Effektiviteten blev forbedret i starten af 1990'erne i kølvandet på de fusioner, der ledte til dannelsen af Danske Bank og Unibank (Nordea). Som følge heraf faldt beskæftigelsen i sektoren. I anden halvdel af 1990'erne er effektivitetsfremgangen imidlertid stoppet. Danmark har fortsat flere filialer og bankansatte pr. indbygger end andre lande.

På trods af disse forhold, der peger på en utilstrækkelig konkurrence, ligger pengeinstitutternes priser tæt på et EU-gennemsnit. Rentemarginalen for erhverv ligger endda en anelse under EU-gennemsnittet.

Gebyrindtægterne er vokset markant. Eksempelvis er der kommet højere checkgebyrer og indbetalingsgebyrer. Pengeinstitutterne opkræver normalt også gebyrer for at flytte kunders konti til et andet pengeinstitut. Til trods for stigningen i gebyrerne er disse dog ikke højere end i andre lande, og selv inkl. gebyrer er rentemarginalen lavere end i midten af 1990'erne.

Når indtjeningen i danske pengeinstitutter er relativ høj, på trods af at priserne ikke er højere end i andre lande, skyldes det en relativ høj efterspørgsel efter bankydelse, høj indtjening fra værdipapirhandel og små tab på udlån i perioden pga. gode konjunkturer. Hvis konkurrencen mellem pengeinstitutterne havde været hårdere, havde de begrænsede tab således ledt til en lavere rentemarginal.

Realkreditinstitutterne var indtil 1990 stærkt beskyttet mod konkurrence af lovgivningen. I en periode har der været stærk rivalisering mellem de gamle og de nye pengeinstitutejede institutter. Det har ledt til en konkurrence, hvor der konkurreres mere på alliancer, fødekæder og markedsføring end på pris. Den reelle pris på realkreditlån, dvs. bidraget (og tidligere også stiftelsesprovisionen), er højere end for 10 år siden, men dog lavere end i midten af 1990'erne.

Værdipapirhandelen har historisk været præget af meget lille konkurrence. Børsreformerne i 1980'erne og 1990'erne har fjernet den gamle vekselerer og åbnet for nye aktører. Markedet har imidlertid i 1990'erne været præget af høje spreads, dvs. stor forskel mellem købs- og salgstilbud. De store pengeinstitutter har bidraget hertil med deres praksis med at holde kundernes handel væk fra det fælles børs miljø. Dette synes imidlertid at være ændret, idet handelen med aktier over Fondsbørsen har været stærkt stigende gennem det seneste år. Det skyldes de forbedrede teknologiske muligheder for direkte handel, især indførelsen af det nye handelssystem „Saxess“, men også at udenlandske børshandlere har bragt en tradition med direkte børshandel med sig til Danmark.

På skadesforsikringsområdet er koncentrationen høj, mobiliteten er ringe, og priserne er høje i forhold til andre europæiske lande. Det samme gælder for

omkostningerne. Internationaliseringen gennem udenlandsk ejerskab har historisk været større på forsikringsområdet end på andre finansielle områder, men betydningen heraf har været lille. Det skyldes, at de udenlandsk ejede selskaber i høj grad opererer som danske, og den direkte, grænseoverskridende konkurrence er derfor lille. Samlet må konkurrencen i forsikringssektoren vurderes at være dårligere end i resten af EU under ét.

Det er uklart, hvad fremtiden vil bringe. Mest bevægelse synes der at være for pengeinstitutter og værdipapirhandel, som præges af fusioner, men også ny grænseoverskridende konkurrence samt e-banking og internethandel.

Konkurrencestyrelsen vil i de kommende år lægge vægt på:

- ▲ at fjerne barrierer for nye finansielle virksomheder, herunder udenlandske aktører. Af hensyn til sikkerheden er det omkostningstungt at starte virksomhed. Men der må ikke oveni være høje startbetalinger for deltagelse i finansielle netværk som PBS, Fondsbørsen eller Værdipapircentralen – og prisstrukturen her må ikke i urimeligt omfang tilgodese de største institutter
- ▲ at fjerne barrierer for nye virksomheder, der leverer internetydelser, med de samfundsmæssige fordele og nyskabelser dette giver
- ▲ at øge gennemsigtigheden, især på pengeinstitutområdet. De initiativer, der allerede er igangsat med internetportaler m.v. som fx Forsikringsluppen, bør derfor følges op på andre områder
- ▲ at fortsætte bestræbelserne for at sikre, at så stor en del af værdipapirhandelen som muligt går over Fondsbørsen. Det vil holde spreads nede til gavn for kunderne – og mindre spreads vil gøre opsparing i værdipapirer attraktiv og derved lægge pres på pengeinstitutternes rentemarginal. Herudover kan det medvirke til at udbrede en folkelig aktiekultur.

Herudover kan to andre forhold have betydning:

- ▲ Finanstilsynet har i en redegørelse, der har været i høring, peget på høje flyttegebyrer hos mange pengeinstitutter. Konkurrencestyrelsen opfordrer til, at der opstilles retningslinier for anvendelsen og størrelsen af pengeinstitutternes flyttegebyrer. Det kan øge kundemobiliteten og bidrage til skarpere konkurrence
- ▲ de lange opsigelsesvarsler på forsikringsområdet er et problem, som svækker konkurrencen. Dette bør tages op i forbindelse med den planlagte ændring af forsikringsaftaleloven.

## 3.2 GENERELT OM DEN FINANSIELLE SEKTOR

Den finansielle sektor varetager væsentlige opgaver for forbrugere og erhvervsliv. Produkterne fra de finansielle selskaber har afgørende betydning for dagligdagen. Som lønmodtager er det fx nødvendigt at have en lønkonto for at få sin løn udbetalt. Den erhvervsdrivende kan ikke klare sig uden en kassekredit. Det er de færreste, der kan købe bolig uden et realkreditlån. Og forsikringer skaber sikkerhed og tryghed i forhold til de problemer, der kan opstå ved uventede begivenheder.

Konkurrencesituationen i den finansielle sektor kan vurderes ud fra en række indikatorer som koncentration og andre strukturforhold, mobilitet, indtjening, effektivitet og priser. Hvert af disse mål er usikre. Men samlet giver de et billede af, om konkurrencen i sektoren er skarp eller svag i forhold til udlandet, udviklingen over tid og i forhold til andre brancher.

I Danmark er den finansielle sektor karakteriseret ved et stort antal selskaber. Alligevel er koncentrationen høj. Inden for den finansielle sektor har især bank- og forsikringssektoren de seneste år gennemgået store forandringer. Fusioner mellem selskaberne har medført, at markedet er blevet væsentligt mere koncentreret siden slutningen af 1980'erne.

Udviklingen i koncentrationen kan måles med det såkaldte Herfindahl indeks, jf. tabel 3.1.<sup>2</sup> Hvis Herfindahl indekset ligger over 1800, anses koncentrationen for at være høj. Det er tilfældet i bank- og realkreditsektoren. Koncentrationen på markedet for skadesforsikring er noget lavere. Ved en sammenligning med den private sektor under ét bør der endda tages hensyn til, at den direkte „importkonkurrence“ er lav i den finansielle sektor i forhold til mange andre erhverv.

Tabel 3.1: Koncentrationsindeks

	1989	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Pengeinstitutter	797	1.863	1.579	1.584	1.854	1.953	2.987 <sup>1</sup>
Realkreditinstitutter	3.385	3.360	3.438	3.096	2.749	2.447	2.708
Skadesforsikring	968	906	861	911	1.007	980	1.245
Privat sektor i alt	-	-	1.135	961	1.099	983	997

Note 1: Efter fusionen af Danske Bank og RealDanmark.

Anm.: Koncentrationstallene tager ikke højde for betydningen af danske pengeinstitutters udlån uden for Danmark, og tilsvarende udenlandske pengeinstitutters udlån i Danmark.

Kilde: Finanstilsynet og Danmarks Statistik.

2 Markedsandele er for pengeinstitutter beregnet efter arbejdende kapital (summen af indlån, udstedte obligationer, ansvarlig fremmedkapital og egenkapital), for realkredit samlede udlån, for skadesforsikring bruttopræmieindtægter og for privat sektor i alt indenlandsk omsætning. Markedsandelene i tabel 3.2 er beregnet på samme måde.

*Mobiliteten* i den finansielle sektor er lav sammenlignet med andre sektorer, jf. tabel 3.2. Den markedsandel, som hvert år „skifter ejer“, er en indikator for, hvor virksom konkurrencen er inden for en sektor. Er konkurrencen skarp, vil ineffektive virksomheder miste markedsandele. Den lave mobilitet inden for bank- og forsikringssektoren peger i retning af mindre skarp konkurrence end i andre erhverv. Efter et meget lavt niveau i perioden 1997-1999 steg mobiliteten i banksektoren dog i 2000, hvilket indikerer, at konkurrencen er forbedret. Mobiliteten i realkreditsektoren var særlig høj i midten af 1990'erne som følge af det øgede konkurrencepres fra nye realkreditinstitutter etableret af pengeinstitutterne. Den høje mobilitet inden for forsikringssektoren i 1995 skyldes Tryg's overtagelse af Baltica.

Tabel 3.2: Mobilitet (årlig ændring af markedsandele i pct.)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pengeinstitutter	4,6	5,4	3,7	1,8	1,0	1,4	5,0
Realkredit	18,3	25,9	14,4	12,3	10,8	7,0	10,1
Skadesforsikring	3,9	14,9	4,0	2,4	3,2	6,1	2,4
Privat sektor i alt	11,5	11,5	11,1	14,4	13,0	14,8	-

Kilde: Finanstilsynet, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tilgangen af nye virksomheder inden for den finansielle sektor er lavere end tilgangen af nye virksomheder i andre brancher, jf. tabel 3.3. Den lave etableringsrate skyldes især høje etableringsomkostninger, bl.a. til markedsføring og it-systemer.

Tabel 3.3: Tilgang af nye virksomheder i pct.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Gns.
Pengeinstitutter	1,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,3
Realkredit	0,0	0,0	0,0	9,0	0,0	0,0	1,1
Skadesforsikring	0,0	2,6	0,0	2,7	0,0	1,5	1,5
Privat sektor i alt	4,9	4,5	5,0	4,9	4,5	-	4,8 <sup>1</sup>

Note 1: Gennemsnit 1995-99.

Kilde: Danmarks Statistik, Finanstilsynet og egne beregninger.

Høje *lønpræmier* er normalt også et tegn på manglende konkurrence. Det betyder, at ansatte i en branche med en høj lønpræmie får en løn, som er højere end i andre brancher, også når der er taget højde for køns- og alderssammensætning, uddannelsesniveau osv. Lønpræmierne inden for de finansielle sektorer er høje, jf. tabel 3.4.

**Tabel 3.4: Lønpræmier**

	<b>Gns. 1995-96</b>	<b>Gns. 1997-99</b>
Databehandlingsvirksomhed	34,6	36,8
Forsikringselskaber	36,5	33,8
Realkreditinstitutter	32,1	30,1
Pengeinstitutter	24,1	22,8
Advokatvirksomhed	16,9	15,4
Ejendomsmæglervirksomhed	14,2	14,6
Fremstilling af maskiner	11,3	10,0
Post- og telekommunikation	7,5	9,9

Anm.: Møbelindustrien er anvendt til at normere med, her er lønpræmien 0. Beregningsmetoden er forklaret i kapitel 2.

Kilde: Danmarks Statistik.

De finansielle sektorer hører til blandt de ti brancher med de højeste lønpræmier, jf. tabel 2.6.

Indtjeningen i de finansielle sektorer varierer betydeligt, jf. tabel 3.5. Pengeinstitutterne har i perioden 1996-2000 stort set haft samme *egenkapitalforrentning* som den private sektor under ét (hvor indtjeningen i de foregående 5 år var klart lavere). Indtjeningen inden for skadesforsikring ligger på et lavt niveau. Det specielt lave niveau i 1999 skyldes primært stormen i december dette år.

**Tabel 3.5: Forrentning af egenkapital før skat**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Gns.</b>
Pengeinstitutter	17,3	15,7	16,0	15,3	16,7	16,2
Realkredit	14,1	13,5	11,0	7,9	9,0	11,1
Skadesforsikring	12,1	11,1	9,6	2,0	13,5	9,7
Privat sektor i alt	-	16,2	16,1	14,0	-	15,4

Anm.: Der er nogen usikkerhed i tallene for „privat sektor i alt“. Statistikken er under udbygning, tallet for 1999 omfatter flere sektorer end de to foregående år.

Kilde: Danmarks Statistik og Finanstilsynet.

### 3.3 PENGEINSTITUTTER

Pengeinstitutterne beskæftiger sig med mange opgaver – indlån, udlån, betalingsformidling, handel med værdipapirer, likviditetsstyring, rådgivning om fx virksomhedskøb og finansiering. Produkterne retter sig mod forskellige kundegrupper; private, små og store virksomheder, investorer, børsmæglerselskaber m.v.

Pengeinstitutter har eneret til at avertere om indlånsmidler. Pengeinstitutter må alene beskæftige sig med opgaver, der har relation til omsætningen af penge, kreditmidler og værdipapirer og de dertil hørende ydelser. Pengeinstitutter må gennem særlige datterselskaber også beskæftige sig med forsikringer, realkreditlån og ejendomsformidling.

Det spiller navnlig en rolle for konkurrencevilkårene, at visse ydelser, fx betalingsformidling, kræver en fælles infrastruktur. Vilkårene for adgang til denne infrastruktur har stor betydning for selskabernes konkurrencemuligheder. Sektoren har, i forhold til andre brancher, relativt store it-udgifter.

Samarbejdet omfatter fælles produkter såsom Dankort og BetalingsService, dels udveksling af transaktioner mellem pengeinstitutterne. Det tekniske samarbejde formidles bl.a. gennem det fællesejede PBS. Nye produkter introduceres ofte på basis af systemer udviklet af pengeinstitutterne i fællesskab.

Adgangsbetalingen til pengeinstitutternes fælles infrastruktur, herunder PBS og Dankort, er høj. Det kan være et problem for etablering af nye pengeinstitutter.

## Struktur og koncentration

De fleste af de større pengeinstitutter i Danmark er landsdækkende og tilbyder et bredt spektrum af finansielle produkter. De to storbanker, Danske Bank og Nordea, har en samlet markedsandel målt i samlede udlån på ca. 70 pct. Det inkluderer dog også udlån til virksomheder i udlandet, og korrigeret herfor er andelen lavere. Herudover er der en mellemgruppe på godt ti regionalbanker. Enkelte pengeinstitutter i denne gruppe, Alm. Brand Bank, Nykredit Bank, Lån & Sparbank og Arbejdernes Landsbank, har ikke en profil svarende til de traditionelle regionalbanker. De øvrige, ca. 170 pengeinstitutter, er mindre pengeinstitutter, hvoraf hovedparten er lokalbanker. I denne gruppe findes også et mindre antal netbanker og investeringsbanker.

Etableringen af de to storbanker skete i forbindelse med to store fusioner i 1990 mellem Danske Bank, Handelsbanken og Provinsbanken samt SDS, Privatbanken og Andelsbanken. Den seneste storfusion skete i 2000 mellem Danske Bank og RealDanmark, herunder BG Bank. Konkurrencerådet godkendte fusionen, efter at parterne havde givet en række tilsagn, der kompenserer for den forringelse af konkurrencen, som fusionen medførte.<sup>3</sup>

Blandt pengeinstitutterne i mellemgruppen har flere ekspanderet kraftigt i de senere år. Det er sket gennem opkøb af mindre pengeinstitutter samt etablering af filialer uden for hjemregionen.

Koncentrationen i den danske banksektor er høj sammenlignet med andre EU-lande, jf. tabel 3.6. Koncentrationen er målt ud fra de samlede udlån for de fem største pengeinstitutter.<sup>4</sup> Hvis koncentrationen var målt ud fra de to største institutters markedsandele, ville Danmark være placeret som nr. 1.

Koncentrationsgraden er generelt størst i de mindre lande. Det hænger sammen med, at selskaberne inden for dele af den finansielle sektor skal have en vis størrelse for at fungere effektivt.

Tabel 3.6: Koncentrationen i udvalgte EU-lande (1999)

	CR5
Sverige	85
Holland	82
Danmark	81 <sup>1</sup>
Belgien	80
Finland	68
Italien	48
Frankrig	46
Østrig	43
UK	30
Tyskland	16
Gennemsnit EU	57

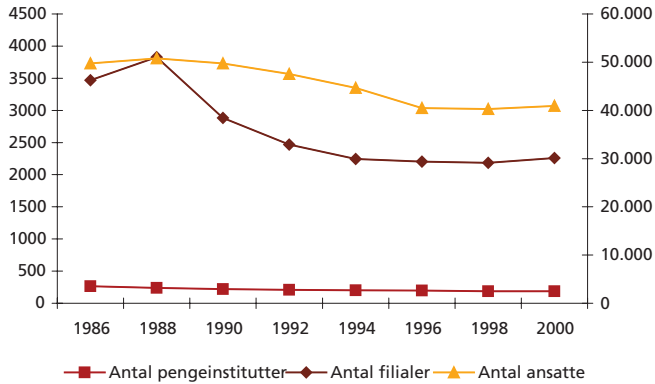
Note 1: Korrigeret for fusionen mellem Danske Bank og BG Bank i 2000.

Kilde: ECB, „Mergers and acquisitions involving EU banking industry“, 2000.

Den danske banksektor har været præget af rationaliseringer. Der er sket en reduktion i hhv. antallet af pengeinstitutter, filialer og beskæftigede, jf. figur 3.1. Generelt har sektoren i perioden været præget af to tendenser. Fra slutningen af 1980'erne og frem til midten af 1990'erne var rationaliseringerne størst. Fra midten af 1990'erne og frem til 2000 er rationaliseringerne tilsyneladende gået i stå.

<sup>4</sup> Omfatter alene lån til private og virksomheder. Tallene er korrigeret for lån til andre pengeinstitutter (interbankmarkedet).

Figur 3.1: Antal pengeinstitutter, filialer og ansatte i Danmark



Anm.: Finanstilsynet har oplyst, at det konkrete tal for antal filialer i 2000 formentlig er 4-5 pct. lavere end det tal, der fremgår af tilsynets hjemmeside, og som ligger til grund for tabel 3.7.

Kilde: Finanstilsynet, [www.ftnet.dk](http://www.ftnet.dk).

Nedgangen i antallet af filialer ophørte i midten af 1990'erne, og der har siden 1999 været en nettotilgang af filialer. De to storbanker har ganske vist lukket filialer, men samtidig har de fleste regionale og lokale pengeinstitutter udvidet deres filialdækning.

Filialtætheden i Danmark er lidt større end i andre nordeuropæiske lande, men lavere end EU-gennemsnittet, som trækkes kraftigt op af Tyskland, jf. tabel 3.7. Tilsvarende er beskæftigelsen i den danske banksektor høj i forhold til de fleste europæiske lande.



Tabel 3.7: Antal ansatte og filialer i forhold til indbyggertal i udvalgte lande (1999)

	Antal ansatte pr. 1000 indbyggere	Filialer pr. mio.indbyggere
Tyskland	8,8	751
Danmark	8,1	439
Holland	8,1	433
Belgien	7,5	433
UK	6,9	260
Frankrig	6,7	444
Norge	5,4	402
Sverige	4,7	242
Finland	4,7	381
Gennemsnit EU	6,9	534

Kilde: Eurostat og OECD „Bank Profitability 2000“.

## Indtjening og effektivitet

Indtjeningen i den danske banksektor har været forholdsvis stabil i perioden 1996-2000. Indtjeningen pr. omkostningskrone var i perioden mellem 1,40 og 1,50 kr. Sektoren havde i samme periode en gennemsnitlig egenkapitalforretning før skat på mellem 15 og 17 pct., jf. tabel 3.5.

De største pengeinstitutter havde den højeste indtjening pr. omkostningskrone og den højeste egenkapitalforrentning før skat. Til gruppen hører de to storbanker samt de fleste regionale pengeinstitutter. De fleste større lokale pengeinstitutter havde også en relativt høj indtjening i perioden. Men indtjeningen har svinget fra år til år på et niveau en del under indtjeningen i de største pengeinstitutter.

Den laveste indtjening havde de mindste pengeinstitutter med en indtjening pr. omkostningskrone i 2000 på 1,07 kr. og en egenkapitalforrentning på 3,2 pct.<sup>5</sup> Gruppen består af sparekasser og andelskasser samt nyetablerede netbanker. I 2000, hvor banksektoren generelt havde en relativt høj indtjening, havde omkring ti pengeinstitutter i denne gruppe negativ indtjening.<sup>6</sup>

Indtjeningen i banksektoren kan belyses ud fra en række økonomiske nøgletal, jf. boks 3.1.

<sup>5</sup> Gruppen består af 86 pengeinstitutter med en arbejdende kapital under 250 mio. kr.

<sup>6</sup> Nøgletal fra Finanstilsynet.

## Boks 3.1: Indtjeningsmål

### *Indtjening pr. omkostningskrone:*

Ordinære indtægter inkl. kursreguleringer i pct. af ordinære omkostninger inkl. hensættelser.

### *Egenkapitalforrentning før skat:*

Resultat før skat i pct. af gennemsnitlig egenkapital.

### *Den generelle rentemarginal:*

Differencen mellem pengeinstitutternes faktiske udlåns- og indlånsrenter til erhverv og husholdninger. Der er anvendt samme indlånsrenter for erhverv og husholdninger.

### *Den implicitte generelle rentemarginal:*

Beregnes som renteindtægterne i forhold til samtlige rentebærende aktiver fratrukket renteudgifterne i forhold til samtlige rentebærende passiver.

Sammenligninger af rentemarginaler i de europæiske lande skal tages med store forbehold, da der er stor usikkerhed mht. talmaterialet. Det anvendte materiale vurderes at være tilstrækkelig sikkert til at underbygge kapitlets analyser. Rentemarginalmålene er bortset fra figur 3.2 ekskl. gebyrer.

Indtjeningen i den danske banksektor ligger, målt ud fra forrentning af egenkapital, på niveau med de mindre nordeuropæiske lande (Sverige, Norge, Holland og Belgien), som også ligger i den høje ende mht. koncentration, jf. tabel 3.6. Indtjeningen i Danmark ligger en del over gennemsnittet for EU-landene.<sup>7</sup>

Renteindtægterne har traditionelt været pengeinstitutternes primære indtægtskilde. Danske pengeinstitutters rentemarginal har imidlertid været under pres som følge af de senere års rentefald, fordi indlånsrenten selvsagt ikke kan være negativ. Pengeinstitutterne har til gengæld hævet gebyrerne. Gebyrindtægternes andel af den samlede indtjening er steget fra 14 pct. i 1992 til 31 pct. i 2000.

Efter et fald i midten af 1990'erne steg pengeinstitutternes nettorenteindtægter i 1998-2000. Det skyldes primært en kraftig udlånsvækst i perioden.<sup>8</sup> Det er især kraftigt stigende indtægter fra gebyrer og provisioner, der har

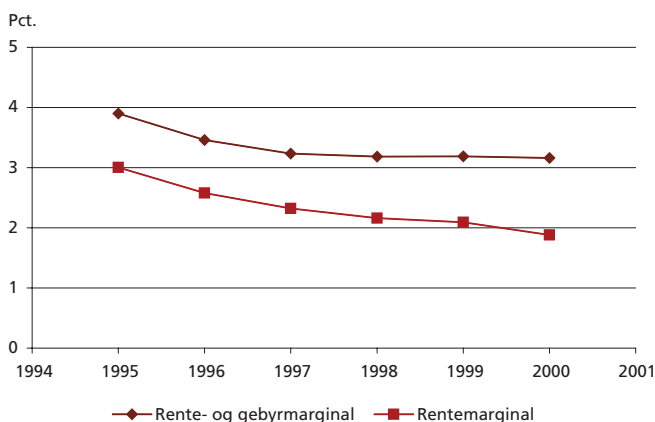
7 Eurostat (2001), „Special feature on Banking“, for årene 1997-99.

8 Nationalbanken: kvartalsoversigt 2. kv. 2001.

bidraget til at opretholde pengeinstitutternes høje indtjeningsniveau efter 1994.<sup>9</sup> Pengeinstitutternes indtægter fra gebyrer og provisioner er fordoblet fra ca. 7 mia. kr. i 1995 til 14 mia. kr. i 2000. De forøgede indtægter skyldes dels indførelse af nye gebyrer og øget udlånsaktivitet, dels øget handel med værdipapirer.

Den implicitte generelle rentemarginal i danske pengeinstitutter har været faldende i perioden 1995-2000 jf. figur 3.2. Medregnes gebyrer og provisioner i rentemarginalen, har den samlede rente- og gebyrmarginal ligget på et uændret niveau siden 1997. De stigende gebyrer er således indtil videre blevet modsvaret af et fald i rentemarginalen.

Figur 3.2: Udvikling i implicit rente- og gebyrmarginal



Anm.: Beregning af implicit rente- og gebyrmarginal:  $(\text{renteindtægter} + 0,5 * \text{nettoebyrindtægter}) / (\text{rentebærende aktiver}) - (\text{renteudgifter} - 0,5 * \text{nettoebyrindtægter}) / (\text{rentebærende passiver})$ .

Kilde: Talmateriale fra Finanstilsynet, [www.ftmet.dk](http://www.ftmet.dk) og egne beregninger.

Der er en generel tendens til stigende gebyrer og provisioner i alle europæiske lande. Til trods for stigningen i de danske pengeinstitutters gebyrer er niveauet derfor ikke højere end EU gennemsnittet, jf. tabel 3.8. Tallene i tabellen omfatter både pengeinstitutter og realkreditinstitutter. Hvis der alene ses på banksektoren, var tallet for Danmark 26 pct. i 1998-99 og 31 pct. i 2000. Da pengeinstitutterne formentlig også ligger højere end realkreditinstitutterne i andre lande, kan det konkluderes, at gebyrernes andel af de samlede indtægter i dag er nogenlunde det samme i Danmark og i EU under ét.

9 Enkelte år har handel med værdipapirer også bidraget væsentligt til indtjeningen.

Tabel 3.8: Gebyrindtægter i pct. af rente- og gebyrindtægter

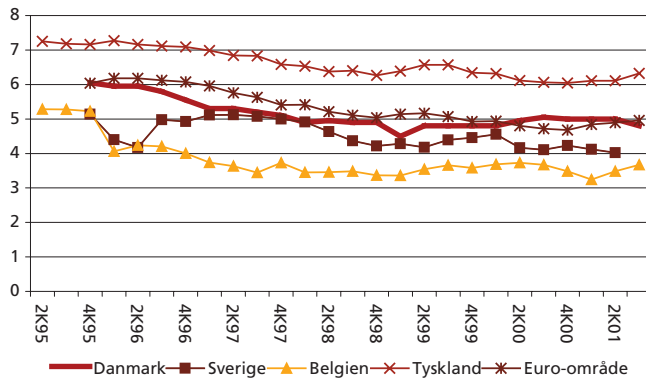
	Gennemsnit 1998-1999
Sverige	27
Holland	25
Danmark	21
Norge	19
Belgien	17
EU-gennemsnit	29

Kilde: Eurostat, „Special feature on banking“, 2001.

Det må overordnet betegnes som positivt, at pengeinstitutterne har omlagt deres indtjeningskilder fra rentemarginaler til gebyrer, i det omfang gebyrerne afspejler de reelle omkostninger ved ydelserne.

Den generelle rentemarginal har været faldende i Europa i perioden 1995-2001, jf. figur 3.3. Udviklingen i danske pengeinstitutters rentemarginal svarer stort set til udviklingen i Euro-området, hvor den generelle rentemarginal er faldet fra 6 pct. i 1995 til 5 pct. i 2001. Den generelle rentemarginal i fx Sverige og Belgien er dog lavere end i Danmark.

Figur 3.3: Udvikling i den generelle rentemarginal

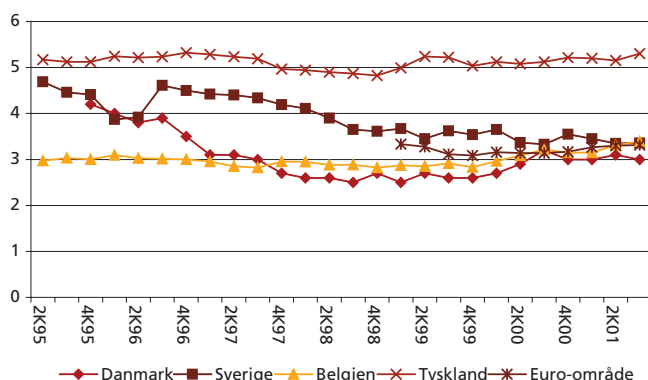


Anm.: Beregningen er ekskl. boliglån.

Kilde: Den europæiske Centralbank og Nationalbanken.

Rentemarginalen for privatkunder i Euro-området er ca. dobbelt så høj som for erhvervs kunder, jf. figur 3.4 og 3.5. Det skyldes både forskelle i omkostninger og konkurrenceforholdene.

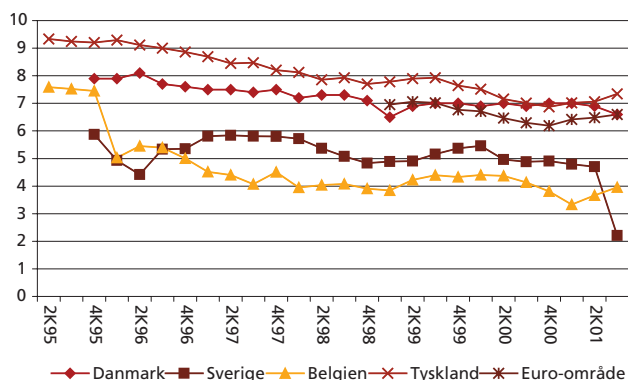
Figur 3.4: Generel rentemarginal, erhverv



Anm.: Beregningen er ekskl. boliglån.  
 Kilde: Den europæiske Centralbank og Nationalbanken.

Rentemarginalen for erhverv i Danmark og Sverige er faldet i perioden frem til 1999. Herefter er den danske rentemarginal for erhverv steget og har siden ligget på niveau med Euro-området.

Figur 3.5: Generel rentemarginal, husholdninger



Anm.: Beregningen er ekskl. boliglån.  
 Kilde: Den europæiske Centralbank og Nationalbanken.

Samlet er rentemarginalen for private i Danmark gennemgående lidt højere end EU-gennemsnittet, mens den for erhverv ligger lidt under. Dette forhold er et tegn på utilstrækkelig konkurrence på privatkundeområdet. Der skal dog tages et betydeligt forbehold for, at selv om boliglån ikke indgår, så spiller lån

med sikkerhed i fast ejendom formentlig en større rolle i andre lande. Sådanne lån er mere sikre end andre lån og ydes derfor normalt til en lavere rente.

## Konkurrencepres fra nyetableringer og udlandet

Der er de seneste fem år kun etableret to nye pengeinstitutter i Danmark. Det skyldes, at det er dyrt at etablere et nyt pengeinstitut. Ud over den startkapital, der kræves ifølge lovgivningen (5 mio. €), skal et nyetableret pengeinstitut betale betydelige beløb til bl.a. medlemskab af PBS, indmeldelse i edb-centraller samt driftsafvikling, it-systemer og markedsføring m.v.

Betalingsmiddelovens § 14, som forbyder pengeinstitutter at tage gebyrer af forretningerne ved indløsning og af kortbetalinger, har også gjort det mindre attraktivt for nye pengeinstitutter at etablere sig.

Der var ved udgangen af 1999 ni udenlandske bankfilialer i Danmark. Herudover er der 11 pengeinstitutter, der udøver grænseoverskridende virksomhed i Danmark fra udlandet. Den samlede balance for de ni udenlandske pengeinstitutter udgjorde i 1999 ca. 7 pct. af den samlede balance for danske pengeinstitutter.<sup>10</sup> For tiden har fem danske pengeinstitutter filialer i udlandet.<sup>11</sup> Et større engagement på det danske marked vil kræve, at de udenlandske pengeinstitutter etablerer et filialnet i Danmark og dermed tættere kunde-kontakt.

Konkurrencepresset kommer især fra svenske pengeinstitutter. Eksempler herpå er Svenska Handelsbankens overtagelse af Midtbank i 2001, og Skandiabankens og SEB Bankens etablering af selvstændige datterselskaber i Danmark. Unibanks deltagelse i det fællesnordiske Nordea i 2000 er et eksempel på, at grænseoverskridende aktiviteter også sker uden etablering af datterselskaber i Danmark.

## Konkurrenceadfærd

Konkurrencestyrelsen har i efteråret 2001 spurgt et antal repræsentativt udvalgte pengeinstitutter om deres vurdering af konkurrencesituationen.<sup>12</sup>

Konkurrencen i banksektoren knytter sig til bestemte kundesegmenter og produktområder. Konkurrencen vurderes at være særlig skarp på billån, boliglån og investeringsprodukter (især værdipapirhandel og pensionsopsparing).

<sup>10</sup> „Dansk Bankvæsen“ (2000), Cato Baldvinsson m.fl., side 319.

<sup>11</sup> Der er tale om Danske Bank, Unibank (Nordea), Jyske Bank, Sydbank og Aros Investment Bank, jf. Finanstilsynet, [www.ftnet.dk](http://www.ftnet.dk).

<sup>12</sup> Undersøgelsen omfattede også skadesforsikringselskaber, som beskrives senere i kapitlet.

Generelt er markedsføringsindsatsen hos de store pengeinstitutter og de ekspanderende regionale pengeinstitutter øget inden for de seneste tre år. Omvendt er markedsføringsindsatsen i mange lokale pengeinstitutter begrænset.

Pengeinstitutterne har omlagt markedsføringen, således at der i højere grad markedsføres „brand“ og image i stedet for konkrete tilbud til kunderne. Der lægges mindre vægt på at konkurrere på attraktive renter og lave gebyrer.

## Manglende gennemsigthed og lav kundemobilitet

Gennemsigthed er en vigtig forudsætning for effektiv konkurrence på et marked. Gennemsigthed omkring priser/gebyrer og vilkår giver kunderne korrekt information om hhv. produkter og produktudbydere og samtidig lave søgeomkostninger. Gennemsigthed sikre kunderne et godt beslutningsgrundlag, når der skal træffes et valg.

Den øgede tilgængelighed, som følge af den teknologiske udvikling, gør det nemmere for mindre erhvervsdrivende og private kunder at sammenligne priser og vilkår hos de enkelte pengeinstitutter. Øget gennemsigthed kan skabe større mobilitet og skarpere konkurrence.

Med større gennemsigthed vil der være en tendens til, at kunderne bliver mindre loyale. Kunderne får mulighed for at „shoppe“ rundt efter det bedste tilbud. Til trods for at det er blevet nemmere at sammenligne priser og vilkår, er kundemobiliteten i banksektoren lav. For at ændre på dette forhold ville det være en god ide, hvis der blev etableret en overskuelig portal på internettet indeholdende oversigter med væsentlige rentesatser og gebyrer for alle pengeinstitutter.<sup>13</sup> Øget gennemsigthed vil ikke altid øge konkurrencen. Men hvis udgangspunktet er, at udbydere bedre kan overskue markedet end køberne, vil dette normalt være tilfældet, jf. boks 7.2.

Finansrådets årlige omdømmeundersøgelser viser, at over 70 pct. af kunderne har været kunde i samme pengeinstitut i mindst 10 år.<sup>14</sup> Undersøgelsen viser, at kun 10 pct. har skiftet pengeinstitut inden for de seneste tre år. Fire ud af fem adspurgte er kun kunde i ét pengeinstitut. Mobiliteten inden for den konkurrenceprægede mobiltelefonbranche er langt større end i banksektoren. Det viser en undersøgelse, som Forbrugerstyrelsen gennemførte i efteråret 2001.<sup>15</sup>

13 *Finansrådet har etableret en internetportal „FinansNettet“, [www.finansNettet.dk](http://www.finansNettet.dk) med links til p.t. 23 pengeinstitutters hjemmesider. Kunderne kan imidlertid ikke som på forsikringsbranchens „ForsikringsLuppen“ direkte sammenligne priser og produkter.*

14 *„Pengeinstitutternes Omdømmeundersøgelse“, standardrapport, telefonisk interviewundersøgelse gennemført for Finansrådet oktober 2001.*

15 *Undersøgelsen, der blev udført af PLS Rambøll, omfattede 1010 repræsentativt udvalgte dansker over 17 år.*

Undersøgelsen viste, at 52 pct. af de adspurgte havde skiftet teleselskab inden for de seneste tre år.

For at belyse årsagerne til den lave kundemobilitet nærmere har Konkurrencestyrelsen foretaget en undersøgelse af kundeadfærden inden for bank- og forsikringssektoren.<sup>16</sup> Undersøgelsen bekræftede, at kundemobiliteten inden for den finansielle sektor er lav. Kun 6 pct. har inden for det sidste år skiftet pengeinstitut. De mest mobile kunder er unge. Undersøgelsen indikerer, at kunderne i de to storbanker hører til de mindst mobile.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse samt andre danske analyser<sup>17</sup> peger på, at den lave kundemobilitet skyldes:

- ▲ at kunderne ikke kan vurdere prisen (se boks 3.2) og derfor ikke kan bedømme besparelsen ved at flytte
- ▲ ringe gennemsigtighed bl.a. som følge af pengeinstitutternes loyalitetsprogrammer (helkundekoncepter)
- ▲ psykologiske barrierer som tryghed og personlige relationer
- ▲ høje flyttegebyrer
- ▲ manglende rådgivning

De fleste større pengeinstitutter markedsfører helkundekoncepter, hvor kunden kan spare penge ved at samle alle deres forretninger ét sted. Et eksempel herpå er Nordeas' fordelsprogram, hvor prisen afhænger af, hvor meget kunden har tilsammen i lån og opsparing samt antallet af forskellige produkter. Fordelsprogrammet omfatter både private og erhvervs-kunder.<sup>18</sup> Helkunde- og andre loyalitetskoncepter gør pris og produkt uigennemsigtig. Det gør det vanskeligt at foretage sammenligninger med produkter og tilbud fra andre selskaber.

Pengeinstitutterne opkræver ofte betydelige flyttegebyrer, når kunden flytter lån og opsparingsordninger før disse udløber. Hvis en kunde ønsker at flytte flere engagementer, fx huslån, billån og forbrugslån, kan det blive dyrt. Der opkræves også gebyrer ved flytning af værdipapirdepoter. Pengeinstitutterne informerer sjældent kunden om flyttegebyrer ved indgåelse af et nyt engagement.<sup>19</sup>

16 Omnibusundersøgelsen, som blev foretaget i perioden december 2001 og januar 2002, er baseret på telefoninterviews med 1015 repræsentativt udvalgte danskere over 18 år. Undersøgelsen blev foretaget i samarbejde med GfK.

17 „Udredning om bedre privatkundebeskyttelse inden for pengeinstitutsektoren“ (2001), Lennart Lynge Andersen og Peter Møgelvang-Hansen samt Finanstilsynets „Undersøgelse af omkostninger og gebyrer ved kundens overførsel af engagement mellem pengeinstitutter“ (2001).

18 Artikel i Børsen den 6. februar 2002.

19 Konkurrencestyrelsens mobilitetsundersøgelse viste, at 77 pct. af de adspurgte ikke var informeret om, hvor meget det koster at opsiges/overføre engagementer til et andet pengeinstitut.



Kundemobiliteten er også lav på erhvervskundeområdet. Det viser en ny undersøgelse, som Dansk Handel & Service har foretaget i 2002.<sup>20</sup> Undersøgelsen viser, at kun 11 pct. af virksomhederne har skiftet pengeinstitut inden for de seneste 3 år. Blandt årsagerne til den lave kundemobilitet inden for erhvervskundeområdet er, at pengeinstitutterne opkræver gebyr ved flytning, personlige relationer til pengeinstituttet samt finansielle supermarkeder, hvor en lang række ydelser tilbydes af samme koncern. En undersøgelse omkring kundetilfredshed foretaget af Erhvervsbladet i 2002 viser, at kunderne generelt er mest tilfredse med de mindre pengeinstitutter.<sup>21</sup> Godt 40 pct. af kunderne i storbankerne har inden for de seneste to år overvejet at skifte pengeinstitut. Den manglende tilfredshed skyldes bl.a. renteniveau og gebyrernes størrelse.

### Boks 3.2: Store forskelle i priser og gebyrer

Der er store forskelle i pengeinstitutternes renter og gebyrer. Men de kan være svære at få øje på. Den store spredning i priser og gebyrer indikerer manglende gennemsigtighed og konkurrence. På et velfungerende marked vil skarp konkurrence mindske spredningen i priser og gebyrer. De store forskelle i pengeinstitutternes renter og gebyrer peger på, at priskonkurrencen er mindre skarp.

Månedsmagasinet „Penge & Privatøkonomi“ har i 2001 fundet frem til, at det koster en gennemsnitsfamilie ca. 19.965 kr. om året at være kunde i den dyreste bank, mens de samme engagementer koster 6.282 kr. i den billigste.<sup>1</sup> De årlige omkostninger på et forbrugslån på 20.000 kr. svinger fra 1.208 kr. til 2.241 kr. En forskel på ca. 86 pct. „Pengeguiden“ der udarbejdes af Forbrugerrådet og offentliggøres i Politiken to gange årligt, har bl.a. sammenlignet renterne på børneopsparinger. Det fremgår heraf, at der kan være 6.000 kr. at spare mellem det dyreste og billigste pengeinstitut. I eksemplet indsættes 100 kr. månedligt på opsparingen indtil barnet fylder 18 år.<sup>2</sup>

Etablering af netbanker og hjemmesider kan gøre det nemmere at sammenligne priser og produkter. En mere ensartet anvendelse af rentebegrebet ÅOP kan også øge gennemsigtigheden.<sup>3</sup>

Note 1: *Penge- og Privatøkonomi*, nr. 8/2001, side 32-40.

Note 2: *Pengeguiden*, Politiken, 16. maj 2001.

Note 3: ÅOP er et rentebegreb, som omfatter samlede årlige omkostninger i pct. Mere information om ÅOP findes på [www.mybanker.dk](http://www.mybanker.dk).

20 Undersøgelsen omfatter Dansk Handel & Services medlemsvirksomheder med op til 100 ansatte.

21 Undersøgelsen omfatter 1.750 besvarelser fra mindre og mellemstore virksomheder med op til 100 ansatte.

Finanstilsynet foretog i efteråret 2001 en undersøgelse af pengeinstitutternes flyttegebyrer.<sup>22</sup> Undersøgelsen fastslår, at gebyrer ved flytning fra et pengeinstitut ikke må stavnsbinde kunden, og at kunderne sjældent er opmærksomme på eksistensen og størrelsen af flyttegebyrer.<sup>23</sup>

Finanstilsynets undersøgelse viser, at der sjældent tages gebyr for overførsel eller etablering af relativt enkle produkter som fx almindelige indlånskonti. Gebyrer er mest anvendt og størst ved flytning af mere komplicerede produkter. Mindre pengeinstitutter har flere flyttegebyrer end de større pengeinstitutter.

### 3.4 REALKREDITSEKTOREN

---

Realkreditvirksomhed adskiller sig fra andre finansielle virksomheder bl.a. ved sin særlovgivning<sup>24</sup> og ved sit produkt – lån mod sikkerhed i fast ejendom til lav rente og med lang løbetid, baseret på obligationsudstedelse. Stort set al fast ejendom i Danmark er belånt med realkreditlån.

Efter liberaliseringen af realkreditsektoren i slutningen af 1980'erne er der kommet nye realkreditinstitutter til. I 1986 var der seks institutter, heraf var tre specialiseret i långivning til erhvervsjendomme. I 1999 var der 10 institutter. Væksten i antallet af realkreditinstitutter er en følge af pengeinstitutternes indtog på realkreditmarkedet. I forbindelse med fusionen af Danske Bank og RealDanmark i efteråret 2000 forsvandt Danske Kredit og BG Kredit fra markedet. Der er p.t. 8 realkreditinstitutter, hvoraf fem yder lån til ejerboliger.

Betalingen for et realkreditlån omfatter et samlet beløb, der først og fremmest går til renter og afdrag. En mindre del af den løbende ydelse, administrationsbidraget eller bidraget, dækker realkreditinstitutternes omkostninger for at stifte og administrere lånet.<sup>25</sup> Tidligere skulle låntager også betale en stiftelsesprovision (typisk 1 pct. af hovedstolen), men dette blev afskaffet i midten af 1990'erne. Bidraget er i realiteten den pris, der betales for et lån. Bidraget svarer til pengeinstitutternes rentemarginal.

---

22 Undersøgelsen bygger på oplysninger fra i alt 27 danske pengeinstitutter (alle i gruppe 1 og 2 samt 7 tilfældigt udvalgte fra gruppe 3). Ved undersøgelsen er der opstillet fem kundetyper, hvor de udvalgte pengeinstitutter er bedt om at angive, hvilke gebyrer kundetyperne skal betale hhv. for at overføre hele engagementer til et andet pengeinstitut og for at etablere et kundeforhold.

23 Finansrådet har henstillet til medlemmerne, at flyttegebyrer skal afspejle reelle omkostninger og ikke må få karakter af stavnsbinding. Se [www.finansraadet.dk](http://www.finansraadet.dk).

24 I Danmark er realkreditsektoren reguleret i realkreditloven (lovbk. nr. 768 af 28. august 2001). Et realkreditinstitut må kun yde et lån mod pant i fast ejendom på grundlag af udstedelsen af obligationer, og institutterne må kun drive realkreditvirksomhed og dertil accessorisk virksomhed.

25 Bidraget skal dække instituttets kapitaldækning, stiftelsesomkostninger og løbende omkostninger samt tab på udlån.

Et udtryk for „prisen“ for et realkreditlån fås ved at se på størrelsen af det bidrag, der opkræves for et lån, jf. tabel 3.9.<sup>26</sup> Priserne er inkl. provisioner og rabatter.<sup>27</sup>

Tabel 3.9: „Pris“ for et 20-årigt obligationslån til 1 mio. kr.

	1990	1992	1994 <sup>1</sup>	1996	1998	2000
Årets rente	30.160	31.668	45.954	39.375	40.979	40.581
Fast rente	34.135	34.522	45.954	38.168	35.942	37.525

Note 1: Prisen er ens i 1994, da renten for dette år er anvendt ved beregningen med fast rente.

I tabellen tilbagediskonteres med hhv. årets rentesats og en fast rentesats. Tilbagediskonteringen med årets rente (øverste linie i tabel 3.9) er mest retvisende. Det skyldes, at dette beløb, både for instituttet og låntager, svarer til den reelle værdi, når lånet optages.

De angivne „priser“ for realkreditlån må betragtes som en „real“ pris. Da tabellen angiver bidrag for et lån på 1 mio. kr., og ejendomspriserne i perioden er steget stærkere end inflationen, ville realkreditinstitutternes indtjening, selv med en konstant „pris“, stige mere end den generelle inflation. Der er derfor taget fuldt ud højde for inflationen ved opstillingen af tabel 3.9.

Stigningen i prisen i begyndelsen af 1990'erne kan forklares med høje bidrags-satser til dækning af realkreditinstitutternes betydelige tab i denne periode.<sup>28</sup>

Efter 1994 har det stærkt forøgede antal lånekonverteringer i forbindelse med rentefaldet bidraget til at øge realkreditinstitutternes indtjening. Realkreditinstitutternes indtægter fra bidrag er steget fra 2 mia. kr. i 1990 til 5,3 mia. kr. i 2000. En stigning på 165 pct., der til dels skyldes de betydelige stigninger i ejendomspriserne og dermed større lån.

Prisforskellene mellem realkreditinstitutterne er små.<sup>29</sup> Eksempelvis er prisforskellen på et 30 årigt rentetilpasningslån på 1 mio. kr. maks. 112 kr. pr.

26 Prisen er beregnet ud fra de bidrag og tidligere stiftelsesprovision, som låntager betaler til realkreditinstituttet. Tabellen viser, hvor meget en låntager, der optager et nyt lån, samlet kommer til at betale. Der er regnet med et 20-årigt annuitetslån på 1 mio. kr. For hvert år er beregnet det samlede bidrag for et nyt lån i dets 20-årige løbetid. Der er regnet med et gennemsnit for institutterne. Bidragene for de 20 år er tilbagediskonteret til udlånsåret.

27 Nykredits kernekunderabat på 10 pct. af bidraget er indregnet fra 1. april 1996. Realkredit Danmarks rabat på 0,8671 pct. ydes alene til 12-terminers lån. Rabatten er beregnet af ydelsen på et tilsvarende 4-terminers lån fra august 1994.

28 De store tab skyldes, at lånetilbudets størrelse tidligere var en afgørende konkurrenceparameter. Da ejendomspriserne faldt i slutningen af 1980'erne var mange kunder ikke i stand til at betale deres lån. Institutterne har efterfølgende strammet kreditvurderingsreglerne op, således at kundens betalingsevne tillægges større vægt.

29 Forbrugerrådets "Pengeguide", Politiken den 16. maj 2001.

måned ud af en samlet ydelse inkl. bidrag på ca. 6.000 kr. For et fast forrentet lån med samme løbetid er prisforskellen maks. 75 kr. ud af en samlet ydelse på 7.000 kr. pr. måned. Incitamentet til at nedsætte bidraget er begrænset. Realkreditinstitutterne udbyder relativt ens produkter, hvor det er nemt at sammenligne priserne.<sup>30</sup> Hertil kommer, at bidraget kun udgør en beskedent del af den samlede ydelse, omkring 6 pct., hvorfor selv en større nedsættelse af bidraget kun vil føre til en beskedent nedgang i den samlede lånebetaling.

Det skal endvidere tilføjes, at de danske realkreditinstitutters rentemarginal eller „pris“ ligger i den lave ende internationalt.

Samlet vurderes det, at konkurrencen i den danske realkreditsektor er øget siden liberaliseringen i slutningen af 1980'erne. Sektorens ydelser er formentlig konkurrencedygtige sammenlignet med lignende låneformer i andre lande.<sup>31</sup> Den høje koncentration i realkreditinstituttsektoren skyldes stordriftsfordele. Krav om nødvendig soliditet og forudsætningen om at være landsdækkende kræver en vis mindstestørrelse. De høje lønpræmier og udviklingen i bidragene viser dog, at konkurrencen på området kunne være endnu skarpere.

### 3.5 VÆRDIPAPIRHANDEL

---

Investeringer i værdipapirer vil ofte være et attraktivt alternativ til de mere traditionelle opsparingsformer, som fx opsparingskonto, kapitalopsparing m.v. En god konkurrence på værdipapirmarkedet kan derfor øge konkurrencen om pengeinstitutternes indlån.

Handelen med værdipapirer i Danmark omfatter primært handel med aktier og obligationer. Handelen med obligationer udgør ca. 85 pct. af den samlede handel med værdipapirer, mens handelen med aktier udgør ca. 10 pct. af den samlede værdipapirhandel opgjort i kursværdi. Aktiehandelen er steget markant, alene over de seneste år med ca. 200 pct. På Københavns Fondsbørs handles der stort set kun danske aktier og obligationer. Handelen med udenlandske aktier og obligationer på Fondsbørsen er ubetydelig og udgør kun ca. 0,5 pct. af den samlede værdipapirhandel.

---

30 Realkreditrådet har i april 2002 oplyst, at der om kort tid vil blive offentliggjort en prisguide på [www.realkreditraadet.dk](http://www.realkreditraadet.dk), hvor det vil være muligt at sammenligne institutternes priser på realkreditlån.

31 Internationale sammenligninger vanskeliggøres af et begrænset talmateriale, forskelle i lånetyper, fundingmetoder m.v.

De bedste priser (kurser) opnås på markeder med stor likviditet og gennemskuelige handelsregler. Her vil konkurrencen medvirke til at reducere handelsomkostningerne og sikre, at kurserne afspejler virksomhedernes værdi.

Handelen på Københavns Fondsbørs er underlagt en række regler, der har til formål at sikre en fair handel og opmuntre investorer til at lægge ordrer i systemet. Det er imidlertid muligt for medlemmer af Københavns Fondsbørs<sup>32</sup> at handle uden om børssystemet. Et medlem kan altid ringe direkte til et andet medlem og aftale en handel uden om børssystemet. Store pengeinstitutter kan etablere konkurrerende markeder ved at tilbyde strakshandel for private investorer og engroshandel for institutionelle investorer over egenbeholdningen.<sup>33</sup> Ved strakshandel har investor sikkerhed for, at handelen gennemføres til en aftalt pris. Ved børshandel har investor kun sikkerhed for at den ønskede pris opnås, såfremt handelen gennemføres.

Kursspændet, der udgøres af forskellen mellem investorernes købs- og salgspriser, udgør sammen med kurtagen pengeinstitutternes indtjening på værdipapirhandel. Når pengeinstitutterne handler uden om børssystemet, forbliver børsens likviditet ringe og kursspændet stort. Derved fastholdes fortjenesten for værdipapirhandlerne og omkostningerne for investorerne på et højt niveau.

En del af den handel, der ikke sker over Københavns Fondsbørs, skyldes, at der handles uden for åbningstiden. Også det velfungerende telefonmarked for professionelle markedsdeltagere opretholder en betydelig handel af værdipapirer uden om Fondsbørsen.

Hovedparten af handelen med obligationer foregår direkte mellem pengeinstitutter/børsmæglere og store investorer. Kun mellem 5 og 10 pct. af omsætningen med obligationer sker over børssystemet. Dette er dog ikke et stort problem – obligationer er meget mere „ens“ end aktier, og en høj børsandel er derfor ikke nødvendig for et effektivt marked. Det er dog et problem, at konkurrencen om kortage m.v. ikke er særlig hård.

Derimod er den del af handelen med aktier, der sker over Fondsbørsen, steget væsentligt. Fondsbørsens andel af aktiehandelen er steget kraftigt de seneste tre år, fra et lavt udgangsniveau sammenlignet med andre lande, jf. tabel 3.10.

<sup>32</sup> Større pengeinstitutter og børsmæglerselskaber.

<sup>33</sup> Al værdipapirhandel skal afregnes efter princippet om „best execution“. Princippet er indeholdt i de børsretlige regler. De nuværende regler trådte i kraft den 1. december 2001. Reglerne findes også i Fondsrådets bekendtgørelse nr. 429 af 28. maj 2001 om god værdipapirhandelskik. „Best execution“ betyder, at et pengeinstitut inden for bestemte beløbsgrænser ikke må tilbyde en dårligere kurs til en kunde end den kurs, der kan handles til på Københavns Fondsbørs. Beløbsgrænserne for aktier er 400.000 kr. i bekendtgørelsen, men op til 250 handelsposter i de børsretlige regler, dvs. for handler op til hhv. 2,5 og 5 mio. kr. afhængig af likviditeten i aktien. For obligationer er beløbsgrænsen 3 mio. kr. i begge regelsæt.

Tabel 3.10: Andel af handel med nationale aktier via børsystemer i udvalgte lande

	Januar 2000	Januar 2001	Januar 2002
Sverige	77	75	75
Finland	66	69	75
Tyskland	50	55	67
Norge	57	71	64
Danmark	26	31	61
England	40	46	51

Kilde: FESE (Federation of European Stock Exchanges).

En del af den markante stigning fra 2001 til 2002 for Danmarks vedkommende skyldes dog en teknisk ændring i indberetningsreglerne for handelen med værdipapirer på Fondsbørsen den 1. juli 2001. Tilpasningen betyder, at registrering af handler på Fondsbørsen nu bedre svarer til andre lande. Børshandelen med aktier i Danmark er i dag næsten på niveau med andre lande.

Indførelsen af det elektroniske handelssystem „Saxess“ i sommeren 2000 har åbnet op for, at private investorer kan handle med værdipapirer direkte over Københavns Fondsbørs via et af Fondsbørsens medlemmer. Saxess har bidraget til at gøre priserne for aktiehandel over Fondsbørsen mere konkurrencedygtige. Det skyldes især, at det nye direkte handelssystem gør det muligt at foretage hurtigere handler. Saxess har ført til stigende omsætning, øget likviditeten og reduceret spreads.<sup>34</sup>

Et andet forhold, der har medvirket til at øge likviditeten på værdipapirmarkedet, er de nordiske børseres samarbejde i NOREX alliancen. Samarbejdet indebærer, at børserne anvender det samme handelssystem. Det har betydet, at flere – primært svenske og engelske værdipapirhandlere – er blevet medlem af Fondsbørsen, hvilket har medvirket til at øge likviditeten.

Med henblik på at mindske kursspændet og øge likviditeten på værdipapirmarkedet anbefalede Konkurrencerådet i 2000 i forbindelse med fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark, at Københavns Fondsbørs reducerede de mindsteværdier, som obligationer kan handles i, og kursspringet for værdipapirer i børsens handelssystem. Rådet krævede af Danske Bank, og anbefalede andre myndigheder at arbejde for, at sædvanerne i den finansielle sektor ændres, så handel med danske aktier i videst mulige omfang gennemføres på en godkendt værdipapirbørs.

34

Carsten Tanggaard, „Liquidity and market quality in the trading of danish stocks“, december 2000.

Københavns Fondsbørs har oplyst, at det nu er muligt at handle obligationer med mindsteværdier helt ned til 1.000 kr.<sup>35</sup> For så vidt angår kursspring for aktier, er disse pr. 2. januar 2001 reduceret. Eksempelvis er „hele“ kurser reduceret til tiendedele.<sup>36</sup>

Samlet vurderes, at investering i værdipapirer er blevet mere attraktivt som alternativ til andre langsigtede opsparingsformer. Det skyldes, at handelen med værdipapirer på Fondsbørsen er blevet mere effektiv. Konkurrencerådets anbefalinger og krav i forbindelse med Danske Bank fusionen har medvirket hertil, men en del af forbedringen var formentlig sket alligevel.

Det har stor betydning at få nedbragt handelsomkostningerne på værdipapirområdet. Det vil påføre pengeinstitutternes indlån konkurrence og medvirke til at udbrede en folkelig aktiekultur. En yderligere stigning i børshandelen kan bidrage hertil. Mens det er realistisk at reducere omkostningerne for private ved at handle med obligationer, er det formentlig et langsigtet projekt at få endnu lavere aktiespreads. Det skyldes, at det danske aktiemarked er relativt lille. En forbedring af aktiemarkedernes funktion og en forøgelse af markedets størrelse er hinandens forudsætninger, og tager formentlig nogle år at opnå.

## 3.6 SKADESFORSIKRINGSSEKTOREN

---

Det danske forsikringsmarked består af to hovedmarkeder: markedet for skadesforsikringer og markedet for livs- og pensionsforsikringer. De samlede bruttopræmieindtægter i skadesforsikringsselskaberne udgjorde 35,6 mia. kr. i 2000. De samlede bruttopræmieindtægter i livsforsikringsselskaberne var samme år 42,8 mia. kr., mens medlemsbidragene til de tværgående pensionskasser samlet udgjorde 10 mia. kr. Analysen her omfatter alene skadesforsikring.

Forsikringsselskabernes produkter opdeles traditionelt i forsikringer, der tegnes af personer og virksomheder samt genforsikringer (reassurance), hvor forsikringsselskaber overtager en del af forsikringsrisikoen fra et andet forsikringsselskab.

Erhvervsforsikringer tegnet af virksomheder omfatter bl.a. forsikringer, som dækker risici i forbindelse med arbejdsskader, bygninger, løsøre m.v., erhvervsansvar og transport. Privatforsikringer omfatter tre hovedgrupper. Den første gruppe omfatter familieforsikringer, husforsikringer m.v. De to andre grupper omfatter ulykkesforsikringer og motorkøretøjsforsikringer. Forsikringerne i

---

35 Danske Banks tilsagn, notat til Konkurrencerådsmødet den 27. februar 2002, jf. [www.ks.dk](http://www.ks.dk).  
36 Københavns Fondsbørs og Børs-mæglerforeningen, „Børshandel for private investorer“, juni 2001.

disse hovedgrupper udgjorde mere end 2/3 af de samlede præmieindtægter i 2000.<sup>37</sup> Enkelte forsikringer er lovpligtige. Det drejer sig om ansvarsforsikring på biler og brandforsikring på privatforsikringsområdet, ligesom en række typer af erhvervsansvarsforsikringer er lovpligtige. De vigtigste typer af genforsikringer er kredit- og kautionsforsikringer.

De fleste forsikringer i Danmark tegnes direkte hos forsikringsselskaberne gennem ansatte assurandører. I de fleste andre lande tegnes hovedparten af forsikringer af uafhængige forsikringsmæglere og agenter efter aftale med forsikringsselskaberne.<sup>38</sup> En del selskaber benytter dog alternative salgskanaler. Der kan fx være tale om samarbejder mellem fagforeninger, virksomheder, organisationer, pengeinstitutter m.v. om formidling af forsikringer.<sup>39</sup>

Det danske forsikringsmarked er præget af fire store koncerner; Tryg-Baltica, Topdanmark, Codan og Alm. Brand. Der er kun sket små forskydninger i selskabernes markedsandele siden 1995. De fire store selskaber har samlet en markedsandel målt i præmieindtægt på 67 pct. på markedet for privatforsikringer og en markedsandel på 70 pct. på markedet for erhvervsforsikringer. De har betydelige markedsandele inden for næsten alle forsikringsområder.<sup>40</sup>

Ud over de fire store koncerner findes en mellemgruppe, der omfatter 6-7 landsdækkende forsikringsselskaber, som samlet står for ca. 15 pct. af de samlede bruttopræmieindtægter.<sup>41</sup> De øvrige ca. 125 skadesforsikringsselskaber er enten specialiserede eller lokale selskaber. Flere specialiserede selskaber har betydelige markedsandele på særlige områder, fx „GE Frankona Re“, der alene opererer på genforsikringsmarkedet, „Europæiske Rejseforsikring“ og Sygeforsikringen „danmark“. De øvrige selskaber forsikrer kun personer, der er medlem af en bestemt faglig organisation, eller personer, der bor på en bestemt lokalitet, fx en mindre ø. Tilstedeværelsen af mange små lokalt forankrede skadesforsikringsselskaber er et særligt dansk fænomen, der ikke findes i de øvrige europæiske lande.

Inden for de seneste 10 år er antallet af forsikringsselskaber faldet lidt, fra 158 selskaber i 1990 til 136 i 2000. Beskæftigelsen har svinget en del i perioden, men lå i 2000 en del over niveauet i 1990. Beskæftigelsen i forsikringsbranchen, set i forhold til befolkningstallet, ligger i Danmark noget over gennemsnittet for EU.<sup>42</sup>

37 *Finanstilsynet, statistik for skadesforsikringsselskaber (2000).*

38 *CEA, „European Insurance in Figures, Complete 1999 Data“.*

39 *Konkurrencestyrelsen, „Konkurrenceretlig beskrivelse af aftaler på forsikringsmarkedet“, december 2000.*

40 *Finanstilsynet, statistik for skadesforsikringsselskaber (2000).*

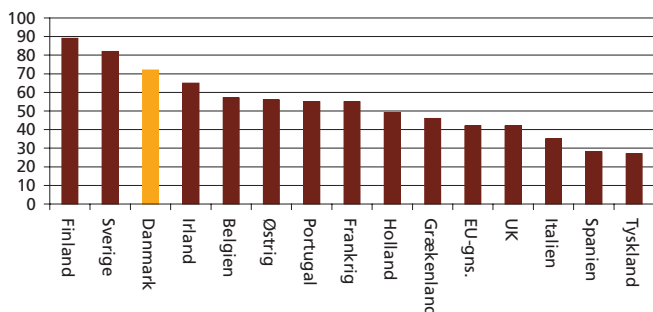
41 *Mellemgruppen omfatter skadesforsikringsselskaber, der i 2000 havde præmieindtægter på mindst 500 mio. kr. og markedsandele på over 1,5 pct.*

42 *CEA, „European Insurance in Figures, Complete 1999 Data“.*



Koncentrationen i Danmark er relativ høj sammenlignet med de fleste europæiske lande, jf. figur 3.6. Blandt EU-landene er koncentrationen kun højere i Finland og Sverige.

Figur 3.6: Markedsandele for de fem største selskaber



Kilde: OECD.

Strukturudviklingen har i de seneste år været begrænset. Forsikringskrigen i begyndelsen af 1990'erne førte til, at to af branchens største selskaber, Hafnia og Baltica, blev overtaget af konkurrenter. Det førte umiddelbart til store forskydninger i markedsandele, men har i øvrigt ikke sat sit præg på strukturudviklingen. Der er således kun sket små forskydninger i branchens beskæftigelse siden 1990.

## Indtjening og effektivitet

Danskerne betaler, målt i skadesforsikringspræmier pr. indbygger, mere i forsikring end indbyggerne i de fleste andre europæiske lande. I årene 1997-99 lå Danmark mellem 15 og 27 pct. over gennemsnittet for EU-landene.<sup>43</sup> Danskerne betaler mere til forsikringer end forsikringskunder i Sverige, Finland, Belgien og UK. Tilsvarende er omkostningerne pr. indbygger til administration m.v. (men ikke erstatningerne) højere i Danmark end i de fleste andre europæiske lande, jf. tabel 3.11.

43 Tidsskriftet Sigma 3/99, 7/99 og 9/2000.

Tabel 3.11: Skadespræmier og omkostninger pr. indbygger i €, 1999

	Skadespræmier	Omkostninger
Tyskland	858	216
Danmark	740	210
UK	696	229
Frankrig	646	136
Belgien	631	214
Irland	603	106
Sverige	486	115
Italien	464	110
Finland	435	85
EU 15	600	155

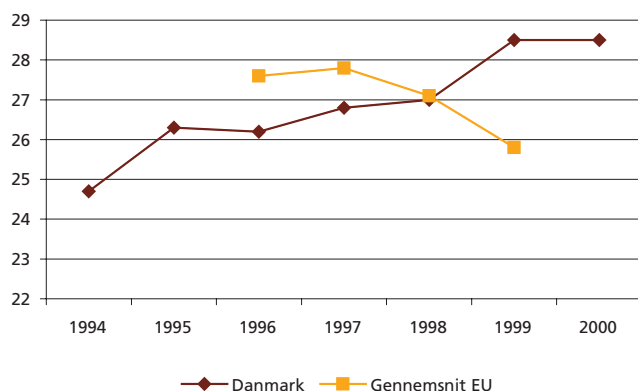
Anm.: Ekskl. genforsikring.

Kilde: Tidsskriftet Sigma 9/2000 og CEA „European Insurance in Figures, Complete 1999 data“.

Der er formentlig forskelle mellem landene mht. hvilke forsikringstyper der tegnes, og hvor stort omfang der forsikres. Der er bl.a. en tendens til, at ønsket om at forsikre sig stiger med velstandsniveauet. Disse forhold kan dog ikke alene forklare det høje danske præmieniveau. De høje danske præmier skyldes ikke de høje danske bilpriser, idet bilforsikringer udgør en mindre andel af husholdningernes forsikringsudgifter end i de fleste andre europæiske lande.

Den danske forsikringsbranche har nemlig en relativ høj omkostningsprocent, også kaldet „cost ratio“, sammenlignet med gennemsnittet for EU-landene, jf. figur 3.7. „Cost ratio“ er et udtryk for forsikringsselskabernes driftsomkostninger i pct. af deres samlede bruttopræmieindtægter. En høj „cost ratio“ holder selv sagt præmierne oppe.

Figur 3.7: Udvikling i omkostningsprocent



Kilde: Finanstilsynet og CEA.

Omkostningsprocenten i Danmark er steget i 1990'erne, mens den er faldet i de fleste EU-lande, jf. figur 3.7. De stigende omkostninger indikerer, at selskabernes effektivitet er faldende. Forsikringsselskaberne har forklaret de høje omkostninger i 1999 og 2000 med det betydelige antal erstatningssager efter stormen i 1999, og det bliver interessant at se, om omkostningerne er faldet i 2000, når regnskabstallene for dette år foreligger.

Internationale sammenligninger af *bruttopræmiesum* pr. ansat findes kun for skades- og livsforsikring samlet, men skadesforsikring står i de fleste lande for omkring 3/4 af den samlede beskæftigelse i branchen. Fra 1995-1999 var der stort set ingen ændring i præmiesum pr. ansat i den danske forsikringsbranche, der kun steg svagt fra ca. 720.000 € til 725.000 €. I samme periode skete der en væsentlig forøgelse af omsætningen pr. ansat i EU-landene under ét fra 726.000 € til 826.000 €, en stigning på i alt 14 pct.<sup>44</sup> Omsætningen pr. ansat i forsikringsbranchen i Danmark faldt fra et niveau omkring EU-gennemsnittet, til et niveau mere end 10 pct. under gennemsnittet for EU-landene.

## Konkurrencesituationen

Danske skadesforsikringsselskaber har ikke særlige aktiviteter i udlandet, bortset fra genforsikring. Antallet af filialer af udenlandske skadesforsikringsselskaber har været stabilt i flere år. Godt 300 udenlandske skadesforsikringsselskaber har ret til at drive forsikringsvirksomhed i Danmark, men kun ca. 30 er aktive inden for skadesforsikring.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> OECD, „Insurance Statistics Yearbook 1992-99“. Opgørelsen er inklusive genforsikring.

<sup>45</sup> Jf. Finanstilsynet.

Udenlandske selskaber har svært ved at få fodfæste i Danmark. En række store udenlandske forsikringskoncerner har forsøgt at etablere sig, for senere at trække sig ud af markedet igen. Eksempler herpå er Allianz, Zürich, Trygg-Hansa, Wintherhur m.fl. Flere selskaber har oplyst<sup>46</sup>, at det danske forsikringsmarked ikke er attraktivt. Det gælder i særlig grad privatforsikringer. De anfører, at produkterne skal målrettes specielt til det relativt lille danske marked, hvorfor det ikke er muligt at opnå stordriftsfordele. Specielt peges på, at der trods fælles EU-regler på området, fortsat er forskelle i traditioner, lovgivning og standarder. Danske forsikringselskaber kan derfor næppe forvente et større konkurrencepres fra udenlandske forsikringselskaber. Det er endvidere karakteristisk, at udbuddet af forsikringer over internettet er meget lille.

Konkurrencen i forsikringsbranchen knytter sig til bestemte kundesegmenter og produktområder. For privatforsikringer udspiller konkurrencen sig specielt på bilforsikringer. Det er husstandens dyreste forsikring, og der skiftes typisk til nyt forsikringselskab i forbindelse med køb af ny bil. Konkurrencen er mindre skarp på de øvrige privatforsikringer. De store forsikringselskabers konkurrenceadfærd sigter især på at fastholde bestående kunder frem for at søge at erobre nye dyre kunder fra konkurrenterne.

## Lav kundemobilitet

Når produkterne er komplekse og kunderne er usikre omkring deres fremtidige behov, er det særlig vigtigt, at der er gennemsigtighed på markedet. Forsikringsprodukterne varierer fra selskab til selskab, både hvad angår dækninger og pris. Endvidere er der en udbredt anvendelse af rabatter. De store forsikringselskaber anvender loyalitetsprogrammer (helkundeconceper), hvor selskaberne tilbyder fordele – samlerrabat – hvis kunden samler mange forsikringer i samme selskab. Kunderne får derved svært ved at gennemskue de faktiske præmier og dækninger.

Lav mobilitet inden for en sektor er ikke et problem, hvis effektiviteten er høj, og kunderne er tilfredse. Indikatorerne for forsikringssektoren peger dog på, at konkurrencen ikke er særlig skarp.

Konkurrencestyrelsens mobilitetsundersøgelse viser, at mobiliteten er lav inden for forsikringssektoren, men dog højere end i banksektoren. Inden for de sidste tre år har 28 pct. skiftet forsikringselskab. Dette svarer til en kundeskiftning på lidt under 10 pct. om året.

De vigtigste årsager til, at kunderne ikke skifter forsikringsselskab, er ifølge undersøgelsen bl.a., at det er svært at overskue priser og dækninger, at der ikke er realistiske alternativer til det nuværende selskab, og at mange finder den økonomiske gevinst for lille i forhold til besværet ved at skifte selskab.

En sammenligning af priser for en almindelig husforsikring på Internetportalen „Forsikringsluppen“<sup>47</sup> indikerer, at der er forholdsvis store forskelle i selskabernes præmier. Præmierne inkl. rabat varierer op til ca. 50 pct. og op til ca. 65 pct. ekskl. rabat. En forbedring af mulighederne for at sammenligne priser og dækninger vil kunne øge konkurrencen og medvirke til at presse prisen på præmierne ned.

Aftaler mellem forsikringsselskaber og kunderne indgås typisk for en vis periode og „på opsigelse“, dvs. at aftalen forlænges med fx et år af gangen med mindre den opsiges. Lange opsigelser hæmmer konkurrence på markedet. Dette er et problem, der bør tages op i forbindelse med en ændring af forsikringsaftaleloven.<sup>48</sup>

Opsigelse af danske forsikringer sker kun, hvis kunden selv reagerer. Reagerer kunden ikke, videreføres forsikringen automatisk. Det kaldes „passiv accept“ eller „passiv fornyelse“. I andre lande, bl.a. Norge og Frankrig, kræves aktiv fornyelse, dvs. at selskabet skal gøre kunden opmærksom på hvornår forsikringen udløber. Kunden får derved bedre mulighed for at tage stilling til, om forsikringen skal fornyes eller ej.

Øget kundemobilitet vil kunne skabe det nødvendige konkurrencepres. Det er derfor Konkurrencestyrelsens vurdering, at en afkorting af de lange opsigelsesperioder ikke alene vil kunne bidrage til at forbedre konkurrencen, men også sætte gang i den nødvendige strukturudvikling.

---

47 På [www.forsikringsluppen.dk](http://www.forsikringsluppen.dk) er der p.t. oplysninger fra de fleste større selskaber.

48 Forbrugerstyrelsen har peget på det samme i „Udredning om bedre forbrugerbeskyttelse ved private forsikringer i Danmark“, maj 2001.





# Luftfart

## 4.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Liberaliseringen af luftfarten i Europa for mere end 10 år siden har fået konkurrencen til at spire langsomt frem. Lavprisselskaber er dukket op, og nye ruter er kommet til. I dag er det muligt at finde billige rejser til mange destinationer.

Men alligevel er konkurrencen inden for luftfarten stadig ikke særlig skarp i Europa. Det er derfor nødvendigt at fjerne nogle af de barrierer, der hindrer nye aktører i at konkurrere. På mange ruter er der kun én operatør. Store alliancer og rutenetværk forstærker koncentrationen og gør det – sammen med høje etableringsomkostninger – svært for nye operatører at trænge ind på markedet. Priserne i Europa er ca. 30 pct. højere end i USA, uden at de europæiske flyselskaber tjener flere penge end de amerikanske.

SAS' priser er endda ca. 5 pct. højere end EU-gennemsnittet, selv når man korrigerer for, at mange SAS-ruter er korte og derfor dyre pr. km. Det skyldes bl.a., at SAS har et højt løn- og omkostningsniveau. I midten af 1990'erne var lønniveauet ca. 20 pct. højere end for andre europæiske selskaber, og intet tyder på, at det er blevet mindre siden.

En væsentlig barriere for fri konkurrence i europæisk luftfart er de strukturelle forhold i branchen. Bl.a. har de nationale selskaber beskyttet af statslige interesser i nogle lande kunnet opretholde stærke positioner og meget høje markedsandele på hjemmemarkedene.

Luftfarten er en international branche. En række af de tiltag, der kan øge konkurrencen i europæisk luftfart, må derfor ske på europæisk niveau eller globalt. Der er dog også mulighed for nationale initiativer.

*Flyselskabernes alliancer* er en alvorlig barriere for konkurrencen. Inden for alliancerne samarbejder de store flyselskaber tæt på en række områder. Alliancerne fastlåser i praksis den eksisterende markedsstruktur og styrkeforholdet mellem selskaberne til skade for konkurrencen. For at lette adgangen til markedet og øge dynamikken bør flyalliancer vurderes mere kritisk i EU (hvor Danmark er med i det europæiske „konkurrenceråd“<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> Konkurrencesagerne drøftes i Det Rådgivende Udvalg, hvor alle lande deltager. Kommissionen er ikke forpligtet til at følge flertalsudtalelser, men gør det i praksis næsten altid.



EU-reguleringen er også med til at hindre en effektiv konkurrence i europæiske luftfart. Det gælder for eksempel *gruppefritagelsen for tariffkonsultationer*. Den giver luftfartsselskaberne lov til at aftale fælles priser for fuldt fleksible billetter. Begrundelsen er, at de fælles priser er en forudsætning for interlining. Men fælles priser kan påvirke hele prisdannelsen i flybranchen. Tariffkonsultationerne bør derfor forbydes på passagerområdet, ligesom det er sket på godsområdet inden for flytransporten.

Der er også grund til at være kritisk over for *flyselskabernes bonusprogrammer*. Bonusprogrammerne er loyalitetsskabende. Normalt er det ikke den, der betaler for billetten, som modtager bonuspoints'ene, og flyselskaberne har ikke pligt til at opgive brugte bonuspoints til skattevæsenet. Loyaliteten gør det vanskeligere for nye konkurrenter at få fodfæste på markedet. Hvis en aktør er dominerende på markedet, kan det være særlig problematisk. Konkurrencestyrelsen vil derfor indtage en kritisk holdning, både i forhold til dansk indenrigsflyvning, og når programmerne drøftes i EU. Øget skattekontrol eller pligt for flyselskaberne til at indberette bonusrejser til skattevæsenet vil også reducere problemet.

En ændring af *reglerne for fordeling af slots* i de europæiske lufthavne er stærkt påkrævet. På grund af knaphed på slots i de større europæiske lufthavne er det svært for nye operatører at få adgang til attraktive slots. Det nuværende system med såkaldte grandfather rights bør erstattes af et mere effektivt fordelings-system. Det kan for eksempel ske ved at indføre et auktionssystem, hvor de enkelte slots med jævne mellemrum sættes på auktion og gives til højestbydende. Det kræver, at der sker en afklaring af ejerskabet til slots i lufthavnene. Alternativt kan der etableres „skønhedskonkurrencer“, jf. kapitel 8, hvor nye operatører får en bedre stilling end i dag.

Lufttrafik mellem EU og tredjelande er ikke i samme omfang reguleret af EU-regler, men aftales bilateralt. Det er for eksempel tilfældet med de såkaldte „open skies“-aftaler om flyruter til USA. Kommissionen er af den opfattelse, at det er Kommissionen og ikke de enkelte medlemsstater, der er kompetent til at indgå den type aftaler. Kommissionens linje, som Danmark støtter, er den mest konkurrencefremmende, da den vil åbne op for konkurrence mellem europæiske selskaber på de oversøiske ruter.

I EU vil det også være hensigtsmæssigt at ligestille luftfarten med andre sektorer ved *behandlingen af statsstøttesager*. Af historiske og politiske grunde har der været særlig fokus på at beskytte den europæiske transportsektor. Bl.a. er sager om statsstøtte til luftfartsvirksomheder ikke blevet behandlet sammen

med andre statsstøttesager.<sup>2</sup> I lyset af, at europæisk luftfart i dag er en branche med store, professionelt drevne virksomheder, er det ikke længere naturligt, at luftfarten har særstatus i forhold til andre sektorer i EU-systemet.

Herhjemme kan staten spille en aktiv rolle for at øge konkurrencen i flybranchen ved at sende statens *indkøb af flyrejser* på enkeltruter i egentlig udbud. SAS' position i Skandinavien er meget stærk, og SAS tilbyder mange flere flyruter end andre flyselskaber på de skandinaviske markeder. Når staten skal indhente tilbud på flyrejser på alle ruter, er det i praksis kun SAS, som kan dække statens behov. Udbud af enkeltruter vil give andre selskaber mulighed for at komme ind på de mest attraktive ruter og dermed skabe øget konkurrence.<sup>3</sup>

Konkurrencestyrelsen har i vidt omfang koordineret de ovenstående anbefalinger med de øvrige nordiske konkurrencemyndigheder. Dette er sket på baggrund af en fælles redegørelse, som kan findes på [www.ks.dk](http://www.ks.dk). Anbefalingerne blev drøftet på et møde med alle europæiske konkurrencemyndigheder i april 2002 og vil herefter blive taget op i EU.

## 4.2 LUFTFARTEN I DANMARK, EUROPA OG VERDEN

Luftfarten udgør i dag ca. 0,5-1,0 pct. af samfundsøkonomien i den vestlige verden. I EU er luftfartens andel af den samlede transport siden 1970 øget fra 1,5 til 5,5 pct. I USA er luftfartens andel af den samlede transport i samme periode steget fra 5,4 til 10,6 pct.<sup>4</sup> På verdensplan foretages der i dag mere 1,5 mia. flyrejser om året.

Flytrafikkens vækst og liberaliseringen i 1990'erne har givet større basis for konkurrence inden for luftfarten end nogensinde før. Alligevel er konkurrencen i europæisk luftfart ikke lige så skarp som i USA og som på andre områder, der er blevet liberaliseret inden for de sidste 10-20 år, for eksempel bus- eller telesektoren.

### Liberaliseringen

Væksten i luftfarten er i høj grad drevet af liberaliseringen af branchen. Liberaliseringen begyndte i USA i 1978. Den skete bl.a. ved, at reguleringen af priser blev ophævet, og det blev lettere at starte luftfartsvirksomhed. Målet var lavere priser og øget effektivitet og udbud.

<sup>2</sup> *Statsstøttesager på transportområdet behandles af DG-TREN, mens statsstøttesager i andre sektorer behandles af DG-COMP.*

<sup>3</sup> *Staten har gennemført et rammeudbud, hvor Virgin vandt. Men i modsætning til egentlige udbud forpligter rammeudbud ikke staten. Rammeudbud flytter derfor reelt ikke trafikken.*

<sup>4</sup> *Opgjort i antal passagerkm. Kilde: Kommissionen.*

Inspireret af USA og af konkrete sager for EF-Domstolen tog EU med vedtagelsen af de tre såkaldte luftfartspakker i 1987, 1990 og 1992 et afgørende skridt mod mere konkurrence i europæisk luftfart. Før 1987 var luftfart ikke omfattet af EF-Traktatens bestemmelser om transportpolitik. De almindelige konkurrenceregler gjaldt derfor heller ikke fuldt ud på luftfartsområdet.

Den første luftfartspakke gav Kommissionen adgang til at undersøge og straffe overtrædelser af konkurrencereglerne på luftfartsområdet.<sup>5</sup> Samtidig blev aftaler m.v. på luftfartsområdet omfattet af de samme konkurrenceregler som de fleste andre brancher. Desuden skulle indbyrdes aftaler i branchen anmeldes til Kommissionen med anmodning om fritagelse m.v., og selskaberne risikerede, at eksisterende aftaler og praksis nu var forbudt.

For at lette overgangen til konkurrence udstedte Kommissionen nogle såkaldte gruppefritagelser for bestemte typer af aftaler i branchen.<sup>6</sup> En aftale, som er omfattet af en gruppefritagelse, er lovlig, selv om den begrænser konkurrencen. Kommissionen udsteder i princippet alene gruppefritagelser for aftaler, hvis fordelene ved aftalerne er større end de konkurrencemæssige ulemper. De særlige aftaler m.v. i branchen er nærmere beskrevet og analyseret i afsnit 4.4.

EU's regler for luftfart gælder kun for flyruter mellem lufthavne inden for EU og EØS. Trafik til destinationer uden for EU og EØS er i stedet omfattet af reglerne i de involverede lande. Det gælder bl.a. for trafikken til USA. USA tilbyder imidlertid såkaldte „open skies“-aftaler til lande, som gerne vil have ruter til USA. En „open skies“-aftale er i hovedtræk en aftale mellem for eksempel USA og et andet land om, at flyselskaber, der hører hjemme i de to lande, frit kan åbne flyruter på alle destinationer mellem de to lande. Men aftalerne giver som udgangspunkt ikke selskaber fra andre EU-lande lov til at starte ruter mellem USA og det land, der er indgået „open skies“-aftale med. Det medvirker til, at de enkelte medlemsstater har interesse i at opretholde aftaler til fordel for det nationale luftfartsselskab. Kommissionen er derfor imod, at medlemsstaterne laver egne „open skies“-aftaler med USA. Kommissionens holdning er, at aftaler om luftfartsrettigheder bør forhandles og indgås mellem USA og EU. Kommissionen har derfor rejst sag for EF-Domstolen mod de medlemsstater, som har lavet „open skies“-aftaler med USA.<sup>7</sup> Sagerne er endnu ikke afgjort, men generaladvokaten har udtalt, at individuelle „open skies“-aftaler er i strid med det indre markedes fri etableringsret.

5 Rådets forordning nr. 3975/87 af 14.12.1987, EFT 1987 L 374/1, ændret ved forordning nr. 1484/91, EFT 1991 L 122/2 og ved forordning nr. 2410/92, EFT 1992 L 240/18.

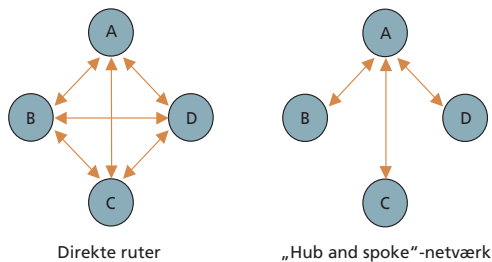
6 Gruppefritagelserne kan udstedes med hjemmel i Rådets forordning nr. 3976/87 af 14.12.1987, EFT 1987 L 374/9, ændret ved forordning nr. 2344/90, EFT 1990 L 217/15 og ved forordning nr. 2411/92, EFT 1992 L 240/19.

7 Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Tyskland, Luxembourg, Sverige og UK, jf. sagerne C-466-469/98, C-471-472/98 og C-475-476/98. Sagerne forventes afgjort af Domstolen i løbet af efteråret 2002.

## Netværk

Særligt i USA er der efter liberaliseringen sket ændringer i flyselskabernes rutenet. De etablerede selskaber har i dag opbygget såkaldte „hub and spoke“-netværk. „Hub and spoke“ betyder nav og eger. Navnet hentyder til, at selskaberne har en hovedlufthavn (hub), hvorfra de flyver til alle destinationer (spokes). Før liberaliseringen skete en større del af trafikken med direkte ruter, jf. figur 4.1. I Europa var strukturen også før liberaliseringen organiseret i hub and spoke-netværk. Det skyldes i vidt omfang, at de europæiske luftfartsselskaber hidtil har haft hjemsted i hvert sit land.

Figur 4.1: Flyselskabernes rutenet



Hub and spoke-netværk udelukker ikke, at der flyves direkte („point to point“) på ruter med mange passagerer. Men et selskab, som har organiseret sig i en hub and spoke-struktur, vil have mindre incitament til at starte direkte ruter op, som ikke har udgangspunkt i selskabets hoved-hub. Det betyder, at der typisk vil være konkurrence på „fede“ ruter, mens de mere „tynde“ ruter domineres af det lokale, nationale selskab.

Der er flere fordele ved „hub and spoke“-netværk. For det første kan flyselskaberne betjene det samme antal destinationer med færre flyruter. Det betyder lavere omkostninger. Samtidig kan administration og personale samles i hovedlufthavnen. Det gør det lettere at planlægge trafik og ressourcer. Endelig får selskaberne nemmere ved at fylde flyene op med passagerer fra andre dele af netværket. Det betyder, at det kan betale sig at flyve på ruter, der ellers ikke har et tilstrækkeligt passagergrundlag, så længe ruterne tilfører nok passagerer til andre ruter i netværket. Der kan derfor opretholdes trafik på ruter, som ellers isoleret set er urentable.

De umiddelbare ulemper for forbrugerne er færre non-stop-ruter og flere flyskift, hvilket øger risikoen for forsinkelser m.v. Samtidig kan organiseringen i „hub and spoke“-netværk hæmme konkurrencen på især de korte ruter til og fra netværkenes hovedlufthavne (hub).

I praksis betyder „hub and spoke“-netværk, at der i EU er en strukturel markedsdeling mellem de nationale selskaber. De nationale flyselskaber har typisk hovedlufthavn i og dominerer trafikken til og fra den nationale hovedstads lufthavn.<sup>8</sup> Markedsdelingen forstærkes af, at der i de fleste EU-lande er stærk politisk støtte til det nationale luftfartsselskab. I 2000 var der fortsat kun konkurrence mellem to eller flere flyselskaber på ca. en fjerdedel af de europæiske flyruter, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1: Antal operatører på europæiske flyruter, juli 2000

Antal operatører	Antal ruter	Procentdel af ruter	Antal sæder	Procentdel af sæder
1 (monopol)	3.445	73,2	3.650.165	41,7
2	1.056	22,4	3.960.942	45,2
3	177	3,8	1.001.285	11,4
4	20	0,4	113.265	1,3
5	8	0,2	31.870	0,4
Total	4.706	100	8.757.527	100

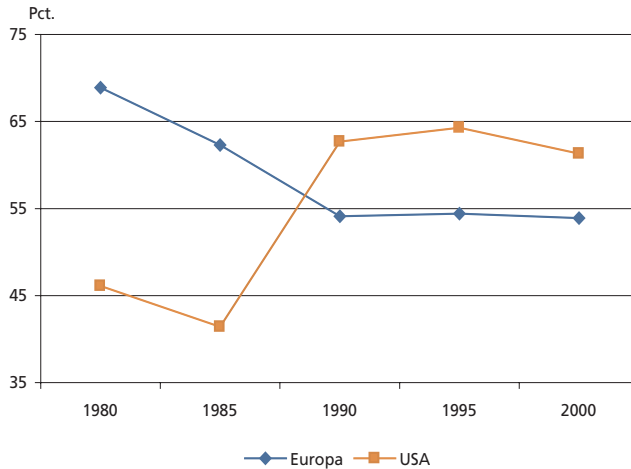
Kilde: *Updating and developments of Economic and fares data regarding the European Air Travel Industry, 2000 Annual Report, July 2001, European Commission.*

<sup>8</sup> For eksempel opererer SAS på 55 pct. af alle afgang fra Københavns Lufthavn Kastrup, mens Lufthansa sidder på 59 pct. af trafik til og fra Frankfurt.

## Markedskoncentration

Både i USA og EU tegner de 5 største flyselskaber sig i dag for over halvdelen af flytrafikken målt i passagerer, jf. figur 4.2.

Figur 4.2: De 5 største flyselskabers markedsandel



Note: Andel af passagerer. 1995-tallet er 1996 for EU. 1980-tallet for USA er for 1982.  
 Kilde: World Air Transport Statistics, IATA, div. årgange.

I USA trådte flere nye selskaber ind på markedet lige efter liberaliseringen. Det fik koncentrationen på det amerikanske marked til at falde i 1. halvdel af 1980'erne. Imidlertid blev flertallet af de nye selskaber enten købt op eller gik konkurs i løbet af 1980'erne. Derfor steg koncentrationen voldsomt sidst i 1980'erne. Siden er koncentrationen faldet svagt. De fem største selskaber har nu tilsammen ca. 60 pct. af markedet.

I EU faldt de 5 største selskabers markedsandel i 1980'erne, men efter liberaliseringen har andelen konstant været ca. 55 pct. At koncentrationen ikke som i USA faldt i årene lige efter liberaliseringen kan skyldes, at EU-landenes nationale flyselskaber typisk er eller har været statsligt ejede, mens de amerikanske flyselskaber er private. De nationale interesser giver dels EU-landene incitament til at bevare de nationale luftfartsselskabers styrke, dels hindrer det fusioner i europæiske luftfart. Det kan også forklare, at de største flyselskaber i EU er mindre end i USA, jf. tabel 4.2.

Tabel 4.2: Verdens største flyselskaber i 2000

Nr.	Flyselskab	Antal passagerer (1.000)
1	Delta Air Lines	105.645
2	American Airlines	86.313
3	United Airlines	84.461
4	SouthWest Airlines	63.678
5	NorthWest Airlines	60.091
6	US Airways	59.772
7	Lufthansa	45.000
16	SAS	23.240

Note: British Airways (BA) er størst i Europa på antal fløjne passagerkilometer. Forskellen skyldes, at BA har flere lange ruter over Atlanten end Lufthansa.

Kilde: World Air Transport Statistics, IATA 2001 og Annual Report 2000, SouthWest Airlines.

## Lavprisselskaber

Øget konkurrence fra nye lavprisselskaber er en tendens, som ses i både EU og USA. I USA kom konkurrencen allerede sidst i 1980'erne, og fra 1990 til 2000 erobrede lavprisselskaberne i USA ca. 20 pct. af markedet. Lokomotivet var SouthWest Airlines, som i 2000 var det fjerde største flyselskab i verden, jf. tabel 4.2. I EU er lavprisselskabernes rolle mindre, og deres vækst begyndte senere. I 1992 var lavprisselskabernes markedsandel 0,4 pct., mens den i 2000 er steget til ca. 5 pct.

Lavprisselskabernes vækst skyldes især, at de tilbyder væsentligt lavere priser end de traditionelle flyselskaber. Det kan de gøre, fordi deres driftsomkostninger er markant lavere. De lavere omkostninger skyldes flere ting. For det første flyver de ofte fra alternative lufthavne, som er billigere at benytte. For det andet er deres service ombord på flyet mindre. For det tredje sælger de flere af deres billetter via internettet.<sup>9</sup> Herudover er deres produktivitet højere end de traditionelle selskabers. Lavprisselskabernes omsætning og overskud pr. medarbejder er markant højere end de store nationale selskabers. I gennemsnit omsatte en ansat hos lavprisselskabet EasyJet i regnskabsåret 2000/01 for mere end 2,5 mio. kr. og en ansat hos Ryanair for omkring 2,5 mio. kr. Modsat omsatte en ansat hos SAS i gennemsnit for under 1,5 mio. kr. Tilsvarende var overskuddet pr. ansat i regnskabsåret 2000/01 ca. 10 gange større hos EasyJet end hos SAS.<sup>10</sup>

9 Mens SAS' internetsalg i 2000/01 lå på ca. 10 pct., solgte både Ryanair og EasyJet mere 80 pct. af deres billetter via internettet.

10 Forskellen på overskud pr. ansat vil være endnu større med tal for regnskabsåret 2001/02. SAS og andre etablerede selskaber har præsenteret et underskud, mens lavprisselskaberne fortsat har overskud.

Udviklingen siden terrorangrebet den 11. september 2001 har understreget de europæiske lavprisselskabers succes. Trods nedgang i flytrafikken efter 11. september er lavprisselskabernes passagertal vokset med 30-60 pct. Modsat har de etablerede selskaber haft ca. 10 pct. færre passagerer. Da nedgangen har været størst på den økonomisk lukrative business class, er udviklingen alvorlig for de etablerede selskabers økonomi.<sup>11</sup>

## Priser og effektivitet

I USA er prisen på flybilletter de sidste 20 år steget markant mindre end forbrugerpriserne. I Danmark er flybilletter modsat steget mere end forbrugerpriserne.<sup>12</sup> Tendensen går igen det første årti efter liberaliseringen, henholdsvis 1980-1990 for USA og 1990-1999 for Danmark, jf. tabel 4.3.

Tabel 4.3: Prisudvikling i USA og Danmark 1980-1999

År	USA		Danmark	
	Prisindeks for flytransport	Forbrugerprisindeks	Prisindeks for flytransport	Forbrugerprisindeks
1980	100	100	100	100
1990	127	159	201	177
1999	135	202	275	213
Stign. pct. første 10 år efter liberaliseringen	27	59	37	20

Note: Priserne i både USA og Danmark er inkl. skatter og afgifter. Udviklingen i skatter og afgifter kan forklare end del af forskellen i prisudviklingen i USA og Danmark.

Kilde: Bureau of Transport Statistics og Danmarks Statistik.

Priserne på flybilletter i EU er i dag i gennemsnit ca. 30 pct. højere end i USA. Forskellige billettyper og forskelle i distancer betyder, at prisniveauet for flyrejser i EU er vanskeligt at sammenligne direkte med prisniveauet i USA. Prisniveauet i EU og USA kan imidlertid indirekte sammenlignes ved den gennemsnitlige billetpris pr. fløjet kilometer (den såkaldte „yield“). For ruter over 1.000 km var gennemsnitsprisen i 1999 ca. 10 eurocent pr. kilometer for selskaber i Europa og 7-8 eurocent for selskaber i USA. For SAS var den gennemsnitlige billetpris pr. kilometer lidt mere end 15 eurocent, jf. figur 4.3. En stor del af forskellen mellem SAS og andre selskaber i Europa skyldes, at SAS' ruter er forholdsvis korte. Det giver også en forskel, at europæiske selskaber –

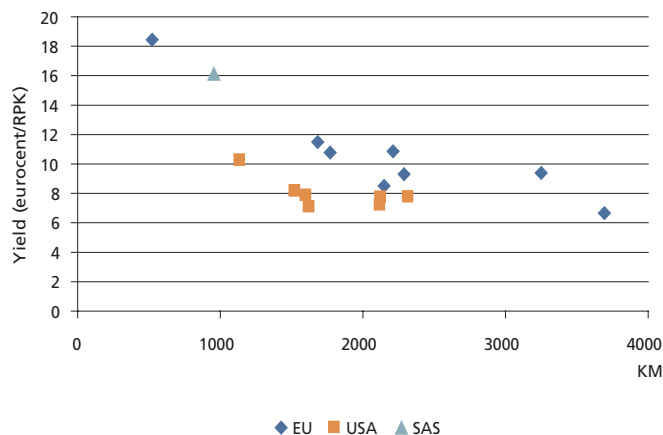
11 For eksempel solgte SAS i januar 2002 16 pct. færre business class-billetter end i januar 2001. På økonomiklassen var billetsalget omvendt 6 pct. højere end året før. Tendensen har været gældende siden 2. kvartal 2001, jf. SAS' kvartalsregnskaber for 2001 og forelæggelsen af SAS' årsregnskab for 2001 den 12. februar 2002.

12 Der findes ikke et indeks for forbrugerpriser på flytransport i EU, men udviklingen i Danmark er næppe afgørende forskellig fra udviklingen i hele EU.



og i særdeleshed SAS – har en noget større andel business-kunder af det samlede antal passagerer end amerikanske selskaber. Den gennemsnitlige billetindtægt bliver derfor højere.

Figur 4.3: Distance og billetpris pr. passagerkilometer, 1999

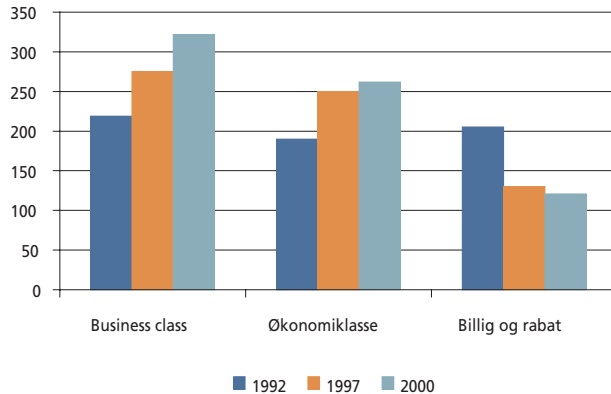


Note: Yield er luftfartens standardudtryk for den gennemsnitlige billetpris (billet-indtægt), som en passager transporteres for. Yield beregnes ved at dividere de totale indtægter fra salg af billetter med det totale antal solgte kilometer (RPK). Det totale antal solgte kilometer beregnes som antal passagerer gange gennemsnitlig distance i kilometer. Figurens data fremgår af bilag 4.1.

Kilde: Luftfartsverket, Sverige.

De stigende billetpriser i Danmark og i resten af EU dækker over store forskelle mellem forskellige billettyper. For billig- og rabatbilletter er der sket et nominelt prisfald på ca. 40 pct. siden 1992. Modsat er priserne på business- og økonomiklassebilletter steget med hhv. ca. 35 og 45 pct., jf. figur 4.4. Dermed er prisforskellen mellem de dyreste og billigste billetter vokset siden 1992. Mønsteret er det samme i USA. I dag koster den dyreste billet i USA typisk ca. 4 gange gennemsnitsprisen mod 2,5 gange i 1992. Udviklingen betyder, at en større del af selskabernes indtjening i dag kommer fra de dyreste billettyper. Det giver billigere billetter til fritidsrejsende. Til gengæld er de fleksible og dyrere business class-billetter, som forretningsrejsende typisk køber, blevet dyrere.

Figur 4.4: Vægtet gennemsnitspris på ruter i EØS-området i €



Kilde: *Updating and development of economic and fares data regarding the European Air Travel Industry. 2000 Annual Report, Kommissionen.*

En del af prisforskellen mellem USA og EU skyldes, at flyselskaberne i USA er mere effektive. Det skyldes for det første, at lønniveauet i de europæiske flyselskaber og særligt i SAS er højere end i de amerikanske selskaber.<sup>13</sup> For det andet er der flere ansatte pr. passager i Europa end i USA, jf. tabel 4.4. Selv om den gennemsnitlige indtægt pr. betalt passagerkilometer er højere i Europa, jf. figur 4.4, er de største europæiske flyselskabers overskud målt ved „operating ratio“ lavere end de amerikanske selskabers, jf. tabel 4.4. De europæiske selskaber er altså mindre omkostningseffektive end de amerikanske selskaber.

Tabel 4.4: Nøgletal for amerikanske og europæiske flyskaber i 1999

	Operating ratio <sup>1</sup>	Passagerer pr. ansat
USA	105	1.240
Europa	102	826
SAS	102	1.034

Note 1: „Operating ratio“ angiver driftsindtægter i pct. af driftsomkostninger.

Kilde: Kommissionen og IATA.

<sup>13</sup> En opgørelse fra OECD (*Regulation, market structure and performance in air passenger transportation, Economic Department Working Paper no. 254, 2000*) viser, at lønniveauet i 1997 for europæiske selskaber og for SAS var hhv. 22 pct. og 43 pct. over gennemsnittet for de 5 største amerikanske flyselskaber. SAS' lønniveau blev kun overgået af Japan Airlines.

SAS' gennemsnitlige billetpris pr. passagerkilometer er ca. 50 pct. højere end andre europæiske selskaber, hvilket ikke kun skyldes SAS' korte flyruter. Samtidig er SAS' operating ratio den samme som andre europæiske selskabers, og SAS har flere passagerer pr. ansat. En del af forklaringen på dette er, at SAS' personale er højere lønnet end andre flyselskabers. En anden forklaring kan være, at selskabet fortsat er hæmmet af bureaukratiske regler med baggrund i selskabets særlige konstruktion som et fælles dansk, norsk og svensk flyselskab. Endelig kan forskelle i lovgivning have indflydelse på effektiviteten.

At europæiske flyselskaber og i særdeleshed SAS er mindre effektive end de amerikanske flyselskaber, svarer til resultaterne af en analyse af flybranchens enhedsomkostninger i 1993. Analysen viste, at europæiske selskabers og SAS' enhedsomkostninger var henholdsvis ca. 25 og 80 pct. højere end amerikanske selskabers. Forskellen skyldtes i begge tilfælde primært højere omkostninger til arbejdskraft i Europa samt en højere effektivitet i USA.<sup>14</sup>

## 4.3 NATURLIGE BARRIERER FOR EN BEDRE KONKURRENCE

---

### Etablerings- og operationsomkostninger

Omkostningsstrukturen i luftfartsindustrien er anderledes end i de fleste andre brancher. Der er høje faste omkostninger forbundet med at foretage en enkelt flyvning, og omkostningerne er relativt uafhængige af antallet af passagerer ombord. Ligeledes er produktionsapparatet til en rute geografisk knyttet til udgangspunktet og destinationen for hver enkelt flyrejse. Man er derfor nødt til fysisk at flytte produktionsapparatet, hvis man vil begynde at flyve på en anden og måske mere profitabel rute.

Hver gang et fly letter, er der nogle faste omkostninger, der skal betales. Det er omkostninger i forbindelse med køb eller leasing af fly<sup>15</sup>, lønomkostninger til personale, lufthavnsafgifter, flybrændstof og omkostninger til vedligeholdelse af fly. Fælles er, at omkostningerne skal betales, hver gang flyet letter, uanset hvor mange passagerer, der er ombord. Samtidig er en flyvning en serviceydelse, hvor i hvert fald forretningsrejsende forventer hyppige og regelmæssige afgange. Derfor skal selskaberne indsætte et vist antal daglige fly uanset belægningsgraden. Det betyder, at omkostningerne stort set er faste, når først trafikken på en rute er startet.

---

14 *Analysens resultater er beskrevet detaljeret i en nordisk rapport om konkurrence i luftfarten. Rapporten kan ses på Konkurrencestyrelsens hjemmeside, [www.ks.dk](http://www.ks.dk).*

15 *Det er blevet mere almindeligt at lease fly i branchen. Eksempelvis ejer SAS kun 50 pct. af sin flåde mod 86,3 pct. i 1992.*

Samtidig med omkostningerne til hver enkelt flyvning investerer flyselskaberne også penge i markedsføring af ruten og administrations- og salgskontorer i de enkelte lufthavne. Disse omkostninger vil være tabt i det øjeblik, selskabet trækker sig ud af ruten.

De relativt høje omkostninger gør det mindre attraktivt at gå ind på ruter med et tvivlsomt passagergrundlag. Det er en af forklaringerne på, at der på trods af liberaliseringen af luftfarten fortsat er monopol på næsten  $\frac{3}{4}$  af Europas fly-ruter, jf. tabel 4.1.

## 4.4 BRANCHESKABTE BARRIERER FOR EN BEDRE KONKURRENCE

---

### Alliancer

Det er ikke længere nok for et flyselskab at være stærk på hjemmemarkedet. Det skal også kunne tilbyde kunderne billige billetter og bedre service til destinationer uden for eget rutenet. I stedet for at oprette ruter uden for eget netværk har selskaberne i vidt omfang valgt at gå sammen i partnerskaber og alliancer.

De to klart største alliancer i øjeblikket er Star Alliance og OneWorld.<sup>16</sup> Det centrale element i samarbejdet er synergieffekten ved, at flere selskaber arbejder sammen og „føder“ passagerer ind i hinandens trafiksystemer. Desuden får selskaberne mulighed for at sælge billetter til langt flere destinationer end ellers. Samarbejdet kan indeholde forskellige elementer. Nogle selskaber har fælles markedsføring og code sharing,<sup>17</sup> ligesom andre selskaber laver produkt- og systemudvikling sammen. Selskaberne kan også deltage i hinandens bonusprogrammer, således at kunderne kan optjene og bruge bonuspoints hos de andre selskaber i alliancen. EU har behandlet anmeldelserne om alliancer som samarbejdsaftaler mellem selskaberne. Aftalerne er indtil videre blevet fritaget individuelt.<sup>18</sup>

Ud fra et statisk forbrugersynspunkt er alliancerne til fordel for den rejsende. Koordineringen af rutenet og tidsplaner mellem selskaberne øger fleksibiliteten og forenkler rejsen.

---

16 Star Alliance består af SAS, Air Canada, Air New Zealand, All Nippon Air, Ansett Australia, Austrian Airlines, British Midland, Lauda Air, Lufthansa, Mexicana Airlines, Singapore Airlines, Thai Airways International, Tyrolean, United Airlines og Varig Airlines. I OneWorld deltager Aer Lingus, American Airlines, British Airways, Cathay Pacific, Finnair, Iberia, LanChile og Qantas.

17 Code sharing beskrives neden for.

18 For eksempel SAS' og Lufthansas indbyrdes aftale, jf. boks 4.1.

Men fra et konkurrencemæssigt perspektiv er det intensive samarbejde et problem. To selskaber, der flyver på samme rute og er i alliance sammen, konkurrerer ikke på priser. Der er heller ikke nogen grund til at åbne en rute, hvor en partner i alliancen allerede flyver. Alliancer virker derfor konserverende for markedet og begrænser konkurrencen mellem selskaberne inden for alliancen. Konkurrencen begrænser sig i stedet til at foregå mellem de forskellige alliancer og mellem alliancen og selskaber, der står helt uden for en alliance.

Strukturen i den europæiske luftfart er i forvejen fastlåst. Selskabernes alliancesamarbejder forstærker dette ved at opretholde styrkeforholdet og den geografiske markedsdeling mellem selskaberne i alliancen.

Der sker også lignende samarbejde med selskaber uden for alliancerne. For eksempel har SAS en række samarbejdspartnere i Skandinavien, som ikke er medlemmer af Star Alliance. Det gælder eksempelvis Maersk Air og Cimber Air i Danmark og Skyways i Sverige. Selskaberne er i princippet i direkte konkurrence med SAS på både indenrigs- og regionale ruter. De har dog alle indgået samarbejdsaftaler med SAS om bl.a. code sharing, fælles markedsføring, deltagelse i SAS' bonusprogram, fælles ground handling m.v. Det er derfor tvivlsomt, om selskaberne reelt konkurrerer med SAS.

For at skabe mulighed for konkurrence i europæisk luftfart er det nødvendigt at skabe mere incitament til, at nye eller eksisterende selskaber åbner ruter på andre selskabers „hjemmemarkeder“.

## Bonusprogrammer

Formålet med flybonusprogrammer er at tiltrække nye kunder og holde på de eksisterende. Det sker ved at belønne kunden med et antal points for hver rejse, han eller hun foretager. Antallet af points varierer med rejsens længde og billettypen. Når et tilstrækkeligt antal points er optjent, kan de indløses til gratis rejser, hotelophold m.v. og ekstra service. Programmerne har vist sig at være et særdeles virksomt redskab, og derfor har næsten alle flyselskaber i Europa nu deres eget bonusprogram eller er tilknyttet et andet selskabs program.<sup>19</sup>

Et bonusprogram er konstrueret på en måde, som tilskynder den rejsende til at købe sine flybilletter hos det samme selskab hver gang. Der er dog ikke krav om, at kunden ikke må flyve med andre selskaber.

Den hurtigste måde til at samle nok points sammen til en gratis flybillet vil dog være at samle sit køb af billetter hos det samme flyselskab. Det betyder, at der opstår en indirekte omkostning ved at skifte flyselskab. Loyaliteten stiger,

---

<sup>19</sup> Lavprisselskaberne er dog, som en del af lavpriskonceptet, normalt ikke tilknyttet bonusprogrammer.

jo tættere man kommer på at kunne få en gratis flybillet. Til eksempel virker SAS' EuroBonus-program sådan, at points forældes efter 5 år, og hvis der ikke er optjent points i 24 måneder i træk, kan SAS opsiges medlemskabet. Den rejsende vil derfor alt andet lige foretrække at flyve med det selskab, hvor vedkommende allerede har optjent sine bonuspoints. Bonusprogrammerne er derfor først og fremmest en loyalitetsrabat og ikke en kvantumsrabat.

Loyaliteten forstærkes af, at mange forretningsrejsende ikke selv betaler for billetten. Selv om virksomheden betaler rejsen, er det kun den rejsende, der kan opspare og indløse points. Effekten forstærkes yderligere af, at de færreste opgiver til skattevæsenet, at de har brugt bonuspoints optjent på tjenesterejser til private formål. Desuden kan det i nogen situationer være billigere for virksomheden at betale en lidt for dyr billet frem for at give medarbejderen en lønforhøjelse svarende til værdien af bonuspoints'ene. Det er derfor i realiteten et skattefinansieret frynsegode, som både arbejdsgiveren og medarbejderen kan have interesse i.

Loyaliteten over for det flyselskab, hvor den ansatte er medlem af en bonusordning, kan i nogen tilfælde være stærkere end loyaliteten over for arbejdsgiveren, jf. tabel 4.5. Den rejsende er altså mindre påvirkelig over for prisstigninger, når han eller hun er medlem af et bonusprogram.

Tabel 4.5: Gennemsnitlig egenprisfølsomhed for flyrejssende på danske inderigruter, 1998

Bonusstatus	Arbejdsgiver administrer bonuspoints	Egenpriselasticitet
Deltager ikke i bonusprogram	–	-1,05
Deltager i bonusprogram	Ja	-0,93
Deltager i bonusprogram	Nej	-0,83

Note: Egenpriselasticiteten er et udtryk for, hvordan efterspørgslen påvirkes, når prisen på rejsen stiger med 1 pct.

Kilde: Luftfartens vilkår i Skandinavien, Cowi Consult 1998.

Den rejsende bliver mere prisbevidst og mindre loyal over for bonusordningen, hvis arbejdsgiveren administrerer medarbejdernes bonuspoints. Men selv om arbejdsgiveren administrerer points'ene, og den ansatte derfor ikke kan bruge dem selv, virker loyaliteten stadig, jf. tabel 4.5. Flybonusordninger har altså generelt en fastlåsende effekt. Det gør det svært for nye aktører at træde ind og få fodfæste på markedet, hvis de ikke er tilknyttet et konkurrencedygtigt bonusprogram.

Indtil videre har hverken Kommissionen eller EF-Domstolen anvendt artikel 82 om misbrug af dominerende stilling på flyselskabernes bonusprogrammer.<sup>20</sup> Artikel 81 har Kommissionen kun anvendt på flyselskabernes bonusprogrammer i forbindelse med vurdering af alliancesamarbejder.

## Boks 4.1: SAS/Lufthansa-samarbejdet

I 1996 vurderede Kommissionen en anmeldt samarbejdsaftale mellem SAS og Lufthansa.<sup>1</sup> En del af aftalen gik ud på, at de to selskaber skulle have gensidig adgang til at optjene og anvende bonuspoints hos hinanden. Kommissionen vurderede, at det i realiteten fælles bonussystem ville være en adgangsbarriere for andre selskaber, der ikke har tilsvarende programmer. Aftalen blev fritaget efter artikel 81, stk. 3, på betingelse af, at selskaber, der flyver eller ønsker at flyve på de ruter, der blev berørt af aftalen, skal have adgang til at deltage i Lufthansas og SAS' bonusprogrammer. Det gælder dog kun, hvis de ikke selv er tilknyttet et internationalt bonusprogram.

Note 1: *Kommissionens beslutning af 16. januar 1996, EFT 1996 L 54/28, Lufthansa/SAS.*

Konkurrencerådet har hidtil fulgt samme linie som Kommissionen ved vurderingen af SAS og Cimber Airs samarbejdsaftale fra 1998.<sup>21</sup> Foruden Cimber Air har også Maersk Air indgået aftale med SAS om deltagelse i SAS' EuroBonus-program. Den aftale er anmeldt til Kommissionen og endnu ikke færdigbehandlet.

I modsætning til Kommissionen har flere lande, bl.a. Norge og Sverige, grebet ind over for flybonusprogrammer. I lyset heraf og af de øvrige analyser i dette kapitel vil Konkurrencestyrelsen stramme kursen.

Flyselskabernes bonusprogrammer er fortrinsvis en international konkurrenceparameter. Hvis enkelte lande laver omfattende, nationale indgreb over for flybonusordninger, kan det ramme selskabernes mulighed for at konkurrere internationalt. Det vil derfor være mest nærliggende at behandle flyselskabernes bonusordninger i et internationalt forum. Kommissionen bør lave en kritisk gennemgang og analyse af flybonusprogrammernes konkurrencebegrænsende effekter i EU, eventuelt med henblik på forbud på europæisk niveau. I Danmark kan det desuden overvejes at forpligte SAS til at meddele skattevæsenet, når et bonusmedlem bruger bonuspoints.

20 *EF-Domstolen har dog behandlet flere sager om lignende loyalitetsrabatter, for eksempel Domstolens dom i Michelin mod Kommissionen, afgørelse af 9. november 1983, Sag C-322/81, Saml. 1983, 3461.*

21 *Konkurrencerådets afgørelse af 24. marts 1999 – Samarbejdsaftale mellem SAS og Cimber Air. Den individuelle fritagelse for aftalen løber indtil 1. oktober 2003.*

## Code sharing

Aftaler om code sharing er meget udbredte. Code sharing betyder, at to selskaber aftaler at bruge deres egne koder til det opererende selskabs flyafgange. Konkret sker der det, at det ene flyselskab køber pladser på afgange på en rute, som et andet selskab flyver på. Billetterne fremstår herefter som selskabets egne, selv om det er det andet selskab, der faktisk foretager flyvningen. I princippet ser det således ud som om, at begge selskaber flyver på ruten på samme tidspunkt, selv om det i praksis kun er det ene selskab, der flyver.

Det betyder, at flyene bliver udnyttet mere effektivt. Selskaberne kan desuden tilbyde deres kunder flere daglige afgange og flere destinationer end ellers. Men når to selskaber code sharer på en rute, vil konkurrencen mellem selskaberne være meget begrænset. Et selskab, som køber en billet hos et andet selskab, kan ikke konkurrere på parametre som omkostninger, service og antal afgange. Selv om det står flyselskabet frit for at vælge at sælge billetten videre til en lavere pris, vil billetprisen ikke kunne være lavere end „indkøbsprisen“, uden at der opstår et direkte tab.

Aftaler om code sharing kan derfor virke konkurrencebegrænsende. Men EU og Konkurrencestyrelsen har indtil videre tilladt det. Det skyldes, at code sharing alt i alt er til fordel for forbrugerne, og at flyselskaberne kan flyve med ét fyldt fly frem for to halvtomme.

## Interlining og tarifkonsultationer

Hvis man som dansk flyrejsende skal til destinationer uden for Europa, er det meget sandsynligt, at der ikke er selskaber, der flyver fra Danmark til det pågældende sted. Man skal derfor typisk rejse med mere end et flyselskab. Når selskaber, som flyver fra Danmark, indgår i alliance med et selskab, som flyver til det pågældende sted, kan billetten købes inden for alliancen. Hvis ikke det er tilfældet, skal kunden købe billetter hos flere forskellige selskaber.

For at gøre det lettere for kunderne har branchen etableret interlining. Interlining betyder, at et selskab kan udstede billetter til andre selskabers fly. Derfor vil et selskab kunne udstede en billet til næsten en hvilken som helst destination i verden. Det er dog forudsat, at de to selskaber har aftale om dette.

Der er også tale om interlining, hvis passageren kan bruge sin billet til at rejse retur med et andet selskab end det, han eller hun brugte på udrejsen. Dette kan normalt kun lade sig gøre, hvis kunden køber en speciel interliningbillet. En sådan billet vil typisk være dyr, da den giver fuld fleksibilitet for kunden. Hvis kunden vælger at benytte sig af en afgang med et andet selskab, vil der



efterfølgende ske refusion mellem de to flyselskaber. Ca. 10 pct. af alle flybilletter, som sælges på ruter inden for EU, er sådanne fuldt fleksible interliningbilletter.<sup>22</sup>

En anden vigtig del af interlining er, at både passageren og bagagen kan blive checket igennem til slutdestinationen, selv om rejsen sker med flere forskellige selskaber. Passageren skal derfor ikke checke sig selv og sin bagage ind og ud flere gange undervejs.

For at lette muligheden for interlining har Kommissionen givet selskaberne lov til at aftale priserne på de billetter, hvor der kan ske interlining. Tilladelsen er givet i en gruppefritagelse.<sup>23</sup> Kommissionen har altså hidtil skønnet, at fordelene ved interlining er større end ulemperne ved, at selskaberne aftaler priser.

Ved de sidste ændringer af gruppefritagelsen er der skåret i gruppefritagelsens indhold. Bl.a. er det ikke længere tilladt for selskaberne at aftale fælles takster for luftfragt. Kommissionen overvejer i øjeblikket, om også aftaler om passagertakster for interliningbilletter skal udgå af gruppefritagelsen.

Luftfartsselskaberne betragter det selv som nødvendigt at lave fælles aftaler om priserne på de billetter, hvor der kan ske interlining. Aftalerne om fælles priser – de såkaldte tariffkonsultationer – sker på konferencer i de internationale luftfartsselskabers organisation IATA.<sup>24</sup> For hele EØS-området bliver der aftalt interliningpriser på ca. 6.700 ruter. Tariffkonsultationerne åbner op for, at luftfartsselskaberne udveksler analyser af prissætningen på forskellige ruter. Denne type oplysninger betragter man normalt i andre brancher som dybt fortrolige. Set fra en konkurrenceretlig synsvinkel ligner tariffkonsultationerne derfor et kartelsamarbejde.

Da priserne på de dyre interliningbilletter er ens hos konkurrerende selskaber, er der heller intet incitament for selskaberne til at aftale en lavere pris for interliningbilletterne. Tariffkonsultationerne kan derfor medvirke til, at der opretholdes et kunstigt højt prisniveau.

Kommissionen har foreslået flere måder at organisere interlining på, uden at flyselskaberne behøver at aftale fælles priser.<sup>25</sup> Den ene mulighed er, at flyselskaberne på hver rute oplyser, hvad de skal have for at flyve med passagerer fra andre selskaber. Prisen for en fleksibel interliningbillet kan herefter udregnes

22 Fra Kommissionens, DG Competitions consultation paper "IATA Passenger Tariff Conferences" fra februar 2001.  
23 Kommissionens forordning nr. 1617/93 af 25. juni 1993, EFT 1993 L 115/18, fornyet ved forordning nr. 1523/96, EFT 1996 L 190/11, forordning nr. 1083/99, EFT 1999 L 131/27 og forordning 1324/01, EFT 2001 L 177/56.

24 International Air Transport Association.

25 "IATA Passenger Tariff Conferences", se note 23.

på grundlag af „indkøbsprisen“ hos andre selskaber. Den anden mulighed er, at selskaberne oplyser hinanden om priserne på deres forskellige billettyper. Når kunden ønsker at købe en interliningbillet, kan han eller hun få oplyst, hvilke selskaber, ruter og billettyper, vedkommende må benytte sig af.

Et yderligere argument er, at interlining tilsyneladende stadig kan ske på fragtområdet, uden at det er nødvendigt for selskaberne at aftale fælles priser. EU's gruppefritagelse om tarifkonsultationer for passagerområdet bør derfor ophæves, sådan at flyselskabernes aftaler om priser på fuldt fleksible billetter og øvrige udveksling af fortrolige oplysninger forbydes.

## 4.5 MYNDIGHEDSSKABTE BARRIERER

---

### Ulige adgang til infrastruktur

Ulige adgang til start- og landingstider („slots“) er en barriere for konkurrencen i luftfarten. I mange store europæiske lufthavne er det vanskeligt at få adgang til slots på de attraktive tider af døgnnet. De etablerede selskaber sidder på kapaciteten, og med den eksisterende EU-regulering er der kun ringe udsigt til, at kapacitet på de attraktive tider frigives.

Kapacitetsproblemer i lufthavne kan opstå af flere grunde. Dels kan der være for få afgang- og landingstilladelser. Der kan også være mangel på ground handling-ydelser, dvs. gates, bagagehåndtering, af-isning, sikkerhedscheck, m.v. Endelig kan der være mangel på flyvelederservice i lufthavnen. Adgang til alle disse elementer er nødvendige for at kunne lande og lette i en lufthavn, hvorfor en slot består af en adgang til alle disse faciliteter på samme tid.

Selv i de mest trafikerede lufthavne, for eksempel London Heathrow i England, er der ledige slots at få. Men ikke alle slots er lige attraktive. For eksempel er en slot midt om natten meget mindre attraktiv end en slot ved 17-tiden på en hverdag, hvor forretningsrejsende skal hjem.

Inden for EU er fordelingen af slots reguleret af den såkaldte slotsforordning.<sup>26</sup> Reguleringen kræver, at EU-landene sørger for, at der findes en koordinator som sikrer, at fordelingen af slots sker på 'transparente, neutrale og ikke-diskriminerende' vilkår i alle 'fuldt koordinerede' lufthavne. Dette er en status, som gives til EU-lufthavne med en vis trafikmængde, og hvor trafikken overskrider en vis andel af den samlede kapacitet.

---

26

Rådets forordning nr. 95/93 af 18. januar 1993 om fælles regler for ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne, EFT 1993 L 14/1.

Den afgørende konkurrencebegrænsning i slotsforordningen er reglen om 'grandfather rights'. Det betyder, at etablerede flyselskaber kan beholde deres slots på ubestemt tid. Eneste krav er, at de dokumenterer, at deres slots udnyttes mindst 80 procent af tiden.<sup>27</sup>

Nye flyselskaber er via slotsforordningen sikret fortrinsret til 50 procent af puljen af ledige slots, dvs. nye slots og slots, som falder for 80-procentreglen. Men 80-procentreglen betyder i praksis, at der kun er ledige slots på de mindst attraktive tider af døgnet.

Når der er så få slots, der falder for 80-procentreglen, skyldes det bl.a. 'babysitting'. Babysitting er, når et flyselskab flyver med et halvtomt eller et lille fly for at opfylde 80-procentreglen. På trods af driftstab kan det være en god forretning at holde på slots på attraktive tidspunkter frem for at risikere, at de tilfalder en konkurrent.

Endvidere er der ikke i slotsforordningen noget krav om, at slotkoordinatoren er helt uafhængig af de etablerede flyselskaber i lufthavnene. En EU-undersøgelse fra 2000 viser, at de etablerede flyselskaber i flere lande er medejere af slotkoordinatoren, herunder i Danmark, jf. tabel 4.6. Hvis de etablerede flyselskaber har indflydelse på slotkoordinatoren, mindsker det tilliden til, at behandlingen af ansøgninger om adgang til slots altid sker på lige og ikke-diskriminerende vilkår.

Tabel 4.6: Status for slotkoordinator i udvalgte EU-lande

EU-land	Status for slot koordinator	Ejer af slotkoordinator
Danmark	Uafhængigt selskab (Airport Coordination Denmark)	Københavns Lufthavne A/S (50 pct.) og danske flyselskaber
Finland	En afdeling af Finnair	Finnair
Frankrig	Uafhængigt selskab (COHOR)	10 franske flyselskaber
Tyskland	Leder af koordination er en 'neutral' person	Ikke oplyst
Grækenland	En afdeling af Olympic Airways	Olympic Airways
Italien	Uafhængigt selskab (Assoclearance)	Flyselskaber og indehavere af lufthavnskoncessioner
Holland	Uafhængigt selskab	4 hollandske flyselskaber
Sverige	Uafhængigt selskab (Airport Coordination Sweden)	Luftfartsverket (50 pct.) og svenske flyselskaber
UK	Uafhængigt selskab	11 britiske flyselskaber

Kilde: Kommissionen.

27 For slots til charterflyvninger er grænsen 70 procent.

Det vil fremme konkurrencen at ændre slotsforordningen, så 'grandfather rights' afløses af tidsbegrænsende slotsrettigheder, og slotkoordinatoren adskilles helt fra flyselskaberne. For eksempel kunne alle slots udstedes for en 3-årig periode. På den måde vil 1/3 af alle slots blive ledige hvert år. Hvis der er flere selskaber, som er interesseret i bestemte slots, skal fordelingen ske på objektive og fair vilkår, som sikrer, at det er de mest effektive flyselskaber, som får rettigheden til at udnytte de attraktive slots. Det kan ske ved et auktionssystem, hvor auktionsprovenuet bør indgå i lufthavnens økonomi på en sådan måde, at de modregnes i øvrige lufthavnsafgifter. Auktioner af denne type kræver dog, at der først skabes fuld klarhed over, hvem der har ejerskabet til slots og kapacitet. Alternativet er „skønhedskonkurrencer“, jf. kapitel 8, hvor nye selskaber får en bedre stilling end i dag.

Nye selskaber har typisk ikke samme finansielle muligheder som de etablerede flyselskaber. Det kan hæmme et nyt selskab i en direkte priskonkurrence om en bestemt slot. Men med tidsbegrænsede slotrettigheder og mere uafhængige slotkoordinatore vil de små flyselskaber få bedre muligheder end under det nuværende system.

## Statsstøtte og statsejerskab

Traditionelt har de fleste EU-lande haft hvert sit nationale, statsejede luftfarts-selskab. Trods ændringer er de fleste EU-lande fortsat økonomisk engageret i flybranchen. Engagementet kan foregå på to måder. For det første er der fortsat store statslige ejerandele i de nationale flyselskaber. For eksempel ejer den danske, norske og svenske stat i fællesskab halvdelen af aktierne i SAS. For det andet har flere EU-lande ydet statsstøtte til deres nationale flyselskaber, jf. tabel 4.7. Statsstøtten har generelt været faldende i sidste halvdel af 1990'erne. Men de problemer, som luftfarten oplevede i dagene efter 11. september 2001, udløste på kort tid ny statsstøtte til flybranchen.

Tabel 4.7: Statsstøtte til flybranchen i EU-15, 1994-1999

Mio. €	Tyskland	Græken-land	Frankrig	Irland	Italien	Portugal	EU-15 i alt
1994-1999	811	1.800	3.131	142	642	975	7.500

Note: EU-lande, der ikke ses i tabellen, har ikke ydet støtte til flybranchen i perioden.

Kilde: Kommissionen.

Statsligt engagement og indblanding i flyindustrien kan hæmme konkurrencen og dermed strukturudviklingen i flybranchen på flere måder. For det første kan det holde liv i ineffektive flyselskaber. Det betyder en mindre intens konkurrence og mindre effektive flyselskaber. For det andet bliver statsstøtte ofte ydet til enkelte flyselskaber. Det kan hæmme konkurrenceevnen for flyselskaber, som ikke modtager statsstøtte. For det tredje medvirker national statsstøtte til, at den eksisterende markedsdeling, hvor hvert selskab har regionalt monopol på flytrafikken, opretholdes.

Statsligt engagement kan også medføre støtte af mere indirekte art. Det kan for eksempel ske ved, at staten finansierer udbygning af infrastruktur i og omkring lufthavne, som primært betjenes af det nationale luftfartsselskab. Det kan også ske ved, at staten primært anvender det nationale luftfartsselskab til tjenesterejser. Det vil kunne undgås ved, at det offentlige flyrejser på de mest benyttede ruter udbydes rute for rute. Det vil samtidig betyde, at potentielle konkurrerende selskaber får en chance for at komme ind på markedet på enkeltruter, selv om de ikke kan tilbyde et omfattende trafiknet.

Lige som landbruget har transportsektoren af politiske og historiske årsager haft særstatus i EU. Det er hovedårsagen til, at transportområdet har sit eget, selvstændige direktorat i Kommissionen. På transportområdet bliver statsstøtte således behandlet af DG-TREN og ikke af DG-COMP, som behandler statsstøttesager i andre sektorer. Luftfarten i Europa i dag er en branche med store, professionelt drevne virksomheder. Selv om der for de nationale selskaber fortsat eksisterer statsligt ejerskab, er der også en række helt privatejede aktører. Det er derfor ikke længere naturligt, at luftfarten i EU-systemet skal have særstatus i forhold til andre sektorer.

## 4.6 PRISDISKRIMINERING INDEN FOR FLYINDUSTRIEN

---

Prisdiskriminering er, når en virksomhed tager forskellige priser for samme vare fra forskellige forbrugere, og prisforskellene ikke skyldes forskelle i omkostningerne. Inden for den økonomiske teori taler man om tre former for prisdiskriminering, jf. boks 4.2.

## Boks 4.2: De tre former for prisdiskriminering

*Førstegradsprisdiskriminering:* Sælgeren kræver forskellige priser for hver enhed og for hver kunde, og prisen sættes lig med den maksimale betalingsvillighed. Det kaldes også for perfekt prisdiskriminering.

*Andensgradsprisdiskriminering:* Hver forbruger står over for samme prislister, men priserne varierer med antallet af købte varer eller med varens kvalitet.

*Tredjegradsprisdiskriminering:* Forskellige forbrugere betaler forskellige priser, men den enkelte forbruger betaler samme pris uanset antal købte varer.

Flyindustriens prisdiskriminering sker primært som andengradsprisdiskriminering, nemlig ved at billetterne til samme fly sælges i flere versioner. Billetterne er ofte opdelt i økonomiklasse og business class. Inden for de to klasser er der igen forskellige typer af billetter med forskellige restriktioner. De mest fleksible billetter kan benyttes og ændres ubegrænset. De mindst fleksible billetter kan ofte kun benyttes på et begrænset antal afgang og kan ikke ændres. De fleksible billetter er dyrest. Prisen på den mest fleksible business class-billet er ofte mere end fem gange højere end den billigste billet, jf. tabel 4.8.

Der forekommer dog også en del førstegradsprisdiskriminering pga. stor-kunderabatter.

Det er også førstegradsprisdiskriminering, hvis flyselskaberne tilbyder særlige rabatbilletter, som kun kan købes som returbilletter med start og slut i en bestemt destination. Et eksempel er, at SAS for at vinde markedsandele ud af Italien tilbyder italienske rejsebureauer særligt billige billetter fra Rom til København og retur. Men hvis man i stedet vil rejse København – Rom og retur, kan man ikke få det samme tilbud hos danske rejsebureauer.<sup>28</sup> I det omfang, at den danske forbruger ved henvendelse til det italienske rejsebureau kan få billetten Rom – København og retur til „italiensk“ pris, er det dog ikke i strid med EU-reglerne om det indre marked.

28

*Det er kun rejsebureauer, der får disse særlige kampagnetilbud. Priserne for billetter købt hos SAS er ens på de enkelte ruter uafhængig af, hvor rejsen er købt.*

Tabel 4.8: Billigste pris med SAS. Dyreste pris=100

Flyrute	Billigste pris i pct. af dyreste pris
København-Stockholm	15
København-Oslo	14
København-Gøteborg	19
København-Helsinki	14
København-London	13
København-Amsterdam	16
København-Paris	14

Kilde: SAS. Referencedato for priserne er 1. marts 2002.

Både forbruger- og konkurrencemyndigheder får jævnligt klager over flyselskabernes opdeling af flyets sæder i klasser. Nogle klagere er utilfredse med, at man som kunde med en dyr billet betaler en højere pris for en flyrejse end andre i samme fly. Andre klager over, at udbuddet af billige billetter er for lille.

Hidtil har konkurrencemyndighederne set med milde øjne på flyselskabernes prisdiskriminering. Det er der flere årsager til.

For det første er der som udgangspunkt tale om forskellige produkter til forskellig pris. En dyr, fleksibel business class-billet er et andet produkt end en billig, ufleksibel kampagnebillet.

For det andet er priserne normalt ens for alle flykunder. Flyselskaberne udbyder sæderne i forskellige versioner, som kunderne frit kan vælge imellem.

For det tredje tyder økonomiske analyser på, at den samlede velfærdsvirkning af flyselskabernes prisdiskriminering er positiv. Velfærdsvirkningen af prisdiskriminering kan både være positiv og negativ<sup>29</sup>, men en tommelfingerregel er, at prisdiskriminering gavner velfærden, når den øger den totale solgte mængde. Det vil ofte være tilfældet i flybranchen. Alternativet til prisdiskriminering er, at flyselskaber tager en enhedspris for alle billettyper. Normalt vil en enhedspris være dyrere end en billig økonomiklassebillet og billigere end en dyr business class-billet. Den dyrere pris i forhold til en billig økonomiklassebillet får nogen til at fravælge flyet. Til gengæld bliver prisen billigere i forhold til en traditionel business class-billet, hvilket vil give et vist øget salg. Samlet vil antallet af solgte billetter typisk blive lavere. Det skyldes bl.a., at rejsende på business class er mindre prisfølsomme end rejsende på økonomiklasse. Der er altså en positiv velfærdsvirkning af prisdiskriminering. Det understøttes af mere tekniske velfærdsanalyser.<sup>30</sup>

29 Velfærd er i det følgende defineret som summen af flyselskabernes overskud og forbrugeroverskuddet.

30 Analysen findes i kort udgave i baggrundsnotat på Konkurrencestyrelsens hjemmeside, [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

Men hvis et flyselskab er dominerende på en rute, må selskabet ikke sætte priserne så lavt, at konkurrenter bliver presset ud af markedet (predatory pricing). Derfor må det for dominerende selskaber kræves, at de samlede billetindtægter som minimum dækker rutens gennemsnitsomkostninger. Hvis det kriterium ellers er opfyldt, kan selskabet godt sælge både meget billige og meget dyre billetter på ruten.

En virksom konkurrence er imidlertid afgørende for at sikre den fulde velfærdsgevinst af prisdiskriminering. Konkurrence vil som oftest medføre en stigning i den samlede kapacitet, og i teorien vil en kapacitetsstigning generelt komme flykunderne tilgode. Det vil ske i form af øget udbud af restriktive flybilletter, lavere billetpriser eller begge dele.

Resultatet understøttes af praktiske erfaringer. Analyser, som den norske konkurrencemyndighed har udført af det norske indenrigsmarked sidst i 1990'erne viser, at øget konkurrence gav en kraftig stigning i antallet af udbudte billige restriktive flybilletter. Samme tendens er set i Danmark først i 2002, hvor der for en kort periode var konkurrence på ruten Billund-København. I perioden var den billigste pris på restriktive flybilletter således nede på 500 kr. tur/retur.

## 4.7 ANALYSER AF KONKURRENCENS BETYDNING I FLYBRANCHEN

---

Konkurrencestyrelsen har analyseret betydningen af konkurrence for priser på flyruter fra Danmark til destinationer i Skandinavien og EU. Det er sket på baggrund af månedlige oplysninger for 30 flyruter fra Billund, Århus og København til destinationer i Norden og EU. Oplysningerne er stillet til rådighed for Konkurrencestyrelsen af de danske flyselskaber SAS, Maersk Air og Sun-Air og af rejseindkøbsforeningen Danish Travel Pool.

### Forskelle mellem ruter med monopol og konkurrence

15 af de 30 ruter er „monopolruter“. En monopolrute er en rute, hvor kun et flyselskab flyver fast rutefart, eller hvor de flyselskaber, som opererer side om side, er med i samme flyalliance eller er code share-partnere. Resten af ruterne er „konkurrenceruter“, hvor mindst to helt uafhængige flyselskaber flyver rutefart.<sup>31</sup>

---

31 I analysen har Konkurrencestyrelsen regnet med, at ruter fra Esbjerg, Billund eller Århus til den samme destination er i konkurrence med hinanden.



Monopolruter er „tynde“ ruter med et lille passagergrundlag. Modsat er konkurrenceruterne „fede“ ruter med et stort passagergrundlag. Det er konklusionen af en statistisk analyse, som sammenligner monopolruter og konkurrenceruter, jf. tabel 4.9.

Tabel 4.9: Monopol- eller konkurrencerute?

Variabel	Ændring i sandsynlighed for, at flyruten er en konkurrencerute, i pct.
Rutens distance stiger med 1.000 km	2,15
Andelen af business class-kunder stiger med 1 pct.	0,03
Befolkningstal i destinationsby stiger med 1 mio.	0,15
Antal observationer	592

Note: Alle tal er signifikante på et 5 pct. niveau.

Anm.: Modellen er en logistisk regressionsmodel. Modellen viser, hvordan de forklarende variable påvirker sandsynligheden for, at en flyrute er en monopolrute. Eksempelvis vil sandsynligheden for, at ruten er en monopolrute falde med 1,43 pct., når distancen stiger med 1.000 km.

Analysen viser for det første, at hvis rutens længde øges med 1.000 km, stiger sandsynligheden for, at der er konkurrence på ruten med 2,1 pct. For det andet viser analysen, at for hver mio. indbyggere destinationsbyen har, stiger sandsynligheden for konkurrence med 0,15 pct. Endelig viser analysen, at sandsynligheden for konkurrence på en flyrute stiger med procentdelen af solgte business class-billetter. En stigning i business class-andelen på 1 pct. øger sandsynligheden for konkurrence på ruten med 0,03 pct. En typisk konkurrencerute er således karakteriseret ved, at den er længere end en monopolrute, den har flere business class-kunder, og der er et større befolkningstal i destinationsbyen.

Resultatet overrasker ikke: stordriftsfordele i flybranchen betyder, at der skal et vist passagergrundlag til, før en flyrute er rentabel. Passagergrundlaget stiger selvsagt med antallet af indbyggere i destinationsbyen. Da flyet som transportmiddel er mest konkurrencedygtigt over for andre transportformer over lange afstande, vokser passagergrundlaget desuden med flyrutens distance. Endelig er business-kunder økonomisk mere attraktive for flyselskaberne end kunder på økonomiklasse.<sup>32</sup>

32 Man kunne også inkludere BNP pr. indbygger i destinationslandet i modellen. En stor samvariation mellem business class-andelen og BNP pr. indbygger i destinationslandet betyder imidlertid, at begge ikke kan indgå i modellen. En test viste, at BNP pr. indbygger har en positiv, men ikke-signifikant betydning for, om der er konkurrence på en rute, og at business class-andelen gav en bedre forklaringsgrad end BNP pr. indbygger.

## Prisanalyser

For at belyse betydningen af konkurrence for billetpriserne har Konkurrencestyrelsen sammenlignet billetpriserne på de 30 ruter.<sup>33</sup>

I analysen indgår flyselskabernes mest fleksible business class-billet og økonomiklassebillet. Før sammenligningen er priserne korrigeret for forskelle i distance og omregnet til kroner pr. fløjet kilometer. Distancen er den bedste målestok for omkostningerne ved at flyve og dermed også for den „naturlige“ pris på en flybillet. De største omkostninger er knyttet til start og landing, hvilket får omkostningerne pr. fløjet kilometer til at falde med rutens længde, men med en aftagende faktor.

De 30 ruter i analysen er i gennemsnit ca. 950 km. En sammenligning med priserne på andre EØS-ruter viser, at priserne på de analyserede ruter svarer omtrent til gennemsnittet af EØS-ruter af samme længde.

Analysen viser, at listepriisen på den mest fleksible økonomiklassebillet i gennemsnit er lavere på konkurrenceruter end på monopolruter. Til gengæld viser analysen lidt overraskende, at konkurrence giver dyrere billetter på business class, jf. tabel 4.10.<sup>34</sup>

---

33 *I analysen er anvendt de samme 30 flyruter som ovenfor. Analysen svarer stort set til prisanalyser, som blev udført af den norske konkurrencemyndighed og de svenske luftfartsvæsen i 2001. Den norske undersøgelse er ikke offentliggjort. Den svenske kan ses på Luftfartsverkets hjemmeside [www.lfv.se](http://www.lfv.se).*

34 *Begge konklusioner stemmer dog med resultaterne af den norske konkurrencemyndigheds analyse af det norske indenrigsmarked sidst i 1990'erne.*

Tabel 4.10: Listepreiser på flyruter fra Danmark til EU-lande

Variabel	Pct. ændring i pris pr. km ved ændring i variabel	
	Business class	Økonomiklasse
Distancen forlænges med 1 pct.	-0,72	-0,86
Antal passagerer pr. måned stiger med 1 pct.	-0,03	-0,05
BNP pr. indbygger i destinationsland forøges med 1 pct.	-0,002	-0,003
Belægningsprocent stiger med 1 pct. i forrige måned	0,14	-0,28
Konkurrence ml. uafhængige flyselskaber	0,05	-0,22
Modellens samlede forklaringsgrad (R2)	0,83	0,81

Note: Analysen bygger på ca. 600 observationer. Alle tal er signifikante på 5 pct. niveau.

Anm.: Modellen er estimeret via Ordinary Least Squares. Variablen konkurrence ml. uafhængige flyselskaber er en dummy variabel med 1=konkurrence og 0=monopol. Alle variable bortset fra denne er i logaritmer.

Forklaringsgraden (R2) angiver, hvor stor en del af variationen i den forklarede variabel, der samlet forklares af de forklarende variable.

Analysen viser, at jo længere flyruten er, des billigere er billetten pr. kilometer. Når distancen stiger med 1 pct., falder prisen pr. kilometer hhv. ca. 0,7 pct. og 0,9 pct. for en billet på business class og økonomiklasse. Med andre ord stiger prisen for billetten kun 0,1-0,3 pct., når ruten bliver 1 pct. længere. Det afspejler, at en stor del af omkostningerne er knyttet til start og landing. Analysen viser også, at priserne generelt er lavere på ruter med mange passagerer end på ruter med få passagerer. Det skyldes, at det er muligt at opnå lidt lavere omkostninger pr. passager i større fly end i små.

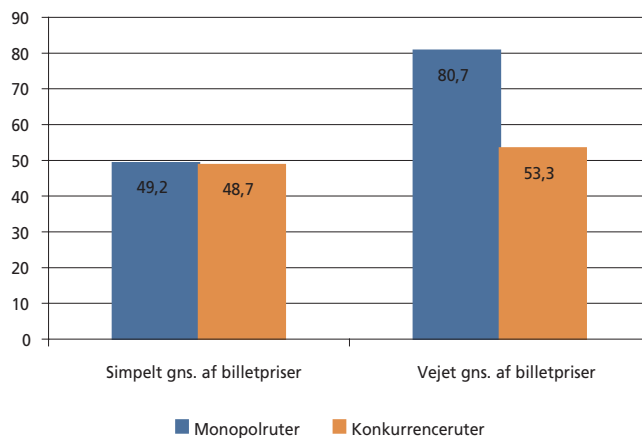
Det er til gengæld overraskende, at konkurrence ikke fører til lavere listepreiser på business class. Det kan der være flere grunde til. For det første er det tilladt for flyselskaberne at aftale fælles priser for de dyre fuldt fleksible interlining-billetter, jf. oven for. For det andet kan flyselskaberne på konkurrenceruter have en interesse i sælge andre billettyper end de dyre fuldt fleksible interliningbilletter. Kun passagerer med en fuldt fleksibel interliningbillet på konkurrenceruter kan ændre billetten til at flyve med et andet selskab. Via højere priser på de fuldt fleksible interliningbilletter på konkurrenceruter kan flyselskaberne forsøge at få passagererne til at vælge en mindre fleksibel billet og dermed „holde“ på passageren. For det tredje konkurrerer flyselskaberne om andet end listepreiser i forhold til business class-segmentet. Listepreiserne har mest betydning for køb af enkeltrejser, mens en stor del af business class-billetter sælges til kunder, som får særlige storkunderabatter. Den norske konkurrencemyndigheds analyse af det norske indenrigsmarked viser, at øget

konkurrence sidst i 1990'erne gav markant lavere priser for storkunder, men til gengæld højere listepreiser på fleksible business class-billetter.

Styrelsen har også gennemført en prisanalyse, hvor ikke blot de vigtigste, men alle billettyper, indgår. Analysen omfatter billetter, som blev købt af den danske rejseindkøbsforening Danish Travel Pool (DTP) i 2000-2001.<sup>35</sup>

Analysen er baseret på to prisindeks. Begge er opgjort i procent af prisen på den dyreste business class-billet, og begge er opgjort separat for monopolruter og konkurrenceruter. Det ene prisindeks viser et helt simpelt (traditionelt) gennemsnit af listepreiserne på de forskellige billettyper. Dvs, at listepreiserne på de forskellige billettyper vægter lige meget i prisindekset. Det andet prisindeks er et vejet gennemsnit af listepreiserne, hvor listepreiserne på de enkelte billettyper er vejet med antal solgte billetter.<sup>36</sup>

Figur 4.5: Prisindeks for flybilletter på konkurrenceruter og monopolruter, 100=dyreste business class-billet



Note: Det vejede gennemsnit er vejet efter antal solgte billetter inden for de forskellige billettyper. I tallene indgår for 2000 3 monopolruter og 10 konkurrenceruter. For 2001 indgår 3 monopolruter og 9 konkurrenceruter.

Kilde: Egne beregninger på data fra Danish Travel Pool.

35 Analysen omfatter flere tusinde rejser på 13 flyruter fra København til europæiske storbyer. 9 er konkurrenceruter. Generelt har DTP købt den billigste billet, der opfyldte kundens behov om fleksibilitet.

36 Flg. eksempel illustrerer forskellen mellem de to indeks. På en rute er der to billettyper at vælge imellem. Den billige koster 50 pct. af den dyreste (100 pct.), og der sælges 1 dyr og 9 billige billetter. De simple prisindeks bliver 75  $(=(100+50)/2)$ . Det vejede prisindeks bliver 55  $(=(100*1+50*9)/10)$ .

Prisindekset for det simple gennemsnit af listepriiserne på de forskellige billetter er en anelse mindre for konkurrenceruter end for monopolruter, jf. figur 4.5. Det bekræfter, at konkurrence har en begrænset betydning for listepriiserne.

Til gengæld er prisindekset for det vejede gennemsnit af listepriiserne ca. 25 pct. højere på monopolruterne end på konkurrenceruterne, jf. figur 4.5. Det viser, at prisen på de billetter, der faktisk blev solgt på monopolruter, i gennemsnit lå tættere på prisen for den dyrest mulige billettype end billetter, der blev solgt på konkurrenceruter. Selv om listepriiserne altså er gennemsnitligt næsten ens, så sælges der flere dyre billetter på monopolruter end på konkurrenceruter.

Der er ikke noget, som tyder på, at der skulle være forskel på de billetter, som kunderne efterspørger på hhv. monopolruter og konkurrenceruter. Men forskellen mellem de to prisindeks viser, at kunderne køber forholdsvis dyrere billetter på monopolruter end på konkurrenceruter. Dermed må forskellen være, at der på monopolruter udbydes færre billige og mindre fleksible billetter end på konkurrenceruter. Hvis kunden ikke kan købe en billigere billettype, der opfylder kundens behov, tvinger det indirekte kunderne til på monopolruter at købe dyrere og mere fleksible flybilletter, end de i realiteten har brug for. Flyselskaberne vil selvfølgelig forsøge at opdele flysæderne, så indtjeningen på flyet bliver størst mulig. Men tallene tyder på, at det på monopolruter i højere grad end på konkurrenceruter er muligt for flyselskaberne at afvise kunder, som ønsker billigere billetter, for i stedet at sælge dyrere billetter. På konkurrenceruter er selskaberne i højere grad, for ikke at miste kunder til konkurrenterne, nødt til præcist at imødekomme kundernes efterspørgsel, det vil sige sælge flere af de billigere billetter, som kunderne efterspørger. For at høste de fulde velfærdsgevinster af prisdiskriminering, skal der altså være konkurrence på ruten, jf. afsnit 4.6.

## Sammenfatning

Samlet viser analyserne, at konkurrence har betydning for priserne på flybilletter. For det første er den gennemsnitlige billetpris lavere i forhold til prisen på den dyreste fleksible business class-billet på konkurrenceruter end på monopolruter. For det andet betyder konkurrence lavere listepriiser på fleksible økonomiklassebilletter, men højere listepriiser på fleksible business class-billetter.

Bilag 4.1: Europæiske og amerikanske selskaber i figur 4.3

Gennemsnitlig yield	Gennemsnitlig (eurocent/RPK)	Distance (Km)
<b>Selskaber i Europa:</b>		
British Airways	9,40	3250
Lufthansa	10,86	2211
Air France	8,50	2148
KLM	6,65	3694
Finnair	11,50	1683
Swissair	9,31	2288
Braathens	18,44	523
SAS	16,13	955
Sabena	10,77	1770
Gennemsnit:	11,30	2058
<b>Selskaber i USA:</b>		
American	8,15	1524
Continental	7,73	2125
Delta	7,85	1602
NW	7,20	2121
TWA	7,08	1624
United Airlines	7,76	2319
USAirways	10,26	1138
Gennemsnit:	8,00	1779

*Note:* Yield er luftfartens standardudtryk for den gennemsnitlige billetpris (billettindtægt), som en passager transporteres for. Yield beregnes ved at dividere de totale indtægter fra salg af billetter med det totale antal solgte kilometer (RPK). Det totale antal solgte kilometer beregnes som antal passagerer gange gennemsnitlig distance i kilometer.

*Kilde:* Rapport om det svenske indenrigsmarked fra 2001, som kan ses på svenske Luftfartsverkets hjemmeside, [www.lfv.se](http://www.lfv.se).



# TV

## 5.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Konkurrencestyrelsen får mange henvendelser om forholdene på kabeltv- og satellittv-området. Typiske spørgsmål er: Hvorfor er det så dyrt at se kabeltv? Hvorfor skal jeg betale for 30 kanaler, når jeg kun ønsker at se to af dem? Hvorfor kan jeg ikke se Viasat's kanaler på en dekoder<sup>1</sup> fra Canal Digital?

I hele Europa bliver analogt tv gradvist erstattet af digitalt tv. Udviklingen giver større kapacitet, fordi der bliver frigjort frekvensressourcer. For forbrugerne betyder det bedre lyd- og billedkvalitet, flere tv-kanaler og mulighed for interaktive tv-tjenester m.v.

I 1995 brugte en husstand i Danmark i gennemsnit 1.884 kr. på tv. Dette forbrug var i 1999 steget til 2.224 kr. Samlet udgjorde tv-markedet 0,4 pct. af BNP i 1999. I takt med at markedet udvikler stadig flere og forskellige tjenester, må det forventes, at forbruget vil stige yderligere.

Konkurrencestyrelsen har derfor undersøgt markedet for kabel- og satellittv og herunder sammenlignet priser på kabel- og satellittv i Danmark med priser i andre lande. Endvidere er der set på, hvordan konvergensen og digitaliseringen kan påvirke konkurrencen mellem kabeltv- og telenettet nu og i fremtiden.

Analysen viser, at det er billigere for forbrugerne at se satellittv end kabeltv i Danmark. Prisforskellen udgør mellem 25 og 40 pct.

Endvidere er prisen på kabeltv i Danmark generelt højere end i andre lande, mens prisen på satellittv er lavere i Danmark eller ligger på niveau med andre lande.

Undersøgelsen af markedet for kabel- og satellittv viser, at der er konkurrenceproblemer på tv-markedet. De væsentligste problemer er:

- ▲ at tv-kanaler ikke kan købes enkeltvis, men kun i pakker
- ▲ at der ikke er tilstrækkeligt konkurrencepres på TDC Kabel TV

---

<sup>1</sup> En dekoder bliver også kaldt en modtagerboks eller en set top boks.



- ▲ at visse tv-kanaler kun kan modtages via kabeltv og ikke via parabol
- ▲ at Viasat nægter at udlevere parabolkort til alle dekodere og CA-moduler<sup>2</sup>

Når udbyderne pakker tv-kanalerne i pakker bliver den frie konkurrence om tv-kanalerne begrænset, og forbrugernes valgfrihed indskrænkes. Broadcastere stiller endvidere krav om, i hvilke pakker de enkelte tv-kanaler skal placeres eller mindste-tilslutningskrav for at tilbyde fx antenneforeninger tv-kanalen. Kravene har til hensigt at sikre en tv-kanal størst mulig udbredelse. Dette sker på bekostning af udbydernes frihed til at udbyde tv-kanalerne efter forbrugernes reelle efterspørgsel.

Konkurrencepresset på TDC Kabel TV er ikke tilstrækkeligt. Dette skyldes, at TDC Kabel TV har en dominerende stilling på kabeltv-markedet, og at de eneste konkurrenter til TDC Kabel TV er Telia Stofa og de fritstående anlæg. Endvidere er konkurrencen fra satellittv ikke stærk. Dette skyldes, at der er tale om to adskilte markeder med forskellige markedsvilkår. Kabel- og satellittv er derfor kun i konkurrence i enkelte lokale områder.

De forskellige markedsvilkår for kabel- og satellittv skyldes bl.a., at der ved regulering er pålagt kabeltv-udbyderne forpligtelser, som ikke er pålagt satellittv-udbyderne. Must-carry forpligtelsen i radio- og fjernsynsloven omfatter kun ejere af kabeltv-anlæg og ikke satellittv-udbyderne. Must-carry kanalerne tæller i dag TV2, TV2 Zulu, DR1 og DR2, hvor TV2 og DR1 er de mest sete tv-kanaler i Danmark. Da TV2/Danmark ikke vil sende tv-kanalen TV2 via satellit, er kanalen ikke tilgængelig for satellittv-udbyderne og kan ikke modtages via parabol. Endvidere er satellittv-udbyderne ikke pålagt at betale Copydan- og Koda-afgifter. Dette skal ses i forhold til, at en husstand i gennemsnit ser 14 Copy-Dan pligtige tv-kanaler, hvilket svarer til en omkostning på 12,50 kr. pr. mdr. pr. husstand, som ejeren af fællesantenneanlægget skal betale.

Der er ikke noget stort konkurrencepres fra det såkaldte analoge jordbaserede net (dvs. det oprindelige net) til kabel- og satellittv, fordi det analoge jordbaserede net har en begrænset kapacitet. Der skal i Danmark på ny tages politisk beslutning om, hvorvidt der skal etableres et digitalt jordbaseret net. Fordelen ved et digitalt net er bl.a., at brugerne får en bedre lyd- og billedkvalitet og flere tv-kanaler at vælge i mellem. Men kapaciteten i et digitalt net vil være meget mindre end på kabel- og satellittv. Det er derfor ikke sikkert, at det er en god idé at etablere det jordbaserede digitale net.

---

2 Et CA-modul er en slags „mini-dekoder“, som kan dekode et signal med et andet kodningssystem end det, som er indbygget i dekoderen. Parabolkortet placeres i CA-modulet, som stikkes i dekoderens Common Interface. Common Interface er en port, der sidder bag i en åben dekode.

På satellittv-markedet har der gennem længere tid været problemer, fordi Viasat og Canal Digital anvender hver deres tekniske løsninger til distribution af tv-signalet. Selskaberne anvender forskellige standarder til kodning af tv-signalet og til deres interaktive tjenester. Dette har betydet, at kunder ikke har kunne skifte udbyder uden også at skifte dekoder, og at kunder, som ønskede at være abonnent hos begge udbydere, var nødt til at anskaffe sig to dekodere. Kunderne blev således tidligere bundet til én udbyder ved køb af en dekoder.

For at løse problemerne på markedet med forskellige styresystemer er selskaberne indgået i et fællesnordisk samarbejde i organisationen NorDig. NorDig består af alle de nordiske public service-stationer som DR, TV2, SVTV og NRK samt udbydere som TDC Kabel TV, Telia Stofa, Canal Digital og Viasat. Formålet med NorDig er at udarbejde fælles retningslinjer for distribution af digitalt tv i Norden og lave fælles åbne standarder. Medlemmerne af NorDig har ved en aftale forpligtet sig til at udlevere parabolkort til alle dekodere og CA-moduler samt til kun at markedsføre åbne dekodere efter den fælles standard MHP.<sup>3</sup> Ud over aftalen i NorDig vil markedsføring af en MHP-dekoder, som kan anvendes til flere distributionsformer fx til kabel- og satellittv, fremme konkurrencen på markedet.

På baggrund af analyserne i dette kapitel anbefales:

- ▲ at det ved en lovændring sikres, at det ikke er lovligt for fællesantenneanlæg og satellittv-udbydere at acceptere vilkår om mindste-tilslutning ved distribution af radio- og tv-kanaler i Danmark, fordi mindste-tilslutningsklausuler hæmmer det frie valg af tv-kanaler
- ▲ at radio- og fjernsynsloven ændres, så der pålægges en must-provide og en must-carry forpligtelse på satellit for de tv-kanaler, der er omfattet af must-carry forpligtelsen på kabel. Dette vil have størst betydning for tv-kanalen TV2, som ikke sendes via satellit
- ▲ at der foretages en revision af reglerne for betaling af Copy-Dan- og Koda-afgifterne, så kabel- og satellittv bliver stillet lige
- ▲ at en eventuel tilladelse til at drive det digitale jordbaserede net udbydes på auktion. Afholdelse af en auktion vil vise, om der er en business case for en kommerciel operatør i at drive det digitale jordbaserede net
- ▲ at dekoderproducenterne udbyder en MHP-dekoder, som kan anvendes til flere distributionsformer fx til kabel- og satellittv. Dette vil fremme konkurrencen mellem distributionsformerne, idet forbrugeren ikke er bundet til en distributionsform fx kabeltv
- ▲ at kabel- og satellittv-udbydere i højere grad udbyder enkeltvalg af tv-kanaler. Dette vil sikre den frie konkurrence om tv-kanalerne og forbrugernes valgfrihed

Endvidere vil Konkurrencestyrelsen påse overholdelse af NorDig-aftalen, så satellittv-udbydere udleverer parabolkort til alle dekodere og CA-moduler.

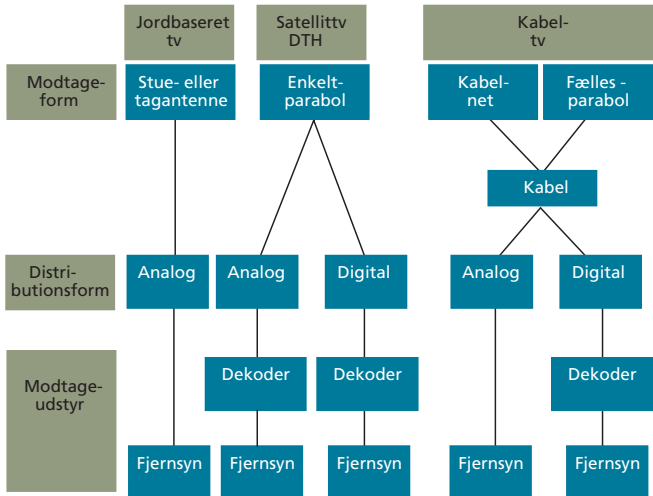
## 5.2 MARKEDER

Det tv, som de danske husstande modtager i dag, er ikke det samme som for nogle år siden. Antallet af tv-kanaler, som forbrugerne har adgang til, er blevet meget større, og forbrugerne har nu også mulighed for at få interaktive tjenester som pay per view, e-mail eller internetadgang. Dette følger bl.a. af digitaliseringen, som har gjort det billigere at distribuere tv-kanaler. Derudover kan broadcasterne sende til flere seere end tidligere, fordi tv-kanaler nu bliver sendt via satellit.

Forbrugerne kan modtage tv-signalet enten:

- ▲ via det jordbaserede net
- ▲ med en enkeltparabol (DTH – Direct To Home)
- ▲ via kabeltv- og fællesantennenet

Figur 5.1: Udsendelse af tv til den enkelte husstand



Der er ca. 2,4 mio. husstande i Danmark, hvoraf 62,4 pct. ser tv via kabelnet og fællesparabol. 17,2 pct. ser tv via enkeltparabol, mens resten – 20,4 pct. – benytter sig af det jordbaserede net, jf. tabel 5.1.

Tabel 5.1: Antal husstande fordelt på distributionsform og udbydere

Distributionsform	Antal husstande	Andel i pct.	Udbyderes andel på det enkelte marked i pct.
Jordbaseret tv	487.000	20,4	-
DTH	409.000	17,2	Viasat > 50
			Canal Digital < 50
Kabeltv	1.488.000	62,4	TDC Kabel TV ~ 50
			Telia Stofa < 20
			Fritstående ~ 35
I alt	2.384.000	100,0	-

Kilde: Gallup 2. kvartal 2001 og udbyderens oplysninger pr. 30. juni 2001.

Distribution af tv-kanaler via *det jordbaserede net* adskiller sig fra andre distributionsformer ved, at der er meget begrænset kapacitet i nettet, og ved at forbrugerne kun behøver en almindelig stue- eller tagantenne for at modtage tv-kanalerne. Tv-signalet bliver sendt analogt, og seeren har derfor ikke brug for en dekoder.

Vælger forbrugerne at modtage tv-kanalerne med enkeltparabol, kan de blive kunde hos Viasat eller Canal Digital, som er de to eneste udbydere på *DTH-markedet*. Viasat og Canal Digital udbyder pakker med tv-kanaler, enkelte tv-kanaler og interaktive tjenester. Selskaberne bliver også kaldt SMS-operatører, hvilket betyder, at de bl.a. står for salg og markedsføring af tv-kanaler, administration af abonnenter, adgangsstyring og eventuelt udlejning af dekoder. Satellittv-kunderne skal bruge en dekoder for at modtage tv-signalet, som både kan være analogt og digitalt. På DTH-markedet er de fleste kunder stadig analoge, men udviklingen mod fuld digitalisering går væsentlige hurtigere end på kabeltv. Udbyderne af satellittv er således stoppet med at markedsføre analoge pakker med tv-kanaler. I dag er over 25 pct. af kunderne på satellittv digitale.

På DTH-markedet har Viasat en markedsandel, som ligger over 50 pct., mens Canal Digital's andel er under 50 pct. Markedsandelen er målt på det samlede antal af analoge og digitale kunder, jf. tabel 5.1.

Den sidste mulighed for at modtage tv er gennem kabeltv-net. *Kabeltv-markedet* består af forskellige kabeltv-net:

- ▲ net ejet af Tele Danmark Kabel TV
- ▲ net ejet af Telia Stofa
- ▲ fritstående net

De fritstående net er net, som ikke er ejet af TDC Kabel TV eller Telia Stofa. I de net, som er ejet af TDC Kabel TV, er brugerne koblet til TDC Kabel TV's hybridnet enten som en enkelt husstand eller via et fællesantenneanlæg. Fællesantenneanlægget kan også modtage jordbaserede signaler og satellit-signaler. På samme måde er Telia Stofa's net koblet sammen af en række net.

I de fritstående fællesantenneanlæg kan brugerne opnå aftale med flere forskellige selskaber. De fritstående anlæg kan indgå aftale med enten Viasat, Telenor Vision, FDA<sup>4</sup>, TDC Kabel TV, Telia Stofa eller direkte med broadcasterne og modtage tv-kanaler via en fælles parabol eller fællesantenne<sup>5</sup> til fordeling i fællesantenneanlægget. Alternativt kan det fritstående anlæg blive koblet til TDC Kabel TV's eller Telia Stofa's net.

TDC Kabel TV's og Telia Stofa's kabeltv-net er stort set digitaliserede, og kunderne kan derfor få adgang til de digitale tjenester.<sup>6</sup> Men det er kun under 5 pct. af det samlede antal kabeltv-kunder, som har valgt det digitale udbud. Hovedparten af husstandene modtager således stadigvæk analoge signaler og anvender ikke en dekoder.

Ud af de samlede 1,4 mio. husstande, som modtager kabeltv i Danmark, leverer TDC Kabel TV til ca. 50 pct., mens Telia Stofa leverer tv til under 20 pct. De resterende 35 pct. af markedet består af fritstående anlæg, jf. tabel 5.1.

### 5.3 PRISER I DANMARK OG ANDRE LANDE

Den traditionelle måde at modtage tv på i Danmark er via det jordbaserede net. Gennem dette net kan forbrugerne nedtage bl.a. DR1 og TV2 ved hjælp af en stue- eller tagantenne. Forbrugeren skal betale licens, men ikke en pris pr. kanal.

I 1981 kom satellittv til Europa, da et britisk selskab fik lov til sende via satellit. Reaktionen i Europa på denne udvikling var en lovgivning præget af restriktioner og etablering af hybridnettet som alternativ. I Sverige måtte der kun nedtages signaler til eget brug, dvs. at signalerne ikke måtte blive videregivet i kabeltv-anlæg. I Danmark blev der oprettet et nationalt monopol, som havde eneret til at nedtage og videreformidle signalerne til kabeltv-anlæg. Samtidig blev hybridnettet etableret i 1985 med den restriktion, at det kun var

<sup>4</sup> Forenede Danske Antenneanlæg. Foreningen er en brancheforening for fællesantenneanlæg.

<sup>5</sup> Parabolen er her en fællesparabol, som modtager tv-signaler for flere husstande. Tv-signalerne bliver efterfølgende videregivet via kabel til den enkelte husstand. Dette er til forskel fra DTH-kunder, som udgør én husstand, der modtager tv-signalet fra en enkeltparabol.

<sup>6</sup> Alle kunder hos TDC Kabel TV kan modtage digitalt tv, mens det er godt halvdelen af Telia Stofa's kunder, der har denne mulighed.

hybridnetsselskaberne<sup>7</sup>, der måtte overskride en kommunegrænse ved nedlægning af kabler.<sup>8</sup> Endvidere måtte private selskaber ikke eje fællesantenneanlæg. Disse restriktioner blev først fjernet i midten af 90'erne.<sup>9</sup> Dermed har Telia Stofa først siden midten af 90'erne kunnet eje anlæg og udbygge dem over kommunegrænser samt nedtage og videreformidle tv-signaler på lige fod med det, der i dag er TDC Kabel TV.

Historisk har kabel- og satellittv-området således være præget af en restriktiv lovgivning og et nationalt monopol på kabeltv. Modtagelse af satellittv i Danmark er i forhold til andre lande i Europa først blevet muligt relativt sent. Viasat og Canal Digital startede med at udbyde satellittv til enkeltparabolmodtagelse på det danske marked i henholdsvis 1989 og 1998. Der har derfor historisk altid været en relativ høj udbredelse af kabeltv i Danmark.

Da markedet står i en overgangsfase, hvor broadcasterne overgår fra analog til digital sending, indeholder den følgende prissammenligning af forbrugerpriserne på satellittv kun prisen på digitale abonnementer, idet udbyderne af satellittv i Danmark er overgået til alene at udbyde digitale abonnementer. På kabeltv indeholder prissammenligningen prisen på begge typer af signaler – både analoge og digitale signaler. I Danmark bliver der dog ikke udbudt digitale basispakker på kabeltv, hvorfor Danmark kun indgår i sammenligningen med en analog basispakke.

## Priser på basispakker på kabel- og satellittv i Danmark

På basispakker er satellittv mellem 25 og 29 pct. billigere end kabeltv i Danmark, jf. tabel 5.2.<sup>10 11</sup>

7 I dag TDC Kabel TV også kaldet OnCable.

8 Mortensen, F., *Satellit-TV og radio i Danmark*, nov. 1992 og Konkurrencerådet, *Status over liberalisering af Teleområdet*, 1995.

9 Konkurrencerådet, *Status over liberalisering – teleområdet*, 1995.

10 Antenneforeningernes priser indgår ikke i prissammenligningen, fordi disse priser bl.a. afhænger af antallet af tilsluttede husstande og forholdet mellem investerings- og vedligeholdelsesomkostningerne. Derfor kan der være antenneforeninger, som udbyder tv til priser, som er lavere end på satellittv.

11 For nogle forbrugere fx familier kan det have betydning for valget mellem kabel- og satellittv, at de med kabeltv kan se forskellige kanaler på forskellige tv samtidig, mens dette ikke er muligt på satellittv.

Tabel 5.2: Kr. pr. mdr. på basispakker i DK, incl. moms

Pakke	Abonnement	Billigste mulighed incl. parabol, dekoder el. tilslutning
<b>Satellittv</b>		
C.D. Local	24	121
Viasat Basis	59	156
<b>Kabeltv</b>		
TDC Grundpakke	134	170
TDC Mellempakke	172 <sup>1</sup>	208

Note 1: Da Viasat har lagt TV3 i deres basispakke, skal pakken sammenlignes med TDC Kabel TV's mellempakke, hvor TV3 også indgår.

Anm.: I prisen for TDC Kabel TV's to pakker inklusiv udstyr, er der indregnet en tilslutningsafgift. Afgiften er et simpelt gennemsnit af afgiften for tilslutning til hus og lejlighed. I priserne på satellittv er der taget højde for køb af parabol og dekoder. Alle priser er beregnet ud fra en abonnementsperiode på 3 år. Telia Stofa's produkter indgår ikke i sammenligningen af priser på kabeltv. Dette skyldes, at Telia Stofa ikke har en såkaldt normalpris for deres programpakker. Telia Stofa sælger deres programpakker til fællesantenneanlæg, og priserne afhænger således bl.a. af antallet af tilsluttede husstande.

Kilde: Pricerunner, indsamlet uge 38-40, 2001.

Viasat's basispakke er 25 pct. billigere end TDC Kabel TV's mellempakke, hvor TV3 også indgår, mens Canal Digital's basispakke Local er 29 pct. billigere end TDC Kabel TV's grundpakke. I sammenligningen er der taget højde for køb af dekoder og parabol til modtagelse af satellittv, mens der indgår tilslutningsomkostninger på kabeltv.<sup>12</sup>

Prisen på TDC Kabel TV's pakker er standardprisen, dvs. den pris, som nye kunder skal betale. Mange af de eksisterende kunder betaler også denne pris. Nogle kunder, som er tilsluttet mindre fællesantenneanlæg, betaler omvendt en lavere pris. De forskellige priser skyldes bl.a., at TDC har indgået uopsigelige aftaler med lave priser. Dog er det kun et meget lille antal af TDC Kabel TV's kunder, som har så lave priser, at TDC Kabel TV selv betegner dem som tabsgivende. Men også andre kunder får rabat – enten pga. historiske forhold, kampagnetilbud eller fordi antenneforeninger selv dækker nogle af investerings- eller vedligeholdelsesomkostningerne.

Den høje pris på kabeltv skyldes bl.a. de nu nedlagte brugerafstemninger. Afstemningerne satte broadcastere som fx MTV eller Eurosport i en stærk forhandlingsposition over for TDC Kabel TV, fordi tv-kanalerne før forhandlingerne allerede var stemt ind i pakkerne. TDC havde i 2000 et underskud på

<sup>12</sup> For yderligere beskrivelse af hvad der er indeholdt i priserne, henvises der til en baggrundsrapport på: [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

283 mio. kr. TDC Kabel TV's underskud afspejler de store omkostninger til broadcasterne og afskrivningerne af kabelnettet. Det ses af TDC Kabel TV's regnskaber for 2000, at de totale omkostninger udgjorde 1.083 mio. kr. Samtidig svarer afskrivningerne stort set til underskuddet på 283 mio. kr.

Da de samlede investeringer i kabelnettet har udgjort ca. 2 mia. kr., og nettet må vurderes at være funktionsdygtigt mange år endnu, er de reelle afskrivninger formentligt mindre end de regnskabsmæssige. Dermed er TDC Kabel TV's reelle underskud også mindre end i regnskabet.

Til sammenligning havde Canal Digital og Telia Stofa et underskud på 77 og 50 mio. kr. i 2000. Den eneste aktør på markedet med overskud var Viasat, som i 2000 havde et overskud på 73 mio. kr.

I dag eksisterer brugerafstemningerne ikke længere, og ved de seneste forhandlinger er det lykkedes TDC Kabel TV at opnå bedre indkøbspriser på tv-kanalerne. Såfremt TDC Kabel TV i fremtiden kan sænke omkostningerne til programindkøb, må det i et vist omfang være muligt for TDC Kabel TV at sænke priserne på programpakkerne.

Det fremgår af radio- og fjernsynslovens § 4, stk. 4, at hvis en antenneforening vælger at tilbyde tv-kanaler i pakker, skal der være mulighed for at købe en basispakke, som alene indeholder must-carry programmer og andre programmer, for hvilke der betales en så begrænset pris, at prisen for disse supplerende programmer alene udgør en begrænset del af den samlede pris for programpakken.<sup>13</sup> Bestemmelsen skal sikre, at forbrugerne ikke er tvunget til at købe en pakke, som indeholder en række dyre betalingstv-kanaler, for at kunne modtage de radio- og tv-kanaler, som fællesantenneanlæggene er forpligtet til at fordele.

Formålet må således være at sikre, at forbrugerne får adgang til en billig basispakke med must-carry kanalerne, når der tages hensyn til omkostninger ved distributionen og en rimelig avance. Spørgsmålet er dog, om formålet er opfyldt, hvis prisen på basispakken giver en større avance end prisen på den store pakke.

I dag betaler en standardkunde hos TDC Kabel TV 134 kr. pr. mdr. for basispakken, mens en fuldpakke koster 234 kr. pr. mdr. Mens fuldpakken indeholder en lang række betalingstv-kanaler, består basispakken næsten kun af tv-kanaler, som er licensfinansierede eller gratis for TDC Kabel TV. TDC Kabel

13 Bestemmelsen blev indført i loven i 2001 samtidig med, at bekendtgørelsen om programudbud i fællesantenneanlæg m.v., som indeholdt en lignende bestemmelse, blev ophævet. Der henvises til lovbekendtgørelse nr. 701 af 15. juli 2001, jf. lovbekendtgørelse nr. 203 af 22. marts 2001 med de ændringer der følger af lov nr. 474 af 7. juni 2001.



TV betaler således ikke broadcasterne for at sprede disse kanaler, men skal alene betale afgifter til Copy-Dan og Koda. En beregning af TDC Kabel TV's direkte omkostninger pr. gennemsnitlig kunde sat i forhold til forbrugerprisen ekskl. moms viser, at TDC Kabel TV har større avance på basispakken end på fuldpakken.<sup>14</sup>

### Priser på store pakker på satellit- og kabeltv i Danmark

Også de store pakker er billigere via satellit end via kabel. Viasat og Canal Digital's store pakker er henholdsvis 27 og 40 pct. billigere end TDC Kabel TV's fuldpakke plus Canal Entertainpakken, som er den bedst sammenlignelige pakkeløsning, jf. tabel 5.3.<sup>15</sup>

Tabel 5.3: Kr. pr. mdr. på store pakker i DK, incl. moms

Pakke	Abonnement	Billigste mulighed incl. parabol og dekoder
<b>Satellittv</b>		
C.D. Family	173	226
Viasat Guld	259	273
<b>Kabeltv</b>		
TDC Fuldpakke	234	270
TDC Fuldpakke & Canal Entertainpakken	323	376

Anm.: I prisen for TDC Kabel TV's to pakker inklusiv udstyr, er der indregnet en tilslutningsafgift. Afgiften er et simpelt gennemsnit af afgiften for tilslutning til hus og lejlighed. Endvidere er der i prisen for Fuldpakke med Canal Entertainpakken indregnet pris for dekoder. I priserne på satellittv er der taget højde for køb af parabol og dekoder. Alle priser er beregnet ud fra en abonnementsperiode på 3 år. Telia Stofa's produkter indgår ikke i sammenligningen af priser på kabeltv. Dette skyldes, at Telia Stofa ikke har en såkaldt normalpris for deres programpakker. Telia Stofa sælger deres programpakker til fællesantenneanlæg, og priserne afhænger således bl.a. af antallet af tilsluttede husstande.

Kilde: Pricerunner, indsamlet uge 38-40, 2001.

Den billigste Guldpakke med udstyr fra Viasat koster 273 kr. pr. mdr. Dette tilbud er dog med en såkaldt lukket dekoder. I markedet er der også mulighed for at købe Viasat's Guldpakke med en åben dekoder til 314 kr. pr. mdr. Den

14 I omkostningsopgørelsen er administrations-, vedligeholdelses- samt transportomkostningerne snævert opgjort. Målt i kroner er avancen dog størst på fuldpakken.

15 Viasat's Guldpakke og Canal Digital's Family-pakke bliver sammenlignet med TDC Kabel TV's Fuldpakke plus Canal Entertainpakken. Dette skyldes, at Fuldpakken alene ikke indeholder børnekanaler og erotik samt kun få nyhedsprogrammer. Viasat's og TDC Kabel TV's store pakke bliver ikke sammenlignet med Canal Digital's Entertain-pakke, fordi Canal Digital's Entertain-pakke indeholder high pay tv-kanalerne Canal+. Der henvises til en baggrundsrapport, som indeholder en oversigt over de tv-kanaler, de enkelte pakker består af. Rapporten kan ses på: [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

bedste løsning for forbrugeren er den åbne dekoder, fordi forbrugeren dermed uden problemer kan skifte til Canal Digital eller modtage tv fra begge udbydere uden at købe en ny dekoder.

## Sammenligning af priser på kabel- og satellittv med andre lande

Blandt de lande i Nordeuropa, som der er sammenlignet med, ligger de danske priser højt for både analoge basispakker og store digitale pakker på kabeltv, jf. tabel 5.4.

Tabel 5.4: Kr. pr. mdr. på pakker på kabeltv i DK og andre lande (S, NO, UK og NL), ekskl. moms

Land	Abonnement	Billigste mulighed incl. udstyr
<b>Analoge basispakker</b>		
Danmark	107	-
Andre lande	89	-
<b>Store analoge pakker</b>		
Danmark	187	-
Andre lande	248	-
<b>Store digitale pakker</b>		
Danmark	258	272
Andre lande	151	185

*Anm.: I prisen på kabeltv er der ikke indregnet installationsafgifter, fordi det ikke har været muligt at få disse oplysninger fra de andre lande. I de digitale pakker er der indregnet omkostning til dekoder. Der udbydes ikke digitale basispakker i Danmark på kabeltv. Alle priser er beregnet ud fra en abonnementsperiode på 3 år. Telia Stofa's produkter indgår ikke i sammenligningen af priser på kabeltv. Dette skyldes, at Telia Stofa ikke har en såkaldt normalpris for deres programpakker. Telia Stofa sælger deres programpakker til fællesantenneanlæg, og priserne afhænger således bl.a. af antallet af tilsluttede husstande.*

*Kilde: Pricerunner, indsamlet uge 38-40, 2001.*

Kun på et område, nemlig store analoge pakker, er priserne i Danmark lave. Her er Danmark således 25 pct. billigere end de andre lande. Da hovedparten af kabeltv-kunderne køber den store analoge pakke, vejer dette dog tungt i det samlede billede, hvorfor de danske forbrugere næppe under ét betaler mere end i de andre lande.

For store pakker på satellittv er Danmark 21 pct. billigere end de andre lande, mens prisen på basispakkerne næsten ligger på samme niveau, jf. tabel 5.5.

Tabel 5.5: Kr. pr. mdr. på pakker på satellittv i DK og andre lande (S, NO, UK og NL), ekskl. moms

Land	Abonnement	Billigste mulighed incl. parabol og dekoder
<b>Digitale basispakker</b>		
Danmark	33	111
Andre lande	35	107
<b>Store digitale pakker</b>		
Danmark	173	200
Andre lande	186	252

Anm.: I priserne er der indregnet omkostninger til udstyr. Da alle satellittv-udbydere kun udbyder digitale pakker til nye kunder, er prisen på analoge pakker ikke med i sammenligningen. Alle priser er beregnet ud fra en abonnementsperiode på 3 år.

Kilde: Pricerunner, indsamlet uge 38-40, 2001.

## Generelle tendenser på kabel- og satellittv-området

Både kabel- og satellittv-markedet er præget af få store aktører. På kabeltv-markedet har TDC Kabel TV en dominerende stilling. Konkurrencepresset fra Telia Stofa og de fritstående net er ikke overvældende.

På satellittv-markedet er der to udbydere, nemlig Viasat og Canal Digital, hvor Viasat har en dominerende stilling. Der er konkurrence på DTH-markedet, men markedet er også præget af problemer, fordi der bliver anvendt forskellige standarder til udstyr, jf. afsnit 5.6.

Endvidere er kabel- og satellittv-området præget af vertikal integration mellem broadcastere og udbydere, mellem ejere af satellitkapacitet og udbydere samt mellem udbydere på kabel- og satellittv-området og udbydere på telemarkedet.

Viasat's moderselskab – MTG – ejer udover Viasat også flere tv-kanaler fx TV3 og TV1000. Der er således en vertikal integration mellem to niveauer i værdikæden, mellem produktion af indhold og distribution. Telenor-koncernen, som ejer Canal Digital, udlejer også satellitkapacitet og markedsfører tv-kanaler til antenneforeninger via selskabet Telenor Vision. Her er integrationen således mellem to niveauer i distributionen. Den vertikale integration giver Viasat og Canal Digital en styrke, som kan udnyttes i konkurrencen på DTH-markedet og i forhandlingerne med broadcasterne.

Både TDC Kabel TV og Telia Stofa er koncernforbundne med selskaber, som udbyder tjenester på telemarkedet. TDC Kabel TV er således søsterselskab til TDC Tele Danmark, TDC Mobile International og TDC Internet, som alle

udbyder forskellige tjenester på telemarkedet. Telia Stofa er 100 pct. ejet af Telia A/S, som er etableret på mobil- og fastnet-markedet. Den vertikale integration kan give forskellige fordele, men kan også hæmme udbudet af højhastighedsforbindelser via kabeltv-net, idet TDC Kabel TV og Telia Stofa skal konkurrere med selskaber internt i deres koncern. Samme forhold vil gøre sig gældende, når telefoni via kabeltv-nettet bliver en realitet.

## 5.4 LOVE OG REGLER PÅ KABEL- OG SATELLITTV-OMRÅDET

---

### Public service-virksomhed og must-carry forpligtelse

Public service-virksomhed er reguleret i radio- og fjernsynslovens kap. 3.<sup>16</sup> Public service-virksomhed skal sikre den danske befolkning et bredt udbud af programmer og tjenester med bl.a. nyheder, undervisning og kunst. Der skal i udbudet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed, og der skal sikres en saglig og upartisk oplysning, beregnet til både det smalle og brede publikum samt programmer på dansk.<sup>17</sup>

DR og TV2/Danmark udøver public service-virksomhed via deres tv-kanaler DR1, DR2, TV2 og TV2 Zulu. DR's public service-virksomhed bliver finansieret gennem DR's andel af licensafgifterne samt andre indtægter.<sup>18</sup> I 2000 udgjorde licensindtægterne 93 pct. af DR's omsætning.<sup>19</sup> TV2/Danmark's public service-virksomhed bliver finansieret gennem TV2/Danmark's andel af licensafgifterne, reklameindtægter og andre indtægter. I 2000 udgjorde licensindtægterne 27 pct. af TV2/Danmark's omsætning.<sup>20</sup> I alt var der i 2000 3,1 mia. kr. i licensmidler, hvoraf TV2/Danmark modtog 15 pct. og DR resten.<sup>21</sup>

Public service-virksomhed er gjort mere målbar vha. programregnskaber, som viser antallet af tv-sendetimer fordelt på programformål.<sup>22</sup> I en ideel verden kunne udøvelsen af public service-virksomhed derfor godt være knyttet til selve indholdet, fremfor en bestemt institution. En markedsprøvning af udøvelsen af public service-virksomhed kunne derfor skabe konkurrence om at levere det bedste public service-tv og øge udnyttelsen af samfundets licensmidler.

---

16 Jf. lovbekendtgørelse nr. 701.  
 17 Jf. § 6 a, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 701.  
 18 Jf. § 6 a, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 701.  
 19 Kilde: DR's årsregnskab for 2000.  
 20 Kilde: TV2's årsregnskab for 2000.  
 21 Kilde: <http://www.dr.dk/licens/pris.htm>.  
 22 Jf. § 6 b, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 701.

I praksis kan det dog være svært at markedsprøve public service-virksomheden ud fra de brede kriterier. Endvidere har DR og TV2/Danmark lang erfaring med at udøve public service-virksomhed, og selskaberne har succes med tv-kanalerne DR1 og TV2, som er de mest sete tv-kanaler i Danmark. Ved at have to institutioner, som skal levere public service-tv, er der den fordel, at der er en vis konkurrence om at levere det bedste public service-tv.

Radio- og fjernsynsloven regulerer også udnyttelsen af knappe frekvensressourcer gennem must-carry forpligtelsen.<sup>23</sup> Reguleringen skal sikre, at alle seere via kabelanlæg har mulighed for at modtage de radio- og tv-programmer, som kulturpolitisk anses for vigtige.<sup>24</sup> Must-carry forpligtelsen er pålagt ejere af kabeltv-net, men ikke udbydere af satellittv. Reguleringen har baggrund i, at det eneste alternativ til det jordbaserede net tidligere var TDC's hybridnet og de mindre fællesantennenet.

Med udbredelsen af satellittv, hvor nogle forbrugere vælger at se satellittv i stedet for kabeltv, bør alle satellittv-seere også have mulighed for at modtage must-carry kanalerne via satellit. Satellittv-udbydere har måtte anvende store ressourcer på at få kanalerne DR1, DR2 og TV2 Zulu i deres programflade, mens kabeltv-udbydere er sikret kanalerne.<sup>25</sup> Der bør være lige vilkår for kabel- og satellittv-udbydere. Dette vil give forbrugere og udbydere mulighed for at vælge de mest optimale løsninger for distribution og modtagelse af tv.

For at gøre vilkårene for kabel- og satellittv lige bør must-carry forpligtelsen være uafhængig af infrastrukturen. Løsningen kunne være en must-carry forpligtelse på satellittv for alle must-carry kanalerne på kabeltv, så der bliver stillet krav om, at udbydere af satellittv også skal tilbyde must-carry kanalerne (og at broadcasterne skal stille programmerne til rådighed). Indførelsen af en must-carry forpligtelse på satellittv vil kræve en ændring af radio- og fjernsynsloven. En sådan bestemmelse vil især få betydning for TV2/Danmark, som ikke vil sende TV2 via satellit. Hvis kabel- og satellittv skal ligestilles, bør en must-carry forpligtelse på satellittv være betinget af, at satellittv-udbydere bærer omkostningerne herfor.

23 Jf. § 4 i lovbekendtgørelse nr. 701.

24 Forsknings- og Kulturministeriet, *Konvergens i netværkssamfundet*, 2001.

25 *Motsat føler kabeltv-udbydere sig i praksis nødsaget til at udbyde tv-kanalen DK4, selv om der ikke er tale om en must-carry kanal. Dette skyldes, at det fremgår af bemærkningerne til loven, at det forventes, at brede folkeoplysende programmer fx DK4 fortsat vil indgå i programudbudet efter brugerafstemningerne er nedlagt, jf. Forslag til ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (Programfordeling i fællesantenneanlæg), lovforslag nr. 230, FT 2000/01, tillæg A, sp. 7229. DK4 koster ifølge listepriiserne 5,80 kr. pr. husstand pr. mdr., hvilket skal holdes op mod, at DK4 ikke er en af de mest sete tv-kanaler.*

## Betaling af Copy-Dan og Koda

Ejere af fællesantenneanlæg skal betale vederlag for viderespredning af radio- og tv-programmer via fællesantenneanlæg. Lovgrundlaget for at kræve vederlag for viderespredning af radio- og tv-programmer findes i ophavsretslovens § 35. Betaling af Copy-Dan- og Koda-afgifterne sikrer betaling for udnyttelse af ophavsrettigheder til indholdet i radio- og tv-kanaler. De mest udbredte tv-kanaler, som er omfattet af Copy-Dan afgiften, er DR1, DR2, TV2, TV2 Zulu, TVDanmark2, lokale danske tv-stationer samt SVTV1 og SVTV2.<sup>26</sup>

Pligten til at betale Copy-Dan- og Koda-afgifter påhviler ejere af fællesantenneanlæg, som viderespreder radio- og tv-kanaler fx TDC Kabel TV og Telia Stofa. Samme pligt er ikke pålagt spredning af radio- og tv-kanaler til enkelt-parabolmodtagelse, fordi der ikke er tale om en viderespredning. Viasat og Canal Digital er således ikke pålagt samme betaling som TDC Kabel TV og Telia Stofa.

I gennemsnit ser en husstand 14 Copy-Dan pligtige tv-kanaler, hvilket svarer til en omkostning på 12,50 kr. pr. mdr. pr. husstand eller 0,89 kr. pr. mdr. pr. tv-kanal pr. husstand, som ejeren af fællesantenneanlægget skal betale.<sup>27</sup>

Satellittv-udbydere betaler ikke Copy-Dan- og Koda-afgifter. Hvis Viasat og Canal Digital var pålagt disse afgifter, skulle de betale ca. 8 kr. pr. mdr. pr. husstand for basispakken. Dette vil fjerne en del af den prisforskel, der fremgår af tabel 5.2 foran. Kravet om betaling til Copy-Dan og Koda har således en generel konkurrenceforvridende effekt mellem kabel- og satellittv, men er indført for at sikre betaling til rettighedshavere for udnyttelse af ophavsrettigheder.

I Danmark har Copy-Dan lavet en undtagelse til betalingen af Copy-Dan- og Koda-afgifter ved viderespredning i kabelanlæg, hvis anlægget kun viderespreder DR1 og TV2.<sup>28</sup> Denne undtagelse ligner lidt de regler, som er indført i nogle Bernerkonventionslande fx UK. I disse lande har man gennemført bestemmelser, som undtager samtidig kabelspredning af nationale programmer fra ophavsmændenes rettigheder både i forhold til nationale og udenlandske ophavsmænd.

26 *Der er tale om to forskellige vederlag: Copy-Dan- og Koda-afgifter, som er opdelt på henholdsvis en kategori A og kategori B. Under kategori A falder de kanaler, hvor radio- og tv-kanaler ikke på forhånd generelt har erhvervet rettigheder til kabelviderspredning i Danmark. Der er således tale om kanaler, hvor der er behov for særskilt klarering af rettigheder – ud over Koda-rettigheder. Under kategori B falder alle kabelviderspredte radio- og tv-kanaler i Danmark, som ikke falder ind under kategori A. Administration af vederlagene bliver varetaget af Copy-Dan, som opkræver vederlag hos kabelanlæggene. Copy-Dan opkræver også Koda-afgifterne på vegne af Koda.*

27 *De gældende Copy-Dan- og Koda afgifter kan ses af Copy-Dan's hjemmeside: <http://www.copydan.dk>.*

28 *Copy-Dan, Vi har sat nogle vilkår på programmet – vejledning til oplysningskort samt vilkår for 2002, 2002.*

Samme bestemmelse er ikke indført i Danmark, fordi man i Danmark fortolker Bernerkonventionen, så undtagelsen kunne gælde nationale programmer, men alene i forhold til nationale ophavsmænd og ikke i forhold til udenlandske ophavsmænd.<sup>29</sup> Den danske fortolkning af Bernerkonventionen er urimelig restriktiv, og man kunne med fordel indføre samme undtagelse i Danmark, som fx i UK. Dette vil betyde, at ejere af kabelanlæg ikke skal betale for udsendelse af fx DR1 og TV2. Konkurrencestyrelsen anbefaler derfor, at der bliver foretaget en revision af reglerne for betaling af Copy-Dan- og Koda-afgifter, så kabel- og satellittv bliver stillet lige.

## Tredjepartsadgang og opsætning af parabol

Samtrafiklovgivningen giver i dag mulighed for tredjepartsadgang til kabeltv-net, fx til net hos udbydere, som har en stærk markedsposition. Disse udbydere skal give adgang til nettet på en række vilkår om bl.a. priser. Forudsætningen for tredjepartsadgang er bl.a., at udbyderen har en stærk markedsposition, og at der er ledig kapacitet i nettet. Dermed kan andre udbydere få adgang til nettet og tilføre markedet konkurrence, hvis vilkårene for tredjepartsadgang er opfyldt. Markedet kan således blive tilført konkurrence, såfremt en udbyder ønsker adgang til et af de eksisterende kabeltv-anlæg. Der er på nuværende tidspunkt ingen selskaber, som har indbragt spørgsmålet om tredjepartsadgang til Telestyrelsen.

Konkurrencen mellem kabel- og satellittv er også påvirket af regler for opsætning af paraboler, som bl.a. fremgår af lokalplanerne. Derudover kan ejerforønelser m.v. i deres vedtægter have yderligere krav eller direkte forbud mod at opsætte paraboler. Dette betyder, at der lokalt er begrænsninger på, hvor paraboler må sættes op. Muligheden for konkurrence mellem satellittv og kabeltv er derfor begrænset.<sup>30</sup>

## 5.5 KONVERGENSENS BETYDNING

Konvergens betyder, at grænsen mellem telekommunikation og massekommunikation bliver udvisket. Forskelligt indhold kan sendes i samme net, eller samme indhold kan sendes i forskellige net.

Programmet Big-Brother eller TV2's sending af Tour de France er eksempler på, at samme indhold bliver sendt over forskellige platforme nemlig via internettet og de tre traditionelle former; via kabeltv, satellittv og det jordba-

<sup>29</sup> Bemærkningerne til forslag til lov om ændring af ophavsretsloven, lovforslag nr. 113, FT 1984/85, tillæg A, sp. 2002.

<sup>30</sup> Der henvises endvidere til § 29 i lovbekendtgørelse nr. 347 af 14. maj 2001 om leje, § 36 i lovbekendtgørelse nr. 562 af 19. juni 2001 om leje af almene boliger samt UfR 1997.1087V, UfR 1997.490V og UfR 1999.656V.

serede net. Et eksempel på, at forskellige tjenester kan sendes i samme net, er kabeltv-kunder, som både kan se tv, telefonere og få adgang til Internettet via kabeltv-nettet.

Digitaliseringen og bedre teknikker til at pakke og lagre data<sup>31</sup> er en vigtig del af udviklingen i konvergens, fordi større mængder data kan blive transporteret i de samme net til en billigere pris.<sup>32</sup>

Digitaliseringen betyder større kapacitet og bedre lyd- og billedkvalitet. I dag er næsten hele telesektoren digitaliseret. IT-sektoren har fra starten været digital, mens digitaliseringen af radio- og tv-området er på vej. Fx er TDC Kabel TV's net fuldt digitaliseret. Dette betyder, at kunderne har mulighed for at abonnere på digitale tv-kanaler. Det kræver dog, at kunden køber en dekoder. Men selv om det digitale udbud er tilgængeligt for kunderne, er det i praksis meget få kunder, som benytter sig af det digitale udbud. Under 5 pct. af det samlede antal kabeltv-kunder er digitale – formentlig bl.a. fordi det er dyrt, jf. afsnit 5.3. De fleste kunder vælger således stadigvæk det analoge tv-udbud, hvor kunden kun kan vælge mellem 3 pakker af tv-kanaler. Dette er til forskel fra satellittv-markedet, hvor udbyderne er overgået til kun at markedsføre digitale abonnementer.

I princippet kan konvergens lede til, at alle typer af tjenester kan formidles over alle typer af net. Men nettene er ikke udbygget i så høj grad, at de fuldstændigt er smeltet sammen.<sup>33</sup> Hvert net har sine fordele og ulemper, fordi de er bygget til at kunne bære én bestemt type tjeneste. Kabeltv-nettet er bygget med stor båndbredde mod brugerne, fordi nettet oprindeligt kun skulle bruges til at sende en stor mængde indhold samtidig mod alle brugere. Telenettet er derimod bygget til, at brugerne både skal kunne modtage og afsende informationer, hvilket betyder, at nettet har en returvej. Og da brugerne ikke modtager samme informationer og ikke er på nettet samtidig, har telenettet en mindre båndbredde end kabeltv-nettet.

Der er derfor interessant, hvad det traditionelle kabeltv-net kan påføre telenettet af konkurrence, dvs. telefoni og internetadgang via kabeltv-nettet og omvendt, hvilket vil sige tv via telenettet.<sup>34</sup>

31 *Kompressionsteknikker.*

32 *OECD, Regulation and competition issues in broadcasting in the light of convergence, 1999 og Forsknings- og Kulturministeriet, Rapport om konvergens i netværksamfundet, 2001.*

33 *Forsknings- og Kulturministeriet, Rapport om konvergens i netværksamfundet, 2001 og Kulturministeriet, Alternative distributionsformer for digitalt tv, 2000.*

34 *I dette afsnit bliver konkurrencen mellem kabeltv-nettet og telenettet behandlet, mens konkurrence fra satellittv ikke vil blive beskrevet. Dette skyldes, at udbyderne af satellittv endnu ikke udbyder højhastighedsprodukter. Udbyderne har planer om at udbyde internetadgang, men planerne er endnu ikke konkrete nok til at vurdere konkurrencepåvirkningen til telenettet.*



## Konkurrence fra kabeltv-nettet til telenettet

I dag er der flere hurtige adgangsveje til internettet. En hurtig adgangsvej til internettet er højhastighedsforbindelser, som har en hastighed på 128 kbit/s – 2 Mbit/s. En anden hurtig adgangsvej er bredbåndsforbindelser, som har en hastighed på mere end 2 Mbit/s. Følgende højhastigheds- og bredbåndsforbindelser er relevante for private forbrugere:<sup>35</sup>

- ▲ højhastighedsforbindelser via kabeltv-nettet
- ▲ FWA-adgang via telenettet<sup>36</sup>
- ▲ ADSL-adgang via telenettet
- ▲ ISDN-adgang via telenettet

I dag er der allerede en udvikling i gang med at opgradere kabeltv-nettene, så brugerne både kan se traditionelt tv og bruge nettet til telefoni eller Internet.<sup>37</sup> I alt er der ca. 1,4 mio. husstande, dvs. ca. 60 pct., som er tilsluttet et kabeltv-anlæg<sup>38</sup>.

30 pct. af de tilsluttede husstande til kabeltv-anlæg havde i 2000 adgang til en højhastighedsforbindelse. Men det var kun ca. 7 pct. af disse, som i 2000 havde abonnement på en højhastighedsforbindelse, jf. tabel 5.6.

Tabel 5.6: Potentiale, tilgængelighed og antal kunder for højhastighedsforbindelser i 2000

	Potentialet i mio. <sup>1</sup>	Tilgængeligheden i pct.	Absolutte antal kunder	Kunder i pct. af tilgængeligheden
Kabel	1,4	30	30.874	7,4
ADSL	3,8	70	25.761	1,0
ISDN	3,8	100	369.000	9,7

Note 1: Tilslutningen til kabeltv er opgjort ud fra antal tilsluttede husstande, som er 1,4 mio. ADSL og ISDN er målt i forhold til antallet af teleabonnenter, som er ca. 3,8 mio. i 2000. Kilde: Telestyrelsen, Teleårbog 2000.

Anm.: Adgang via en FWA-forbindelse, som giver mulighed for hastigheder op til 4 Mbit/s, er kun i etableringsfasen. Tal for tilgængeligheden for FWA fremgår derfor ikke af tabellen.

Kilde: Forskningsministeriet, Fra isenkram til indhold – Strategi for hurtigt, billigt og sikkert internet til Danmark, 2001, Kagan World Media 1999, Telestyrelsen, Teleårbog 2000 og Telestyrelsen, Teleårbog 1. halvår 2001.

35 Telestyrelsen, Udviklingstendenser inden for højhastigheds- og bredbåndsforbindelser i Danmark, bilag 1, 2001.

36 FWA er en trådløs forbindelse ligesom en parabol er det. FWA bliver anvendt på det sidste stykke ud til abonnenten fra telefoncentralen og ud til forbrugers hjem. FWA er således et alternativ til den rå kobber, som ejes af TDC.

37 Forskningsministeriet, Fra isenkram til indhold – Strategi for hurtigt, billigt og sikkert internet til Danmark, 2001.

38 Kabeltv-net/fællesantennenet. Nettet dækker både net ejet af TDC Kabel TV, Telia Stofa samt fritstående net.

Tilsvarende for ADSL var det kun ca. 1 pct. af de kunder, der havde mulighed for at få en højhastighedsforbindelse, som også havde abonnement på en forbindelse. Da ISDN-forbindelser er omfattet af forsyningspligten, er ISDN tilgængelig for alle i landet. Det forventes, at tilgængeligheden for højhastighedsforbindelser i 2002 vil være 70 pct. på kabeltv-nettet, mens den vil være 95 pct. for ADSL.<sup>39</sup> Antallet af abonnenter på ADSL og højhastighedsforbindelse via kabelnettet er vokset i første halvår af 2001, men det er stadigvæk en lille andel, der har benyttet sig af muligheden.

Markedet for hurtige internetforbindelser udvikler sig hele tiden. TDC havde ultimo 2000 en markedsandel på 37 pct. af ADSL-forbindelserne, mens denne andel i første halvdel af 2002 er vokset til ca. 73 pct. Priserne på markedet svinger meget. Fx har både TDC og Cybercity meldt ud, at de vil sætte priserne på de mindste ADSL-forbindelser op.<sup>40</sup> Dette er sket efter, at Sonofon har stoppet planen om at udbyde FWA til forbrugere. FWA kunne ellers skabe større konkurrence på bredbåndsforbindelser og være med til at fjerne flaskehalsen på det rå kobber, dvs. skabe konkurrence på den sidste stykke vej til abonnenterne på TDC's fastnet. Andre udbydere som fx Cybercity konkurrerer også med TDC på internetforbindelser via telenettet, men disse udbydere køber alle deres adgang hos TDC, og er derfor afhængige af TDC i konkurrencen.

TDC Kabel TV's priser viser, at kabeltv-nettet kan påføre telenettet konkurrence på højhastigheds- og bredbåndsforbindelser, jf. tabel 5.7.

Tabel 5.7: Pris pr. mdr. for ubegrænset internetadgang

Udbyder	256/128 kbit/s	512/128 kbit/s	1024/256 kbit/s	2048/512 kbit/s
<b>ADSL-telenettet</b>				
TDC Netexpres	335	435	535	835
Tiscali	295	395	545	-
Cybercity	345	495	595	895
<b>Via kabeltv-nettet</b>				
TDC Kabel TV	199 <sup>1</sup>	349	549	799

Note 1: Uplinket er her 64 kbit/s.

Anm.: Priserne er uden engangsudgifter fx installationsomkostninger og oprettelsesgebyr. Mht. de angivne hastigheder betyder fx 256/128 kbit/s, at der en hastighed downlink (fx hvis man henter data fra internettet) på 256 kbit/s, mens der er en uplink på 128 kbit/s (fx hvis man sender en e-mail).

Kilde: Udbydernes hjemmesider, 5. februar 2002.

39 Forskningsministeriet, *Fra isenkram til indhold – Strategi for hurtigt, billigt og sikkert internet til Danmark, 2001.*  
40 Udmeldingerne kom i oktober og november måned 2001.

Telia Stofa tilbyder også højhastighedsforbindelser via deres kabeltv-net. Prisen afhænger af forbruget, men koster for en almindelig forbruger maksimalt 300 kr. pr. mdr.<sup>41</sup>

Muligheden for telefoni via kabeltv-nettet er endnu begrænset. Både Telia Stofa og TDC Kabel TV har haft planer om at tilbyde telefoni i 2002, men har nu opgivet disse planer, fordi selskaberne mener, at det vil blive for dyrt.

Potentialet for konkurrence fra kabeltv-nettet til telenettet er således til stede i dag på højhastighedsforbindelser. Men presset på TDC Tele Danmark er begrænset til Telia Stofa og små private bredbåndsnet. Som markedet for højhastighedsforbindelser er i dag, dominerer koncernen TDC både adgang via telenettet og kabeltv-nettet. Hvis telefoni via kabeltv-nettet bliver en realitet i fremtiden, vil TDC også være dominerende med dette produkt på både telenettet og kabeltv-nettet.

Konkurrencen til telenettet vil komme før eller siden, men tidspunktet afhænger af, hvornår TDC Kabel TV vælger at opgradere hele sit net til bredbånd og telefoni. Telia Stofa og de brugerejede anlæg kan ikke alene påføre telenettet en mærkbar konkurrence. Hvis TDC Kabel TV kunne agere uden hensyn til TDC Tele Danmark, ville telenettet blive påført mærkbar konkurrence inden for 1-2 år. Uden en sådan uafhængighed er tidshorizonten klart længere.

## Konkurrence fra telenettet til kabeltv-nettet

Spørgsmålet om, hvornår og hvad det traditionelle telenet kan påføre kabeltv-nettet af konkurrence, afhænger af flere forhold.

På den tekniske side har forhold som fx skærmstørrelse, billedindhold samt pakning og lagring af data betydning for udviklingen. Ud over den tekniske udvikling vil konkurrencen fra telenettet til kabeltv-nettet også afhænge af brugernes kvalitetskrav og deres tv-forbrug, som ventes at blive mere individualiseret i fremtiden.<sup>42</sup>

Med et mere individuelt tv-forbrug vil alle ikke se det samme tv i samme grad som i dag. Og hvis de ser det samme tv, sker det ikke på samme tid. Da broadcast har lave eller ingen marginalomkostninger, er broadcast velegnet til at

---

41 Der henvises til Telia Stofa's hjemmeside, hvor det fremgår, at prisen starter ved 50 kr./mdr. For det beløb får man op til ca. 6 timers brug af internettet. Bruges internettet mere end det, skal kunden betale 1 kr. pr. MB, indtil kunden når et forbrug på 5000 MB, som koster 300 kr. pr. mdr. Ifølge Telia Stofa vil 95 pct. af deres kunder aldrig nå et forbrug på mere end 5000 MB.

42 Kulturministeriet, *Alternative distributionsformer for digitalt tv, 2000.*

distribuerede indhold, der kræver meget båndbredde og ses af et stort antal mennesker. Derimod vil såkaldt streaming video<sup>43</sup> især være egnet til det smalle programindhold.<sup>44</sup>

Fremtidens tv vil derfor sandsynligvis blive formidlet ved den almindelige distribution af tv – broadcast – og ved streaming video samt ved automatisk lagring af tv-programmer på en dekoders harddisk. Streaming video betyder, at en film eller et tv-program bliver sendt „live“ fra en server. I stedet for at brugeren skal downloade en film, inden den kan ses, kan filmen streames, så den bliver sendt i et langt ubrudt signal, mens den bliver set. Ser brugeren fx et tv-program på 30 min vil brugeren være opkoblet på nettet i 30 min.<sup>45</sup>

I dag kræver det en kapacitet på 5 Mbit/s at distribuere én digital tv-kanal på tilsvarende måde, som hvis kanalen blev distribueret gennem kabeltv-nettet, dvs. at tv-kanalen ses, mens den bliver sendt.<sup>46</sup> Streamet video kan ses på mindre bredbåndsforbindelser alt afhængig af krav til kvalitet. Fx er det muligt at se streamet video i VHS-kvalitet<sup>47</sup> på fuldskærm på en forbindelse på 1-2 Mbit/s.<sup>48</sup> Mens streamet video i DVD-kvalitet<sup>49</sup> på fuld skærm vil kræve 2-5 Mbit/s afhængig af, om indholdet vises på en del af skærmen eller på fuld skærm.<sup>50</sup>

I USA tilbyder selskabet Entertainer en såkaldt Video On Demand tjeneste, som fungerer som streaming af film og musikvideoer. De amerikanske forbrugere kan ved at tilmelde sig denne tjeneste se en film på samme måde som en videofilm, dvs., at de kan se filmen flere gange og spole frem og tilbage i filmen inden for et døgn. Tjenesten bliver udbudt via ADSL-forbindelser i telenettet eller via digitale kabeltv-net. I USA er der altså i dag konvergens mellem tele- og kabeltv-nettet, så også telenettet påfører kabeltv-nettet konkurrence på tv-tjenester. En lignende tjeneste forventes ikke på nuværende tidspunkt i Europa, fordi tjenesten vil belaste nettene for meget, idet den kræver, at brugeren har en 4 Mbit/s-forbindelse.<sup>51</sup>

43 *Streamet video er en sekvens af „bevægelige billeder“, „som sendes i en komprimeret kontinuert strøm over internettet, og vises når de ankommer“* Kilde: Forsknings- og Kulturministeriet, Rapport om konvergens i netværks-samfundet, kap. 8, s. 193, 2001.

44 *Forsknings- og Kulturministeriet, Rapport om konvergens i netværksamfundet, kap. 8, 2001.*

45 *For at bruge streaming video skal brugeren have et PC-program kaldet en player. Playeren pakker programmet ud og sender lyd og billede videre til skærm og højttalere, jf. Rapport om konvergens i netværksamfundet, kap. 8, 2001.*

46 *Kulturministeriet, Alternative distributionsformer for digitalt tv, 2000.*

47 *VHS-kvalitet svarer til den billedkvalitet, som opnås ved brug af en hjemmevideo. Denne lyd- og billedkvalitet er væsentlig dårligere end et direkte tv-signal.*

48 *Har brugeren i stedet en mindre forbindelse på 512 kbit/s, vil indholdet kun kunne ses på en del af skærmen. Ved en større forbindelse på ca. 4 Mbit/s vil det være muligt, at downloade en film i VHS-kvalitet på ca. halvdelen af den tid filmen varer. Brugeren vil da kun være opkoblet på internettet i den tid, det tager at downloade filmen. Derefter kan brugeren se filmen, når han ønsker det. Ved større forbindelser vil filmen kunne downloades endnu hurtigere.*

49 *Ved DVD-kvalitet er billedkvaliteten den samme som ved et direkte tv-signal, mens lyd-kvaliteten er bedre.*

50 *Forsknings- og Kulturministeriet, Rapport om konvergens i netværksamfundet, kap. 8, 2001.*

51 *Computerworld, Amerikanerne får video-on-demand, 22. oktober 2001.*

Det kan samlet ikke forventes, at telenettet vil påføre kabeltv-nettet mærkbar konkurrence inden for de næste 5 år – men på 10 års sigt vil dette være muligt.

## 5.6 ANBEFALINGER TIL MERE KONKURRENCE

### Fælles standarder til dekodere

På satellittv-markedet har der gennem længere tid været problemer, fordi Viasat og Canal Digital anvender hver deres tekniske løsninger til distribution af tv-signalet. Selskaberne anvender forskellige standarder til kodning af tv-signaler og til deres interaktive tjenester. Dette har betydet, at kunder tidligere ikke kunne skifte udbyder uden også at skifte dekoder. Kunder, som ønskede at være abonnent hos begge udbydere, var nødt til at anskaffe sig to dekodere.

Til kodning af tv-signalerne anvender Viasat kodningssystemet Viaccess, og Canal Digital anvender Conax. Disse kodningssystemer er indbygget i de dekodere, som selskaberne anbefaler til deres kunder. Problemet med forskellige kodningssystemer kan løses, hvis kunden anvender et CA-modul. En forbruger, som fx er kunde hos Canal Digital og anvender en åben dekoder, hvor kodningssystemet Conax er indbygget, kan ved at anvende det rette CA-modul sammen med et parabolkort fra Viasat se Viasat's pakker med tv-kanaler. Det samme er muligt, hvis kunden anvender en åben DVB-dekoder, hvor der ikke er indbygget noget kodningssystem i dekoderen.

Det er derfor vigtigt, at dekoderen er åben, og at de to udbydere udleverer parabolkort til alle kunder uanset valg af dekoder og CA-modul.

Viasat og Canal Digital anvender også forskellige styresystemer<sup>52</sup>. Viasat anvender styresystemet Open TV og Canal Digital anvender Media Highway. Styresystemet har betydning for, om kunden kan anvende de interaktive tjenester fx den elektroniske programguide. De forskellige styresystemer betyder, at en kunde hos fx Viasat er nødt til at anvende en dekoder med styresystemet Open TV for at være sikker på at kunne anvende Viasat's interaktive tv-tjenester. Styresystemet har alene betydning for kundernes mulighed for at anvende de interaktive tv-tjenester og ikke for deres mulighed for at kunne se de udbudte tv-kanaler. Problemet med forskellige styresystemer kan kun løses, hvis udbyderne vælger at anvende en åben fælles standard, jf. boks 5.1.

For at løse problemerne på markedet med forskellige styresystemer er selskaberne indgået i et nordisk samarbejde i organisationen NorDig. NorDig består af alle de nordiske public service-stationer som DR, TV2/Danmark, SVTV og NRK samt udbydere som TDC Kabel TV, Telia Stofa, Canal Digital og Viasat.

52 Et styresystem i en dekoder kan sammenlignes med et styresystem til en PC, fx Windows eller Linux.

Formålet med NorDig er at udarbejde fælles retningslinjer for distribution af digitalt tv i Norden og lave fælles åbne standarder. Medlemmerne af NorDig har forpligtiget sig til at udlevere parabolkort til alle dekodere og CA-moduler<sup>53</sup> og kun markedsføre åbne dekodere efter den fælles standard MHP, jf. boks 5.1.

## Boks 5.1: Forpligtigelser i NorDig samarbejdet

Medlemmerne af NorDig har forpligtet sig til følgende:

- ▲ 1. april 2001: Udlevering af parabolkort og CA-moduler til alle dekodere.
- ▲ 1. oktober 2001: Kun markedsføring af åbne dekodere, dvs. dekodere med flere kortindgange (med et Common Interface).
- ▲ 1. oktober 2002: Kun markedsføring af dekodere, som kan fungere sammen med MHP-tjenester. (Multimedia Home Platform).
- ▲ 1. oktober 2002: Alle nye tjenester skal være tilgængelige i MHP-standarden, men tjenester i Media Highway og Open TV er stadig mulige.
- ▲ 1. april 2005: Alle tjenester i Media Highway og Open TV skal også være tilgængelige i MHP.

Markedet har med det fælles samarbejde i NorDig således lavet en selvregulering. Dekodere, som kan opgraderes til MHP-standarden, vil blive markedsført senest 1. oktober 2002, mens en egentlig MHP-dekoder vil være på gaden senest 2005. I betragtning af, at MHP-standarden i dag stort set ligger fast, burde det være muligt at markedsføre MHP-dekoderen på et tidligere tidspunkt.

Aftalen i NorDig vil fremme konkurrencen på markedet, hvis parterne overholder aftalen. Dette gør alle parter imidlertid ikke i praksis. Parterne har forpligtet sig til at udlevere parabolkort til alle dekodere og CA-moduler inden den 1. april 2001. Dette overholder Viasat ikke i praksis, og Konkurrencestyrelsen undersøger derfor mulighederne for at skride ind.

MHP-dekoderen vil skabe mere konkurrence om tv-indholdet, dvs. de interaktive tjenester, fordi indholdet vil bygge på den samme standard. Men MHP-dekoderen vil kun skabe mere konkurrence mellem de forskellige distributionsformer, hvis dekodeproducenterne laver dekode, så den kan anvendes til flere distributionsformer. Dette er ikke et krav fra NorDig, fordi medlemmerne ikke kunne blive enige herom. En MHP-dekoder, der kan bruges til fx både kabel- og satellittv, vil fremme konkurrencen om tv-indholdet, fordi

dekoderen ikke længere vil være en barriere for forbrugeren. Dermed er forbrugeren sikret mod at blive bundet til en distributionsform. Konkurrencestyrelsen anbefaler derfor, at dekoderproducenterne udbyder en MHP-dekoder, som kan anvendes til flere distributionsformer fx til kabel- og satellittv. Dette vil fremme konkurrencen mellem distributionsformerne, idet forbrugeren ikke er bundet til en distributionsform fx kabeltv.

## Det digitale jordbaserede net

Der blev under den tidligere regering taget politisk beslutning om at etablere et digitalt jordbaseret net. Efter regeringsskiftet overvejes det på ny, om det digitale jordbaserede net skal etableres og i givet fald hvordan.

Formålet med at etablere et jordbaseret digitalt net var at sikre, at alle danske husstande nemt og billigt kunne få adgang til digitalt tv og nye digitale tjenester, herunder DR's og TV2's programmer og tv-tjenester.<sup>54</sup>

Det digitale net ville bestå af 4 såkaldte multipleks, som hver kunne indeholde 4-5 tv-kanaler. Det ene multipleks var tildelt DR og TV2/Danmark til at sende tv-kanalerne DR1, DR2, TV2 og TV2 Zulu. De tre andre multipleks skulle tildeles kommercielle tv-kanaler eller operatører.<sup>55</sup>

Fordelen ved et digitalt net er, at brugerne får en bedre lyd- og billedkvalitet og flere tv-kanaler at vælge i mellem. Derudover kan brugerne få adgang til interaktive tv-tjenester såsom fx en elektronisk programguide. Kapaciteten i et digitalt net vil dog være væsentlig begrænset i forhold til kabel- og satellittv. Det digitale net vil kunne sende 16-20 tv-kanaler, mens der på kabel- eller satellittv kan blive udbudt mere end hundrede tv-kanaler.

Om et digitale net vil kunne påføre kabel- og satellittv konkurrence, vil bl.a. afhænge af, den pris operatøren skal betale for at benytte det fysiske net<sup>56</sup>, hvilke tv-kanaler som bliver udbudt af operatøren og prisen herfor. Den begrænsede kapacitet i et digitalt net er en væsentlig svaghed. Nettet vil ikke kunne påføre kabel- og satellittv konkurrence på store pakker med tv-kanaler, bredbånd og meget kapacitetskrævende interaktive tv-tjenester fx Pay Per View. Men nettet vil kunne øge konkurrencen på enkeltvalg af tv-kanaler og evt. små

54 *Tillægsaftalen af 10. november 2000 til Mediaaftalen 2001-2004.*

55 *Det fremgik allerede af mediaaftalen fra 1996, at DR og TV2/Danmark hver ville få to digitale tv-kanaler, så de både kunne udsende et nyt program og parallelsende det nuværende program i den nye teknik. Videre fremgik det, at yderligere digitale kanaler ville blive tildelt andre end DR og TV2/Danmark.*

56 *Det fysiske net, dvs. master og antenner, som i dag er ejet af DR og TV2/Danmark i det fællesjede selskab Broadcast Service Danmark A/S.*

pakker med tv-kanaler. Dette gælder især konkurrencen til kabeltv, fordi prisen på basis- og mellempakken i Danmark generelt ligger højere end prisen på satellittv, jf. afsnit 5.3.

Om der er en business case for en kommerciel operatør, dvs. om operatøren kan tiltrække de kunder, som nu findes på det analoge jordbaserede net samt kunder fra konkurrerende udbydere af kabel- og satellittv, vil bl.a. afhænge af prisen for de dekodere, som forbrugerne skal anskaffe for at modtage tv fra det digitale net. Med det begrænsede udvalg af tv-kanaler og interaktive tv-tjenester på det digitale net er det usikkert, om operatøren kan opnå et tilstrækkeligt kundegrundlag, og om etableringen af et digitalt jordbaseret net er samfundsøkonomisk fordelagtig. Dette skal ses i lyset af, at de fleste husstande i Danmark har mulighed for kabel- eller satellittv, og at digitaliseringen vil skabe betydelig ekstra kapacitet på begge disse infrastrukturer.

Spørgsmålet om hvordan nettet, hvis det etableres, vil blive drevet, og frekvenserne bliver udbudt, er der ikke taget stilling til endnu. Fx kan sendekapaciteten deles op og blive tildelt enkelte broadcastere, eller man kan vælge at udbyde hele kapaciteten til en eller flere konkurrerende operatører. Det er i den forbindelse vigtigt at sikre, at der bliver reel konkurrence mellem det digitale net og kabel- og satellittv.

For at skabe reel konkurrence med kabel- og satellittv bør driften af et eventuelt digitalt net ske på markedsvilkår. Endvidere bør der kun blive udbudt én operatør-funktion og ikke flere konkurrerende operatør-funktioner, så operatøren får adgang til et kundegrundlag af en vis størrelse og dermed en rimelig forhandlingsposition over for broadcasterne.

Udbudet af operatør-funktionen kan ske enten ved en „skønhedskonkurrence“ (et udbud) eller en auktion. Skønhedskonkurrencer er traditionelt blevet anvendt som metode til fordeling af frekvenser til radio- og tv-formål samt telekommunikationsformål, mens en auktion blev anvendt ved udbud af UMTS-frekvenser.

Radio- og tv-området er kendetegnet ved en hastig udvikling, og der er således også usikkerhed om, hvilke interaktive tv-tjenester, det bliver muligt at udbyde, og som bliver attraktive for forbrugerne. Det er derfor vigtigt, at operatøren frit løbende kan samle et konkurrencedygtigt udbud af tv-kanaler og -tjenester og har frihed til at ændre dette i takt med markedsudviklingen.

Den bedste måde at vælge en sådan operatør på er en auktion, jf. kap. 8. En auktion vil medføre, at operatør-funktionen bliver solgt til markedspris til den aktør, som vil udfylde funktionen bedst. Dermed sikres den bedste ressourceallokering. For at sikre at en eksisterende kapitalstærk kabel- eller satellittv-



udbyder ikke via operatør-funktionen begrænser konkurrencen til kabel- og satellittv, kunne der med fordel stilles krav til, hvilke aktører som kan byde på auktionen, fx så dominerende aktører på kabel- og satellittv-markederne ikke må byde. Afholdelse af en auktion vil endvidere vise, om der overhovedet er en business case for en kommerciel operatør i at drive det digitale jordbaserede net.

## Forbrugerens frie valg af tv-kanaler

I dag pakker alle udbydere deres tv-kanaler i pakker. Kun meget få tv-kanaler kan købes enkeltvis. Fælles for tv-udbudet er, at udbydernes basispakker indeholder de danske tv-kanaler, dvs. de must-carry kanaler, det er muligt for udbyderne at distribuere. De store analoge pakker indeholder op til 30 tv-kanaler. De tv-kanaler, der indgår, er både populære tv-kanaler og mindre populære tv-kanaler. Ved at tv-kanalerne ligger i samme pakke, overlever de mindre populære tv-kanaler på, at forbrugeren er nødt til at købe hele pakken for at få adgang til de populære tv-kanaler.

Forbrugeren er således tvunget til at vælge mellem pakker, selv om forbrugeren måske kun ønsker enkelte af de tv-kanaler, der indgår i en pakke. Hvis forbrugeren fx ønsker must-carry kanalerne samt 3-4 udenlandske tv-kanaler, er forbrugeren nødt til at betale for en stor pakke med op til 30 tv-kanaler.

Konkurrencestyrelsen har modtaget flere henvendelser fra forbrugere, som ikke kan forstå, at de skal betale for en stor pakke, når de kun ønsker at se ganske få af de tv-kanaler, som indgår i pakken. Endvidere viser danskernes tv-forbrug, at hovedparten af tv-seeningen bliver brugt på de danske tv-kanaler.<sup>57</sup> Forbrugsmønsteret tyder på, at der kun er efterspørgsel efter at kunne se en basispakke samt nogle få udenlandske tv-kanaler. Dette er i dag ikke afspejlet i den måde, udbyderne pakker tv-kanalerne på.

Med digitaliseringen af tv-signalet er det i dag muligt for udbyderne at skabe et langt større differentieret udbud af tv-kanaler i form af enkeltvalg af tv-kanaler.

Enkeltvalg af tv-kanaler er således i dag teknisk muligt og i forbrugernes interesse. Enkeltvalg vil give større valgfrihed for forbrugerne. Forbrugerne vil kunne vælge lige netop de kanaler, som de ønsker at se og kun betale for disse. Enkeltvalg vil skabe større gennemsigtighed i markedet, fordi forbrugernes reelle efterspørgsel og betalingsvilje for de enkelte tv-kanaler vil være synlig. Dette vil medføre øget konkurrence mellem tv-kanalerne, og de samlede omkostninger for forbrugerne til tv vil falde.

---

<sup>57</sup> Der henvises til en baggrundsrapport, som indeholder en tabel over danskernes tv-forbrug. Rapporten kan ses på: [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

Hvis udbyderne vælger at udbyde tv-kanalerne enkeltvis, vil forbrugernes efterspørgsel efter den enkelte tv-kanal falde. Dette skyldes, at der ikke længere bliver skabt en kunstig efterspørgsel efter tv-kanalen som følge af, at tv-kanalen er placeret i en pakke. Enkeltvalget vil betyde, at forbrugerne kun køber de tv-kanaler, som de ønsker at se. For de populære tv-kanaler vil efterspørgslen kun falde lidt, mens efterspørgslen efter de mindre populære tv-kanaler vil falde relativt mere.

I dag betaler udbyderne en pris pr. husstand til broadcasteren for den enkelte tv-kanal. Når prisen under et frit system skal genforhandles, vil broadcasteren formentlig ønske at øge prisen pr. husstand, så det samlede beløb, som udbyderne skal betale for tv-kanalen, ikke ændrer sig. Den forhøjede pris pr. husstand vil broadcasteren også søge at opretholde, hvis den faldende efterspørgsel efter tv-kanalen medfører faldende reklameindtægter. Modsat vil udbyderen ønske at betale et uændret beløb pr. husstand og dermed et samlet beløb, der er mindre, fordi efterspørgslen efter tv-kanalen er faldet. Hvordan det samlede beløb og prisen pr. husstand for tv-kanalen vil ændre sig, afhænger af styrkeforholdet mellem de to parter, dvs. forholdet mellem tv-kanalens popularitet og udbyderens kundegrundlag.

TDC Kabel TV og antenneforeningerne står bedre i forhandlingerne med broadcasterne, efter at brugerafstemningerne er faldet bort. Som eksempel kan nævnes, at TDC Kabel TV under forhandlingerne med broadcasterne i slutningen af 2001 ikke ville godtage Eurosports priskrav og derfor truede Eurosport med, at tv-kanalen ikke ville komme med i TDC Kabel TV's analoge udbud. TDC Kabel TV valgte at sende Viasat Sport, men har efter lange forhandlinger nået til enighed med Eurosport, som vil indgå i TDC Kabel TV's analoge udbud. Dette betyder, at den franske tv-kanal TV5 kun tilbydes på Sjælland i det analoge udbud, men placeres i det digitale udbud, som dækker hele landet. Tv-kanalen CNBC valgte TDC Kabel TV helt at udelukke fra deres udbud, fordi der ikke var seere nok.

De mindre populære tv-kanalers forhandlingsstyrke vil mindskes som følge af den faldende efterspørgsel, og de vil ikke kunne opretholde en lige så stor samlet betaling for tv-kanalen som tidligere. De populære tv-kanaler vil derimod have stor styrke ved prisforhandlingerne som følge af deres store seertal. Et eksempel på en populær tv-kanal er TV3, som er den tredje mest sete tv-kanal i Danmark. Prisen for TV3 vil derfor med stor sandsynlighed kun falde lidt eller slet ikke, selv om kanalen blev solgt alene og ikke i en pakke.

Det beløb, som udbyderen samlet skal betale for hele sit tv-udbud, må således antages at falde, fordi det samlede beløb for mindre populære tv-kanaler, som udbyderen skal betale broadcasteren, vil blive mindre.

Den pris, som forbrugeren skal betale for den enkelte tv-kanal, kan stige som følge af enkeltvalget, men forbrugeren kommer kun til at betale for de ønskede tv-kanaler. Da hovedparten af forbrugerne ikke ønsker at se alle de tv-kanaler, som de får i pakkerne, vil forbrugernes samlede betaling for tv falde, fordi de ved det frie valg kun betaler for de kanaler, som de ser.

I praksis er det almindeligt, at broadcasterne kræver, at deres tv-kanaler skal ligge i en bestemt pakke. Broadcasterne har som regel en bestemmelse i aftalen med udbyderen om, at selskabets kanal skal ligge i en pakke, som mindst 70 eller 80 pct. af kunderne har valgt.

I TDC Kabel TV's udbud betyder dette krav, at broadcasteren vil kræve sin tv-kanal placeret i mellempakken, idet alle TDC Kabel TV's kunder som abonnerer på Mellem- eller Fuldpakken vil kunne se tv-kanalen. Broadcasteren vil helst have sin tv-kanal placeret i basispakken, fordi alle TDC Kabel TV's kunder dermed vil kunne se tv-kanalen. Men dette er ikke muligt, fordi basispakken ifølge radio- og fjernsynsloven kun må indeholde must-carry kanaler samt et par meget billige tv-kanaler.

Formålet med at stille krav til hvilken pakke, kanalen skal ligge i, er at få flest mulige kunder. Ulempen er, at udbyderne og antenneforeningerne mister deres mulighed for frit at sammensætte pakker. Hvis alle broadcasterne sætter disse krav i aftalerne med udbyderne, vil det medføre, at der kun vil blive udbudt to pakker, nemlig basispakken og én stor pakke. Dette vil betyde, at forbrugerne vil miste deres valgfrihed, og enkeltvalg af tv-kanaler ikke bliver mulig.

Ifølge radio- og fjernsynsloven kan Ophavsretslicensnævnet vurdere, om kravene i aftalen mellem broadcasteren og antenneanlægget er rimelige<sup>58</sup>. Dette har nævnet allerede taget stilling til i en sag mellem Hjørring Antenneselskab og Viasat.<sup>59</sup> Viasat ønskede, at tv-kanalen 3+ skulle ligge i mellempakken, fordi tv-kanalerne BBC World og Discovery også lå der. Mellempakken er den pakke, som ligger lige efter basispakken med must-carry kanalerne. Nævnet fandt, at Viasat ikke kunne stille et sådant krav til et antenneanlæg, fordi det var tale om et urimeligt vilkår, som begrænser antenneanlæggets ret til selv at sammensætte dets pakker. Nævnets afgørelse er efterfølgende stadfæstet af Østre Landsret men er senere indbragt for Højesteret af Viasat.

---

58 Jf. ophavsretslovens § 48, stk. 1.

59 Kendelse fra Ophavsretslicensnævnet om pakker i anlæggene, sag nr. 80 af 6. december 2000 – Forenede Danske Antenneanlæg (FDA) som mandatar for Hjørring Antenneselskab A.M.B.A. mod Viasat Broadcasting Group Ltd. En tilsvarende kendelse er endvidere afsagt i sag nr. 81 – Aalborg-Nørresundby Antenneforening mod TvDanmark A/S.

Krav fra broadcastere om, hvor tv-kanaler skal ligge, samt mindste-tilslutningskrav er med til at skabe de pakker, der i dag bliver tilbudt forbrugerne. Mindste-tilslutningsklausulerne har til hensigt at sikre en tv-kanal størst mulig udbredelse på bekostning af udbydernes frihed til at udbyde tv-kanalerne efter forbrugernes reelle efterspørgsel. En tv-kanals udbredelse skal opnås i fri konkurrence og ikke ved at påtvinge antenneanlæggene bestemte udbudsmuligheder af tv-kanalen.<sup>60</sup> Regler herfor er indført i UK og er netop indført for at modvirke pakker med tv-kanaler, som er med til at begrænse konkurrencen om indhold og forbrugerens frie valg.<sup>61</sup>

For at sikre, at alle aftaler mellem broadcastere og fællesantenneanlæg eller mellem broadcastere og satellittv-udbydere ikke indeholder disse mindste-tilslutningsklausuler, bør det ved en lovændring fremgå, at det ikke er lovligt for fællesantenneanlæg eller satellittv-udbydere at acceptere vilkår om mindste-tilslutning ved distribution af radio- og tv-kanaler i Danmark. Det kunne fx ske ved en ændring af radio- og fjernsynsloven.

---

60 *Dog må der ikke diskrimineres mellem broadcastere i sammensætningen af udbudet, dvs., at konkurrerende tv-kanaler skal behandles lige. Dermed kan et fællesantenneanlæg ikke vælge at lægge den ene tv-kanal bag dekoderen i det digitale udbud, mens den anden indgår i pakkerne i det ukodede analoge udbud. Jf. § 3, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 515 af 7. juni 2001 om anvendelse af dekodere i fællesantenneanlæg m.v. og Ophavsretslicensnævnet kendelse i sag nr. 81 – Aalborg-Nørresundby Antenneforening mod TvDanmark A/S.*

61 *ITC's News Release, 26. juni 1998 (ITC Confirms End of Minimum Carriage Requirements).*



# Forhandlerstyring i detailledet

## 6.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Det er meget udbredt, at leverandørerne styrer forhandlernes konkurrencevilkår på non-food produkter. Det viser en undersøgelse fra Konkurrencestyrelsen. Undersøgelsen indikerer, at forhandlerstyringen koster forbrugerne ca. 5 mia. kr. årligt.

De 5 mia. kr. forsvinder ikke alle sammen direkte ned i leverandørernes og forhandlernes lommer – forbrugerne får bl.a. et højere serviceniveau og flere mærkevarer at vælge imellem. Spørgsmålet er dog, om forbrugerne fuldt ud ønsker denne service.

Der kan være et særligt behov for at anvende forhandlerstyring ved salg af luksusprodukter. På den måde kan leverandøren oparbejde og bevare varens image og renommé. Forbrugerne efterspørger ikke kun varen som brugsgenstand, men også den prestige, der er forbundet med selve varen – og indkøbet af den i et flot butiksmiljø.

For teknologisk avancerede produkter kan der være et særligt behov for ekstra service. Vejledningen nedsætter risikoen for dyre fejkøb og sikrer hensigtsmæssig brug af varen. Ekstra eftersalgsservice i form af fx reparationer, som sikrer, at varen kan vedligeholdes i en årrække, er også samfundsgavnligt, så længe det ikke udelukker konkurrencen på reparation af varen.

Men forhandlerstyringen kan også føre til øget service ved salg af varer, hvor denne service er overflødig. Forbrugeren har dog ofte her en mulighed for at købe tilsvarende varer ved salgsformer, der er mindre omkostningskrævende.

Forhandlerstyringen sker især på tre måder:

- ▲ Leverandøren stiller krav, som forhandleren skal opfylde for at få lov til at sælge varerne. Disse krav fører til, at der bliver færre forhandlere, og færre forhandlere betyder mindre konkurrence.

- ▲ Leverandøren fastsætter vejledende videresalgspriser og forventer, at de følges. Hvis det ikke er tilfældet, prøver leverandørerne at påvirke forhandlerne til det. Overholdelse af de vejledende priser betyder mindre konkurrence. Det er forbudt og strafbart at presse forhandlerne til at følge de vejledende priser.
- ▲ Leverandøren benytter rabatformer, som knytter forhandlerne nærmere til sig. Tætte relationer mellem leverandøren og forhandlerne formindsker incitamentet til at konkurrere.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser, at mere end 1/3 af leverandørerne stiller krav, som detailhandleren skal opfylde for at blive godkendt som forhandler.

Undersøgelsen påviser også en stærk prisstyring. Næsten halvdelen af leverandørerne fastsætter vejledende priser – og priserne forventes overholdt. Det er et problem, som Konkurrencestyrelsen ser på med alvor. I en række tilfælde har styrelsen foretaget uvarslede kontrolundersøgelser, som har afsløret ulovlig prisstyring og medført bøder til de involverede.

En stærkere indsats imod leverandørernes styring af detaileddet vil forstærke konkurrencetrykket. Det vil være med til at fjerne noget af forskellen mellem de høje danske priser og priserne i de lande, vi normalt sammenligner os med.

Den 1. juli 2000 kom der nye regler for forhandlerstyring, som gør det lettere for leverandører med en markedsandel under 30 pct. at stille krav, som forhandlerne skal opfylde, før de kan antages.

Konkurrencestyrelsen vil især koncentrere sin indsats på følgende områder:

- ▲ Over for de store virksomheder med en markedsandel over 40-50 pct. vil der blive grebet ind efter reglerne om misbrug af dominans. Konkurrencestyrelsen vil ved misbrug af dominerende stilling gribe ind med påbud om levering og med påbud om, at bestemte typer rabat ikke må bruges.
- ▲ Over for de mellemstore virksomheder med en markedsandel mellem 30 og 40 pct. vil Konkurrencestyrelsen sikre, at der ikke bliver opstillet kriterier, som begrænser antallet af forhandlere. Det vil efter omstændighederne være muligt helt at ophæve selektive salgssystemer. Som et tiltag, der ofte vil være mindre indgribende, vil Konkurrencestyrelsen afprøve muligheden for at give påbud om levering.

- ▲ For de små leverandører med en markedsandel under 30 pct. vil Konkurrencestyrelsen være opmærksom på, om der kommer for mange lignende aftaler på markedet. Det vil være muligt at gribe ind, hvis mange aftaler tilsammen begrænser konkurrencen.

Særlig opmærksomhed vil blive rettet imod salgsaftaler, hvor ulemperne ved selektivt salg er større end fordelene.

Forbrugernes muligheder for at vælge mellem forskellige varer på basis af kvalitet og pris bør forbedres. Det vil forbedre kvaliteten og føre til lavere priser. Det er derfor positivt, at Forbrugerinformationen i stigende grad lægger vægt på at inddrage pris- og kvalitetsaspekter i sine undersøgelser.<sup>1</sup>

I afsnit 6.2 er det nærmere beskrevet, hvordan forhandlerstyringen foregår og hvilke regler, der er på området. Undersøgelsen af forhandlerstyring er gennemgået i afsnit 6.3, mens de konkurrencemæssige virkninger af dette er beskrevet i afsnit 6.4. De samfundsøkonomiske konsekvenser er beskrevet i afsnit 6.5. I afsnit 6.6 præsenteres mulige konkurrencetiltag på området.

## 6.2 HVORDAN SKER STYRINGEN?

Styringen i detailledet kommer til udtryk ved, at en bestemt vare ikke sælges hvor som helst, men kun gennem forhandlere, der opfylder en række krav, som leverandøren har opstillet.

Leverandøren ønsker at have indflydelse på, hvordan forhandleren præsenterer varen, hvilket sortiment forhandleren skal have, og at forhandlerens personale er uddannet til at vejlede kunden. Det kan også være, at leverandøren vil sikre sig, at forhandleren efter købet kan yde service og reparere varen, hvis den går i stykker.

I nogle situationer har leverandøren stillet som ekstra krav, at varen kun må sælges til andre forhandlere, hvis de er godkendt af leverandøren. Det vil sige, at varen forhandles inden for et lukket net af forhandlere. Denne form for styring kaldes *selektivt salg*.

Selektivt salg er derfor en delmængde af forhandlerstyring, jf. figur 6.1.

<sup>1</sup> Forbrugerinformationens testarbejde offentliggøres på Forbrugerinformationens testdatabase på [www.fi.dk](http://www.fi.dk).



Figur 6.1: Forhandlerstyring og selektivt salg



Forbrugeren hæfter sig normalt ikke ved, om varen bliver solgt ved en eller anden form for selektivt salg eller i helt fri handel. Men i praksis mærkes forhandlerstyringen ved, at forbrugeren er nødt til at opsøge bestemte forretninger for at købe den pågældende vare. Det gør det mere besværligt. Og i de fleste tilfælde kommer forbrugeren til at betale for ydelser – fx før- eller efter-service – som måske ikke er nødvendige.

Forhandleren mærker mere direkte, om en vare bliver solgt via selektivt salg. Det kan være, at forhandleren ikke vil eller kan opfylde leverandørens krav. Hun kan så ikke få varen og får derved svært ved at drive sin forretning.

Som udgangspunkt forringes konkurrencen af, at der er færre forhandlere. Det begrænser *intra*brandkonkurrencen.<sup>2</sup> I de selektive systemer pålægges forhandleren også begrænsninger med hensyn til hvem, der må sælges til. Endelig er det også en naturlig følge af forhandlerstyring, at der opstår en vis begrænsning af priskonkurrencen.

Der kan imidlertid også være fordele ved, at salg kun kan ske gennem bestemte forhandlere. For forbrugeren kan det være en fordel, at den nødvendige service både før og efter et køb er til stede. Dette sikres ved selektivt salg.

Nedenfor er reglerne for forhandlerstyring og de selektive salgssystemer gennemgået.

<sup>2</sup> *Intra*brandkonkurrencen er konkurrencen inden for det pågældende varemærke. *Inter*brandkonkurrencen betegner derimod konkurrencen mellem forskellige varemærker.

## Reglerne

Den 1. juli 2000 trådte en ny bekendtgørelse – gruppefritagelsen for vertikale aftaler – i kraft.<sup>3</sup> Det er første gang, at der er fastlagt egentlige regler for selektivt salg.

### Små leverandører

De nye regler gælder kun for leverandører, der har en markedsandel på mindre end 30 pct. Reglerne indebærer en forenkling for virksomhederne, idet det udtrykkeligt er angivet, hvilke krav og begrænsninger en leverandør ikke må stille til sine forhandlere. Holder leverandøren sig fra disse ulovlige bestemmelser, kan han frit opstille andre krav og begrænsninger.

Det, der stadig ikke er tilladt, er, at leverandøren dikterer forhandleren, hvor meget varen skal koste, eller at den kun må sælges i et bestemt geografisk område.<sup>4</sup> Leverandøren må heller ikke begrænse forhandleren i at sælge til bestemte kunder eller i at reklamere,<sup>5</sup> og leverandøren må ikke hindre, at de autoriserede forhandlere køber varerne af hinanden – såkaldte krydsleverancer.<sup>6</sup>

Ud over de ovenfor nævnte ulovlige bestemmelser kan en leverandør lave et selektivt salgssystem uden væsentlige begrænsninger, blot markedsandelen er under 30 pct.

I særlige tilfælde kan det besluttes, at gruppefritagelsen ikke gælder for vertikale aftaler på et bestemt marked.<sup>7</sup> Det gælder både selektivt salg og den almindelige forhandlerstyring. Det kan dels være aftaler, som betyder, at konkurrencen på markedet begrænses væsentligt. Dels kan det være de tilfælde, hvor mere end 50 pct. af et marked er dækket af lignende forhandleraftaler.<sup>8</sup>

### Mellemstore og dominerende leverandører

Hvis leverandøren har en markedsandel på mere end 30 pct., gælder gruppefritagelsen ikke. Konkurrencestyrelsen vil i sådanne tilfælde vurdere, om den

3 Bkg. 353 af 15.05.2000 om gruppefritagelse for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis. Bekendtgørelsen implementerer Kommissionens forordning nr. 2790/1999 af 22.12.1999 om anvendelse af EF-traktatens artikel 81, stk. 3 på kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis, EFT 1999 L 336/1.

4 Jf. gruppefritagelsens art. 4a og b.

5 Jf. gruppefritagelsens art. 4c.

6 Jf. gruppefritagelsens art. 4d.

7 Efter gruppefritagelsens § 3, stk. 1, kan økonomi- og erhvervsministeren, efter indstilling fra Konkurrencerådet undlade at anvende bekendtgørelsen.

8 Gruppefritagelsens § 3, stk. 1, nr. 2.

forhandlerstyring, der finder sted, er i strid med forbudsbestemmelserne i konkurrenceloven.<sup>9</sup> Det afhænger i hvert enkelt tilfælde af en konkret vurdering, som tager udgangspunkt i, hvilket marked og hvilket produkt der er tale om, og hvor stor leverandørens markedsandel er.

Mellemstore og dominerende leverandører kan også oprette selektive salgssystemer. Efter EU-praksis er der dog fire ting, der skal være opfyldt, for at systemet ikke er i strid med konkurrencereglerne.

For det første må selektivt salg kun oprettes, hvis det er *nødvendigt* for et forsvarligt eller et hensigtsmæssigt salg af varen. Det kan fx være teknisk komplicerede produkter, som kræver særlig vejledning før købet – fx tv, computere, kameraer mv.<sup>10</sup> Det kan også være særligt luksusprægede produkter, som forudsætter, at varerne bliver præsenteret på en særlig måde i butikken – fx dyre kosmetikprodukter, parfumer mv.<sup>11</sup>

For det andet må der kun stilles *kvalitative* krav, fx om, at personalet er faguddannet, eller at produkterne bliver præsenteret på en bestemt måde. Det er altså ikke lovligt at opstille krav, som regulerer antallet af forhandlere – fx at der kun må være én forhandler pr. by. Sådanne kvantitative krav er forbudt.

For det tredje er det en betingelse, at leverandøren anvender kriterierne *objektivt*. Det vil sige, at en forhandler, der opfylder alle kravene, skal godkendes som forhandler.

Endelig er det også en betingelse, at der kun opstilles krav, som er nødvendige for at sikre en hensigtsmæssig forhandling af produkterne – såkaldte *proportionale krav*.

---

9 Konkurrencelovens §§ 6 og 11.

10 Kommissionens beslutning i Kodak, JO 1970 L 147/24 og Kommissionens beslutning i Grundig II, EFT 1994 L 20/15.

11 Fx Kommissionens beslutning af 16. december 1991, Yves Saint Laurent, Kommissionens beslutning af 24. juli 1992, Parfums Givenchy og Domstolens dom af 11.12.1980, sag 31/80, Saml. 1980, 3775, l'Oreal.

Reglerne kan i skemaform opstilles sådan:

### Boks 6.1: Reglerne for selektivt salg

<p><b>Markedsandel &lt; 30 pct.:</b>            Selektiv salg er tilladt, med mindre det indeholder bestemmelser om pris, område eller kundegrupper eller begrænser krydsleverancer mellem de godkendte forhandlere.</p>	<p><b>Markedsandel &gt; 30 pct.:</b>            Selektivt salg skal være nødvendigt for salg af produktet</p> <p>Kun kvalitative kriterier</p> <p>Objektiv anvendelse af kriterierne</p> <p>Proportionale krav</p>
--	--

### Hvorfor vælger leverandører og forhandlere at bruge selektivt salg?

Der er mange årsager til, at både leverandører og forhandlere ønsker at sælge deres varer ved selektivt salg.

De fleste leverandører ønsker, at forbrugerne opfatter deres varer som mærkevarer. Det vil sige varer, som har et image som særligt eksklusive. Det skyldes, at mærkevarer typisk sælges med en højere fortjeneste end no-name produkter.<sup>12</sup> Når produktet kun kan fås i specialbutikker, bliver mærkevareidentiteten styrket.

Ved selektive salgsaftaler kan leverandøren sikre sig kontrol med hvilken eftersalgsservice, forhandlerne skal yde, og der kan også stilles krav om, at alle yder den. Dette sikrer, at frihjulsproblemer undgås. Frihjulsproblemer opstår, når nogle forhandlere udnytter, at andre forhandlere yder service og salgsfremmende indsats og derfor kan sælge varen til en lavere pris.

Endelig kan selektivt salg lette adgangen for en leverandør, som gerne vil ind på nye markeder. Leverandøren kan vælge at distribuere gennem forhandlere, som forbrugerne allerede forbinder med kvalitet. På den måde får leverandøren hurtigt opbygget en mærkevareidentitet på det nye marked.

Den største fordel for forhandlerne er, at antallet af konkurrenter begrænses. *Intrabrand*konkurrencen bliver dermed begrænset.

<sup>12</sup> For overskuelighedens skyld er der skelnet mellem mærkevarer og no-name produkter i teksten. I virkeligheden er skellet ikke skarpt, da der er forskel på forskellige mærkevarers styrke. Derudover findes der også egne mærker – de såkaldte handelsmærker.

## 6.3 OMFANGET AF FORHANDLERSTYRING

Konkurrencestyrelsen har – gennem Aalund Business Research – foretaget en interviewundersøgelse for at belyse omfanget af forhandlerstyring, jf. boks 6.2. I undersøgelsen er der spurgt om tre emner: udbredelsen af selektivt salg, prisstyring og anvendelsen af rabatter med loyalitetsvirkning.

### Boks 6.2: Undersøgelse af omfanget af forhandlerstyring

Omfanget af forhandlerstyring er kortlagt ved hjælp af telefoninterviews med virksomheder, der leverer varer direkte til videresalg i detailledet i Danmark.

Undersøgelsen dækker 13 varegrupper som findes i udvalgsvarerhandlen. I 10 af varegrupperne blev samtlige virksomheder udtrukket med henblik på at gennemføre et interview, mens de sidste 3 segmenter – møbler, databehandlingsudstyr og beklædning – rummer et meget stort antal virksomheder. Der blev derfor udtrukket en tilfældig stikprøve inden for disse 3 varegrupper.

En undersøgelse af denne karakter omfatter særdeles følsomme oplysninger. For at mindske omfanget af underrapportering og øge svarprocenten er undersøgelsen anonym. Alligevel må det forventes, at nogle leverandører styrer forhandlerne mere, end de har angivet. Svarprocenten blev 71 pct. blandt de 1.278 relevante virksomheder, der blev udtrukket til undersøgelsen, hvilket er tilfredsstillende.

Der er i undersøgelsen skelnet mellem to typer af forhandlerstyring. Almindelig forhandlerstyring, hvor leverandøren stiller krav til forhandlerne om fx uddannelse, butiksinretning, sortiment eller lignende<sup>13</sup>, og selektivt salg, hvor leverandøren stiller som ekstra krav, at varen kun må sælges til andre forhandlere, hvis de er godkendt af leverandøren.

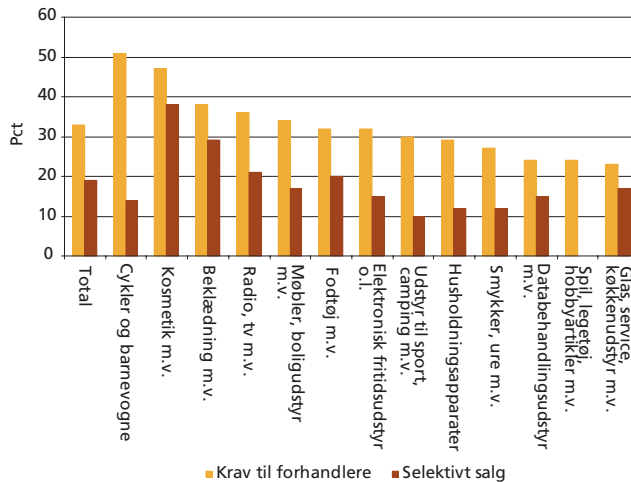
### Omfanget af forhandlerstyring og selektivt salg

Forhandlerstyring er temmelig udbredt i Danmark. 33 pct. af virksomhederne i undersøgelsen angiver, at de stiller krav til deres forhandlere. 19 pct. har selektivt salg, dvs. at der er situationer, hvor forhandlerne ikke må videresælge varerne til ikke-godkendte forhandlere.

13 Der er ikke tale om forhandlerstyring, hvis leverandøren udelukkende stiller krav om, at forhandleren skal være kreditværdig.

Forhandlerstyring er mest udbredt inden for cykler og barnevogne samt kosmetik, hvor hhv. 51 pct. og 47 pct. af leverandørerne stiller krav til forhandlerne. Selektivt salg er mest udbredt inden for kosmetik og beklædning, hvor 38 pct. af leverandørerne benytter dette, jf. figur 6.2.

Figur 6.2: Udbredelsen af forhandlerstyring fordelt på varegrupper



Note: Hvis der med 90 pct. sikkerhed skal påvises en forskel mellem varegrupperne, skal forskellen typisk være 12-15 procentpoint for „krav til forhandlere“ og 7-12 procentpoint for „selektivt salg“. Tallene for beklædning skal fortolkes med særlig varsomhed pga. en lav svarprocent.

Et skøn over andelen af omsætningen, der er dækket af selektivt salg og forhandlerstyring, viser, at ca. en tredjedel eller mere af omsætningen af kosmetik, fodtøj og beklædning er dækket af selektivt salg. Over halvdelen af omsætningen af husholdningsapparater samt cykler og barnevogne er dækket af almindelig forhandlerstyring. Tallene er dog usikre, da en del virksomheder i undersøgelsen ikke opgav omsætningen forbundet med selektivt salg og forhandlerstyring, eller opgav omsætningen inden for et interval.

En betragtelig andel af leverandørerne har inden for de seneste to år givet afslag til en interesseret forhandler. Der er ikke signifikant forskel på leverandørerne inden for de forskellige varegrupper, men i alt har 53 pct. givet afslag. Heraf begrunder 28 pct. af leverandørerne afslaget med, at forhandleren ikke

kunne opfylde kravene i forhandleraftalen, 22 pct. med at der allerede var tilstrækkeligt med forhandlere, og 6 pct. med at forhandleren ikke ville følge prispolitikken.<sup>14</sup>

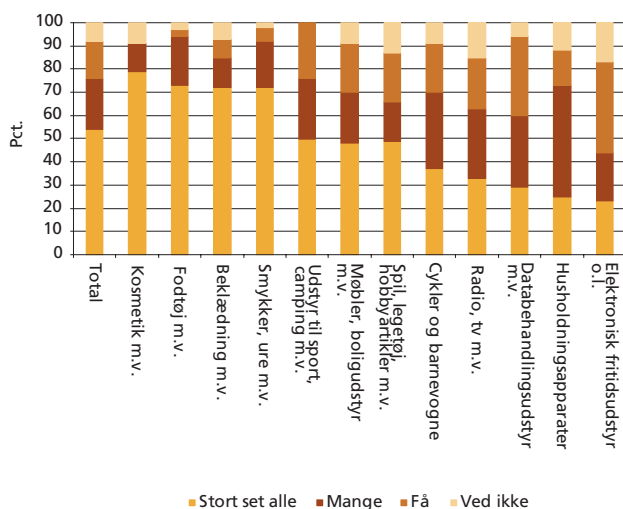
## Prisstyring

Næsten halvdelen af leverandørerne (46 pct.) fastsætter vejledende priser. Der findes flest leverandører, der benytter vejledende priser inden for kosmetik samt udstyr til camping, sport mv. Her angiver hhv. 69 pct. og 65 pct. af leverandørerne, at de benytter sig af vejledende priser.

Blandt de, der har selektivt salg, benytter 62 pct. vejledende priser. I gruppen, der ikke stiller nogen former for krav, benytter 38 pct. vejledende priser.

En meget stor del af de leverandører, der benytter vejledende priser, vurderer, at forhandlerne i høj grad overholder disse, jf. figur 6.3. Det er naturligt, da det kun giver mening at benytte vejledende priser, hvis der er en forventning om, at de til en vis grad bliver overholdt.

Figur 6.3: Overholdelse af vejledende priser



Note: Hvis der med 90 pct. sikkerhed skal påvises en forskel mellem varegrupperne, skal forskellen typisk være 14-16 procentpoint. Varegruppen glas, service, køkkenudstyr mv. er udeladt, da tallene er meget usikre. Tallene for beklædning skal fortolkes med særlig varsomhed pga. en lav svarprocent.

14 Leverandørerne kunne angive flere grunde samtidig, herunder også „Forhandler ikke kreditværdig“ og „Andet“. Derfor summer svarprocenterne ikke til 100.

I gennemsnit mener 54 pct. af leverandørerne, at stort set alle deres forhandlere overholder de vejledende priser, mens 22 pct. mener at mange af forhandlerne gør det. Andelen af leverandører, der mener, at stort set alle forhandlerne overholder de vejledende priser, er størst inden for kosmetik (79 pct.), fodtøj (73 pct.), beklædning (72 pct.) og smykker og ure (72 pct.).

Blandt dem, der har selektivt salg, mener 63 pct., at stort set alle forhandlere overholder priserne. 53 pct. af de, der kun stiller krav, og 50 pct. af de, der ikke stiller nogen krav, mener, at stort set alle forhandlere overholder de vejledende priser. Selektivt salg fører altså til øget prisstyring.

Leverandørerne vurderer desuden, at overholdelsen af de vejledende priser har været svagt stigende de seneste to år. I alt mener 43 pct., at overholdelsen har været konstant. 25 pct. mener at overholdelsen har været stigende, mens 19 pct. mener, at den har været faldende. Det er interessant set i lyset af, at leverandørerne vurderer perioden efter, at den nye konkurrencelov trådte i kraft. Den nye konkurrencelov har altså ikke været i stand til at forhindre en øget overholdelse af de vejledende priser.

Udviklingen i overholdelsen har været meget forskellig inden for de forskellige varegrupper. Inden for husholdningsapparater vurderer 24 procentpoint flere leverandører, at overholdelsen har været stigende, i forhold til antallet, der mener, den har været faldende. Inden for kosmetik er forskellen 17 procentpoint.<sup>15</sup> Kun inden for radio-tv og databehandlingsudstyr er andelen, der mener overholdelsen er *faldet*, signifikant større end andelen, der mener, at den er steget (hhv. 17 og 13 procentpoint).

Konkurrencestyrelsen har også undersøgt, hvad leverandørerne gør for at få forhandlerne til at følge de vejledende videresalgspriser. I gennemsnit benytter 34 pct. fortrykte priser på produkter eller prisskilte, 25 pct. taler med forhandlerne, 18 pct. lægger vejledende prislister hos forhandlerne og 3 pct. giver økonomiske fordele til de forhandlere, der overholder priserne. 22 pct. angiver, at de intet gør.<sup>16</sup>

Blandt de leverandører, der har selektivt salg, er det kun 10 pct. som angiver, at de intet gør for at få forhandlerne til at følge de vejledende priser. De benytter i højere grad fortrykte priser på produkter eller prisskilte og taler med forhandlerne, idet hhv. 45 pct. og 30 pct. angiver dette.

15 Også inden for beklædning er forskellen signifikant (15 procentpoint), men forskellen er tæt på signifikansgrænsen (11-13 procentpoint), og tallene er særligt usikre pga. den lave svarprocent i denne gruppe.

16 Leverandørerne kunne angive flere måder, herunder også „Andet“. Derfor summer svarprocenterne ikke til 100.



Svarene her er særligt interessante, fordi det er ulovligt for leverandørerne at bestemme, hvilke priser forhandlerne skal tage – i øvrigt uanset, om der er tale om et selektivt salgssystem. Det er lovligt at have vejledende priser, mens det er ulovligt at benytte økonomiske incitamenter og lægge pres på forhandlerne for at få dem til at efterleve de vejledende priser. Da leverandørerne bør vide, at det er ulovligt, er der selvsagt risiko for en betydelig underrapportering på disse spørgsmål.

Leverandøren kan på forskellig måde få forhandleren til at efterleve de vejledende priser. Det kan eksempelvis være ved at have fortrykte priser på varerne, eller ved at leverandøren mundtligt aftaler eller pålægger forhandleren at følge prispolitikken. Det kan også være, at leverandøren giver forhandleren økonomiske fordele i form af tilskud, rabatter mv., hvis de vejledende priser efterleves.

Brugen af fortrykte priser på produkter og prisskilte er mest udbredt inden for smykker og ure (60 pct.) samt glas, service og køkkenudstyr (70 pct., men tallet er meget usikkert). Mundtlige aftaler med forhandlerne er mest udbredt inden for elektronisk fritidsudstyr (50 pct.).<sup>17</sup> Der er ingen signifikante forskelle på brugen af økonomiske fordele, men udbredelsen af dette er også størst inden for elektronisk fritidsudstyr (9 pct.).

3 pct. af leverandørerne angiver, at de har givet afslag til en interesseret forhandler pga. forhandlerens prispolitik. Der er ikke signifikant forskel på udbredelsen af dette blandt de forskellige varegrupper. Undersøgelsen peger dog på, at problemet er størst inden for udstyr til camping, sport mv.

Man må altså konkludere, at en stor del af leverandørerne ligger på kanten af konkurrenceloven eller bryder den. Ca. 13 pct. af leverandører har vejledende priser og lægger pres på deres forhandlere om at overholde dem. Derudover angiver 3 pct. af leverandørerne, at de inden for de seneste 2 år har udelukket interesserede forhandlere, som ikke overholder prispolitikken.

## Brug af loyalitetsrabatter og -bonus

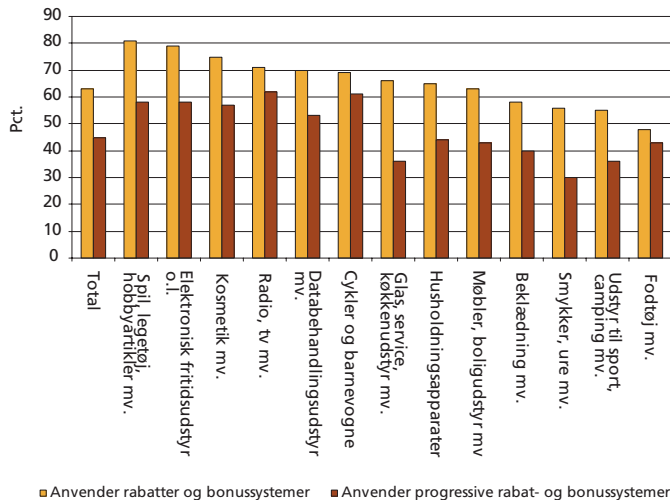
Omfanget af brugen af rabat- og bonussystemer er stort set den samme, uanset om der bliver stillet krav til forhandlerne eller ej. 36 pct. af leverandørerne benytter slet ikke rabatter og bonus. 50 pct. giver mængderabatter per leverance, mens 26 pct. giver års- eller kvartalsbonus o.lign.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Omfatter telefoner, fotoudstyr, cd'er m.v.

<sup>18</sup> Leverandørerne kunne angive flere rabat- og bonustyper. Derfor summer svarprocenterne ikke til 100.

Brugen af rabat- og bonussystemer er særligt udbredt inden for spil, legetøj og hobbyartikler samt ure og smykker, hvor 81 pct. angiver, at de har et rabat- eller bonussystem, jf. figur 6.4.

Figur 6.4: Rabat- og bonussystemer



Note: Hvis der med 90 pct. sikkerhed skal påvises en forskel mellem hovedbrancherne, skal forskellen typisk være 11-13 procentpoint for udbredelsen af rabat- og bonussystemer og 12-16 procentpoint for progressive rabat- og bonussystemer.

Progressive rabat- og bonussystemer, dvs. systemer, hvor rabatprocenten afhænger af køkets størrelse, er meget udbredt. I alt har 45 pct. af leverandørerne progressive rabat- og bonussystemer. Denne type systemer er i realiteten loyalitetsskabende, idet rabatten ofte ikke afspejler de faktiske omkostningsbesparelser ved større køb. En del er derfor sandsynligvis ulovlige.

Rabat- og bonussystemerne er særligt loyalitetsskabende, hvis beregningen af rabatten eller bonussen er baseret på fremtidigt køb eller forudbestillinger. Rabat- og bonussystemer, der afhænger af fremtidigt køb, er særligt udbredte inden for husholdningsapparater (39 pct.), radio-tv (33 pct.), elektronisk fritidsudstyr (33 pct.), kosmetik (32 pct.) samt cykler og barnevogne (30 pct.). Rabat- og bonussystemer, der afhænger af forudbestillinger, er særligt udbredte inden for udstyr til sport og camping mv., hvor 47 pct. af leverandørerne benytter denne form.

Rabat- og bonussystemerne er også særligt loyalitetsskabende, hvis udbetalingen af rabatten eller bonussen er betinget af fortsat køb. 64 pct. af leverandørerne giver rabat og bonus, der fratrækkes fakturaen ved nyt køb, og 3 pct. udbetaler rabatter og bonus som naturalier. Tallene er for usikre til at kunne deles op på varegrupper.

## 6.4 SAMFUNDSMÆSSIGE FORDELE OG ULEMPER VED SELEKTIVT SALG

---

Forhandlerstyring og selektivt salg er altså ganske udbredt, jf. afsnit 6.3. Men spørgsmålet er, hvad det betyder for konkurrencen og samfundet som helhed. Generelt har selektivt salg betydning på fem områder: prisstyring, rabat- og bonussystemer, design/branding, servicekoncepter og markedsstrukturen.

### Prisstyring

Der er tre væsentlige samfundsmæssige ulemper ved prisstyring. Prisstyring fører til højere priser for forbrugerne, mindsker virksomhedernes incitament til at udvikle sig og effektivisere og øger risikoen for, at der kan dannes karteller. Det er derfor vigtigt at forhindre, at det selektive salgssystem fører til øget prisstyring.

Prisstyring øger muligheden for ulovlig samordning, fordi prisgennemsigtigheden bliver øget. Når alle kan se, om en forhandler afviger fra prisen, kan priskarteller lettere håndhæves.

Men prisstyring fører først og fremmest til højere priser for forbrugerne, fordi priserne ofte bliver sat højt af leverandørerne. Dette er muligt, fordi både *intra*- og *inter*brandkonkurrencen bliver svækket, så priserne ikke bliver konkurreret ned.

Prisstyring fører i sagens natur til at *intra*brandkonkurrencen bliver sat ud af kraft, men fører indirekte også til, at *inter*brandkonkurrencen bliver svækket. Det skyldes, at leverandørerne bruger det selektive salgssystem til at styrke deres mærkevarerimage. En høj pris signalerer til køberen, at der er tale om et produkt af en særlig god kvalitet. Og når forbrugerne opfatter varerne som bedre end no-name produkterne, bliver konkurrencen fra no-name leverandørerne svagere.

Den svagere konkurrence og de højere priser fører til, at ineffektive forhandlere, som ellers ville være lukket, kan overleve. Dermed bliver udviklingen af butiksnettet ikke baseret på effektivitet, og der er fare for, at udviklingen går langsommere, og at butiksnettet ikke bliver tilpasset kundernes behov.

Den svagere konkurrence og de højere priser fører til, at ineffektive forhandlere, som ellers ville være lukket, kan overleve. Dermed bliver udviklingen af butiksnettet ikke baseret på effektivitet, og der er fare for, at udviklingen går langsommere, og at butiksnettet ikke bliver tilpasset kundernes behov.

## Prisstyring og selektivt salg

62 pct. af de leverandører, som har selektivt salg, har også vejledende videresalgspriser, jf. afsnit 6.3. Heraf forsøger 90 pct. aktivt at få forhandlerne til at følge de vejledende videresalgspriser.

Prisstyring er vigtig for at leverandøren kan opretholde servicekoncepter i forbindelse med produktet. Hvis forhandlerne kan konkurrere på priserne, har nogle forhandlere måske ikke råd til at yde den service, som leverandøren kræver. Hvis kun få forretninger kan leve op til kravene til at blive forhandler, kan det medføre, at leverandøren i værste fald mister alle sine forhandlere i et område eller mister sit mærkevareimage. Begge situationer medfører, at leverandørens indtjening falder.

## Rabat- og bonussystemer

Hvis rabat og bonussystemet afspejler de faktiske omkostningsbesparelser, som leverandøren har ved at levere i større mængder ad gangen, er det med til at sikre en fornuftig udnyttelse af ressourcerne. Omkostningsbegrundede rabatsystemer er derfor gavnlige for samfundet.

Men hvis rabatten er større end omkostningsbesparelserne, virker den som en loyalitetsrabat.<sup>19</sup> Loyalitetsrabatter og bonussystemer fører til, at både leverandør- og forhandlerstrukturen bliver yderligere cementeret, hvilket er skadeligt for konkurrencen og dermed for samfundet som helhed.

Når forhandlerne får store rabatter ved at samle hele deres køb ved en enkelt leverandør, skal konkurrerende leverandører være meget billige for at kunne erobre en del af købet. Rabatten kan også være et udtryk for købermagt, idet de store forhandlere presser leverandøren til at sælge produktet så billigt som muligt. Rabatten kommer altså til at fungere som en adgangsbarriere for nye leverandører, og interbrandkonkurrencen bliver svækket. Eksisterende mindre leverandører vil også have svært ved at overleve, fordi de store leverandører kan tilbyde bedre rabatter.

Samtidig fører rabatterne til, at de små forhandlere bliver diskrimineret i forhold til de store. På sigt vil salget blive samlet på få og store forhandlere, hvilket fører til, at også intrabrandkonkurrencen bliver svækket.

## Loyalitetsrabatter og selektivt salg

86 pct. af de leverandører, som har selektivt salg, har progressive rabat- og bonussystemer. Det vil sige, at de har rabatter og bonus med loyalitetsvirkning. 62 pct. af leverandørerne har et system, hvor den optjente rabat eller bonus først bliver udbetalt ved nye køb.

Et selektivt salgssystem i kombination med loyalitetsrabatter fører til, at konkurrencen bliver endnu svagere. Både *intra-* og *interbrand*konkurrencen svækkes. De konkurrerende leverandører kan blive presset ud af markedet, når loyalitetsrabatterne tilskynder forhandlerne til at lægge hele deres køb hos leverandøren.

Loyalitetsrabatter kan også være en erstatning for subjektive kriterier for udvælgelsen af forhandlere. En ny forhandler kan godt leve op til de objektive kriterier, men alligevel ikke være attraktiv for leverandøren som forhandler. Det kan fx være, hvis forhandleren ikke i forvejen har et image som forhandler af mærkevarer. Hvis leverandøren har disse rabatter, vil den nye forhandler ikke kunne konkurrere med de gamle forhandlere. Den nye forhandler har en mindre andel af markedet end de gamle forhandlere, og kan derfor ikke købe så stort ind. Denne effekt er stærkere ved selektivt salg, fordi prisstyringen er stærkere. Når prisstyringen er stærk, kan de nye forhandlere ikke konkurrere på prisen på produktet og hurtigt vinde markedsandele.

Når en enkelt leverandør har indført loyalitetsrabatter, kan de andre leverandører i øvrigt blive nødt til at følge med. Det er tilfældet, hvis udvalget af forhandlere, der kan godkendes, er lille, og hvis der er skarp konkurrence blandt leverandørerne om at dominere udvalget hos disse forhandlere. Her kan det være nødvendigt, at alle benytter disse rabatter. Ellers er der risiko for at blive presset ud af forhandlernes sortiment.

## Design/branding

En stor del af mange varers værdi består i det design og branding, som producenten har valgt, og i det miljø, som varerne sælges i. Designet og mærkevareimaget kan tilføre varerne en værdi, der overstiger den umiddelbare brugsværdi.

Forbrugerne oplever, at varerne har en særlig kvalitet, som de er parate til at betale for. Forbrugernes prisbevidsthed bliver med andre ord afløst af en interesse for andre salgsparmetre. Disse varer er derfor mere attraktive for forhandlerne, hvilket kan føre til, at andre varer bliver presset ud af forhandlerens sortiment. Generelt fører øget branding og forskelle i design og branding dog til, at forbrugeren får flere varer at vælge imellem.

Når konkurrencen ikke foregår på prisen, er der dog en risiko for over-investering i design og branding, hvilket kan føre til højere priser, når konkurrencen er svag på grund af selektivt salg. Men et højt niveau i virksomhedernes design kan også indebære samfundsmæssige fordele og være et vigtigt mål for erhvervspolitikken. Et højt designniveau gør det således lettere for de danske produkter at vinde markedsandele på de internationale markeder, og er i øvrigt en del af Danmarks image i omverdenen.

## Servicekoncepter

Ofte er den service, som bliver ydet i forbindelse med salget, en del af produkternes mærkevareimage. Når leverandørerne benytter selektivt salg, bliver mulighederne for at styre forhandlernes service i forbindelse med salget øget. Det gælder både omfanget og kvaliteten af servicen. Dette kan være både negativt og positivt for velfærden, afhængigt af produktet og karakteren af servicen.

Det er vigtigt at skelne mellem to typer af service. Den ene type er service, der er direkte forbundet med salget, som fx reklame, produktinformation og udstilling. Den anden type er eftersalgsservice, som fx reparation og ekstraudstyr.

## Førsalgsservice

Der er særligt brug for førsalgsservice ved handel med højteknologiske produkter. Her har køberne brug for grundig information om produkterne for at undgå fejlkøb. Fejlkøb er bekostelige for den enkelte forbruger og dermed også for samfundet som helhed. Situationen er dog helt anderledes, når der er tale om produkter, som ikke kræver særlig vejledning i forbindelse med købet. Her kan det selektive system ikke begrundes i omkostningsbesparelser hos forbrugerne.

En væsentlig gevinst for samfundet ved det selektive salgssystem er, at forhandlerne ikke kan køre frihjul på hinandens service. Frihjulspøblemet opstår, når køberne kan gå hen til de forhandlere, der yder service, og finde ud af, hvilket produkt de har brug for, og derefter købe produktet hos en af de forhandlere, der ikke yder nogen service, som derfor kan sælge produktet billigere. Hvis det sker, mister de forhandlere, der yder service, markedsandele, og til sidst vil ingen forhandlere yde nogen service.

Det selektive salgssystem fører altså til, at leverandørerne kan opretholde deres servicekoncepter. Disse servicekoncepter kan også føre til gevinster for samfundet, fordi de er en del af produktets brand eller image, jf. ovenfor.

Den væsentligste ulempe for samfundet er, at det selektive salgssystem sætter konkurrencen på service ud af kraft. Markedet får ikke lov til at bestemme omfanget af førsalgsservice og prisen på denne direkte.

Når forhandlerne tvinges til at yde et minimum af service, bliver varerne dyrere – særligt når også *interbrand* konkurrencen er svag. Dels fordi det koster noget at yde servicen, og dels fordi den øgede prisstyring i forbindelse med det selektive salg ofte sætter *intra*brand priskonkurrencen ud af kraft.

Når der ikke er konkurrence på at yde den bedste og billigste service, er der risiko for overudbud og for, at leveringen af servicen bliver ineffektiv. For det første er det ikke sikkert, at alle forbrugerne overhovedet har brug for servicen. For det andet har forbrugerne ikke mulighed for at finde ud af, hvor meget de reelt betaler for servicen. Og det er ikke sikkert, at de ville efterspørge lige så meget service, hvis de kendte den faktiske pris.

## Eftersalgsservice

Mange af de ydelser og produkter, som tilbydes som eftersalgsservice, har karakter af sekundære produkter, fx reparation og ekstraudstyr. Der findes ganske mange områder, hvor andre forhandlere eller selvstændige værksteder kan tilbyde en lige så god eftersalgsservice som de autoriserede forhandlere. I disse tilfælde virker det selektive salgssystem som en bremse på konkurrencen.

De autoriserede forhandlere har en fordel frem for andre forhandlere og selvstændige værksteder. Det meget stærke mærkeimage, som det selektive salgssystem medfører, kan føre til at kunderne føler sig mere trygge ved at sende varen til reparation ved forhandleren eller købe ekstraudstyr af samme mærke. Derudover har forhandleren mulighed for at krydssubsidiere mellem det primære produkt og de sekundære produkter. På den måde kan forhandlerne få råd til at sænke prisen og dermed afskære konkurrenterne fra markedet.

## Udvikling af nye servicekoncepter

Selektivt salg kan dog også være positivt for velfærden, fordi det kan understøtte udviklingen af nye servicekoncepter. Man kan argumentere for, at udviklingen af nye produkter og servicekoncepter går stærkest, når konkurrencen er moderat.

Når priskonkurrencen fra andre leverandører er meget hård, har leverandørerne ikke råd til at bruge penge på at udvikle nye produkter og servicekoncepter. Man kan dog også argumentere omvendt. Ofte er det netop kun de leverandører, der formår at udvikle sig, der overlever på længere sigt.

Hvis konkurrencen til gengæld er svag, er leverandørerne ikke nødt til at udvikle nye produkter og servicekoncepter for at overleve. Det er derfor vigtigt, at den konkurrencebegrænsende virkning af det selektive salg ikke bliver for kraftig. Brugen af det selektive salg skal kun lige være nok til, at de positive effekter opstår.

## Markedsstruktur

Selektivt salg har en stærk indflydelse på markedsstrukturen, både på leverandørniveau og på detailniveau.

## Leverandørstrukturen

Der er forskel på, om det er de eksisterende eller nye leverandører, der har selektivt salg. Hvis det er de eksisterende leverandører, kan det være skadeligt for samfundet, hvorimod det ofte er gavnligt, hvis det er de nye leverandører.

Selektivt salg fører til en svagere konkurrence. Den svage konkurrence fører til, at leverandørstrukturen bliver cementeret, dvs. at markedet bliver mindre dynamisk og domineret af få og store leverandører. Når leverandørstrukturen er stærkt cementeret, stiger risikoen for ulovligt samarbejde og for, at konkurrencen i øvrigt bliver svagere. Der kan altså være tale om en selvforstærkende proces.

På den anden side kan selektivt salg hjælpe med til, at leverandørerne kan få fodfæste på nye markeder på to måder. For det første sikrer brugen af et selektivt salgssystem, at de forhandlere, der vælger at forhandle produktet, hurtigere får tjent deres investering hjem igen. Ofte er det forbundet med omkostninger, når en forhandler vælger at begynde at forhandle et nyt produkt. Det kan fx være investeringer i lager, butiksudstyr og reklame. Derudover har forhandleren også indirekte omkostninger, som skyldes, at salget af de nye varer ikke går så stærkt. Indtjeningen skal altså være højere end på de varer, som kunderne kender, for at forhandleren ikke spilder pladsen i butikken. For det andet sikrer det selektive salgssystem, at varerne hurtigt får et stærkt mærkevareimage på det nye marked. Leverandøren kan vælge kun at sælge varerne gennem forhandlere, som er kendt som mærkevareforhandlere. På den måde kan leverandøren opnå en afsmittende virkning fra de konkurrerende mærkevarer.

Selektivt salg kan altså føre til, at forbrugerne får flere varer at vælge imellem, fordi nye leverandører kan trænge lettere ind på markedet. Det er klart til fordel for samfundet som helhed. Til gengæld stiger faren for, at de skadelige virkninger overskygger de positive, når først leverandørerne har fået et godt fodfæste på markedet.



## Detailhandelsstrukturen

Selektivt salg kan også føre til en mere cementeret detailhandelsstruktur.

Det kan være vanskeligt at etablere sig som ny forhandler, hvis man er tvunget til at have en bestemt butiksprofil for at kunne forhandle de attraktive mærkevarer. Den nye forhandler kan ikke udnytte en eventuel niche, men må konkurrere direkte med de etablerede forhandlere.

Samtidig har forhandlerne ikke samme mulighed for selv at udvikle deres butiksprofil, når de skal leve op til leverandørernes krav. Butikkerne bliver mere ens, og det bliver ikke sikret, at de løbende bliver tilpasset kundernes behov.

### 6.5 HVAD KOSTER DET FORBRUGERNE?

Selektivt salg koster naturligvis noget for forbrugerne. For det første fordi det koster noget at tilbyde ekstra service og luksuriøse omgivelser, og for det andet fordi konkurrencen bliver svagere.

Konkurrencestyrelsen har afdækket udbredelsen af forhandlerstyring, jf. afsnit 6.3. Undersøgelserne viser, at ca. 44 pct. af omsætningen<sup>20</sup> stammer fra leverandører, der stiller krav til deres forhandlere om fx uddannelse, butiksindretning, sortiment eller lignende. Ca. 17 pct. af omsætningen stammer fra leverandører, der angiver, at der er situationer, hvor forhandleren ikke må videre-sælge produkterne til andre ikke-godkendte forhandlere, dvs. at de har selektivt salg. Det er en ganske betydelig andel.

Forbruget af varer i de 13 varegrupper i undersøgelsen var i den seneste forbrugsundersøgelse fra Danmarks Statistik på ca. 75 mia. kr.<sup>21</sup> Man kan beregne den samlede andel af forbruget, der er dækket af forhandlerstyring og selektivt salg, ved at vægte andelene i de 13 varegrupper sammen. Denne beregning viser, at forbrugerne i alt bruger ca. 22 mia. kr. på varer fra leverandører, der har forhandlerstyring. Herudover bliver der brugt 13 mia. kr. på varer, der sælges via selektivt salg.

20 *Aalund Business Research har estimeret hvor stor en del af omsætningen, der er dækket af forhandlerkrav ud fra oplysninger dels om antallet af virksomheder, der stiller krav til forhandlerne, dels om virksomhedernes omsætning. Tallet er dog behæftet med en betydelig usikkerhed.*

21 *Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser, 2001:10, og egne beregninger.*

Konkurrencestyrelsen har lavet en mindre stikprøveundersøgelse af pris og kvalitet inden for varegrupper, hvor nogle af leverandørerne har forhandlerstyring.<sup>22</sup> Usikkerheden i undersøgelsen er stor, men den viser, at der er et pristillæg.<sup>23</sup>

Konkurrencestyrelsen anslår, at forbrugerne betaler ca. 5 mia. kr. om året for leverandørernes forhandlerstyring. Det tal fremkommer, hvis man – forsigtigt – antager, at almindelig forhandlerstyring koster i omegnen af 10 pct. i pristillæg, at selektivt salg koster i omegnen af 20 pct. i pristillæg, og at der derudover er et yderligere, afledt velfærdstab, fordi konkurrencen generelt er svagere på de markeder, hvor selektivt salg er udbredt. Det afledte velfærdstab opstår, fordi de varer, som sælges i fri distribution, også bliver dyrere, når nogle leverandører har forhandlerstyring, og konkurrencen dermed generelt er svagere.

De 5 mia. kr. er naturligvis ikke en ren merindtjening for leverandørerne og forhandlerne, fordi det jo koster noget at levere den ekstra service og de fine omgivelser. Hvis de fordele, som leverandørerne og forbrugerne får pga. forhandlerstyringen, kan opveje pristillægget, er der ikke tale om et velfærdstab.

Forbrugerne er ofte villige til at betale mere for de varer, som sælges af leverandører, der har forhandlerstyring. Forbrugerne har nemlig i vidt omfang mulighed for at vælge alternative produkter, men gør det tilsyneladende ikke. Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser, at ca. 45 pct. af leverandørerne sælger høj- og lavprisvarianter af den samme produkttype. Dertil kommer naturligvis, at lav- og højprisvarianterne ofte bliver leveret af forskellige leverandører, sådan at de reelle valgmuligheder for forbrugerne faktisk er større, end det undersøgelsen antyder.

Der er dog ikke lige mange alternative varer at vælge mellem inden for alle varegrupperne. Inden for de fire varegrupper: møbler og boligudstyr mv., kosmetik mv., glas, service og køkkenudstyr mv., og beklædning mv. ligger andelen af leverandører, der ikke har lavprisvarianter af produkterne, langt under gennemsnittet. Der er også mange leverandører, der har selektivt salg inden for disse varegrupper, og forbrugerne lægger en stor del af deres forbrug her. Effekten af en strammere kurs over for selektivt salg vil derfor have størst

22 Stikprøveundersøgelsen er dokumenteret i et notat, der kan findes på [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

23 I kapitel 2 blev det vist, at priserne inden for tekstil er lavere end i EU9-landene, jf. tabel 2.8, selv om det er en af de varegrupper, hvor forhandlerstyring er udbredt. Mulige forklaringer på dette er for det første, at beklædning kun er en del af varegruppen tekstil, så tallene er ikke direkte sammenlignelige. For det andet måles pristillægget udelukkende i forhold til andre varer i samme varegruppe, hvor der ikke er forhandlerstyring, og ikke over for udlandet. I de brancher, hvor forhandlerstyring er udbredt både i Danmark og i udlandet, vil priserne være høje begge steder. For det tredje er mærkevarerne meget dyrere end no-name produkterne, så der skal sælges mange no-name produkter for omsætningen bliver stor i forhold til omsætningen af mærkevarer.

effekt inden for disse varegrupper. Samtidig er der for størstedelen af varerne tale om forholdsvis „utekniske“ produkter, hvor gevinsten for forbrugerne ved det selektive salgssystem er begrænset, med mindre der er tale om særlige luksusvarianter.

Det må på den baggrund vurderes, at forbrugernes nytte af eller fordel ved forhandlerstyring og selektivt salg udgør flere mia. kr., men ikke 5 mia. kr., dvs. at der samlet er et samfundsmæssigt velfærdstab. Dette kan mindskes eller fjernes ved en indsats mod selektivt salg på de områder, hvor varens karakter ikke gør selektivt salg nødvendigt.

## 6.6 MULIGE KONKURRENCETILTAG

Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser, at der er en stærk styring af priserne i detailledet. Styringen fører til en svag konkurrence. Dette er et stort problem, som Konkurrencestyrelsen ser alvorligt på.

I en række tilfælde har Konkurrencestyrelsen foretaget uanmeldte kontrolundersøgelser („dawn raids“) for at afsløre ulovlig prisstyring. Kontrolundersøgelser er blandt andet foretaget i sportsbranchen, radio/tv-branchen og i mobiltelefonbranchen. Styrelsen vil også fremover prioritere denne indsats højt.

Styring af detailledet ved systemer, der begrænser antallet af forhandlere, er et andet alvorligt problem for konkurrencen. Der er endnu ikke nogen praksis efter de nye regler. Hvis der opstår problemer, vil Konkurrencestyrelsen prøve de muligheder, der findes i lovgivningen. Herunder om det er muligt at gribe ind over for leveringsnægtelser, hvor der ikke er tale om misbrug af dominerende stilling.

### Markedsandel mindre end 30 pct.

For de små leverandører er der fastsat særligt lempelige regler i gruppefritagelsen.

Reglerne betyder, at selektive salgssystemer normalt ikke er noget konkurrenceproblem, hvis de oprettes af de små virksomheder. Konkurrencebegrænsningerne er ikke mærkbare og har ringe samfundsmæssig betydning. For virksomhederne er reglerne en forenkling. De behøver ikke at anmelde til styrelsen, hvis der kun er aftalt lovlige bestemmelser.

Konkurrencerådet kan i særlige tilfælde beslutte, at gruppefritagelsen ikke gælder for vertikale aftaler på et bestemt marked.<sup>24</sup> Det kan være aftaler, som betyder, at konkurrencen på markedet begrænses væsentligt. Det kan også være de tilfælde, hvor mere end 50 pct. af et marked er dækket af lignende forhandleraftaler.<sup>25</sup>

Styrelsen vil løbende følge, om der opstår problemer. Især vil styrelsen have opmærksomheden rettet imod de vareområder, hvor ulemperne ved selektiv salg overstiger fordelene. Dvs. de vareområder, hvor varernes egenskaber ikke tilsiger selektivt salg.

## Markedsandelen større end 30 pct.

Hvis leverandøren har en markedsandel, der er større end 30 pct., skal der ske en individuel vurdering af, om systemet er i strid med konkurrencelovens forbudsbestemmelser. Konkurrencestyrelsens muligheder er forskellige afhængig af leverandørens størrelse.

## Mellemstore leverandører

Under denne kategori falder leverandører med en markedsandel på mellem 30 og 40 pct. Det er på den ene side leverandører, der er så store, at de alene på grund af deres størrelse ikke automatisk bliver fritaget. Omvendt er de ikke så store, at de har en dominerende stilling på markedet.<sup>26</sup>

For de almindelige forhandleraftaler vil Konkurrencestyrelsen sikre, at den åbenhed, som er i disse systemer, ikke bliver begrænset. Der vil blive grebet ind over for kriterier, som begrænser antallet af forhandlere, og som derved vil kunne begrænse konkurrencen mærkbart. Det er vigtigt at sikre åbne systemer, fordi konkurrencen skal komme udefra.

Ved selektive salgssystemer vil Konkurrencestyrelsen lægge vægt på, om systemet er åbent. Et åbent selektivt salgssystem er en forudsætning for, at systemet har de samfundsgavnige virkninger, som nævnt ovenfor i afsnit 6.4.

Efter reglerne er det et krav, at systemet bliver administreret objektivt. Hvis ikke alle forhandlere, der opfylder kravene, bliver optaget i systemet, er det ikke gyldigt.

24 Efter gruppefritagelsens § 3, stk. 1, er det økonomi- og erhvervsministeren, der efter indstilling fra Konkurrencerådet kan undlade at anvende bekendtgørelsen.

25 Gruppefritagelsens § 3, stk. 1, nr. 2.

26 En markedsandel på 25 til 40 pct. vil formentlig ikke i sig selv være tilstrækkelig til at statuere dominerende stilling. Men sammenholdt med andre omstændigheder kan en markedsandel i dette interval være ensbetydende med, at der foreligger en dominerende stilling, jfr. FT 1996/97, tillæg A, side 3667.

Såfremt styrelsen konstaterer, at et system ikke har den åbenhed, som det skal have, vil de konkurrencebegrænsende bestemmelser i det selektive salgssystem kunne ophæves. Det vil dog ofte ikke være tilstrækkeligt til at sikre, at leverandøren ikke hindrer nye og effektive forhandlere i at komme ind i systemet. Det kan i sådanne tilfælde blive nødvendigt at ophæve hele det selektive system.

En anden mulighed er, at styrelsen påbyder leverandøren at levere til den nye forhandler. Det vil i de fleste tilfælde være et mindre indgreb end helt at ophæve de selektive bestemmelser i aftalen. Det vil derfor være at foretrække ud fra en konkurrenceretlig synsvinkel.

Det vil i givet fald være et påbud, som juridisk skal have hjemmel i konkurrencelovens § 6. Om denne bestemmelse vil kunne danne grundlag for et leveringspåbud er endnu ikke afprøvet i praksis.

Efter forarbejderne til konkurrenceloven<sup>27</sup> vil det være en overtrædelse af § 6, hvis en leverandør afslår optagelse af en forhandler, som ikke er indforstået med at følge de salgsbindinger, som er aftalt med de øvrige forhandlere.

Efter lovens ordlyd er der ikke noget til hinder for, at en sådan overtrædelse kan sanktioneres med et påbud om at levere. § 16, stk. 1, nr. 3 har følgende ordlyd:

De påbud, som Konkurrencerådet efter § 6, stk. 4 og § 11, stk. 4, kan udstede med henblik på at bringe de skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger til ophør, kan bl.a. omfatte:

„Pligt for en eller flere af de pågældende virksomheder til at sælge til nærmere angivne købere på virksomhedens sædvanligt gældende vilkår for tilsvarende salg. Virksomheden kan dog altid kræve kontant betaling eller betryggende sikkerhed“.

Konkurrencestyrelsen er opmærksom på, at der ikke er praksis for sådanne indgreb i EU-retten. Danmark har imidlertid lang tradition for at gribe ind med leveringspåbud. Leveringssager opstår hyppigere her i landet end i EU, hvor EU-rettens sanktionssystem maner til forsigtighed samtidig med, at praksis baserer sig mere på generelle indgreb. Påbud om levering kan være mindre indgribende end en fuldstændig ophævelse af det selektive system – og kan derfor af proportionalitetshensyn blive foretrukket af de danske myndigheder.

27 FT 1996/97, tillæg A, side 3658.

Det er styrelsens opfattelse, at opstilling af regler om selektivt salg ikke tjener noget formål, hvis en forhandler der opfylder alle betingelser for at blive optaget i systemet, men nægtes leverancer, ikke kan sikres leveringer via udstedelse af et leveringspåbud.

## Dominerende leverandører

Råderummet for dominerende virksomheder med en markedsandel over 50 pct. er væsentligt mindre. Sådanne virksomheder må ikke misbruge deres dominerende stilling. Det er misbrug, hvis virksomheden nægter at levere til en forhandler, der opfylder alle udvælgelseskriterierne.<sup>28</sup>

Dominerende virksomheders brug af loyalitetsrabatter er også problematisk ud fra en konkurrenceretlig synsvinkel. Sådanne rabatter kan derfor også være et misbrug.

Konkurrencestyrelsen kan ved misbrug af dominerende stilling gribe ind med påbud om levering og med påbud om, at bestemte typer rabatter ikke må bruges.

---

28

*Det er en forudsætning, at de to øvrige betingelser for udstedelse af påbud er opfyldt. Den forhandler, som ønsker leverancerne, skal have en væsentlig forretningsmæssig interesse i leverancerne. Og leverandøren har ikke givet en konsekvent administreret, objektiv, saglig og rimelig begrundelse for nægtelse af leverance.*



# E-handel og ny økonomi

## 7.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Den nye økonomi er et begreb med mange facetter. Den kan defineres som alle økonomiske processer, der knytter sig til it-anvendelse. Den kan også vurderes ud fra virkningerne på arbejdsmarkedet, fx at mange i den nye økonomi skifter job hyppigt, stiller store krav til jobbet eller måske endda foretrækker at være løst ansatte.

Kernen i den nye økonomi, som dette kapitel vil fokusere på, er e-handel.

Uanset definition kan økonomien ikke uden videre deles op i en ny og en gammel del fx efter brancher. Virksomheder i alle erhverv bruger it og handler via internettet – om end i forskellig grad. Den nye økonomi er derfor ikke en særlig sektor, men en integreret del af alle erhverv.

E-handel kan på sigt have meget stor samfundsøkonomisk betydning. Den kan også have perspektiver for samfundsudviklingen i øvrigt – måske på linie med indførelsen af elektricitet sidst i 1800-tallet og af dampkraft endnu tidligere.

Formentlig vil det give Danmark store fordele at være godt med i den nye økonomi i forhold til andre lande. Virksomhederne får viden og kompetencer ved at kaste sig ud i de uanede muligheder på området – og denne fordel vejer meget tungere end fordelene ved at vente og lære af andres fejl.

Det er selvsagt ikke en myndighedsopgave at styre, hvordan virksomhederne skal engagere sig i den nye økonomi. Men det er vigtigt at skabe de bedste forudsætninger. Det kræver en indsats over en bred front, herunder uddannelse på alle niveauer, gode skatteregler og teleregulering – samt at det offentlige aktivt udnytter markedets muligheder.

Konkurrencepolitikken kan også yde et væsentligt bidrag for at fremme e-handel, hvilket er baggrunden for dette kapitel. Dertil kommer en vigtig sammenhæng den anden vej, nemlig at e-handel kan øge konkurrencen.

E-handel har tre typer samfundsøkonomiske virkninger. For det første kan den øge produktiviteten i alle processer knyttet til handelen – herunder reducere virksomhedernes interne omkostninger til markedsføring, økonomistyring, logistik mv. For det andet kan e-handel skærpe konkurrencen – hvil-



ket yderligere fremmer produktiviteten. Endelig kan e-handel bane vejen for helt nye forretningsmuligheder.

Danmark er faktisk godt med, i forhold til andre lande, i e-handelen. Det gælder både, når man måler business-to-business (B2B), som er den største del, og business-to-consumer (B2C). Vi har endda forudsætninger for at komme helt i front. Danskerne har mange pc'er og billig adgang til nettet – og bruger denne adgang flittigt. Alligevel bruger danske virksomheder kun i gennemsnitligt omfang nettet til salg, mens de ligger helt i top, hvad angår indkøb over nettet. Tilsvarende ligger Danmark kun på et gennemsnit, når man ser på den andel af internetbrugere, der køber forbrugsvarer via nettet.

Samlet er det ikke urealistisk, at e-handlen i Danmark, der i 2002 ventes at udgøre ca. 20 mia. kr., over en årrække kan 20-30-dobles.

Det er svært at vurdere, hvor meget e-handel kan medvirke til øget konkurrence i dansk økonomi, men det er sandsynligt, at der kan være betydelige virkninger. Det skyldes bl.a., at internettet gør det lettere at sammenligne priser. Endnu mere konkurrencefremmende kan portaler og markedspladser være. Der er en tendens til, at den halvdel af erhvervene, der e-handler mest, konkurrerer mere end den øvrige halvdel. Men der er også klare tegn på, at e-handel endnu kun i meget begrænset omfang har medvirket til mere konkurrence.

Det er især bemærkelsesværdigt, at priserne på nettet generelt ikke er lavere end i fysiske butikker. Det kan bl.a. skyldes, at en del af internetforbrugerne i dag ikke bruger nettet til at købe billigt ind, men af bekvemlighedsgrunde. Det kan imidlertid også skyldes, at virksomhederne bevidst blokerer for konkurrencen på nettet, og dermed samtidig er med til at bremse udviklingen.

De blokeringer, der påpeges i dette kapitel, vedrører først og fremmest bindende videresalgspriser og leveringsnægtelser. Der er også tilfælde, hvor producenter prisdiskriminerer, men dette problem vurderes ikke at være større end i fysiske butikker.

En skærpet håndhævelse af konkurrenceloven på nettet kan fjerne disse barrierer og samtidig medvirke til en øget udbredelse af e-handel.

Til gengæld bør konkurrencemyndighederne på andre områder være mere tilbageholdende med at gribe ind end i den „gamle“ økonomi. Der er således grund til at se mere afslappet på høje markedsandele, lave priser (dumping) og høje priser end normalt. Det skyldes, at markedsandelene skifter betydeligt hurtigere i den nye økonomi end i den gamle, og at det ofte kan være nødvendigt at forære kunderne produkterne for at komme ind på markederne.

På baggrund af analyserne i dette kapitel vil Konkurrencestyrelsen:

- ▲ gribe ind over for konstaterede eksempler på bindende viderealgpriser i e-handlen
- ▲ gribe ind over for producenter og importører, der usagligt nægter at levere til internetforhandlere
- ▲ på øvrige områder være tilbageholdende med at gribe ind over for midlertidige konkurrenceproblemer i den nye økonomi
- ▲ se positivt på markedspladser eller portaler, herunder e-auktioner, der i endnu højere grad end e-handel i øvrigt kan fremme konkurrencen. Styrelsen vil dog også lægge vægt på, at der på sådanne markedspladser er fri adgang til markedspladsen, og at oplysninger ikke misbruges.

E-handlen og konkurrencen på nettet kan herudover fremmes på følgende måder:

- ▲ Det er lykkedes at få støtte i EU til en ændring af udbudsreglerne, der betyder, at myndigheder kan lave e-udbud og købe ind via e-auktioner. I forhandlingerne i EU vil Konkurrencestyrelsen arbejde aktivt for disse forslag
- ▲ Alle indkøbere i den offentlige sektor bør ansføres til at købe ind via e-handel, særligt gennem den etablerede offentlige indkøbsportal. B2G-handelen (business to government) bør vokse i samme tempo som B2B og B2C
- ▲ Gennemsigtigheden på nettet bør øges gennem gode prisdatabaser. Det offentlige, herunder især Forbrugerinformationen, bør prioritere sin indsats, så den ikke erstatter, men supplerer private databaser
- ▲ Importen af forbrugsgoder bremses i dag af bureaukratiske toldprocedurer. For at øge konkurrencen bør Told & Skat tilbyde en ubureaukratisk fortoldning via nettet.

## 7.2 E-HANDEL I DANMARK

---

Udviklingen i e-handel<sup>1</sup> er særlig interessant i en konkurrencepolitisk sammenhæng. E-handlen kan forøge konkurrencetrykket i Danmark. Det er tiltrængt – ikke mindst så længe det samlede konkurrencetryk stadig er lavere end i resten af Nordeuropa, jf. kapitel 2.

### E-handlens udvikling i Danmark

Grundlaget for e-handlen er de muligheder, som den forbedrede kommunikation giver virksomhederne for hurtigt, effektivt og uden særlige omkostninger at komme i kontakt med nye leverandører eller nye kunder til deres varer. E-handlen er i langt mindre grad bundet til landets grænser. Det er således ikke de nationale grænser, men de sproglige, der får betydning for afgrænsningen af markederne.

Internt i virksomhederne giver it-anvendelsen muligheder, der forbedrer logistik og planlægning af produktionen. Virksomhederne bliver herved bedre stillet i konkurrencen. Det vil være muligt for en lang række virksomheder at høste „first mover“-fordele, hvis de udnytter e-handlens fordele før deres konkurrenter.

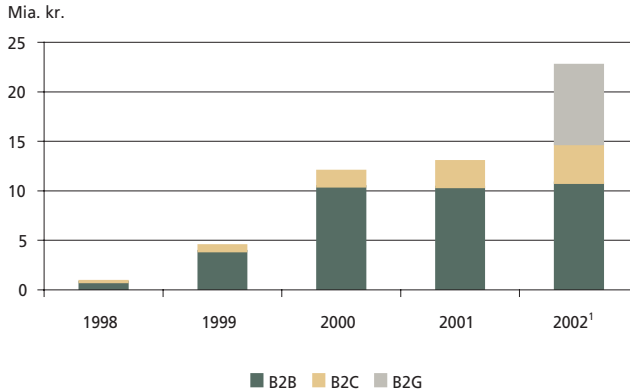
Hertil kommer de mange nye varer og ydelser, som nettet fører med sig. Selve anvendelsen af e-handel har ført til udvikling af en række nye produkter og ændret anvendelse af traditionelle varer. Fx udvikling af særlige mobiltelefoner eller indbygning af særlige dele i fjernsyn, der gør det muligt at gå direkte på nettet. På ydelsessiden kan peges på udviklingen af web-sider, betalingssystemer og kryptering.

De danske virksomheders e-handel er vokset langsomt de seneste år. Virksomhedernes salg til forbrugerne (B2C) har været i kraftig vækst, mens salg til andre virksomheder (B2B) synes at være stagneret, jf. figur 7.1 og 7.2.

---

<sup>1</sup> E-handel eller elektronisk handel defineres officielt i Danmarks Statistik og OECD som modtagelse eller afgivelse af ordrer via computerbaserede netværk. Dermed omfatter internethandel (køb og salg) i princippet også EDI handel. EDI (Electronic Data Interchange) er filoverføring af blanketlignende forretningsdokumenter mellem lukkede net. Selve sammenkoblingen af virksomhedernes netværk kan nu erstattes af internettet, således at EDI foregår over nettet.

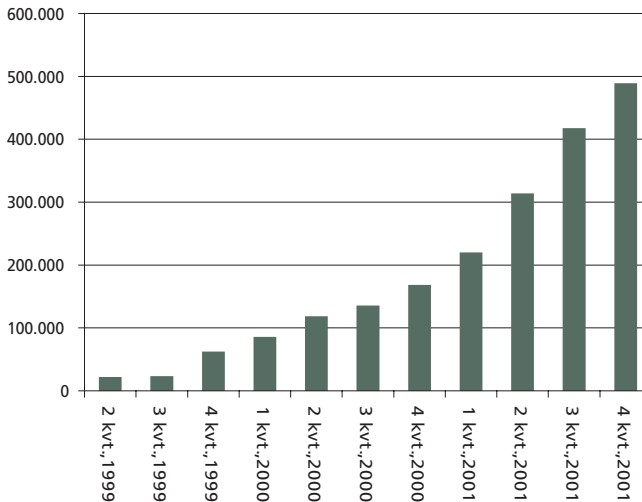
Figur 7.1: Danske virksomheders internetsalg (B2B, B2G og B2C)



Note 1: 2002 er skøn. I 2002 er der for B2B antaget samme vækst som for resten af økonomien, dvs. ca. 4 pct., og for B2C er antaget en vækst på 50 pct. For B2G er medtaget de potentielle statslige indkøb, som dog må forventes at være spredt ud over en årrække, jf. [www.doip.dk](http://www.doip.dk).

Kilde: [www.bizreport.dk](http://www.bizreport.dk) 1998-1999 og Danmarks Statistik 2000-2001.

Figur 7.2: Antal kortbetalinger i danske internetforretninger



Kilde: [www.pbs.dk](http://www.pbs.dk).

Internetsalget udgjorde kun ca. 1 pct. af virksomhedernes samlede omsætning i 2001, men e-handlen kan få et ekstra skub fremad i 2002 ved, at de offentlige indkøb bliver elektroniske, jf. afsnit 7.6. Det kan potentielt give en ekstra e-handel for 8 mia. kr.

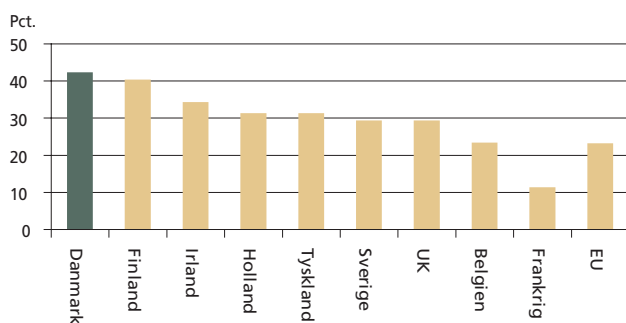
Indtil nu tyder tal for e-handlen således på, at denne centrale del af den nye økonomi vokser i Danmark. Men branchens egne forventninger om en fordobling af internetsalget år for år er dog langt fra blevet indfriet. En forklaring er muligvis den internationale krise i it-aktiviteterne, der også gør sig gældende i Danmark. Der er dog ingen tvivl om, at på sigt kan væksttempoet i e-handlen blive klart højere end i resten af økonomien.

E-handlen mellem virksomheder (B2B) udgjorde ca. 80 pct. i 2001 og e-handel til forbrugerne (B2C) kun en mindre del – ca. 20 pct.

### Internationalt er Danmark godt med – både med B2B- og B2C-handel

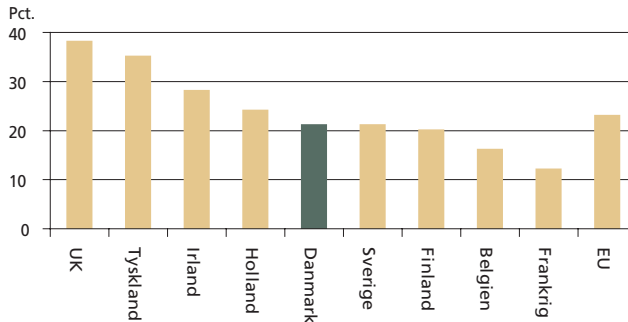
De danske virksomheder ligger i front i en europæisk sammenligning af virksomhedernes køb ved e-handel (B2B-handel). Ca. 40 pct. af alle danske virksomheder købte i 2001 ind mindst én gang ved e-handel. Til sammenligning er det europæiske gennemsnit på ca. 20 pct., jf. figur 7.3. Derimod ligger Danmark kun på det europæiske gennemsnit, når der ses på salg over internet, jf. figur 7.4.

Figur 7.3: Andel af virksomheder, der købte ind ved e-handel i 2001



Kilde: Eurobarometer, december 2001.

Figur 7.4: Andel af virksomheder, der solgte ved e-handel i 2001



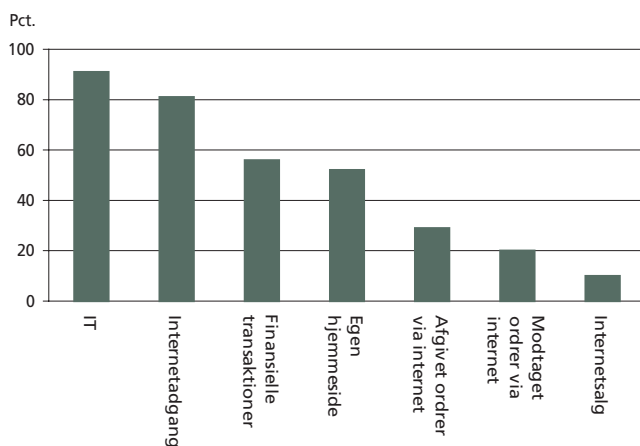
Kilde: Eurobarometer, december 2001.

En af forklaringerne på den lidt dårligere placering mht. salg er, at det især er store virksomheder, der sælger over internet – og store virksomheder har Danmark relativt få af. En anden forklaring er, at ved salg uden for landets grænser favoriseres de engelsktalende lande.

Det tekniske potentiale for endnu større e-handel i Danmark er til stede. De danske virksomheder anvender stort set alle it, dvs. anvender pc'er. De fleste virksomheder har internetadgang, og ca. halvdelen anvender nettet til finansielle transaktioner (e-banking).

Samtidig viser de seneste tal, at e-handel og brug af nettet til salg og køb endnu kun udgør en lille del af virksomhedernes omsætning. I 2000 havde kun ca. 10 pct. af virksomhederne et internetsalg på mindst 1 pct. af den samlede omsætning, jf. figur 7.5.

Figur 7.5: Procent af alle virksomheder, som brugte it i 2000



Kilde: Danske virksomheders brug af IT 2000, Danmarks Statistik.

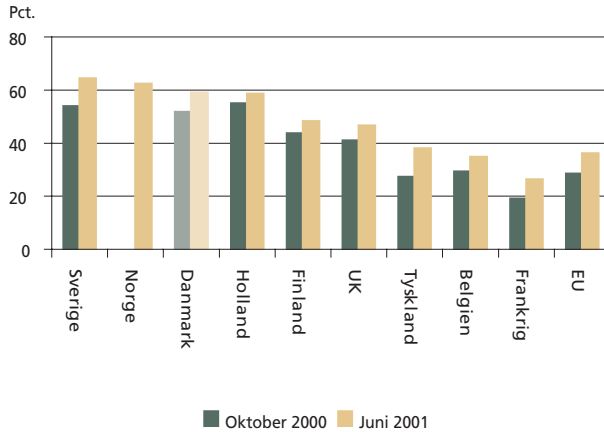
De danske virksomheders tekniske potentiale for e-handel understreges af, at over 90 pct. af virksomhederne brugte it i 2000, men kun 30 pct. havde afgivet ordrer over internettet, jf. figur 7.5.

E-handlen hænger snævert sammen med brugen af internettet. En af de væsentlige forklaringer på den hastige udbredelse af brugen af internettet er udviklingen i prisen på hardware og kvaliteten af soft- og hardware. For USA er det opgjort, at det kvalitetskorrigerede prisindeks for computere på de sidste 10 år faldet med ca. 90 pct. Computernes kapacitet er fordoblet ca. hver 18-24 måned, medens telenettets kapacitet til datatransmission er fordoblet ca. hver 12 måned.<sup>2</sup> En del af nyten af computere er dog knyttet til brug af ny eller næsten ny software, der stiller krav om stadig højere kvalitet af hardware. Prisfaldet på 90 pct. overvurderer derfor udviklingen i forbrugerfordelene.

Flyttes sigtet fra B2B til B2C, er billedet næsten det samme. I Danmark har over halvdelen af befolkningen adgang til nettet og andelen er voksende, jf. figur 7.6.

<sup>2</sup> US Department of Commerce, Digital economy 2000.

Figur 7.6: Procentdel af befolkningen med adgang til internettet i 2000 og 2001



Kilde: Eurobarometer, december 2001.

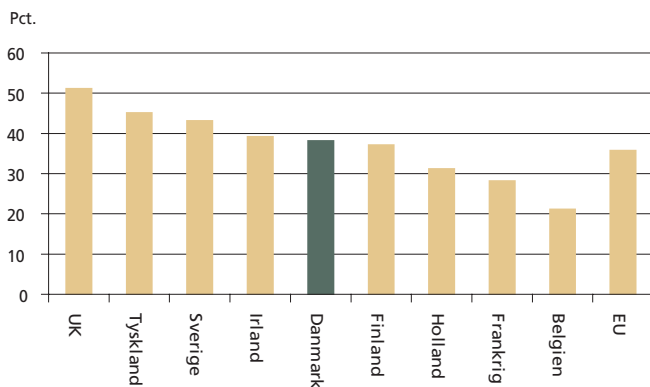
Note: Danmarks Statistik, jf. Familiernes brug af internet 4.kvt., skønner at 74 pct. af danskerne i 2001 havde internetadgang fra hjem eller arbejde.

Den forskellige udbredelse af internettet i landene kan bl.a. forklares med forskelle i indkomstniveau. Det har også betydning, hvor stor en andel af befolkningen, der har eller er i gang med at tage en uddannelse. Endelig har adgangsomskostningerne til internettet en betydning.

Udnyttelsen af nettet er knap så imponerende – men heller ikke dårlig. De danske forbrugeres handel på nettet ligger således placeret i midtergruppen blandt lande, vi normalt sammenligner os med, jf. figur 7.7.



Figur 7.7: Procent af alle internetbrugere, som handlede via internettet i 2001



Kilde: Eurobarometer, december 2001.

Det medvirker formentlig hertil, at der i Danmark er stor tæthed i butiksnettet, og man skal ikke køre så langt for at købe ind i en rigtig forretning. Tallene for UK og Tyskland, hvor der også er stor butikstæthed, viser dog, at der er et potentiale for mere e-handel.

## E-handlens økonomiske potentiale er stort

Potentialet for e-handel kan også vurderes ved at se på hvert erhverv, der potentielt har e-handel med levering *via nettet* (dvs. data, informationer, musik mv.) og *uden for nettet* (dvs. med fysisk levering). Potentialet for e-handel med fysisk levering er selvsagt klart størst og omfatter i virkeligheden næsten hele økonomien, jf. tabel 7.1. Potentialet for e-handel over nettet er imidlertid også stort, ikke mindst for B2B-handel. I forhold hertil er såvel den faktiske e-handel, som den forventede e-handel i 2002, lille.<sup>3</sup> Ifølge denne analyse er der således et samlet potentiale for en mangedobling af e-handlen i forhold til det forventede 2002-niveau.

<sup>3</sup> Potentialet for e-handel over nettet vurderes at udgøre 3-10 pct. af det samlede e-handelspotentiale, jf. tabel 7.1. Det samme forhold vurderes at gælde for den aktuelle e-handel.

Tabel 7.1: Potentiale for e-handel i 2000 og forventet e-handel i 2002

Mia.kr.	B2B	B2C	B2G
Forbrug af varer og tjenester i alt <sup>1</sup>	902	613	109
Heraf til levering via internettet (software etc.)	54 <sup>2</sup>	15 <sup>3</sup>	10 <sup>2</sup>
Heraf til fysisk levering	848	598	99
Realiseret e-handel 2000 <sup>4</sup>	10	2	0
Forventet e-handel 2002 <sup>4</sup>	11	4	8

Note 1: Nationalregnskabsstørrelser for virksomhedernes input, privat konsum og offentlig konsum eksklusive løn.

Note 2: Beløbet er beregnet på basis af skønnede andele brugt på en input/output-tabel for 1996. Der henvises til et baggrundsnotat på [www.ks.dk](http://www.ks.dk).

Note 3: Beløbet er beregnet på basis af andele for forbrugsgrupper fra Finansredegørelsen 2001.

Note 4: Jf. figur 7.1.

Hvad vil være de samfundsøkonomiske konsekvenser af en helt eller delvis realisering af dette potentiale? Spørgsmålet er svært at besvare, men konsekvenserne falder i tre grupper.

For det første gør e-handel det muligt at spare betydelige ressourcer – ikke bare på gennemførelsen af handel, men også på alle processer forbundet hermed: markedsføring, salg, betaling, planlægning, bogholderi mv.

For det andet kan e-handel skærpe konkurrenceforholdene markant. Dette kan lede til højere produktivitet.

For det tredje kan e-handel samt alle øvrige it-aktiviteter, der er knyttet til den nye økonomi, medføre muligheder for nye aktiviteter og forretningsmuligheder, som det er svært at forudse rækkevidden af.

Et amerikansk studie af rækkevidden af den første type effekter peger for B2B-handel på mulige produktivetsgevinster på mere end 10 pct., jf. tabel 7.2. Omsat til omkostningsbesparelser på nationalt plan svarer det til ca. 7-8 pct. af BNP.

Tabel 7.2: Mulig besparelse på salg, distribution og markedsføring i virksomhederne (B2B)

Branche	Potentiel besparelse i pct.
Elektroniske komponenter	29-39
Kemisk- og metalindustri	10-22
Medicin og biologi	12-19
Kommunikation	5-15
Øvrige brancher	5-25

Kilde: Goldman Sachs Investment Research 2000.

De samfundsøkonomiske gevinster ved de to andre effekter er det ikke muligt at angive pålidelige skøn for.

Det kan samlet vurderes, at Danmark er godt med mht. udviklingen i e-handel. Det gælder både B2B, B2C og B2G. Men alligevel er der potentiale for en høj vækst i e-handlen i de kommende år.

## 7.3 KONKURRENCE, E-HANDEL OG PRISER

### E-handel skærper konkurrencen

E-handel skærper konkurrencen, fordi e-handel og internettet giver mulighed for øget prisgennemsigtighed.

På den anden side bliver internettet også brugt til at knytte leverandører og forhandlere tættere sammen gennem netværk. Det gør konkurrencen slappere. Netværkene kan bestå af internet-EDI løsninger i indkøbsprocessen eller ordrebestillingen. Alene udgifterne til etablering af netværk kan gøre systemerne lukkede for konkurrenter.

Endelig giver de elektroniske markedspladser risiko for en koordineret prisfastsættelse.

Det er derfor ikke på forhånd helt nemt at afgøre, om e-handel og internet giver færre konkurrenceproblemer. Historiske analyser er ikke til megen hjælp, fordi e-handel endnu udgør så lille en del af økonomien, jf. afsnit 7.2.

Konkurrencestyrelsens analyser viser dog klare tegn på, at e-handel og mere konkurrence følges ad. Beregninger viser, at den mest konkurrerende halvdel af dansk erhvervsliv bruger e-handel 50 pct. oftere end den anden halvdel, jf. tabel 7.3.

Tabel 7.3: E-handel i brancher rangordnet efter konkurrenceintensitet

	Brancher med skarp konkurrence	Brancher med svag konkurrence
<b>Konkurrencemål:</b>		
Gns. konkurrencescore <sup>1</sup>	0.14	0.37
Mobilitet af markedsandele <sup>2</sup>	17	13
Koncentration i brancherne <sup>3</sup>	426	1121
<b>Mål for e-handel:</b>		
Afgivet ordrer via nettet	35 pct.	31 pct.
Modtaget ordrer via nettet	27 pct.	21 pct.
Internetsalg på mindst 1 pct. af omsætningen	14 pct.	8 pct.

Note 1: Scoren er en sammenvejning af 15 indikatorer for konkurrence, jf. kapitel 2.

Note 2: Mobilitet beregnes som summen af ændringer i markedsandele for hver virksomhed mellem 2 perioder.

Note 3: Koncentration er målt ved det såkaldte Hirshmann-Herfindahl-indeks. I indekset kvadreres samtlige individuelle markedsandele og lægges sammen til én sum. Hvis summen er under 1.000 anses markedet ikke for koncentreret.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Opdelingen af de danske erhverv i to grupper viser en klar sammenhæng mellem e-handel og konkurrence. Men når erhvervene analyseres tættere på, bliver sammenhængen svagere. Der er en svag tendens til, at andelen af e-handel er højere, jo bedre konkurrencescoren er. Men et par af brancherne med svag konkurrence bruger e-handel forholdsvis meget. Det gælder fx brancherne post og telekommunikation, jf. tabel 7.4.

Tabel 7.4: Andel af virksomheder med internetsalg på over 1 pct. af omsætningen og konkurrenceintensitet fordelt på brancher

	Internetsalg på over 1 pct. af oms. Pct.	Konkurrenceintensitet
Post og telekommunikation	42	0,5
Hotel- og restaurationsvirksomhed	21	0,2
Træ-, papir- og grafisk industri	19	0,1
Udlejning og ejendomsformidling	15	0,1
Engros- og agenturhandel (ikke biler)	13	0,3
Handel m. biler mv.	12	0,1
Mineralolie-, kemisk- og plastindustri	12	0,3
Forretningsservice	11	0,3
Jern- og metalindustri	9	0,2
Møbelindustri og anden industri	9	0,2
Transportvirksomhed	8	0,1
Bygge- og anlægsvirksomhed	5	0,3
Detailhandel og reparationsvirks.	4	0,3
Sten-, ler- og glasindustri	4	0,3
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	3	0,5
Tekstil-, beklædnings-, og læderindustri	2	0,1
Renovation, foreninger og forlyst.	1	0,2

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

En mulig forklaring på, at der ikke på detaljeret niveau er en klar sammenhæng er, at virksomhedernes e-handel endnu er for ubetydelig til rigtigt at have indflydelse på konkurrenceforholdene.

En anden forklaring er, at brancher med få store virksomheder ofte er præget af ringe konkurrence. De store virksomheder har imidlertid ofte ressourcer til at udvikle systemer til e-handel, som små og mellemstore virksomheder ikke har. De store servicevirksomheder, der kan sælge deres tjenester via nettet, er eksempler på dette, jf. også boks 7.1. Det må forventes, at disse virksomheder bruger e-handlens lavere omkostninger til at forøge deres egen indtjening.

## Boks 7.1: E-banking

Et eksempel på en koncentreret branche med stor vækst i e-handlen er banksektoren. Udbredelsen af e-banking til privatkunder og virksomheder har i de seneste år været stærkt voksende.

	1999	2001
Antal aftaler med privatkunder	441.000	1.282.000
Antal aftaler med virksomheder	61.000	117.000

Kilde: [www.finansraadet.dk](http://www.finansraadet.dk)

E-banking betyder, at man kan udføre sine bankforretninger hjemmefra uden hensyn til bankens åbningstid og uden at skulle stå i kø mv.

Der er ikke særlige tegn på, at denne udvikling har skærpet konkurrencen blandt bankerne.

Det er ikke kun teknik og økonomi, der er årsag til, at e-handlen ikke vokser hurtigere. Tradition og vaner spiller også en rolle. Virksomhederne mener fx ofte selv, at den største barriere for e-handel er, at virksomhedernes produkter ikke er egnet til internetsalg, jf. tabel 7.5.

Tabel 7.5: Barrierer for e-handel

	Skarp konkurrence	Svag konkurrence
Gennemsnitlig konkurrencescore	0.14	0.37
Virksomhedens varer er ikke egnet til salg over internet	28 pct.	29 pct.
Kundepotentialet er for lille	16 pct.	23 pct.
Usikkerhed ved betaling	16 pct.	18 pct.
Usikkerhed ved indgåelse af aftaler	15 pct.	18 pct.
Omkostninger ved omstilling af interne arbejdsgange	13 pct.	14 pct.
Problemer med distribution	9 pct.	13 pct.
Hensyn til nuværende afsætningskanaler	7 pct.	10 pct.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Brancher, der ikke bruger e-handel så meget, mener naturligt ofte, at der er barrierer for e-handlen. Den svage konkurrence virker indirekte også som en barriere for e-handel. I den andel af brancherne, der konkurrerer mindst, spiller hensyn til forhandlere en lidt større rolle. Ud fra en konkurrenceretlig vin-

kel er det interessant, fordi sådanne hensyn kan være i strid med konkurrence-loven, jf. afsnit 7.4.

Andre barrierer er selve usikkerheden ved at handle på nettet – usikkerhed ved betalingen, usikkerhed ved indgåelse af aftaler og med distributionen. Desuden holder en række internetbrugere sig formentlig tilbage for at bruge e-handel på grund af risikoen for at få overført en virus. I gennemsnit har hen ved 18 pct. af de danske internetbrugere været udsat for virus.<sup>4</sup>

Det varede lang tid, inden der kom gang i udviklingen af egentlige betalingsformer for forbrugerne i forbindelse med køb på nettet, men betalingen er forholdsvis sikker i dag.

Ved betaling med kort på nettet er der regler, der sikrer tilbagebetaling ved indsigelser fra forbrugeren. Det kan være fx fremmedes misbrug af kortet, udeblevne varer eller ved fortrydelse af købet.

For B2B-handel har forsinkelsen af sikker betaling næppe haft nogen særlig betydning. En stor del af denne handel sker mellem virksomheder, der kender hinanden i forvejen, og som har en indarbejdet betalingspraksis.

## Priserne er ikke lavere på nettet

Der er to fordele for forbrugeren ved handel på nettet. Der er en bekvemmelighedsfordel, idet man kan foretage købet hjemmefra, når det passer én bedst uafhængigt af lukketider mv. Der er også en økonomisk fordel.

Den økonomiske fordel ved e-handel er, at der er bedre mulighed for at sammenligne priser, og at sammenligningen tager kortere tid. Fx findes der mange hjemmesider, der sammenligner priser automatisk. Disse baser kan på kort tid vise, hvad den billigste pris er for en bestemt vare, og hvor forbrugeren kan købe varen.

De gode muligheder for, at forbrugerne kan sammenligne priser, giver teoretisk mulighed for lavere priser, jf. boks 7.2.

---

4 Eurobarometer, december 2001.

## Boks 7.2: Økonomisk teori om prisgennemsigtighed og priser

### **Gennemsigtighed giver lavere priser, når der er mange på markedet**

Sammenhængen mellem gennemsigtighed af og konkurrence på priserne afhænger af strukturen på markedet. I en situation med mange købere og sælgere kan hver enkelt sælger opføre sig som monopolist, hvis køberens omkostninger ved at sammenligne priser er høje nok. I denne situation betyder et mere gennemsigtigt marked lavere søgeomkostninger, og virksomhederne tvinges til øget priskonkurrence.

### **Gennemsigtighed giver lavere priser, når der er få sælgere, hvis gennemsigtigheden især forbedres for køberne**

Er der derimod få sælgere, der enten direkte eller indirekte aftaler priser (eksplicitte eller implicitte priskarteller), er der tre effekter, der gør sig gældende.

For det første bliver prisfølsomheden i efterspørgslen større, når prisgennemsigtigheden blandt køberne øges. Dermed er gevinsten for den enkelte sælger ved at sænke prisen større.

For det andet bliver tabet i indtjeningen for den enkelte sælger også større, hvis alle sælgere sænker prisen. Normalt antages den første effekt at slå stærkest igennem. Dermed betyder øget prisgennemsigtighed blandt køberne, at aftaler bliver sværere at opretholde, og konkurrencen skarpere.

For det tredje opdages afvigelser fra en aftalt pris nemmere, hvis prisgennemsigtigheden blandt sælgerne øges. Dette gør kartelsamarbejde nemmere.

Hvis prisgennemsigtigheden både øges blandt købere og sælgere, er nettovirkningen af de tre effekter usikker.

Da sælgerne i forvejen forventes i høj grad at have den nødvendige viden om konkurrenternes priser, fører brugen af e-handel til, at informationsniveauet øges mest på købersiden. Dermed skulle internettet give en skarpere konkurrence og lavere priser.

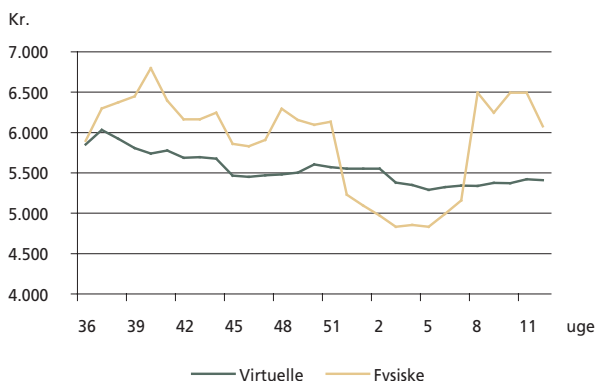
Kilde: OECD, *Roundtable on Price Transparency, 2001*, C. Shultz, *Transparency and Tacit Collusion, 2001*.

Priserne på internettet burde derfor være lavere end i fysiske butikker. Mindre faste omkostninger ved etablering af en hjemmeside frem for en fysisk butik skulle betyde relativt lavere priser på nettet. De statistiske oplysninger tegner imidlertid et mere uklart billede.



Prisforskellen for et produkt købt via internettet og i en fysisk forretning afhænger bl.a. af, om varen købes på udsalg, jf. figur 7.8.

Figur 7.8: Prisen for et digitalkamera i virtuelle forretninger og i fysiske



Kilde: IDC juni 2001.

Det ser ikke ud til, at virtuelle butikker holder udsalg. Det kan hænge sammen med, at salg via nettet endnu er under udvikling. På sigt må man forvente, at også virtuelle butikker har behov for at holde udsalg.

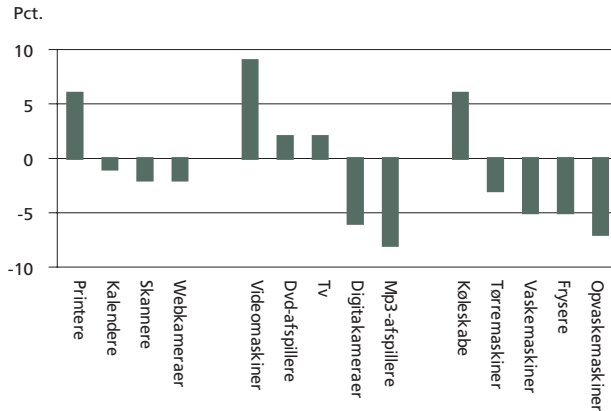
Udenlandske undersøgelser viser, at priserne på nettet både kan være højere eller lavere sammenlignet med fysiske butikker. Hyppigt sammenlignede produkter er bøger og cd'er. Jo senere disse undersøgelser er lavet (den første undersøgelse er fra 1997 og den seneste er fra 2001<sup>5</sup>), desto hyppigere viser undersøgelserne, at priserne er lavere på nettet. Udviklingen hænger formentlig sammen med, at markederne modnes, og de store og mere professionelle sælgere spiller en større rolle.

Gennemgående viser undersøgelserne, at på et givet tidspunkt er spredningen i priserne på ens varer højere på nettet end i fysiske butikker. Det skyldes bl.a., at tillid og opmærksomhed omkring virksomhedens eksistens spiller en større rolle på internettet. Det er også derfor, at e-handelsmærket er udviklet i Danmark.

5 Jf. Lee, *Do electronic marketplaces lower the price of goods?*, 1997; Brown m.fl., *Does the internet make markets more competitive?*, 2000; Brynjolfsson og Smith, *Understanding digital markets*, 2000; Friberg m.fl., *E-commerce and prices – theory and evidence*, 2000, IDC, *Nordic Internet and eCommerce*, 2001.

De udenlandske resultater genfindes også i Danmark,<sup>6</sup> jf. figur 7.9. Priserne i virtuelle butikker kan både være højere og lavere end i de fysiske butikker. Resultaterne afhænger – sammen med tidspunktet for sammenligningen – af, hvilket produkt man ser på.

Figur 7.9: Sammenligning af priser mellem virtuelle og fysiske forretninger. Virtuelle billigst under 0-aksen



Kilde: IDC juni 2001.

Et gennemgående træk, når man ser på prisforskellen mellem virtuelle og fysiske forretninger er, at de produkter, som bliver forhandlet i fx supermarkeder/varehuse, fx fjernsyn, er billigere i de fysiske forretninger. Derimod er mere specialiserede produkter, som ikke hyppigt forhandles i supermarkeder/varehuse, som fx digitale kameraer, billigst på nettet.

For it-hardware og hårde hvidevarer findes den laveste pris oftest på nettet, men for forbrugerelektronik findes den laveste oftest i de fysiske forretninger, jf. tabel 7.6.

<sup>6</sup> IDC (op.cit). Undersøgelsen omfatter prissammenligninger i perioden 6.-20. marts 2001 for identiske produkter for IT-hardware, forbrugerelektronik og hvidevarer på nettet med priser i fysiske butikker.

Tabel 7.6: Hyppighed af laveste pris i virtuelle forretninger eller i fysiske

	Virtuel forretning	Fysisk forretning	Antal produkter
It-hardware	61 pct.	39 pct.	69
Forbrugerelektronik	44 pct.	56 pct.	223
Hvidevarer	64 pct.	36 pct.	91

Kilde: IDC juni 2001.

Sammenfattende er det overraskende, at priserne på internettet ikke generelt er lavere sammenlignet med fysiske butikker. En faktor, som kan have indflydelse, er, at fysiske butikker fx Bilka, FDB mv. opnår kvantumrabatter i indkøbet, som muliggør lavere priser for de fysiske butikker.

En anden årsag kan være markedernes manglende modenhed. Modenheden har betydning for udsalg, kvantumrabatter, konkurrence og kvalitet. Da e-handlen vokser og bliver mere professionel, må det forventes, at priserne på nettet fremover vil falde relativt til priserne i de fysiske butikker.

Endelig kan peges på, at en stor del af e-handlen stadig er rettet mod forbrugere, der især bruger nettet af bekvemmelighedsgrunde og derfor er parat til at betale ekstra.

## E-handel fremmer brugen af auktioner<sup>7</sup>

Nettet er kendetegnet ved en let og hurtig mulighed for at komme i kontakt med mange sælgere/købere. Dette gør det muligt i større omfang at anvende auktion og andre og mere dynamiske metoder i prisfastsættelsen på nettet end i fysiske virksomheder.

Auktioner har bl.a. den fordel, at der sker et hurtigt match mellem efterspørgsel og udbud. Som udgangspunkt forventes auktioner at føre til lavere priser, da konkurrencen får lov til at virke. Der er flere markedspladser, som tilbyder at arrangere handel under auktionslignende vilkår, jf. boks 7.3.

7 Jf. kapitel 8.

## Boks 7.3: Auktionsformer på nettet

En auktion kan holdes enten som sælgerauktion eller køberauktion. Ved sælgerauktion ønsker auktionsholder at sælge varer og forventer, at priserne stiger under afgivelse af bud. Ved køberauktion køber auktionsholder varer og forventer, at priserne falder under afgivelse af bud.

Afgivelsen af bud kan være åben, dvs. at alle deltagerne i auktionen kan se budene. Den kan være „blændet“, således buddene kun kan ses af auktionsholder. Endelig kan den være „forseglet“, dvs. at buddene først kan ses, efter at auktionen er lukket.

Auktionen kan enten foregå i et bestemt, kort eller langt tidsrum, eller så længe der kommer bud ind.

Auktionen kan endelig være åben for alle, være en særlig kreds af virksomheder, som har tilmeldt sig til at deltage i auktioner, eller særligt inviterede.

Det samlede billede er, at de forventede økonomiske virkninger af e-handel på konkurrenceforholdene endnu ikke i nævneværdig grad har vist sig. Det er formentlig også for tidligt at vente, at dette skulle være tilfældet. Udviklingen er først rigtig kommet i gang i de seneste år. Når e-handlen på sigt får rigtigt fat, må det forventes, at den vil styrke konkurrencen mellem virksomhederne.

## 7.4 VIRKSOMHEDSSTRATEGIER OG KONKURRENCEPROBLEMER VED E-HANDEL

Som det fremgår af afsnit 7.3, giver e-handel og den nye økonomi en række fordele. Internet bruges ganske vist kun til at levere en mindre del af de solgte varer (information, software, musik, etc.). Men fordelene ved internet er også aktuelle ved salg af de produkter, hvor markedsføring og ordreoptagelse sker via nettet. På trods heraf er det endnu kun en mindre del af virksomhederne, der bruger e-handel.

Virksomhederne siger ofte selv, at det er varens eller markedets karakter, der hindrer e-handel, jf. afsnit 7.3, tabel 7.5. Bag virksomhedernes udsagn kan dog ligge mere strategiske overvejelser om salg og indtjening. Disse strategier kan begrænse fordelene ved e-handel. Men nogle af strategierne er i strid med konkurrenceloven, og derfor kan konkurrencemyndighederne i nogle tilfælde gribe ind.

## Leverandøren ønsker ikke salg via internet

Normalt vil en leverandør ikke nægte at levere. Men leverandøren kan have interesse i, at hans produkter bliver solgt under kontrollerede forhold. Det vil ofte være tilfældet ved salg af mærkevarer og ved salg af produkter, der kræver før- eller eftersalgsservice. Sådanne produkter sælges ofte via selektive salgssystemer, hvor kun godkendte forhandlere kan sælge produktet. Den tætte kontakt mellem leverandør og forhandler giver god mulighed for kontrol.

Er der tale om mærkevarer, skal produktets kvalitetsimage understøttes, og produkterne skal sælges i de korrekte omgivelser. Der kan også være tale om produkter, der kræver service. Leverandøren kan her stille krav til personalets uddannelse, faciliteter på udsalgsstedet, mv. Det er muligt at vejlede og yde service elektronisk. Men derfor kan leverandøren alligevel hævde, at kvalitetskrav til forhandlerens udsalg ikke kan opretholdes effektivt ved salg via internet.

Leverandøren kan tillige hævde, at forhandlere, der sælger via internet, lukrerer på de øvrige forhandlers salgsfremmende indsats (free-rider problemet). Problemet er mest aktuelt i forbindelse med salg af relativt nye eller tekniske produkter af relativ høj værdi.<sup>8</sup>

Leverandøren kan også ønske at kontrollere de priser, forhandlerne sælger produkterne til. De høje priser kan være med til at understøtte produktets status som mærkevare.

De høje priser sikrer både forhandleren og leverandøren en fast, høj avance, og de har derfor begge en interesse i at sætte konkurrencen ud af kraft ved at anvende/efterleve bindende videresalgspriser.

Men ønsket om kontrol af priserne kan også skyldes pres fra det etablerede forhandlernet, der frygter priskonkurrence fra forhandlere, der sælger via internet. De skal jo ikke i deres prissætning af produktet tage hensyn til investeringer i fysisk forretning.

Brugen af internet som salgskanal gør markedet mere gennemsigtigt og -derfor lettere at kontrollere. Men besøg i internetforhandlerens forretning vil formentlig ske elektronisk og ikke ved et besøg i en fysisk forretning. Leverandøren kan derfor miste muligheden for ved den direkte „ansigt til ansigt“ kontakt at påvirke forhandleren i hans prissætning. Så derfor kan leverandøren forvente, at det kan være vanskeligere at binde priserne ved salg via internet.

I begge tilfælde – ved opbygning af et image eller brand og bindende videresalgspriser – kan leveringsnægtelse være en strategisk straf fra leverandøren, som selvsagt mister de konkrete ordrer, men som samlet medvirker til at øge hans indtjening.

## Regler for prisbinding

Anvendelse af bindende videresalgspriser er forbudt, uanset virksomhedens markedsandel. Der er kun givet dispensation fra forbuddet i ganske få tilfælde (aviser, blade og bøger). EU's konkurrenceregler er tilsvarende restriktive.<sup>9</sup> Kommissionen har fx genoptaget en procedure mod det tyske fastprissystem på bøger, fordi det begrænser det grænseoverskridende salg af bøger via internet. Flere tyske bogproducenter og -grossister nægtede at sælge til to belgiske internetbøghandlere, fordi de solgte bøgerne til reducerede priser.<sup>10</sup>

Brug af vejledende videresalgspriser er tilladt. Denne mulighed udnytter leverandøren i udstrakt grad, og inden for en række brancher følger hovedparten af forhandlerne de vejledende salgspriser, jf. kapitel 6.

Når forhandlerne frivilligt følger de vejledende priser, skrider konkurrencemyndighederne ikke ind. Men forhandleren kan ønske at anvende lavere priser for at øge sin omsætning. Ved salg via internet kan de lavere faste omkostninger alligevel give plads til en avance.

Forsøger leverandøren at få forhandleren til at følge de vejledende priser, vil konkurrencemyndighederne skride ind. Handler leverandøren vel vidende, at der er tale om en overtrædelse af konkurrenceloven, kan han få en bøde. Der er konkret givet en bøde på ½ mio. kr. for fastsættelse af bindende videresalgspriser, og yderligere to sager er oversendt til bagmandspolitiet.<sup>11</sup> Konkurrencestyrelsen vil på samme måde gå efter prisbindinger på nettet.

## Regler for kontrol af internetsalg

Forsøg på at hindre eller begrænse udviklingen af salg via internet er en begrænsning af konkurrencen, som modvirker de økonomiske fordele af den nye økonomi.

Udgangspunktet er, at det er forbudt for producenterne at nægte at levere til forhandlere alene, fordi de bruger nettet.

<sup>9</sup> Meddelelse fra Kommissionen om aftaler af ringe betydning, der ikke indebærer en mærkbar begrænsning af konkurrencen i henhold til artikel 81, stk. 1, EFT 2001 C 368/07.

<sup>10</sup> Commission re-opens proceedings concerning the German system of fixed book prices because of its effects on cross-border Internet bookselling, pressemeddelelse af 19. juli 2001.

<sup>11</sup> www.ks.dk, pressemeddelelser.

Når leverandøren sælger til forhandleren, er der tale om samhandel mellem to forskellige led i salgskanalen. Sådanne aftaler er omfattet af en gruppefritagelse<sup>12</sup> fra konkurrencereglerne. Det betyder, at visse konkurrencebegrænsninger er tilladt, fordi de opvejes af positive virkninger på markedet. Reglerne tillader leverandøren at begrænse salget ved at stille en række krav til forhandleren. Det gælder dog ikke, hvis leverandøren har en markedsandel på mere end 30 pct., jf. kapitel 6. Alvorlige begrænsninger i salget er ikke tilladt.

Reglerne siger, at leverandøren *ikke* må forhindre forhandleren i at sælge via internet.<sup>13</sup> Men leverandøren kan kræve kvalitetsstandarder overholdt i forbindelse med indretning af forhandlerens websted. Standarderne skal svare til de kvalitetsstandarder, der pålægges i forbindelse med indretning af en fysisk forretning, så leverandøren kan sikre sig, at varens kvalitetsimage også understøttes ved salg via internet. Elektronisk vejledning i salgssituationen skal også kunne ydes på samme høje niveau som i forhandlerens fysiske forretning.

Leverandøren kan i nogle tilfælde pålægge forhandleren begrænsninger, hvis hans websted resulterer i aktivt salg.<sup>14</sup> Generelt betragtes internetsalg dog som passivt salg. Men brug af faner eller links på sider, der er specielt tilgængelige for bestemte kunder, kan bevirke, at der bliver tale om aktivt salg. Forhandlerens websted kan derved føre til aktivt salg til kunder, der er tildelt andre forhandlere. Leverandøren kan i disse tilfælde kræve, at et websted ikke henvender sig aktivt til kunder, der er tildelt andre forhandlere.

Ønsker leverandøren at forbyde forhandleren at sælge via internet, må han søge Konkurrencestyrelsen om en individuel fritagelse.<sup>15</sup> Dette gælder uanset leverandørens markedsandel.<sup>16</sup>

Der er endnu ikke givet individuelle fritagelser på området. Derfor er der endnu ikke rammer for, hvilke produkttyper der ville kunne berettiget eventuelt forbud mod internetsalg.

Flere af Kommissionens bemærkninger kan være retningsgivende, når der skal tages stilling i den konkrete sag. Først anses et forbud mod forhandlerens salg via internet (regnes som passivt salg) som en alvorlig konkurrencebegrænsning. Dernæst er det usandsynligt, at vertikale aftaler, der indeholder et forbud

12 BEK nr. 353 af 15. maj 2000, "Bekendtgørelse om gruppefritagelse for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis".

13 Kommissionen har udstedt retningslinier for regelsættet, jf. fodnote 8. Konkurrencestyrelsen arbejder efter disse regler og følger Kommissionen praksis på området.

14 Retningslinierne, pkt. 51.

15 Kommissionen har i sin pressemeddelelse "Commission approves selective distribution system for Yves Saint Laurent Parfume" af 17. maj 2001, slået fast, at et forbud mod salg via internet, selv i et selektivt distributionssystem, er en begrænsning af salget til forbrugere, som ikke er omfattet af gruppefritagelsen.

16 Rent danske bagatelaftaler, jf. Konkurrencelovens bagatelregler (§ 7), er dog undtaget.

mod salg via internet, kan meddeles individuel fritagelse.<sup>17</sup> Endelig skal det understreges, at forbuddet gælder – for samhandel over landegrænserne – uanset om virksomheden har en markedsandel under „bagatelgrænsen“.<sup>18</sup>

Har leverandøren en dominerende stilling på markedet, kan han i visse tilfælde tvinges til at levere, også til forhandlere der sælger via internet. Der skal tages individuelt stilling i den konkrete sag.<sup>19</sup>

Ved vurdering af leverandørens markedsandel skal man tage højde for, hvilket marked der er tale om. Produktmarkeder omfattet af den nye økonomi er præget af dynamik og omskiftelighed. Producenter på dette marked har ofte „kun“ en ledende markedsposition i en kortere periode.<sup>20</sup> Der kan derfor anlægges en mere langsigtet vurdering ved beregning af markedsandel.

Sammenfattende betragter Kommissionen hindring af salg via internet som en alvorlig begrænsning af konkurrencen. Det er og vil også være Konkurrencestyrelsens kurs på området.

## Prisdiskrimination

Prisdifferentiering som følge af forskelle i omkostninger sikrer en effektiv konkurrence. Men hvis forskelle i pris skyldes forskelle i købernes betalingsvane eller – villighed, er der tale om prisdiskrimination.

Man skulle tro, at det er svært at sælge til forskellige priser på internet, fordi markedet er mere gennemsigtigt. De tekniske rammer for e-handel giver imidlertid mulighed for at foretage prisdifferentiering/-diskrimination på flere måder.

Leverandøren kan indsamle oplysninger om kundernes adfærd på nettet, bl.a. oplysninger om hits på de enkelte sider. Herved får han kendskab til kundernes behov for information, produkter og service.<sup>21</sup> Sådanne oplysninger om priser og omfang af tidligere køb sætter leverandøren i stand til at differentiere priserne til den enkelte kunde.

17 Retningslinjerne, pkt. 46.

18 Meddelelse fra Kommissionen, EFT 2001 C 368/07, jf. fodnote 9.

19 Er leverancen af de pågældende varer af væsentlig erhvervsmæssig betydning for virksomheden? Har leverandøren ikke givet en objektiv, saglig og rimelig begrundelse for leveringsnægtelsen, der administreres konsekvent af den pågældende?

20 Christian Ahlbom, m.fl., *Competition Policy in New Economy: Is European Competition Law Up to the Challenge*, p. 159 ff.

21 Dansk Industri og ITEK, *E-business. En nødvendig omstilling af danske virksomheder, november 2001*.



Internettet giver også mulighed for at sælge til forskellige priser afhængig af kundens tidspræference og bekvemmelighed.

Udbyderen kan etablere adskilte udsalg (storefronts). Et udsalg kan fx være let tilgængeligt og brugervenligt beregnet på de forbrugere, der har lidt tid til rådighed. Et andet udsalg kan være vanskeligt tilgængeligt og svært at bruge. Denne strategi er bl.a. anvendt på markedet for elektronisk salg af rejser. En udbyder med de højeste priser og det mest brugervenlige salgssted havde samme ejer som en udbyder med de laveste priser og det mindst brugervenlige udsalg.<sup>22</sup>

Leverandøren kan ved siden af sit faste udsalgssted etablere et alternativt udsalg. Dette udsalg tilbyder kunden den billigste pris på markedet for fx bøger. Systemet sammenligner priser på de tre største udbydere på markedet. Hvis leverandørens aktuelle pris er højere end den laveste pris hos de tre udbydere, udregner systemet selv en ny lavere pris til kunden.

Endelig kan leverandøren kombinere et almindeligt udsalg med tilbud på auktion. Den køber, der har tid til at afvente en auktions udfald og acceptere den uvished, der er forbundet hermed, kan købe varen til en billigere pris.

## Regler for prisdiskrimination

Flerprissystemer kan give omkostningsbesparelser, både direkte – omkostningsbestemt prisdifferentiering – og indirekte i form af bedre kapacitetsudnyttelse og dermed lavere enhedsomkostninger.

Hvis der er flere ligeværdige konkurrenter og gennemsigtighed på markedet, har køber synlige valgmuligheder. I den situation vil prisdiskrimination ikke være forbudt.

Men prisdiskrimination praktiseret af en dominerende virksomhed kan modvirke effektivitetsforbedringer, forvride konkurrencen i efterfølgende omsætningsled og skabe adgangsbarrierer til markedet.<sup>23</sup> Det er derfor forbudt for virksomheder med en dominerende markedsandel at praktisere prisdiskrimination.

Der er intet, der tyder på, at prisdiskrimination er mere udbredt ved salg via nettet end ved salg via de traditionelle kanaler. Men Konkurrencestyrelsen vil selvfølgelig holde øje med udviklingen.

---

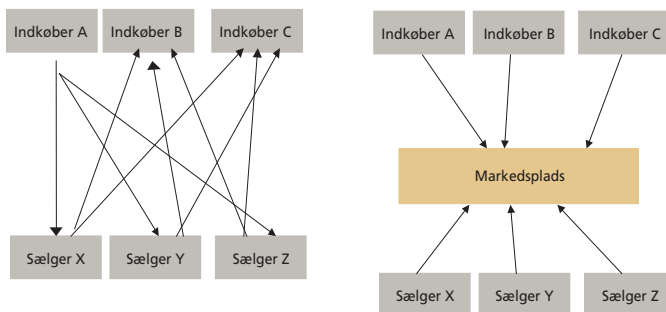
<sup>22</sup> Michael D. Smith, Joseph Baily and Erik Brynjolfsson, *Understanding Digital Markets: Review and Assessment*, 3.6.  
<sup>23</sup> Redegørelse om prisdiskriminering, Konkurrencestyrelsen, november 1998.

## 7.5 KONKURRENCEFORDELE VED MARKEDSPLADSER

En del af e-handlen sker på virksomhedernes hjemmesider. Internettet giver også god mulighed for, at e-handlen sker på markedspladser, hvor flere købere eller sælgere går sammen. Markedspladserne vil oftest være enten etableret af store udbydere eller store købere – og repræsenterer kun en enkelt branche. Markedspladserne kan dog også være åbne uafhængige markedspladser, som hverken kontrolleres af købere eller sælgere. Disse markedspladser kan have varer fra flere brancher. Der kan også være tale om auktionspladser, jf. boks 7.3 i afsnit 7.3.

Set fra købers/sælgers side er fordelene ved en markedsplads, at det kun er nødvendigt at få indkøbssystemet til at passe ét sted, frem for hos flere købere/sælgere, som tilfældet vil være ved almindelig elektroniske indkøb. Tilsvarende behøver leverandører ved en markedsplads kun at lave ét ordresystem. Markedspladsen reducerer således virksomhedernes udgifter til bestillingssystemer. Dertil kommer, at indkøbs- og ordrebestillingsprocessen forenkles, jf. figur 7.10.

Figur 7.10: Markedspladsens funktion



Kilde: Effektive indkøb – gennem portalen, [www.doip.dk](http://www.doip.dk).

Den konkurrenceretlige vurdering af markedspladserne vil være mildere, hvis der er tale om uafhængige markedspladser, end hvis de er branchespecifikke. Disse markedspladser vil også hurtigere opnå en dominerende stilling. Konkurrencemyndigheden må derfor være opmærksom på, om markedspladserne skaber en betænkelig koncentration.

Som udgangspunkt har markedspladser gavnlige effekter på konkurrencen, idet de skaber mere gennemsigtighed og dermed fremmer integrationen af markederne. De kan også skabe effektive markeder ved at reducere søge- og informationsomkostningerne og forbedre effektiviteten på udbudssiden.

Markedspladser kan imidlertid generere en betydelig *information om kunder og priser mv.* Elektronikken gør det hurtigt og ubesværet at udveksle store mængder af data. Bagsiden heraf er, at udvekslingen også kan føre til misbrug. Markedspladserne vil uden videre få en række oplysninger om de enkelte deltagere. Hvem er virksomhedernes kunder, hvilken prispolitik har virksomhederne osv. Afhængig af, hvor meget virksomhederne anvender nettet som salgskanal, fås også oplysninger om deres omsætning.

Hvis der er tale om en markedsplads for en hel branche, vil der være adgang til noget nær fuldstændige oplysninger om salget i branchen. Det giver risiko for misbrug af markedsfølsomme informationer. Det nære samarbejde mellem virksomhederne på en markedsplads i forbindelse med udvikling og drift af en branchespecifik markedsplads kan også føre til, at samarbejdet bliver så tæt, at der dannes et egentligt kartel.

Risikoen vil være mindre, hvis der er tale om en uafhængig markedsplads med et bredt sortiment.

Ved en eventuel anmodning om fritagelse fra en markedsplads vil styrelsen lægge vægt på, at det sikres, at der ikke flyder oplysninger i systemet, som kan bruges til skade for konkurrencen. Datasikkerheden skal være troværdig, og der skal være adskillelse imellem markedspladsen og ejerkredsen.

Ofte vil der samtidig blive stillet særlige krav for, hvilke *virksomheder, der kan optages*. Fx skal virksomhederne overholde regler om forbrugerbeskyttelse, de skal kunne levere rettidigt og lign. Sådanne krav er ikke i strid med konkurrenceoven.

En markedsplads kan imidlertid misbruge sin dominerende stilling, hvis en virksomhed kommer i den situation, at den ikke kan blive optaget i en eksisterende markedsplads, selv om den opfylder betingelserne.

Så længe den pågældende markedsplads ikke indtager en dominerende stilling, giver restriktive optagelsesvilkår ikke særlige problemer med konkurrence retten. Det kendetegner imidlertid markedspladserne, at der er en særlig netværks-virkning, som fører til, at markedspladsens betydning stiger eksponentielt med tilslutningen. I brancher, som ikke giver plads til mere end en enkelt markedsplads, vil der kunne opstå en slags „essential facility“-proble-

matik. Det bliver derfor af stor betydning, at virksomheden ikke bliver udelukket fra branchens markedsplads.

Konkurrencestyrelsen vil lægge vægt på, at der er åben adgang for alle interesserede købere og sælgere til at komme med på markedspladser. For markedspladser med dominerende stilling skal kravene for at komme med være objektive, rimelige, saglige og konsekvent gennemførte.

Et vilkår om, at virksomhederne skal *foretage alle køb eller alt salg* (eller en fastsat procentdel af omsætningen) over den pågældende markedsplads, vil normalt også være ulovligt.

Markedet for elektroniske markedspladser er endnu under udvikling, men det er Konkurrencestyrelsens foreløbige erfaring, at de fleste markedspladser nemt kan opfylde disse krav. Europa-Kommissionen har gjort tilsvarende erfaringer om de europæiske markedspladser. Der er således godkendt en række markedspladser af Kommissionen i de senere år.<sup>24</sup>

## 7.6 OFFENTLIGE INITIATIVER, DER KAN FREMME E-HANDEL

---

Generelt kan det offentlige fremme e-handel ved at sikre gode rammebetingelser for bl.a. uddannelse og it-investeringer mv. På mindst fire områder, som gennemgås nedenfor, er der mulighed for initiativer, der mere direkte vil øge e-handlen og konkurrencen på nettet.

### EU's udbudsregler

EU's udbudsdirektiver er ved at blive revideret. Danmark er gået foran i arbejdet for, at der bliver indført elektroniske indkøbsmekanismer, således at elektronisk kommunikation ligestilles med papirbaseret kommunikation. Det betyder, at i det nye udbudsdirektiv kan it bruges i alle „papirgange“.

Udbyder får lov til at vælge den elektroniske form, hvis den er alment tilgængelig og ikke begrænser virksomhedernes adgang til at deltage i udbudet. Hvis der bruges elektronisk kommunikation, giver direktivforslaget en række fordele, bl.a. i form af en afkortning af tidsfristerne med 7-14 dage.

Danmark har herudover stillet forslag om, at det bliver muligt at bruge elektroniske auktioner. Kommissionen har taget positivt imod det danske forslag

---

<sup>24</sup> Senest er godkendt Eutelia (varer og tjenester til elværker) og Endorsia (industrikomponenter), som begge ejes af store virksomheder i de pågældende sektorer, se Kommissionens pressemeddelelse af 10. december 2001 (IP/01/1775).

og videreudviklet det til et egentligt ændringsforslag. Formålet er bl.a. at gøre tilbudsgivningen mere dynamisk. Efter forslaget bliver det muligt at give nye tilbud på den samme vare via en efterfølgende auktionsrunde, der i det hele foregår elektronisk. Det er vigtigt, at auktionen foregår på en sådan måde, at der ikke er risiko for, at der sker en forhandling mellem den enkelte tilbudsgiver og den offentlige indkøber.

Landene diskuterer i øjeblikket også brugen af andre former for e-handel. Således diskuteres et forslag om åbne elektroniske udbudsprocedurer, som betyder, at alle interesserede tilbudsgivere, der opfylder betingelserne, kan deltage i de elektroniske udbud. Samtidig vil tilbudsgiverne kunne lave en „forhåndstilmelding“, således at de automatisk får besked om de kommende elektroniske udbud, der bliver afholdt.

## Den offentlige indkøbsportal

I marts 2001 blev gatetrade.net valgt til at stå for den offentlige indkøbsportal (B2G). Danmark har herved taget et stort skridt hen imod, at alle offentlige indkøb skal ske elektronisk.

gatetrade.net åbnede den offentlige indkøbsportal i januar 2002. Kontrakten om den offentlige indkøbsportal er indgået med IT- og Forskningsministeriet efter en udbudsrunde. Indkøb via den offentlige indkøbsportal kan medføre betydelige effektivitetsfordele og deraf følgende besparelser for det offentlige. Det kan også have en positiv afsmittende virkning på private aktiviteter, hvis offentlige indkøbere går aktivt ind i e-handlen. Disse fordele opnås dog kun, hvis det lykkes at overbevise de offentlige indkøbere om fordelene ved at ændre på rutiner, som hidtil har fungeret godt nok i det daglige, jf. boks 7.4.

## Boks 7.4: Markedspladsen gatetrade

**gatetrade.net a/s** blev åbnet for e-handel i marts 2001 med den vision at blive den største nordiske B2B e-handelsplads. Incitamentet for de virksomheder, der deltager i markedspladsen, er at opnå effektivitetsgevinster i indkøbs- og salgsfunktionen, jf. afsnit 7.5. Det er Danske Bank, Post Danmark, TDC og Mærsk Data, der ejer gatetrade.net.

De typer af handler, der kan indgås, omfatter handel via elektroniske kataloger, køber- og sælgerauktioner. Elektroniske kataloger er varekataloger med generelle og kundespecifikke prislister. Kundespecifikke betyder her rammeaftaler, som kun køber og sælger har adgang til at se.

gatetrade.net's database er sikret mod misbrug ved at systemet opfylder norm for edb-sikkerhed (Danske Standard 484). Denne omfatter bl.a. fysisk sikkerhed, adgangskontrol, firewalls og behandling af klassificeret materiale.

I løbet af de kommende måneder vil samtlige ministerområder i staten få tilbud om implementering af den offentlige indkøbsportal. Det er Økonomistyrelsen, der – på Finansministeriets vegne – sammen med gatetrade.net og Indkøbs Service (SKI) står for implementeringen af den offentlige indkøbsportal. Finansministeriets strategi for implementeringen findes beskrevet på den offentlige indkøbsportals hjemmeside ([www.doip.dk](http://www.doip.dk)).

Det kan desuden være en god ide, hvis Finansministeriet fremover overvejer, hvordan offentlige institutioner kan tilskyndes til at bruge e-handel.

### Prissammenligningsportaler

Internettet giver gode muligheder for at sammenligne priser. På købersiden er det en fordel med så mange oplysninger som muligt om varen, da det giver bedre muligheder for at vælge den rigtige vare. For at forbrugerne får fuld nytte heraf, er det derfor vigtigt, at der findes pålidelige prissammenligningsportaler.

På særlige områder kan det blive nødvendigt for at få gang i prissammenligningerne, at det offentlige går ind. Dette har eksempelvis været tilfældet i forsikringsbranchen, jf. boks 7.5. Også i sådanne tilfælde vil det være hensigtsmæssigt, at private får mulighed for at komme til, når siden er kørt ind.

## Boks 7.5: Prissammenligningsdatabasen Forsikringsluppen

Forsikringsluppen er udviklet af brancheorganisationen Forsikring og Pension i samarbejde med Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet og Konkurrencestyrelsen. Her kan man sammenligne priser og dækning for forbrugerforsikringer hos en række forsikringselskaber. De selskaber, der deltager, har en samlet markedsandel på ca. 50 pct.

Teknisk set er selskaberne koblet op til Forsikringsluppen fra deres respektive servere. Herved er al information korrekt og løbende opdateret af forsikringselskaberne selv.

På andre områder eksisterer offentlige og private databaser side om side på nettet uden de store problemer. Som i al anden erhvervsvirksomhed er der forskel på de vilkår, der bliver drevet forretning på i den offentlige sektor og i den private. Det er derfor også, når det offentlige går ind på dette marked, nødvendigt at beskytte de private virksomheder imod unfair konkurrence.

På Forbrugerinformationens hjemmeside ([www.fi.dk](http://www.fi.dk)) er der links til 27 netsteder med tilbud om prisinformation.

Går en offentlig virksomhed ind på markedet og opretter prissammenligningsdatabaser, påvirker det direkte den private virksomheds indtjening. En ny hjemmeside med prissammenligninger genererer ikke i sig selv mange flere hits. Den nye side vil tage hits fra de andre tilsvarende sider og vil derfor give mindre indtjening på de reklamer, som finansierer basen.

Hvor der på et område allerede er private udbydere, som bliver påført konkurrence, skal det overvejes, om opgaven er godt nok løst af den private udbyder eller ej, fx kan en privat side favorisere bestemte sponsorer eller være ufuldstændig. Dernæst bør det offentlige via Forbrugerinformationen overveje, om det vil være muligt i stedet at opstille sådanne objektive krav, at en privat udbyder vil kunne løse opgaven.

For at give forbrugerne tillid og dermed fremme e-handlen er det vigtigt, at prissammenligningsdatabaser er pålidelige og dækker de varer, som forbrugerne efterspørger. Hvor de private baser ikke dækker, kan Forbrugerinformationen evt. gå ind og gøde jorden for oprettelse af nye portaler.

## Fortoldning

For B2B-handel adskiller e-handel sig, for så vidt angår told, afgifter mv., ikke fra al anden handel over landegrænserne. For forbrugerne betyder køb over nettet derimod, at der sker en betydelig vækst i disses kontakt med udenlandske virksomheder. Herved får forbrugeren nye problemer i forbindelse med fortoldning og afgifter.

Ved køb af en vare eller ydelse i et andet EU-land<sup>25</sup> er der ikke problemer; disse opstår først ved køb uden for EU. Her skal modtageren betale told, dansk moms og evt. punktafgift bortset fra varer af ringe værdi (22 € eller 165 kr. for told og 80 kr. for moms og punktafgift). Toldsatserne fremgår af tabel 7.7.

Tabel 7.7: Toldsatser for mest almindelige e-indkøb

Beklædning	6,5-12,4 pct.
Sportsartikler	2,7-4,7 pct.
Musik (cd'er, plader og bånd)	1,0-3,5 pct.
Film på dvd	3,5 pct.
Musikinstrumenter	3,2 pct.

Note: Placeringen i intervallet afhænger specifikt af varen.

Kilde: Vejledende satser fra Told & Skats hjemmeside – [www.toldskat.dk](http://www.toldskat.dk).

Afgifterne i sig selv giver ikke e-handlen en ulighed i konkurrencen. For arbejdet med fortoldningen, der udføres af Post Danmark og kurervirksomheder, opkræver Post Danmark imidlertid et gebyr på 50 kr. for første vare og 12,50 kr. pr. følgende vare. Dette beløb tynger mindre forbruger køb på nettet – og har derfor en negativ virkning på udbredelsen af nettet som en ny salgskanal.

Eksempelvis bliver en vare til godt 200 kr. ca. 25 pct. dyrere, fordi der skal betales gebyr af fortoldningen, jf. tabel 7.8.



Tabel 7.8: Eksempel på beregning af told og moms ved indkøb af en cd i USA (\$-kurs 8.40)

Pris ifølge faktura	14,00 \$	117,60 kr.
Fragtomkostninger	6,00 \$	50,40 kr.
Toldværdi		168,00 kr.
Told (for cd'er 3,5 pct.)		5,88 kr.
Moms		43,47 kr.
Værdi efter told		217,35 kr.
Fortoldningsgebyr		50,00 kr.
Samlet pris		267,35 kr.

Ordningen med fortoldning af småvarer skader e-handlen ved at gøre det omstændeligt for forbrugerne. Forbrugerne har i realiteten ingen mulighed for selv at foretage fortoldningen og derved undgå gebyret.

Når Post Danmark eller en anden transportør afleverer varen til forbrugerne, er varen allerede fortoldet. Den private forbruger får ikke på forhånd nogen besked fra transportøren om, at der er ankommet en pakke. En sådan ville ellers gøre det muligt for forbrugeren selv at foretage fortoldningen – og derved spare gebyret. I Norge praktiseres en ordning med besked.

Det vil være en fordel for forbrugerne, hvis Told & Skat indfører en ordning, der gør det nemmere at fortolde varen over nettet. Fx kunne det gøres ved, at Told & Skat laver en hjemmeside til fortoldning.

Den lettere adgang til fortoldning vil formentlig også medføre, at færre søger at unddrage sig fortoldningen og herved give staten et forøget provenu.

## Litteratur:

- ▲ Per Andersen m.fl. (2001): *Nordic Internet and eCommerce*, Bulletin IDC.
- ▲ Lee (1998): *Do electronic marketplaces lower the price of goods*, Communications of the ACM, vol 41 no 1.
- ▲ Christian Schultz (2001): *Transparency and Tacit Collusion*, Discussion paper, Center for Industrial Economics.
- ▲ Christian Ahlborn m.fl. (2001): *Competition Policy in the New Economy: Is European Competition Law Up to the Challenge*, E.C.L.R.
- ▲ Europa-Kommissionen (2001): *XXX Beretning om Konkurrencepolitikken 2000*.
- ▲ ITEK og DI (2001): *E-business. En nødvendig omstilling af danske virksomheder*.
- ▲ Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2001): *Effektive indkøb – gennem Portalen*.
- ▲ Brown og Goolsbee (2000): *Does the internet make markets more competitive*, NBER, Working paper 7996.
- ▲ OECD (2001): *Roundtable on price transparency*, Background Paper by the Secretariat.
- ▲ Richard Friberg m.fl (2000): *E-commerce and prices – theory and evidence*, SSE/EFI working paper in Economics and Finance no. 389.
- ▲ Danmarks Statistik (2001): *Danske virksomheders brug af informationsteknologi 2000*, Statistiske Efterretninger.
- ▲ Michael D.Smith m.fl. (2000): *Understanding Digital Markets: Review and Assesment*, Understanding the Digital economy, MIT press.
- ▲ US Department of Commerce (2000): *Digital economy*.



# Offentlig ejendom under hammeren

## 8.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Øget effektivitet i den offentlige sektor og indtægter, som kan aflaste skatterne. Det er der udsigt til, hvis offentlige myndigheder fordeler flere knappe faktorer via auktioner i stedet for såkaldte skønhedskonkurrencer. Det viser dels erfaringerne fra en række auktioner over licenserne til den såkaldte 3. generations (3G) mobiltelefoni i Europa, dels økonomisk teori.

Men auktioner bør kun erstatte skønhedskonkurrencer efter en grundlig forberedelse. Samtidig med at der kan være store gevinster ved en velforberedt auktion, kan der ligesom med en skønhedskonkurrence være uheldige følger af en auktion, der ikke er forberedt godt nok.

Radiofrekvenser er en knap faktor, som fordeles til private virksomheder, og som hele samfundet har en interesse i at få udnyttet så effektivt som muligt. Tilsvarende knappe faktorer findes på andre offentlige områder, fx på råstofområdet. Adgang til offentlig ejendom udgør i visse tilfælde også en knap faktor.

Problemstillingen er principielt den samme på områder, hvor offentlige myndigheder betaler en privat virksomhed for at levere en service, der ikke er økonomi i at levere uden offentligt tilskud, og hvor tilskuddet er mindst, når kun en leverandør står for at levere servicen. Det gælder fx for leverancer af post- og transportydelser i geografiske yderområder.

Når offentlige myndigheder fordeler en knap faktor blandt private virksomheder, står de med en svær og ansvarsfuld opgave. Typisk er opgaven løst via en såkaldt skønhedskonkurrence, hvor myndigheden kårer en „vinder“ ud fra nogle på forhånd fastsatte kriterier.

Erfaringer fra de europæiske 3G-auktioner i 2000 og 2001 viser, at myndighederne i flere tilfælde både kan øge chancen for en effektiv udnyttelse af en knap faktor og opnå et merprovenu, hvis de erstatter skønhedskonkurrencen med en auktion.

Før både en auktion og en skønhedskonkurrence bør det imidlertid vurderes, om det er muligt at erstatte knapheden med fri adgang. Generelt giver fri

adgang den største samfundsøkonomiske effektivitet. Før en auktion erstatter en skønhedskonkurrence, bør det desuden vurderes, om en auktion kræver større forarbejde end en skønhedskonkurrence, og i givet fald om gevinsterne ved en auktion står mål med det ekstra forarbejde. Efter at en auktion er valgt, skal det endeligt i den konkrete situation analyseres, hvilken auktionsmodel som er bedst til at realisere gevinsterne ved en auktion.

Kapitlet indleder med i afsnit 8.2 at beskrive, hvorfor offentlige myndigheder står med en beslutning, som dels er svær at træffe og dels har store konsekvenser, når de fordele en knap faktor blandt private virksomheder. I afsnit 8.3 følger en gennemgang af erfaringerne fra de europæiske 3G-auktioner og en analyse af årsagerne til, at auktionerne i de forskellige lande fik ret forskellige udfald. Afsnit 8.4 analyserer fordele og ulemper ved en auktion sammenlignet med en skønhedskonkurrence. I afsnit 8.5 sammenholdes argumenter og resultater fra den økonomiske teori med tre udbredte myter om følgerne af en auktion.

På en række væsentlige områder, som gennemgås i det afsluttende afsnit 8.6, er det oplagt at erstatte skønhedskonkurrencer med auktioner. For det første ved fremtidige udbud af licenser til at udvinde olie og gas i den danske del af Nordsøen. For det andet ved udbud af adgangen til offentlig ejendom, fx attraktive bygninger og reklamepladser. For det tredje ved udbud af leverancer af infrastrukturydelser i geografiske yderområder, fx post- og transportydelser. Endeligt er det oplagt at give mulighed for at bruge auktioner på hele frekvensområdet, dvs. mobil-, radio- og tv-området.

## 8.2 BESLUTNING MED KONSEKVENSER

Offentlige myndigheder skal en gang imellem fordele en afgrænset vare eller ressource blandt virksomheder i den private sektor. For det meste er det en økonomisk attraktiv knap faktor, som virksomhederne står i kø for at få adgang til. De bruger den måske til at fremstille en vare eller en tjeneste, som de senere sælger til andre slutbrugere. Konkrete eksempler er frekvenslicenser på mobil-, radio- og tv-området, råstoffer og reklameplads på offentlige pladser.

Varen, der skal fordeles, kan imidlertid også være en pligt til levere en vital service, som myndigheden må betale for. Den slags services eksisterer på flere infrastrukturuområder. Der er de også kendt som „Public Service Obligations“ (PSO). Kendte eksempler er post- og transportydelser i geografiske yderområder<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Når ikke andet er nævnt, er det i kapitlet forudsat, at der er tale om en knap faktor, som virksomhederne betaler for adgangen til. Men analyserne kan også omfatte en pligt til at levere en vare, som det offentlige betaler for.

Fælles for områderne er, at den ansvarlige offentlige myndighed ofte står med en svær beslutning. Der er tale om en beslutning, som ofte er kompleks, hvortil kommer, at en forkert beslutning ofte har negative følger for både den samfundsøkonomiske effektivitet og de private virksomheder, som beslutningen rammer.

For det første er der ofte flere private virksomheder, der ønsker adgang til en knap faktor, end det er muligt eller optimalt at udstede licenser til. På mobilområdet sætter teknikken en naturlig grænse for antallet af licenser. Der er kun et begrænset spektrum af frekvenser til rådighed for mobiltelefoni. Samtidig skal der et vist frekvensspektrum til for at levere mobiltjenester. Og som følge af interferens kan frekvenser ikke bruges af flere på samme tid.

For det andet har det for visse knappe faktorer betydning for samfundsøkonomien, at de mest effektive virksomheder udnytter dem. Det er adgangen til at udforske undergrunden for olieforekomster et eksempel på. Store oliefund har stor samfundsøkonomisk betydning. En mindre effektiv udforsker kan overse en større olieforekomst, som en mere effektiv udforsker havde fundet.

Endelig har det ofte vital betydning for en privat virksomhed, om den får adgang til en knap faktor. Det er der eksempler på inden for både mobil- og råstofområdet. Adgangen til eller manglende adgang til en licens har været den direkte årsag til, at virksomheder har etableret sig på eller trukket sig ud af et marked.

Til at træffe sådanne svære beslutninger har offentlige myndigheder i princippet fire metoder at vælge imellem, jf. boks 8.1:

- ▲ „skønhedskonkurrence“
- ▲ „først til mølle“
- ▲ lodtrækning
- ▲ auktion

## Boks 8.1: Fakta om metoder til at fordele en knap faktor

En offentlig myndighed kan vælge mellem fire metoder ved fordeling af en knap faktor: En såkaldt skønhedskonkurrence, „først til mølle“, lodtrækning og en auktion. Det er muligt at kombinere de fire metoder. Fx kan en auktion slutte en skønhedskonkurrence.

### Skønhedskonkurrence

En skønhedskonkurrence kaldes også administrativ fordeling, beauty contest eller beauty parade. Proceduren er typisk, at en offentlig myndighed (udbyderen) i et tilbudsmateriale anmoder om tilbud. Tilbudsmaterialet rummer en række kriterier, som udbyderen vil tillægge vægt. Normale kriterier er pris, konkurrenceforhold, kvalitet og finansielle forhold. På baggrund af tilbudsmaterialet laver ansøgerne et tilbud, hvori de ud fra de annoncerede kriterier gør sig så „smukke som muligt“. Myndigheden bedømmer tilbuddene og kårer en vinder.

Skønhedskonkurrencer er udbredte både i udlandet og herhjemme. På frekvensområdet er de brugt ved fordeling af tilladelser til etablering og drift af mobilnet, lige som der har været afholdt skønhedskonkurrencer på radio- og tv-området (fx radioens P4). På transportområdet gennemføres bl.a. udliciteringer af bus- og togdrift som skønhedskonkurrencer.

### „Først til mølle“

Ved „først til mølle“ vinder den første ansøger, der møder op og får accepteret en ansøgning. En accepteret ansøgning opfylder de mindstekrav, som udbyderen stiller.

Metoden er udbredt ved salg af fx billetter og tilbudsvare. Offentlige myndigheder har anvendt metoden ved fx salg af byggegrunde og uddeling af tilskud.

### Lodtrækning

Ved lodtrækning trækker udbyderen lod mellem de accepterede ansøgninger. Ansøgerne kan have forskellige chancer for at blive trukket ud, men ellers er det tilfældighederne, der råder.

Lodtrækning anvendes sjældent af offentlige myndigheder. Dog trak Fødevarerministeriet i 2001 lod blandt ansøgere til tilskud fra den såkaldte skolemads-pulje. I 1970'erne trak USA's frekvensmyndighed lod om adgangen til radiofrekvenser.

### Auktion

I en auktion er det normalt en enkelt parameter, som afgør vinderen. Den ene parameter er samtidig næsten altid prisen. Det kan dog også være andre parametre, fx kvalitet, hastighed for udbredelse af en service eller omfanget af en bestemt ønsket indsats. Når andre parametre end prisen afgør en auktion, er det vigtigt, at de kan rangordnes og entydigt sammenvejes. Fx er det afgørende, når der bydes på størrelsen af en bestemt indsats, at det altid er bedre med en stor end en lille indsats. En auktion er herudover kendetegnet ved, at det typisk er højestbydende (eller lavestbydende, hvis der er tale om en pligt til at levere en service), som kåres til vinder. Desuden er der to karakteristika, som kendetegner en auktion. I en auktion indgår for det første ingen vurderinger. Alle vurderinger er helt adskilt fra budprocessen. Det afgørende er alene auktionsreglerne, som er objektive, annonceret på forhånd og ufravigelige. For det andet kan buddene ikke forhandles efter auktionen. Bortset fra det er der mange auktionsvarianter. Vinderen betaler normalt en pris lig sit bud. Men i teorien kan prisen både være større eller mindre end det vindende bud.

Auktioner har altid været udbredte i det private sektor. I de senere år er auktioner imidlertid blevet mere udbredte i den offentlige sektor. Herhjemme blev der i september 2001 holdt auktion over 3G-mobillicenserne. Det samme skete i 2000 og tidligere i 2001 i andre europæiske lande. USA har længere erfaringer med auktioner i den offentlige sektor. Fx holdt USA frekvensauktioner allerede først i 1990'erne. I Sverige blev 3G-mobillicenserne formelt fordelt via en skønhedskonkurrence, men i praksis var der tale om en auktion, hvor udbredelsen af 3G-nettet var parameteren, som der blev budt på og afgjorde auktionen.

Traditionelt er knappe faktorer som frekvens- og råstoflicenser oftest blevet fordelt via en såkaldt skønhedskonkurrence. Derudover har offentlige myndigheder bl.a. ved salg af private byggegrunde anvendt „først til mølle“. Både lodtrækninger og auktioner er mere sjældne.

De sidste to-tre år er der imidlertid sket et skift. Især på teleområdet, hvor skønhedskonkurrence har været reglen, har flere lande holdt auktion over frekvenslicenser. Tendensen er interessant af to årsager. Dels er processen i en auktion forskellig fra processen i en skønhedskonkurrence, jf. boks 8.1. Dels er udfaldene normalt ikke ens. Tendensen skyldes i høj grad en øget tro på, at auktionen er bedst til at sikre konkurrencen og effektiviteten på teleområdet. Men det spiller også ind, at auktioner har vist sig som en effektiv finansieringskilde for den offentlige sektor.



## 8.3 DE EUROPÆISKE 3G-AUKTIONER

---

Tendensen til øget brug af auktioner på teleområdet blev for alvor synlig i foråret 2000. Fra foråret 2000 og det meste af 2001 holdt telemyndigheder verden over auktion over de såkaldte 3G-mobillicenser. Det er licenserne til at udnytte et bånd af radiofrekvenser, som lande verden over i 1999 blev enige om at reservere til en ny generation af mobiltelefoni. Den nye generation kaldes 3. generations (3G) eller UMTS-mobiltelefoni.<sup>2</sup>

### Stor medieinteresse

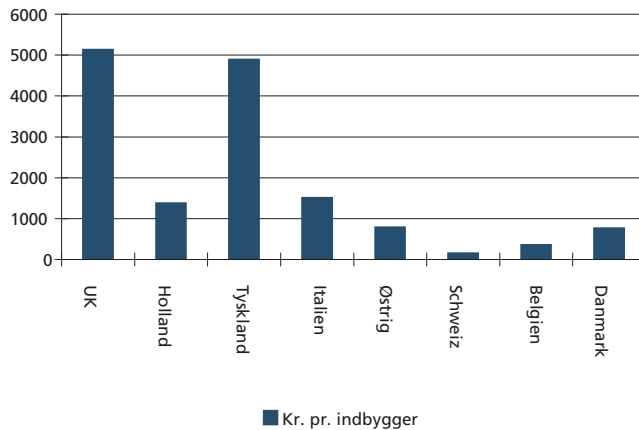
I Europa vakte 3G-auktionerne især i begyndelsen stor opsigt. Resultatet var en stor debat om auktioner. Debatten handlede mest om auktioner contra skønhedskonkurrencer og auktioner over frekvenslicenser. Kun i ringe omfang berørte den andre områder, hvor en offentlig myndighed fordeler en knap faktor.

At 3G-auktionerne vakte så stor interesse i Europa, skyldtes især to forhold. For det første var det for mange europæere ukendt, at frekvenslicenser kunne sættes på auktion. Få europæiske lande havde før holdt auktion over andre mobillicenser, men de fleste havde hidtil alene anvendt skønhedskonkurrencer. For mange var det uden for diskussion, at 3G-licenserne skulle fordeles via en skønhedskonkurrence. Frekvensauktioner blev generelt kædet sammen med regeringernes ønske om at tjene penge. For det andet gav den første 3G-auktion i UK et næsten uvirkeligt provenu. Prisen for fem licenser blev på ca. 270 mia. kr. Det er ca. 5.000 kr. pr. indbygger i UK, jf. figur 8.1. Før auktionen spåede de mest optimistiske prognoser en pris på ca. 1/7 af det beløb.

---

2 UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) er en fælles standard for mobiltelefoni.

Figur 8.1: Auktionsprovenu pr. indbygger



Note: Landene er sorteret efter auktionstidspunkt. Beløbene er omregnet til danske kroner med valutakurserne i december 2001.

Kilde: Telecoms Marketing & Strategy, [www.bwcs.com](http://www.bwcs.com).

Auktionen i UK fik flere andre lande til at beslutte sig for at holde auktion over 3G-licenserne. Interessen for auktioner forsvandt ikke, da det i efteråret 2000 blev klart, at et provenu som i UK var en undtagelse nærmere end en regel, jf. figur 8.1. Tyskerne nåede i august 2000 ca. samme provenu pr. indbygger som i UK. Men inden da havde Holland holdt en auktion med et provenu pr. indbygger på mindre end 25 pct. af niveauet i UK. Ca. 1. september og 1. november 2000 holdt henholdsvis Italien og Østrig auktioner med provenuer pr. indbygger på niveau med det hollandske. Derefter kom et lavpunkt for auktionerne midt i november 2000. Schweiz' 3G-auktion blev aflyst, dagen før den var planlagt til at starte. Flere deltagere trak sig eller fusionerede i sidste øjeblik, og de fire licenser gik til minimumsprisen. Auktionen i Danmark i september 2001 tiltrak fem bydere til fire licenser. Resultatet blev et samlet provenu på 3,8 mia. kr. Der var 760 kr. pr. indbygger og ca. det dobbelte af minimumsprisen.

## Forklaringer på forskelle i provenuerne

Der er mange meninger om årsagen til udviklingen i provenuet pr. indbygger over tid. Det er dog klart, at udviklingen er et samspil af flere årsager.

En åbenlys forklaring er, at troen på teknologien bag 3G-mobiltelefoni faldt fra efteråret 2000 til foråret 2001. I begyndelsen af 2000 var tilliden til alt fra IT-verdenen nærmest uendelig. Det nød den britiske auktion godt af. Auktionen i UK blev holdt, mens opfattelsen var, at 3G-teknologien på få år

ville tilbyde forbrugerne helt nye muligheder. I løbet af sommeren og efteråret 2000 antydede nye oplysninger, at 3G-tjenesterne ville blive udbredt noget langsommere, og at mulighederne var mindre, end først antaget. Det betød, at de teleselskaber, som havde købt dyre licenser i UK, Tyskland og Italien, blev „straffet“ både i kreditværdighedsvurderinger og på aktiebørserne. Samtidig blev teleselskaberne mere forsigtige, når de bød i auktionerne.

Men forskellen mellem landene skyldtes også, at nogle lande undervurderede opgaven med at designe en auktion, som var tilpasset den konkrete situation.

For det første gav flere lande ikke nye mobilselskaber en fordel, som kunne opveje, at nye mobilselskaber har ringere muligheder i en frekvensauktion end etablerede selskaber, jf. tabel 8.1. En effektiv budkonkurrence i en auktion forudsætter, at antallet af licenser er mindre end antallet af bydende mobilselskaber. Når antallet af eksisterende mobilselskaber svarer til antallet af licenser, har erfaringerne vist, at en effektiv budkonkurrence også forudsætter, at auktionsmodellen tager hensyn til nye teleselskaber. Ligeledes antyder erfaringerne, at fordele til nye teleselskaber generelt øger budkonkurrencen. At det er gavnligt for budkonkurrencen at tilgodese nye mobilselskaber skyldes, at etablerede teleselskaber via deres bestående telenet og kundebase har en konkurrencefordel i forhold til nye teleselskaber.

Tabel 8.1: 3G-auktionerne i Europa

Land	Antal udbudte 3G-licenser	Antal afsatte 3G-licenser	Antal deltagere i auktionen	Antal 2G-mobilselskaber	Fordel til nye selskaber
UK	5	5	13	4	Mest attraktive licens reserveret nyt selskab
Holland	5	5	6	5	Ingen
Tyskland	4-6 <sup>1</sup>	6	7	4	Ingen
Italien	5	5	6	4	Ingen
Østrig	4-6 <sup>1</sup>	6	6	4	Ingen
Schweiz <sup>2</sup>	4	4	4	3	Ingen
Belgien	4	3	3	3	Ingen
Danmark	4	4	5	4	Hemmelige bud

Note 1: 12 blokke blev udbudt, og en licens kunne bestå af 2-3 blokke.

Note 2: Auktionen blev aflyst få dage før starten.

Kilder: Telecoms Marketing & Strategy, [www.bwcs.com](http://www.bwcs.com), Financial Times, [www.ft.com](http://www.ft.com), og Telestyrelsen, [www.tst.dk](http://www.tst.dk).

Danmark og UK var de eneste lande, som gav en fordel til nye mobilselskaber i auktionen, jf. tabel 8.1. Det forklarer delvist, at Danmark og UK havde mere held til at tiltrække nye mobilselskaber end lande med samme markedsstruk-

tur før og efter auktionen. I både UK og Schweiz blev der udbudt en licens mere, end der i forvejen var 2G-mobilselskaber, jf. tabel 8.1. I UK blev der modsat i Schweiz reserveret en licens til et nyt teleselskab. Og mens dens britiske auktion tiltrak flere nye mobilselskaber, trak flere potentielle deltagere sig kort tid før auktionen i Schweiz, jf. boks 8.2. I både Holland og Danmark var antallet af licenser det samme som antallet af 2G-mobilselskaber, jf. tabel 8.1. I Danmark blev nye teleselskaber tilgodeset via en auktion med lukkede bud. Modsat brugte hollænderne lige som UK en åben auktion med flere runder, men uden at reservere en licens til nye mobilselskaber. Af mange ses det som forklaringen på, at et nyt mobilselskab (HI3G Denmark ApS) vandt en licens i Danmark, mens de eksisterende selskaber vandt alle licenser i Holland.

For det andet tyder erfaringerne på, at flere lande ikke tog risikoen for budkoordination alvorligt nok. I løbet af efteråret 2000 var det som om, der opstod en fælles forståelse blandt de europæiske teleselskaber om ikke at drive priserne på 3G-licenserne for højt op. I flere lande har der samtidig efter auktionen været mistanke om, at aftalt spil spillede en vis rolle for udfaldet. Det gælder bl.a. i Holland, Tyskland og Schweiz, jf. boks 8.2.

Endelig lærte de europæiske mobilselskaber lige som myndighederne løbende af 3G-auktionerne. Mange af mobilselskaberne var før april 2000 uden erfaringer med at byde i auktioner. De høje priser i UK og Tyskland lærte dem dels at lave bedre og mere forsigtige forretningsplaner for fremtiden, dels at overholde planerne mere strengt under auktionerne.

## Boks 8.2: Mistanke om aftalt spil i 3G-auktionerne

Rygterne om snyd i de europæiske 3G-auktioner opstod sidst i oktober 2000. Det var kort efter, at Italiens 3G-auktion var sluttet i september 2000. Rygterne trak bånd tilbage til auktionerne i både Holland og Tyskland. Senere i november 2000 tiltog rygterne, da auktionerne i først Østrig og senere Schweiz endte i forvirring.

### Tyskland og Holland

Rygterne om aftalt spil i både den tyske og den hollandske auktion opstod, først efter auktionerne. I den tyske auktion forlød det, at deltagerne havde enedes om at afslutte auktionen. Det skulle angiveligt være sket ved at signalere deres intentioner via det tredjesidste ciffer i buddene. Om 3G-auktionen i Holland var rygget, at det selskab, der trak sig og endte auktionen (Versatel), var blevet truet til at forlade auktionen. Versatel skulle pr. brev have modtaget en trussel fra et advokatfirma, der repræsenterede det etablerede selskab Telfort. Telfort var blandt de fem senere vindere.

### Schweiz

Schweiz' auktion kom aldrig i gang. Schweizerne udbød fire licenser, og to uger før auktionen var ti mobilselskaber tilmeldt auktionen. Men dagen før auktionen (midt i november 2000) var der kun fire bydere tilbage, og auktionen blev aflyst.

Problemerne begyndte ugen før auktionen. Fem af de ti bydere trak sig uventet fra auktionen. Ifølge rygterne, fordi de ventede, at en af de ti bydere, Sunrise, ville byde meget aggressivt for at vinde en 3G-licens. Vurderingen var, at Sunrise (ejet af British Telecom) ville stå meget svagt uden en 3G-licens. Sunrise havde kort tid før tabt et andet udbud af schweiziske mobillicenser.

Få dage før auktionen faldt antallet af bydere imidlertid til fire. En af byderne, danske Tele Danmark, meddelte, at selskabet overtog både Sunrise og diAx (en anden af de i alt fem resterende deltagere). Det efterlod fire bydere på fire licenser, og schweizerne måtte aflyse auktionen. De fire licenser blev afsat til mindsteprisen.

Kilde: *Financial Times*, [www.ft.com](http://www.ft.com).

## 8.4 AUKTIONSMODELLENS FORDELE OG ULEMPER

Lidt over to år er gået siden den første 3G-auktion i UK, og 3G-licenserne er fordelt i de meste af verden. Diskussionen om auktioner er klinget af, men på især på punkter har auktionerne givet interessante erfaringer.

For det første er der stort set ingen, som har hævdet, at en skønhedskonkurrence havde ført til en mere effektiv fordeling af 3G-licenserne i nogen af landene. Der har været fremført kritik af auktionsmodellen, primært fra telebranchen. Men selv i Holland, Østrig og Schweiz, hvor auktionernes forløb er mest kritiserede, er det ikke klart, at en skønhedskonkurrence havde været bedre til at sikre effektiviteten end en auktion<sup>3</sup>. En del er forklaringen er, at flere lande, som holdt skønhedskonkurrencer over 3G-licenserne, har oplevet problemer af mindst samme størrelse som de lande, der holdt auktion. Det gælder fx Spanien, Frankrig og Norge, jf. boks 8.3.

### Boks 8.3. Problemer efter skønhedskonkurrence over 3G-licenser

I flere af de lande, som valgte at holde fast ved en skønhedskonkurrence i stedet for en auktion til at fordele 3G-licenserne, har der efterfølgende opstået mindst lige så alvorlige problemer, som i de lande der skiftede til en auktion. Ud over Sverige og Frankrig, som omtales i denne boks, har der været problemer i Spanien, Norge og Irland.

#### Sverige

Den svenske skønhedskonkurrence var i praksis en auktion, hvor udbredelsen af 3G-nettet var det afgørende parameter. Konkurrencen om at udbrede 3G-nettet viste sig at få flere teleselskaber til at forpligte sig til en urealistisk hurtig udbredelse. Et af de vindende bud lød på en udbredelse på over 99 pct. inden udgangen af 2003. Allerede først i 2002 var det åbenlyst, at det var et urealistisk løfte.

#### Frankrig

Frankrig valgte en skønhedskonkurrence kombineret med en administrativ fastsat pris på licenserne. Prisen blev sat i tiden lige efter auktionen i UK, og senere viste prisen sig at være så høj, at der kun var to bydere på de fem franske licenser. Selv om den franske regering bl.a. har sænket licensernes pris drastisk og øget licensernes løbetid fra 15 til 20 år, har konsekvensen været en forsinkelse af licensudstedelsen i Frankrig. De sidste licenser ventes udstedt i september 2002.

For det andet har auktionernes milliardprovenuier gjort det sværere for myndighederne at afvise en auktion på forhånd. En skønhedskonkurrence kan også kombineres med en betaling. Men dels er det vanskeligt at sætte en fair pris, fx illustreret ved skønhedskonkurrencen i Frankrig, jf. boks 8.3. Dels er det for politikkerne mere bekvemt at få markedets aktører til selv at sætte en pris i en auktion end at pålægge dem en administrativt fastsat pris i en skønhedskonkurrence. Hertil kommer en øget erkendelse af, at markedet er mindst lige så godt som embedsmænd til at udvælge en samfundsøkonomisk effektiv allokering.

Erfaringerne fra 3G-auktionerne er interessante, fordi de rejser to nye spørgsmål. For det første om en auktion kan anbefales på andre områder med en knap faktor. For det andet om en auktion generelt kan siges at være bedre til at sikre en effektiv ressourceanvendelse end en skønhedskonkurrence.

## Forskel på knappe faktorer

Offentlige myndigheder bør ikke uden videre skifte til en auktion på et område med en knap faktor. Som udgangspunkt er fri adgang til en ressource bedre end begrænset adgang, uanset om en skønhedskonkurrence eller en auktion anvendes. Det betyder, at offentlige myndigheder til stadighed bør vurdere, om fri adgang i stedet for knaphed og begrænset adgang er mulig og mest optimalt. Fri adgang til et erhverv eller en knap ressource på lige og ikke-diskriminerende vilkår er mindre bureaukratisk end både en skønhedskonkurrence og en auktion. Desuden betyder fri adgang som oftest mere konkurrence, hvilket fremmer den samfundsøkonomiske effektivitet.

På flere områder er det imidlertid ikke hensigtsmæssigt at erstatte knapheden med fri adgang. Det drejer sig for det første om områder med en udtømmelig naturfaktor. Et råstof som olie findes i undergrunden, men kun i en begrænset mængde, og olien kan kun udnyttes en gang. Det betyder, at det er centralt for samfundet, at den begrænsede mængde udvindes så effektivt som muligt.

For det andet drejer det sig om områder med en naturfaktor, der kun udnyttes af en enkelt eller et begrænset antal brugere, fx på frekvensområdet. Radiofrekvenser er elektromagnetiske svingninger, der kan anvendes til kommunikation. Det er en del af den telepolitiske målsætning, at radiofrekvenserne skal udnyttes så effektivt som muligt. Af tekniske og fysiske grunde kan radiofrekvenser ikke benyttes af flere på samme tid. Det gør radiofrekvenser til en knap ressource. Der er dog ikke frekvensknaphed i alle frekvensbånd. Frekvensknaphed vedrører et bestemt frekvensbånd afsat til et bestemt formål. Der har været frekvensknaphed i flere af de frekvensbånd, der anvendes til telekommunikation.

Der er også områder, hvor adgangsbegrænsningerne skyldes offentlig regulering, fx på transportområdet og sundhedsområdet. En taxilicens er en knap faktor, men det skyldes alene, at det kræver en taxilicens at etablere sig som taxivognmand, og at hver kommune kun udsteder et begrænset antal licenser. Baggrunden for at begrænse tilgangen til taxierhvervet er angiveligt at sikre forbrugerne en vis sikkerhed og kvalitet. For stærk konkurrence kan presse indtjeningen så meget, at det øger fristelsen til forskellige former for snyd. Samtidig har taxikunderne svært ved på forhånd at bedømme sikkerheden og kvaliteten, lige som det er en fordel for forbrugerne risikofrit at kunne vælge den første og den bedste taxi. Hvis det i taxierhvervet var muligt at måle kvaliteten og kontrollere effektivt mod snyd, ville fri adgang og fri konkurrence være den bedste løsning. Det gælder på langt de fleste områder, hvor myndigheder regulerer adgangen til erhverv.

## Auktion versus skønhedskonkurrence

Hvis det kun var de økonomiske argumenter, der talte, og hvis myndighederne havde fuld information, ville man med fordel kunne fordele alle knappe faktorer via en auktion. Men karakteren af en knap faktor kan betyde, at en skønhedskonkurrence i sidste ende er mere fordelagtig end en auktion.

Den helt centrale økonomiske fordel ved en auktion er, at en godt designet auktion maksimerer chancen for en effektiv ressourceanvendelse. Det er der to årsager til.

- ▲ Først og fremmest opfylder en auktion modsat en skønhedskonkurrence generelt betingelsen for en samfundsøkonomisk effektiv allokering. Betingelsen er, at den totale gevinst ved at udnytte varen er størst mulig. I langt de fleste tilfælde nås det, når varen udnyttes af den virksomhed, der får største værdi ved at bruge varen, dvs. af den mest effektive virksomhed<sup>4</sup>. Det sikrer en auktion i de fleste tilfælde. I en skønhedskonkurrence skal embedsmænd vurdere virksomhedernes forretningsplaner og bud. Det giver ikke altid en samfundsøkonomisk effektiv allokering.
- ▲ Desuden er risikoen for problemer med lobbyisme anderledes og normalt mindre i en auktion end i en skønhedskonkurrence. Fra et samfundsmæssigt synspunkt er lobbyisme et spild af ressourcer. I både en auktion og en skønhedskonkurrence har deltagerne mulighed og tilskyndelse til at påvirke beslutningstagerne i forberedelsesfasen. Deltagerne har ofte en interesse i at præge beslutninger om fx fremtidens brugsvilkår og antallet af udstedte licenser. I en skønhedskonkurrence kan lobbyisme i modsætning

4

En undtagelse er, når brugen af en knap faktor giver eksternaliteter (eksterne virkninger), som ikke er ens for alle virksomheder. Her er der en forskel mellem virksomhedens privatøkonomiske og samfundets gevinst. Samtidig varierer forskellen, alt efter hvilken virksomhed der bruger den knappe faktor.



til i en auktion også påvirke udfaldet, dvs. hvem der kåres som vinder af auktionen eller skønhedskonkurrencen. I en auktion kåres vinderen ud fra objektive regler, typisk budsummens størrelse. I den proces kan lobbyisme ingen forskel gøre. I en skønhedskonkurrence kåres vinderen ved, at embedsmænd bedømmer deltagernes tilbud ud fra et antal parametre og vægte. Erfaringer viser, at embedsmænd kan være modtagelige over for lobbyisme. Risikoen kan dog minimeres ved at fastlægge tildelingskriterierne på forhånd og foretage udvælgelsen i en lukket proces uden påvirkningsmuligheder.

En anden økonomisk fordel ved en auktion er, at den er mere objektiv, gennemsigtig og fair end en skønhedskonkurrence. At gennemføre en auktion kræver, at alle regler er klare, præcise og annoncerede, før auktionen starter. Når auktionsreglerne opfylder de krav, er kåringen af vinderen gennemsigtig, objektiv og fair.

Provenuet er en tredje økonomisk fordel ved en auktion. Provenuet kan erstatte skatter og afgifter. I en skønhedskonkurrence kan der også opkræves et provenu. Men det er svært at vurdere, hvor stort potentialet er. Det er den franske skønhedskonkurrence, jf. boks 8.3, og britiske 3G-auktion eksempler på. Hvis den britiske regerings prognose havde afgjort prisen i UK, ville den højest have udgjort 1/7 af auktionsprovenuet, jf. afsnit 8.3. Samtidig er provenuets størrelse i en auktion ofte en indikator for allokeringens samfundsøkonomiske effektivitet. Hvis auktioner over samme knappe faktor i to ensartede lande ender med vidt forskellige provenuer, er der størst sandsynlighed for, at udfaldet er samfundsøkonomisk effektivt i landet med det højeste provenu. Forskellige provenuer i ens auktioner tyder på budkoordinering, eller at de mest effektive virksomheder ikke deltog i auktionen i landet med det laveste provenu, og at deltagerne var klar over det.

## Auktionsmodellens betydning

Auktionsmodellen har generelt stor betydning for udfaldet af en auktion. At det også gælder, når offentlige myndigheder bortauktionerer en knap faktor, har erfaringerne fra 3G-auktionerne i Europa vist. Hollænderne, østigerne og schweizerne benyttede i lighed med UK en åben auktion med flere runder, men uden at tilgodese nye mobilselskaber. Flere har senere påpeget, at auktionerne i de tre lande kunne have tiltrukket flere bydere (og måske givet et højere provenu), hvis de tre lande havde taget hensyn til nye mobilselskaber, jf. afsnit 8.3.

Omtalen ovenfor af de tre økonomiske fordele ved en auktion så bort fra auktionsmodellens betydning. Men for en auktion over en knap faktor er det generelt centralt at overveje fire problemstillinger<sup>5</sup>. De fire er:

- ▲ at tiltrække nye virksomheder, så der skabes en effektiv budkonkurrence i auktionen
- ▲ at hindre budkoordination før og under auktionen, dvs. at undgå at deltagerne koordinerer deres bud
- ▲ at sikre virksom konkurrence på markedet efter auktionen
- ▲ at minimere problemerne med „the winner’s curse“ („vinderens forbandelse“)

De tre første er problemstillinger, som både er relevante før en auktion og før en skønhedskonkurrence. Samtidig er det problemstillinger, som konkurrencemyndigheder beskæftiger sig med i mange andre situationer. Det fjerde problem, „vinderens forbandelse“, opstår i auktioner over varer, som har ens værdi for alle deltagere, men hvor den fælles „sande“ værdi er usikker. Navnet hentyder til, at vinderen af den slags auktioner tit køber varen for dyrt. Vinderen vil generelt være den af deltagerne, som har overvurderet den sande værdi mest. Det er selvsagt et problem, som kan udvikle sig til en „forbandelse“ for vinderen af auktionen. Men det kan også være et problem for udbyderen og samfundet. Hvis en eller flere vindere har købt en vare for dyrt, øger det risikoen for karteldannelse og højere priser efter auktionen, idet de vil have en fælles interesse i at tjene det tabte hjem igen. Det kan en effektiv konkurrencelov, der hindrer karteller, modvirke. Vinderens forbandelse kan samtidig reducere auktionsprovenuet. Deltagerne i auktionen er bekendte med „vinderens forbandelse“, og for at undgå problemet, byder de ekstra forsigtigt. Det betyder lavere provenu til udbyderen.

De fire problemstillinger nødvendiggør i praksis to overordnede beslutninger, som i høj grad hænger sammen. For det første en beslutning om valg af auktionsdesign, dvs. hvordan auktionen skal afvikles rent praktisk. For det andet en beslutning om hvor mange dele, den knappe faktor skal deles op i.

Valg af auktionsdesign indebærer en eller to beslutninger for udbyderen. Først og fremmest skal udbyderen beslutte, om auktionen skal afvikles i en enkelt runde (enkeltrunde-auktion) eller over flere runder (flerrunde-auktion), og om auktionens bud og deltagere skal være offentlige eller hemmelige. I praksis indebærer det som regel et valg mellem to-tre helt almindelige auktionsmodeller i lidt forskellige versioner, jf. boks 8.4. Når den knappe faktor er delt

5 Kilder: „What Really Matters in Auction Design“, P. Klemperer, [www.pauklemperer.org](http://www.pauklemperer.org), og „Auktioner som markedsinstitution – en kommentar til de europæiske UMTS-auktioner“, S. T. Sørensen, 2000.

i flere dele, skal udbyderen desuden beslutte, om delene skal bortauktioneres på en gang (simultant) eller en for en (sekventielt).

## Boks 8.4: De almindelige auktionsmodeller

Mange, som hverken kender begrebet en „enkeltrunde-auktion“ eller en „flerrunde-auktion“, kender alligevel de mest almindelige eksempler på en enkeltrunde-auktion og en flerrunde-auktion. De samme eksempler er samtidig udgangspunktet for stort set hele den økonomiske auktionsteori.

En engelsk auktion og en hollandsk auktion er to meget brugte flerrunde-auktioner. En engelsk auktion er den auktionsmodel, som bruges på fx fiskeriauktioner, bilauktioner og kunstauktioner. Auktionen starter med en lav pris, typisk sælgerens reservationspris. Prisen hæves gradvist, indtil kun en enkelt deltager kan acceptere den aktuelle pris. Den sidste deltager vinder varen og betaler sælgeren en pris, som ofte svarer til slutprisen.

En hollandsk auktion foregår modsat en engelsk auktion. Prisen starter så højt, at der med sikkerhed ikke er nogen, som accepterer den. Prisen sænkes gradvist, indtil den første deltager accepterer prisen. Vinderen betaler typisk en pris lig med slutprisen. Den hollandske auktion stammer (som navnet antyder) fra Holland. Der blev den oprindeligt brugt til tulipanauktioner. Baggrunden var, at tulipanerne skulle afsættes hurtigst muligt, og erfaringerne viste, at den hollandske auktion var hurtigst at afvikle. Den hollandske auktion bruges desuden ofte, når butikker holder udsalg. Tilbud som „minus 50 procent fredag, minus 60 procent lørdag, minus 70 procent søndag – hvor længe tør du vente?“ er reelt hollandske auktioner.

En „first-price sealed-bid“-auktion (FPSB-auktion) er den mest brugte enkelttrunde-auktion. En FPSB-auktion minder om proceduren ved et normalt EU-udbud, som det kendes fra fx EU's tjenesteydelsesdirektiv. Auktionen foregår ved, at hver deltager indleverer et enkelt bud til sælgeren, fx i en forseglet kuvert. Sælgeren åbner kuverterne, og varen går til højstbydende til en pris, som svarer til det højeste bud.

Den økonomiske auktionsteoris resultater kan hjælpe med at vælge den optimale auktionsmodel. Især i 1980'erne blev der udviklet teoretiske auktionsmodeller. Modellerne har givet flere resultater for dels valget mellem en enkelttrunde- og en flerrunde-auktion, og dels for hvornår auktionens bud og deltagere bør være offentlige eller hemmelige. De sidste ti år er fokus i nogen grad vendt mod valget mellem en sekventiel og en simultan auktion.

På trods af auktionsteoriens resultater er det ofte svært at afgøre, dels om en enkeltrunde- eller en flerrunde-auktion er optimal, og dels om deltagere og bud skal være offentlige eller hemmelige. Ofte er der resultater, der peger i hver sin retning. Stort set alle resultaterne er udviklet ved at ændre på en såkaldt benchmarkmodel, som giver et centralt resultat: ækvivalensresultatet. Det siger, at auktionsmodellen ikke har betydning inden for benchmarkmodellen: De mest udbredte auktionsmodeller giver i gennemsnit samme salgspris. De fire mest almindelige auktionsmodeller og de basale resultater fra auktionsteorien er omtalt kort i bilag 8.1. Generelt er auktionsteorien en vanskelig økonomisk disciplin. Bl.a. fordi resultatet af en auktion ikke kan forudsiges sikkert, men afhænger af deltagernes strategi. Teorien anvender både komplicerede matematiske modeller og praktiske forsøg.

Benchmarkmodellen er bygget op om forudsætninger, som samlet gør den urealistisk. Det er ved at ændre forudsætningerne en ad gangen, at auktionsteoriens resultater kommer. Flere af resultaterne var centrale, da den danske regering valgte auktionsmodellen for den danske 3G-auktion, jf. boks 8.5.

## Boks 8.5: Danmarks 3G-auktionsmodel

Andre lande, der havde holdt 3G-auktion før Danmark, havde alle anvendt en simultan flerrunde-auktion, hvor både deltagernes identitet og alle bud var offentlige. I Danmark valgte forskningsministeren en simultan enkeltrunde-auktion, hvor deltagerne ikke kendte de andre deltageres identitet, før auktionen var slut.

Valget blev truffet på baggrund af anbefalinger fra en arbejdsgruppe, som var nedsat til formålet. Gruppen havde repræsentanter fra Telestyrelsen, Finansministeriet, Forskningsministeriet og Konkurrencestyrelsen. Gruppens valg kan især ses som et udtryk for to forhold. For det første en større vægt på at tiltrække nye teleselskaber til markedet end i de andre europæiske lande. Et centralt argument for at tiltrække nye teleselskaber er, at et selskab uden et 2G-net har større incitament til at udbrede 3G-nettet hurtigst muligt end et selskab med et 2G-net. I modsætning til et selskab med et 2G-net har et selskab uden et 2G-net ikke en eksisterende kundebase at tjene penge på. For det andet at forholdene på det danske marked betød, at „UK-modellen“ med at reservere en licens til et nyt teleselskab ikke var hensigtsmæssig.

Det sidste skyldtes en kombination af flere forhold. En omfattende høring af telebranchen og potentielle bydere i auktionen viste, at markedet i Danmark ikke kunne understøtte mere end fire licenser. Arbejdsgruppens økonomiske og tekniske analyser viste samtidig, at der hverken var tekniske eller økonomiske begrundelser for at udbyde færre end fire 3G-licenser i Danmark. Hertil kom, at der allerede var fire teleselskaber på det danske marked. Dermed ville det afskære et af de fire etablerede selskaber fra at vinde en licens, hvis en af licenserne på forhånd var reserveret til et nyt teleselskab, eller hvis der blev udbudt færre end fire licenser.

Umiddelbart var der forhold ved de udbudte 3G-licenser, som talte for en flerrunde-auktion med offentlighed om bud og deltagere. Især var usikkerheden om den sande værdi af en 3G-licens stor. Auktionsteorien viser, at en flerrunde-auktion med offentlighed om bud og deltagere kan mindske usikkerheden. Med en flerrunde-auktion ville risikoen for efterfølgende problemer med „the winner’s curse“ dermed falde. Samtidig er en flerrunde-auktion i teorien en bedre garant for et samfundsøkonomisk effektivt udfald end en enkeltrunde-auktion. Samfundsøkonomisk effektivitet i en flerrunde-auktion forudsætter imidlertid, at der etableres en reel budkonkurrence i auktionen. I den aktuelle situation vurderede arbejdsgruppen, at der var betydelig risiko for, at den forudsætning ikke ville være opfyldt med en flerrunde-auktion.

Arbejdsgruppen lagde på den baggrund større vægt på, at en enkeltrunde-auktion med hemmelige bud er bedre til at tiltrække nye teleselskaber til en 3G-auktion end en flerrunde-auktion med fuld offentlighed. Det skyldes, at eksisterende teleselskaber alt andet lige har en konkurrencefordel på markedet i forhold til nye teleselskaber. Ifølge auktionsteorien kan den asymmetri i praksis betyde, at nye selskaber ikke finder det umagen værd at deltage i en flerrunde-auktion med offentlighed omkring både bud og deltagere. I en enkeltrunde-auktion med anonyme deltagere er det mere sandsynligt, at alle interesserede deltager i auktionen. Nye selskabers chance i en enkeltrunde-auktion med anonyme deltagere er, at de etablerede tager chancen og byder lavt for at slippe billigt.

Endelig var det arbejdsgruppens vurdering, at en auktion med hemmelige bud ville minimere risikoen for budkoordination.

For auktioner over flere varer kan det desuden have betydning, om varerne bortauktioneres simultant eller en sekventielt. I teorien kan man pege på fordele ved en sekventiel auktion. Men i praksis afvikles en auktion over en knap faktor, som er delt i flere dele, oftest som en simultan auktion. Det er der især tre grunde til. For det første ender priserne normalt med at blive forskellige i en sekventiel auktion. Det kan give en uheldig konkurrenceforvridning. For det andet er en sekventiel auktion generelt mere udsat for strategisk adfærd

end en simultan auktion. Fx kan forskelle i deltagernes finansielle styrke få de finansielt stærke til at byde ekstra aggressivt i de første auktioner. Med henblik på at slippe billigere i senere auktioner kan det nogle gange betale sig, idet høje priser i de første auktioner udtømmer de finansielt svages muligheder i senere auktioner. For det tredje mangler en sekventiel auktion fleksibilitet, når deltagerne efterspørger mere end en vare. Hvis de udbudte varer er komplementære for deltagerne, kan udfaldet af de senere auktioner betyde, at deltagerne får lyst til at ændre deres bud i de tidligere auktioner.

Den optimale opdeling af en knap faktor er den opdeling, der samlet giver størst samfundsøkonomisk effektivitet, efter at auktionen er afholdt. I situationer hvor en knap faktor indgår i produktionen af en vare, der sælges videre til de endelig forbrugere, skal der især fokuseres på to forhold for at finde frem til den mest optimale opdeling af en knap faktor.

Først og fremmest er det nødvendigt med klarhed om de rent tekniske muligheder for at opdele den knappe faktor. Især på områder med en udtømmelig naturfaktor sætter tekniske begrænsninger ofte en grænse for den mulige opdeling. Fx kan et spektrum af frekvenser til mobiltelefoni ikke opdeles ubegrænset, hvis det økonomisk skal være rentabelt at udbyde tjenesterne. Ud fra et teknisk synspunkt kan man teoretisk nøjes med færre frekvensressourcer ved at opbygge et mere finmasket mobilnet, men økonomisk er det en meget dyr løsning.

Desuden kræves en samlet vurdering af, hvilken opdeling der bedst sikrer konkurrencen og effektiviteten på det marked, hvor den producerede vare sælges til de endelig forbrugere. Vurderingen indebærer en afvejning af to modsatte effekter. På den ene side vil øget opdeling af en knap faktor øge konkurrencen og dermed sandsynligheden for samfundsøkonomisk effektivitet. Modsat kan en øget opdeling af en knap faktor resultere i en overinvestering i produktionsanlæg og infrastruktur. Det kan skade den samfundsøkonomiske effektivitet mere, end den øgede konkurrence gavner den.

Den sidste af de to effekter er primært aktuel på områder, hvor en knap faktor indgår i en produktion, der forudsætter store investeringer i et produktionsanlæg eller en infrastruktur. Selv om et marked kan forrente investeringen i flere infrastrukturer, er det ofte samfundsøkonomisk optimalt at koncentrere produktionen på en eller få infrastrukturer. Det gælder fx på mobilområdet. På den ene side vil konkurrencen øges med antallet af mobillicenser. Ofte vil markedet i storbyer samtidig kunne forrente en del infrastrukturer. Men modsat er det ressourcekrævende at etablere en infrastruktur til mobiltelefoni. Det gør det optimalt med få infrastrukturer. Det kan derfor være nødvendigt at finde den rette balance mellem konkurrence og fællesudnyttelse af dyre investeringer.

Resultatet af analysen af den optimale opdeling skal naturligvis altid sammenholdes med en vurdering af det forventede antal deltagere i en auktion. En auktion giver kun mening, når antallet af deltagere er større end antallet af udbudte enheder, dvs. når der er knaphed.

## Planlægning og fleksibilitet

Øget fleksibilitet i form af mulighed for at lægge vægt på flere parametre og mindre krav til en præcis planlægning er to egenskaber, som kan gøre en skønhedskonkurrence mere attraktiv end en auktion. Det gælder især i situationer med en knap faktor, som har ringe økonomisk betydning, og i situationer hvor usikkerheden omkring fremtidens økonomiske forhold er større for udbyder end for byderne.

En vellykket auktion kræver generelt mere præcis planlægning end en skønhedskonkurrence. I en auktion er det mere afgørende end i en skønhedskonkurrence, at alle tilgængelige informationer om fremtiden er præcist beskrevet og annonceret af udbyderen. I en auktion kåres vinderen pr. definition objektivt ud fra regler, som er kendt af deltagerne, når de før auktionen bestemmer deres bud. Generelt vil deltagerne byde mindre forsigtigt, hvis usikkerheden er stor. Det vil reducere chancen for et samfundsøkonomisk udfald af auktionen. I en skønhedskonkurrence tilstræbes der også en objektiv kåring af vinderen. Men udbyderen er ikke nødsaget til selv præcist på forhånd at beskrive og annoncere alle tilgængelige informationer om fremtiden. Udbyderen kan i stedet lægge informationsbyrden over på deltagerne. Det kan ske ved at give skønhedskonkurrencen karakter af en projektkonkurrence, hvor udbyderen annoncerer, at deltagernes beskrivelse af fremtiden indgår i kåringen af vinderen i skønhedskonkurrencen. Det vil lægge en del af planlægningsarbejdet over på deltagerne i skønhedskonkurrencen.

Samtidig giver det udbyderen en større fleksibilitet, at det i en skønhedskonkurrence er muligt at lægge vægt på en række parametre i stedet for et endimensionalt bud som i en auktion. Selv om de enkelte parametre i en skønhedskonkurrence på forhånd tildeles vægte, som offentliggøres på forhånd eller efterfølgende, kan det give øget fleksibilitet i en skønhedskonkurrence, at den samlede vurdering i en skønhedskonkurrence baseres på flere end en parameter som i en auktion.

Både det mindre krav om præcis planlægning og den øgede fleksibilitet er primært en fordel ved en skønhedskonkurrence sammenlignet med en auktion, når usikkerheden om fremtidens brug og værdi af den knappe faktor er stor. For det første er det som regel mere ressourcekrævende for udbyderen at beskrive perspektiverne for fremtiden, desto større usikkerheden om fremti-

den er. For det andet er øget fleksibilitet i vurderingen en større fordel, jo større usikkerheden er om fremtiden.

Samtidig er det mindre krav om præcis planlægning ved en skønhedskonkurrence, som har karakter af en projektkonkurrence, en større fordel, jo mindre den økonomiske værdi af den knappe faktor er. Den centrale fordel ved en auktion er, at en auktion giver større chance for et samfundsøkonomisk effektivt udfald end en skønhedskonkurrence. Den fordel har mindre betydning, når den økonomiske betydning af en knap faktor er lille. Når den potentielle gevinst er lille, øger det desuden risikoen for, at gevinsten ved et samfundsøkonomisk effektivt udfald er mindre end et eventuelt ekstra ressourceforbrug ved at planlægge en auktion.

Kriterierne svarer pænt til erfaringerne fra udbudsområdet. Hvis køber (udbudsgiver) præcist ved, hvad der skal købes, er et rent prisudbud det bedste. Hvis udbudsgiver derimod ikke kender alle muligheder på markedet, kan den mere fleksible udbudsform „økonomisk mest fordelagtig“, der tildels svarer til en skønhedskonkurrence være bedst.

## 8.5 TRE MYTER OM AUKTIONER

Tre myter imod auktioner har præget debatten om 3G-auktionene. Den ene er, at auktionens provenu er en unødvendig, ekstra omkostning for virksomhederne. Den anden er, at auktionens provenu i sidste ende betales af forbrugerne i form af højere priser. Den tredje er, at auktionens provenuet hæmmer investeringerne i teknologisk udvikling.

Herhjemme er det af kritikere af 3G-auktionen blevet hævdet, at skiftet fra skønhedskonkurrence til auktion stred imod med den danske telepolitikals målsætning om „bedste og billigste teleydelser“. En høj pris på 3G-licenserne blev fremstillet som en skat på teleydelser, som ville blive sendt direkte videre til forbrugerne. Samtidig pegede kritikere på, at det på længere sigt skader produktudviklingen i telesektoren, at 3G-auktionernes høje priser fik aktierne i de europæiske teleskaber til at falde på de europæiske børser.

Der er imidlertid ikke belæg for de tre myter i økonomiske teori, og teleaktiernes fald på de europæiske børser er primært en korrektion som følge af auktionernes mere økonomiske prissætning af telelicenserne. Desuden viser praktiske eksempler, hvor en knap faktor handles til en markedsprisen, at teorien er i tråd med de praktiske erfaringer.



## Auktionsprovenu – en unødvendig omkostning?

Provenuet i en auktion er en ekstra omkostning for byderne i forhold til en skønhedskonkurrence, hvor kutymen er at forære en knap faktor bort. Men økonomisk er det mest rationelt at sælge en knap faktor til højestbydende.

For det første har enhver knap faktor en markedspris. Det gælder, uanset om den foræres bort eller sælges på auktion. En knap faktor, der foræres bort, har også en markedsværdi. Den afspejler sig bare i virksomhedens handelsværdi, og den knappe faktor vil indirekte blive handlet til markedsprisen ved køb og salg af virksomheder. Når en offentlig myndighed forærer en knap faktor bort, går hele markedsværdien til virksomheden og dens ejere. Når samme myndighed sælger den til markedsprisen, får hele samfundet del i markedsværdien.

For det andet er det mest fair, at offentlig myndigheder sælger knappe faktorer til markedsprisen. Ofte vil det forvride konkurrencen og ses som et offentligt tilskud, hvis prisen er lavere. Samtidig vil det indebære en økonomisk omfordeling fra det offentlige og skatteyderne til virksomhederne. Det økonomisk rationale for at sælge frekvenslicenser til teleselskaber via en auktion er det samme som for jord. Både jord og frekvenser er en knap faktor, som bruges til at producere et slutprodukt (hhv. landbrugsvarer og teleydelser), som slutbrugerne køber på markedsvilkår. Forskellen er, at jord handles oftere end frekvenslicenser. Det gør det nemmere at vurdere markedsprisen på et stykke jord end på en frekvenslicens. Men det er ikke et argument for at forære en frekvenslicens bort<sup>6</sup>.

For det tredje viser al erfaring, at virksomheder udnytter en vare mest effektivt, når de betaler markedsprisen for den. Derved adskiller jord, maskiner og frekvenslicenser sig ikke fra andre varer. En bruger har størst tilskyndelse til at udnytte en knap faktor effektivt, når prisen for at bruge den svarer til markedsprisen. En bruger, som betaler markedsprisen for en knap faktor, skal både forrente og afdrage på investeringen og opnå et overskud. Modsat skal en bruger, som får en knap faktor foræret, „bare“ sikre et overskud.

## Priseffekt?

Den økonomisk teori for prisdannelsen for en knap faktor viser, at markedsprisen – og dermed auktionens provenu – på en knap faktor alene bestemmes af prisen på slutproduktet. Når provenuet kun opkræves som en engangsbetaling<sup>7</sup>, er der ingen priseffekt den anden vej.

6 Netop den forskel er et centralt argument for sælge en frekvenslicens på en auktion. Styrken ved en auktion er, at den får køberne til at afsløre deres betalingsvillighed. Det sker via deres bud.

7 Dvs. uden royaltys, jf. nedenfor.

Markedsprisen på en knap faktor svarer til den såkaldte ressourcerente, grundrente eller økonomisk rente<sup>8</sup>. Den økonomiske rente er den betaling en (produktions)faktor oppebærer, ud over hvad der minimalt skal til for at sikre udbudet.

Når der er fri til- og frastrømning af en faktor, oppebærer den ingen økonomiske rente. Den økonomiske rente er positiv, hvis betalingen til en faktor er højere, end hvad der minimalt skal til for at sikre udbudet. Men hvis det sker, vil fri tilstrømning betyde, at udbuddet af denne faktor vokser, og/eller der vil ske en substitution til andre faktorer. Begge dele vil fjerne den økonomiske rente. Omvendt hvis den økonomiske rente er negativ. Her vil udbuddet af en faktor falde, og/eller der vil ske en substitution fra andre faktorer. Igen går den økonomiske rente mod nul.

Når en faktor er knap, er fri til- og frastrømning hindret. Når en knap faktor er et nødvendigt input for at producere et slutprodukt, oppebærer den en økonomiske rente. Rentens størrelse bestemmes af den faktiske forskel mellem virksomhedens profitmaksimerende omsætning minus de nødvendige produktionsomkostninger, og ikke omvendt. Auktionsbuddet afhænger af virksomhedens forventede, fremtidige økonomiske rente. Hvis forventningerne bagefter viser sig at have været for positive, er det ærgerligt for virksomheden, men det vil ikke medføre højere priser. Virksomheden sætter under alle omstændigheder deres pris ud fra efterspørgslen på markedet og med det formål at maksimere indtjeningen. Hvis den økonomiske rente modsat bagefter bliver større end forventet, er det naivt at tro, at virksomheden nedsætter prisen af den grund.

## Investeringseffekt?

Heller ikke myten om, at et auktionsprovenu hæmmer virksomhedernes investeringer i udvikle nye produkter, har støtte i økonomisk teori. Investeringsbeslutninger er fremadrettede, ikke bagudrettede. Det gælder, uanset om en knap faktor er købt til markedsprisen i en auktion eller tildelt gratis. Når budsummen er betalt, er budsummen irreversibel og uden betydning for nye investeringsbeslutninger.<sup>9</sup> Nye investeringsbeslutninger træffes ud fra fremtidens forventede indtægter og udgifter, og investeringer i ny teknologi igangsættes, hvis den forventede strøm af indtægter og udgifter giver en positiv netto-nutidsværdi. Når der er flere alternative investeringer at vælge imellem, vil investeringen med den største nutidsværdi blive valgt.

8 Kilde: „Intermediate Microeconomics“, H. Varian (1993).

9 I den økonomiske teori omtales irreversible omkostninger som „sunk costs“.

Fremadrettede betragtninger inkluderer kun alternativomkostningen ved ikke at sælge den knappe faktor. Til gengæld inkluderer den ikke en historisk budsum, som er betalt for at erhverve en knap faktor.

Argumentet, at auktionsprovenuet slet ikke kan forsinke den teknologiske udvikling, forudsætter dog velfungerende kapitalmarkeder. Hvis en virksomhed betaler en overpris for en knap faktor, og virksomheden bagefter som følge af imperfekte kapitalmarkeder har begrænsede lånemuligheder, kan det midlertidig forsinke virksomhedens investeringer i teknologisk udvikling. Begrænsede lånemuligheder kan få virksomhederne til at aflyse udviklingsprojekter eller medføre fallitter og dermed engangstab for kreditorerne. Det sidste kan ske, hvis den fremtidige strøm af indtægter er for lille til både at dække fremtidens investeringsudgifter og renterne af en gæld, som er stiftet som følge af en for dyr købt knap faktor.

På langt sigt får forsinkelsen imidlertid ikke betydning for den teknologiske udvikling. På lang sigt vil andre virksomheder tage over, hvis de eksisterende ikke har de finansielle midler til at investere i udvikling af ny teknologi. Fallitter vil normalt betyde, at en knap faktor overføres til andre virksomheder, som på længere sigt vil anvende den lige så effektivt som den oprindelige bruger. Fx betyder et mobilselskabs fallit ikke, at frekvenserne til mobiltelefoni ikke udnyttes. Et andet mobilselskab vil normalt overtage frekvenserne og udnytte dem mindst lige så eller mere effektivt.

Også her må der dog tages et forbehold. Hvis en udgift ikke har engangskarakter, kan den påvirke ikke bare priserne, men også investeringerne og produktionen.

## Finansiell krise eller rationel kursjustering?

Siden de første 3G-auktioner i UK og Tyskland endte med enorme licenspriser, har kurserne på teleaktier udviklet sig markant ringere end resten af aktiemarkedet i Europa. Flere har påpeget, at den primære årsag er, at de enorme priser på 3G-licenserne i høj grad blev gældsfinansieret af teleselskaberne. Især i starten blev der talt om, at 3G-auktionerne og den deraf følgende gæld kunne forårsage en økonomisk krise med virkninger langt ud over telesektoren.

I teorien har den øgede gæld en vis betydning, idet en større gæld øger risikoen for konkurser. Men forudsat teleselskaberne ikke har budt en irrationel høj pris i auktionen, vil de normalt være i stand til at tilbagebetale gælden uden at løbe ind i økonomiske problemer. I den situation er kursfaldet på teleaktier en økonomisk rationel kursjustering i stedet for en finansiell krise. Faldet i aktiekurserne er her primært et udtryk for, at aktiekurserne var kunstigt høje, da

det var normalt at forære telelicenser til teleselskaberne uden en auktion. Med auktionerne er teleselskaberne „bare“ kommet til at betale markedsprisen for en knap ressource, som de før fik gratis af det offentlige. Da ændringen i prisen på licenserne ikke påvirker priserne på slutprodukterne, jf. ovenfor, vil prisændringen reducere teleselskabernes overskud. Det får helt naturligt kursen på aktierne i teleselskaberne til at falde, idet kursen på en aktie normalt stiger med størrelsen af fremtidens overskud.

Det er imidlertid klart, at kursfaldet på teleaktierne er et problem, hvis en del af faldet skyldes, at auktionerne har fået teleselskaberne til at byde urealistisk høje priser på licenserne. I første omgang er et overbud naturligvis et problem for teleselskaberne og deres aktionærer. Men hvis overbud i licensauktioner medfører flere samtidige selskabskollapser i telesektoren, kan overbuddene få bivirkninger for hele samfundet. I sidste ende er det altid teleselskaberne, som bestemmer deres bud i auktionerne. Det offentlige kan alene søge at hindre overbud i licensauktioner via auktionsmodellens design. Det kan dels ske via tiltag, som hindrer „the winner’s curse“ i at opstå, jf. afsnit 8.4. Dels kan det ske via en effektiv konkurrencelovgivning, som sender selskaberne et signal om, at de ikke vil kunne tjene overbud ind ved at øge priserne på teleydelser i fremtiden.

## Praktiske erfaringer fra områder med en knap faktor

Både på det private ejendomsmarked og markedet for landbrugsvarer spiller en knap faktor en central rolle. På begge markeder handles den til en markedspris, uden at det påvirker prisen på slutproduktet. På det private ejendomsmarked er byggegrunde en knap faktor. På markedet for landbrugsvarer er landbrugsjord en knap faktor. Begge knappe faktorer handles til en markedspris, og på begge markeder er det usandsynligt, at slutprodukterne (hvh. private ejendomme og landbrugsvarer) var billigere, selv om adgangen til den knappe faktor var gratis, jf. boks 8.6.

## Boks 8.6: Prisdannelsen på landbrugsjord

Landbrugsjord er en knap faktor, og prisen på landbrugsjord svarer til den økonomiske rente på landbrugsjord. Udbuddet af landbrugsjord er fast. Da landbrugsjord er nødvendig for at producere både vegetabiliske og til dels animalske landbrugsvarer, er det verdensmarkedspriserne og omkostningerne ved at dyrke jorden, der bestemmer den økonomiske rente på jord (jordrenten).

Til gengæld er der ikke en sammenhæng fra prisen på jord, dvs. jordrenten til priserne på landbrugsprodukter. Det er klart, hvis man forestiller sig, hvad der sker, hvis den danske stat forærer et stykke jord til en dansk landmand. Den helde landmand får mulighed for øge produktionen, men vil han sælge de avlede varer billigere, fordi han har fået foræret jorden af staten? Næppe. Hvis landmanden sælger avlen på verdensmarkedet, er prisen præcis den samme, som hvis jorden er købt af staten til markedsprisen.

### Royalty-modellen

Diskussionen af de tre auktionsmyter forudsatte, at budsummen var den eneste betaling i auktionen. Det er imidlertid både muligt og udbredt at supplere eller erstatte budsummen med løbende betalinger efter auktionen – en såkaldt royalty.

En royalty har to gavnlige og en skadelig effekt for udbyderen.<sup>10</sup> En gavnlig effekt er, at en royalty flytter en del af den fremtidige risiko fra auktionsvinderen til udbyderen. Hvis auktionsdeltagerne er risikoaverse, øger det deres betalingsvillighed i auktionen. Samtidig er det et effektivt middel til at tiltrække deltagere til auktioner over en knap faktor med en meget usikker værdi. Den anden gavnlige effekt er, at en royalty fremmer budkonkurrencen i en auktion. En royalty udjævner forskellen mellem rige og fattige deltagere. Royaltyen skal først betales, når udbyttet er der. En budsum skal betales initialt. Den skadelige effekt er, at en royalty fungerer som en skat på fremtidens udbytte. Det kan for det første betyde højere priser, hvis royaltyen overvælttes i priserne. For det andet kan det reducere incitamentet til at investere efter auktionen. Royaltyen betyder, at en del af investeringernes afkast tilfalder udbyderen.

I praksis er det ofte svært at realisere de teoretiske fordele ved en royalty. Optræningen af en royalty kræver, at royaltyen kan knyttes til en parameter, som udtrykker den økonomiske rente ved at udnytte den knappe faktor. Samtidig skal auktionsvinderen helst ikke kunne påvirke og manipulere parameteren for undgå at betale en royalty. En mulig parameter er salget af et givet

10 Kilde: „Selling Spectrum Rights“, J. McMillan, *Journal of Economic Perspective*, 1994, pp. 145-162.

produkt. Men en royalty på salget hæmmer ofte incitamentet til at sælge. En anden mulig parameter er overskuddet ved at sælge produktet. En royalty på overskuddet er imidlertid ofte svær at opgøre, da royaltyen ofte kun vedrører en af virksomhedens mange aktiviteter. Desuden kan en royalty af overskuddet betyde en uheldig overinvestering efter auktionen for at undgå royaltyen.

## 8.6 FREMTIDIGE AUKTIONSOMRÅDER I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Erfaringerne fra 3G-auktionerne og økonomisk teori viser, at samfundet kan opnå gevinster ved at holde auktion på andre områder, hvor en offentlig myndighed fordeler en knap faktor. Erfaringerne viser, at det er muligt samtidigt at opnå en effektiv ressourceanvendelse og et betydeligt provenu til den offentlige kasse.

Men offentlige myndigheder bør kun erstatte en skønhedskonkurrence med en auktion, hvis en analyse viser, at tre betingelser er opfyldt:

- ▲ For det første at det ikke er muligt eller optimalt at afløse knaphed med fri adgang. Generelt er fri adgang på lige og ikke-diskriminerende vilkår bedre for både konkurrence og samfundsøkonomisk effektivitet end både en skønhedskonkurrence og en auktion.
- ▲ For det andet at de mulige gevinster ved en auktion er større end ressourceforbruget ved at planlægge en auktion. Ressourceforbruget vokser med vares kompleksitet, og erfaringerne fra 3G-auktionerne viser, at en succesfuld auktion kræver en ressourcekrævende planlægning.
- ▲ For det tredje at der er stor sandsynlighed for knaphed, dvs. at antallet af deltagere i auktionen er større end antallet af udbudte enheder. En auktion er irrelevant, hvis antallet af deltagere svarer til eller er mindre end antallet af udbudte enheder.

Der er flere områder i den danske offentlige sektor, som opfylder de tre betingelser. Især på fire områder er det oplagt at erstatte skønhedskonkurrencer med auktioner. For det første ved udbud af udvindingsrettigheder til olie og gas i den danske del af Nordsøen. For det andet ved udbud af adgangen til offentlig ejendom, fx attraktive bygninger og reklamepladser. For det tredje er Public Service Obligations (PSO) på fx post- og transportområdet et muligt auktionsområde. Endelig er hele frekvensområdet, dvs. mobil-, radio- og tv-området, et potentielt område for auktioner, selv om der aktuelt ikke tegner sig problemer med frekvensknaphed eller nye anvendelsesområder med samme økonomiske vægt som 3G-mobiltelefoni.

## Olie- og gas i Nordsøen

Beskatningen af overskuddet ved at udvinde olie og gas i den danske del af Nordsøen har i de senere år været til debat flere gange. Emnet har været behandlet af Skatteministeriet (oktober 2000), Det Økonomiske Råd (Vismandsrapporten fra april 2001) og en rapport fra det såkaldte Kulbrinte-beskatningsudvalg under Skatteministeriet (oktober 2001).<sup>11</sup> Temaerne har været, om beskatningen bør øges, og hvordan den skal indrettes for ikke at hæmme effektiviteten og investeringerne i Nordsøen.

Temaerne er aktuelle af flere årsager. For det første udløber statens 50-årige eneretsaftale med A. P. Møller om adgangen til Nordsøen i 2012. Af den nuværende aftale fremgår, at der "i god tid inden 2012" skal forhandles om en eventuel fortsættelse af aftalen og vilkårene herfor. Desuden skal staten med stor sandsynlighed i fremtiden afholde nye koncessionsrunder, hvor der skal uddeles nye udvindingstilladelser til private virksomheder. Overvejelserne nedenfor vedrører alene fremtidige koncessioner og ikke de igangværende koncessioner, som det af mange grunde er betænkeligt at ændre.

Når overskuddet fra udvinding af olie og gas i Nordsøen beskattes, er det for at sikre det danske samfund andel i den økonomiske rente på Nordsøens ressourcer. Den økonomiske rente afspejler, at indtægten ved at indvinde olie og gas er større end værdien af den anvendte kapital og arbejdskraft. Det vanskelige ved at lægge beslag på den økonomiske rente er, at skatten kan have en negativ betydning for investeringerne og effektiviteten i udvindingen af Nordsøens ressourcer.

Staten kan i princippet lægge beslag på den økonomiske rente på følgende måder:

- ▲ *Direkte statslig drift.* Den danske stat kan selv (via DONG A/S, som staten indtil videre ejer 100 procent) stå for efterforskning og produktion af olie og gas. Direkte statslig drift sikrer, at staten får både overskud og tab.
- ▲ *Statsdeltagelse.* Staten/DONG kan deltage enten som aktiv eller "sovende" partner i et konsortium. Statens andel af overskud og tab vil svare til statens andel af konsortiet.
- ▲ *Statslig udlicitering.* Staten kan udlicitere driftsopgaven til en privat aktør.

<sup>11</sup> Et notat fra Skatteministeriet og en rapport fra Kulbrintebeskatningsudvalget kan downloades på Skatteministeriets hjemmeside, [www.skm.dk](http://www.skm.dk). Vismandsrapporten fra april 2001 kan downloades på Det Økonomiske Råds hjemmeside, [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

- ▲ *Beskatning.* Staten kan overlade efterforskning og produktion af olie og gas til private aktører, men beskatte den økonomiske rente. En overskudsbeskatning og en royalty vil normalt reducere investeringsincitamentet, men kan også som kulbrinteskatten give et overincitament. Det er vanskeligt at udforme en neutral skat.
- ▲ *Auktion.* Staten kan bortauktionere udvindingsrettighederne til private aktører. I en veldesignet auktion vil de vindende bud svare til nutidsværdien af fremtidens forventede økonomiske rente justeret for risikopræmie. Betalingen i en auktion kan også bestå af en løbende beskatning eller royalty.

Den danske stat har indtil videre anvendt en kombination af beskatning og statsdeltagelse. Efterforsknings- og udvindingstilladelser er siden 1995 tildelt private virksomheder i medfør af de hovedprincipper, som er fastlagt i EU's såkaldte licensdirektiv fra 1994 (94/22/EF af 30. maj 1994). Staten opkræver fire skatter, en produktionsafgift (en regulær royalty), almindelig selskabsskat, en rørledningsafgift og en kulbrinteskate, jf. tabel 8.2. Produktionsafgiften er en regulær royalty, og selskabsskatten er en generel skat. De to sidstnævnte afgifter er på forskellig vis målrettet mod at sikre staten del i den økonomiske rente på Nordsøens ressourcer. Den statslige deltagelse sker via DONG E&P (et datterselskab til DONG A/S). DONG E&P deltager med en betalende andel på 20 pct. i alle tilladelser.

Tabel 8.2: Offentligt provenu fra olie- og gasindvinding, 1990-2001

År	Produktionsværdi	Selskabsskat	Produktionsafgift	Rørledningsafgift	Kulbrinteskate	Samlet skatteprovener
1990	8,2	1,3	0,6	0,3	0	2,2
1995	8,6	1,0	0,6	0,3	0	1,9
1998	9,8	1,6	1,1	0,3	0	3,0
2000	32,9	5,8	1,2	1,4	0	8,3
2001	30,5	4,9	2,0	1,1	0	8,0

Note: Tallene til og med 2000 er i årets priser. De senere tal er i 2000-priser. Efter 2000 er olieprisen sat til 25 dollar pr. tønde. En dollar er sat til 8,55 kr. i 2001. I de seneste år er selskabsskatten blevet nedsat, hvilket har medført mindre indtægter til staten fra produktionen af Nordsøens olie- og gasressourcer. Nedsættelsen af selskabsskatten har ikke været begrundet i særlige forhold i relation til olie- og gasproduktionen.

Kilde: Vismandsrapporten, april 2001, DØR.

Bortset fra tilladelsen til A.P. Møller fra 1962 er danske efterforsknings- og udvindingstilladelser indtil videre tildelt efter en procedure, der har udgangspunkt i Undergrundsloven, som senest blev ændret i 1995. Siden 1995 er nye tilladelser tildelt efter licitationsprincipperne i licensdirektivet fra 1994.



Hovedprincippet er, at ansøgninger indkaldes og udvælges efter de samme licitationsprincipper, som gælder generelt for tilbudsgivning i EU. Licensdirektivets formål er at sikre, at tildeling af tilladelser til efterforskning og produktion af olie og gas sker efter ikke-diskriminerende og gennemsigtige procedurer.

Når Danmark fastlægger vilkårene for de olieselskaber, der efterforsker danske områder for olie og gas, er det for at tiltrække olieselskaber vigtigt, at vilkårene ses i en international sammenhæng. Olieselskaber spreder typisk deres indsats for at finde nye oliefelter til forskellige områder i verden. På verdensmarkedet er der stort udbud af nye tilladelser til efterforskning, og for at tiltrække selskaber til danske områder, skal Danmark kunne tilbyde attraktive og konkurrencedygtige vilkår. Med i det billede hører, at de områder i Nordsøen, hvor der er størst chance for nye fund af olie og gas, alle tidligere har været undersøgt. Ligeledes hører det med i billedet, at der i en international sammenhæng er stor sandsynlighed for, at nye fund af olie og gas i danske områder er relativt små.

Energistyrelsen (som administrerer statens undergrundsrettigheder) har etableret en procedure til fordeling af udvindingstilladelser. Den har siden 1995 mindet om en auktion, men adskiller sig formelt fra en egentlig auktion ved, at der sker en vurdering af dels tilbudsgivernes ekspertise og erfaring på området, dels deres økonomiske formåen, som ikke formelt er adskilt fra budprocessen. Proceduren er, at olieselskaber byder på omfanget af et fremtidigt arbejdsprogram. Et arbejdsprogram omfatter ansøgerens plan for indsamling af oplysninger om områdets undergrund (fx via seismiske undersøgelser og efterforskningsboringer). Endvidere fremlægger ansøgerne en vurdering af fundchancen i området og en samlet økonomisk vurdering af udvindingsrettigheden. Da arbejdsprogrammet kan omsættes til et pengebeløb, er den del af proceduren reelt en auktion. Ud over omfanget af det fremtidige arbejdsprogram vurderer Energistyrelsen i samme procedure tilbudsgivernes ekspertise, erfaring og økonomiske formåen på området. Den del af proceduren er i praksis en skønhedskonkurrence. Der er dog alene tale om en vurdering af, om en ansøger kan formodes at kunne udføre de aftalte arbejder og kan få tildelt en tilladelse. Det afgørende parameter for valg af vinder er omfanget af det tilbudte arbejdsprogram. Kombinationen af de to dele i samme procedure (uden en formel adskillelse) betyder, at den nuværende procedure formelt set ikke er en egentlig auktion. I en auktion er det alene objektive og på forhånd annoncerede regler, som afgør vinderen, jf. boks 8.1. Når objektive regler kombineres med udbyderens vurderinger, er der pr. definition tale om en skønhedskonkurrence.

Hvis Energistyrelsen vurderer, at to ansøgninger er lige gode, afgør styrelsen udbuddet ved at bede om et supplerede tilbud fra de to ansøgere. Det skete ved

den seneste 5. koncessionsrunde. Der er reelt tale om en afsluttende auktion, som er annonceret på forhånd i udbudsskrivelsen. Ansøgerne byder på, hvor stor en forøgelse af DONG E&P's statsandel, de er parate til at acceptere (ud over de normale 20 pct.), hvis produktionen fra nye fund i fremtiden viser sig at overstige bestemte produktionsgrænser.

Fokuseringen på beskatningen af Nordsøens ressourcer skyldes bl.a., at den økonomiske rente har været større end statens samlede skatteprovenu, og at kulbrinteskatten er ikke-neutral, men påvirker investeringsomfanget i Nordsøen negativt. De omtalte notater og rapporter fra Skatteministeriet, Det Økonomiske Råd og Kulbrintebeskatningsudvalget har især fokuseret på, hvordan kulbrinteskatten kan gøres til en neutral skat på overskuddet ved at udvinde olie og gas i Nordsøen.

Energistyrelsen vil, før vilkårene for nye fremtidige koncessionsrunder fastlægges, samlet analysere, hvilken udbudsform og hvilke afgiftsinstrumenter, som mest effektivt sikrer, at staten får del i overskuddet ved at udvinde Nordsøens olie- og gasressourcer, og at effektiviteten i Nordsøen bevares. Analysen skal danne grundlag for den redegørelse, som ifølge Undergrundloven skal forlægges Folketingets Energipolitiske Udvalg, før der indkaldes nye ansøgninger.

Den fremtidige analyse skal naturligvis vurdere flere modeller. Men det bør indgå i overvejelserne, om nogle af områderne er så attraktive, at der er grundlag for at udvælge de fremtidige koncessionshavere efter en egentlig auktion alene med en budsum eller kombineret med en neutral skat og/eller et arbejdsprogram. En mulighed vil være en hybridmodel, hvor en budsum kombineres med en ekstra selskabsskat eller en royalty, som er udformet, så den er så neutral overfor investeringsbeslutninger som muligt.

Der vil altid være en vis usikkerhed om fremtidens økonomiske rente. I en auktion vil usikkerheden om fremtidens udbytte og risikoaversion hos byderne få byderne til at kræve en risikopræmie. Det sker ved, at de sænker deres bud under den tilbagediskonterede værdi af fremtidens økonomiske rente. Dermed vil statens provenu ikke svare til den økonomiske rente. I en neutral skattemodel vil statens provenu afvige fra den økonomiske rente af to årsager. Dels er en skattesats på 100 pct. urealistisk, dels vil beskatningsgrundlaget i praksis afvige fra den økonomiske rente.

En hybridmodel mellem en auktionsmodel og en neutral skattemodel eller statsdeltagelse, som fungerer som en neutral skat, kan sikre staten del i den økonomiske rente. Skattedelen vil sænke buddene, men dermed også risikopræmien i auktionen. Skatten flytter noget af usikkerheden over på staten, idet den samlede betaling til staten bliver delvist afhængig af den faktiske økono-

miske rente i stedet for kun den forventede økonomiske rente. På samme måde vil auktionsdelen udgøre en nyttig "sikkerhedsventil" i skattemodellen. Det vil især være en fordel, hvis størrelsen af beskatningen fortsat er til debat, når vilkårene for fremtidige koncessioner skal fastlægges. Auktionen vil gøre det mindre afgørende, at skattegrundlaget præcist svarer til den økonomiske rente. Hvis skattegrundlaget afviger fra den økonomiske rente, så skatten er for lille, vil fordelene modregnes i buddene i auktionen. Samtidig vil auktionen muliggøre en lavere skattesats end i en ren skattemodel. Hybridmodellens skattesats bør fastsættes, så der er en væsentlig del af den økonomiske rente tilbage til vinderen af auktionen. På den anden side bør skattesatsen være så høj, at den reducerer auktionsbuddene og dermed fjerner en del af risikoen fra byderne.

Et skift til en egentlig auktionsmodel forudsætter uanset den valgte model, at vurderingen af ansøgernes faglige og økonomiske kompetence både formelt og i praksis adskilles helt fra budprocessen. En mulighed er at udføre vurderingen før auktionen i en slags prækvalifikation, ligesom det skete ved den danske 3G-auktion i september 2001. Ligesom i 3G-auktionen behøver resultatet af prækvalifikationen ikke blive offentliggjort. Hvis resultatet offentliggøres, kan selskaberne se, hvilke områder der er konkurrence om. Det giver risiko for, at selskaberne tilpasser deres bud efter konkurrencesituationen. Det centrale er, at vurderingen af ansøgerne med en prækvalifikation modsat i dag bliver adskilt fuldstændigt fra budprocessen.

## Adgangen til offentlig ejendom

Udlejning og salg af attraktive bygninger, lokaler og reklameplads til private virksomheder er også et område, hvor offentlige myndigheder med fordel kan holde auktioner.

Offentlige myndigheder har altid solgt og udlejet attraktive bygninger til private virksomheder og borgere. I det senere år er salg og udlejning af reklameplads på offentlige bygninger og pladser desuden blevet en større og større indtægtskilde for offentlige myndigheder.

I dag kommer kontrakterne ofte i stand via en blanding af skønhedskonkurrence og forhandling. Ofte sker det ved, at den offentlige myndighed annoncerer i dagspressen, at den modtager tilbud. Ud fra tilbudene indkalder den et antal ansøgere til forhandlinger. Efter nogen tid kommer en kontrakt i stand med en af ansøgerne. Ofte går en del af forhandlingerne ud på at sikre, at ansøgerne opfylder en række krav og kriterier, som der er forbundet med brugen af bygningerne eller reklamepladsen.

Når der er tale om værdifulde leje- og salgsaftaler, vil en auktion med fordel kunne erstatte den aktuelle model. For det første vil en auktion gøre proces-

sen mere gennemskuelig, objektiv og fair. Det er til gavn for både myndigheder, borgere og vinderne af udbuddene. For det andet vil myndighederne efter en auktion nemmere kunne dokumentere, at prisen afspejler markedets forhold. Dertil kommer, at der med en auktion kan stilles præcis de samme krav til ansøgerne og deres udnyttelse af bygningerne og reklamepladsen som i dag. En indledende prækvalifikation kan sikre, at deltagerne i auktionen lever op til alle relevante krav.

## Public Service Obligations

I takt med liberaliseringen af flere infrastrukturområder er begrebet Public Service Obligations (PSO) blevet mere aktuelt. En PSO er en pligt til at levere en service af samfundsmæssig betydning, som der ikke er økonomi i at levere på markedsvilkår, dvs. at de kræver statstilskud, og at det er uøkonomisk med flere virksomheder på markedet. Fx togdrift, færgedrift og postudlevering i tyndt befolkede områder.

En PSO kan i princippet bortauktioneres med de samme effektivitetsgevinster som en enhver anden knap faktor, fx en frekvenslicens. Men det kræver, at den ønskede service er defineret og afgrænset præcist. Når den er det, er den eneste forskel mellem de to varer økonomisk set, at PSO oppebærer en negativ økonomisk rente, mens en frekvenslicens typisk oppebærer en positiv økonomisk rente. I praksis betyder det, at provenuet i en auktion over en PSO typisk er negativ. Udbyderen skal betale for at få services leveret. Som bekendt er det modsatte tilfældet i en auktion over en frekvenslicens.

Transport- og postområdet er eksempler på infrastrukturområder, hvor en auktion med fordel kan anvendes ved udbud af en PSO. For det første er det på både transport- og postområdet forholdsvis enkelt at holde en auktion. Både transport og postservices er forholdsvis lette at beskrive. For det andet er auktionens gennemsigtighed og objektivitet en fordel på begge områder. Ofte er der tale om udbud med stor økonomisk betydning og politisk bevågenhed, hvilket gør det vigtigt, at udbyderen kan redegøre for, hvordan udvælgelsen af vinderen er sket. Med en initial prækvalifikation, hvor det sikres, at deltagerne kan levere den ønskede service, og en afsluttende auktion, er det enkelt: Vinderen er højstbydende. Samtidig er auktionen den mest effektive måde til at finde den optimale markedspris for den ønskede service.

Herhjemme er der en del erfaringer med udbud af PSO-tjenester på færges- og busområdet. På postområdet er det stadig Post Danmark, der deler post ud på i hele Danmark. På togområdet blev det første udbud gennemført af staten i slutningen af 2001. Fra 1. januar 2003 overtager britiske Arriva togdriften på en række togruter i Midt- og Vestjylland.

Udbud på transportområde er indtil videre gennemført som skønhedskonkurrence.<sup>12</sup> Da erfaringerne med at beskrive transportydelse, som det kræves i en auktion, er begrænsede, er det hensigtsmæssigt fortsat at gennemføre udbud som skønhedskonkurrence. Men efterhånden som erfaringerne med at beskrive de ønskede transportydelser øges, vil mere og mere tale for en egentlig auktion i stedet for en skønhedskonkurrence. En auktion vil dels kombinere effektivitet og provenu, dels sikre mere objektive afgørelser.

På postområdet skal der en yderligere liberalisering til, før PSO-tjenester kan sendes i udbud. Men med den nødvendige liberalisering vil en auktion også med tiden blive optimal på postområdet.

## Frekvenser

Den generelle vurdering af den danske 3G-auktion er, at auktionen var en succes. Dels tiltrak auktionen et nyt mobilselskab til det danske marked, dels tyder på intet på, at en skønhedskonkurrence havde medført en mere effektiv fordeling af de fire licenser. Dertil kommer, at auktionen gav et provenu til statskassen på 3,8 mia. kr. I lyset af de negative meldinger om 3G-teknologien i løbet af 2000 og 2001 var det højere end ventet.

Udgangspunktet på teleområdet er, at der i videst muligt omfang skal gives fri adgang til frekvensressourcerne. I det omfang der er knaphed på frekvenser, viser erfaringerne, at en auktion kan erstatte en skønhedskonkurrence, når frekvenslicenser udbydes til kommerciel udnyttelse. Ud over på mobilområdet er det især på radio- og tv-området. Det sker allerede i andre europæiske lande og i USA. Selv om provenuet fra auktionerne ofte er og vil være beskedne, kan en auktion være bedre end en skønhedskonkurrence til at sikre, at det er de mest effektive virksomheder, der udnytter frekvenserne.

Gevinsten ved at udbrede auktioner på frekvensområdet må ventes at blive endnu større i fremtiden. Den teknologiske udvikling betyder, at efterspørgslen efter frekvenser kan ventes at stige voldsomt. Dels kræver de enkelte tjenester bredere og bredere frekvensbånd, dels kommer der hele tiden nye tjenester til. Da udbuddet af frekvenser er begrænset, øger det gevinsten ved at sikre en effektiv udnyttelse af frekvenserne.

---

12 Det gælder også udbuddet af togdriften på de vestjyske jernbaner, der blev afgjort ved årsskiftet 2001/2002. Flere har omtalt udbuddet som en auktion. Men to forhold viser, at udbuddet reelt var en skønhedskonkurrence. Dels var det ikke på forhånd entydigt klart, om laveste bud ville vinde udbuddet. Dels var det til slut ikke det laveste bud, som vandt. Begge dele strider mod definitionen på en auktion, jf. boks 8.1.

## Bilag 8.1: Kort om auktionsteorien<sup>13</sup>

Auktionsteorien som en gren af den økonomiske teori har især udviklet sig i første halvdel af 1980'erne og fra midten af 1990'erne til i dag.

Teorien er på den ene side ganske simpel. For det første beskæftiger den sig med auktionsmodeller, som bruges i virkelighedens verden. For det andet giver den flere klare og entydige resultater for valg af auktionsdesign. På den anden side er auktionsteorien indviklet, idet resultaterne er baseret på forholdsvis tekniske formelle udledninger.

Dette bilag beskriver først fire auktionsmodeller, som størstedelen af auktionsteorien fokuserer på. Derefter følger en kort omtale de meste centrale resultater fra auktionsteorien. Omtalen kommer ikke ind på teknikken, men alene den verbale intuition bag resultaterne.

### De fire standardauktioner

Den økonomiske auktionsteori fokuserer næsten kun på fire simple „standard-auktioner“. Ud over de tre auktioner, som blev beskrevet i boks 8.4 (en engelsk auktion, en hollandsk auktion og „en first-price sealed-bid“-auktion, (FPSB-auktion), drejer det sig om en „second-price sealed-bid“-auktion (SPSB-auktion). En SPSB-auktion foregår præcis som en FPSB-auktion. Vinderen betaler bare en pris, som er lig med det næsthøjeste bud i stedet for de højeste.

Fælles for de fire standardauktioner er, at de forudsætter, at en enkelt udelelig genstand (vare eller tjenesteydelse) er til salg. Men alle fire kan vendes om og belyse købsituationer. Desuden er det muligt at generalisere til auktioner over flere varer.

#### Benchmarkmodellen

Næsten alle resultater for valg af auktionsdesign nås ved at sammenligne de fire standardauktioner under forskellige vilkår. Udgangspunktet er en ganske simpel model, benchmarkmodellen. Dens forudsætninger er samlet så restriktive, at næsten ingen af virkelighedens auktioner er omfattet af den. De seks mest centrale forudsætninger er:

- ▲ F1. Sælgerens målsætninger er at maksimere prisen
- ▲ F2. Deltagerne er symmetriske
- ▲ F3. Deltagerne er risikoneutrale
- ▲ F4. Deltagerne vurderer varen helt privat

- ▲ F5. Antallet af deltagere er fast
- ▲ F6. Alle bud fastlægges uafhængigt af hinanden

F1 er opfyldt, når private afholder auktioner. Men F1 er ikke opfyldt, når offentlige myndigheder fordeler en knap faktor. Her er samfundsøkonomisk effektivitet mere eller ligeså vigtig.

F2 er opfyldt, når deltagerne er ens på alle de områder, der bestemmer deres betallingsvillighed. Det er realistisk for en kunstauktion for professionelle handlere, men ikke når deltagerne er virksomheder med forskellig teknologi og markedsposition.

F3 er opfyldt, når deltagerne ikke fokuserer på den usikkerhed om fremtiden, som de møder ved at deltage i en auktion, men alene det gennemsnitlige udbytte af at deltage i auktionen. Det er realistisk for en auktion over varer af begrænset værdi. Modsat er det ikke realistisk i en auktion over 3G-mobillicenser med vital betydning for fremtidens konkurrencesituation på telemarkedet. Her vil byderne være risikoaverse og sætte pris på sikkerhed.<sup>14</sup>

F4 kræver, at deltagerne er helt sikre på deres egen vurdering af varen, uanset hvor usikre de er på de andre deltagers vurdering af samme vare. Det er stort set aldrig opfyldt. Normalt vil høje bud få andre deltagere til at ændre deres vurdering opad.

F5 er sjældent opfyldt i praksis. I langt de fleste tilfælde vil det være forskelligt fra gang til gang, hvem der deltager i en bestemt type af auktioner. Omvendt vil det ikke altid have ret stor betydning, hvis antallet af deltagere varierer. Der, hvor det har betydning, er, hvor antallet af potentielle deltagere er meget begrænset, og hvor de potentielle deltagere er asymmetriske. Fx i en frekvensauktion, hvor kun få teleselskaber kan deltage.

Om F6 er opfyldt, er svært at bevise. Budkoordination er ulovligt og sker i det skjulte. Som oftest er det dog næppe urealistisk, at budprocessen i det store hele foregår uden snyd. Risikoen for budkoordination varierer fra auktion til auktion.

<sup>14</sup> Forskellen mellem en risikoneutral og en risikoavers byder ses med et eksempel: En person får valget mellem to alternativer: Et sikkert afkast på 10 eller 50 pct. chance for 20 eller 0. Begge alternativer har et forventet afkast på 10, men forskellig usikkerhed. En risikoneutral finder de to ligegode, da kun på det forventede afkast tæller. En risikoavers tager det sikre, da usikkerhed er et onde.

## Ækvivalensresultatet

Forudsætningerne i benchmarkmodellen er samlet set urealistiske, men alligevel er den yderst central i auktionsteorien. Det skyldes det såkaldte ækvivalensresultat: Når F1-F6 er opfyldt, giver de fire standardauktioner i gennemsnit præcis samme pris.

Ækvivalensresultatet kan virke overraskende. Budprocesserne i engelsk auktion og en FPSB-auktion er rent praktisk ret forskellige. Det gør det umiddelbart ulogisk, at de skulle give samme pris. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at resultatet kun holder i gennemsnit.

Resultatet kan bevises formelt i en økonomisk model. Argumentet bag resultatet er flg.:

- ▲ I en engelsk auktion er den optimale strategi for alle at byde, så længe der andre bydere tilbage, og prisen er lavere end ens egen sande vurdering af varen. Det ses ved, at det modsatte ikke er optimalt. En deltager kan enten vinde eller tabe. Deltageren vinder, hvis deltageren forlader auktionen som den sidste. Nyttens ved at tabe er altid lig nul. Nyttens ved at vinde er altid lig forskellen mellem den sande vurdering og slutprisen. Så længe slutprisen er lavere end den sande vurdering, er nytten positiv. Hvis slutprisen er højere, er nytten negativ. En strategi om at forlade auktionen, før eller efter prisen når deltagerens sande vurdering, kan dermed ikke være optimal. Hvis deltageren forlader auktionen, før den sande vurdering nås, kan deltageren gå glip af en sejr, som ville have indbragt en positiv nytte. Det sker, hvis auktionen slutter, før den sande vurdering nås. Hvis deltageren derimod forbliver i auktionen, efter at prisen har oversteget deltagerens sande vurdering, risikerer deltageren et tab. Tabet kommer, hvis deltageren forbliver i auktionen, men alle andre forlader auktionen.
- ▲ I en FPSB-auktion er optimalt at byde lidt lavere end ens egen sande vurdering. Deltagerne afgiver deres bud uden at kende de andres bud og vurderinger, og deltagerne kan enten tabe eller vinde auktionen. En deltager taber, hvis en anden byder højere. Hvis det sker, er deltagerens nytte af at deltage i auktionen lig nul. En deltager vinder, hvis ingen byder højere, og i tilfælde af sejr betales en pris lig sejrsloddet. Hvis sejrsloddet er lig den sande vurdering, er nytten af sejren lig nul. Kun hvis sejrsloddet sænkes lidt, opnås en lavere pris og dermed en til positiv nytte ved at vinde. Det gør det optimalt at sænke budet lidt under den sande vurdering. Hvor langt det er optimalt at sænke budet, afhænger af deltagerens forventning om de andre deltagers vurderinger og bud. Når budet sænkes, falder sandsynligheden for at vinde auktionen. Hvis sandsynligheden falder hurtigt (langsomt) med budet, sænkes budet lidt (meget).



- ▲ En SPSB-auktion og en engelsk auktion giver i gennemsnit samme resultat i benchmarkmodellen. I begge auktioner vinder højestbydende. Og i begge auktioner sker det til en pris, som pr. definition svarer den næsthøjeste af alle vurderinger.
- ▲ En hollandsk auktion og en FPSB-auktion giver samme pris inden for benchmarkmodellen.

De fire observationer betyder samlet, at en sammenligning af de fire standardauktioner i benchmarkmodellen kan reduceres til en sammenligning af en engelsk auktion (eller en SPSB-auktion) og en FPSB-auktion (eller en hollandsk auktion).

Med en økonomisk model for de fire standardauktioner i benchmarkmodellen kan det vises, at en engelsk auktion (og en SPSB-auktion) i gennemsnit giver samme salgspris som en FPSB-auktion (og en hollandsk auktion). I de to første byder deltagerne deres sande vurdering, og højestbydende vinder til en pris lig den næsthøjeste vurdering. I de to sidste auktioner byder deltagerne mindre end deres sande vurdering, og højestbydende vinder til en pris lig sit eget bud. Det kan vises, at det beløb, som højestbydende (vinderen) i en hollandsk auktion og FPSB-auktion sænker sit bud med under sin sande vurdering i gennemsnit svarer til forskellen mellem den højeste og den næsthøjeste vurdering.

## Udenfor referencemodellen

De fleste analyser af auktioner udenfor benchmarkmodellen tager udgangspunkt i benchmarkmodellen og ækvivalensresultatet. Derefter ændres en af F1-F6. Det får typisk ækvivalensresultatet til at bryde sammen, jf. tabel 8.3. Det interessante er, hvordan resultaterne afviger fra ækvivalensresultatet.

Tabel 8.3: Valg af auktionsmodel: I og udenfor benchmark-modellen

	Forudsætninger	Sammenligning af de fire standardauktioner
I benchmark-modellen	Benchmark-modellens forudsætninger er opfyldt	Ækvivalensresultatet holder:  Engelsk =SPSB =hollandsk = FPSB
Udenfor benchmark-modellen	Risikoaverse deltagere	Hollandsk=FPSB > engelsk = SPSB
	Afhængig værdifastsættelse	Engelsk>SPSB > hollandsk=FPSB
	Asymmetriske deltagere	Engelsk auktion bedst, hvis mål om økonomisk effektivitet FPSB-auktion og SPSB-auktion bedst, hvis asymmetri og antallet af deltagere er endogent Royalty kan øge budkonkurrencen
	Risiko for koordinering af bud	Størst risiko for i engelsk auktion

## Asymmetriske deltagere

Auktionsteorien har ikke udviklet en entydig rangordning af de fire standardauktioner, når deltagerne er asymmetriske, og sælgerens målsætning er at maksimere auktionsprovenuet.

Derimod siger auktionsteorien, at en engelsk auktion er bedst, hvis deltagerne er asymmetriske, og sælgerens målsætning er en samfundsøkonomisk effektivitet, jf. tabel 8.3. Argumentet er flg.: I en engelsk auktion er det optimalt for alle at byde deres sande vurdering. Dermed er der i en engelsk auktion overensstemmelse mellem rangordningen af deltagernes vurderinger og bud. Det garanterer samfundsøkonomisk effektivitet. Modsat byder deltagerne i en hollandsk og en FPSB-auktion altid lidt mindre end deres sande vurdering. Hvor meget afhænger af den enkelte deltager. Når deltagerne er symmetriske, vil to deltagere med samme vurdering altid sænke deres bud lige meget. Det vil de ikke, når de er asymmetriske. Asymmetri kan betyde, at en deltager med lav vurdering sænker sit bud mindre end en deltager med høj vurdering. Det kan give uoverensstemmelse mellem rangordningen af deltagerenes vurderinger og bud. Dermed forsvinder også garantien for samfundsøkonomisk effektivitet. En SPSB-auktion kan lide af samme skavank som en hollandsk og en FPSB-auktion, dog kun når deltagernes vurderinger samtidig ikke er helt private.

## Fælles vurderinger

En engelsk auktion er ligeledes bedst, når sælgerens mål er maksimal pris, og deltageres vurderinger ikke er helt private, men afhænger af forventningen til de andres vurdering, jf. tabel 8.3. Det skyldes, at den engelske auktions budproces som den eneste af de fire standardauktioners er åben. En åben budproces tilfører deltagerne information om de andre deltagers vurdering. Den information får dem til at byde mere aggressivt (højere), når deres vurderinger ikke er helt private, men varen har en mere eller mindre fælles og usikker værdi. I en auktion, hvor vurderingerne ikke er private, er vinderen den, der har overvurderet varen sande fælles værdi mest. Det problem er i auktionsteori kendt som „the winner’s curse“ („vinderens forbandelse“). Umiddelbart gør „the winner’s curse“ deltagerne mere forsigtige, når de byder. Men den information, som de via en åben budproces får om de andre deltagers vurderinger, gør dem mindre forsigtige i en engelsk auktion. Resultatet er højere bud i en engelsk auktion end i de tre andre standardauktioner.

## Risikoaverse deltagere

Hvis deltagerne er risikoaverse i stedet for risikoneutrale, og sælgerens mål-sætning er maksimalt auktionsprovenu, er en hollandsk auktion eller en FPSB-auktion optimal. Det resultat bygger på to argumenter. For det første at buddene i en engelsk auktion og en SPSB-auktion ikke ændres af risikoaversion: I begge auktioner er deltagerne i princippet uden indflydelse på slutprisen. Prisen afhænger alene af det næsthøjeste bud. For det andet at en risikoavers deltager byder mere aggressivt end en risikoneutral i en hollandsk auktion og en FPSB-auktion. I begge auktioner øger et højere bud chancen for at vinde auktionen, men modsat falder gevinsten i tilfælde af sejr. Det mindsker forskellen mellem at tabe og at vinde. En risikoavers deltager sætter pris på sikkerhed og er modsat en risikoneutral parat til købe større sikkerhed for en mindre potentiel gevinst.

## Endogent antal deltagere

Når antallet af deltagere ikke er eksogent (men afhænger af deltageres vurdering af sandsynligheden for at vinde auktionen) og deltagerne samtidig er asymmetriske, er en FPSB-auktion eller en SPSB-auktion, hvor deltagerne ikke kender hinandens identitet, optimal, jf. tabel 8.3.

Når asymmetri har betydning for deltageres bud, og der er svage og stærke deltagere, ved de svage af deltagerne ofte, at de ikke kan vinde auktionen, hvis de stærke deltagere byder deres optimale strategi. De svages eneste chance er, at de stærke i håb om at spare penge byder lavere end deres sande vurdering. Hvis de svage ikke tror på den chance, deltager de slet ikke i auktionen. Da

budprocessen i en FPSB-auktion og en SPSB-auktion er mindre åben end i en engelsk auktion og en hollandsk auktion, er svage deltagere mest tilbøjelige til at deltage i en FPSB-auktion og en SPSB-auktion. De stærke deltagere vil ikke byde helt så lavt, hvis de ved, at de svage deltager og byder deres sande vurdering. Hvis de stærke derimod ikke ved, hvem der deltager i auktionen, er de stærke mere tilbøjelige til at tage chancen med et bud under deres sande vurdering. I en auktion med en åben budproces er det nemmere for de stærke deltagere at se, hvem de andre deltagere i auktionen er end i en auktion med en lukket budproces.

## Risiko for budkoordination

Hvis sælgeren frygter budkoordination, bør deltagerne ikke kende hinandens identitet og de afgivne bud. Det er lettest at sikre i en FPSB- eller en SPSB-auktion, jf. tabel 8.3. Parterne i en aftale har næsten altid har et økonomisk incitament til at snyde de andre og bryde aftalen. Anonymitet om deltagere og bud gør det svært at opretholde aftaler mellem deltagerne. Da anonymiteten er nemmere at opretholde, desto mindre åben budprocessen er, er det nemmere at opretholde anonymiteten i en SPSB-auktion og en FPSB-auktion end i en engelsk og en hollandsk auktion.

## Auktionsteorien anvendes i praksis

De europæiske regeringer gjorde i høj grad brug af auktionsteorien, da de valgte auktionsmodellen til 3G-auktionerne i 2000 og 2001, jf. boks 8.5. Der er imidlertid andre eksempler på, at auktionsteoriens resultater i det store hele understøtter den auktionsmodel, som anvendes i virkelighedens verden.

Eksempelvis er det i tråd med auktionsteorien, at den engelske auktion stort set altid anvendes ved auktioner over brugte biler, kunst og fisk. Auktioner over brugte biler, kunst og fisk adskiller sig primært fra benchmarkmodellen på et punkt: De enkelte deltagers vurdering af brugte biler, kunst og fisk er i høj grad afhængig af, hvad de forventer de øvrige auktionsdeltagere vurderer samme vare til. Dvs. F4 er ikke opfyldt, og deltagernes vurdering af varen er fælles, jf. ovenfor. Prisen på alle tre varer er i høj grad bestemt af udbud og efterspørgsel på auktionstidspunktet. Samtidig er sælgerens målsætning typisk maksimal pris i alle de nævnte auktioner. Når deltagernes vurdering er fælles, og sælgeren mål er maksimal pris, anbefaler auktionsteorien netop, at sælgeren vælger en engelsk auktion, jf. tabel 8.3. I en engelsk auktion vil de byde mindre forsigtigt, da budprocessen giver dem mulighed for at vurdere den aktuelle efterspørgsel.



# Statsstøtte – God eller dårlig erhvervspolitik

## 9.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

---

Det har altid været en del af det erhvervspolitiske arsenal at yde statsstøtte til erhvervslivet. Formen og omfanget har imidlertid ændret sig.

I de sidste 10-15 år er udviklingen i de fleste lande gået i retning af, at en større del af udgifterne i erhvervspolitikken har været rettet mod at styrke erhvervslivets rammevilkår – fx i form af fysisk infrastruktur (især tele- og trafikforbindelser). Endnu vigtigere er i dag den „bløde“ infrastruktur, dvs. uddannelse af kompetent arbejdskraft, forskning, udvikling og teknologisk service m.v. En faldende del af udgifterne har været rettet mod enkeltsektorer, og en endnu mindre del mod enkelte virksomheder.

Det er der flere grunde til. Først og fremmest giver støtte til udvalgte sektorer eller virksomheder ofte lille nytte for resten af samfundet. Erfaringerne med at udvælge fremtidens erhverv er også dårlige. Der er derfor god fornuft i at tilstræbe, at direkte støtte udgør en meget lille del af udgifterne i erhvervspolitikken. Udgifterne bør i stedet gå til infrastruktur i bred forstand, og så er der ikke tale om statsstøtte, som EU definerer det.

Det betyder dog ikke, at statsstøtte aldrig giver mening. Markederne tager ikke altid samfundsøkonomiske hensyn. Når der er såkaldte markedsfejl, kan støtte være hensigtsmæssig. Et godt eksempel er forskning og udvikling, der som regel kommer andre end den forskende virksomhed til gode, fordi viden bliver spredt. Da virksomhederne som regel kun forsker i det omfang, det er privatøkonomisk rentabelt, kan støtte være samfundsøkonomisk fornuftig.

I hvert enkelt land kan det undertiden også være en god forretning at støtte lokale virksomheder, så de kan klare sig bedre i den internationale konkurrence. Det gælder også, når begrundelsen for støtten ikke er markedsfejl. For at forhindre dette er der i EU regler, der hindrer konkurrenceforvridende statsstøtte.

Problemet er imidlertid, at disse regler ikke er enkle og klare – og næppe nogensinde bliver det. I teorien er definitionen ganske vist præcis: der er tale om støtte, når virksomheder modtager penge eller ydelser (varer, tjenester, lån, garantier osv.) på vilkår, der er bedre end ydelsens markedsværdi. Hvis en

virksomhed får sine virksomhedsspecifikke oplæringsomkostninger dækket, er det støtte. Men et højt udbud af veluddannede teknikere eller ingeniører er ikke støtte. Det giver grænsedragingsproblemer, når der er tale om uddannelse af arbejdskraft, der er så specialiseret, at den stort set kun bruges af få eller en enkelt virksomhed.

Små lande har en særlig interesse i, at man internationalt forsøger at holde statsstøtten nede – hvor svært det end kan være at definere statsstøtten præcist. Det skyldes det simple faktum, at udenrigshandelen er relativt vigtigere for små end for store lande.

Statsstøtte, der forvrider konkurrencen på tværs af landegrænserne, har altid været i strid med EU-Traktaten og derfor ulovlig – med mindre støtten af politiske grunde er godkendt af et flertal af EU-landene i ministerrådet. Eksempler på sådan støtte er den meget betydelige landbrugsstøtte, EU giver – eller den skibsværftsstøtte, som EU fra midten af 1980'erne til 2001 gav tilladelse til (men som blev udbetalt af de enkelte lande).

Kommissionen kan godkende støtte under en række betingelser – fx hvis der er tale om krisestøtte, som led i en restrukturering af en virksomhed eller en branche. Kommissionen tillader også statsstøtte, hvis støtten er samfundsøkonomisk fornuftig, fordi den reparerer på markedsfejl som i eksemplet med forskning og udvikling.

I de sidste 10 år har den europæiske statsstøttepolitik – som Danmark har været stærk fortalere for<sup>1</sup> – været en succes. Ser man bort fra landbrugsstøtten er EU-landenes støtte til erhvervslivet faldet fra i gennemsnit 1,7 pct. af BNP i 1990 til kun godt 1,0 pct. af BNP i 1999. De fleste lande har imidlertid haft gode konjunkturer i denne periode. Det er politisk nemmere at nedbringe statsstøtten i perioder med høj vækst end i lavvækstperioder, og det er derfor ikke givet, at statsstøtten i EU fortsat vil falde. Senest er der fx givet støtte til den europæiske luftfartsindustri, fordi forsikringspræmierne steg betydeligt i kølvandet på terrorbegivenhederne den 11. september sidste år.

Erfaringerne fra de sidste mange års drøftelser i EU om statsstøtte viser, at det ikke er realistisk at dæmpe statsstøtten i EU ved at indføre nye regler, der skal binde Kommissionens vurderinger. Stive regler er ikke politisk realisable – og kan også være ufornuftige, netop fordi det ikke er optimalt helt at undgå statsstøtte.

---

<sup>1</sup> Se eksempelvis den danske note om fremadrettet statsstøttepolitik, der blev fremlagt af erhvervsministeren på Industrirådsrådet i november 1999. Noten er omtalt nærmere i Konkurrenceredegørelse 2000, kapitel 14.3.

I stedet foreslås i dette kapitel to nye grundprincipper for statsstøttepolitikken i Europa, nemlig krav om *konkurrenceanalyser* før Kommissionen godkender statsstøtte, og *større åbenhed*.

Hvad vil fordelene være ved *konkurrenceanalyser*, før statsstøtteansøgninger vurderes? (Konkurrenceanalyser er analyser af virkningerne på konkurrenceforholdene, herunder på konkurrenterne). Det er jo alment kendt, at ansøgninger, budgetter o.lign. altid kan udformes, så de ser attraktive eller til fordelagtige ud. Så hvad skulle et sådant krav gavne?

Man kan få et svar ved at betragte praksis på konkurrencerettens område. Før konkurrencemyndighederne – fx Konkurrencerådet i Danmark, eller Kommissionen i EU – giver tilladelse til en konkurrencebegrænsende aftale, skal en række krav være opfyldt. Over årene er der opbygget en praksis for, hvordan disse krav skal fortolkes, hvordan de kan dokumenteres, osv. Noget lignende vil være naturligt på statsstøtteområdet. Hvis det ydermere blev praksis at vurdere nogle år senere, om støtteordningen havde de forventede konsekvenser, så vil det bidrage til, at en kutyme for vurderinger af statsstøtteordninger vil udvikle sig.

For at illustrere denne pointe rummer dette kapitel en økonomisk vurdering af tre støtteordninger: skibsværftsstøtten, støtten til virksomheder på Samsø midt i 90'erne og støtten til energibesparelser i virksomhederne i anden halvdel af 90'erne. Om alle tre ordninger gælder, at der var gode grunde til at indføre dem, og at de blev støttet af brede politiske flertal. Alligevel er det bagefter svært at dokumentere, at de to førstnævnte støtteordninger har haft gavnlige virkninger. Analyser af støtten til energibesparelser i virksomhederne har vist, at støtten har haft en vis positiv effekt på at reducere virksomhedernes CO<sub>2</sub>-udslip, hvilket var et af hovedformålene med støtteordningen. Der er ikke tegn på, at nogle af ordningerne har forvredet konkurrencen til ugunst for konkurrenter. Værftsstøtten kan derimod have skadet andre virksomheder ved at drive lønniveauet for visse faggrupper i vejret.

I nogle tilfælde laves der analyser forud for støtteordningernes vedtagelse. Eksempelvis blev forud for Folketingets vedtagelse af støtten til energibesparelser i erhvervslivet lavet omfattende analyser. Disse indgik som et element i „Grønne afgifter og erhvervene“, som Finansministeriet lavede i april 1994. I mange tilfælde foreligger der dog ingen dydegående analyser forud for støtteordningens vedtagelse. Det er ikke sikkert, at krav om omhyggelige, forudgående analyser for bl.a. virkningerne for konkurrerende virksomheder og virkningerne på arbejdsmarkedet havde ledt til, at visse af ordningerne ikke var iværksat. Men et analysekrav vil dog gøre det vanskeligere at iværksætte sådanne ordninger, hvilket vil være et fremskridt.



En anden nyskabelse vil være *mere åbenhed*. Konkret kan man forestille sig, at navnene på alle virksomheder, der modtager støtte over en vis værdi, skal fremgå af et register på nettet. Det vil gøre det nemmere – eller måske endda bare muligt – for konkurrenter at klage over konkurrenceforvridning. I dag er det ofte meget vanskeligt for konkurrenter overhovedet at vurdere, om konkurrenter i andre lande modtager støtten, der er godkendt og dermed lovlig; om de modtager støtte, der er godkendt, men på mere lempelige vilkår end forudsat (og dermed ulovlig); eller om de modtager støtte, der ikke er godkendt overhovedet og derfor ulovlig.

I dag er reglerne om offentlighed i forvaltningen ikke klare på dette punkt. Virksomhederne kan gøre gældende, at det er en forretningshemmelighed, at de har fået statsstøtte. Argumentet er urimeligt, og det er svært at se hvilken konkret ulempe, modtagerne vil have ved en større offentlighed. For fremtidige støtteordninger i hele EU bør det derfor være en betingelse for at modtage støtte, at modtageren accepterer, at støtten må offentliggøres.

## 9.2 STATSSTØTTE – OMFANG

EF-Traktaten siger, at støtte, som forvrider konkurrencen, er uforenelig med fællesmarkedet. Som udgangspunkt er statsstøtte derfor forbudt i EU. Det er Kommissionens opgave at overvåge og styre udviklingen i statsstøtten i de enkelte lande. Kontrollen med statsstøtte skal hindre, at mindre effektive virksomheder, som modtager statsstøtte, fremmes på bekostning af mere effektive virksomheder, som ikke modtager statsstøtte. Og at de rige medlemslande ikke systematisk giver deres virksomheder fordele i forhold til virksomheder fra mindre velstående medlemslande.

Selv om statsstøtte er forbudt, eksisterer der en lang række undtagelser. Disse undtagelser er begrundet i et ønske om at integrere de europæiske markeder, udjævne økonomiske og regionale forskelle i unionen eller direkte modforanstaltninger i forhold til tredjelande, samt forskellige nationale og internationale hensyn.

Medlemslandenes samlede nationale støtte svarede i slutningen af 1990'erne til ca. 1,0 pct. af BNP.<sup>2</sup> Siden starten af 1990'erne er statsstøtten faldet fra omkring 1,7 pct. af BNP. Det er især et fald i støtten til industrien, der kan forklare det samlede fald.

2 Det svarer til et beløb på 670 milliarder kr. (90 milliarder €), jf. EU-Kommissionen (2001a).

Omfanget af støtte i Danmark svarer til ca. 12,5 milliarder kr. pr. år for årene 1997-99.<sup>3</sup> Statsstøtte sættes normalt i forhold til BNP eller antal beskæftigede. Målt i forhold til BNP havde Danmark det 4.-mindste støtteniveau ud af de 15 EU-lande. Støtten svarer til 1,08 pct. af BNP. Det er en smule under EU-gennemsnittet. Statsstøtten i Danmark svarer til mere end 4.800 kr. pr. ansat i den private sektor, jf. tabel 9.1.

Tabel 9.1: Statsstøtte i Europa, årligt gennemsnit 1997-99

	I pct. af BNP	Kr. pr. beskæftigede	I pct. af off. udgifter
UK	0,60	2083	1,47
Sverige	0,84	3244	1,35
Holland	0,90	3021	1,90
<b>Danmark</b>	<b>1,08</b>	<b>4806</b>	<b>1,90</b>
Østrig	1,16	4092	2,15
Spanien	1,17	3095	2,80
Grækenland	1,21	2515	2,70
Italien	1,28	4516	2,56
Luxembourg	1,31	6785	3,04
Irland	1,36	5253	3,75
Frankrig	1,38	5744	2,55
Tyskland	1,39	5297	2,85
Belgien	1,41	6175	2,76
Portugal	1,56	2425	3,50
Finland	1,74	6800	3,21
EU-15	1,18	4189	2,44

Anm.: Tallene for Danmark er reelt en smule højere end angivet i tabellen og i EU-Kommissionen (2001), da den danske støtte til værfterne er større end angivet af Kommissionen.

Kilde: EU-Kommissionen (2001) og egne beregninger.

Mere end en tredjedel af EU-landenes samlede støtte går til transport (mest jernbanetransport). EU-Kommissionen har annonceret, at den i de kommende år vil øge fokus på de skadelige virkninger af denne form for støtte. Denne prioritering skal blandt andet ses i lyset af den stigende udlicitering og privatisering af jernbanedriften i Europa. Jernbanerne er i dag ikke længere et nationalt anliggende. I dag konkurrerer private og offentligt ejede firmaer om driften af de enkelte strækninger.

3 Statsstøtte er et mere bredt begreb end subsidier. Statsstøtte er også skattebegunstigelser, statsgarantier og direkte finansiel hjælp.

Landbrug og øvrige primære erhverv modtager ca. 16 pct. af støtten i EU. Heri er endda ikke medregnet EU's centrale landbrugsstøtte. Medregnes denne landbrugsstøtte er den samlede statsstøtte i EU langt større. Det samme gælder støtte til erhvervslivet fra EU's øvrige centrale programmer. Den støtte, som medlemslandene giver, er derfor kun en del af den totale støtte til erhvervslivet i EU.

Fremstillingssektoren eller industrien får knap en tredjedel af støtten, mens andre sektorer som kulminer og visse servicesektorer også får en mindre del af den samlede støtte.

I de senere år har EU-Kommissionens øjne særligt været rettet mod statsstøtte til industrien. En medvirkende årsag til dette er uden tvivl, at statsstøtte til industrivirksomheder anses for den mest skadelige for den internationale konkurrence. En virksomhed i et medlemsland er ofte i direkte konkurrence med virksomheder i de andre medlemslande. En anden årsag er, at en stor del af støtten til industrien gives til sektorer, der er i tilbagegang og hvis fremtid synes tvivlsom.

Støtten til industrien er faldet i 1990'erne. Det skyldes især store fald i den tyske støtte (støtte til det tidligere Østtyskland). Og i et vist omfang også et fald i den italienske støtte.

Danmark indtager en 2. plads som det land i Europa, der – næst efter Irland – giver den største statsstøtte pr. beskæftiget til industrien. Danmark giver næsten 11.000 kr. pr. ansat i industrien.<sup>4</sup> Årsagen er dog først og fremmest den måde energi- og miljøafgifter opkræves på og tilbageføres i Danmark. Mere herom i afsnit 9.6.

De resterende afsnit i kapitlet tager alle afsæt i støtte til industrien. Støtte til landbrug og transport indgår derfor ikke i de næste afsnit, men vil være oplagte emner for nye analyser.

### 9.3 HVORFOR STATSSTØTTE – FORMÅL

Der kan være ganske gode grunde – både politiske og økonomiske – til at bruge statsstøtte til at nå bestemte mål.

Der ydes ofte statsstøtte af rent politiske grunde. Det kan fx være et ønske om at lindre virkningerne af omstruktureringer i industrier, der oplever tilbagegang. Eller et ønske om at sikre en mere lige økonomisk udvikling i EU.

---

<sup>4</sup> Jf. EU-Kommissionen (2001a).

Det er ikke altid, at markederne af sig selv kan finde den løsning, der er bedst for samfundet. Man taler om, at der kan være såkaldte markedsfejl eller markedsbrist på markedet. Klassiske eksempler på områder, hvor markedet ikke fungerer samfundsmæssigt optimalt, er i forbindelse med såkaldte offentlige goder så som uddannelse, forsvar, politi og rent miljø.

Men også på andre områder kan der være problemer med markedets funktion. En markedsbrist opstår, hvis virksomhedernes aktiviteter medfører samfundsmæssige omkostninger eller gevinster, som ikke afspejles i virksomhedernes omkostninger eller de priser, de sælger til.

For at skelne mellem de forskellige typer af støtte har EU-Kommissionen opdelt støtten i tre kategorier:

- ▲ Horisontal støtte
- ▲ Regional støtte
- ▲ Sektorstøtte

*Horisontal støtte* er rettet mod en markedsbrist uden hensyntagen til branche eller geografiske forhold. Det kan fx dreje sig om, at en virksomheds produktion skader miljøet. Disse miljøomkostninger må samfundet bære, fx ved at det offentlige skal rydde op efter forureningen. Eller omkostningerne kan være i form af mindre velfærd for borgerne, fx som følge af sygdom og ødelagt natur.

På plussiden kan der være utilsigtede, men positive effekter forbundet med produktion af en bestemt vare. Det kan fx være privat forskning og udvikling (FoU), der ikke blot betyder en fordel for den virksomhed, der laver forskningen, men også bibringer ny viden, som resten af samfundet kan bruge og bygge videre på. Privat FoU giver derfor både et privatøkonomisk afkast til den virksomhed, der udfører FoU, og et afkast til resten af samfundet, som virksomheden ikke belønnes for.<sup>5</sup> Resultatet kan derfor munde ud i, at der bliver investeret for lidt i forskning og udvikling. Statsstøtte kan derfor være et middel til at øge den samlede FoU i samfundet.

Ofte er det dog svært at fastsætte det rette niveau for støtte. Det gælder fx for støtte til FoU.<sup>6</sup> For det første fordi det kan være svært at måle den vidensspredning, der er fra FoU. For det andet fordi der er usikkerhed omkring resultatet af FoU. Og for det tredje fordi de myndigheder, der giver offentlig

5 Vidensspredningen kan finde sted via arbejdskraften, via de produkter, der er et resultat af forskningen, via information om patenter osv. På grund af vidensspredning er det samfundøkonomiske afkast af FoU højere end det privatøkonomiske afkast. Undersøgelser vurderer, at det optimale investeringsomfang i FoU er mere end to til fire gange så stort som det faktiske investeringsomfang gennemført af private virksomheder, jf. fx Jones og Williams (1998).

6 Jf. Martin, S. og P. Valbonesi (2000).

støtte, og de virksomheder, der får støtte, ikke har ens viden om det enkelte projekt. Det betyder, at myndighederne har svært ved at sondre mellem FoU og andre aktiviteter i virksomhederne. Samtidigt er det svært at måle, hvordan et konkret tilskud givet til en virksomhed giver sig udslag i mere FoU. Fx kan et tilskud betyde, at virksomheden vil investere færre af dens egne penge i FoU.

Regionalstøtte sigter mod at udvikle de fattigste områder i Europa og skabe ekspansion og modernisering i regionerne. Regionalstøtten er et led i EU's mål om, at regionerne i Europa skal have mere ens sociale og økonomiske forhold. Regionalstøtte er derfor mere begrundet i politiske ønsker om mere ligestillede regioner i EU end i økonomiske grunde. I Danmark kan der efter EU's regler blandt andet gives regional støtte til Nordjylland og Bornholm.<sup>7</sup>

De regionale målsætninger skal afpasses overfor faren for, at regionalstøtte bliver et led i et kapløb mellem lande om at tiltrække eller beholde virksomheder med offentlige penge. Hvis de enkelte lande konkurrerer på støtte bliver den uden virkning. Virksomhederne producerer på samme måde, mens de enkelte lande blot bruger skatte kroner.

En anden udfordring er at sikre, at regionalstøtten kun gives til de fattigste områder i Europa. I visse lande har der været en tendens til at prøve på at få godkendt flest mulige regioner som støtteberettigede. Endelig er det vigtigt at sikre, at regionalstøtte ikke virker som støtte til bestemte virksomheder eller brancher. En sådan støtte kan virke meget konkurrenceforvridende.

Sektorstøtte er støtte til bestemte erhverv. Støtte gives typisk til sektorer i tilbagegang såsom kul, stål og skibsværfter. Målet er her at lette byrderne for de erhverv, der rammes af stigende konkurrence og overkapacitet. Støtten kan fx gives til omstrukturering af virksomheder, så dele af produktionen kan køre videre på markedsvilkår. Støtte til omstrukturering ledsages ofte af en række krav. Der skal fx fremlægges en realistisk plan for, at virksomheden på sigt kan blive rentabel. Endelig skal støtten være så lille som muligt for at nå målene. Kommissionen overvåger nøje sektorstøtten i EU.<sup>8</sup>

Sektorstøtte skal altid være af begrænset varighed. Det er specielt et problem, når der er tale om sektorer i tilbagegang. Her kan støtte med tiden blive permanent. De industrier, der især har fået støtte i EU – kul, stål, skibsværfter –

---

7 *Kommissionen har lavet nogle retningslinjer på tværs af hele EU for, hvornår en region er berettiget til regionalstøtte. Målet er at undgå, at regioner, der i rige medlemslande fremstår som relativt tilbagestående, får højere støtte end tilbagestående regioner fra de fattigste medlemslande.*

8 *Kommissionen har ved flere lejligheder stillet krav til medlemslandene eller modtagere af statsstøtte i den private sektor om at reducere kapaciteten, hvis der er strukturel overkapacitet i et erhverv. Dette har været en betingelse for at godkende statsstøtte (Smith, 1996).*

har en stor overkapacitet. Støtte er med til at trække den naturlige tilpasning i produktion og antal virksomheder i langdrag. Der er derfor fare for, at det, der skulle være støtte i en kort periode, bliver en langvarig støtteordning.

På sigt er det en fordel, at markedstilpasningen sker, da samfundets værdier øges ved at flytte ressourcer væk fra sektorer i tilbagegang og over i sektorer, der har en højere produktivitet. På kort sigt vil der dog ofte være omkostninger forbundet med denne tilpasning. For det første fordi den kapital, som allerede er investeret i sektoren, ofte ikke kan bruges til andre formål. For det andet fordi de mennesker, der i mange år har arbejdet i en bestemt industri, kan have svært ved at finde nyt arbejde. Der kan derfor være fornuft i at fremme denne tilpasning. Fx ved at støtte omskoling af ansatte, der bliver arbejdsløse, når en virksomhed lukker.

Ud over de tre nævnte typer af statsstøtte er der også *krise- og restrukturingsstøtte*. Denne støtte kædes ofte sammen med horisontal støtte. Støtten minder dog mere om sektorstøtte, da den ofte gives til bestemte virksomheder.<sup>9</sup> Og ofte ud fra regionale hensyn.

Generelt er opdelingen efter mål ikke altid helt konsistent. Horisontal støtte kan fx fungere som sektorstøtte, hvis støtten reelt er rettet mod en bestemt industri. Kommissionen er gået ind i konkrete sager og har forsøgt at finde ud af, hvor stor en del af en horisontal støtteordning, der i praksis har været støtte til en bestemt virksomhed. Visse typer sektorstøtte kan også være givet som regional støtte. Denne situation opstår fx, når en fattig region er afhængig af en bestemt industri. En bestemt industri eller en stor virksomhed kan derved have stor indflydelse i regionen, der giver øget mulighed for at opnå støtte.

## 9.4 STATSSTØTTE TIL INDUSTRIEN I EU-LANDENE

De enkelte lande giver støtte til industrien ud fra forskellige målsætninger. I Danmark gives støtten mest til horisontale formål, jf. tabel 9.2, mens kun en meget lille del af statsstøtten gives som regionalstøtte. I Sydeuropa gives støtten derimod mest til regionale formål.

Udbredelsen af regionalstøtte i de enkelte lande skal dog også ses i lyset af, at små lande ofte ikke står over for de samme problemer med markante forskelle mellem regionerne, som det er tilfældet i de store lande. Hertil kommer, at de fleste områder i Sydeuropa falder ind under de kriterier, der giver mulighed for støtte til regionale formål.<sup>10</sup> Hele Portugal, Grækenland og store dele af

9 Jf. Fingleton et al. (1998) samt Besley et al. (2000).

10 Se [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/regional/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional/) for en geografisk oversigt over de områder i EU, der kan få regional støtte. Disse områder opfylder kriterierne for regionalstøtte under EF-Traktatens artikel 87, stk. 3 a.

Spanien opfylder kravene for at opnå regionalstøtte. Store dele af yderområderne i de rige lande i Nordeuropa er dog også godkendt som regionale støttemråder. Det gælder fx for det nordlige Sverige og Finland. Der kan derfor med rette sættes spørgsmålstegn ved, om kriterierne for at få regionalstøtte er hårde nok. Mere strikse krav vil utvivlsomt medvirke til at mindske den samlede støtte i EU.

Tabel 9.2: Årlig statsstøtte til industrien i Europa efter formål i pct. i årene 1997-99

	Horizontale formål	Krise og restrukturering	Industri-sektorer	Regionale formål
Østrig	59	3	3	35
Belgien	65	1	0	34
<b>Danmark</b>	<b>84</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>2</b>
Tyskland	29	1	5	67
Grækenland	4	0	3	93
Spanien	34	4	40	22
Finland	74	0	10	16
Frankrig	35	13	10	42
Irland	65	0	1	34
Italien	18	4	5	73
Luxembourg	37	0	0	63
Holland	83	0	3	14
Portugal	62	3	18	17
Sverige	59	0	0	41
UK	39	0	1	61
EU-15	34	3	7	56

Anm: Fordelingen for Danmark er i tabellen ovenfor korrigeret i forhold til Kommissionens 9. survey. I 9. survey opgøres værfisstøtten til ca. 275 millioner kr. årligt i perioden 1997-99. Det korrekte tal for de officielle danske støtteudbetalinger er imidlertid ca. 722 millioner kr. årligt for samme periode.

Kilde: EU-Kommissionen (2001).

I Danmark gives støtten mest til områderne miljø, energi, FoU og værfterne, jf. tabel 9.3.

Tabel 9.3: Dansk statsstøtte årligt i årene 1997-99<sup>1</sup>

Modtagere	Støtteform	Mio. kr.
<b>Horisontal</b>		<b>4.465</b>
Heraf:		
- Godkendte Teknologiske Servicecentre (GTS'ere)	Tilskud	398
- VækstFonden	Primært lån	288
- Tabsgaranti til ventureselskaber	Tab på garantier	190
- Tilskud til energiproduktion	Tilskud	1.190
- Fradrag for CO <sub>2</sub> -afgifter	Fradrag for afgifter	430
- Energiforskning	Tilskud	125
- Tilskud til udnyttelse af vedvarende energi	Tilskud	134
- Tilskud til dækning af CO <sub>2</sub> -afgifter (aftaleordningen)	Tilskud	65
- Investeringstilskud til energibesparelser	Tilskud	460
<b>Sektorstøtte</b>		<b>741</b>
Heraf:		
- Værfter	Tilskud	722
<b>Regional</b>		<b>107</b>
Heraf:		
- Egnsudviklingsstøtte	Tilskud	86
<b>I alt</b>		<b>5.313</b>

Anm.: I tabellen ses et udpluk af de danske støtteordninger i 1997-99, dvs. opregningen er ikke udtømmende.

Kilde 1: EU-Kommissionen (2001).

Et eksempel på FoU-støtte (givet som horisontal støtte) er støtte til såkaldt teknologisk service. Her får godkendte teknologiske centre (GTS'ere) et basistilskud til FoU-aktiviteter. En anden horisontal ordning er lån på særlige vilkår til innovative virksomheder. Disse lån bliver givet gennem den stats-ejede VækstFonden. Lånene indgår ikke med hele lånebeløbet i beregningen af statsstøtten. Støttens reelle størrelse beregnes ud fra de tab, VækstFonden har på sine udlån.

Støtte til miljøformål er fx lempelse i CO<sub>2</sub>-afgifterne for meget energitunge virksomheder. Godtgørelserne blev indført for at afbøde de negative virkninger på danske virksomheders konkurrenceevne af en ensidig dansk CO<sub>2</sub>-afgift. Godtgørelserne svarer til ca. 430 millioner kr. årligt, eller ca. 8 pct. af den samlede støtte til industrien.



Tilskud til produktion af miljøvenlig energi – fx vindenergi – udgør også en ret stor del af støtten til miljøformål. I alt ca. 1,2 milliarder kr. (til vindmøllejerne) eller knap en fjerdedel af statsstøtten til industrien.<sup>11</sup>

Skibsværftsstøtten er den eneste danske sektorstøtteordning. Her får de danske værfter en direkte støtte på 9 pct. af kontraktsummen på nybygninger. Den årlige støtte til danske værfter er på ca. 700 millioner kr. pr. år. Skibsværftsstøtten behandles også i afsnit 9.6.

## 9.5 ØKONOMISKE VIRKNINGER AF STATSSTØTTE

Selv om der kan være ganske gode grunde til at give statsstøtte, så kan støtte også have en række uheldige virkninger. Det kan betyde, at samfundets ressourcer ikke udnyttes på den mest hensigtsmæssige måde. De vigtigste problemer med statsstøtte er:

- ▲ Hæmmet konkurrence
- ▲ Overnormal indtjening
- ▲ Højere lønninger
- ▲ Lav produktivitet
- ▲ Brug af skattekroner

### Hæmmet konkurrence

Statsstøtte er ofte konkurrenceforvridende, fordi støttemodtagerne får en konkurrencefordel. Hvis en virksomhed med statsstøtte i ryggen kan erobre markedsandele fra andre virksomheder betyder det, at mindre effektive virksomheder fortrænger mere effektive virksomheder. Det medfører, at den samlede produktion sker mindre effektivt. Det sker, hvad enten den effektive virksomhed producerer mindre end ellers, eller helt må opgive produktionen. Samfundets værdier bliver mindre, når mindre effektive virksomheder står for produktionen.

I praksis vil vurderingen af, hvorvidt statsstøtte er konkurrenceforvridende afhænge af, hvad man vurderer er det relevante marked. En sådan afgrænsning bygger i meget høj grad på de metoder og kriterier, som konkurrencemyndigheder bruger i sit arbejde med at vurdere konkurrencesituationen som følge af fx aftaler mellem virksomheder.

Afgrænsningen af det relevante marked skal både inddrage de produkter som virksomhederne direkte sælger, og de dele af markedet, som indirekte kan påvirkes af støtte. Det kræver en undersøgelse af hvilke produkter, der er reel-

11 *Industrien er her inklusive energisektoren.*

le alternativer til det støttede produkt. Herunder også en geografisk afgrænsning af markedet.

Støtte til kulproduktion i EU har fx medvirket til at sikre kul en fordel i forhold til andre energiprodukter som fx olie og naturgas. Statsstøtte har gjort kul billigere end de øvrige alternativer. Alle produkter kan bruges i produktionen af kraft og varme og er derfor i konkurrence med hinanden. Der er i denne sammenhæng altså tale om et marked for energiprodukter.

Endelig kan det ofte være nødvendigt at se på, om der er mulighed for, at støtten bliver anvendt til at erobre eller fastholde markedsandele inden for andre markeder, end det marked støtten direkte gives til. Fx kan støtte til bygninger medvirke til, at værfterne kan erobre markedsandele indenfor produktionen af borerigge og andet udstyr til olieindustrien. Værfterne kan dermed potentielt bruge statsstøtten fra skibsproduktionen til at udvide på andre markedsområder.

Godkendelse af ny statsstøtte bør tage hensyn til de langsigtede effekter af støtten, specielt i forhold til den fremtidige kapacitet/udbud og efterspørgsel på det marked, som påvirkes af støtten. Statsstøtte bidrager ofte til overkapacitet på markedet.

## Højere indtjening

Der er mulighed for, at statsstøtte blot ender som højere indtjening i de virksomheder, som får støtten. Dermed vil statsstøtte være mindre effektiv i forhold til det oprindelige formål. Den manglede effektivitet kan derfor reelt føre til en omfordeling af støttekroner fra staten til virksomhedernes ejere. En overnormal indtjening vil føre til flere investeringer end ellers i de sektorer, der får støtte. En højere indtjening, der ikke skyldes, at virksomheden er dygtig til at tjene penge, udgør en samfundsøkonomisk omkostning. Der sker en forvriddning af investeringsmønstret mellem de enkelte sektorer. Samfundets ressourcer i form af kapital og arbejdskraft bliver dermed bundet i de sektorer, der modtager støtte, i stedet for i mere produktive erhverv.

## Højere lønninger

Statsstøtte kan føre til et højere lønniveau i de virksomheder, der får statsstøtte. Der er som regel sammenhæng mellem løn og produktivitet. Produktive brancher eller virksomheder er i stand til at udbetale højere lønninger end andre brancher eller virksomheder. Statsstøtte kan imidlertid indebære, at lønniveauet er højere, end hvad der svarer til produktiviteten. Misforholdet mellem løn og produktivitet kan føre til, at virksomheder, der konkurrerer på markedsvilkår, kan have svært ved at tiltrække medarbejdere

til markedsmæssige lønninger. Statsstøtte kan således fastholde arbejdskraft i mindre effektive virksomheder. Mens andre virksomheder kan have problemer med at rekruttere arbejdskraft til lønninger, der afspejler de ansattes produktivitet. Denne forvridding på arbejdsmarkedet har samfundsøkonomiske omkostninger.

## Lav produktivitet

Statsstøtte kan føre til et generelt „spild“ i produktionen i form af manglende omkostningsbevidsthed. Det kan fx være i forhold til underleverandører, husleje, fryns mv.

Uden de rette incitamenter kan statsstøtte komme til at fungere som en „sovepude“, hvor virksomheden ikke har fokus på at forny sig. Støtten kan udskyde nødvendige tilpasninger og hindre produktivetsforbedringer, innovation, produktudvikling mv. Statsstøtten fører derfor ikke til højere markedsandele, men betyder, at der bliver bundet unødigt mange ressourcer i de støttede virksomheder.

Statsstøtte kan endvidere medvirke til at fastholde en forældet erhvervsstruktur, hvilket også reducerer produktiviteten.

## Brug af skattekrone

Finansieringen af offentlige udgifter kræver inddrivelse af skatter. Det kan have forvriddende virkninger i form af fx lavere arbejdsudbud og færre investeringer mv. Disse virkninger er i sig selv et argument for at nedtrappe den samlede statsstøtte.

Det er svært at sætte tal på den forvriddende virkning på samfundsøkonomien af at opkræve skatter. Finansministeriet regner på baggrund af danske og internationale erfaringer med, at den samfundsøkonomiske meromkostning af at opkræve skatter ligger på omkring 20 pct. af skatteprovenuet.<sup>12</sup> 1 million kr. udbetalt til statsstøtte svarer derfor til 1,2 millioner kr. i ekstra omkostninger for borgerne, når der tages hensyn til de forvriddende virkninger på samfundsøkonomien.

Samlet kan statsstøtte medvirke til, at samfundets ressourcer – især arbejdskraft og kapital – ikke anvendes på den mest fornuftige måde. Det betyder i sidste ende, at samfundets samlede velstand ikke bliver så høj, som den kunne være uden statsstøtte.

---

12 Jf. Finansministeriet (1999).

De konkurrenceforvridende virkninger og den uhensigtsmæssige brug af samfundets ressourcer, der følger i kølvandet på statsstøtte, forstærkes ofte af, at det er vanskeligt at dosere støtteindholdet i ordningerne. Det kan medføre en overdosering og dermed risiko for støttespild og konkurrenceforvridning.

## 9.6 ØKONOMISKE ANALYSER AF STATSSTØTTE

Statsstøtte kan som beskrevet ovenfor både have gode og dårlige sider. Mange af de gode sider er udslag af en politisk prioritering. Formålet med dette afsnit er via konkrete casestudies at få både de gode og de dårlige sider frem i lyset. Afsnittet vil stille skarpt på de økonomiske konsekvenser af tre forskellige danske støtteordninger.<sup>13</sup> De tre tidligere eller nuværende danske støtteordninger er:

- ▲ Skibsværftsstøtte (sektorstøtte)
- ▲ Transportstøtte til Samsø (regionalstøtte)
- ▲ Støtte til energibesparende investeringer og frivillige aftaler (horisontal støtte)

Selv om statsstøtte kan have negative økonomiske konsekvenser, kan der alligevel være gode, politiske grunde til støtten. Men hvis det var et krav, at alle støtteordninger skulle gennemgå en grundig analyse, før EU måtte godkende dem, så er det sandsynligt, at der over tiden ville blive godkendt færre ordninger.

Undersøgelserne af de tre konkrete nuværende og tidligere statsstøtteordninger forsøger at sætte tal på både de gunstige og de uheldige sider af statsstøtte i afsnit 9.5.

Disse erfaringer kan gøre politikere og myndigheder klogere på, hvordan de enkelte ordninger virker på de forskellige typer af markedsaktører. Erfaringer fra succesfulde ordninger kan bruges som inspiration til at indrette nye støtteordninger på en god og fornuftig måde. Omvendt kan erfaringerne fra mindre succesfulde ordninger gøre myndighederne opmærksomme på de faldgruber, der skal undgås i fremtiden.

Politikere og myndigheder vil få et bedre beslutningsgrundlag ved at bruge økonomiske værktøjer til at analysere statsstøtteordninger både før (ex ante) og efter (ex post) de træder i kraft. Grundige analyser vil sikre en bedre vurdering og screening af de forskellige statsstøtteordninger. Det kan medvirke til, at de konkurrenceforvridende virkninger på det øvrige erhvervsliv bliver så få og små som muligt.

13

*De bagvedliggende analyser af de 3 støtteordninger kan rekvireres ved henvendelse til Konkurrencestyrelsen eller på hjemmesiden: [www.ks.dk](http://www.ks.dk).*

I det følgende gennemgås de økonomiske virkninger af de tre støtteordninger. Herunder også, om der har været lavet analyser af ordningerne før og efter de er blevet sat i værk.

## Skibsværftsstøtten

Langt de fleste af verdens skibsbygningsnationer har i årtier støttet deres nationale skibsværftsindustri. I Europa blev støtten i perioden 1994 – 2001 givet som en procentdel af skibenes såkaldte kontraktværdi. Støtten udgjorde op til 9 pct. af kontraktværdien på store nybygninger og op til 4,5 pct. for mindre nybygninger og ombygninger. Med udgangen af 2000 stoppede EU-støtten til de europæiske skibsværfter. Set med europæiske øjne har støtten været defensiv begrundet især overfor unfair konkurrence. Først og fremmest fra skibsværfter i Japan og senest i Sydkorea.

De statslige udbetalinger til værfterne i Danmark har siden 1996 ligget på 600 – 800 mio. kr. årligt jf. tabel 9.4. I 2000 og 2001 modtog to danske værfter henholdsvis 96 pct. og 99 pct. af den samlede udbetalte skibsværftsstøtte.

Omregnes den udbetalte støtte i 2000 og 2001 til støtte pr. medarbejder direkte beskæftiget på danske værfter, så svarer det til en støtte på ca. 160.000 kr. Imidlertid peger blandt andet Skibsværftsforeningen på, at en væsentlig del af arbejdet på danske værfter sker med hjælp af underleverandører, som arbejder direkte på værfterne. Det drejer sig fx om elektrikere og malere. Ifølge Skibsværftsforeningen udgør denne type arbejde 10 – 15 pct. oveni de direkte ansatte på værfterne. Herudover er det klart, at skibsværftsindustrien – ligesom andre erhverv – skaber beskæftigelse hos en bred vifte af underleverandører, fx leverandører af motorer, ventiler mv. Beregninger fra Danmarks Statistik viser, at for hver 10 ansatte på værfterne, så er der 7 ansatte i andre erhverv, som på den ene eller anden måde er afhængig af skibsværftsindustrien.<sup>14</sup> Indregnes beskæftigelsen hos de underleverandører, der arbejder på værfterne og andre typer af underleverandører kommer støtten pr beskæftiget ned på ca. 100.000 kr. pr ansat, jf. tabel 9.4.

Tabel 9.4: Støtte, beskæftigelse og løn på værfterne, 1996-2001

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Støtte (millioner kr.)	718	678	717	772	553	664
Beskæftigede	8.000	7.500	6.100	4.500	3.400	4.000
Beskæftigede inkl. faste underleverandører	9.200	8.600	7.000	5.200	3.900	4.600
Beskæftigede inkl. beskæftigelse i andre erhverv	13.600	12.800	10.400	7.700	5.800	6.800
Støtte pr. beskæftiget (tusinde kr.)	90	90	118	172	163	166
Støtte pr. beskæftiget inkl. faste underleverandører	78	79	102	149	141	144
Støtte pr. beskæftiget inkl. beskæftigelse i andre erhverv	53	53	69	101	96	98

Kilde: Erhvervs- og Boligstyrelsen, Dansk Metal, Købmandstandens Oplysningsbureau og Skibsværftsforeningen.

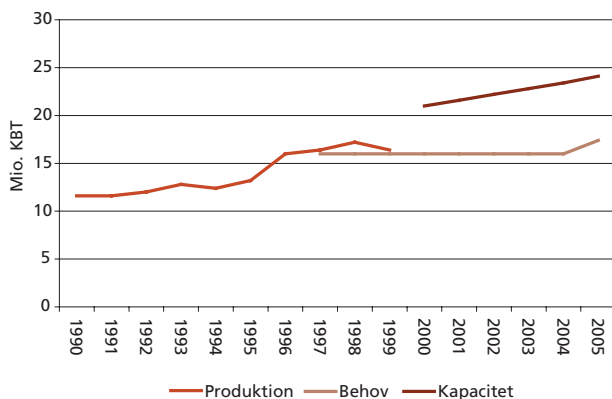
Når støtten til skibsbygning skal vurderes i et historisk lys er der to måder at gøre det på. For det første kan det vurderes om støtten har bidraget til at afhjælpe evt. unfair konkurrence fra andre lande. Og for det andet kan der foretages en vurdering af det samfundsøkonomiske afkast af støtten. Dvs. om det set med samfundets øjne har kunne betale sig at yde støtte.

Det er langt fra nogen nem opgave at vurdere, hvordan støtten har virket overfor unfair konkurrence fra især østasiatiske lande. Således er det ikke muligt at opgøre, hvordan den danske skibsværftsindustri ville have udviklet sig uden støtte.

Siden 1994 har den danske skibsværftsindustri været præget af en række lukninger samt faldende beskæftigelse og omsætning. I 1900'erne er seks værfter lukket eller har reduceret kapaciteten kraftigt. Det gælder B&W, Svendborg Værft, Nordsøværftet i Ringkøbing, Danyard i Frederikshavn, Morsø Værft og Aarhus Flydedok. Og senest i januar 2002 har Ørskov Christensen reduceret medarbejderstaben kraftigt.

Samtidig har der på globalt plan udviklet sig en overkapacitet på skibsværftsområdet. Dvs. at den samlede produktionskapacitet på det globale skibsbygningsmarked overstiger behovet for nybyggede skibe. Frem mod 2005 forventes denne overkapacitet at stige. Således er det vurderingen, at der i 2005 vil være overkapacitet på det globale skibsbygningsmarked på ca. 10 mio. KBT, jf. figur 9.1.

Figur 9.1: Produktion, behov og kapacitet i skibsværftsindustrien



Kilde: Awes Annual Report 1998-99 og Lloyds Register, World Shipbuilding Statistics, December 1999.

Det er ikke unormalt, at der på forskellige markeder i kortere perioder findes overkapacitet. Normalt vil udbud og efterspørgsel dog hurtigt rette sig. Sker det ikke, som tilfældet er på skibsbygningsområdet, kan det være udtryk for, at der er en række værfter rundt om i verden, som holdes kunstigt i live. Konsekvensen heraf er bl.a., at priserne på skibe ikke nødvendigvis modsvarer de reelle produktionsomkostninger.

At en række danske værfter er lukket op gennem 1990'erne kan ikke isoleret set tages som udtryk for, at støtten til skibsbygningsindustrien har været nytteløs eller ikke tilstrækkelig stor til at udjævne unfair konkurrence fra det globale marked. Flytning af produktion fra et land til et andet er en helt normal del af den stigende internationale arbejdsdeling. En arbejdsdeling, der betyder, at produktionen af forskellige varer har tendens til at placere sig der, hvor betingelserne er bedst.

Der er næppe tvivl om, at lande som Sydkorea og Kina gennem de senere år har oplevet en kraftig vækst i produktiviteten. Forskellige rapporter fra den sydkoreanske skibsværftsindustri peger på, at produktionen af skibe sker med hjælp af et relativt højt teknologisk niveau. Hertil kommer så, at det generelle lønniveau i Sydkorea og Kina er betydeligt under det danske.

Som nævnt er det yderst vanskeligt at vurdere, hvordan støtten har påvirket udviklingen i den danske skibsværftsindustri. Det kan dog konstateres, at støtten ikke har kunnet forhindre en række skibsværftslukninger. Og at støtten på globalt plan tilsyneladende har bidraget til en relativ stor overkapacitet. Derfor

har Danmark sammen med resten af EU opfordret Kommissionen til at anlægge en sag ved verdenshandelsorganisationen WTO mod Korea for unfair priskonkurrence på skibsbygningsområdet i stedet for at genindføre støtte.

Set ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt kan det være fordelagtigt at støtte et erhverv, hvis det har en høj produktivitet og indtjening sammenlignet med andre brancher. Og derved bidrager meget til samfundets samlede værdier. Det kan være et erhverv i fremdrift, der i fremtiden vil være vigtig for erhvervsudviklingen. Det kan også være en etableret industri som skibsværftsindustrien, der i en periode står over for særegne forhold. For en etableret industri med høj produktivitet og indtjening kan det være fornuftigt at give støtte i en periode for at fastholde beskæftigelsen i erhvervet indtil markedsforsholdene er normaliseret. Alternativet ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt er her, at de ansatte i stedet blev arbejdsløse eller flyttede til erhverv med en lavere produktivitet. Vurderingerne her skal her ses i sammenhæng med, at der har været givet støtte til skibsværftsindustrien gennem snart 30 år.

Det er naturligvis vanskeligt at opgøre produktiviteten, men beregninger af produktiviteten i den danske skibsværftsindustri tyder på, at skibsværfterne gennem 30 år har haft en ringere produktivitetsudvikling end i den øvrige fremstillingssektor. Værfternes produktivitet er tilsyneladende steget 20 pct. mindre end i resten af industrien.

Opgørelser af indtjeningen i skibsværftsindustrien viser, at en høj andel af virksomhederne i erhvervet har haft negativ indtjening. En udvikling, der også ses af de mange skibsværftslukninger gennem de senere år.

Skibsværfternes produktivitet og indtjening er tæt forbundet med lønningerne i erhvervet. En branche med høj produktivitet og værditilvækst vil normalt føre til, at virksomhederne er i stand til udbetale høje lønninger. Opgørelser viser, at skibsværftsindustrien faktisk har udbetalt lønninger, som er højere end i andre erhverv. Lønniveauet for arbejdere på skibsværfterne har typisk ligget 8 – 20 pct. højere end for andre metalarbejdere i samme region. Dette sammenholdt med udviklingen i produktivitet og indtjening kunne tyde på, at værfterne har udbetalt højere lønninger end produktiviteten tilsiger. Konsekvensen kan være, at der er fastholdt medarbejdere i skibsværftsindustrien, og som så har stillet virksomheder i andre brancher dårligere i konkurrencen om kvalificeret arbejdskraft.

Midlertidig støtte til et bestemt erhverv i en periode kan også være begrundet i, at erhvervet har stor betydning for relaterede erhverv. Et bestemt erhverv kan fx være grundlaget for en række relaterede industrier. Det kan både være underleverandører og aftagere i andre erhverv. Støtten vil her være begrundet



i, at det samlet set er forbundet med store samfundsøkonomiske omkostninger, hvis et bestemt erhverv forsvinder.

Lidt over en tredjedel af skibsværftsindustriens produktion skabes via leverancer fra danske underleverandører. De vigtigste underleverandører er her jern- og metalindustrien, maskinindustrien samt fremstilling af skibsmotorer, jf. tabel 9.5.

Danske skibsværfters betydning er også belyst ved at se på industriens betydning for beskæftigelse hos underleverandører. Hver arbejdsplads på et dansk værft giver ca. 0,7 arbejdspladser hos underleverandørerne.<sup>15</sup> Aktivitet i en branche skaber dog altid aktivitet i andre erhverv. For industrien som helhed giver en arbejdsplads ca. 0,9 arbejdspladser i andre erhverv.

Tabel 9.5: Underleverandører til skibsværftsindustrien

Industri	Fordeling i pct.	Andel af underleverandørers omsætning
Fremstilling af jern- og metalvarer	32,0	4,20
Fremstilling af skibsmotorer	5,6	1,60
Fremstilling af maskiner m.v.	22,6	1,70
Skibsværfter og bådbyggerier	5,6	2,20
Engroshandel	9,6	0,34
Andre danske erhverv	24,6	-
I alt	100,0	

Note: Fremstilling af jern- og metalvarer omfatter brancherne 42-47 i nationalregnskabs 130 gruppering. Fremstilling af maskiner mv. omfatter brancherne 49-57 i nationalregnskabs 130 gruppering.

Kilde: Nationalregnskabs IO-tabel, Danmarks Statistik, 1999.

Ligesom skibsværftsindustrien kan være vigtig for underleverandører, kan værfterne have betydning for danske redere, der kontraherer skibe fra værfterne. Her viser opgørelser, at danske værfter har leveret til både danske og udenlandske værfter. Enkelte danske værfter har hovedsageligt leveret til danske redere. Disse leveringer udgør dog kun en mindre del af redernes samlede kontraheringer.

Samlet set tyder studierne af værfternes betydning for det øvrige erhvervsliv ikke på, at værfterne er centrale for de relaterede erhverv. Det kan dog ikke udelukkes, at enkelte virksomheder og visse specialiserede delindustrier er afhængige af skibsværftsindustrien.

15 Dette tal er beregnet ved hjælp af Nationalregnskabs I/O-tabel fra Danmarks Statistik.

Et vigtigt aspekt ved samfundsøkonomiske analyser af en statsstøtteordning er de mulige konsekvenser af at afskaffe støtten. De samfundsøkonomiske virkninger er søgt belyst ved at se på, hvordan det er gået de ansatte, som tidligere var beskæftiget på nu lukkede danske værfter. Det viser sig, at de fleste af de ansatte i løbet af nogle år fandt et nyt arbejde, jf. tabel 9.6.

Tabel 9.6: Ledighed for tidligere skibsværftsarbejdere i årene efter lukning

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	----- pct. -----					
B&W (lukket 1996)	40,7	34,9	23,1	10,1	-	-
Nordsøværftet (lukket 1997)			5,4	3,9	3,5	3,2
Svendborg Værft (lukket 1999)				17,6	23,0	1,6
Århus Flydedok (lukket 1999)				16,3	0,6	13,6
Danyard (lukket 1999)				10,8	0,9	26,2
Jern- og metal, generelt	7,3	6,5	5,1	5,4	5,4	4,6

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik, Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) og Statistikbanken.

De forholdsvis gunstige beskæftigelsesmuligheder for de tidligere skibsværftsarbejdere skal dog også ses i lyset af de seneste 5-7 år med gode konjunkturer. Det kan have medvirket til, at de ansatte hurtigere har fundet andet arbejde. Udviklingen illustrerer også, at det kan være fornuftigt at afvikle forældede støtteordninger i perioder med gunstige konjunkturer. Omvendt kan det være politisk svært at nedlægge ordninger i perioder med høj ledighed eller i områder med store regionale problemer.

Sammenfattende tyder konklusionerne i dette afsnit ikke på, at EU's fælles støtteregler for skibsværftsindustrien har været i stand til at udjævne den unfair konkurrencesituation på området. Kommissionens undersøgelser tyder på, at specielt Sydkorea giver massive støttemidler til landets skibsværfter. Regeringen bakker derfor op om den WTO-sag, som Kommissionen i øjeblikket forbereder mod Sydkorea.

Samtidig rejser de samfundsøkonomiske analyser af støtten spørgsmålet om, hvorvidt støtteordningerne har været hensigtsmæssigt udformet. Og om en alternativ erhvervspolitisk indsats kunne have sikret et højere afkast for samfundet af de udbetalte støttemidler.

## Transportstøtten til Samsø

En regional støtteordning vil i sin natur forvride konkurrencen til fordel for virksomhederne i et bestemt område. Det gælder også for transportstøtteordningen til Samsø.

Ordningen var målrettet mod at kompensere erhvervslivet på Samsø for de ekstraomkostninger, der er forbundet med at transportere varer til og fra øen, jf. boks 9.1. Det overordnede formål var at sikre erhvervsliv og arbejdspladser på Samsø.

### Boks 9.1: Transportstøtte til Samsø

I perioden 1994-1999 var der to separate transportstøtteordninger på Samsø. Den ene ordning – *indordningen* – skulle kompensere virksomhederne for ekstraomkostninger ved transport af varer til Samsø. Den anden ordning – *udordningen* – skulle kompensere virksomhederne for ekstra omkostninger ved transport til fastlandet. Støtten blev givet ud fra objektive kriterier og alle virksomheder havde mulighed for at få transportstøtte. Virksomhederne fik refunderet en procentdel af omkostningerne til færgetransporten.

Gennem årene er der under de to ordninger tilsammen udbetalt 41 millioner kr. fordelt med 3 millioner kr. under indordningen og 38 millioner kr. under udordningen. Støtteudbetalingerne var fordelt på fire typer af producenter: Kartoffel- og grøntavlerne, Samsø Konserves Aps, Danish Crown samt en række mindre producenter.

Den manglende klarhed omkring det specifikke mål og den overordnede målsætning med støtten vanskeliggør en præcis evaluering af ordningen.

Set i forhold til det snævre mål, at kompensere for de ekstra transportomkostninger, har ordningen stort set fungeret.

Støtten har i de fleste tilfælde netop modsvaret de ekstra transportomkostninger. Disse analyser er lavet ved at sammenligne omkostningerne ved at bruge færgeforbindelsen med omkostningerne ved en lignende transport over land. Heri er også indregnet ekstra tid i forbindelse med transporten, ventetid mv.

Statsstøtten var målrettet mod de ekstra transportomkostninger, men ikke mod de andre ekstraomkostninger, der er forbundet med at drive virksomhed på Samsø. Det er fx vanskeligt at udnytte mulige stordriftsfordele ved at producere på en lille ø med en begrænset produktionskapacitet og et lille arbejds-

udbud. Kompensationen for de ekstra transportomkostninger, der blev givet til Danish Crown, har dog ikke været nok til at kompensere for selskabets øvrige omkostninger ved at producere på Samsø. Det gælder specielt en meget lavere slagtekapacitet i forhold til slagteriets øvrige produktionssteder.

Set i forhold til det overordnede mål er det vanskeligere at konkludere, om ordningen har virket. Det afhænger blandt andet af tidsperspektivet. Studierne viser, at virksomhederne på Samsø fastholdt produktion og arbejdspladser på øen i den periode, ordningen løb. Virksomhederne øgede ikke deres markedsandele, men var i stand til at fastholde status quo i perioden. Da støtten ophørte i 1999, lukkede Danish Crowns slagteri på øen umiddelbart efter. Det havde længe været kendt, at Danish Crown ville lukke slagteriet.

Ordningen har dermed på kort sigt bevaret erhvervsliv og arbejdspladser på øen. Antal beboere og den samlede beskæftigelse på øen har været nogenlunde konstant gennem sidste halvdel af 1990'erne. Ledigheden har været svagt faldende i samme periode. En udvikling, der skal ses i lyset af, at ledigheden på Samsø i dag ligger på 9 – 10 pct. Det er ca. 4 pct. point over landsgennemsnittet. Forskellen er blevet større i perioden, da gode konjunkturer har ført til et stort fald i ledigheden på landsplan – en udvikling, som Samsø ikke har fået del i.

Støtten har således ikke bidraget til en sund fremtidssikret erhvervsudvikling på øen. Det giver anledning til spørgsmålet om, hvorvidt støtten på 41 millioner kr. gennem seks år kunne være brugt bedre på mere fremadrettede erhvervspolitiske initiativer. Nye erhvervspolitiske initiativer bør altid tage afsæt i områdets eksisterende erhvervsliv, der så udvikles og tilpasses fremtidens udfordringer. I Samsøs tilfælde ville en nøje kortlægning af øens styrker med en efterfølgende prioritering af indsatsområderne være de første skridt i en sådan indsats.

Samlet set har erhvervslivet på Samsø ikke fået en konkurrencefordel ved støtten udover kompensationen for de ekstra transportomkostninger. Ordningen har derfor ikke været konkurrenceforvridende i forhold til andre dele af erhvervslivet.

## Tilskud til energibesparende investeringer og frivillige aftaler

Formålet med horisontal støtte er at rette op på en markedsbrist. Det overordnede formål med CO<sub>2</sub>-pakken, som Folketinget vedtog i 1991, var at mindske Danmarks samlede CO<sub>2</sub>-udledning. CO<sub>2</sub>-pakken blev revideret med virkning fra 1996, hvor de adfærdsregulerende tiltag i form af afgifter blandt andet blev suppleret med en række incitamentsfremmende initiativer. De incitamentsfremmende initiativer var blandt andet tilskud til investeringer i

energibesparende teknologi og en frivillig aftaleordning om energibesparelser i energiintensive virksomheder til gengæld for lavere CO<sub>2</sub>-afgifter. Afgiftslettelser til fordel for bestemte typer af virksomheder i enkelte sektorer hører sammen med tilskud til energibesparende investeringer ind under definitionen af statsstøtte, jf. boks 9.2.

## Boks 9.2: Tilskud til energibesparelser og aftaleordningen

Erhvervslivets energiforbrug blev pålagt CO<sub>2</sub>-afgifter fra 1993. Afgiftsstrukturen blev revideret i forbindelse med vedtagelsen af „den grønne afgiftspakke“ (energipakken) i 1995. CO<sub>2</sub>-afgifterne er gradvist blevet øget. Virksomhedernes energiforbrug blev opdelt i tre kategorier: Energitunge og energilette processer samt rumvarme. Afgiftsniveauet er højest på rumvarme og mindst på energitunge processer.

Sideløbende med CO<sub>2</sub>-afgifterne blev der også igangsat incitamentsfremmende tiltag i form af tilskud til energibesparende foranstaltninger. Blandt de vigtigste tiltag var *Tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder* (tilskudsordningen) og *Tilskud til dækning af kuldioxidafgift i visse virksomheder* (aftaleordningen). Tilskudsordningen videreføres ikke fra 2002. Aftaleordningen er fortsat en del af CO<sub>2</sub>-afgifts-pakken.

### *Tilskudsordningen*

Virksomhederne havde mulighed for at få tilskud på op til 30 pct. af udgifterne ved investeringer i energibesparende projekter (40 pct. for industriel kraftvarme). Tilskud blev også givet til ansættelse af interne energimedarbejdere, energiledelse, udvikling af energieffektive teknologier, information mv. Tilskudssatserne for disse aktiviteter varierede. I perioden 1996 – 2001 er der samlet udbetalt 1,8 milliarder kr. (2000-kr.) under ordningen.

### *Aftaleordningen*

Ordningen giver energiintensive industrivirksomheder mulighed for at indgå en særlig aftale med Energistyrelsen. Ved udgangen af 2001 var der indgået godt 300 aktive aftaler, som udløser tilskud til dækning af CO<sub>2</sub>-afgiften. Aftalerne omfatter mellem 50 og 60 pct. af erhvervenes samlede energiforbrug. I perioden 1996 – 2000 er der i alt udbetalt 370 millioner kr. (2000-kr.) i tilskud under aftaleordningen.

Det første hovedformål med den grønne pakke var at reducere erhvervslivets CO<sub>2</sub>-udledning. Forud for vedtagelsen af den grønne afgiftspakke var det vurderet, at den samlede pakke i 2005 ville have den effekt, at CO<sub>2</sub>-udledningen ville blive reduceret med 3,9 pct. af CO<sub>2</sub>-udledningen i 1988. En evaluering fra

1999 fra et tværministerielt udvalg under ledelse af Finansministeriet<sup>16</sup> viste, at den grønne afgiftspakkes miljøvirkninger stort set levede op til de forventninger, der var ved pakkens tilblivelse, idet CO<sub>2</sub>-udledningen i 2005 ville blive reduceret med 3,8 pct. af den samlede CO<sub>2</sub>-udledning i 1988. Heraf bidrog afgifterne med 2 pct. En senere gennemført analyse baseret på mikrodata<sup>17</sup> viser at afgifterne reducerer CO<sub>2</sub>-udslippet med 4 pct. i 2005.<sup>18</sup> Den grønne afgiftspakke har således opfyldt det første hovedformål.

Det *andet* hovedformål var at afbøde de uheldige virkninger for danske virksomheders konkurrenceevne af at indføre en national CO<sub>2</sub>-afgift. Dette formål var en særskilt del af den politiske aftale om den grønne pakke.<sup>19</sup> De energiintensive erhvervs konkurrenceevne synes ikke at være blevet forværret mærkbart af energipakken, dvs. CO<sub>2</sub>-afgift minus diverse kompensationer, fx investeringstilskud- og aftaleordninger. Pakken har dermed opfyldt det andet formål.<sup>20</sup>

Analysen både forud og efter pakkens vedtagelse har vurderet de enkelte initiativers bidrag. I dette afsnit fokuseres mest på investeringstilskudsordningen, men også på aftaleordningerne, jf. boks 9.2. Analyserne af de to ordninger viser, at de bidrager med knap halvdelen (1,8 pct. ud af 3,8 pct.) af den samlede CO<sub>2</sub>-reduktion.

En analyse af *investeringstilskudsordningen* foretaget af en tværministeriel gruppe kom frem til, at CO<sub>2</sub>-udledningen falder med ca. 0,4 kg pr. tilskudskrone.<sup>21</sup> Denne undersøgelse er senere blevet fulgt op af en tilsvarende analyse fra Energistyrelsen, som viser, at faldet i CO<sub>2</sub>-udledning er på 0,5 kg pr. tilskudskrone givet til energibesparende investeringer.<sup>22</sup> Begge analyser bygger på specifikke målinger af virksomhedernes faktiske energiforbrug foretaget ved uvildige energisyn. En undersøgelse fra AKF foretaget med udgangspunkt i registerdata for bl.a. virksomhedernes samlede energiforbrug vurderer faldet i CO<sub>2</sub>-udledningen til omkring 0,2 kg pr. tilskudskrone.<sup>23</sup> AKF understreger, at resultaterne er usikre, og at resultaterne for effekterne af investeringstilskudsordningen skal fortolkes meget forsigtigt. Resultaterne er baseret på få data, der desuden kun dækker de første år med investeringstilskud til energi-

16 Jf. Finansministeriet (1994).

17 Jf. Bjørner m.fl. (2000).

18 Se baggrundsnotatet Tilskud til energibesparende investeringer og aftaleordninger i erhvervene. Det kan rekvireres ved henvendelse til Konkurrencestyrelsen eller på hjemmesiden: [www.ks.dk](http://www.ks.dk)

19 Jf. Finansministeriet (1994).

20 Se baggrundsnotatet Tilskud til energibesparende investeringer og aftaleordninger i erhvervene. Det kan rekvireres ved henvendelse til Konkurrencestyrelsen eller på hjemmesiden: [www.ks.dk](http://www.ks.dk)

21 Jf. Ministerierne (1999).

22 Jf. Energistyrelsen (2000).

23 Jf. Bjørner m.fl. (2000).

besparelser. AKF kan derfor ikke med sikkerhed fastslå, at tilskud til energibesparelser har haft nogen effekt på energiforbruget.<sup>24</sup>

En række tidligere studier har forsøgt at beregne de samfundsmæssige omkostninger ved at opfylde CO<sub>2</sub>-målsætningen.<sup>25</sup> Disse analyser finder, at samfundets samlede omkostning ved at opfylde CO<sub>2</sub>-målsætningen fx ved hjælp af en CO<sub>2</sub>-afgift vil ligge på 100 – 300 kr. pr. tons CO<sub>2</sub>. Til sammenligning koster investeringstilskuddene 300 – 500 kr. pr. ton reduceret CO<sub>2</sub> ifølge analysen fra Energistyrelsen<sup>26</sup> og 400 – 700 kr. pr. ton reduceret CO<sub>2</sub> ifølge undersøgelsen fra AKF.<sup>27</sup> AKF fremhæver igen, at resultaterne i denne undersøgelse skal fortolkes med forsigtighed. Investeringstilskud til energibesparelser synes således isoleret set at være en relativt dyr måde for samfundet at reducere CO<sub>2</sub>-udledningen på.

Analysen udført af AKF og Energistyrelsen peger derimod, på at aftaleordningen formentlig koster omkring 150 kr. pr. ton reduceret CO<sub>2</sub>.<sup>28</sup> Dermed synes aftaleordningen at være en relativt billig måde for samfundet at reducere CO<sub>2</sub>-udledningen på.

Både investeringstilskudsordningen og aftaleordningen indgik i den grønne pakke som virkemidler i en national målsætning om reduktion af CO<sub>2</sub>-udledningen. Det var således udelukket at bruge en række virkemidler som fx „joint implementation“, idet reduktionen skulle ske i Danmark.<sup>29</sup>

Valget af investeringsstøtteordninger frem for andre og mere omkostnings-effektive instrumenter skal dog også ses i lyset af, at det andet formål med ordningen var at sikre danske virksomheders internationale konkurrenceevne efter indførelsen af CO<sub>2</sub>-afgifterne. Investeringstilskuddet skal derfor også ses som et instrument til at lette omstillingen til mere energibesparende produktion. Her har investeringsordningen og aftaleordningen sammen med blandt andet et reduceret arbejdsmarkedsbidrag betydet, at CO<sub>2</sub>-pakken samlet set ikke belaster erhvervslivet. Også for de enkelte erhverv har nettobelastningen været lille. Umiddelbart synes dette formål indfriet. Tilskud til energibesparende investeringer og aftaleordningen har derfor medvirket til at sikre konkurrenceevnen for danske virksomheder.

24 *De statistiske resultater er således ikke signifikante på et 5 pct. niveau. Se baggrundsnotatet Tilskud til energibesparende investeringer og aftaleordninger i erhvervene for uddybende viden om de forskellige undersøgelser.*

25 *Disse studier er alle baseret på beregninger på beregninger udført på generelle ligevægtsmodeller. Se Hauch (1999a og b), DØR (1997), Jensen (1998) og Gørtz, Hansen og Larsen (1999). Den danske målsætning går på at nedbringe den danske CO<sub>2</sub>-udledning med 20 pct. i 2005 i forhold til niveauet i 1988.*

26 *Jf. Energistyrelsen (2000).*

27 *Denne omregning foretages i Bjørner m.fl. (2000).*

28 *Jf. Energistyrelsen (2000).*

29 *Betegnelsen joint implementation står for, at Danmark bidrager til at reducere det globale udslip. Det kan fx ske ved at støtte investeringer på kraftværker i andre lande i stedet for at lave dyre investeringer i Danmark, hvor energieffektiviteten i forvejen er høj.*

Tilskud til investeringer indebærer dog altid en risiko for støttespild. Det sker, hvis virksomheden alligevel ville have foretaget samme investering uden tilskud. Det kaldes også free-rider adfærd. En evaluering for årene 1998-99 anslår, at andelen af free-rider investeringer udgør 10 – 30 pct. af de samlede investeringer.<sup>30</sup> Ved investeringstilskudsordningen har der været opstillet kriterier for modtagelse af tilskud for at begrænse denne free-rider adfærd. Et kriterium var, at tilbagebetalingstiden for investeringsprojektet skulle være over 2 år for dermed at undtage de investeringer, der alligevel ville blive foretaget, og samtidig skulle tilbagebetalingstiden være under 9 år for at frasortere andre begrundelser end de energimæssige for at gennemføre investeringen. Et andet kriterium var, at CO<sub>2</sub>-effekten pr. investeret<sup>31</sup> krone skulle være over 0,2 kg/kr., hvilket var med til at sikre lovens formål om, at støtten skulle bidrage til at reducere erhvervslivets CO<sub>2</sub>-udledning.

Alle virksomheder i Danmark har haft mulighed for at søge om støtte til energibesparende investeringer. Der er derfor ikke noget, det tyder på, at de virksomheder, som har fået del i støtten, har opnået konkurrencefordele i forhold til andre virksomheder i Danmark. Først og fremmest fordi de enkelte tilskud er forholdsvis små og spredt ud på et stort antal virksomheder. I 2000 var det gennemsnitlige investeringstilskud på 75.000 kr. og det største tilskud til en enkelt virksomhed på 10 millioner kr. Isoleret set har danske virksomheder fået konkurrencefordele ved at få tilskud til energibesparende investeringer. Det skal dog ses i sammenhæng med, at udenlandske virksomheder ikke i samme omfang pålægges CO<sub>2</sub>-afgifter.

Alt i alt har støtteordningerne knyttet til CO<sub>2</sub>-pakken ikke medvirket til konkurrenceforvridning i erhvervslivet. Det illustrerer, hvorfor horisontale støtteordninger generelt er at foretrække frem for sektor- og regionalstøtteordninger.

## Økonomiske analyser generelt

Alle tre støtteordninger har været begrundet i politiske hensyn. Dette kan være en af forklaringerne på, at ikke alle ordninger har opfyldt deres formål på den mest omkostningseffektive måde. Der kan dog være ganske gode politiske grunde til, at ordningerne i sin tid blev indført. I de fleste tilfælde har der været bred politisk opbakning i Folketinget til at indføre ordningerne.

Det kan være svært for politikerne at sige fra, når konkrete virksomheder og arbejdspladser står på spil, hvis støtten ikke blev givet. Det gælder specielt for store virksomheder i regionale yderområder. Her kan en virksomhed som fx

<sup>30</sup> Jf. Energistyrelsen (2000).

<sup>31</sup> Det vil sige, at den totale investering bestående af virksomhedens eget bidrag på mindst 70 pct. plus tilskuddet på max. 30 pct.



et værft have stor betydning for lokalområdet. Det giver utvivlsomt større politisk forståelse i krisesituationer, da de umiddelbare menneskelige og økonomiske omkostninger er store, hvis virksomheden lukker.

Et andet aspekt i forhold til skibsværftsstøtten er, at støtten i Danmark er givet efter lige vilkår i EU som en defensiv foranstaltning mod unfair konkurrence. Det gør det vanskeligt for danske politikere at gå enegang i forhold til de øvrige EU-lande.

Erfaringerne fra transportstøtten til Samsø viser også, at øens virksomheder og arbejdspladser var truet, hvis der ikke fandtes en løsning. Der var derfor et reelt politisk ønske om at støtte erhvervslivet på Samsø. I dette tilfælde kan der dog med rette sættes spørgsmålstegn ved indretningen af de konkrete ordninger.

De omfattende analyser forud for vedtagelsen af CO2-pakken viser, at der i dette tilfælde har været overvejelser om statsstøttens økonomiske virkninger. Generelt bør sådanne analyser altid forsøge at inddrage forskellige alternative måder for at opnå de politiske målsætninger på den for samfundet billigste måde.

Samlet understreger de enkelte cases vigtigheden af, at undersøge forskellige alternativer for at nå den ønskede målsætning. Det er altid forbundet med samfundsøkonomiske tab at opkræve skatter og afgifter og levere dem tilbage til erhvervslivet. Grundige analyser og inddragelse af en bred vifte af alternative løsningsforslag inden indførelsen af nye ordninger vil utvivlsomt medvirke til et bedre beslutningsgrundlag. En viden politikerne kan bruge, når politiske hensyn skal vejes i forhold til omkostningerne, som det fx skete med den grønne pakke.

Det er i Danmarks interesse, at det bliver et EU-krav, at statsstøtte kun kan godkendes efter grundige analyser af konkurrenceforholdene og af støtteordningernes effektivitet. Sådanne analyser bør selsagt gennemføres ex ante – men regelmæssige ex post analyser kan være med til at holde ex ante analyserne „på sporet“.

Det er endnu for tidligt at foreslå faste skabeloner for analyserne. Som de tre eksempler viser, må analyserne afhænge af de tilgængelige data. Men målet må være, at analyser omfatter virkninger på arbejdsmarkedene (især løneffekt, jf. værftsstøtteeksemplet), konkurrerende virksomheder, produktiviten samt virkningerne på støttens erklærede formål.

## 9.7 ØGET ÅBENHED OG GENNEMSIGTIGHED

På det Europæiske Råds (DER) møder i Stockholm i marts 2001 og senere i Bryssel i december blev det konkluderet, at der skal arbejdes hen imod øget gennemsigtighed på statsstøtteområdet.

Et offentligt tilgængeligt statsstøtterejster på EU-plan vil være med til at give øget åbenhed og gennemsigtighed. Målet er, at registret dels giver et klart billede af niveau og fordeling af støtten og dels giver baggrund for bedre analyser af statsstøttens konkurrencemæssige virkninger. Registret understøtter også hensigten om mindre og bedre støtte.

Med et offentligt tilgængeligt register får alle kendskab til og mulighed for at studere støtten og analysere dens effekter. Myndigheder og forskere får bedre mulighed for at analysere virkningerne af statsstøtte, hvilket kan reducere omfanget af skadelig statsstøtte. Virksomhederne får mulighed for at se på hvilke områder, der kan modtage støtte, og hvad deres konkurrenter modtager af støtte.

Kommissionen offentliggjorde i sommeren 2001 den første version af et statsstøtterejster. Registret indeholder alle Kommissionens beslutninger i forbindelse med statsstøtte. For de enkelte lande fremgår blandt andet, hvor mange notificerede og ikke-notificerede ordninger Kommissionen har registreret.

På trods af Kommissionens nye statsstøtterejster er der ikke nogen samlet oversigt over de former for støtte, der bliver givet i EU's medlemslande, hvilket omfang de forskellige støtteformer har, og til hvilke virksomheder støtten bliver givet.

En forbedret version af EU-statsstøtterejsteret bør fortsat baseres på EF-Traktatens statsstøttebegreb, da dette er kendt af alle medlemsstaterne. Samtidig vil medlemsstaternes myndigheder relativt nemt kunne opgøre omfanget af den omfattede statsstøtte. I forvejen skal landene hvert år indberette støtte, der falder ind under Traktatens statsstøttebegreb til Kommissionen. Støtte, der falder ind under Kommissionens gruppefritagelsesforordninger,<sup>32</sup> bør også optræde i registret.

Støtte, der er omfattet af bagatelgrænsen i EU's de minimis regel,<sup>33</sup> bør imidlertid holdes udenfor. En lavere bagatelgrænse vil umiddelbart øge registrets praktiske værdi, da det er et ret begrænset antal danske virksomheder, der får

32 Disse forordninger er omtalt i Konkurrenceregulering 2000, kapitel 15.3.

33 De minimis reglen siger at en virksomhed må modtage op til i alt 100.000 € i offentlig støtte over tre år, uden at det skal anmeldes til Kommissionen.

statsstøtte for et højere beløb. Omvendt vil en lavere bagatelgrænse føre til en ekstra administrationsbyrde for myndighederne. Mod at vedtage en lavere bagatelgrænse taler også den kendsgerning, at de minimis støtte ikke anses for statsstøtte i EF-Traktatens forstand.

Hvis registret skal leve op til formålet om øget åbenhed og gennemsigtighed, er det vigtigt, at det indeholder oplysninger, der er nødvendige for at kunne foretage en nærmere vurdering og analyse af støtten og dens effekter. Et register bør bl.a. indeholde oplysninger om støttetype, størrelse, udbetalingsform (lån, garanti, skattelempelse o.a.) og formål.

Fælles for disse oplysninger er, at de administrerende myndigheder i både Danmark og de andre EU-lande har dem i forvejen, og derfor uden videre vil kunne indberette dem til registret.

For at sikre registrets praktiske værdi skal det indeholde nye og opdaterede oplysninger. Det vil ikke være helt omkostningsfrit for offentlige myndigheder dels at etablere registret dels at opdatere det. Men disse omkostninger vurderes dog at være marginale i forhold til, at registret kan bidrage til mindre og bedre støtte.

Den øgede fokus på åbenhed og gennemsigtighed vil have en forebyggende effekt. Det må antages, at nogle virksomheder ikke ønsker at optræde som modtager af støtte i et offentligt register. Dette kan bevirke, at det samlede støtteniveau i EU reduceres, hvilket er i overensstemmelse med konklusionerne fra DER-Stockholm.

Danmark vil arbejde for, at der i fremtiden indføres et decideret krav om øget åbenhed og gennemsigtighed i de statsstøtteordninger, som anmeldes til Kommissionen. Det er tanken, at det bør være et krav til virksomhederne, at disse accepterer, at oplysninger om støtten mv. vil optræde i det offentligt tilgængelige register.

## Litteratur

- ▲ Besley, T. og P. Seabright (1999): *The Effects and Policy Implications of State Aids to Industry: An Economic Analysis*.
- ▲ Bjørner, T.B. og H.H. Jensen (2000): *Industrial energy demand and the effect of taxes, agreements and subsidies*. Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF), København.
- ▲ Cini, M. og L. McGowan (1998): *Competition Policy in the European Union*. MacMillan Press, London.
- ▲ Collie D.R. (2000): *State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market*. International Journal of Industrial Organization, 18, pp. 867-884.
- ▲ Energistyrelsen (2000): *Energistyrelsens tilskudsordninger – beskrivelser og vurderinger*. Energistyrelsen, København.
- ▲ Energistyrelsen (1998): *Evaluering af energiaftalernes effekt*, udarbejdet for Energistyrelsen af AKF, Dansk Energi Analyse og Rambøll. Energistyrelsen, København.
- ▲ Energistyrelsen (1997): *Undersøgelse af effekterne af tilskud til individuelle CO<sub>2</sub>-investeringsprojekter til energieffektivisering i erhvervslivet*, Dansk Teknologisk Institut v. Ole Ravn og J.C. Sørensen for Energistyrelsen, København.
- ▲ EU-Kommissionen (2001a): *Ninth Survey of State Aid in the European Union*. COM (2001) 403 final, Brussels.
- ▲ EU-Kommissionen (2001b): *State Aid Scoreboard*. COM (2001) 412 final, Brussels.
- ▲ Finansministeriet (1999): *Vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensberegninger*. Finansministeriet, København.
- ▲ Finansministeriet (1994): *Grønne afgifter og erhvervene*. Finansministeriet, København.
- ▲ Fingleton, J., F. Ruane og V. Ryan (1998): *A Study of Market Definition in Practice in State Aid Cases in the EU*. Paper prepared for the European Commission.

- ▲ Jones, C.I. og J.C. Williams (1998): *Measuring the Social Return to R&D*, Quarterly Journal of Economics, side 119-36.
- ▲ Martin, S. og P. Valbonesi (2000): *State Aid in Context*. Fra Galli, G. og J. Pelkmans (ed.), Regulatory Reform and Competitiveness in Europe, I, Ch. 5. Edward Elgar, UK/USA.
- ▲ Ministerierne (1999): *Evaluering af grønne afgifter og erhvervene*, udarbejdet af et tværministerielt udvalg. Finansministeriet, København.
- ▲ Smith, M.P. (1996): *Integration in Small Steps: The European Commission and Member-State Aid to Industry*, West European Politics, Vol. 19 (July 6 1996), pp. 563-582.





# Konkurrenceloven i 2001

## 10.1 INDLEDNING

Konkurrencerådet afgør de største og de principielle sager og traf i 2001 22 afgørelser, jf. tabel 10.1. Styrelsen traf 233 større afgørelser, som blev offentliggjort. Herudover afsluttede styrelsen i løbet af året omkring 1550 mindre sager, herunder sager om aktindsigt, borgerspørgsmål m.v.

Ved indførelsen af forbudsprincippet i den danske konkurrencelov modtog Konkurrencestyrelsen 1070 aftaler til behandling. Det blev sat som mål, at alle sager skulle være afgjort inden udgangen af 2001. Målet blev nået, idet de sidste 275 sager blev behandlet inden udgangen af året.

Tabel 10.1: Oversigt over afgørelser i 2001

<b>Konkurrencerådet</b>	<b>22</b>
<b>Konkurrencestyrelsen<sup>1</sup></b>	<b>233</b>

Note 1: Herudover traf styrelsen afgørelse i ca. 1550 mindre sager.

Rådets og styrelsens afgørelser kan indbringes for Konkurrenceankenævnet. Ankenævnet traf 23 afgørelser i 2001, jf. tabel 10.2. 8 afgørelser blev stadfæstet, mens 11 sager blev omstødt eller hjemvist til fornyet behandling. 4 sager blev hævet af de implicerede virksomheder<sup>1</sup>.

Tabel 10.2: Ankenævnskendelser i 2001

	<b>Omstødt/Hjemvist</b>	<b>Hævet</b>	<b>Stadfæstet</b>
Rådsafgørelser	8	2	5
Styrelsesafgørelser	3	2	3

Alle rådets beslutninger lægges på Internettet kl. 14.00 samme dag, beslutningen er truffet. På styrelsens hjemmeside, [www.ks.dk](http://www.ks.dk), er der adgang til en uddybende beskrivelse af alle de sager, der er omtalt i dette kapitel.

<sup>1</sup> Dette sker oftest, når det under ankesagen bliver klart for virksomhederne, at sandsynligheden for at vinde er lille.



Hjemmesiden indeholder også oversigter over afholdte og kommende råds-møder. Der er desuden oversigter over styrelsens publikationer, der alle frit kan downloades. Man kan også tilmelde sig abonnement på styrelsens elektroniske nyhedsbreve.

Kapitlet indeholder en gennemgang af de vigtigste afgørelser på konkurrenceområdet.

For at lette læserens anvendelse af kapitlet er sagerne rubriceret efter type. I afsnit 10.2 gennemgås sager vedr. offentlig regulering. Herefter følger sager vedrørende aftaler (10.3) og dominerende stilling (10.4) samt sager, der både vedrører aftaler og misbrug (10.5). I afsnit 10.6 gennemgås sager om konkurrenceforvridende offentlig støtte. I 10.7 gennemgås fusionssager og i 10.8 andre konkurrencesager. Endelig rummer afsnit 10.9 en liste over alle sager, inkl. større styrelsessager. Kapitlet afsluttes med en oversigt over Konkurrencestyrelsens udgivelser i 2001.

## 10.2 OFFENTLIGT REGULERET VIRKSOMHED (§ 2)

---

### Henvendelse til miljø- og energiministeren (februar)

I forbindelse med vurderingen af DONG's overtagelse af Naturgas Sjælland (se nedenfor under § 12) rettede rådet en § 2, stk. 5 henvendelse til miljø- og energiministeren.

Rådet pegede på, at fremkomsten af effektiv konkurrence på naturgasmarkedet forudsatte, at den del af naturgasmarkedet, der er udsat for konkurrence, har en vis størrelse. Det skyldes, at der er betydelige etablerings- og transaktionsomkostninger, første gang en potentiel udenlandsk konkurrent træder ind på det danske marked.

En lang række europæiske lande var gået længere end Danmark med at liberalisere markedet for naturgas. Danmark var et af de få lande i EU, der havde valgt kun at leve op til EU's minimumskrav.

Konkurrencerådet anbefalede derfor miljø- og energiministeren, at det danske naturgasmarked blev åbnet mere end de 30-43 pct., der fulgte af naturgasforsyningslovens § 8.

Miljø- og energiministeren besvarede Konkurrencerådets henvendelse 23. maj. I svaret henviste ministeren til, at naturgasforsyningsloven ikke kun skal tilgodese konkurrencehensyn, men også det samfundsøkonomiske engagement i naturgasprojektet.

## 10.3 KONKURRENCEBEGRÆNSENDE AFTALER

### (§ 6-10)

---

#### F&P's honoraraftaler m.v. med Lægeforeningen, Tandlægeforeningen og Kiropraktorforeningen (maj)

Konkurrencerådet godkendte tre aftaler om lægers, tandlægers og kiropraktorerers honorarer for at udfylde sundhedsattester. Aftalerne vedrører de attester, som pensions- og forsikringsselskaber skal bruge for at kunne bedømme risikoen ved tegning af forsikring, vurderingen af en skade eller indgåelse af pensionsaftaler. Aftalerne sætter et fast honorar for udfyldelse af attesten. Det gælder, uanset hvor lang tid lægen har brugt på at udfylde attesten. Aftalen er indgået mellem Forsikring & Pension og Den Almindelige Danske Lægeforening, Dansk Tandlægeforening og Dansk Kiropraktorforening.

Normalt er Konkurrencerådet kritisk over for sådanne aftaler, som bestemmer, hvad den enkelte skal tage for en ydelse. Men her er der tale om helt specielle markedsforhold. Prisen har ikke betydning for, hvilken læge der vælges til at udfærdige sundhedsattesten. Det skyldes, at det næsten altid er forsikringstagers egen læge, der kommer til at udfylde attesten. Det er m.a.o. vanskeligt at etablere konkurrence mellem lægerne på dette område.

#### NKT Cables A/S' grossistaftaler (maj)

Konkurrencerådet godkendte NKT Cables A/S' grossistaftaler for salg af bl.a. elinstallationskabler.

Aftalerne indgås mellem NKT og selskabets grossister. De indeholder bl.a. forpligtelser for grossisterne til at føre fuldt sortiment, bindende forudbestillinger og progressive rabatter.

Konkurrencerådet godkender ikke progressive rabatter, når virksomheden er dominerende – dvs. som hovedregel har en markedsandel på over 40 pct. NKT har imidlertid tabt markedsandele i de senere år. Selskabet har i dag for de fleste produkter en markedsandel på under 30 pct. Aftalerne er derfor omfattet af EU's gruppefritagelse for vertikale aftaler og samordnet praksis. Efter gruppefritagelsen godkendes alle aftaler, der ikke indeholder grove, konkurrencebegrænsende vilkår. NKT's grossistaftaler opfyldte disse krav.

## Overenskomster vedrørende glasskader indgået mellem Glarmesterlauget i Danmark og to forsikringsselskaber (maj)

Konkurrencerådet besluttede, at Glarmesterlauget skulle ophæve to aftaler med henholdsvis Tryg-Baltica Forsikring A/S og Dansk Glasforsikring A/S om glarmestrenes priser for udskiftning af ruder. Glarmestrene og forsikringsselskaberne havde fremført, at prislisten var nødvendig, når en forsikringskade hurtigt skal udbedres, og der derfor ikke er tid til prisforhandlinger.

Problemet med prislisten var imidlertid, at den kan anvendes som rettesnor for det generelle prisniveau på markedet. Dermed uniformerede den priserne også på andet glarmesterarbejde, som ikke har noget med forsikringskader at gøre.

Afgørelsen er anket.

## I/S Danske Filmproducenter (august)

Konkurrencerådet besluttede, at I/S Danske Filmproducenter skulle ændre i standardvilkårene ved indgåelse af filmoverenskomster med de enkelte filmproducenter. Overenskomsterne giver interessentskabet eneret til at indgå aftaler med tv-selskaberne om visning af producenterens spillefilm på tv. Standardvilkårene indeholdt bestemmelser om størrelsen af de priser, som tv-selskaberne skal betale. Det begrænsede konkurrencen mellem filmproducenterne om salg til tv-selskaberne.

Derimod havde rådet ikke indvendinger imod, at interessentskabet har eneret til at disponere over TV-rettighederne til producenterens danske film. Rådet havde heller ikke indvendinger mod, at producenterne kun kan opsiges salgssamarbejdet med et varsel på 5 år. Da interessentskabets markedsandel er beskednen, påvirker eneretten og opsigelsesvarslet ikke konkurrencen på markedet.

## Vedtægterne i PBS Holding A/S (august)

Rådet godkendte PBS Holding A/S' vedtægter. PBS (Pengeinstitutternes BetalingsSystemer) varetager edb-behandling af dankortbetalinger.

PBS Holding ejes af pengeinstitutterne. Selskabets vedtægter indeholder regler om, hvem der må eje aktier i selskabet, hvordan aktierne omsættes samt om aktionærernes indflydelse i selskabet. Vedtægterne blev godkendt, da de ikke indeholdt konkurrencebegrænsende bestemmelser.

## PAR's vejledende honorarregler (september)

Konkurrencerådet besluttede, at Praktiserende Arkitekters Råd (PAR) skulle ændre deres vejledende honorarregler. Honorarreglerne indeholdt en detaljeret vejledning for beregning af honorarer for arkitekttydelser af enhver art inden for byggeri og planlægning samt boligrenovering og byfornyelse. Reglerne angav bl.a., hvilke timesatser og honorarprocenter medlemmerne burde benytte.

Ved at anbefale bestemte timesatser og honorarprocenter var der fare for, at alle arkitekter ville anvende dem uden hensyn til egne omkostningsforhold. Det betød, at priskonkurrencen blev sat ud af kraft. Dermed blev priserne for høje. Formålet med vejledningerne – at lette arkitektfirmaernes administrative byrder – kunne opnås uden disse prisbefalinger.

## Carlsbergs fadølsforhandler- og forhandleraftaler (oktober)

Carlsberg skulle ændre sine fadøls- og forhandleraftaler, der regulerer Carlsbergs salg af flaske- og fadøl til grossister i Danmark.

Carlsberg har en dominerende stilling på det danske ølmarked. Fadølsaftalerne var landsdækkende. Forhandleraftalerne regulerede salget af Carlsberg øl til forhandlere på Anholt, Læsø, Samsø, Ærø samt af Wiibroe øl i Nordsjælland. I resten af Danmark fungerer Carlsberg selv som grossist. Aftalerne forbød forhandlerne at sælge øl fra konkurrerende selskaber. Til gengæld fik forhandleren eneret til at forhandle øl fra Carlsberg i et givet område.

Disse bestemmelser begrænsede de mindre, konkurrerende bryggeriers adgang til markedet, fordi det ikke var rentabelt for dem at etablere eget landsdækkende forhandlernet. Samtidig begrænsedes konkurrencen mellem forhandlerne. Konkurrerende forhandlere var nemlig afskåret fra at sælge den dominerende Carlsberg øl. Aftalerne dækkede kun få pct. af det danske marked. Men da Carlsberg har en meget stor del af det danske marked, ville rådet ikke acceptere eksklusivbestemmelser. Bestemmelserne skulle derfor ophæves.

## Aftale mellem DBU og TV2/DR om tv- og radiorettigheder til dansk landsholdsfodbold (oktober)

Konkurrencerådet behandlede DBU's eneretsaftale med DR og TV2 om landsholdsfodbold i TV.

Aftalen blev indgået i 1996 og gav DR og TV2 eneret til i 8 år at sende fra alle danske fodboldlandsholds kampe, som spilles i Danmark. Den indbyrdes fordeling af rettighederne mellem DR og TV2 aftales mellem TV-stationerne fra år til år.

DR og TV2 er public service stationer, der har en fortrinsstilling ift. de øvrige TV-stationer, som ikke når ud til hele den danske befolkning.

Problemet var imidlertid, at aftalen havde så lang løbetid. Konkurrencerådet skal følge EU-praksis, som generelt kræver, at eneret til væsentlige sportsbegivenheder skal have en væsentligt kortere løbetid. Aftalen skulle derfor forkortes, dvs. ophøre (da aftalen som nævnt blev indgået i 1996). Rådet ville dog ikke forhindre en ny, to-årig aftale, der dækkede den nuværende aftales restløbetid.

## Aftale mellem Naturgas Midt-Nord I/S og Aalborg Kommune (november)

Konkurrencerådet forbød en aftale mellem Naturgas Midt-Nord og Aalborg Kommune om deling af forsyningen af gas i Aalborg. Aftalen omfattede ledningsført gas til procesformål, dvs. gas som ikke anvendes til varme.

Aalborg har et bygasnet, der forsyner husstande og virksomheder. Efter aftalen skulle Aalborg Kommune og Naturgas Midt-Nord beholde deres nuværende kunder og dele nye kunder mellem sig. Endvidere måtte de to parter ikke fastsætte priserne på en „konkurrenceforvridende“ måde.

Aftalen var ikke blot konkurrencebegrænsende. Den var også samfundsøkonomisk uhensigtsmæssig. Det skyldtes, at den ikke tilskyndede til effektivitet i den samlede gasforsyning.

## Aftale om levering af økologisk mælk (november)

Konkurrencerådet besluttede, at Arla Food's skulle ophæve det særligt lange opsigelsesvarsel i leveringsaftalen for selskabets økologiske landmænd.

Andelshaverne i Arla har leveringspligt. De almindelige andelshavere kan opsiges aftalen med Arla med 4 måneders varsel op til regnskabsårets udløb,

hvis de ønsker at levere hele mælkeproduktionen til andre end Arla. De økologiske landmænd havde hidtil haft et væsentligt længere opsigelsesvarsel på 13 måneder op til regnskabsårets udløb.

Arla anførte, at det ekstra lange opsigelsesvarsel for økologerne skyldtes, at økologerne selv har et særlig langt varsel, hvis det er Arla, der ønsker at stoppe leverancerne.

På grund af Arla's meget store dominans (90 pct. af markedet) var der imidlertid ingen rimelig grund til, at opsigelsesvarslet skulle være lige langt for begge parter.

Det særligt lange opsigelsesvarsel for de økologiske landmænd gjorde det endvidere ekstra svært for konkurrerende mejerier at starte ny økologisk produktion eller udvide den eksisterende produktion.

Afgørelsen er anket.

## Autotaks og FAI euro LAK kalkulationssystemer (december)

Konkurrencerådet vurderede, at de to kalkulationssystemer – Autotaks og FAI euro LAK – ikke begrænser konkurrencen.

Autotaks er et edb-baseret skadesopgørelsessystem, der bruges af forsikrings-selskaberne og autoværkstederne ved opgørelsen af forsikringsskader på biler.

Autotaks-systemet angiver meget detaljeret, hvordan en korrekt udbedring af praktisk taget enhver form for skade foretages. I systemet angives arbejdstider, reparationsmetoder, reservedele m.v. Derved er systemet et nyttigt instrument for taksatorerne til at foretage en hurtig og præcis skadesopgørelse og give en præcis arbejdsbeskrivelse til autoværkstederne. Systemet kan på den måde virke effektivitetsfremmende. Dermed kan det også være til fordel for forbrugerne. Samtidigt er systemet indrettet således, at timeprisen aftales individuelt mellem det enkelte værksted og forsikringsselskabet.

Autolakererne har deres eget kalkulationssystem – FAI euro LAK. Dette system indeholder en vejledende normering af lakeringsværkstedernes tids- og materialeforbrug. Normeringen kan rationalisere opgørelsen og kalkulationen af det enkelte lakeringsarbejde. Dette kalkulationssystem indeholder heller ikke oplysninger om timepriser.

## 10.4 MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING (§ 11)

---

### Opel Danmarks rabatsystem (november)

Konkurrencerådet godkendte Opel Danmarks nye rabatsystem. Det afløste det hidtidige bonusprogram for 2001, som i for høj grad belønnede „troskab“ hos forhandlerne til skade for andre leverandører af reservedele. Når troskabs- eller loyalitetsbonus anvendes af en dominerende virksomhed som Opel Danmark, kan det begrænse konkurrencen for de mindre virksomheder. Loyalitetsvirkningen af det tidligere bonusprogram skyldtes, at rabatten på et marginalt indkøb kunne blive meget stor, fordi der blev udløst stigende rabatter på allerede foretagne indkøb, når det samlede indkøb nåede over visse grænser.

I det nye rabatsystem opgøres rabatten hvert kvartal og efter en glidende skala. Da rabatsatserne samtidig er forholdsvis små, har rabatsystemet ikke samme loyalitetsvirkning. Andre leverandører af reservedele får dermed en reel mulighed for at konkurrere på markedet.

### VW-Audi Forhandlerforening og Skandinavisk Motor Co. A/S (november)

Konkurrencerådet afviste en klage fra VW-Audi forhandlerforening over, at Skandinavisk Motor Co. (SMC) misbruger sin dominerende stilling. Ifølge klager skete misbruget ved, at virksomheden sælger såkaldte demobiler til egne forhandlere, som er datterselskaber, på mere fordelagtige vilkår end ved salg til selvstændige forhandlere.

SMC's egne forhandlere kan købe demobiler og medarbejderbiler til priser, der ligger 5.000 – 6.000 kr. under den pris, som de selvstændige forhandlere skal betale. De selvstændige forhandlere, som er i direkte konkurrence med SMC's egne forhandlere, klagede over denne forskelsbehandling. De fandt, at den stiller de selvstændige forhandlere ringere i konkurrencen med SMC's forhandlere.

Ordningen giver SMC's egne forhandlere en omkostningsmæssig fordel. Men fordelene var dog ikke så stor, at den kunne påvirke konkurrenceforholdene væsentligt.

### Rukos markedsadfærd (december)

Konkurrencerådet besluttede, at Ruko A/S har misbrugt sin dominerende stilling på det danske låsemarked.

Styrelsens undersøgelser byggede bl.a. på materiale indsamlet ved en uanmeldt kontrolundersøgelse (dawn raid) i februar 2001. Det viste, at det er svært for udenlandske virksomheder at komme ind på det danske låsemarked. Det skyldes bl.a., at der blandt bygherrer og arkitekter er en stærk tradition for at anvende en særlig skandinavisk standard for låsekasser. Derved udelukkes i praksis brug af ikke-skandinavisk producerede låse.

Ruko har med en markedsandel over 80 pct. en klart dominerende stilling på det danske låsemarked. Ruko har på tre punkter misbrugt denne stilling:

For det første indebar selskabets generelle rabatsystem en ulige behandling af forhandlerne. Særlig ramt var en forhandler, der i de seneste år desuden har forhandlet et konkurrerende mærke af låse. Denne forhandler fik lavere rabatter, fordi forhandleren ikke samtidig købte beslag, dørgreb mv. hos Ruko.

For det andet diskriminerede Ruko mellem sine forhandlere. Det skete ved at give forskellige rabatter til forhandlere i samme situation ved større byggeprojekter. Det stillede forhandlerne ulige i konkurrencen.

Endelig forhindrede Ruko videresalg af de låse, som Ruko sælger til særlige industripriser. Formålet var at opdele markedet. Dermed kunne selskabets industrikunder ikke videresælge låse til andre kundegrupper.

## 10.5 AFGØRELSER DER BÅDE VEDRØRER KONKURRENCEBEGRÆSENDE AFTALER (§ 6-10) OG MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING (§ 11)

---

### Almindelige vilkår for aftaler mellem biografer og filmudlejere (november)

Rådet besluttede, at en aftale mellem Foreningen af filmudlejere i Danmark (FAFID) og Danske Biografer (DB) skulle ændres. Aftalen omfattede næsten samtlige filmudlejere og biografer i Danmark.

Ifølge aftalen måtte biograferne ikke nedsætte billetpriser. De måtte heller ikke anvende fribilletter eller bruge andre former for rabatter uden først at spørge filmudlejerne. Hvis en biograf konkurrerede på priser mod udlejerens ønske, kunne udlejer fx nægte leverancer af nye film. Bestemmelserne blev ophævet, fordi de begrænsede biografernes muligheder for selv at bestemme, hvordan de ville konkurrere om kunderne.



Herudover indeholdt aftalen bestemmelser, der gav filmudlejerne mulighed for kollektivt at straffe den enkelte biograf. Fx ved at stoppe for filmleverancer, hvis biografen havde økonomiske problemer. Denne mulighed blev også ophævet. Det skal være op til den enkelte filmudlejer at vurdere, om man vil levere film til en given biograf. Det vil dog være tilladt for FAFID at informere de enkelte udlejere om biografers manglende betaling m.v.

Afgørelsen er anket.

## 10.6 OFFENTLIG STØTTE TIL ERHVERVSVIRKSOMHED (§ 11A)

---

### Anmeldelse af offentlig støtte – Herning Kommune (november)

Konkurrencerådet besluttede, at Herning Kommunes støtte til Herning Centralbibliotek for at drive tjenesten ErhvervsService kan forvride konkurrencen.

ErhvervsService tilbyder private virksomheder en bred vifte af informationer hovedsageligt ved brug af Internet og avancerede databaser.

Den kommunale støtte kan forvride konkurrencen i forhold til andre udbydere af lignende ydelser, da brugerne af ErhvervsService kun betaler en tredjedel af omkostningerne. Herning Kommune fik dog ikke pålæg om at standse støtten til ErhvervsService. Rådet vurderede, at ingen private virksomheder stod på spring for at starte en lignende service. Der vil derfor være stor risiko for, at et pålæg om at stoppe støtten betyder, at ErhvervsService stopper til skade for de virksomheder, der benytter servicen. Men hvis en privat virksomhed en dag starter en konkurrerende virksomhed, vil sagen blive taget op med henblik på at stoppe støtten.

## 10.7 FUSIONSKONTROL (§ 12)

---

### DONG Naturgas' overtagelse af Naturgas Sjælland (januar og februar)

Konkurrencerådet godkendte i februar fusionen mellem DONG og Naturgas Sjælland. Godkendelsen var betinget af, at DONG gennemfører tre tilsagn. Uden disse tilsagn ville konkurrencen i sektoren blive forringet af fusionen.

For det første tilbød DONG elværkerne at afkorte løbetiden for en række kontrakter, der binder elværkerne til DONG. Aftalerne afkortes med næsten 10 år, så de udløber den 31. december 2009.

For det andet tilbød DONG transportydelser i transmissionsnettet til offentliggjorte standardpriser og vilkår. Det vil øge gennemsigtigheden og dermed være en fordel både for de frie kunder, der kan købe gas i udlandet, og de udenlandske leverandører.

Endelig gav DONG kunder og konkurrenter mulighed for at „købe plads“ på de to naturgaslagre, som DONG har i Danmark. Det vil give mere fleksibilitet i handlen med naturgas. Og samtidig giver det kunder mulighed for at købe gas hos andre leverandører end DONG, på tidspunkter hvor prisen er gunstig.

Det var Konkurrencerådets vurdering, at tilsagnene på længere sigt kan øge mulighederne for en vis konkurrence i naturgassektoren. Tilsvarende havde DONG's overtagelse af Naturgas Sjælland også konsekvenser på længere sigt. Uden fusionen kunne der have været en vis konkurrence om de såkaldte „frie kunder“. Der var m.a.o. balance mellem fusionens virkninger og tilsagnene.

Konkurrencerådet anbefalede desuden miljø- og energiministeren at åbne det danske marked for udenlandske leverandører (se ovenfor under § 2).

## Fusion af HMT Entreprenør A/S (april)

Konkurrencerådet godkendte etableringen af HMT Entreprenør A/S, som dannes ved, at Højgaard & Schultz a/s indskyder sine entreprenøraktiviteter i Monberg & Thorsen A/S.

Fusionen berørte primært markederne for bygge- og anlægsvirksomhed, materieludlejning samt el-virksomhed i Danmark. HMT's markedsandel på hver af disse markeder er begrænset. Det ville også gælde, selv om man alene så på markedet for større opgaver.

Fusionen ville derfor ikke give selskabet en dominerende stilling på nogle af de berørte markeder.

## Alm. Brand af 1792 G/S' køb af Provinzial Skandinavien Holding A/S (maj)

Konkurrencerådet godkendte, at Alm. Brand G/S overtog Provinzial Skandinavien Holding A/S.

Overtagelsen berørte markedet for skadesforsikring i Danmark, hvor Alm. Brands markedsandel ville stige fra 9,2 pct. til 11 pct. Overtagelsen ville derfor ikke give selskabet en dominerende stilling på det berørte marked.

## 10.8 ØVRIGE AFGØRELSER M.V. EFTER KONKURRENCELOVEN

---

### TDCs maksimalpriser (august)

TDC's maksimalpriser nedsættes med 4 pct. (målt i faste priser) både i 2002 og 2003. Konkurrencerådet vurderede, at de nye priser ikke er konkurrenceforvridende og ikke udgør et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrenceloven.

## 10.9 OVERSIGT OVER AFGØRELSER AFGJORT AF STYRELSE OG RÅD I 2001

---

### § 2:

#### **Klage over ølmoderationsordningen (april)**

Klagen blev afvist, da ordningen er fastsat i henhold til en bekendtgørelse med hjemmel i lovgivningen.

#### **Forbud mod resultatafhængige salæraftaler i advokatbranchen (maj)**

Omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2. Konkurrencestyrelsen rettede henvendelse til Justitsministeriet, der støttede Advokatsamfundets opfattelse.

#### **Klage over Dansk Tandlægeforenings obligatoriske praksisforsikring (august)**

Konkurrencestyrelsen meddelte klager, at praksisforsikringen ikke påvirkede konkurrencen mærkbart. Afgørelsen er anket.

#### **Klage over stadskonduktørens eneret (august)**

Klage over stadskonduktørens eneret til at attestere oplysninger i forbindelse med tinglysning af første skøde på ejerlejligheder i Københavns kommune blev afvist, da der var tale om en offentlig regulering.

**Madudbringningsordning i Sydals Kommune (august)**

Konkurrencestyrelsen afviste at rette henvendelse til Socialministeriet, da madordningen var fastsat i henhold til Lov om social service.

**§ 6-10:****Aftale mellem Danish Crown og vognmændene om kørsel (januar)**

Fik en § 9-erklæring, da aftalen ikke begrænsede den enkelte vognmands eller det enkelte slagteris handlefrihed.

**Aftale mellem Tican og vognmændene om kørsel (januar)**

Fik en § 9-erklæring, da aftalen ikke begrænsede den enkelte vognmands eller slagteris handlefrihed.

**Aftale om boligannoncer Boligavisen (januar)**

Klagen afvist, da Konkurrencestyrelsen ikke kunne påvise konkurrencebegrænsning.

**Aftale om fælles indkøb af veterinære produkter er omfattet af konkurrencelovens § 9 (januar)**

Konkurrencestyrelsen lagde bl.a. vægt på, at aftalen ikke indeholdt bestemmelser om købsforpligtelser, og at der ikke forelå dominans.

**Aftale om gebyrer for opbevaring af værdipapirer (januar)**

Fik en § 9-fritagelse, da aftalen fremmer effektiviteten i distributionen.

**Aktionæroverenskomst for Butikskæden Nærkøb A/S (januar)**

Fritaget i en 5-års periode, da aftalen ikke går videre end nødvendigt for at opnå effektivitetsgevinsterne ved samarbejdet.

**Bornholmerbussens klage over vilkår for billetsamarbejde med DSB (januar)**

Klagen blev afvist, fordi DSB tilbød Bornholmsbusserne samme betingelser som de andre deltagere, herunder andre fjernbusselskaber.

**Brancheforeningers salgs- og leveringsbetingelser (januar)**

En række brancheforeninger inden for byggeriet fik meddelt ikke-indgrebserklæring. Der blev bl.a. lagt til grund, at det er frivilligt for foreningens medlemmer at benytte betingelserne.

**FDB's samarbejdsaftale med Trojel Turistmarketing ApS (januar)**

Omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler m.v. Aftalen drejede sig om leverancer af rabatordninger inden for ferie- og fritidsaktiviteter i forbindelse med et produkt kaldet „De 4 årstider“.

**Forretningsorden for Finansrådets behandling af klager over ukollegial adfærd (januar)**

Finansrådet ophævede aftalen, da den var omfattet af forbudet i konkurrenceovens § 6, stk. 1.

**Aftale om interbankgebyrer i betalingsformidlingen (januar)**

Aftalen blev fritaget, bl.a. pga. væsentlige fordele for formidlingen af betalinger, og da de indeholdt ikke unødvendige konkurrencebegrænsninger.

**Aftale om udlandsbetalinger m.m. (januar)**

Styrelsen fandt, at bestemmelsen om et maksimalt interbankgebyr var omfattet af lovens § 6, hvorefter Finansrådet ændrede den bestemmelse. Herefter blev aftalen meddelt en ikke-indgrebserklæring.

**Aftale om antibiotiske vækstfremmere til kvæg (januar)**

Styrelsen lagde bl.a. vægt på, at det var frivilligt for foderstofleverandørerne og kvægproducenterne at tilslutte sig aftalen, og meddelte en ikke-indgrebserklæring.

**Salmonellahandlingsplan for konsumæg (januar)**

Styrelsen fandt, at handlingsplanen ikke begrænsede adgangen til markedet, og meddelte en ikke-indgrebserklæring.

**Swedane Crop Protection (januar)**

Styrelsen lagde vægt på, at aftalen ikke begrænsede konkurrencen i Danmark mærkbart, og meddelte en ikke-indgrebserklæring.

**Konkurrenceklausul og leveringsaftale på fem år (januar)**

Den femårige konkurrenceklausul samt leveringsaftalen var accessoriske konkurrencebegrænsninger i forbindelse med virksomhedsoverdragelsen. Den var derfor ikke forbudt efter konkurrenceovens § 6.

**Navision Software Danmark A/S' forretningsbetingelser (januar)**

Klage, over at Navision havde opsagt en forhandlerkontrakt, afvist. Navision's markedsandel var under 30 pct. og opfyldte de øvrige betingelser i gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler.

**Overdragelsesaftale mellem lokalaviser (januar)**

Fik § 9-erklæring, da aftalen ikke begrænsede konkurrencen, efter at parterne havde ophævet en 20-årig konkurrenceklausul og en eksklusiv købsforpligtelse i aftalen.

**Tele Danmark Kabel TV's aftale vedrørende forhandling af radioprogrammet Music Choice (januar)**

Aftalen medførte ikke begrænsninger i konkurrencen, da der ikke var tale om en eksklusiv ret eller en ret til eneforhandling.

**Tilskud til Dantaxi (januar)**

A/S Kooperativ Invests tilskud ikke i strid med konkurrenceloven, da der ikke var tale om overførsel af offentlige midler eller misbrug af dominerende stilling.

**Vedtægterne for aktionærerne i Scanola A/S (januar)**

Fik en § 9-erklæring, da der ikke længere var konkurrencebegrænsende bestemmelser, og da der ikke forelå dominans.

**Samarbejdet mellem Topdanmark A/S og Bornholm Brand A/S om salg af forsikringer på Bornholm (februar)**

Omfattet af gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis.

**Aktionæroverenskomst for aktionærerne i Scanola A/S (februar)**

Fik en § 9-erklæring, da overenskomsten ikke længere begrænsede konkurrencen, efter en konkurrenceklausul var ophævet.

**Aktionæroverenskomst vedrørende Nykredit Forsikring (februar)**

Nykredit Forsikring eksisterede ikke længere, men var omdannet til Nykredit Østifterne. Anmeldelsen blev derfor trukket tilbage, og der blev ikke foretaget en konkurrenceretlig vurdering af aftalen.

**Alm. Brand af 1972 G/S' aftaler med Præstø Brand G/S, Gl. Roskilde Amts Brandforsikring G/S og Sønderjylland Øst G/S (februar)**

Fik en § 9-erklæring. Styrelsen lagde bl.a. vægt på, at de tre brandkasser hver for sig havde en beskeden omsætning, og at der var mange andre udbydere i området.

**PAR's og F.R.I.'s standardforbehold (februar)**

Fik en § 9-erklæring, da bestemmelsen ikke mærkbart begrænsede konkurrencen.

**BRFkredits standardaftaler med pengeinstitutter om formidling af lån (februar)**

Fik en § 9-erklæring. Der blev bl.a. lagt vægt på, at der ikke var bestemmelser om mestbegünstigelse, eksklusivitet o.lign.

**Brødrene A & O Johansen (februar)**

Omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler. Leverandørerne havde markedsandele på under 30 pct., og der var ingen hard-core-begrænsninger.

**Byggefagenes Kooperative Landssammenslutning's faglige forbehold (februar)**

Fik en § 9-erklæring da forbeholdene primært var af teknisk karakter, og fordi det var frivilligt for medlemmerne at benytte forbeholdene.

**DAL/AA's konkurrenceregler (februar)**

Fik en § 9-erklæring, da bestemmelsen ikke mærkbart begrænsede konkurrencen.

**Faglige forbehold anvendt af brancher under Byggeriets Firkant (februar)**

Fik en § 9-erklæring, selv om nogle af forbeholdene var obligatoriske, bl.a. fordi de faglige forbehold primært var af teknisk karakter.

**Faglige forbehold anvendt af organisationer under Håndværksrådet (februar)**

Fik en § 9-erklæring, bl.a. fordi det var frivilligt for medlemmerne, om de ville benytte forbeholdene.

**Gulvbranchens Samarbejds- og Oplysningsråds faglige forbehold (februar)**

Fik en § 9-erklæring, da forbeholdene primært var af teknisk karakter, og fordi det var frivilligt for medlemmerne at benytte forbeholdene.

**Horisontalt prissamarbejde for aktionærene i Dansk Jerncentral A/S og Rør- og Armaturimport A/S (februar)**

Prissamarbejdet skulle ophæves. Betingelserne for fritagelse var ikke til stede, bl.a. fordi gevinsten ved samarbejdet ikke kunne opveje de skadelige virkninger.

**If Skadeforsikrings franchiseaftale (februar)**

Aftalen var omfattet af gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis og er dermed undtaget fra forbudet i konkurrencelovens § 6.

**Indkøbsforeningen Ide Møbler (februar)**

Aftalerne blev revideret, så de kunne omfattes af gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis. Samtidig fandt styrelsen, at der i den konkrete situation kunne gives en fritagelse for en bestemmelse om pligt-mæssig medlemskab af Møbelhandlernes Centralorganisation.

**Daka´s vedtægter (februar)**

Styrelsen lagde bl.a. vægt på, at adgangskravene var saglige, samt at der var mulighed for at udmelde sig af selskabet med rimeligt varsel, og meddelte en ikke-indgrebserklæring.

**Renteberegning i grovvarebranchen (februar)**

Der var ikke tilstrækkelige holdepunkter for, at der var indgået en ulovlig aftale i grovvarebranchen om fælles renteberegning.

**Retningslinjer for udbud m.v. ved anvendelse af totalentreprise (februar)**

Fik § 9-erklæring, da retningslinjerne kun er vejledende og ikke juridisk bindende.

**Salgs- og leveringsbetingelser for betonvarer (februar)**

Visse dele var i strid med konkurrencelovens § 6, og betingelserne for at opnå en fritagelse var ikke til stede.

**Samhandelsaftale mellem SaniScan A/S og DENDEK AmbA (februar)**

Fik en § 9-erklæring, da aftalens forskellige bestemmelser bl.a. om rabatter i form af kvantumsrabat, kasserabat og kampagnerabat ikke var i strid med § 6.

**Samarbejdsaftale mellem SaniScan A/S og Ditas (februar)**

Fik en § 9-erklæring, da aftalens forskellige bestemmelser bl.a. om rabat- og bonusordninger ikke var i strid med § 6.

**Samarbejdsaftale mellem Tryg-Baltica Forsikring og Ærø Brand G/S (februar)**

Var omfattet af gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis. Aftalen indeholdt således ikke bestemmelser om fastsættelse af priser eller konkurrenceklausuler, der skal gælde efter aftalens ophør.

**Samarbejdsaftale om Naturgas Fyn I/S' serviceordning for naturgasfyr på Fyn (februar)**

Fik en § 9-erklæring da aftalen ikke indeholdt bestemmelser, som faldt ind under § 6.

**Tele Danmark Kabel TV's aftale med Tele Danmark Radio om forhandling af radioprogrammet Radio2 (februar)**

Tele Danmark Kabel TV oplyste, at aftalen var bortfaldet pr. 1. september 1999 og tilkendegav samtidig, at parterne ikke længere havde interesse i en afgørelse fra Konkurrencerådet.



**Dansk Juletræsdyrkerforenings vejledende priser på juletræer og klippegrønt (april)**

Fik forbud mod at udsende vejledende prislister pga. prislisternes indflydelse på prisdannelsen.

**Forpagtningsaftale mellem Odense Lufthavn og PlaneStation (april)**

Aftalen var ikke omfattet af forbudet i § 6, da den faldt ind under bagatelreglen i § 7.

**Aftaler om produkthandlers salg af bilreservedele (april)**

DAFs aftale med H.J. Hansen Miljøsystem A/S var ikke omfattet af forbudet i § 6. Det skyldtes bl.a., at H.J. Hansen Miljøsystem A/S' markedsandel var på få procent.

**Interessentskabskontrakt mellem Ove Arkil A/S og Novejfa A/S (april)**

Der var tale om et selvstændigt fungerende joint venture, der betragtes som en fusion. Selskabet var etableret, før de danske regler om fusionskontrol var indført.

**Klage over fast tillæg til listepriis (april)**

Ikke grundlag for at fastslå, at de tre store producenter af startbatterier havde indgået ulovlige aftaler om et „råvaretillæg“.

**Nordiske almindelige leveringsbetingelser NL 92 m.fl. (april)**

Fik en § 9-erklæring, bl.a. fordi de fælles nordiske betingelser er med til at øge konkurrencen på markedet, da de gør det muligt for mindre virksomheder at eksportere til Norden og Europa.

**Salgs- og leveringsbetingelser for nyhuse (april)**

Fik en § 9-erklæring, da det var frivilligt for medlemmerne at benytte betingelserne, og de medførte ingen forringelse af bygherrens stilling.

**Samarbejdsaftale mellem Alm. Brand og EDC (april)**

Aftalen indeholdt ingen alvorlige begrænsninger om fx prisfastsættelse og var omfattet af gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis.

**Samarbejdsaftale mellem Codan og KIA Automobiles (april)**

Aftalen indeholdt ingen alvorlige begrænsninger om fx prisfastsættelse og var omfattet af gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis.

**TV2 – Canal Digital (april)**

Canal Digital fik en 5-årig eneret til at distribuere TV2 Zulu til parabolejere, antenneforeninger og kabel-tv. Fik en § 9-erklæring, da aftalen ikke ville påvirke konkurrencen mærkbart.

**Undersøgelse af kommunal udlicitering på rengøringsområdet (april)**

Styrelsen har undersøgt udbud af kommunal rengøring i hhv. Slangerup og Høje Tåstrup kommune, men fandt ikke belæg for, at de involverede virksomheder havde overtrådt konkurrenceloven.

**Aftale om priser på kanalomstilling (april)**

Styrelsen påbød 9 radio- og tv-forhandlere i Esbjerg at ophæve aftale om at tage fælles pris for kanalomstilling.

**Aftale med reklamebureau (maj)**

To aftaler mellem Tryg-Baltica Forsikring og et reklamebureau fik en § 9-erklæring, efter en eksklusivbestemmelse blev ophævet.

**Aftale mellem Great Greenland og Dansk Pelsdyravlerforening (Copenhagen Fur Center) (maj)**

Fik § 9-erklæring. Aftalen gav CFC eneret til at sælge GG's garvede skind på auktioner uden for Grønland. Men aftalen hindrede ikke konkurrenter til CFC fra at entrere direkte med GG om køb af rå sælskind i Grønland og selv lade dem garve eller videresælge dem.

**Anmeldelse af Optik Danmark a.m.b.a. (maj)**

Fik en fritagelse efter § 8. Dog skulle to konkurrencebegrænsende bestemmelser ophæves.

**F&P's honoraraftaler mv. med Lægeforeningen, Tandlægeforeningen og Kiropraktorforeningen (maj)**

Rådsafgørelse – se omtale

**FDV's overenskomst med DBC Medier A/S (maj)**

Fik en § 9-erklæring, bl.a. fordi overenskomsten ikke begrænsede deltagerens erhvervsudøvelse.

**FDV's standardforhandleraftale og standardgrossistaftale (maj)**

Fik en § 9-erklæring, idet styrelsen efter en samlet vurdering af aftalerne fandt, at de ikke faldt ind under forbudet i § 6.

**Samhandelsaftale mellem Cerealia Danmark og De Danske Brødfabrikker (maj)**

Aftalen, der blev fritaget, indgik i et større kompleks af aftaler, nemlig samhandelsaftalen om Cerialias levering af mel til FDB og forpagtningsaftale mellem Cerealia Danmark og De Danske Brødfabrikker – også bedømt i maj.

**Samhandelsaftale mellem Cerealia Danmark og FDB's bageriafdeling (maj)**

Aftalen, der blev fritaget, indgik i et større kompleks af aftaler, nemlig samhandelsaftalen om Cerialias levering af mel til De Danske Brødfabrikker og forpagtningsaftale mellem Cerealia Danmark og De Danske Brødfabrikker – også bedømt i maj.

**Glarimesterlaugets standardforbehold og faglige forbehold (maj)**

Lauget ophævede en bestemmelse om, at medlemmerne var forpligtede til at anvende forbeholdene, hvorefter styrelsen afsluttede sagen.

**Forpagtningsaftale mellem Cerealia Danmark og De Danske Brødfabrikker (maj)**

Aftalen indgik i et større kompleks af aftaler, nemlig samhandelsaftaler om Cerialias levering af mel til FDB og til De Danske Brødfabrikker – også bedømt i maj. Aftalen blev meddelt en ikke-indgrebserklæring.

**4 standardaftaler vedrørende TeleSeC (maj)**

Aftalerne indeholdt bestemmelser om kontrol, certificering, sikkerhedskrav, dokumentation, deltagelse i test mv. Aftalen blev meddelt en ikke-indgrebserklæring.

**Klage over ejendomsservitut – konkurrenceklausul (maj)**

Ejendomsservitut var ikke omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, da den ikke havde mærkbare konkurrencebegrænsende virkninger på markedet.

**Licensaftale mellem Pajbjergfonden og KFK (maj)**

Omfattet af gruppefritagelsen for teknologioverførselsaftaler.

**Love for IFPI Danmark (maj)**

Fik en § 9-erklæring. Der blev bl.a. lagt vægt på, at brancheorganisationer for danske fonogramproducenters love ikke begrænsede de små medlemmers mulighed for at konkurrere.

**Mejeriforeningens aftale om eksport af feta (maj)**

Den nu ophævede aftale fastsatte eksportkvoter til den centraliserede sektor i Iran. Tildelingen var betinget af, at virksomhederne overholdt reglerne om leverancer til den ikke-centraliserede sektor i Iran.

**NKT Cables A/S' grossistaftaler (maj)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**NoDig gruppens anmeldeordning og kontrolordning for ledningsrenovering (maj)**

Fik en § 9-erklæring, efter at selskabet ændrede anmeldeordningen, så licitationsbud ikke længere skulle anmeldes.

**Overenskomster vedrørende glasskader indgået mellem Glarmesterlauget i Danmark og to forsikringsselskaber (maj)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Samarbejdsaftale mellem Topdanmark og PAR (maj)**

Konkurrencerådet havde krævet aftalerne ophævet, men i forbindelse med behandlingen i Konkurrenceankenævnet kom partene med væsentligt nye oplysninger. Efter drøftelse i Konkurrencerådet, gav styrelsen en § 9-erklæring.

**Stilladssektionens anmeldeordning (maj)**

Fik en § 9-erklæring, idet styrelsen lagde vægt på, at meldereglerne var tilrettet i overensstemmelse med Konkurrencerådets tidligere afgørelse om ELFO's regler om anmeldelse af udbud.

**Administrationsaftale mellem Gramex og Danmarks Radio (august)**

Fik en § 9-erklæring. Aftalen havde til formål at sikre en rapportering fra DR til Gramex m.h.p. at beregne DR's betaling.

**Aftale mellem Arla Foods og Tholstrup Cheese Holding (august)**

Styrelsen behandlede ikke aftalen, da den var opsagt til udløb 31. september 2003, og da Arla havde givet afkald på Tholstrups købsforpligtelse.

**Aftale mellem BRFKredit A/S og Basisbank A/S om henvisning på privatkundeområdet (august)**

Fik et § 9-tilsagn. Styrelsen lagde vægt på, at aftalen ikke begrænsede parternes muligheder for at samarbejde med andre.

**Aftale mellem (før) Kløver Mælk nu Arla Foods og Dansk Supermarked (august)**

Da aftalen er ophørt og erstattet af en ny, behandlede styrelsen ikke den gamle aftale.

**Aftale vedr. afregning, validering og provisionsdeling i forbindelse med udlandsforretninger (august)**

Fik en § 9-erklæring, efter at parterne havde givet tilsagn om at ændre bestemmelser om validering og om gebyrstørrelse.

**Aktionæroverenskomst om SONOFON (august)**

Overenskomsten indeholdt nogle konkurrenceklausuler, som var accessoriske. Da aftalen i øvrigt ikke indeholdt bestemmelser omfattet af § 6, fik parterne en § 9-erklæring.

**Aftalekompleks vedrørende Danaske i/s (august)**

Fik § 9-erklæring. En klausul om, at Aalborg Portland fik en fortrinsstilling ved mangel på flyveaske, udløb ved udgangen af 2001. Styrelsen gik derfor ikke videre i sagen.

**Koncession for Renholdningsselskabet af 1898 (august)**

Styrelsen meddelte Københavns og Frederiksberg Kommuner, at overvejelserne om en henvendelse til de to kommuner ville afvente udfaldet af en verserende retssag.

**AP Pensions samarbejde med Foreningen af Samarbejdende Sparekasser (august)**

Fik en § 9-erklæring. Styrelsen lagde vægt på, at der var tale om en aftale om frivillig placering af forsikringsprodukter i AP Pension.

**Danish Domestic Rules – Eurocard/ MasterCard (august)**

EU-Kommissionen havde Europay International's regler for betalingskort til behandling. Da dette kunne få virkning for de anmeldte lokale regler, ville styrelsen afvente Kommissionens afgørelse.

**Danish Domestic Rules – Visa (august)**

EU-Kommissionen havde Europay International's regler for betalingskort til behandling. Det kunne få virkning for de anmeldte lokale regler, hvorfor styrelsen ville afvente Kommissionens afgørelse.

**Dansk Pool for Miljøansvarsforsikring ophørt og erstattet af Dansk Reassurancepool for Miljøforsikring (august)**

Forsikring og Pension trak derfor anmeldelsen tilbage, hvorefter styrelsen betragtede sagen for afsluttet.

**Danske Træindustriens vejledende prislister på savet nåletræ og savet bøgetræ (august)**

Påbud om at foreningen skulle ophøre med at udsende prislisterne. De havde en sådan indvirkning på prisdannelsen, at der var tale om en konkurrencebegrænsning.

**Det nordiske girobank-samarbejde (Nordpay) (august)**

Aftalen – som blev ophævet – handlede om samarbejde over grænserne mellem de fire nordiske postbanker om traditionelle bankprodukter.

**DLG's aftale med B- og D-medlemmer (august)**

Fik en § 9-erklæring, efter at aftalens opsigelsesvarsler blev forkortet.

**Eurocard/MasterCard-licensaftale (august)**

Licensaftalen er en del af Europay International's regler for betalingskort. Da EU-Kommissionen havde disse regler til behandling, ville styrelsen afvente Kommissionens beslutning i sagen.

**Faxe Kalks leveringsaftale med Det Danske Stålvalseværk vedrørende brændt kalk (august)**

Omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler. Leveringsaftalen løber i mindre end 5 år, og købsforpligtelsen var mindre end 80 pct. af Stålvalseværkets behov.

**Faxe Kalks leveringsaftale med Energi E 2 vedrørende kalkfiller (august)**

Fik pålæg om at ophæve bestemmelsen om uopsigelighed indtil kalenderåret 2003.

**Faxe Kalks leveringsaftaler med Elsam vedrørende brændt kalk (august)**

Aftalens købspligt med en varighed på mere end 5 år var i strid med § 6, og der var ikke grundlag for at give fritagelse.

**FDV's aftaler med NCB (august)**

Fik en § 9-erklæring, da aftalerne ikke begrænsede Foreningen af Danske Videogramdistributører-medlemmernes konkurrencemuligheder, og da kontrolbestemmelserne ikke gik længere end nødvendigt.

**Foreningen Bankernes EDB Central (august)**

Foreningen havde til formål at foretage edb for sine 30 medlemmer. Var omfattet af gruppefritagelse for kategorier af specialiseringsaftaler og gruppefritagelse for kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler.

**Danmarks Rederiforenings og Rederiforeningen for mindre Skibes vedtægtsbestemmelser (august)**

Fik en § 9-erklæring, da vedtægtsbestemmelserne ikke påvirkede konkurrencen mærkbart.

**I/S Danske Filmproducenter (august)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**IFPI's musikvideoaftale med NCB (august)**

Fik en § 9-erklæring, da aftalerne ikke begrænsede IFPI-medlemmernes konkurrencemuligheder, og da kontrolbestemmelserne ikke gik længere end nødvendigt.

**Dat-Schaubs vedtægter (august)**

Fik en § 9-erklæring, da vedtægterne ikke havde mærkbar virkning for konkurrencen på markedet.

**Samarbejdsaftale om aktiviteter i Danmark i relation til MasterCard (august)**

Fik § 9-erklæring. Aftalen begrænsede ikke kortudsteders muligheder for at tilbyde ekstra ydelser knyttet til kortet og havde ikke bestemmelser om priser mv.

**Regler for brug af Eurochequekort (august)**

Fik § 9-erklæring. Brugen af Eurocheque i Danmark udfases, og de resterende bestemmelser indebar ikke nogen begrænsninger i konkurrencen.

**Tilslutningsaftale for SET for udstedere af MasterCard (august)**

Fik § 9-erklæring. Ingen af kravene i aftalen indebar nogen begrænsning i konkurrencen.

**Generelle vilkår for datacentralers brug af PBS' systemer (august)**

Fik § 9-erklæring. Reglerne sikrede den nødvendige kommunikation med datacentralerne under hensyn til PBS' og Nationalbankens krav til sikkerhed. Reglerne havde hverken til formål eller til følge at begrænse konkurrencen.

**Klage over Dansk Tandlægeforenings obligatoriske gruppeerhvervsudgytighedsforsikring (august)**

Meddelte klager, at aftalen ikke havde en sådan virkning på markedet, at konkurrencen blev begrænset mærkbart.

**Klage over Jyllands Tennis Unions aftale med LS Sport (august)**

Afviste klagen, bl.a. fordi kontrakten var udbudt på åbne og ikke-diskriminerende vilkår, og da sponsoraftalerne løbende udbydes.

**Konkurrencebegrænsende aftale i advokatbranchen undtaget fra forbudet som følge af bagatelreglerne (august)**

Styrelsen vurderede, at der ikke eksisterede „lignende aftaler“ i et sådant omfang, at lovens § 7, stk. 3, kunne anvendes.

**Konkurrenceklausuler i Danske Trælast A/S' overdragelsesaftaler (august)**

Kun én konkurrenceklausul tilbage. Den var accessorisk til virksomhedsoverdragelsen og derfor ikke omfattet af § 6.

**Landsdækkende kundeservice (august)**

Lokale pengeinstitutter fik påbud om at ophæve dels en bestemmelse om et fælles interbankgebyr på 50 kr., dels en aftale om at kunne kræve kontant betaling i forbindelse med visse transaktioner.

**Interessentskabet Dansk Vejrenovering I/S (august)**

Styrelsen behandlede ikke aftalerne, da interessentskabet var ophævet.

**Ophørt samarbejde mellem Topdanmark, BG Bank og BG Pension (august)**

Styrelsen anså hermed sagen, en aftale om salg af pensioner, afsluttet.

**Aftale om filetafskær (august)**

Aftalens bestemmelser om priser og prisregulering skulle ophæves, da bestemmelserne sigtede på at begrænse priskonkurrencen.

**Regelsæt for hitlister (august)**

Fik en § 9-erklæring, da formålet med hitlistens priskriterier ikke var at holde et vist prisniveau på nyudgivelser.

**Samarbejde mellem BG Bank og RealMæglerne ophørt (august)**

Styrelsen anså hermed sagen – samarbejde om formidling af pantebreve og indbyrdes kundeforhold – for afsluttet.

**Samarbejdsaftale mellem FDB og Scandic Hotels A/S (august)**

Aftalen omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler mv., da leverandørens hhv. køberens markedsandel ikke oversteg 30 pct.

**Samarbejdsaftale om Millionærkontoordningen (august)**

Skulle ophæve bestemmelse om, at nye deltagere i ordningen skal betale en andel af de historiske udgifter til markedsføring.



**Samordnet praksis om priser på juletræer og klippegrønt ophørt (august)**

Skov- og Naturstyrelsen havde anmeldt samordnet praksis i relation til Dansk Juletræsdyrkerforenings udsendelse af prislister. Med ophævelsen af disse prislister (se april), var samtidig Skov- og Naturstyrelsens samordning ophørt, hvorefter styrelsen ikke gik videre i sagen.

**Standardkøbekontrakt mellem Danske Finansieringsselskab og Danmarks Automobilforhandler Forening (august)**

Fik en § 9-erklæring, efter at parterne ændrede den konkurrencebegrænsende formulering: „Ved reparationer på objektet må der kun benyttes originale reservedele“.

**To aftaler mellem Kemira Danmark og DLG (august)**

Styrelsen behandlede ikke aftalerne, da de var opsagt til udløb af 2001.

**Vedtægter for Foreningen Bankdata (august)**

Foreningen – som udførte edb for sine 18 medlemmer – var omfattet af gruppefritagelse for kategorier af specialiseringsaftaler og gruppefritagelse for kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler.

**Vedtægterne i PBS Holding A/S (august)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Allianz' anmeldelse af Skafors vejledning 201 (september)**

Vejledende rabatsatser blev ophævet, hvorefter vejledningen var omfattet af gruppefritagelsen på forsikringsområdet. Selskabet meddelte efterfølgende, at det ikke anvendte vejledningen. Herefter stoppede styrelsen behandlingen af sagen.

**Mejeriforeningens vedtægter og Tilslutningserklæring til Markedsudvalget er omfattet af konkurrencelovens § 9 (september)**

Mejeriforeningens hjemmel til at organisere og regulere eksporten havde ikke i sig selv til formål eller følge at begrænse konkurrencen.

**PAR's vejledende honorarregler (september)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Samarbejdsaftale om Millionærkontoordningen (september)**

Styrelsen fandt, at Millionærkonto-Sekretariatet havde efterkommet styrelsens påbud, jf. omtale under august.

**Carlsbergs fadølsforhandler- og forhandleraftaler (oktober)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Aftale mellem DBU og TV2/DR om tv- og radiorettigheder til dansk landsholdsfodbold (oktober)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Aftale mellem BRFKredit a/s og Din Bank A/S (nu Skandiabanken) om henvisning på privatkundeområdet (oktober)**

Ikke omfattet af forbudet i § 6. Aftalen ikke eksklusiv, og derved var der ikke begrænsninger i de to virksomheders muligheder for at samarbejde.

**Aftale mellem DLG og ØA (oktober)**

DLG's købsforpligtelse og ØA's produktions-/leveringsforpligtelse afskar den indbyrdes konkurrence og havde til formål at opdele markedet. Aftalen skulle derfor ophæves.

**Aftaler mellem Gramex og en lang række organisationer (oktober)**

Fik en § 9-erklæring. Styrelsen foretog ikke en vurdering af Gramex kollektive forvaltning af rettighederne, idet denne er en direkte og nødvendig følge af ophavsretsloven.

**Aktionæroverenskomst og overdragelsesaftale vedr. Dansk Vilomix (oktober)**

Fik § 9-erklæring. Overenskomst og aftale vedrørte ikke forhold, der er omfattet af § 6.

**Almindelige betingelser for finansielle leasingaftaler (ABL) (oktober)**

Fik en § 9-erklæring, bl.a. fordi ABL 95 kun er vejledende.

**DLF AmbA's vedtægter (oktober)**

Fik en § 9-erklæring. Vedtægterne vedrørte ikke forhold, som var omfattet af § 6.

**NTR-mærkning af imprægneret træ (oktober)**

Fik § 9-erklæring. Styrelsen lagde bl.a. vægt på, at andre virksomheder ved mærkning af deres produkter kan referere til NTR's beskyttelsesklasser uden at krænke NTR's varemærkerettigheder .

**Foreningen Sparekassernes Datacenters tilslutningsaftale (oktober)**

Fik en § 8-fritagelse. Aftalen styrkede effektiviteten, idet den gav mulighed for at udnytte moderne edb-teknik i den landsomfattende elektroniske betalingsformidling.

**Opsigelsesvarsel i MATAS' vedtægter (oktober)**

Varslet blev fritaget, da styrelsen fandt, at opsigelsesvarslet „tolv måneder til udløbet af en måned“ ikke gik længere end nødvendigt.

**Home-kædens franchiseaftaler (oktober)**

Omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler mv. Med ophævelse af en bestemmelse om geografisk begrænsning, fandt styrelsen, at aftalerne var omfattet af gruppefritagelsen, idet home-kæden har en markedsandel på ca. 20 pct.

**I/S Danske Filmproducenter har efterkommet påbud (oktober)**

Ændrede standardvilkårene, således at der ved indgåelse af aftaler med TV-stationer om køb af spillefilm fastlægges et tilstrækkeligt stort antal pris-kategorier med små intervaller. Se under august.

**DBU's standardspillerkontrakt (oktober)**

Fik § 9-erklæring. Selv om spillerne efter standardkontrakterne kunne bindes i perioder af 5 år, lå de normale perioder i praksis en del under.

**Konkurrenceklausul i virksomhedsoverdragelsesaftale (oktober)**

Efter en konkret vurdering accepterede styrelsen en konkurrenceklausul på 5 år.

**Licensaftale mellem IBM og SDC (oktober)**

Efter ændring af nogle konkurrencebegrænsende bestemmelser fik aftalen en fritagelse efter § 8.

**Smøreksporudvalgets vedtægter (oktober)**

Efter ændringer i vedtægterne, hvorefter enhver eksportør af smør i Danmark har ret til at tilslutte sig udvalget, tog styrelsen vedtægterne til efterretning.

**Aftale mellem BRFKredit a/s og Firstviewbank.com om henvisning på privatkundeområdet (november)**

Fik en § 9-erklæring. Bl.a. fordi aftalen ikke var eksklusiv, og derfor ikke hindrede de to virksomheder i at samarbejde med andre.

**Aftale mellem Naturgas Midt-Nord I/S og Aalborg Kommune (november)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Aftale om levering af økologisk mælk (november)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Aftale om overdragelse af Falcks værdihåndteringsvirksomhed til****Dansikring (november)**

Fik en § 9-erklæring. Aftalen indeholdt en konkurrenceklausul om, at Falck i en periode på 5 år ikke måtte konkurrere med Dansikring. Klausulens virkning var dog ikke konkurrencebegrænsende, da der i 2000 var kommet en stærk konkurrent på markedet.

**Almindelige vilkår for Aftaler mellem biografer og filmudlejere (november)**  
Rådsafgørelse – se omtale.

**Brancheaftale mellem Danisco og Danske Sukkerroedyrkere (november)**  
Fik en § 9-erklæring. Brancheaftalen – som regulerer levering af roer – er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering og dermed undtaget fra konkurrencelovens forbudsbestemmelser.

**Dankalks leveringsaftaler med henholdsvis Elsam og Karlshamnverket om brændt kalk (november)**  
Omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler, da Dankalk havde en markedsandel på under 30 pct.

**Indkøbsforeningen Dendek A.m.b.A's vedtægter (november)**  
Fik en § 9-erklæring. Selskabet var ikke omfattet af gruppefritagelsen for horisontale aftaler om kædesamarbejde i detailhandelen, fordi selskabet foruden detailsalg er beskæftiget med engrossalg.

**Program til individuel beregning af værkstedstimepris i autoværksteder (november)**  
Ikke en konkurrencebegrænsning efter § 6, da der var tale om faktiske og historiske omkostninger og timepriser. Endvidere blev de indberettede oplysninger fastsat frit af den enkelte medlemsvirksomhed.

**Aftale om redningsforsikring i udlandet (december)**  
Fik en § 8-fritagelse. Aftalen begrænsede konkurrencen ved at uniformere deltagernes tilbud til forsikringstagerne. Imidlertid fremmede aftalen effektivitet i produktion og distribution af redningstjenester samt sikrede at også mindre selskaber kunne deltage.

**Aftale for fællesantenneområdet (december)**  
Ikke-indgreb, da aftalen ikke indeholdt konkurrencebegrænsninger omfattet af konkurrencelovens § 6.

**Autotaks kalkulationssystem (december)**  
Rådsafgørelse – se omtale.

**BYG Data A/S' Malerkalkulationsprogram (december)**  
Styrelsen havde undersøgt programmets indflydelse på tilbudsgivningen på malerarbejde. Styrelsen opfordrede BYG Data til at foretage en række ændringer af kalkulationsprogrammet.

**FAI euro LAK kalkulationssystem (december)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Håndhævelse af bindende priser (december)**

Styrelsen indskærpede over for en leverandør af skibselektronik, at det var i strid med § 6, at firmaet havde forsøgt at påvirke prisfastsættelsen i efterfølgende omsætningsled. Leverandøren forsøgte at få en forhandler til at stoppe salget af leverandørens varer til „dumpingpriser“.

**Konkurrenceklausul på bådmarkedet (december)**

Ikke indgreb. Svitzer overtog to bugserbåde med kundekreds fra Stevns Charter & Towage. Ingen mærkbar påvirkning af markedet, bl.a. på grund af Stevns Charter & Towage's lave markedsandel.

**Kongskilde Industries A/S og Cormall Agro Holding A/S (december)**

En overdragelsesaftale havde en konkurrenceklausul på 10 år, men fik en § 9-erklæring. Der var ikke mærkbare virkninger for konkurrencen.

**Vurdering af fremgangsmåden ved tilbudsgivning på malerentreprise (december)**

Byggedirektoratet bad om en vurdering af en konkret tilbudsgivning. Styrelsen vurderede, at selv om de 7 tilbud have visse fællestræk, kunne det ikke fastslås, at der var sket en ulovlig priskoordinering.

## § 11:

**Eldorado A/S' leveringsnægtelse til internetdyrehandel (januar)**

Eldorado oplyste, at man ikke stillede krav til sortiment og forretning, og at man ville genoptage forhandlinger med klager, hvorefter styrelsen ikke gik videre.

**Klage over Danisco's betingelser for returemballage (april)**

Klagen afvist, da klager havde mulighed for at stå uden for retursystemet.

**Dansk Kørelærer-Union og Dansk Trafikskole Materiel A/S' nægtelse af at optage annoncer i „Kørelæreren“ (april)**

Styrelsen afviste klagen. Nægtelse af at optage annoncer for konkurrerende produkter er kun i særlige tilfælde misbrug af dominerende stilling.

**Klage over Arla's pris på fløde (april)**

Klagen afvist, da prisstigningerne ikke oversteg, hvad markedsforholdene tilsagde.

**Klage over De Danske Skytteforeningers salg af våbenskabe og unfair konkurrenceforhold (april)**

Klagen afvist, da De Danske Skytteforeninger ikke har en dominerende stilling på det danske marked for salg af våben, ammunition mv.

**Mostrups annoncepriser (april)**

Klagen afvist, da Mostrup ikke har en dominerende stilling på markedet for lokale telefonbøger.

**Klage over nægtelse af at optage annoncer i Arte-katalog (maj)**

Klagen afvist, da annoncering i Arte-kataloget kun er en lille del af det samlede marked for annoncering af kulturelle begivenheder. Arte har derfor ikke en dominerende stilling på dette marked.

**Arla Food's betingelser for splitleverancer (august)**

Efter en klage til Konkurrencestyrelsen ændrede Arla betingelserne, så de tilgodeser både de andelshavere, der leverer splitleverancer, og Arla.

**Brødrene Dahl A/S' samhandelsaftaler (august)**

Fik en § 9-erklæring, efter at selskabet fjernede alle loyalitetsskabende rabat- og bonusbestemmelser i samhandelsaftalerne.

**Dansk Ornitologisk Forenings nægtelse af at optage annoncer for en konkurrent (august)**

Styrelsen afviste klagen. Nægtelse af at optage annoncer for konkurrerende produkter udgør kun i særlige tilfælde misbrug af dominerende stilling.

**Klage over leveringsvilkår for økologisk mælk (august)**

Arla ændrede afhentningsbestemmelser, så der ikke længere var krav om mindsteafhentning. Styrelsen anså herefter sagen for afsluttet.

**Klage over købsbetingelser for Karnov's Lovsamling og Ugeskrift for Retsvæsen (oktober)**

Klagen afvist, da styrelsen anså sagen for at være af begrænset betydning for konkurrencen.

**Daka's afhentningsgebyrer (oktober)**

Fik en § 9-erklæring, da ensartede gebyrer til andelshaverne afhængig af dyreart ikke er misbrug af dominerende stilling.

**Opel Danmarks rabatsystem (november)**

Rådafgørelse – se omtale.

**VW-Audi Forhandlerforening og Skandinavisk Motor Co. A/S (november)**  
Rådafgørelse – se omtale.

**Rukos markedsadfærd (december)**  
Rådafgørelse – se omtale.

**Udsendelse af spørgeskema til leverandører (december)**  
Sagen henlagt, da spørgeskemaerne ikke var et forsøg eller opfordring til at omgå konkurrencereglerne.

Afgørelser der både vedrører konkurrencebegrænsende aftaler (§ 6-10) og misbrug af dominerende stilling (§ 11)

**Aftale om fælles indkøb af veterinære produkter (januar)**  
Ikke-indgreb, da aftalen ikke havde bestemmelser om købsforpligtelser for parterne, og der var desuden ikke dominans.

**Klage over Nordisk Film Video A/S' rabatvilkår (april)**  
Klagen afvist, da der ikke var dominans, og rabatvilkårene ikke var i strid med § 6.

**Aftale om eksport af ost til Japan (august)**  
Fik en § 9-erklæring, da ordningen omfatter under 3 pct. af den danske osteproduktion og er åben for alle interesserede.

**Leveringsnægtelse af gaveartikler/brugskunst fra Rosendahl A/S (september)**  
Forhandlerantagelsesbetingelserne var omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler. Betingelserne var ikke i strid med § 11, da Rosendahl's markedsandel var under 5 pct.

**Prisdannelse i den private rengøringsbranche (oktober)**  
Klagen afvises, da der ikke forelå en aftale eller samordnet praksis om pristigninger. Da selskabernes markedsandele samtidigt lå under 10 pct. på markedet for rengøring, fandt § 11 ikke anvendelse.

**Klage over Pradan Auto Import A/S (november)**  
Sagen afvist, da distributionssystemet var omfattet af gruppefritagelsen for motorkøretøjer, og da praktiseringen af systemet ikke var misbrug af dominerende stilling.

**Almindelige vilkår for aftaler mellem biografer og filmudlejere (november)**  
Rådafgørelse – se omtale.

## § 11a:

**Klage over konkurrenceforvridende støtte til Skolen for Luftfartsuddannelser (august)**

Klagen afvist, da støtten fra Undervisningsministeriet og Arbejdsministeriet havde hjemmel i offentlig regulering.

**Klage over statsstøtte til Encyclopædien (oktober)**

Sagen lukkes, da Gyldendal besluttede alligevel ikke at udgive Encyclopædien på internettet.

**Anmeldelse af offentlig støtte – Herning Kommune (november)**

Rådsafgørelse – se omtale.

## § 12:

**Axcel-gruppens erhvervelse af aktiemajoriteten i Royal Scandinavia A/S (januar)**

Fusionen var ikke omfattet af fusionskontrolreglerne, da parternes omsætning i Danmark ikke oversteg 3,8 mia. kr.

**Carlsbergs oprettelse af joint venture i samarbejde med Chang Beverages (januar)**

Chang Beverage Company konkurrerer ikke på det danske marked. Samarbejdet har derfor ingen virkning på konkurrencen i Danmark.

**Orkla's overtagelse af Det Berlingske Officin A/S (januar)**

Fusionen godkendt, da Orkla og Det Berlingske Officin ikke var aktive på samme marked.

**DONG Naturgas' overtagelse af Naturgas Sjælland og henvendelse til miljø- og energiministeren (februar)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Danske Invest Administration A/S og BG Invest Management A/S (februar)**

Fusionen var ikke omfattet af fusionskontrolreglerne, da parternes omsætning i Danmark ikke oversteg 3,8 mia. kr.

**Netto A/S' overtagelse af SUMA Dagligvarer A/S (marts)**

Godkendt, da overtagelsen ikke ændrede afgørende på de nuværende konkurrenceforhold på dagligvaremarkedet, og da der er såvel aktuel som potentiel konkurrence på det danske dagligvaremarked.



**Fusion af HMT Entreprenør A/S (april)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Alm. Brand af 1792 G/S' køb af Provinzial Skandinavien Holding A/S (maj)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Carlsbergs overtagelse af Coca-Cola Tapperierne (maj)**

Fusionen blev godkendt, da fusionen ikke skabte eller styrkede en dominerende stilling.

**Danica's køb af BG Pension (maj)**

Fusionen blev godkendt, da den ikke ændrede væsentligt ved Danicas markedsposition.

**Fusion mellem DLG a.m.b.a., Skærbæk Grovvarforening a.m.b.a. og Sundeved Andels Foderstofforretning a.m.b.a. (juni)**

Fusionen blev godkendt, da den kun ændrede markedsandelene på de relevante markeder marginalt.

**Fusion mellem Metropol Online A/S og Jyllands-Posten A/S (juli)**

Godkendt, da der er flere internetjobudbydere af samme størrelse, og da fusionen ikke skabte eller styrkede en dominerende stilling.

**DR og TV2's overtagelse af sendemaster mv. fra TDC (juli)**

Godkendt, da den ikke skabte eller styrkede en dominerende stilling.

**Fusion mellem Dagrofa A/S og KC Storkøb, Korup A/S (august)**

Fusionen blev godkendt, da den ikke havde mærkbar betydning for konkurrenceforholdene.

**Fusion mellem Bure Equity AB og Carl Bro A/S (november)**

Fusionen blev godkendt, da de deltagende virksomheder på de relevante markeder havde markedsandele på mindre end 10 pct. Fusionen ville derfor ikke skabe eller styrke en dominerende stilling.

**Øvrige afgørelser:****Klage over gebyr for indbetaling på girokort (januar)**

Klagen afvist, da der findes en række andre betalingsformer, som klager i stedet kunne benytte.

**DLG og BAF's aftale om køb af grovvarer (april)**

Sagen henlagt, da aftalen blev opsagt pr. 30. september 2001.

**Klage over BRFkredits bidragssatser (april)**

Klagen afvist, da bidragsfastsættelsen ikke er en del af nogen aftale mellem konkurrenter, og da selskabet ikke er dominerende.

**Kollektiv pensionsordning (april)**

Klagen afvist. Sagen vedrørte løn- og arbejdsforhold og var derfor undtaget fra konkurrenceloven.

**Manglende efterkommelse af påbud om ophævelse af bestemmelse i aftale mellem amterne og Falck's Redningskorps (april)**

Styrelsen indskærpede påbudet og gjorde opmærksom på, at manglende efterkommelse kunne straffes med bøde.

**Opsplitning af obligationer i ørestørrelser (april)**

Klagen afvist, da ændringen var af teknisk karakter, og da den ikke medførte en mærkbar konkurrencebegrænsning.

**AC's vejledende takster for foredrag og forelæsninger (maj)**

Sagen vedrørte løn- og arbejdsforhold og var derfor undtaget fra konkurrenceloven.

**Annoncesalgsaftaler skal ikke anmeldes (maj)**

Aftalerne var ikke omfattet af konkurrencelovens § 6.

**Henstilling vedrørende amternes godkendelse af kvalificerede tolke/tolkebureauer (maj)**

Styrelsen henstillede til amterne, at listen over kvalificerede tolke blev udarbejdet efter objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

**Øresundscement I/S (maj)**

Sagen henlagt, da selskabet var opløst.

**Klage over cafeteria på Haderslev Kaserne (august)**

Styrelsen meddelte klager, at styrelsen ikke ville gå videre med klagen, da reglerne for cafeteriaets drift var blevet præciseret.

**TDC's maksimalpriser (august)**

Rådsafgørelse – se omtale.

**Danske Banks samarbejdsaftale med home (september)**

Styrelsen gik ikke videre med behandlingen af sagen, da det var en koncernintern aftale.

**Klager over bindende mindstepriser i taxabranchen (september)**

Styrelsen afviste klagerne, da der ikke i vedtægterne for nogen af de indklagede bestillingskontorer var nogen udtrykkelige bestemmelser, der forpligtede de tilsluttede vognmænd til at følge bestemte takster.

**Klage over konkurrenceforbud og bindende mindstepriser i taxabranchen (november)**

Sagen afvist, da den enkelte vognmand frit kan bestemme sin takst, så længe den ikke overstiger maksimaltaksten.

## 10.10 UDGIVELSER I 2001 FRA KONKURRENCE- STYRELSEN OM KONKURRENCEFØRHOLD

---

- ▲ Vejledning om fastsættelse af individuelle effektivitetskrav for elnet- og transmissionsvirksomheder.
- ▲ Vejledning til virksomheder i byggematerialebranchen.
- ▲ Betalingsmiddeloven: Konkurrenceforholdene på betalingskortmarkedet 2001.
- ▲ Priser og avancer i grænsehandelen med øl og sodavand.
- ▲ Aftaler og priser på autoområdet.
- ▲ Carlsbergs overtagelse af Coca-Cola Tapperierne.
- ▲ Konkurrenceredegørelse 2001.
- ▲ Opfyldelsen af Arla Food's tilsagn.
- ▲ DONG Naturgas' overtagelse af Naturgas Sjælland.
- ▲ Konkurrencenyt – 10 numre.





# EU-konkurrencereglerne i 2001

## 11.1 INDLEDNING

Kommissionen har i 2001 videreført sin aktive politik på konkurrenceområdet. Der slås hårdt ned på internationale karteller og misbrug af dominerende stilling med store bøder. I 2001 var der usædvanligt mange store sager, med sagen mod SAS og Maersk Air som en af de mest omtalte.

I mange af de store kartelsager er der blevet givet rabat til de virksomheder, som har samarbejdet med Kommissionen. Det gælder fx også SAS og Maersk Air. I øvrigt har Kommissionen offentliggjort et udkast til en ny meddelelse om bødefritagelse og bødenedsættelse.<sup>1</sup>

På fusionsområdet har Kommissionen bl.a. forbudt fem planlagte fusioner. I 2001 nedsatte Kommissionen desuden en arbejdsgruppe, som skulle forberede en grøn bog om revision af fusionskontrollforordningen fra 1989.<sup>2</sup>

Sidst, men ikke mindst, drøfter EU-landene fortsat en fornyelse af EU-procedurerne for konkurrencesager, den såkaldte forordning 17 fra 1962. Det er målet, at forhandlingerne herom kan afsluttes under Danmarks formandskab.

### Boks 11.1: Hvor finder man oplysningerne?

Kommissionens beslutninger i konkurrencesager offentliggøres dels i EF-Tidende dels på Kommissionens hjemmeside:

<http://europa.eu.int/comm/competition>.

På hjemmesiden offentliggøres også „Competition Policy Newsletter“. Her bringes taler, artikler m.v. om Kommissionens konkurrence- og statsstøttepolitik.

<sup>1</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1011 af 18. juli 2001.

<sup>2</sup> Grøn bogen blev offentliggjort på Kommissionens hjemmeside den 11. december 2001.

## 11.2 KONKURRENCESAGER

---

EU-konkurrencereglerne findes i Amsterdam-Traktatens artikel 81 om forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler m.v. (tidligere artikel 85) og artikel 82 om forbud mod misbrug af dominerende stilling (tidligere artikel 86). Den tidligere bestemmelse om offentlige virksomheder findes i artikel 86.

I 2001 traf Kommissionen to beslutninger om forbud uden bøder, 16 beslutninger om forbud med bøder samt otte beslutninger om negativattest og fritagelse, jf. tabel 11.1. I afsnit 11.3, 11.4 og 11.5 er beslutningerne kort beskrevet efter type (forbud, bøder og negativattest/fritagelse). Endelig er der under afsnit 11.6 omtalt andre vigtige sager, som Kommissionen har behandlet.

Tabel 11.1: EU-beslutninger om konkurrenceforhold

Virksomheder/sagsnavn	Beslutning
„Green Dot“/DSD	Forbud efter artikel 81, stk. 1
Glaxo Wellcome	Forbud efter artikel 81, stk. 1
Grafitelektroder	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 218,8 mio. €
SAS/Maersk Air	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 52,5 mio. €
Natriumglukonat	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 57,53 mio. €
Vitaminer	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 855,23 mio. €
Zinkfosfat	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 11,95 mio. €
Tyske banker	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 100,8 mio. €
Bryggerier i Luxembourg	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 0,448 mio. €
Bryggerier i Belgien	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 91,655 mio. €
Citronsyre	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 135,22 mio. €
Selvkopierende papir	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 317,69 mio. €
Volkswagen	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 30,96 mio. €
DaimlerChrysler	Forbud efter artikel 81, stk. 1 + bøde: 72 mio. €
Michelin	Forbud efter artikel 82 + bøde: 19,76 mio. €
Deutsche Post 1	Forbud efter artikel 82 + bøde: 24 mio. €
Deutsche Post 2	Forbud efter artikel 82 + bøde: 0,1 mio. €
De Post – La Poste	Forbud efter artikel 82 + bøde: 2,5 mio. €
UEFA	Negativattest
Yves Saint Laurent	Fritagelse efter artikel 81, stk. 3
P & O Stena Line	Fritagelse efter artikel 81, stk. 3
bmi british midland, Lufthansa og SAS	Fritagelse efter artikel 81, stk. 3
GTO + Identrus	Fritagelse efter artikel 81, stk. 3
Eco-Emballage	Fritagelse efter artikel 81, stk. 3
DSD	Negativattest
Visa	Negativattest

### 11.3 BESLUTNINGER OM FORBUD UDEN BØDER

Når Kommissionen konstaterer, at der foreligger en overtrædelse af forbudet i artikel 81, stk. 1, eller artikel 82, kan den enten træffe en beslutning, hvor overtrædelsen alene bliver konstateret eller vælge at give en bøde. I det følgende er omtalt de sager, hvor Kommissionen har truffet beslutning om forbud. Bødesagerne er omtalt under afsnit 11.4.



## „Green Dot“/DSD

Kommissionen fastslog,<sup>3</sup> at Duales System Deutschland AG (DSD) havde misbragt sin dominerende stilling på markedet for indsamling og genanvendelse af papiremballage i Tyskland. DSD er indehaver af varemærket „The Green Dot“. Beslutningen drejede sig alene om en bestemmelse om brugen af varemærket, som efter Kommissionens opfattelse indebar, at DSD's betalings-system var ufordelagtigt for kunderne og hindrede konkurrenterne i at få adgang til markedet.

Misbruget gik ifølge Kommissionen ud på, at DSD opkrævede fuld afgift for brugen af Green Dot-mærket i tilfælde, hvor DSD ikke selv havde leveret nogen ydelse, fordi indsamling og genanvendelse var blevet foretaget af konkurrenter til DSD. Kommissionens underliggende princip er således „no service, no fee“.

Som det fremgår nedenfor under afsnit 11.5, har Kommissionen efterfølgende givet en negativattest til en række andre DSD-aftaler.

## Glaxo Wellcome

Kommissionen har forbudt det dobbeltprissystem, som Glaxo Wellcome havde indført for alle sine farmaceutiske produkter i Spanien. Dobbeltprissystemet gik ud på, at Glaxo krævede af sine grossister i Spanien, at de betalte en højere pris for de produkter, som de eksporterede til andre medlemsstater, end for de produkter, som skulle sælges på det spanske hjemmemarked. Systemet havde til formål at begrænse parallelhandelen inden for EU og er derfor i strid med forbudet i artikel 81, stk. 1. Kommissionen mente ikke, at dobbeltprissystemet kunne begrundes ud fra et økonomisk synspunkt. Glaxo blev derfor pålagt at bringe systemet til ophør.<sup>4</sup>

## 11.4 BESLUTNINGER OM FORBUD MED BØDER

I 2001 har Kommissionen pålagt bøder i mange kartelsager og til enkeltvirksomheder. Der er vedtaget 10 beslutninger mod karteller. I alt 56 virksomheder er blevet pålagt bøder i 2001 (heraf 3 to gange) til et samlet beløb af 1836 mio. €. Vitaminsagen topper med i alt 855,23 mio. €. I tabel 11.2 er vist de største bøder i kartelsager gennem årene. Desuden har Kommissionen pålagt bøder for andre alvorlige overtrædelser af artikel 81, stk. 1, samt for misbrug af dominerende stilling i strid med artikel 82.

<sup>3</sup> Kbesl af 20. april 2001, IP/01/584, EFT 2001 L 166/1-14.

<sup>4</sup> Kbesl af 8. maj 2001, EU-Bull. 5-2001, EFT 2001 L 302/1-43.

Tabel 11.2: Top-10-bøder i kartelsager

År	Sagsnavn	Samlet bøde/€
2001	Vitaminer	855,230 mio.
2001	Selvkopierende papir	317,690 mio.
1998	TACA	272,940 mio.
2001	Grafitelektroder	218,800 mio.
2001	Citronsyre	135,220 mio.
1994	Karton	119,380 mio.
2000	Aminosyrer	109,990 mio.
1994	Cement	109,335 mio.
2001	Tyske banker	108,000 mio.
1999	Sømløse rør	99,000 mio.

## Grafitelektroder

Otte producenter af grafitelektroder fik bøder på i alt 218,8 mio. € for at have deltaget i et ulovligt pris- og markedsdelingskartel.<sup>5</sup> Grafitelektroder bruges inden for stålindustrien.

Der var tale om et globalt kartel, som havde eksisteret mellem 1992 og 1998. Producenterne havde deltaget i en række „Top guy“ møder i Schweiz, hvor de havde aftalt ensartede prisforhøjelser m.v. I perioden, hvor kartellet fandt sted, steg priserne på grafitelektroder med 50 pct. Parterne var klar over, at de overtrådte konkurrencereglerne. Kommissionen betegnede producenternes adfærd som et hard core kartel. Alligevel var der flere af producenterne, som fik bødenedsættelse på grund af deres samarbejde med Kommissionen. Fx fik Showa Denko (Japan) en bødenedsættelse på 70 pct., mens UCAR International (USA) fik en bødenedsættelse på 40 pct.

UCAR og SGL Carbon (USA) havde i øvrigt betalt bøder på henholdsvis 110.000 mio. \$ og 135.000 mio. \$ for en tilsvarende overtrædelse af den amerikanske konkurrencelovgivning. Desuden var to tidligere direktører i UCAR blevet idømt fængselsstraffe.

## SAS/Maersk Air

De to skandinaviske luftfartsselskaber SAS og Maersk Air blev pålagt bøder på henholdsvis 39,375 mio. € og 13,125 mio. € for at have indgået en hemmelig aftale om markedsdeling.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Kbesl af 18. juli 2001, IP/01/1010.

<sup>6</sup> Kbesl af 18. juli 2001, IP/01/1009.

Aftalen blev opdaget af Kommissionen ved uanmeldte kontrolundersøgelser hos de to virksomheder. Kommissionen havde modtaget en klage fra det danske flyselskab Sun-Air. Desuden havde SAS og Maersk Air anmeldt en samarbejdsaftale om codesharing, interlining og EuroBonus til Kommissionen. Kommissionen kunne imidlertid konstatere, at parterne havde indgået følgende hemmelige aftaler, som var langt mere omfattende end den anmeldte samarbejdsaftale.

- ▲ En generel markedsdelingsaftale, som gik ud på, at SAS ikke måtte flyve på Maersk Air's ruter fra Billund, og at Maersk Air ikke uden SAS' godkendelse måtte starte nye internationale ruter fra København. Desuden aftalte parterne at respektere opdelingen af indenrigsnettet.
- ▲ Foruden det generelle konkurrenceforbud havde SAS og Maersk Air også aftalt,
  - ▲ at Maersk Air skulle ophøre med at konkurrere med SAS på ruten København-Stockholm med over 1 mio. passagerer om året
  - ▲ Til gengæld skulle SAS som kompensation for Maersk Air's tilbagetrækning fra ruten København – Stockholm ophøre med at flyve mellem København og Venedig og overlade denne rute til Maersk Air
  - ▲ Endelig skulle SAS ophøre med at beflyve ruten Billund – Frankfurt, hvorefter Maersk Air ville være det eneste selskab på ruten.

Kommissionen fandt, at den hemmelige aftale mellem SAS og Maersk Air var en meget alvorlig overtrædelse af EU-konkurrencereglerne på grund af dens karakter, størrelsen af det relevante geografiske marked og den faktiske indvirkning på markedet.

Hertil kom, at de to selskaber var fuldt ud klar over, at aftalen var ulovlig, og at de havde forsøgt at skjule den.

Ved fastsættelsen af bøderne tog Kommissionen højde for forskellen i størrelse mellem de to flyselskaber, ligesom den tog hensyn til, at parterne havde samarbejdet med Kommissionen efter kontrolundersøgelserne.

SAS har indbragt beslutningen for Retten i Første Instans.

## Natriumglukonat

Kommissionen har pålagt bøder på i alt 57,53 mio. € til deltagerne i et natriumglukonatkartel. Natriumglukonat er et kemisk produkt, som især bruges til at rengøre metal og glas.

I kartellet deltog det amerikanske selskab Archer Daniels Midland, de hollandske selskaber Akzo Nobel og Avebe, det japanske selskab Fujisawa Pharmaceutical, det schweiziske selskab Jungbunzlauer og det franske selskab Roquette. De havde alle deltaget i et samarbejde i perioden 1987-1995. Samarbejdet gik ud på, at de jævnlige havde holdt møder, hvor de aftalte individuelle salgsmængder, fastsatte minimumspriser og delte kunder mellem sig.

Flere af de deltagende selskaber fik en væsentlig bødenedsættelse, fordi de havde samarbejdet med Kommissionen. Det schweiziske selskab Jungbunzlauer fik den største bøde på 20,4 mio. €.<sup>7</sup>

## Vitaminsagen

Vitaminsagen<sup>8</sup> drejede sig om otte separate hemmelige markedsdelings- og prisfastsættelseskarteller med forskelligt deltagerantal og varighed. De var dog alle i kraft i perioden mellem september 1989 og februar 1999.

De otte deltagere fik tilsammen en bøde på 855,22 mio. €. Den største bøde på 462 mio. € fik Hoffman-La Roche, som var hovedvirksomheden bag kartellet, som havde til formål at udelukke konkurrencen på markedet for en række vitaminer m.v.<sup>9</sup> En anden vigtig deltager i kartellet var verdens næststørste vitaminproducent BASF, som fik den næststørste bøde på 296,16 mio. €, jf. i øvrigt tabel 11.3. Fra beløbene er fratrukket de bødenedsættelser på 50 pct., som begge selskaber fik på grund af samarbejdet med Kommissionen.

For første gang gav Kommissionen bødefritagelse til en virksomhed, nemlig til Avantis, for at have fremlagt afgørende bevismateriale om kartellerne for vitamin A og E.<sup>10</sup>

7 Kbesl af 2. oktober 2001, IP/01/1355.

8 Kbesl af 21. november 2001, IP/01/1625.

9 Det drejede sig om syntetiske stoffer i bulk inden for følgende grupper af vitaminer og beslægtede produkter: A-, E-, B1-, B2-, B6-, C-, D3-, Biotin-(H)vitaminer samt folinsyre, betakaroten og karotinoider.

10 Derimod fik Aventis en bøde for sin passive deltagelse i overtrædelsen vedrørende vitamin D3.

Tabel 11.3: Bøderne i vitaminkartellet

Virksomhed	Bøde/€
Hoffmann-La Roche AG	462,00 mio.
BASF AG	296,16 mio.
Aventis SA	5,04 mio.
Solvay Pharmaceuticals BV	9,10 mio.
Merck KgaA	9,24 mio.
Daiichi Co. Ltd. Japan	23,40 mio.
Eisai Co. Ltd. Japan	13,23 mio.
Takeda Ltd. Japan	37,05 mio.

## Zinkfosfat

Seks virksomheder fik bøder på i alt 11,95 mio. € for at have deltaget i et pris- og markedsdelingskartel inden for zinkfosfat.<sup>11</sup> De seks virksomheder var alle små og mellemstore virksomheder.

Zinkfosfat er et korrosionshindrende mineralpigment, som anvendes ved fremstilling af industrimaling.

Ved kontrolundersøgelser<sup>12</sup> indsamlede Kommissionen beviser for, at der havde været afholdt regelmæssige kartelmøder i „Klubben“ fra marts 1994 til maj 1998. Der var tale om en meget alvorlig overtrædelse af EU-konkurrencereglerne. Flere af virksomhederne fik bødenedsættelse, fordi de samarbejdede med Kommissionen. Bl.a. fik Waardals Kjemiske Fabrikker A/S en reduktion på 50 pct.

## Tyske banker

Fem tyske banker er blevet pålagt en samlet bøde på 100,8 mio. € for at have indgået en aftale om gebyrer i forbindelse med veksling af eurozonevalutaer.<sup>13</sup>

Bankerne indgik i 1997 en hemmelig aftale om at opkræve ikke mindre end 3 pct. i gebyr for veksling af eurozonesedler for at kompensere for afskaffelsen af det såkaldte „spread“, dvs. forskellen mellem køber- og sælgerkurs. Gebyrerne blev pålagt kunderne i begyndelsen af 1999, hvor euroen blev lanceret. Formålet med den hemmelige aftale var at sikre bankerne nye indtægter svarende til omkring 90 pct. af deres hidtidige indtægter fra spreadet, når det blev afskaffet.

<sup>11</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1797.

<sup>12</sup> I Norge blev kontrolundersøgelsen hos Waardals foretaget af EFTA-tilsynsmyndigheden på Kommissionens vegne.

<sup>13</sup> Kbesl af 11. december 2001, IP/01/1796.

Der var tale om en meget alvorlig overtrædelse af EU-konkurrencereglerne, og Kommissionen havde oprindeligt indledt procedure mod banker i syv lande: Belgien, Portugal, Irland, Finland, Tyskland, Nederlandene og Østrig. Kommissionen opgav imidlertid procedurerne – med undtagelse af den tyske banksag – fordi bankerne i løbet af 2001 valgte at bryde med den hemmelige aftale ved enten at sænke eller afskaffe gebyrerne fra den 1. oktober 2001.

## Bryggerikarteller i Luxembourg og Belgien

Kommissionen har afsløret to bryggerikarteller i henholdsvis Luxembourg og Belgien.

I sagen vedrørende de luxembourgske bryggerier blev der pålagt bøder på i alt 448,000 € til tre bryggerier.<sup>14</sup> Et fjerde bryggeri opnåede amnesti, fordi dette bryggeri, Brasserie de Luxembourg Mousel-Diekirch SA, havde afsløret kartellet til Kommissionen.

De fire involverede bryggerier havde i 1985 indgået en skriftlig aftale om ikke at levere øl til horeca-kunder,<sup>15</sup> som havde indgået ølleverancekontrakter med andre bryggerier. Bryggerierne havde også aftalt, at udenlandske bryggerier skulle holdes ude fra horeca-sektoren i Luxembourg. Endelig indebar aftalen, at bryggerier, som samarbejdede med udenlandske bryggerier, ville blive ekskluderet af kartellet. Aftalen mellem de luxembourgske bryggerier var på ubestemt tid. Kommissionen fik kun kendskab til kartellet, fordi Interbrew som ejer af Brasserie de Luxembourg Mousel-Diekirch SA, afslørede det til Kommissionen.

Kommissionen lagde ved bødeudregningen vægt på, at kartellet kun havde haft virkninger i Luxembourg, og at der var tale om små og mellemstore virksomheder. Det var en skærpende omstændighed, at kartellet havde eksisteret i mere end 14 år.

I sagen vedrørende de belgiske bryggerier<sup>16</sup> blev fire belgiske bryggerier pålagt bøder, fordi de i to tilfælde i perioden 1993 til 1998 havde aftalt hemmelige karteller, som havde til formål at opdele markedet, fastsætte priser og udveksle oplysninger. Kartellerne havde direkte virkning på det belgiske horeca-marked og på detailmarkedet.

<sup>14</sup> Kbesl af 5. december 2001, IP/01/1740.

<sup>15</sup> Dvs. hoteller, caféer, restauranter og ølgrossister.

<sup>16</sup> Kbesl af 5. december 2001, IP/01/1739.

Den første hemmelige aftale om prisfastsættelse og markedsdeling var indgået mellem Interbrew og Alken-Maes og dette bryggeris moderselskab Danone. Interbrew har en markedsandel i Belgien på ca. 55 pct. og er i øvrigt det næststørste bryggeri i verden. Alken-Maes er det næststørste bryggeri i Belgien med en markedsandel på ca. 15 pct.

Den anden hemmelige aftale var indgået mellem Interbrew, Alken-Maes, Haacht og Martens. Denne aftale vedrørte „handelsmærkeøl“, dvs. øl, som bryggerierne leverer til supermarkederne, som så sælger dem under deres eget mærke. Denne aftale havde især til formål at forhindre priskrige og at udveksle oplysninger om kunder m.v.

Et usædvanligt træk ved sagen var, at topdirektørerne i Interbrew, Alken-Maes og Danone personligt havde været stærkt engageret i kartelsamarbejdet.

Selvom Kommissionen gav bødenedsættelse til de bryggerier, som havde samarbejdet med Kommissionen, blev der alligevel tale om meget høje bøder.

Den største bøde på 46,487 mio. € fik Interbrew, mens Danone/Alken – Maes fik en bøde på 44,628 mio. €.

## Citronsyre

I sagen om citronsyrekartellet blev de fem deltagere tilsammen pålagt en bøde på 135,22 mio. €. Hoffmann-La Roche fik, som en af de ledende i kartellet den største bøde på 63,5 mio. €. Nogle af producenterne var også blevet pålagt bøder i USA og Canada for en tilsvarende overtrædelse.

De fem virksomheder producerer citronsyre, som er et konserveringsmiddel, der især anvendes i fremstillingen af alkoholfrie drikkevarer.

Kommissionen fandt, at de fem producenter siden 6. marts 1991 og indtil maj 1995 havde deltaget i et kartelsamarbejde med følgende formål:

- ▲ tildeling af salgskvoter
- ▲ fastsættelse af priser
- ▲ udveksling af oplysninger
- ▲ afskaffelse af rabatter.

De fleste producenter fik bødenedsættelser for samarbejde med Kommissionen. Således fik Cerestar Bioproducts en bødenedsættelse på 90 pct., fordi selskabet havde været den første virksomhed, som forsynede Kommissionen med afgørende beviser for kartellets eksistens.

## Selvkopierende papir

I denne sag<sup>17</sup> blev ti virksomheder, som havde deltaget i et kartel vedrørende selvkopierende papir, pålagt en bøde på i alt 317,7 mio. €. Selvkopierende papir er papir, som er beregnet til at mangfoldiggøre dokumenter og består af et papirgrundlag belagt med kemiske produkter.

En sydafrikanske producent – Sappi Limited – som også havde deltaget i kartellet, blev ikke pålagt nogen bøde. Sappi havde fremlagt oplysninger om kartellet, før Kommissionen havde indledt en undersøgelse.

Ved kontrolundersøgelser fandt Kommissionen, at medlemmerne af AEMCP (Association of European Manufacturers of Carbonless Paper, som repræsenterer 85-90 pct. af salget af selvkopierende papir i EØS) havde iværksat en ulovlig plan om kollektive prisforhøjelser. Mellem september 1993 og februar 1995 blev der afholdt møder, hvor deltagerne blev enige om en række konsekutive prisforhøjelser for hvert land i EØS.

Der blev tildelt en salgskvote til de forskellige deltagere og fastsat en markedsandel for hver af dem. For at kontrollere, at aftalerne blev overholdt, udvekslede producenterne oplysninger om deres priser og størrelsen af deres salg.

Ved beregningen af bøderne har Kommissionen især lagt vægt på følgende:

- ▲ Det pågældende markeds betydelige omfang (850 mio. € i løbet af overtrædelsesperioden)
- ▲ Deltagernes andel af markedet for selvkopierende papir (AWA besad alene 32 pct. af det europæiske marked)
- ▲ Nogle af de implicerede virksomheders globale størrelse.

Kommissionen tog også hensyn til, at flere af deltagerne i kartellet havde samarbejdet med Kommissionen. Udover at Sappi blev indrømmet fuldstændig bødefritagelse, fik Papeteries Mougeot SA en bødenedsættelse på 50 pct., Arjo Wiggins Appleton Plc (AWA) 35 pct. og Bolloré 20 pct. Den største bøde på 184,27 mio. € tilfaldt AWA.



## Volkswagen AG

Kommissionen har pålagt Volkswagen AG en bøde på 30,96 mio. € for i 1996 og 1997 at have givet de tyske Volkswagen-forhandlere besked på at udøve „prisdisciplin“ ved ikke at sælge den nye VW Passat til priser, der lå betydeligt under den anbefalede detailpris.<sup>18</sup> Udover artikel 81, stk. 1, overtrædelsen var ordningen også i strid med forordningen om gruppefritagelse til motorkøretøjer.<sup>19</sup>

## DaimlerChrysler

DaimlerChrysler AG fik en bøde på 71,825 mio. € for at hindre parallelhandel med biler.<sup>20</sup> Kommissionen havde påvist tre forskellige former for overtrædelse:

- ▲ Hindringer for parallelhandel. DaimlerChrysler havde pålagt medlemmerne af det tyske distributionsnet for Mercedes personbiler ikke at sælge biler uden for deres respektive områder. Desuden pålagde DaimlerChrysler sine distributører at tvinge udenlandske kunder til at betale et depositum på 15 pct.
- ▲ DaimlerChrysler i Tyskland og Spanien begrænsede Mercedes-forhandlerens salg af biler til selvstændige leasingfirmaer
- ▲ DaimlerChrysler deltog i en prisaftale i Belgien.

## Michelin

Den franske dækproducent Michelin blev pålagt en bøde på 19,76 mio. €, fordi Michelin havde misbrugt sin dominerende stilling på det franske marked for nye udskiftningsdæk og vulkaniserede dæk til lastbiler.<sup>21</sup>

Michelin's overtrædelse i 2001 drejede sig om, at Michelin i perioden 1990 til 1998 havde praktiseret et kompliceret system med kvantumsrabatter, bonus og samhandelsaftaler, som virkede både loyalitetskabende og unfair for forhandlerne, som blev bundet til Michelin. Overtrædelsen havde varet længe, og det ikke var første gang, at Michelin overtrådte artikel 82.<sup>22</sup>

18 Kbesl af 30. maj 2001.

19 Kfo 1475/95 om gruppefritagelse til kategorier af automobilforhandlerkontrakter.

20 Der forelå også en overtrædelse af Kfo 1475/95 om gruppefritagelse til kategorier af automobilforhandlerkontrakter.

21 Kbesl af 20. juni 2001, IP/01/873.

22 I 1981 blev Michelin NL pålagt en bøde på 680.000 € for en tilsvarende overtrædelse i Holland. Domstolen nedsatte bøden til 300.000 €.

## Deutsche Post AG 1 og 2

Kommissionen har i 2001 pålagt Deutsche Post AG bøder to gange. Den sidste gang var der dog tale om en rent symbolsk bøde. I den første sag fik Deutsche Post AG en bøde på 24 mio. €. United Parcel Service havde klaget til Kommissionen, som fandt, at Deutsche Post misbrugte sin dominerende stilling ved at bevillige loyalitetsrabatter og praktisere dumping på markedet for forsendelse af erhvervspakker. Kommissionen pålagde Deutsche Post AG at adskille sin pakkeposttjeneste fra sit brevmonopol og at oprette et særligt selskab til disse tjenester. På den måde blev der skabt gennemsigtighed, der kan hindre krydssubsidiering.

Det er den første formelle beslutning, som Kommissionen har truffet om postsektoren i medfør af artikel 82.

I den anden sag blev Deutsche Post pålagt en symbolsk bøde på 1.000 €. <sup>23</sup> Også her havde selskabet misbrugt sin dominerende stilling. Misbruget bestod i, at Deutsche Post AG på det tyske marked for brevforsendelser havde nægtet at viderebefordre indgående international post. British Office Service havde klaget til Kommissionen over, at Deutsche Post AG havde standset, opkrævet tillæg for og forsinket internationale postforsendelser fra Storbritannien til Tyskland.

## De Post – La Poste

I denne sag om det belgiske postvæsen fik De Post-La Poste en bøde på 2,5 mio. € <sup>24</sup> for at have misbrugt sit monopol på almindelig brevuddeling. Det skete ved at tilbyde virksomheder rabat på almindelige forsendelser, mod at de accepterede et tilbud på business-to-business-ydelser („B2B“). Kommissionen havde fået en klage fra det private britiske postfirma, Hays plc, som siden 1982 havde opereret på det belgiske B2B-marked. Hays kunne ikke konkurrere med La Poste's tariffer, og Hays havde derfor mistet sine belgiske kunder.

Med de omtalte beslutninger vedrørende postsektoren har Kommissionen nu fastlagt nogle retningslinier for, hvornår der er tale om ulovlig krydssubsidiering mellem den del af en virksomhed, som har monopol, og den del af en virksomhed, som driver virksomhed i konkurrence med private.

---

<sup>23</sup> Kbes af 25. juli 2001, Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1068 af 25. juli 2001, EFT 2001 L 125/27-44.  
<sup>24</sup> Kbesl af 5. december 2001, IP/01/1738.

## 11.5 BESLUTNINGER OM FRITAGELSE ELLER NEGATIVATTEST

---

Mange aftaler bliver fortsat anmeldt til Kommissionen. I de fleste tilfælde afsluttes sagerne med en administrativ skrivelse. Er der tale om principielle sager, vælger Kommissionen dog at træffe en formel beslutning om fritagelse i medfør af artikel 81, stk. 3, eller negativattest. I 2001 har Kommissionen truffet otte formelle beslutninger om henholdsvis negativattest og fritagelse, som er omtalt i det følgende.

### UEFA

Kommissionen har meddelt en negativattest til UEFA's radio/tv – spredningsregler vedrørende fodboldkampe.<sup>25</sup>

UEFA's radio/tv-spredningsregler betyder, at de nationale fodboldforbund kan blokere tv-transmission af fodbold i 2½ time lørdag eller søndag på de tidspunkter, hvor der spilles fodbold i det pågældende område, for ikke skade tilskuertallene og amatørers deltagelse i sporten.

### Yves Saint Laurent

Med vedtagelsen af den nye forordning om gruppefritagelse til vertikale aftaler,<sup>26</sup> og Kommissionens meddelelse om retningslinier for vertikale begrænsninger,<sup>27</sup> blev selektive salgssystemer for første gang omfattet af en gruppefritagelse.

I meddelelsen har Kommissionen understreget betydningen af internettets indflydelse på konkurrencen i EU og opfordret til udbredt anvendelse af denne moderne kommunikations- og markedsføringsform. Kommissionen er især af den opfattelse, at et forbud mod internetsalg – også når det drejer sig om et selektivt salgssystem – er en begrænsning i salget til kunder, som ikke er omfattet af gruppefritagelsen til vertikale aftaler.

I 1997 udløb en individuel fritagelse til YSL's distributionssystem for parfume.

Eftersom YSL's salgssystem også giver ret til salg via internettet, fandt Kommissionen, at systemet er i overensstemmelse med gruppefritagelsen til vertikale aftaler.

---

25 *Kbes af 19. april 2001, EU-Bull. 4-2001, IP/01/583, EFT 2001 L 171/12-28.*

26 *Kfo 2790/99.*

27 *EFT 2000 C 291/1-44.*

## P & O Stena Line

Kommissionen har givet joint venture-selskabet P & O Stena Line en 6-årig fritagelse til at fortsætte færgeforbindelsen for passagerer og gods over Kanalen.<sup>28</sup> P & O Stena Line joint venture-selskabet fik sin første korte fritagelse i januar 1999. Ifølge Kommissionens seneste undersøgelse af markedet er der ikke sket ændringer, der berettiger, at alliancen skal ophøre.

P & O konkurrerer med både Eurotunnel, Sea France, Hooverspeed og Norfolk Line. Kommissionens undersøgelse har ikke vist tegn på, at P & O Line og Eurotunnel, der er de to største operatører på ruten, har forsøgt at samarbejde om priserne.

I fritagelsesperioden, der udløber den 7. marts 2007, vil Kommissionen nøje følge udviklingen på markedet i nært samarbejde med forbrugerorganisationer og nationale myndigheder.

## bmi british midland, Lufthansa og SAS

Kommissionen har givet en 6-årig fritagelse til en samarbejdsaftale mellem bmi british midland (BM), Lufthansa og SAS,<sup>29</sup> fordi aftalen giver en række fordele til forbrugerne i Europa.<sup>30</sup> De tre flyselskaber har afgivet en række vigtige tilsagn om at løse de konkurrenceproblemer, som Kommissionen tidligere har påpeget.

Aftalen består af en trepartsaftale om et joint venture, som sætter bmi british midland i stand til at omlægge og udvide sit rutenet fra London og Manchester til nye ruter inden for EU, især fra London til Madrid, Barcelona, Milano og Rom. BM er allerede begyndt at beflyve disse ruter.

Aftalen vil give Lufthansa og SAS, som er medlemmer af STAR-alliancen, mulighed for at forbedre deres stilling i UK, da aftalen gør det muligt for dem at foretage en line-salg af flyvninger mellem London og en række regionale destinationer i Storbritannien samt mellem London og Dublin. De vil også få bedre adgang til London Heathrow, som er Europas mest trafikerede lufthavn.

28 Kbesl af 7. juni 2001, IP/01/806.

29 Kbesl af 13. juni 2001, IP/01/831.

30 Kommissionen har i december 2001 tilkendegivet, at den har til hensigt at fritage en samarbejdsaftale mellem Lufthansa og Austrian Airlines, mens en anmeldelse af en samarbejdsaftale mellem Austrian Airlines og SAS fortsat behandles af Kommissionen.

## GTO Identrus

Den 31. juli 2001 gav Kommissionen en negativattest til nogle aftaler, som var indgået mellem en række store europæiske og ikke-europæiske banker om at oprette et globalt netværk („Identrus“) til certificering af elektroniske underskrifter og andre kommercielle transaktioner ad elektronisk vej. Aftalerne gør det muligt for de deltagende finansieringsinstitutter at operere som individuelle og konkurrerende certificeringsmyndigheder med henblik på at sikre e-handel.

Beslutningen viser den betydning, som Kommissionen tillægger e-handel. I direktivet om elektroniske signaturer af 1999 har EU allerede anerkendt, at globale certificeringsmyndighedstjenester over åbne netværker er af afgørende betydning for en velfungerende e-handel i Europa.<sup>31</sup>

## Eco-Emballage

Som omtalt under afsnit 11.3 fandt Kommissionen, at Duales System Deutschland AG (DSD) havde misbrugt sin dominerende stilling i forbindelse med brugen af Green Dot – mærket.

DSD er det eneste selskab i Tyskland, der indsamler salgsemballage efter den tyske emballageforordning<sup>32</sup>. DSD havde anmeldt flere aftaler til Kommissionen. Sagen vedrørte DSD's vedtægter og nogle garantiaftaler, som regulerer forholdet mellem DSD og de virksomheder, som aftager og nyttiggør den indsamlede emballage, dels om en række individuelle serviceaftaler, som DSD havde indgået med indsamlingsselskaberne.

Serviceaftalerne indeholdt en eksklusivbestemmelse mellem DSD og indsamlingsselskaberne, som ifølge Kommissionen var omfattet af forbudet i artikel 81, stk. 1. Bestemmelsen indebærer, at indenlandske og udenlandske indsamlingsselskabers adgang til det relevante marked<sup>33</sup> blev hæmmet i vid udstrækning og medvirkede til en markedsafskærmning.

DSD afgav nogle tilsagn med hensyn til konkurrenters benyttelse af indsamlingsfaciliteter, og Kommissionen gav herefter en fritagelse til de individuelle serviceaftaler. Fritagelsen gælder fra den 1. januar 1996 og indtil den 31. december 2003. Der er knyttet påbud til beslutningen om fritagelse.

<sup>31</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1165 af 1. august 2001, EFT 2001L 249/12-18.

<sup>32</sup> Emballageforordningen af 12. juni 1991 har til formål at forebygge og mindske miljøbelastningen af affald.

<sup>33</sup> Det tyske marked for nyttiggørelsestjenester og/eller sekundære råstoffer.

I sagen vedrørende Eco-Emballage<sup>34</sup> gav Kommissionen en negativattest til en række aftaler, som var blevet anmeldt af Eco-Emballage SA, som i Frankrig driver et system for selektiv indsamling og genanvendelse af husholdningsaffald i overensstemmelse med det franske emballagedekret og EU-direktiv 94/62. Anmeldelsen omfattede en lang række aftaler med producenter, underleverandører, kommuner m.v.

Ifølge Kommissionen var tre markeder berørt af Eco-Emballage's aftaler:

- ▲ Markedet for kollektive systemer for overtagelse af forpligtelsen til at tilbagetage og genanvende emballage brugt i husholdningerne
- ▲ Markedet for selektiv indsamling
- ▲ Markedet for genanvendelse.

Efter at Eco-Emballage havde afgivet nogle tilsagn<sup>35</sup> til Kommissionen, blev der truffet beslutning om negativattest i sagen.

Med disse beslutninger har Kommissionen tilkendegivet sin praksis og politik for affaldssystemer. Kommissionen lægger især vægt på, at konkurrenter skal have fri og uhindret adgang til infrastrukturen for indsamling af emballage.

## Visa

Kommissionen gav en negativattest til en række regler og forskrifter for driften af Visa Internationals betalingskortsystemer. Dette er den første afgørelse vedrørende betalingskortsystemer, og sagen er specielt interessant, fordi den tager stilling til forbudet mod forskelsbehandling („non-discrimination rule“).

### Boks 11.2: Visa's non-discrimination rule

Denne Visa-regel forbyder detailhandelen at forlange et tillæg af forbrugerne ved betaling med Visa-kort. Detailhandelen må navnlig ikke overvælte de gebyrer, den betaler kortselskaberne, på kunderne. Reglen finder dog ikke anvendelse i de lande, hvor de nationale konkurrencemyndigheder har ophævet den, dvs. i Storbritannien (for kreditkort), Sverige og Nederlandene. Visa International Service Association (Visa) ejes af 20.000 finansielle medlemsinstitutter fra hele verden. Visa's geografiske område er opdelt i seks regioner verden over, og der opereres med forskellige medlemsklasser.

34 Kbesl af 15. juni 2001, IP/01/850, EFT 2001 L 233/37-48.

35 Tilsagnene vedrørte navnlig varigheden og rækkevidden af producentaftalerne, aftalerne med de lokale myndigheder samt industriaftalerne.

Kommissionen har i sagen undersøgt, om de anmeldte aftaler indeholder bestemmelser i strid med artikel 81, stk. 1. Det drejer sig om:

- ▲ Forbudet mod forskelsbehandling
- ▲ Princippet om territorial licensgivning
- ▲ Reglerne om grænseoverskridende kortudstedelse
- ▲ Reglerne om grænseoverskridende hvervning af betalingsmodtagere
- ▲ Ingen hvervning uden kortudstedelse
- ▲ Reglen om, at alle kort skal accepteres.

Kommissionen fandt, at bestemmelserne ikke er omfattet af forbudet i artikel 81, stk. 1, enten fordi de ikke er konkurrencebegrænsende, eller fordi konkurrencebegrænsningen ikke er mærkbar.

## 11.6 ANDRE PRINCIPIELLE SAGER

Kommissionen kan selv tage initiativ til at undersøge, om der foreligger en overtrædelse af EU-konkurrencereglerne. Ofte løses disse sager ved forhandling med de berørte parter. Hvis sagerne er tilstrækkelig interessante, kan Kommissionen offentliggøre en pressemeddelelse for at udbrede kendskabet til praksis. I det følgende er omtalt nogle mere principielle sager.

### IMS Health – foreløbige forholdsregler

For at undgå, at der under sagsbehandlingen fx sker uoprettelige skader for andre virksomheder, kan Kommissionen i overensstemmelse med domspraksis<sup>36</sup> træffe beslutning om foreløbige forholdsregler („interim measures“).

En række betingelser skal dog være opfyldt. Det skal være sandsynligt, at der foreligger en overtrædelse af konkurrencereglerne (prima facie). Der skal være en risiko for en alvorlig og uoprettelig skade, som gør det uopsætteligt at træffe foreløbige forholdsregler. De foreløbige forholdsregler skal ligge inden for rammerne af Kommissionens kompetence, og de skal være af rent sikrende karakter.

Den indtil nu seneste beslutning om foreløbige forholdsregler blev truffet i 1995.<sup>37</sup> I 2001 har Kommissionen pålagt IMS Health i Tyskland foreløbige forholdsregler.<sup>38</sup>

36 Kendelse af 17. januar 1980, sag 792/79 R, *Camera Care*, Saml. 1980, 119.

37 I denne sag traf Kommissionen beslutning om, at det irske færjeselskab, *Irish Continental Group*, skulle have adgang til den franske færgehavn Roscoff i Bretagne.

38 Kbesl af 3. juli 2001, IP/01/941.

Sagen drejede sig om klager fra National Data Corporation Health Information Services (NDC) og AzyX Geopharma Services (AGS) over, at Intercontinental Marketing Services Health Inc (IMS) misbrugte sin dominerende stilling på markedet for formidling af data indsamlet fra apoteker og medicingrossister. IMS er verdens største leverandør af information om salg af farmaceutiske produkter. IMS er dominerende i Tyskland. NDC og AGS er konkurrenter til IMS.

Klagerne gjorde gældende, at IMS misbrugte sin dominerende stilling ved at nægte NDC og AGS licens til at bruge „1860 brick“-strukturen, som inddeler Tyskland i 1860 geografiske områder til brug for salgsanalyser. Klagerne anmodede Kommissionen om at træffe en beslutning om foreløbige forholdsregler.

Kommissionen fandt, at der forelå et prima facie-misbrug af en dominerende stilling, når IMS nægtede at give licens til at bruge en struktur, som var blevet national standard inden for den tyske medicinalindustri. Da de øvrige betingelser også var opfyldt, kunne Kommissionen træffe beslutning om foreløbige forholdsregler.

## Landingsafgifter

I 1995 indledte Kommissionen en undersøgelse af landingsafgifter i Europas lufthavne. Det skete på baggrund af en beslutning om, at et rabatsystem i Bruxelles' lufthavn var i strid med EU-konkurrencereglerne. British Midland havde klaget over, at det belgiske luftfartsselskab Sabena havde fordel af lavere landingsafgifter. Kommissionen konstaterede, at også andre medlemsstater som Finland, Spanien, Sverige og Portugal diskriminerede til fordel for nationale luftfartsselskaber.

Denne praksis er nu blevet stoppet, og luftfartsmyndighederne i de nævnte lande har ændret strukturen bag landingsafgifterne. Hermed styrkes konkurrencen i Europa, ved at virksomhederne kan konkurrere på lige fod.<sup>39</sup>

## Den tyske bogsag

Som nævnt i Konkurrenceredegørelse 2001 (afsnit 12.5.) har Kommissionen set på fastprissystemet for bøger i Tyskland. Det tyske fastprissystem er begrænset til aftaler mellem tyske forlæggere og tyske boghandlere, og grænsoverskridende salg af bøger til forbrugere i andre medlemsstater er ikke underlagt noget fastprissystem.



Kommissionen har i 2001 genåbnet proceduren om de faste bogpriser i Tyskland, fordi de har grænseoverskridende virkning for bogsalg via internettet.<sup>40</sup> Kommissionens nye klagepunkter er rettet mod de tyske forlæggere og boghandlernes direkte salg af bøger til forbrugere til faste priser – kaldet „Sammelrevers“-systemet. Ifølge Kommissionen overtræder de tyske forlæggere og boghandlere bl.a. EU-konkurrencereglerne, når de nægter at levere til internetboghandlere uden for Tyskland for at forhindre grænseoverskridende salg af bøger til andre priser end de gældende faste priser i Tyskland.<sup>41</sup>

## Deutsche Bahn

Kommissionen har i 2001 sendt klagepunkter til det tyske statsejede jernbaneselskab Deutsche Bahn AG (DB). Kommissionen finder, at DB har overtrådt EU-konkurrencereglerne ved at afvise at stille trækraft til rådighed for en mindre tysk konkurrent, Georg Verkehrsorganisation (GVS). Afvisningen gør det næsten umuligt for GVS at tilbyde en vigtig jernbaneforbindelse mellem Berlin og Malmø.

Kommissionen har ligeledes indledt en procedure mod Italiens Ferrovie dello Stato, som har nægtet GVS adgang til det italienske marked for passagerbefordring.<sup>42</sup>

Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet har alle understreget, at det er meget vigtigt, at der igen skabes liv i jernbanetransporten i EU. Mere konkurrence inden for jernbanesektoren er derfor blevet et højt prioriteret område.

## TACA

Kommissionen har gennem årene behandlet flere sager om TACA-liniekonferencen. Trans-Atlantic Conference Agreement (TACA) er en aftale mellem en gruppe rederier, som sejler i rutefart med containere mellem havne i Nordeuropa og USA. I 1998 blev TACA-rederierne pålagt en bøde på i alt 273 mio. €, fordi de havde overtrådt EU-konkurrencereglerne.

I 1999 anmeldte TACA-rederierne en revideret aftale til Kommissionen. Denne aftale indeholder ikke nogen tarif for landtransport. Kommissionen tilkendegav i 2001,<sup>43</sup> at den vil godkende den reviderede aftale under visse

40 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1035 af 19. juli 2001.

41 Tyskland planlægger at vedtage en lov om faste bogpriser i Tyskland. Sådan lovgivning er ifølge EF-Domstolen fuldt ud lovlig, sålænge den respekterer den frie bevægelighed af varer og tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og gældende retspraksis („Leclerc“, og „Echiroles“).

42 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/962 af 15. oktober 2001.

43 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1713 af 3. december 2001.

betingelser. Kommissionen mener, at de ændringer, der er foretaget i konferencen, og udviklingen på markedet gør det muligt at fritage aftalen.

## 11.7 FUSIONER

Parterne skal anmelde en fusion med fællesskabsdimension inden de fører den ud i livet. I 2001 modtog Kommissionen 335 anmeldelser. Det er 10 færre end i 2000.

Kommissionen godkender langt de fleste fusioner i fase I, som er på fire uger. I fase I kan Kommissionen vælge at godkende en fusion eller at indlede en fase II-procedure. Kommissionen indleder en fase II-procedure ved komplicerede fusioner. Fase II kan strække sig over fire måneder. I fase II kan Kommissionen enten godkende eller forbyde en fusion. Godkendelse kan være gjort betinget af, at parterne skal opfylde nogle tilsagn. Antallet af fase-II sager er steget med 3 i forhold til 2000. Tabel 11.4 viser udviklingen i EU-fusioner.

Tabel 11.4: Udviklingen i EU-fusioner

	2001	2000	1990-2001
<b>Beslutninger truffet i fase I</b>	<b>319</b>	<b>328</b>	<b>1746</b>
– ikke omfattet af reglerne	1	1	53
– godkendt	299	293	1574
– godkendt med tilsagn	13	28	86
– henvist til NCA	6	6	33
<b>Beslutninger truffet i fase II</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>98</b>
– godkendt	5	3	20
– godkendt med tilsagn	10	12	57
– forbudt	5	2	18
– genskabe konkurrencen	0	0	2
– henvist til NCA	0	0	1
<b>Beslutninger truffet i alt</b>	<b>339</b>	<b>345</b>	<b>1844</b>

I 2001 forbød Kommissionen flere fusioner end i nogle af de foregående år. Igennem de sidste 11 år har Kommissionen forbudt 18 fusioner. Fem af disse forbud blev besluttet i 2001.

De fusioner, som er gengivet i tabel 11.5, er omtalt i det følgende.

Tabel 11.5: Fusioner i fase II i 2001

Sag	Parter	Udfald
M. 2499	Norske Skog/Parenco/Walsum	+
M. 2498	UPM-Kymmene/Haindl	+
M. 1915	The Post Office/TPG/SPPL	+ (m. tilsagn)
M. 2420	Mitsui/CVRD/Caemi	+ (m. tilsagn)
M. 2416	Tetra Laval/Sidel	-
M. 2187	CVC/Lenzing	-
M. 2220	General Electric/Honeywell	-
M. 2283	Schneider/LeGrand	-
M. 2434	Grupo Villar Mir/ENBW/Hidroelectricia Del Cantabrico	+ (m. tilsagn)
M. 2314	BASF/Pantochim/Eurodiol	+
M. 1741	MCI Worldcom/Sprint	-
M. 2201	MAN/Auwärter	+
M. 2139	Bombardier/ADtranz	+ (m. tilsagn)
M. 2333	De Beers/LVMH	+
JV. 55	Hutchinson/RCPM/ECT	+ (m. tilsagn)
M. 1853	EdF/EnBW	+ (m. tilsagn)
M. 2097	SCA/Metsä Tissue	-
M. 2033	Metso/Svedala	+ (m. tilsagn)
M. 2530	Südzucker	+ (m. tilsagn)
M. 2389	Shell/DEA	+ (m. tilsagn)
M. 2533	BP/E.ON	+ (m. tilsagn)

Anm.: +: godkendt, -: forbudt

## Godkendte fusioner i fase II

Kommissionen har i fem tilfælde godkendt en fusion, uden at parterne gav tilsagn.

### MAN/Auwärter

MAN købte Auwärter, der solgte busser og turistbusser. Konkurrenten til MAN, DaimlerChrysler, var også efter fusionen den største busproducent i Tyskland. Sammen fik MAN og DaimlerChrysler under halvdelen af markedet. Kommissionen undersøgte, om de to konkurrenter sammen med tredje-mand fik en kollektivt dominerende stilling, men fandt ikke tegn herpå, bl.a. fordi indkøb af busser ofte skete efter udbud, og fordi parternes omkostningsstrukturer var vidt forskellige. Det var derfor mere sandsynligt, at aktørerne ville konkurrere fremfor at samordne deres adfærd.<sup>44</sup>

44 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/874 af 20. juni 2001.

## BASF/ Pantochim/Eurodiol

Med fusionen overtog den tyske kemikoncern BASF de to belgiske virksomheder Eurodiol og Pantochim. Alle tre virksomheder var producenter i den kemiske sektor. De to belgiske producenter var ved at gå konkurs. Det særlige var, at Kommissionen godkendte købet, fordi den forringede konkurrencestruktur, der fulgte af købet, ikke blev værre end uden fusionen.<sup>45</sup>

Det er anden gang, at Kommissionen har baseret en beslutning på princippet om fusioner i redningsøjemed („rescue merger“).<sup>46</sup>

## De Beers/LVMH

Verdens største udbydere af rådiamanter De Beers havde sammen med den franske luksusvarekoncern LVMH oprettet et joint venture, som skulle sælge diamantsmykker. Kommissionen fokuserede på, om De Beers kunne styrke sin position ved salg af rådiamanter, hvor De Beers havde 2/3 af markedet. De Beers kunne – bl.a. via sine lagre – bestemme mængden, kvaliteten og prisen på de rådiamanter, som de årligt gav fri med henblik på salg. Uagtet denne position kunne fusionen ikke ændre på strukturen på dette marked, bl.a. fordi joint venturet startede „fra bunden“, hvilket forudsatte en kostbar markedsføringsindsats.<sup>47</sup>

## UPM-Kymene/Haindl og Norske Skog/Parenco/Walsum

Finske UPM-Kymene overtog den tyske papirvirksomhed Haindl, hvorefter UPM Kymene videresolgte to af Haindls seks fabrikker til den norske papirproducent Norske Skog. Fusionen berørte de europæiske markeder for avis-papir og magasinpapir. På begge markeder undersøgte Kommissionen, om der blev skabt en kollektivt dominerende stilling, som kunne føre til, at parterne og bl.a. Stora Enso investerede mindre i ny kapacitet eller begrænsede produktionen med henblik på at drive priserne op. Undersøgelserne viste bl.a., at forholdene på de to markeder ikke førte til en sådan samordnet praksis, da markedsandelene svingede, markedet ikke var transparent, og parternes omkostningsstrukturer ikke var ens.<sup>48</sup>

45 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/984 af 11. juli 2001.

46 Den første sag var Kali + Salz/MDK/Treuhand-sagen.

47 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1069 af 25. juli 2001.

48 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1629 af 21. november 2001.

## Godkendt med betingelser

Langt de fleste fusioner, som går til en fase II-procedure, bliver godkendt af Kommissionen, fordi parterne giver tilsagn, der kan løse problemerne. I 2001 har Kommissionen godkendt ti fusioner med tilsagn.

### Metso/Svedala

De nordiske virksomheder Metso og Svedala fusionerede. Hermed skabte parterne verdens største producent af udstyr til at knuse klipper og sten med. Knuste klipper og sten bruges især til cement og beton og i grusindustrien. Der er fire hovedtyper af udstyr, som er baseret på hver sin teknologi, og som adskiller sig ved pris, hvorfor der var tale om fire forskellige markeder. På tre af markederne fik parterne markedsandele på mere end 50 pct. Hertil kom, at adgangen til markederne var svær, fordi parterne havde et godt omdømme, brede produktsortimenter og dækkede geografisk bredt. Endvidere var kunderne meget risikoaverse, lokal tilstedeværelse var vigtigt, og kvalitet og efter-salgsservice var vigtige faktorer. Derfor var potentiel konkurrence ikke en faktor, der kunne begrænse parternes markedsstyrke. Svedale tilbød at sælge to af de aktiviteter, der gav problemer, og Metso den tredje. Herefter godkendte Kommissionen fusionen.<sup>49</sup>

### EdF/EnBW

Det statsejede franske elselskab EdF fik sammen med den sydtyske sammenlutning OEW fælles kontrol med det tyske elselskab EnBW. EdF var aktiv på markederne for levering og transport af el i Frankrig. EdF var et selskab i en større koncern, som havde lignende aktiviteter på andre markeder i EU. OEW var en forening af ni sydtyske distrikter, som ejede aktier i virksomheder inden for energiområdet. Elselskabet EnBW var et vertikalt integreret selskab, der var aktiv inden for alle former for salg og transport af el, især i Sydtyskland.

Fusionen gav problemer på bl.a. det franske marked for salg af elektricitet til frie kunder. På dette marked havde EdF allerede 90 pct. Kommissionen fandt, at EnBW var den mest sandsynlige potentielle konkurrent til EdF på det franske marked for frie kunder. Samtidig kunne EdF gennem den fælles kontrol med EnBW hindre, at de på hjemmemarkedet blev udsat for konkurrence fra EnBW.

Udover dette fandt Kommissionen, at EdF qua EnBWs enekontrol med den schweiziske elproducent WATT AG kunne styrke sin stilling på det schweiziske marked og samtidig hindre, at WATT ville trænge ind på det franske marked.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/01/103 af 24. januar 2001.

<sup>50</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/01/175 af 7. februar 2001.

## Boks 11.3: Tilsagn i EdF/EnBW fusionen

EdF tilbød,

- ▲ at udbyde kapacitet på kraftstationer i Frankrig i størrelsesorden 6000 MW, hvilket var 30 pct. af markedet for salg til frie kunder i Frankrig,
- ▲ at skille sig af med en del af sine stemmerettigheder i det konkurrerende franske selskab CNR ved bl.a. at trække sine bestyrelsesmedlemmer ud af CNR, og
- ▲ at sælge EnBW's aktier i WATT AG.

### The Post Office/TPG/SPPL

Med fusionen blev der oprettet to joint ventures, hvis opgaver især var at stå for al udgående grænseoverskridende erhvervspost.

Parterne var det britiske, det hollandske og det singaporeanske postvæsen. Parternes samlede markedsandel for udgående grænseoverskridende erhvervspost oversteg ikke på noget nationalt marked – på nær UK og Holland – 15 pct. Her konkurrerede det nationale postvæsen med det ene af de to joint ventures. I UK ville fusionen ikke føre til en dominerende stilling, bl.a. fordi der var en række aktuelle konkurrenter med betydelige markedsandele. Der var heller ikke barrierer for adgangen til markedet, som i øvrigt var gennemsigtigt. I Holland var der kun meget få, men små aktører foruden det hollandske postvæsen, og markedet var alt andet end gennemsigtigt. Derfor konkluderede Kommissionen, at det fælles joint venture vil betyde, at den mest aktive konkurrent til det hollandske postvæsen, det britiske postvæsen, blev fjernet.

For at løse disse konkurrenceproblemer tilbød det hollandske postvæsen at sælge den del af virksomheden, som vedrørte international brevforsendelse. Det særlige ved dette tilsagn var, at parterne ventede med at sætte fusionen i værk, til der var fundet en egnet køber.<sup>51</sup>

### Bombardier/ADtranz

Bombardier og ADtranz producerer og distribuerer køretøjer til jernbanetransport. Fusionen førte til, at Bombardier blev verdens største integrerede producent af jernbaneudstyr. Det betød samtidig, at der på det tyske marked for regionaltog, henholdsvis for sporvogne/lette tog blev skabt en dominerende stilling. Bombardier tilbød bl.a. at trække ADtranz ud af det schweiziske joint venture Stadler Rail, som også var aktiv i Tyskland, samt at give eksclu-

sivlicenser, der skulle hjælpe Stadler til at blive en uafhængig udbyder af regional tog, henholdsvis sporvogne/lette tog.<sup>52</sup>

## Hutchison/RMPM/ECT

Hutchison og RMPM havde i 1999 anmeldt en aftale om i fællesskab at erhverve kontrol med ECT, der var operatør af containerterminalen i Rotterdam.

Fusionen førte til, at der blev skabt en dominerende stilling på det nordeuropæiske marked for stevedore ydelser. Hutchison, som var den største operatør i UK, og ECT, som var den største på kontinentet, fik godt 50 pct. af markedet. Det var mere end dobbelt så meget som den næststørste aktør. Hertil kom, at Hutchison's, henholdsvis ECT's havnefaciliteter var velegnede til at betjene store fartøjer. Dette faktum kunne styrke den oven for omtalte dominerende stilling, idet store fartøjer tegner sig for langt de fleste omladninger og dermed stevedore ydelser. Kommissionen godkendte fusionen på betingelse af, at parterne sikrede, at der blev skabt konkurrence i Rotterdam havn.<sup>53</sup>

## Grupo Villa Mir/ENBW/Hidroelectricia del Cantabrico

Fusionen berørte det spanske engrosmarked for el. Det spanske selskab Grupo Villa Mir og det tyske elselskab EnBW fik fælles kontrol med det spanske elselskab, Hidrocantabrico. EnBW kontrolleres i fællesskab af det franske elselskab EdF og det tyske Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke.

Fusionen betød, at den kollektive dominans på markedet blev styrket. Samtidig konkluderede Kommissionen, at EF næppe ville øge kapaciteten på sin elledning over Pyrenæerne, hvorfor importen til Spanien blev begrænset. Parterne tilbød at firedoble kapaciteten på ledningen mellem Spanien og Frankrig, således at flere franske selskaber kunne udbyde el i Spanien.<sup>54</sup>

## Mitsui/CVRD/Caemi

Den brasilianske producent af jernmalm CVRD og det japanske handelselskab Mitsui fik fælles kontrol med den brasilianske producent af jernmalm Caemi. Købet betød, at parterne via Caemi også fik kontrol med den canadiske producent af jernmalm QCM. Jernmalm bruges især til at lave stål. Kommissionen vurderede, at fusionen kunne få følger på det europæiske marked, da al jern importeres fra miner uden for Europa. 45 pct. af importen sker

52 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/501 af 3. april 2001.

53 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1940 af 3. juli 2001.

54 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1320 af 26. september 2001.

med skib fra Brasilien eller Australien til Europa. Markedet for jernmalm kunne deles op, alt efter om det blev solgt i klumper, pellets m.v.

På markederne for levering af pellets af jernmalm og for reduktionsjernmalm transporteret med skib, fandt Kommissionen, at der blev skabt en dominerende stilling. Ved at tilbyde at sælge Caemis andel i den canadiske virksomhed QCM, sikrede parterne, at der med fusionen ikke blev nogle horisontale overlap på markedet for pellets. Det løste tillige problemerne ved reduktionsjernmalm.<sup>55</sup>

## Südzucker

Kommissionen har godkendt, at den tyske markedsfører på sukkerområdet, Südzucker AG, overtager Saint Louis Sucre SA, som er Frankrigs største sukkerproducent. Den oprindelige transaktion ville have medført, at Südzuckers allerede dominerende stilling i det sydlige Tyskland og Belgien på markedet for industri- og detailsukker ville være blevet styrket.

Südzucker forpligtede sig imidlertid til at afhænde sin majoritetsaktiepost i Belgiens Suikerfabriek van Veurne SA og stille 90.000 tons sukker om året til rådighed for uafhængige handlende i det sydlige Tyskland. Med disse tilsagn godkendte Kommissionen fusionen.<sup>56</sup>

## Shell/DEA og BP/E.ON

Kommissionen har godkendt to fusioner inden for den petrokemiske industri. Ved den første fusion overtog Royal Dutch/Shell (UK/NL) den tyske olie- og petrokemiske virksomhed DEA, som tilhører RWE-gruppen. Ved den anden fusion blev den britiske petrokemiske virksomhed BP Plc og den tilsvarende tyske virksomhed Veba, som tilhører E.ON-gruppen, sammenlagt.

Ifølge Kommissionen ville de to fusioner have ført til, at Shell/DEA og BP/Veba tilsammen ville opnå en dominerende stilling på markedet for levering af ethylen til den rørledning, som forbinder Nederlandene, Belgien og Tyskland.

Imidlertid afgav Shell et tilsagn om at give tredieparter adgang til at importere 250 tons ethylen pr. år for en periode på 10 år til sin importterminal. BP og E.ON gav tilsagn om at sælge to af deres tre aktieandele i ARG, som driver rørlædningsnetværket. De planlagte fusioner kunne hermed godkendes.<sup>57</sup>

55 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1515 af 30. oktober 2001.

56 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1891 af 20. december 2001.

57 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1893 af 20. december 2001.



## Forbud

Siden EU's fusionsregler trådte i kraft i 1990, har Kommissionen forbudt 18 fusioner, jf. oversigt i tabel 11.6.

Tabel 11.6: Forbud mod fusioner, 1990-2001

Sag	Parter/Navn	Årstal
M. 2416	Tetra Laval/Sidel	2001
M. 2187	CVC/Lenzing	2001
M. 2283	Acneider/LeGrand	2001
M. 2220	General Electric/Honeywell	2001
M. 2097	SCA/Metsä Tissue	2001
M. 1741	MCI Worldcom/Sprint	2000
M. 1672	Volvo/Scania	2000
M. 1524	Airtours/First Choice	1999
M. 1027	Deutsche Telekom/Betaresearch	1998
M. 993	Bertelsmann/Kirch/Premiere	1998
M. 890	Blokker/Toys „R“ Us (II)	1997
M. 784	Kesko/Tuko	1997
M. 774	Saint Gobain/Wacker Chemie/Nom	1996
M. 619	Gencor/Lonhro	1996
M. 553	RTL/Veronica/Endemol („HMG“)	1995
M. 490	Nordic Satellite Distribution 1	1995
M. 469	MSG Media Service	1994
M. 53	Aerospatiale/Alenia De Havilland	1991

Kendetegnende for de fem forbud i 2001 er, at parterne var konkurrenter, hvorfor de via de horisontale overlap ville have skabt eller styrket en dominerende stilling. I enkelte tilfælde, nemlig General Electric/Honeywell og CVC/Lenzing, blev der endda skabt monopoler på verdensplan. De fem sager om forbud i 2001 er omtalt nedenfor.

### SCA/Metsä

Svenske SCA Mölnlyckes og finske Metsä Tissue producerer papirhygiejneprodukter. Kommissionen analyserede fusionen på 26 markeder i Norden, bl.a. markederne for toiletpapir, køkkenruller, lommetørklæder og bleer. Inden for husholdningspapir ville parterne få en andel op imod 90 pct. på nogle markeder. Kommissionen fandt, at de nordiske supermarketers styrke som købere ikke kunne begrænse den nye enheds styrke på markedet. Presset fra nye konkurrenter var usandsynligt, da en succesfuld adgang vil forudsætte, at de lancerede et nyt mærke, der kunne konkurrere med mærker som

„Edet“, „Lambi“ m.fl. Udover at blive dominerende på 21 markeder i Norden, ville fusionen have givet parterne, sammen med tredjemand, kollektiv dominans på to markeder i Finland og styrket deres dominans på tre andre markeder i Finland. De tilsagn, som parterne fremsatte – og gentog – kunne ikke afhjælpe problemerne.<sup>58</sup>

## General Electric/Honeywell

General Electric (GE) havde inden det planlagte køb af Honeywell en dominerende stilling på verdensmarkedet for jetmotorer til store fly. Med købet ville GE have fået en dominerende stilling på markedet for levering af elektroniske og ikke-elektroniske flydele på markedet for motorer til mindre erhvervsfly. Sammenholdt med GE's finansielle midler og parternes komplementære produktportefølje, gjorde den vertikale integration det muligt for GE at opnå markedsstyrke for de produkter, som Honeywell tidligere havde produceret. Kommissionen fandt ikke, at parternes tilsagn kunne genoprette konkurrencen og forbød fusionen. Fusionen var også anmeldt til US Federal Trade Commission (FTC), som godkendte den.<sup>59</sup>

## Schneider/Legrand

Den franske producent af eludstyr Schneider havde fremsat et tilbud om at overtage en anden fransk producent af eludstyr Legrand. Det planlagte køb ville have medført, at der blev skabt en „national champion“ med andele på mellem 40-90 pct. af det franske marked for elektrisk lavspændingsudstyr. Udenlandsk konkurrence var ikke realistisk. Kommissionen fremhævede, at der også var konkurrenceproblemer på en række nationale markeder, bl.a. i Danmark. Parterne gav tilsagn, men disse kunne ikke afhjælpe problemerne.<sup>60</sup>

## CVC/Lenzing

CVC var via datterselskabet Acordis konkurrent til Lenzig inden for syntetiske fibre. I Europa var Lenzig den vigtigste konkurrent til Acordis, og i USA den eneste konkurrent til Acordis. Fusionen ville gøre CVC til den førende producent på det europæiske marked for hver af de tre typer af viscosefibre med markedsandele på mellem 55-85 pct. På markedet for de særlige lyocell stabel fibre ville fusionen skabe et verdensmonopol både hvad angik produktionen og teknologien bag. Parterne gav bl.a. tilsagn om en ikke-eksklusiv licens på henholdsvis lyocell og på særlige tamponer, men dette var ikke nok til at bøde på problemerne.

58 *Kommissionens pressemeddelelse IP/01/147 af 31. januar 2001.*

59 *Kommissionens pressemeddelelse IP/01/939 af 3. juli 2001.*

60 *Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1393 af 10. oktober 2001.*

US Federal Trade Commission (FTC) behandlede også fusionen og kunne heller ikke godkende den.<sup>61</sup>

## Tetra Laval/Sidel

Tetra Laval var i forvejen dominerende på markedet for kartonemballage, mens Sidel var førende på markedet for PET-emballeringsudstyr. Fusionen betød, at Tetra Laval ville få styrket sin stilling på førstnævnte marked og skabt en dominerende stilling på sidstnævnte. Kommissionen lagde vægt på, at Tetra Laval kunne bruge sin dominans på kartonmarkedet til at skabe en dominerende stilling på det nært forbundne marked for PET-emballeringsudstyr. De tilsagn, som Tetra Laval gav, var ikke tilstrækkelige.<sup>62</sup>

## Fusioner, hvor danske virksomheder har deltaget

Danske virksomheder har deltaget i en mindre del af de fusioner, som Kommissionen har godkendt i fase I, jf. tabel 11.7. Disse fusioner er omtalt neden for. Kendetegnende for de syv fusioner er, at de uden videre blev godkendt i fase I. I seks af sagerne skete fusionen ved, at parterne dannede et joint venture.

Tabel 11.7: Fusioner hvor danske virksomheder har deltaget, 2001

Sag	Parter/Navn
M. 2604	ICA Ahold/Dansk Supermarked
M. 2598	TDC/CMG/MIGway JV
M. 2570	BRF Kredit/Codan/Boligtorvet JV
M. 2425	Coop Norden
M. 2441	Amcor/Danisco/Ahlstrom
M. 2254	Aviapartner/Maersk Air/Novia
M. 2334	DM Data/Kommunedata/e-boks JV

## ICA Ahold/Dansk Supermarked

De to store detailvirksomheder ICA og Dansk Supermarked oprettede et joint venture til at udvikle og drive discountkonceptet „Netto“ i Sverige og på sigt hypermarkedskonceptet „Bilka“ i Norge og Sverige. Både ICA og Dansk

61 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1436 af 17. oktober 2001.

62 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1516 af 30. oktober 2001.

Supermarked drev bl.a. supermarkeder, hypermarkeder og discountbutikker, men ikke på de samme geografiske markeder, hvorfor fusionen ikke førte til horisontale overlap mellem parterne.<sup>63</sup>

## TDC/CMG/MIGway

TDC Mobile gik sammen med det britisk-hollandske CMG om at stifte selskabet MIGway. MIGway skulle tilbyde faciliteter til trådløse applikationer til indholds- og tjenesteudbydere på internettet. Sådanne udbydere fik hermed mulighed for at distribuere deres tjenester til mobilabonnenter over hele mobilnettet i Europa. Der var tale om et helt nyt produkt, hvor ingen af parterne i forvejen var aktive. Parternes øvrige aktiviteter på up-, henholdsvis downstreammarkeder gav heller ikke problemer for konkurrencen.<sup>64</sup>

## BRF Kredit/Codan/Boligtorvet JV

BRF Kredit havde forud for fusionen Internetportalen Boligtorvet. Med fusionen videreudviklede BRF og Codan portalen. Portalen indeholdt informationer om forskellige aspekter vedrørende det at være boligejer. Kommissionen fandt, at den anmeldte fusion kunne godkendes efter den forenkede procedure om fusioner, som ikke skaber nogen konkurrenceproblemer.<sup>65</sup>

## Coop Norden

De tre brugsforeninger i Danmark (FDB), Sverige (KF) og Norge (NKL) lagde deres aktiviteter ind i et joint venture. De tre brugsforeninger var aktive på hver deres nationale marked for grossist-, henholdsvis detailsalg af daglig- og specialvarer. Kommissionen vurderede, at det geografiske marked var nationalt. Parterne – på nær FDB – havde ikke en markedsandel på over 40 pct. Da der ikke var horisontale overlap, kunne Kommissionen godkende fusionen.<sup>66</sup>

## Ancor/Danisco/Ahlstrom

De tre emballagevirksomheder gik sammen om at oprette et joint venture, hvor de indskød deres europæiske afdelinger for fleksibel indpakning. Ancor og Danisco kontrollerede i fællesskab joint venturet, mens Ahlstrom havde en minoritetsandel. Flexibel indpakning bruges bl.a. til fødevarer og medicinalvarer. Uanset hvor snævert markedet blev afgrænset, fandt Kommissionen, at det mindst var EØS-området. På dette marked var der en række konkurrenter

63 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1578 af 13. november 2001.

64 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1369 af 5. oktober 2001.

65 Kommissionens meddelelse 2000/C 217/11.

66 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1123 af 27. juli 2001.

til joint venture, som dog blev den førende udbyder. Kommissionen vurderede, at joint ventures markedandel højst blev 15 pct., hvorfor der ikke blev skabt en dominerende stilling.<sup>67</sup>

## Aviapartner/Maersk Air/Novia

Med fusionen fik Maersk Air og Avia Partner fælles kontrol med det skandinaviske groundhandlingselskab Novia Holding. Det var markedet for groundhandlingsydelser, der blev berørt af fusionen. Avia Partner udførte ikke sådanne ydelser i lufthavne, hvor Novia var aktiv, og var heller ikke aktiv på et up- eller downstream-marked til Novia. Der var derfor ikke horisontale overlap eller risiko for, at markedet blev lukket af.<sup>68</sup>

## DM Data/Kommunedata/e-Boks JV

De to danske IT-virksomheder DM Data og Kommunedata havde oprettet et joint venture, e-Boks, som tilbød infrastruktur til postforsendelse og opbevaring mellem virksomheder og forbrugere. e-Boks var en elektronisk postkasse, der gjorde det muligt at udveksle digital, fortrolig information. Elektroniske postboks-ydelser konkurrerede med traditionel trykning og mail-ydelser. Området var nyt, og ingen af parterne tilbød i forvejen disse ydelser. Kommissionen undersøgte upstream-markedet for central databehandling, hvor begge parter var aktive, og fandt, at parternes samlede markedandel ikke oversteg 10 pct., uanset om markedet var Norden eller Vesteuropa. Derfor konkluderede Kommissionen, at fusionen ikke afskærmede markedet for central databehandling. Kommissionen undersøgte også, om parterne gennem samarbejdet kunne samordne deres adfærd på markedet for central databehandling. Eftersom parterne betjente hver deres kundegruppe, ville de ikke have incitamenter til at samordne deres adfærd.<sup>69</sup>

## 11.8 RETTEN OG DOMSTOLEN

Kommissionens beslutninger i konkurrence- og fusionssager kan indbringes for Retten i Første Instans (Retten eller FIR). Klagefristen er to måneder, efter at klageren har fået viden om beslutningen. Rettens domme kan ankes til EF-Domstolen. Anken gælder kun såkaldte retsspørgsmål og ikke vurderingen af konkurrenceforholdene, jf. artikel 225 i EF-Traktaten. Klager, som indbringes for Retten/Domstolen, har ikke opsættende virkning. Hvis Domstolen mener, at forholdene kræver det, kan den dog udsætte, at beslutningen bliver gennemført, jf. artikel 242. Retten/Domstolen har fuld prøvelsesret i konkurren-

<sup>67</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/01/822 af 12. juni 2001.

<sup>68</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/01/35 af 12. januar 2001.

<sup>69</sup> Kommissionens pressemeddelelse IP/01/485 af 2. april 2001.

cesager, også når det handler om bøder. Retten/Domstolen kan stadfæste, annullere, forhøje eller nedsætte bøder, som er blevet pålagt ved en beslutning.

EF-Domstolen kan afgøre præjudicielle spørgsmål, som forelægges af de nationale domstole.

Retten og Domstolens afgørelser offentliggøres i „Samling af Domstolens Afgørelser“. De kan også læses på Domstolens hjemmeside på internettet: <http://europa.eu.int/cj/da/index.htm>.

## Ankesager

### Mannesmannröhren–Werke AG

Retten har delvis annulleret Kommissionens beslutning i medfør af artikel 11, stk. 5, om indhentning af oplysninger. Beslutningen var rettet til Mannesmannröhren-Werke AG. Kommissionen havde forinden foretaget kontrolundersøgelse hos den pågældende virksomhed. I artikel 11-beslutningen stillede Kommissionen bl.a. fire spørgsmål til Mannesmannröhren-Werke, som virksomheden nægtede at besvare. Dels med henvisning til, at Kommissionen havde tilsidesat virksomhedens ret til kontradiktion, dels fordi Kommissionens beslutning var i strid med menneskerettighedskonventionens artikel 6.<sup>70</sup>

Kommissionen gjorde bl.a. gældende, at enhver virksomhed har pligt til på grundlag af en begæring om oplysninger at meddele enhver faktisk oplysning, der har relevans i relation til konkurrencereglerne. Det er derimod ikke tilladt at udspørge en virksomhed om intentioner, formål eller hensigter med visse former for adfærd eller foranstaltninger, da sådanne spørgsmål kunne tvinge dem til at vedgå overtrædelser. Ifølge Kommissionen vedrørte de stillede spørgsmål objektive faktiske omstændigheder og indebar ikke en erkendelse af ulovlig adfærd.

Videre gjorde Kommissionen gældende, at lovligheden af retsakter, der udstedes af Fællesskabets institutioner, ikke direkte kan bedømmes på grundlag af menneskerettighedskonventionen (EMK).

Retten indledte med at fastslå, at den ikke er kompetent til at vurdere lovligheden af en konkurrenceretlig undersøgelse i forhold til bestemmelserne i EMK. Disse bestemmelser er ikke en del af fællesskabsretten.

Herefter konstaterede Retten, at Rfo 17/62 ikke udtrykkeligt fastslår en ret til at nægte at udtale sig. Ifølge retspraksis (Orkem-dommen, præmis 32) er Kommissionens efterforskningsbeføjelse under den indledende undersøgelse underkastet visse begrænsninger med hensyn til nødvendigheden af at respektere kontradiktionsprincippet. Ifølge Retten har en virksomhed alene ret til at nægte at udtale sig, såfremt den derved tvinges til at afgive tilståelse om at have begået retsstridige handlinger, som det påhviler Kommissionen at føre bevis for.

På denne baggrund fandt Retten, at de spørgsmål, som opfordrede virksomheden til at beskrive formålet med møder, som virksomheden havde deltaget i, samt hvilke beslutninger der blev truffet, ville kunne tvinge virksomheden til at vedgå sin deltagelse i en ulovlig aftale i strid med EU-konkurrencereglerne. Følgelig udgjorde disse spørgsmål en overtrædelse af Mannesmannröhren-Werke's ret til kontradiktion. Retten annullerede hermed Kommissionens beslutning af 15. maj 1998 om denne del af de stillede spørgsmål.<sup>71</sup>

## Tate & Lyle plc/British Sugar plc/Napier Brown & Co. Ltd

De britiske sukkerproducenter British Sugar, Tate & Lyle og Napier Brown blev pålagt bøder, fordi de havde overtrådt forbudet i artikel 81, stk. 1.<sup>72</sup> Overtrædelsen bestod i, at de britiske sukkerproducenter i perioden fra den 20. juni 1986 til den 2. juli 1990 havde deltaget i en aftale, som havde til formål at begrænse konkurrencen gennem en koordinering af deres respektive prispolitikker på markedet for detailsukker i Storbritannien. British Sugar, Tate & Lyle og Napier Brown indbragte Kommissionens beslutning for Retten med påstand om bl.a. annullation af de pålagte bøder.

Retten stadfæstede<sup>73</sup> bøderne til British Sugar og Napier Brown på henholdsvis 39,6 mio. € og 1,8 mio. €. Bøden til Tate & Lyle blev nedsat til 5,6 mio. €, fordi Tate & Lyle havde samarbejdet med Kommissionen.

## Præjudicielle afgørelser

### Courage Ltd

EF-Domstolen har afsagt en meget interessant dom om aftaleparters ret til erstatning i forbindelse med deres deltagelse i ulovlige karteller<sup>74</sup>. Ifølge dommen kan kartelmedlemmer kræve erstatning af hinanden i de sager, hvor der

71 Dom af 20. februar 2001 i sag T-112/98 – endnu ikke offentliggjort.

72 EFT 1999 L 76/66.

73 I de forenede sager T-202/98, T-204/98 og T-207/98 – endnu ikke offentliggjort.

74 Sag C-453/99-Courage Ltd – endnu ikke offentliggjort.

er sket en ulige fordeling af den økonomiske gevinst ved det ulovlige samarbejde.

Spørgsmålet til Domstolen opstod i forbindelse med en retssag i Storbritannien om en ulovlig samarbejdsaftale mellem bryggeriet Courage og en forpagter af en lokal pub. Tvisten drejede sig om en eksklusiv købsforpligtelse, som forpagteren påstod var i strid med artikel 81, stk. 1. Forpagteren gjorde krav på erstatning, fordi Courage solgte øl til uafhængige pubejere til priser, som var væsentligt lavere end dem, der fremgik af den prislister, som blev anvendt over for forpagtere, som var bundet af en eksklusivitetsklausul.

## Boks 11.4: Domstolens besvarelse i Courage-sagen

Den britiske Court of Appeal havde stillet tre spørgsmål til Domstolen, som gik på, om en part i en ulovlig aftale over for en national domstol kan påberåbe sig en overtrædelse af artikel 81, stk. 1, med henblik på at opnå en retlig beskyttelse („relief“) over for sin medkontrahent og navnlig opnå erstatning for skade, som er lidt som følge af en ulovlig kontraktsklausul.

Domstolen besvarede de tre spørgsmål således:

- ▲ Enhver borger kan støtte ret på overtrædelser af artikel 81, stk. 1, også selv om han er part i en ulovlig aftale.
- ▲ Artikel 81 er til hinder for en national regel, som forbyder en part i en ulovlig aftale at kræve erstatning som kompensation for en skade, der er lidt som følge af opfyldelsen af aftalen, alene af den grund at skadelidte er part i aftalen.
- ▲ Fællesskabsretten er ikke til hinder for en national regel, hvorefter en part i en konkurrencebegrænsende aftale ikke kan påberåbe sig egne ulovlige handlinger med henblik på at opnå erstatning, når det er fastslået, at denne part bærer en betydelig del af ansvaret for konkurrenceforstyrrelsen.

Det betyder, at der nu er åbnet mulighed for, at medlemmer af ulovlige karteller kan anlægge erstatningssager mod hinanden for skæv fordeling af de uretmæssige fortjenester, medmindre den pågældende bærer hovedansvaret for overtrædelsen.



## 11.9 NYE RETSAKTER PÅ KONKURRENCEOMRÅDET

### Høringskonsulentens kompetence

Kommissionen har truffet afgørelse om høringskonsulentens kompetenceområde under behandlingen af konkurrencesager.<sup>75</sup> Formålet med afgørelsen er at styrke høringskonsulentens uafhængighed og beføjelser og at forbedre objektiviteten og kvaliteten i EU-konkurrencesagerne. Høringskonsulenten er direkte knyttet til kommissæren med ansvar for konkurrencepolitikken.<sup>76</sup> Høringskonsulentens opgaver er især at tilrettelægge og lede de mundtlige høringer samt at udarbejde en rapport, som forelægges kommissærerne. Rapporten sendes også til parterne og medlemsstaterne, og den offentliggøres i EFT sammen med den endelige beslutning.

### Meddelelse om tilsagn i fusionssager

Den 2. marts 2001 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om løsninger, der er acceptable i henhold til fusionskontrolforordningen<sup>77</sup>. Formålet med meddelelsen er at give vejledning om ændringer af fusioner, herunder især tilsagn om ændring af en fusion. I meddelelsen er der redegjort for de generelle principper, der gælder for løsninger, der kan accepteres af Kommissionen, de vigtigste typer tilsagn, der er blevet accepteret af Kommissionen i sager efter fusionskontrolforordningen, de specifikke krav, som forslag til tilsagn skal opfylde i begge undersøgelsesfaser, og de vigtigste krav, der gælder ved tilsagnenes gennemførelse.

### Meddelelse om accessoriske begrænsninger

Kommissionen offentliggjorde den 4. juli 2001 en ny meddelelse om begrænsninger, der er direkte knyttet til og nødvendige for gennemførelse af fusioner.<sup>78</sup> Meddelelsen erstatter den 11 år gamle 1990-meddelelse om accessoriske begrænsninger. Den ny meddelelse viderefører det generelle princip, hvorefter sådanne begrænsninger skal vurderes som en del af fusionen. En af de nye ting er, at Kommissionen ikke længere vil vurdere og formelt behandle sådanne begrænsninger, når den godkender en fusion. Det betyder, at begrænsningerne ikke vurderes særskilt, men som en del af fusionen.

<sup>75</sup> EFT 2001 L 162/21-24 og IP/01/736 af 23. maj 2001.

<sup>76</sup> Kommissionen har i 2001 udnævnt to høringskonsulenter: Serge Durande og Karen Williams, jf. Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1529 af 31. oktober 2001.

<sup>77</sup> EFT 2001 C 68/3-11.

<sup>78</sup> EFT 2001 C 188/5-11 og Kommissionens pressemeddelelse IP/01/908 af 27. juni 2001.

En anden nyskabelse er, at længden af de konkurrenceklausuler, som parterne indgår i forbindelse med fusionen, er reduceret. Tidligere kunne parterne aftale en konkurrenceklausul på fem år, hvis de overdrog goodwill og knowhow. Perioden er nu tre år. Hvis parterne kun overdrager goodwill, er perioden fortsat to år. Klausuler af længere varighed er som udgangspunkt ikke accessoriske.

## Bagatelaftaler

Kommissionen har vedtaget en ny meddelelse om aftaler af mindre betydning (bagatelaftaler).<sup>79</sup> Meddelelsen erstatter den tidligere meddelelse fra 1997.

Den nye bagatelmeddelelse fastlægger på baggrund af markedsandele, hvilke aftaler der ikke begrænser konkurrencen mærkbart i strid med artikel 81, stk. 1. I meddelelsen skelnes der mellem aftaler mellem konkurrenter, hvor den tilladte markedsandel ikke må overstige 10 pct., og aftaler mellem ikke-konkurrenter, hvor den tilladte markedsandel ikke må overstige 15 pct. Hertil kommer, at den nye bagatelmeddelelse også omhandler aftaler med kumulativ virkning, dvs. netværksaftaler. Her er den tilladte markedsandel fastsat til højst 5 pct.

Den nye bagatelmeddelelse indeholder også en liste over de hard core-bestemmelser som fx fastsættelse af mindstepriser, opdeling af markeder m.v., som ikke må findes i en aftale, hvis den skal kunne nyde godt af bagatelmeddelelsen. Det er de samme hard core-bestemmelser, som findes i EU-gruppefritagelserne til henholdsvis vertikale og horisontale aftaler.

I modsætning til 1997-meddelelsen indeholder den nye bagatelmeddelelse ikke særregler for små og mellemstore virksomheder. Men i de indledende betragtninger til meddelelsen (nr. 3) udtaler Kommissionen, at aftaler mellem små og mellemstore virksomheder<sup>80</sup> sjældent vil kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart. De vil derfor ikke være omfattet af forbudet i artikel 81, stk. 1.

## Bødefritagelse

I 1996 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om bødefritagelse og bødenedsættelse i kartelsager.<sup>81</sup> Som det fremgår af Kommissionens praksis vedrørende kartelsager, jf. afsnit 11.4, har Kommissionen i langt de fleste sager

<sup>79</sup> EFT 2001 C 368/13-15.

<sup>80</sup> Her forstås virksomheder, som har færre end 250 ansatte, og som enten har en årlig omsætning, der ikke overstiger 40 mio. €, eller en årlig samlet balance, der ikke overstiger 27 mio. €, jf. Kommissionens henstilling 96/280, EFT 1996 L 107/4-9.

<sup>81</sup> EFT 1996 C 45/3-5.

givet bødenedsættelse til de virksomheder, som har samarbejdet med Kommissionen. Der er også i to tilfælde blevet indrømmet fuldstændig bødefritagelse (amnesti).

I 2002 har Kommissionen vedtaget en ny meddelelse om bødefritagelse og bødenedsættelse i kartelsager (leniency).<sup>82</sup> Formålet med den nye meddelelse er at skabe større gennemsigtighed og vished med hensyn til de betingelser, som gælder for at kunne opnå bødefritagelse eller bødenedsættelse.

Ifølge meddelelsen vil den virksomhed, som giver Kommissionen oplysninger om et hemmeligt kartel, og som gør det muligt for Kommissionen at foretage kontrolundersøgelser, kunne opnå fuldstændig bødefritagelse.

Meddelelsen er et led i Kommissionens moderniseringsproces, og den skal også ses i lyset af de leniency-programmer, som allerede findes i nogle medlemsstater og i USA.<sup>83</sup>

## Telesektoren

Kommissionen har vedtaget et udkast til retningslinier for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition.<sup>84</sup> Udkastet skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til direktiv om nye rammebestemmelser for elektroniske kommunikationstjenester og net, som blev fremsat den 12. juli 2000. Direktivet skal bl.a. sikre overensstemmelse mellem sektorspecifikke regler og EU-konkurrencereglerne.

## Moderniseringsforslaget

I kapitel 8 i Konkurrenceredegørelse 2000 var Kommissionens forslag til decentralisering af EU-konkurrencereglerne udførligt omtalt. Dette arbejde pågår fortsat. Et forslag til en ny Rådsforordning, som skal afløse den gældende forordning nr. 17/62, drøftes i en særlig arbejdsgruppe under Rådet.

## Rapport om bilforordningen

Kommissionen har offentliggjort en rapport om det fremtidige distributions-system for biler.<sup>85</sup> Baggrunden for rapporten er Kommissionens forordning nr. 1475/95 om gruppefritagelse til automobilforhandlerkontrakter, som udløber

82 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/247 af 13. februar 2002.

83 Som nævnt under afsnit 11.10 har generaldirektørerne i EU offentliggjort nogle principper for leniency-programmer.

84 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/456 af 28. marts 2001.

85 Rapporten, som er blevet udarbejdet af konsulentfirmaet Andersen, kan læses på Kommissionens hjemmeside: <http://www.europa.eu.int/comm/competition/car-sector>.

den 30. september 2002. Rapporten, som supplerer Kommissionens egen evalueringsrapport fra 2000,<sup>86</sup> indeholder en økonomisk analyse af konkurrenceforholdene på det europæiske marked for distribution af biler.

Det er nu op til Kommissionen at vurdere, hvilke regler der skal gælde for distribution af biler i EU, når den gældende fritagelse udløber.<sup>87</sup>

## Grønbog om revision af fusionskontrolforordningen

Kommissionen offentliggjorde den 11. december 2001 en grøn bog om revision af EU's fusionsregler.<sup>88</sup> Formålet med grønbogen er især at få en debat i gang om, hvordan EU's fusionskontrol fungerer, og om der er behov for at foretage ændringer eller forbedringer.

De sidste ti år har været præget af et kraftigt opsving i fusionsaktiviteten. Samtidig er der sket en stigning i antallet af lande, som nu har indført fusionskontrol. Udfordringer som globale fusioner, monetær union, markedsintegration, udvidelse og nødvendigheden af at samarbejde med andre jurisdiktioner taler i følge Kommissionen for en reform af fusionskontrolreglerne i EU.

Grønbogen tager fat på spørgsmålene om jurisdiktion, materielle regler og procedureregler. Bl.a. lægger grønbogen op til at forenkle jurisdiktionstærsklerne med det formål at reducere antallet af tilfælde, hvor der skal ske anmeldelse i flere medlemsstater. Kommissionen foreslår også en forenkling af reglerne for henvisning af sager til nationale myndigheder, ligesom der foreslås en revision af procedurerne for afgivelse af tilsagn.

Endelig er der lagt op til en debat omkring de konkurrencekriterier, som er lagt til grund for fusionskontrolforordningen, nemlig at en fusion ikke må godkendes, hvis den må antages at kunne skabe eller styrke markedsdominans.<sup>89</sup>

## 11.10 INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Den tiltagende internationalisering og globalisering af markedet betyder, at Kommissionen deltager aktivt i at udvikle det internationale samarbejde i OECD og i WTO. Hertil kommer de bilaterale samarbejdsaftaler, som Kommissionen har indgået med USA og Canada. Desuden forhandler

86 Kommissionens pressemeddelelse IP/00/1306 af 15. november 2000.

87 Kommissionen har den 5. februar 2002 godkendt et udkast til ny forordning om gruppefritagelse, IP/02/196.

88 Kommissionens pressemeddelelse IP/01/1795 af 11. december 2001.

89 Der er fastsat en høringfrist indtil den 31. marts 2002.

Kommissionen fortsat med Japan om en samarbejdsaftale på konkurrenceområdet. Endelig yder Kommissionen teknisk støtte til ansøgerlandene.

## WTO's arbejdsgruppe om handel og konkurrence

På WTO's ministermøde i Doha den 9.-14. november 2001 (fjerde session) blev der afgivet en Ministererklæring,<sup>90</sup> som danner grundlaget for en ny WTO-forhandlingsrunde. Denne skal være afsluttet ved udgangen af 2004. Det fremgår, at arbejdsgruppen om handel og konkurrence skal fortsætte sit arbejde frem til WTO's 5. ministermøde, som skal finde sted senest om to år. Det forudsættes, at der opnås enighed om centrale principper for konkurrencecelovgivning, fx gennemsigtighed og ikke-diskriminering. Desuden vil man på konkurrenceområdet skulle forberede grundlaget for et frivilligt internationalt samarbejde om bl.a. anmeldelse af konkurrencesager.

## EU-generaldirektørmøder

EU-generaldirektørerne for konkurrence mødes to gange om året i Bruxelles for at drøfte emner af fælles interesse. På generaldirektørmødet i november 2001 blev bl.a. drøftet følgende emner:

- ▲ Kollektiv dominans.
- ▲ Afgrænsning af det relevante marked i konkurrence- og fusionssager.
- ▲ Kriminalisering af overtrædelse af konkurrencereglerne.

Udover møderne i Bruxelles mødes generaldirektørerne også til nogle mere uformelle møder, som går under betegnelsen „ECA-møder“.<sup>91</sup> Disse møder afholdes i medlemsstaterne med den nationale konkurrencemyndighed som vært. I 2001 har der været afholdt ECA-møder i Amsterdam og i Dublin. På disse møder blev bl.a. drøftet multiple fusioner<sup>92</sup> og principper for bødefritagelse og bødenedsættelse.<sup>93</sup> På mødet i Dublin blev de nordiske generaldirektører opfordret til at lave en rapport om konkurrencen på luftfartsområdet til ECA-mødet i Athen i marts 2002, jf. i øvrigt kapitel 4 om mere konkurrence i luften.

<sup>90</sup> WT/MIN(01)/DEC/W/1 af 14. november 2001.

<sup>91</sup> *European Competition Authorities.*

<sup>92</sup> *Dvs. fusioner, som skal anmeldes i flere medlemsstater.*

<sup>93</sup> *På mødet i Dublin blev det besluttet at offentliggøre nogle generelle principper for bødefritagelse og bødenedsættelse i kartelsager (leniency).*

## 11.11 DET NORDISKE SAMARBEJDE

### Nordisk møde på Skagen

Der er en lang tradition for samarbejde om konkurrencepolitik mellem de nordiske lande. Hvert år mødes repræsentanter fra Danmark, Finland, Færøerne, Grønland, Island, Norge og Sverige for at drøfte konkurrenceforhold af fælles interesse.

I september 2001 blev det nordiske møde afholdt på Skagen i Danmark. På mødet drøftede myndighederne fem temaer:

- ▲ Bødeudmåling ved overtrædelse af konkurrencelovgivning, samt hvordan de skadelige virkninger af fx karteller kan måles
- ▲ Producenternes styring af detailhandelen, bl.a. i form af bindende listepri-  
ser og begrænsninger i antallet af forhandlere af mærkevarer
- ▲ Udviklingen i finanssektoren i Norden
- ▲ Hvad betyder den nye økonomi for fremtidens konkurrencepolitik?
- ▲ Konkurrenceproblemer i luftfarten.

### Nordisk aftale om udveksling af fortrolige oplysninger

Som oplyst i afsnit 11.10 i Konkurrenceredegørelse 2001 har både den danske, islandske og norske konkurrencemyndighed hjemmel i deres konkurrencelove til at kunne udveksle fortrolige oplysninger med konkurrencemyndigheder i andre lande.

Den 16. marts 2001 underskrev de tre lande en aftale, som giver konkurrencemyndighederne mulighed for at kunne udveksle fortrolige oplysninger i konkurrence- og fusionssager.<sup>94</sup> Der har i 2001 i flere tilfælde været udvekslet oplysninger med henvisning til aftalen.

### Bistand til Grønland

Som oplyst i Konkurrenceredegørelse 2001 indgik Konkurrencestyrelsen og det grønlandske Hjemmestyre i 2001 en aftale om, at Konkurrencestyrelsen mod brugerbetaling skulle yde sekretariatsbistand til det grønlandske Konkurrencenævn. Aftalen trådte i kraft den 1. juli 2001.

Konkurrencestyrelsen har modtaget over 100 grønlandske konkurrencesager. En stor del af disse sager er blevet afgjort af Konkurrencenævnet på møder i 2001 på baggrund af oplæg fra Konkurrencestyrelsen. Det samme gælder en række større sager, der involverer nogle af Grønlands største erhvervsvirksomheder, som fx Royal Greenland, KNI, Nuuk Imeq og Grønlandsfly.

Konkurrencestyrelsen har også medvirket til at udbrede kendskabet til den grønlandske konkurrencelov, bl.a. ved at afholde seminarer og foredrag i Grønland.

Pr. 1. januar 2002 er der blevet etableret et fællessekretariat for Konkurrencenævnet og Forbrugerrådet i Grønland. Samtidig er det blevet besluttet at forlænge bistaftalen foreløbigt til udgangen af 2002.







# Konkurrence i energisektoren

## 12.1 INDLEDNING

---

Energisektoren leverer energi – el, varme og gas – til industrien og private forbrugere. Sektoren liberaliseres gradvist, og denne udvikling ventes at fortsætte. Målet er, at alle forbrugere i Danmark frit kan vælge energileverandør.

Specielt elsektoren har stået over for store ændringer i struktur og lovgrundlag. Sektoren er langt fremme med at få indarbejdet den nye regulering. Også naturgassektoren og varmesektoren står overfor store opgaver, og tilpasningen til den nye regulering er påbegyndt i begge sektorer.

Energitilsynet administrerer lovgivningen, som dækker energiområdets monopoler, og sekretariatsbetjenes af Konkurrencestyrelsen.

Den konkurrenceudsatte del af handelen med el og naturgas, dvs. den handel, der sker til kunder, der frit kan vælge leverandør, reguleres efter konkurrence-loven. Dette gælder også benzin- og olieområdet.

## 12.2 ELEKTRICITET

---

### El-reformen

Den nye elforsyningslov, som trådte i kraft 1. januar 2000, sætter rammerne for elmarkedet.

Loven har medført en selskabsmæssig opsplitning af de eksisterende elselskaber. Samtidig er der kommet nye aktører ind på den konkurrenceudsatte del af markedet. Strukturen består i dag i hovedtræk af følgende selskabstyper:

- ▲ Produktions- og handelsselskaber drevet som almindelige kommercielle virksomheder
- ▲ Netselskaber med ansvar for at drive distributionsnettet, som er et naturligt monopol
- ▲ Forsyningspligtsselskaber, der skal tilbyde alle kunder i forsyningsområdet elleverancer
- ▲ Systemansvarlige virksomheder med ansvar for forsynings sikkerheden og koordineringen af det samlede elsystem

Fra 1. januar 2003 kan alle forbrugere frit vælge *elleverandør*. I dag er det kun muligt for forbrugere med et årsforbrug på over 1 GWh, svarende til ca. 2000 kunder.

Danmark er nu en del af den fælles nordiske elbørs (NordPool) og derigennem sammenhængende med markederne i Norge, Sverige og Finland. Det betyder, at danske virksomheder i stigende grad handler på elbørsen. Den øgede elhandel skyldes også, at kabelforbindelserne til Norge og Sverige fra 1. januar 2001 er stillet til rådighed for NordPool. Tidligere lagde en række langvarige aftaler beslag på kapaciteten i disse kabler og hæmmede handelen mellem landene.

Hertil kommer, at Sverige fjernede grænsetarifferne ved eksport fra Sverige til Danmark 1. marts 2002. Samtidig ophævede Danmark eksporttariffen til Tyskland.

På trods af, at betingelserne for konkurrence er til stede, har man på det vestdanske marked for el under NordPool kunnet observere en række unormalt høje priser i perioder. Samtidig er der ikke importeret el til Danmark, når der her har været noteret den højeste pris. Konkurrencestyrelsen er i gang med at undersøge disse forhold.

*Netselskaberne* er underlagt en ny prisregulering, som skal sikre forbrugerne mod selskabernes eventuelle udnyttelse af deres monopolstatus. Reguleringen skal samtidig tilvejebringe incitamenter til omkostningseffektive netydelser.

Prisreguleringen af netselskaberne sker gennem fastlæggelse af indtægtsrammer, der sætter grænser for det enkelte selskabs indtægter. Herved sættes også rammer for, hvor meget der kan opkræves over priserne.

Indtægtsrammerne er ledsaget af et generelt effektiviseringskrav, der er fastsat af ministeren, samt et individuelt krav fastsat af Energitilsynet. Det generelle effektivitetskrav er fastsat til 3 pct. i 2002 og foreløbig til 3 pct. i 2003. Rammerne for beregningen af de individuelle krav i 2002 og 2003 er nu fastlagt af Energitilsynet. De individuelle krav betyder sammen med de generelle krav, at netvirksomhederne over de næste to år skal reducere deres omkostninger med mellem 3 og 14 pct.

*Transmissionsselskaberne* reguleres også af indtægtsrammer. Selskaberne er dog ikke – som netvirksomhederne på det lave spændingsniveau – udsat for individuelle effektivitetskrav, men får reduceret indtægtsrammerne med et generelt krav på også 3 pct. På sigt skal kombinationen af indtægtsrammer og effektivitetskrav føre til lavere elpriser.

*De forsyningspligtige selskaber* bliver reguleret ved en pris- og avanceregulering. Energitilsynet offentliggjorde i oktober 2000 en vejledning, som beskriver rammerne for denne regulering.

Hovedprincippet i reguleringen er, at Energitilsynet beregner en referencepris, som danner udgangspunkt for tilsynets godkendelse af forsyningspligtsselskabernes priser. Referenceprisen består af en indkøbspris på el samt en anslået omkostning til administration og forrentning.

I august 2001 blev der beregnet en foreløbig referencepris for hele 2001. Priserne har været udgangspunkt for tilsynets prisgodkendelser, og de vurderes endeligt på baggrund af selskabernes årsregnskaber. Selskaber, som har haft for høje priser i 2001, skal sætte priserne ned i 2002.

## Vigtige afgørelser på elområdet

Energitilsynet har i det forløbne år taget stilling til flere spørgsmål om systemansvar, transmission, netdrift og forsyningspligt. I det følgende er der omtalt enkelte vigtige afgørelser på områderne. Alle afgørelserne er tilgængelige i deres helhed på tilsynets hjemmeside [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

De systemansvarlige virksomheder Eltra og Elkraft System har i 2001 indgået aftaler med hhv. Elsam og Energi E2 om køb af mindste produktionskapacitet i perioden 2000-2003. Aftalerne betyder, at Eltra og Energi E2 holder kapacitet i beredskab.

Aftalerne sikrer bl.a., at der i systemet er så megen driftsklar kapacitet til rådighed, at de systemansvarlige virksomheder kan håndtere pludseligt opståede havarier på produktionsanlæg og i transmissionsnettet. Endvidere sikrer aftalerne, at den nødvendige forsyningskapacitet til systemets fysiske regulering altid er til stede.

For aftalen skal Eltra i perioden 1. januar 2000 til 30. juni 2004 betale Elsam i alt 2.996 mio. kr., hvoraf 1.920 mio. kr. går til at opretholde en mindste produktionskapacitet i aftaleperioden. Den resterende betaling vedrører bl.a. reguleringsydelse, der skal sikre balancen mellem udbud og efterspørgsel.

Elkraft System skal i perioden 1. januar 2000 til 31. december 2003 betale Energi E2 i alt 2.440 mio. kr., hvoraf 1.720 mio. kr. er prisen for mindstekapacitet. Det resterende beløb vedrører reguleringsydelse.

Tilsynet foretog ikke en selvstændig vurdering af størrelsen af den aftalte kapacitet, men lagde de systemansvarliges vurdering til grund.

Energitilsynet mente, det ikke var rimeligt at godkende en indregning af det samlede beløb på ca. 5 mia. kr. over en periode på 10 år, sådan som parterne havde ønsket. Det skyldes, at den købte forsyningsikkerhed kun dækkede perioden frem til primo 2004. Efter dette tidspunkt kan der således komme en ny omkostning til reservekapacitet. Regeringen og forligspartierne bag energireformen har i starten af 2002 efterfølgende udarbejdet forslag til ændring af elforsyningsloven, så betalingen kan blive indregnet over 10 år.

På *transmissionsområdet* har Energitilsynet godkendt, at Eltra Transmission overfører 900 mio. kr. til Elsam, og at Elkraft Transmission overfører 1,7 mia. kr. til Energi E2. Det var dokumenteret, at kapitaloverførslerne sker for at sikre et tilstrækkeligt kapitalgrundlag for de to elproduktionsvirksomheder. Virksomhederne har samtidig dokumenteret, at overførslerne sker efter markedsøkonomiske principper.

Kapitaloverførslerne er et enkeltstående tilfælde og skal ses i lyset af elreformen fra 1999. Som opfølgning på elreformen indgik forligspartierne den såkaldte kraftværksaftale, der fastlagde rammerne for kraftværkernes vilkår ved overgang fra „hvile i sig selv“- regulering til markedsvilkår. Et af elementerne i den aftale er, at kraftværkerne kan få tilført kapital ved opskrivning af værdierne i åbningsbalancerne for transmissionsnet mv.

På netområdet har elselskaberne haft en såkaldt *fri egenkapital*, som selskabet frit har kunnet disponere over. Den stammer fra de værdier, som var til stede før den første elforsyningslov i 1977. En opgørelse af den fri egenkapital skal klarlægge, hvor stor en del af disse værdier, der er til fri disposition for selskaberne. Den nye elforsyningslov fastlægger ikke, hvordan denne opgørelse skal ske.

Energitilsynet fandt, at den fri egenkapital kan opgøres efter to metoder. Enten efter netselskabets individuelle dokumentation på grundlag af den bogførte egenkapital ultimo 1976. Eller alternativt – som en støtte til de selskaber, der ikke kan fremskaffe nødvendig dokumentation – efter en regnearksmetode. Her bliver værdien opgjort med udgangspunkt i indtægtsrammebekendtgørelsens værdiansættelsessystem og netaktivernes skønnede restlevetider.

I praksis blev værdien i selskaberne opgjort efter regnearksmetoden, dvs. beregnet som den værdi af netaktiverne, der både indgik i åbningsbalancen 1. januar 2000, og som var til stede i selskabet i 1977. Tilsynet har besluttet, at beregningen foretages eksklusiv værdien af de afskrivninger, der efter 1977 er indregnet i elprisen. Det skyldes, at elforbrugerne allerede én gang har betalt denne værdi.

Dansk Energi var uenig i opgørelsen af beregningsgrundlaget og indbragte afgørelsen for Energiklagenævnet. Nævnet fandt, at anken måtte afvente

Energitilsynets konkrete afgørelse om den frit disponible egenkapital i det enkelte selskab.

På denne baggrund har Dansk Energi i 2001 udvalgt 3 prøvesager og anmodet om tilsynets stillingtagen til, hvordan den fri egenkapital her kan opgøres efter dokumentationsmetoden. I foråret 2002 blev der taget stilling i én af prøvesagerne, nemlig i sagen NESANET A/S.

Afgørelsen indebærer bl.a., at NESA kan opgøre værdien af aktiverne pr. 1. januar 1977 til nedskrevne historiske anskaffelsværdier. Alternativt kan opgørelsen baseres på værdien i 1977, hvis selskabet godtgør, at der er foretaget korrektion for den teknologiske forældelse i perioden fra det faktiske anskaffelsestidspunkt.

Der er taget en række forbehold på konkrete punkter, og der udestår således fortsat en del beregningsarbejde. Men grundlaget for beregning af den frit disponible egenkapital er nu fastlagt.

I efteråret 2001 modtog Energitilsynet en lang række henvendelser fra forbrugere vedrørende krav fra *NESA A/S om depositum*.

Tilsynet fandt, at et krav om depositum over for en kunde kræver, at der har været tale om gentagne væsentlige overskridelser af betalingsfristerne. Endvidere skal betalingsfristen for et depositum være mindst to måneder. Når en kunde, der har betalt depositum, gennem et år har betalt til tiden, skal det stillede depositum som hovedregel betales tilbage.

Der er indledt forhandlinger med NESA om ændring af selskabets betalingsbetingelser.

## 12.3 NATURGAS

---

### Naturgasreformen

I maj 2000 blev naturgasreformen vedtaget, og den lægger op til en gradvis liberalisering af det danske naturgasmarked. Loven om naturgasforsyning bestemmer, hvordan forsyningssikkerhed, samfundsøkonomien, miljøet og forbrugerbeskyttelse kan blive tilgodeset ved en gradvis markedsåbning.

Der blev indledt med en markedsåbning på 30 pct. af det samlede forbrug i Danmark for år 2000. Åbningen bliver øget til 38 pct. i 2003 og 43 pct. i 2008. Dette svarer til minimumsreglerne i EU-direktivet 98/30/EF af 22. juni 1998.

Loven blev ændret ved Lov nr. 481 af 7. juni 2001 om naturgasforsyning. Den nye lov om naturgasforsyning betyder, at markedsåbningen kan foregå hurtigere end i den tidligere lov. Derved er dansk lov klar til Europa-Kommissionens ændring af direktivet om naturgasforsyning.

Efter anbefaling fra Kommissionen blev naturgasloven ændret, så fastsættelse og tilsyn med priser på transmission nu hører under Energitilsynet. Dvs. betingelserne for adgang til transmissionsnettet (priserne for adgang m.v.) er underlagt regulering. Dette gælder allerede for distributionsnettet.

Danmark er i dag selvforsynende med naturgas. Der er ingen import og en stigende eksport. DUC og DONG har indgået en aftale om bl.a. forsyningen til Danmark og priserne herfor. Aftalen løber frem til 2012.

Markedet vil i de første år være domineret af ganske få store udbydere af naturgas. Den gradvise liberalisering af naturgasforsyningen kan give et stigende antal virksomheder, som ønsker at sælge naturgas til forbrugerne. Liberaliseringen kan derimod ikke øge antallet af producenter, som udelukkende bestemmes af mulighederne for at udvinde naturgas.

## Vigtige afgørelser på naturgasområdet

Energitilsynet har behandlet *DONG Naturgas A/S og Naturgas Fyns præferencetariffer* for selskabernes erhvervsgartnerkunder. Tariffen betyder, at små og mellemstore erhvervsgartnerier kan indkøbe naturgas hos DONG til samme pris som storkunderne og derved opnå en væsentlig besparelse.

DONG har indgået en aftale med erhvervsgartnerens brancheorganisationer om etablering af præferencetariffen. Energitilsynet godkendte tariffen for perioden 29. august 2001 til 31. december 2001. Det skyldes, at forudsætningerne for tariffens etablering og for en afvigelse fra det normale prisfastsættelsesprincip var til stede for denne periode. Derimod har tilsynet ikke godkendt præferencetariffen for perioden 1. januar 2001 til 28. august 2001. Dette skyldes, at tariffen ikke var kommercielt begrundet, og at der efter tilsynets vurdering var tale om krydssubsidiering til fordel for gartnerne og til skade for de øvrige gaskunder.

Energitilsynets analyse af *DONG's transmissionstariffer* har vist, at betalingen for anvendelse af transmissionsnettet overstiger omkostningerne med 11 pct. Derfor har tilsynet besluttet, at DONG skal nedsætte sine priser for transport af naturgas, således at priserne afspejler omkostningerne.

I dag har kun 14 store virksomheder frit leverandørvalg, men med tiden skal alle gaskunder have denne mulighed. Hensigten er at øge konkurrencen og

dermed sikre, at forsyningen af naturgas bliver så billig for kunderne som muligt. Derfor er det vigtigt, at prisen for at transportere gassen på DONG's net fra fx den tyske grænse til virksomheden i Danmark ikke hindrer konkurrence på forsyning af naturgas til danske kunder.

I forlængelse af afgørelsen om transmissionspriserne undersøger Energitilsynet i øjeblikket rimeligheden af DONG's øvrige vilkår ved adgang til selskabets transmissionsnet.

## 12.4 FJERNVARME

---

### Fjernvarmereformen

Hovedparten af forsyningen med fjernvarme kommer fra de store centrale kraftvarmeproducenter. Herfra føres varmeproduktionen via transmissionsnet frem til distributionselskaber og derfra videre til slutbrugerne. Derudover findes en del lokal varmeproduktion i decentrale kraftvarmeverker, der især anvender naturgas som brændsel og fra affaldsforbrændingsanlæg. Endelig produceres en mindre del af fjernvarmen som industriel overskudsvarme.

Den nye varmforsyningslov trådte i kraft 1. juli 2000. Hermed indførtes incitaments- og indtægtsrammeregulering i varmforsyningen, adgang for visse anlæg til at indregne en fortjeneste i varmeprisen samt prislofter for affaldsforbrændingsanlæg.

Indtægtsrammereguleringen er et supplement til det fortsat gældende hovedprincip i varmforsyningsloven for prisfastsættelsen – det såkaldte hvile-i-sig-selv princip. Denne regulering betyder, at der fastsættes rammer for de enkelte varmeverkers indtægter. Herved sættes også rammer for, hvor meget der kan opkræves over varmepriserne. Det betyder også, at varmeverkerne bliver stillet over for krav om en mere omkostningseffektiv drift.

Der indføres ikke konkurrence i varmesektoren som i el- og gassektoren. Det skyldes, at varmforsyningsnettet ikke er ét sammenhængende net. Hertil kommer, at brændselsanvendelsen er energipolitisk fastlagt. Dvs. det er politisk uacceptabelt, hvis mere forurenende brændsler udkonkurrerer mindre forurenende brændsler.

Aktiviteterne på varmeområdet har i 2001 været præget af drøftelser om fastlæggelsen af grundlaget for den kommende incitamentsregulering. Disse drøftelser er foregået med Danske Fjernvarmeverkers Forening, Foreningen af Decentrale Kraftvarmeverker, Energistyrelsen, Kommunernes Landsforening og repræsentanter for de centrale kraftvarmeverker.



## Vigtige afgørelser på fjernvarmeområdet

Der har ikke i 2001 været behandlet sager af mere principiel karakter på varmeområdet. En stor del af sagerne har vedrørt klager over stigninger i varmeprisen som følge af brændselsprisstigninger samt klager over tilslutningsvilkår og priser herfor.

### 12.5 OLIE OG BENZIN

Konkurrencestyrelsen har haft mistanke om, at danske olieselskaber har haft samme form for ulovligt samarbejde som i Sverige. Der har Konkurrenceverket anlagt en bødesag mod selskaberne med anklage om, at selskaberne har *koordineret listepreiser og rabatter* dækkende hele Sverige.

I forbindelse med den svenske sag bragte den danske presse udtalelser fra tidligere ansatte i benzinselskaberne om en lignende adfærd i Danmark. Konkurrencestyrelsens undersøgelse viste, at der har fundet et relativt omfattende prissamarbejde sted. Stort set alle disse udsagn vedrører imidlertid perioden frem til 1. januar 1998, hvor konkurrenceloven blev skærpet, og forbudsprincippet blev indført. Det samarbejde, der fandt sted i denne periode, kan derfor ikke straffes, selv om samarbejdet har været kritisabelt og formentlig har påført forbrugerne og samfundet tab.

For perioden efter 1. januar 1998 er der ikke beviser for samarbejde, der er nok til at føre en straffesag ved domstolene.

Konkurrencestyrelsen har også vurderet, om selskaberne bruger *bindende videresalgspreiser*. Undersøgelsen tyder på, at forhandlere, der i tilfælde af prisrig ikke overholder diktaterne fra moderselskaberne om pris og varighed, mister moderselskabets tabsdækning. Ved gentagelser kan selskabet stoppe leverancen. Sådanne diktater kan have karakter af bindende videresalgspreiser, som er en klar overtrædelse af konkurrenceloven.

Konkurrencestyrelsen er i dialog med Kommissionen om disse problemer, fordi den danske konkurrencelov skal følge samme praksis som i EU. Det forventes, at Konkurrencerådet kan tage stilling i sagen i løbet af 2002.

### 12.6 ENERGITILSYNET

Energitilsynet startede 1. januar 2000 med at varetage tilsyns- og klagefunktionen på energiområdet. Opgaverne er fastlagt i elforsyningsloven, naturgasforsyningsloven og varmeforsyningsloven.

Tilsynet er et uafhængigt udvalg og er ikke undergivet instruktionsbeføjelser fra ministeren. Der har i 2001 været afholdt 8 møder i tilsynet. I disse møder er behandlet i alt 49 sager, hvoraf de 37 har vedrørt elområdet, 5 gasområdet og 7 varmeområdet. I årets løb har tilsynet fået 1613 nye sager og afsluttet 880 sager.

Afgørelserne kan indbringes for Energiklagenævnet. I 2001 er indbragt i alt 42 afgørelser for klagenævnet.

## 12.7 INTERNATIONALT ARBEJDE

På internationalt plan er der etableret en række institutioner og fora, der skal medvirke til at få det indre marked for el og gas til at fungere så effektivt som muligt.

Arbejdet foregår i det såkaldte Firenze-forum vedrørende Det indre Marked for el og det såkaldte Madrid-forum vedrørende Det indre Marked for naturgas.

Der er herudover etableret en sammenslutning af europæiske, uafhængige regulatorer: Council of European Energy Regulators (CEER). Energitilsynet deltager i denne sammenslutning. Foreningens arbejdsgrundlag er nedfældet i et „Memorandum of Understanding“, der er tiltrådt af medlemslandene. Samtlige EU-lande er medlemmer af CEER undtagen Tyskland, der endnu ikke har etableret en uafhængig regulatormyndighed.

Energitilsynet deltager også i nordiske regulatormøder, som afholdes på skift i de nordiske lande. Disse møder er kendetegnet ved erfaringsudveksling og afklaring af fælles nordiske synspunkter i relation til det indre energimarked. Møderne har også været afholdt som nordisk forberedelse til både Firenze- og Madridmøderne.

I årets løb er der drøftet flere vigtige problemstillinger under Firenze-procesen. Det gælder således afskaffelse af grænsetariffer og fastlæggelse af en tariferingsmetode for grænseoverskridende eltransporter.

I Madrid-møderne er drøftet den praktiske erfaring med åbning af naturgasmarkedet og adgang til nettene. Det har vist sig, at der stadig er en del hindringer for de frie kunder, handlere og andre nye markedsspillere i at komme ind på markedet. En fælles arbejdsgruppe har udarbejdet et strategipapir, som har det mål at udvikle en langsigtet vision for et fuldt integreret naturgasmarked.

## 12.8 SAMTLIGE SAGER BEHANDLET AF ENERGITILSYNET I 2001

---

På tilsynets hjemmeside [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk) kan man læse afgørelserne fra tilsynsmøderne i deres helhed.

### Elområdet

#### *Systemansvar:*

- ▲ Eltra – overførsel af kapital til Elsam
- ▲ Elkraft Transmission – overførsel af kapital til Energi E2
- ▲ Elkraft Systems aftale med Energi E2 om varetagelse af forsynings sikkerheden
- ▲ Eltra's aftale med Elsam om varetagelse af forsynings sikkerheden

#### *Transmission:*

- ▲ Åbningsbalancer og indtægtsrammer for transmissionsvirksomheder – 400 kV-virksomheder
- ▲ Fastsættelse af forrentningsprocent for 2001 for transmissionsvirksomhederne 400 kv virksomhederne
- ▲ Status for arbejdet med benchmarking af net- og transmissionsvirksomheder
- ▲ Prisdifferentiering i forbindelse med tarifiering af el til forskellige købergrupper
- ▲ Fastsættelse af forrentningsprocent for netvirksomheder og transmissionsvirksomheder med elforsyningsnet på 150 kV og derunder
- ▲ Fastsættelse af individuelle effektivitetskrav for elnet- og transmissionsvirksomheder
- ▲ Vejledning om fastsættelse af individuelle effektivitetskrav for elnet- og transmissionsvirksomheder

#### *Netområdet:*

- ▲ NESAs erhvervelse af stikledninger
- ▲ NESANET A/S – placering af indskud i Energi E2 A/S
- ▲ Opgørelse af værdien af den frit disponible egenkapital pr. 1. januar 1977
- ▲ Klage fra BASF Health & Nutrition A/S om betaling for prioriteret el
- ▲ Klage fra BASF Health & Nutrition A/S om betaling af PSO og nettarif
- ▲ Odense Elforsyning Net A/S – pensionsforpligtelser i netprisen

#### *Forsyningsområdet:*

- ▲ Godkendelse af priser pr. 1. juli 2001 for forsyningspligtige elvirksomheder
- ▲ Aalborg Kommune Elforsyning – byfornyelse – ny behandling i Energitilsynet

## Naturgasområdet

- ▲ DONG Naturgas A/S – præferencetarif til erhvervgartnere
- ▲ Naturgas Fyn I/S – præferencetarif til erhvervgartnere

## Fjernvarmeområdet

- ▲ Forespørgsel vedrørende afregningsprincipper for Aalborg Kommunes Fjernvarmeforsynings overtagelse af decentrale naturgasbaserede kraftvarmeværker
- ▲ Aalborg Kommunes Fjernvarmeforsynings opgørelse af udgifter ved uudnyttet gennemløb af fjernvarmevand
- ▲ Klage over beregning af kraftvarmetillægget for medlemmerne af det nu nedlagte Vadum Fjernvarme Andelselskab
- ▲ Tversted Kraftvarmeværk – klage fra 11 familier
- ▲ Albertslund Varmeværk – nægtelse af at overtage vedligeholdelsen af fjernvarmeledninger i krybekældre i Vridsløselille Andelsboligforening

## Tværgående forhold

- ▲ Stillingtagen til praksis vedrørende måler- og funktionsfejl
- ▲ Energitilsynets beretning år 2000



# Offentlige udbud i 2001

## 13.1 INDLEDNING

Fremtidens regler om udbud lader vente på sig! I maj 2000 lagde Kommissionen sine forslag<sup>1</sup> til to nye udbudsdirektiver frem (se kapitel 10 i Konkurrenceredegørelse 2001). De to nye direktiver skal afløse de nuværende fire. Forslagene sigter mod at forenkle og modernisere reglerne om udbud. Forslagene skal også gøre reglerne mere fleksible at anvende.

Forslagene til de to nye direktiver har i hele 2001 været til forhandling i en arbejdsgruppe under EU's Ministerråd. Konkurrencestyrelsen varetager Danmarks interesser under forhandlingerne. I januar 2002 har Europa-Parlamentet udtalt sig om forslagene. Man er endnu ikke nået så vidt, at der er politisk enighed i Ministerrådet – dvs. blandt EU's økonomi- og erhvervsministre – om den endelige form, som de nye direktiver skal have.

Der er håb om, at der bliver opnået politisk enighed om de nye regler i første halvår 2002, mens Spanien har formandskabet i EU. Man venter dog, at der vil blive endnu en forhandlingsrunde i rådet og Parlamentet, før reglerne kan vedtages. Det betyder, at der godt kan gå 2-3 år, før de nye direktiver træder i kraft i Danmark og de øvrige medlemslande.

Grænsen for, hvornår et offentligt indkøb skal i EU-udbud, er fastsat i udbudsdirektiverne. Grænsen – eller tærskelværdien – er på nogle områder angivet i € og på andre områder i SDR, dvs. „særlige trækingsrettigheder“, som er en fælles måleenhed inden for WTO. Hvert andet år oplyser Kommissionen, hvad de tilsvarende værdier er i danske kroner og andre nationale valutaer. Værdien ligger så fast i den mellemliggende periode. Der er beregnet nye tærskelværdier for EU-udbud for perioden 1.1.2002 til 31.12.2003. Se [www.ks.dk/udbud](http://www.ks.dk/udbud).

I 2001 blev licitationsloven fra 1967 ophævet og erstattet af en ny tilbudslov. Tilbudsloven gælder kun for offentlige myndigheder, der skal have udført bygge- og anlægsarbejder, og for bygge- og anlægsarbejder, der modtager offentlig støtte. Men der er lagt op til, at private kan vælge at anvende reglerne i tilbudsloven.

<sup>1</sup> Forslagene med bemærkninger kan findes på netadressen: <http://simap.eu.int> under "Regler og retningslinier".

## 13.2 NYT FRA EU

---

### Nye udbudsdirektiver

Ind i arbejdet med de nye udbudsdirektiver<sup>2</sup> er kommet et nyt element: „Elektroniske auktioner“. Det er kommet ind efter et initiativ fra dansk side. Det føjer en ny dimension til tanken om offentlige udbud.

Efter det nuværende forslag skal elektroniske auktioner kunne bruges, når man vil købe varer eller ydelser, som man kan beskrive præcist. Når man har fået tilbud ind efter en udbudsprocedure, kan man sætte en „omvendt auktion“ i gang på nettet. Dvs. tilbudsgiverne kan kæmpe om at komme til at levere til den laveste pris. Forslaget diskuteres med interesse mellem Kommissionen og en række medlemslande.

Herudover er det navnlig krav til miljø i forbindelse med offentlige indkøb, der diskuteres. Der er tilslutning til, at offentlige indkøbere skal have lettere adgang end nu til at „købe grønt“ og til at bruge de kriterier, der ligger til grund for de anerkendte miljømærker.

Også muligheden for at tage sociale hensyn i forbindelse med offentlige indkøb er kommet i fokus. Der er tilslutning til, at rettigheder for arbejdstagere skal kunne spille en større rolle end hidtil. Man er også enige om, at der skal være øget adgang til at stille vilkår af social eller beskæftigelsesmæssig betydning i forbindelse med offentlige kontrakter.

### Meddelelse om hensyn til miljø ved udbud

Kommissionen har meldt klart ud, hvilke krav en udbyder kan stille med hensyn til miljø efter de regler, der gælder i dag. De er vigtige at have foran sig, når man arbejder med regler om miljø til brug for de nye direktiver. Kommissionens udmelding er givet i form af en fortolkningsmeddelelse om miljøhensyn<sup>3</sup>.

De bedste muligheder for at „købe grønt“, siger Kommissionen, findes i den første fase af et offentligt indkøb, dvs. når det besluttes, hvad der skal købes ind. Eller med andre ord: Hvad der skal være kontraktens genstand. Her har udbyder lejlighed til at vælge en vare eller tjenesteydelse, der kan siges at være miljømæssigt fornuftig. Udbyder kan fx kræve, at rengøring af lokaler bliver lagt til rette med brug af særlige metoder eller midler, der skader miljøet

---

<sup>2</sup> Reviderede forslag til de nye direktiver kan findes via Konkurrencestyrelsens hjemmeside: [www.ks.dk/udbud](http://www.ks.dk/udbud)

<sup>3</sup> Kommissionens fortolkningsmeddelelse om Fællesskabets bestemmelser om offentlige kontrakter og mulighederne for at integrere miljøhensyn i offentlige kontrakter, 4.7.2001, KOM(2001)274.

mindst muligt. En udbyder kan fx også bestemme, hvordan indsamling af husholdningsaffald skal foregå. Man kan også stille krav til den måde, en vare er fremstillet på, hvis det gør det nemmere at beskrive varens egenskaber. Kommissionen nævner, at man fx kan kræve økologisk dyrkede fødevarer eller „grøn“ elektricitet. Udbyder skal dog altid sørge for, at de krav, man stiller, ikke fører til forskelsbehandling af leverandører fra andre medlemslande.

I sin meddelelse om hensyn til miljø går Kommissionen de forskellige led i en udbudsprocedure igennem og forklarer, hvordan der kan stilles miljøkrav på de enkelte trin.

Konkurrencestyrelsen udsender i løbet af 2002 en vejledning om hensyn til miljø ved offentlige indkøb.

## Meddelelse om sociale krav ved udbud

På samme måde har Kommissionen gjort det klart, hvilke krav en udbyder kan stille på det sociale område efter de regler, der gælder i dag. Kommissionen har udsendt en fortolkningsmeddelelse om sociale aspekter<sup>4</sup>.

En social klausul i et udbud er et krav om, at den, der vinder opgaven, skal påtage sig at opfylde en social forpligtelse. Det kan fx dreje sig om at ansætte et antal personer på særlige vilkår eller at vedtage en politik for etnisk ligestilling. Kommissionen siger i sin meddelelse, at der er mange muligheder for at lade sociale vilkår være led i en kontrakt om opgaven på denne måde.

Andre sociale aspekter kan komme på tale ved udbud. Det kan handle om, hvilke varer eller ydelser man ønsker at købe. Der er frihed til at vælge de varer eller ydelser, der stemmer med udbyders idéer på det sociale område: Fx sikre produkter, edb-udstyr til blinde osv. Lige som ved krav til miljø må man også gerne kræve, at en vare er fremstillet på en bestemt måde med hensyn til sociale forhold. Det skal blot give sig udslag i varens egenskaber og være nødvendigt for at opfylde udbyders behov.

Udbyder må dog altid passe på ikke at stille krav, der bevirker, at en eller flere tilbudsgivere udelukkes eller gives en fortrinsstilling.

I meddelelsen om sociale aspekter går Kommissionen de forskellige led i en udbudsprocedure igennem og forklarer, hvordan der kan stilles sociale krav på de enkelte trin.

---

<sup>4</sup> Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter og mulighederne for at tage hensyn til sociale aspekter i disse kontrakter, 15.10.2001, KOM(2001)566.



Konkurrencestyrelsen udsender i løbet af 2002 en vejledning om sociale krav ved offentlige indkøb.

### 13.3 NY TILBUDSLOV OM INDHENTNING AF TILBUD PÅ BYGGE- OG ANLÆGSARBEJDER

---

Folketinget har vedtaget en ny lov om indhentning af tilbud på bygge- og anlægsarbejder<sup>5</sup>. Loven trådte i kraft 1. september 2001. Samtidig blev licitationsloven ophævet.

Licitationsloven gjaldt for både private og offentlige bygherrer og betød bl.a., at private personer kun måtte bede om to tilbud („underhåndsbud“), når de skulle have et byggearbejde udført. Ellers skulle der holdes licitation.

Den nye tilbudslov omfatter kun offentlige myndigheder og byggerier, der modtager offentlig støtte. Private kan derfor nu indhente flere end to underhåndsbud hos byggefirmaerne. Det offentlige kan også benytte sig af underhåndsbud i visse tilfælde. Det gælder navnlig mindre byggerier. Der er ingen grænse for, hvor mange underhåndsbud, man kan indhente efter tilbudsloven.

Private bygherrer kan vælge at følge den nye tilbudslov.

De offentlige myndigheder skal følge EU's udbudsregler, når et byggeri kommer over 46,5 mio. kr., som er grænsen for EU-udbud. Derfor er der kun tale om at følge tilbudsloven, når det offentlige sætter byggeri i gang under denne grænse.

Som noget nyt kan udbyder gå efter enten den laveste pris eller det økonomisk mest fordelagtige bud. Det lægger op til mere konkurrence om kvalitet i stedet for ren priskonkurrence.

Hvis man vælger at sigte mod den laveste pris, kan man gå i forhandling om det laveste bud. Vælger man at sigte mod det økonomisk mest fordelagtige bud, kan man gå i forhandling med alle tilbudsgiverne.

Klagenævnet for Udbud behandler klager over licitationer holdt efter tilbudsloven. Se [www.klfu.dk](http://www.klfu.dk).

Se Konkurrencestyrelsens hjemmeside, [www.ks.dk/udbud](http://www.ks.dk/udbud), om tilbudsloven og den bekendtgørelse, der hører til. Bekendtgørelsen er p.t. under revision.

---

5 Lov nr. 450 af 7. juni 2001, lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren.

## 13.4 VEJLEDNING OG SAGSBEHANDLING

---

Konkurrencestyrelsen har omlagt sin rådgivning om udbud. Styrelsen giver ikke mere skriftlige udtalelser, der vejleder om, hvordan man skal bruge reglerne om udbud i en bestemt sag.

I stedet har styrelsen øget sin service på hjemmesiden [www.ks.dk/udbud](http://www.ks.dk/udbud). Her kan man finde en vifte af informationer, der kan være til hjælp i praksis. Det gælder både, når man er en offentlig myndighed eller en forsyningsvirksomhed og skal have et EU-udbud sat i gang – og når man er en virksomhed og vil give tilbud på en opgave, der er udbudt i EU. Herudover yder styrelsen en vis mundtlig vejledning.

Omlægningen skyldes et ønske om at udnytte ressourcerne bedre. Konkurrencestyrelsen vil stadig tilbyde den service, at man kan tage en sag op til behandling, når der kommer en klage over et udbud.

En virksomhed kan klage til Konkurrencestyrelsen over et udbud, hvis der er grund til at tro, at nogle af reglerne om udbud ikke er overholdt. Det er bedst at klage, inden udbudsforretningen er afsluttet, dvs. inden udbyder har besluttet, hvem der skal have ordren, og kontrakten om opgaven er skrevet under. Styrelsen har da den mulighed, at man hurtigt kan tage kontakt til udbyderen, undersøge sagen og komme frem med et forslag til, hvordan problemet kan løses. Det kan føre til, at udbudet bliver rettet op og gjort lovligt, inden udbyder tager det sidste skridt og vælger, hvem der skal have ordren. Det er afgørende vigtigt for den frie konkurrence, at alle tilbudsgivere får lige vilkår i et udbud.

Er kontrakten først skrevet under, er den bindende efter dansk ret. Derfor er det vigtigt, at virksomhederne kommer til Konkurrencestyrelsen med en klage over det, der ser ud til at gå galt, så tidligt som muligt under forløbet af et udbud.

Hvis udbudet er nået så langt, at der allerede er skrevet kontrakt, er det som regel for sent at ændre resultatet. Her må Konkurrencestyrelsen i de fleste tilfælde henvise klageren til at gå til Klagenævnet for Udbud med sin sag.

I 2001 har Konkurrencestyrelsen haft i alt 23 klagesager om udbud. I omkring halvdelen af sagerne fandt styrelsen, at der ikke var noget at indvende mod den måde, udbyder var gået frem på. I resten af sagerne var der begået en eller flere fejl. I disse sager har udbyder i alle tilfælde accepteret styrelsens vurdering, og fejlen er blevet rettet. I nogle tilfælde er udbudet blevet aflyst og et nyt sat i værk.

## 13.5 KENDELSER OG DOMME

---

### Klagenævnet for Udbud

Man kan læse klagenævnets kendelser på nævnets hjemmeside: [www.klfu.dk](http://www.klfu.dk). Klagenævnet lægger også resumé af kendelserne samt omtale af danske domme og EU-domme om udbud på hjemmesiden. Nævnet fører et register efter emne for alle afgørelserne om udbud. Se oversigten på hjemmesiden.

I 2001 har Klagenævnet for Udbud afsagt i alt 14 kendelser. Læs en kort omtale af dem nedenfor. 2 kendelser går ud på, at nævnet afviser sagen, fordi klager ikke var berettiget til at få klagen behandlet. Én kendelse drejer sig alene om spørgsmål om erstatning.

Klagenævnet har fundet, at reglerne om udbud har været overtrådt i 8 af de i alt 11 sager, der har drejet sig om forløb af et udbud. I 3 sager har nævnet annulleret en eller flere af de beslutninger, som udbyder har truffet.

I 2001 har nævnet ikke i nogen sager givet en klage opsættende virkning, dvs. udbyder kan gå videre med sit udbud, selv om der er klaget. I 2 sager har der været rejst spørgsmål om erstatning, og 2 sager er indbragt for domstolene.

### Kendelser fra Klagenævnet for Udbud

#### **Dansk Transport og Logistik (DTL) mod Haderslev Kommune.**

##### **Kendelse af 30. januar 2001**

Kommunen udbød indsamling og kørsel af affald. Der var tale om et offentligt udbud efter tjenesteydelsesdirektivet. Man kunne byde på den samlede opgave eller på dele af den. DTL klagede over flere forhold. Der var bl.a. en forskel i ordlyd mellem udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne. Klagenævnet fandt, at der ikke var nogen tvivl om, hvad vilkårene var. Derfor var forskellen uden betydning. Nævnet fandt, at det tilbud, der blev valgt, ikke var unormalt lavt. Det var derfor ikke forkert af kommunen at give kontrakten til en virksomhed, som kommunen ejede en del af. Virksomheden havde ikke kunnet påvirke valget af, hvem der skulle have kontrakten. Der var et krav i udbudsmaterialet om, at man skulle oplyse bopæl og lokalt kendskab for det mandskab, man ville bruge. Klagenævnet fandt, at det var i strid med reglerne om udbud. Kommunen kunne godt lægge vægt på den fordel, det var, kun at have én entreprenør for hele entreprisen.

#### **Zealand Care A/S mod Frederikshavn Kommune. Kendelse af 19. februar 2001**

Kommunen udbød en aftale om drift og administration af en central for handicap-hjælpemidler. Det viste sig under udbudets forløb, at indkøbschefen i

kommunen var ved at blive ansat i en af de virksomheder, der gav tilbud. Så blev udbudet annulleret af kommunen. Den pågældende virksomhed gik til klagenævnet. Nævnet fandt, at det ikke var usagligt at aflyse udbudsforretningen, fordi der i sagen var mistanke om inhabilitet.

**Kæmpes Taxi og Nordfyns Busser ved Hans Kæmpe mod Sønderød  
Kommune. Kendelse af 23. februar 2001**

Kommunen udbød skolebuskørsel for en periode. Det var et begrænset udbud efter tjenesteydelsesdirektivet. En tilbudsgiver, der var anpartshaver i et selskab, som tidligere havde kørt for kommunen, klagede over en række forhold. Klagenævnet fandt, at udvælgelses- og tildelingskriterierne i udbudet var blandet sammen. Men det var lovligt at bruge „referencer“ som udvælgelseskriterium og derefter lægge vægt på den tidligere „overholdelse af leverings- og afhentningstider“, når kontrakten blev tildelt. Nævnet fandt bl.a. også, at det var klagerens egne økonomiske forhold, der skulle vurderes ved prækvalifikationen, og ikke økonomien i det selskab, der tidligere havde kørt for kommunen. Nævnet slog fast, at det var ulovligt at prækvalificere en virksomhed, der ikke havde givet kommunen de krævede oplysninger.

**Sømændenes Forbund i Danmark mod Nordjyllands Amt og Læsø  
Kommune. Kendelse af 5. april 2001**

Forbundet klagede over, at amtet og kommunen havde overtaget driften af færgeruten Frederikshavn-Læsø uden at foretage udbud. Nævnet slog fast, at drift af færger ikke skal i udbud efter EU's udbudsregler. De almindelige EU-retlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed gælder dog, selv om der ikke skal ske EU-udbud. Det betyder, at drift af færger skal i udbud på en måde, der sikrer ligebehandling og gennemsigtighed. Nævnet fandt imidlertid, at Sømændenes Forbund ikke var klageberettiget, og afviste derfor sagen.

**Dansk Transport og Logistik (DTL) mod Nykøbing Falster Kommune.  
Kendelse af 27. april 2001**

Kommunen udbød indsamling og kørsel af affald. Der var tale om et offentligt udbud efter tjenesteydelsesdirektivet. Kommunens egen afdeling for renovation fik tildelt opgaven. DTL klagede over, at de tilbudsgivere, der kom udefra, var blevet behandlet ulige i forhold til kommunens egen afdeling. Klagenævnet fandt, at renovationsafdelingen blot havde afgivet et såkaldt kontrolbud, dvs. en beregning over, hvad det koster at udføre opgaven i kommunens egen afdeling. Kommunen havde derfor ret til at aflyse udbudet og beholde opgaven i eget regi, når dette viste sig at være billigst. Nævnet slog fast, at det ikke er et krav efter EU's regler om udbud, at det skal oplyses i udbudsmaterialet, at der vil blive givet kontrolbud på en opgave. Nævnet fandt, at der ikke var grundlag for at tage stilling til et spørgsmål om erstatning til de virksomheder, der forgæves havde givet tilbud på opgaven.

**Forlaget Magnus A/S mod Told- og Skatstyrelsen. Kendelse af 2. maj 2001**

Told og Skat udbød en it-opgave som offentligt udbud efter tjenesteydelsesdirektivet. Et forlag, der ville give tilbud, bad udbyder om at oplyse nærmere, hvad der lå i opgaven. Da Told og Skat ikke gav et klart svar, gik forlaget til klagenævnet. Nævnet gav ikke klagen opsættende virkning, dvs. Told og Skat kunne fortsætte med sit udbud, selv om der var klaget. Nævnet fandt, at den samfundsmæssige interesse i at få løst opgaven så hurtigt som muligt vejede tungere end klagerens interesse i at få udbudet sat i stå. Nævnet fandt med hensyn til selve udbudet, at det var uklart, hvad der var udbudt. Dette var i strid med princippet om gennemsigtighed og det krav om klarhed, man må antage, der ligger i EU's regler om udbud. Nævnet annullerede hele udbudet og også Told og Skat's beslutning om at indgå kontrakt med en anden virksomhed. Hvis Told og Skat stadig ville købe den it-ydelse, der var tale om, måtte der ske nyt udbud. Dét måtte i så fald være klart med hensyn til, hvad der blev udbudt. Klageren havde krævet en erstatning. Dette spørgsmål er behandlet af nævnet i kendelse af 22. november 2001, se senere.

**Kommune og Amts Revision Danmark, Statsautoriseret****Revisionsaktieselskab mod Ikast Kommune. Kendelse af 22. juni 2001**

Ikast Kommune udbød revision af kommunens regnskaber. Der var tale om et begrænset udbud efter tjenesteydelsesdirektivet. Der blev klaget i tide, dvs. inden der var skrevet kontrakt. Men nævnet gav ikke klagen opsættende virkning, dvs. kommunen kunne fortsætte med sit udbud, selv om der var klaget. I udbudsmaterialet var det oplyst, at delkriterierne til det økonomisk mest fordelagtige bud ikke var angivet i prioriteret rækkefølge. Kommunen brugte dog delkriterierne ved tildelingen af kontrakten med en indbyrdes vægt i procent. Det fandt nævnet var i strid med reglerne om udbud. Nævnet fandt, at det var ønskeligt, at kriterierne for tildeling af kontrakten var mere præcise. Ud fra en samlet vurdering fandt nævnet ikke grundlag for at annullere udbudet.

**Praktiserende Arkitekters Råd (PAR) mod Kulturministeriet. Kendelse af 12. juli 2001**

Kulturministeriet udbød en projektkonkurrence om rådgivning for en tilbygning til et museum for kunst. På forhånd havde ministeriet udpeget tre deltagere i konkurrencen. Det var korrekt efter reglerne i tjenesteydelsesdirektivet om projektkoncurrencer. Det var planen, at ministeriet ville prækvalificere endnu fire virksomheder. Udbudsbekendtgørelsen blev offentliggjort. Men efter ansøgningsfristens udløb fandt ministeriet, at de henvendelser, der var kommet, ikke gav et tilstrækkeligt grundlag for at udvælge de påtænkte fire deltagere i konkurrencen. Der var bl.a. ikke kommet henvendelser, der opfyldte kravene, fra udenlandske virksomheder. Derfor besluttede ministeriet at annullere udbudet. Et nyt udbud blev sat i gang. PAR klagede, fordi foreningens mente, at der ikke var saglig grund til at aflyse det første udbud. Der var

nemlig kommet henvendelse fra i alt 14 virksomheder, der havde opfyldt kravene i bekendtgørelsen om konkurrencen. Det måtte efter foreningens opfattelse være et tilstrækkeligt grundlag for at udvælge det ønskede antal deltagere i konkurrencen. Det måtte også gælde, selv om der ikke var udenlandske virksomheder iblandt. Klagenævnet fandt, at der var saglig grund til at aflyse det første udbud og sætte et nyt i værk. Til en konkurrence af den karakter, der her var tale om, kunne man forvente at få kvalificerede udenlandske deltagere. Nævnet fandt dog også, at den begrundelse, der var givet for aflysningen, ikke var tilstrækkelig tydelig.

PAR har indbragt sagen for Østre Landsret.

#### **Oxford Research A/S mod Faaborg Kommune. Kendelse af 6. august 2001**

På vegne af i alt 9 kommuner udbød Faaborg Kommune nogle konsulent-ydelser om at tiltrække arbejdspladser til området. Opgaven blev udbudt som begrænset udbud efter tjenesteydelsesdirektivet. Det var et vilkår, at tilbud skulle være på højst 15 sider eksklusive bilag. Tre af tilbudene var på mere end 15 sider. Disse tilbudsgivere fik at vide af kommunen, at de ikke kunne komme i betragtning. En af dem klagede. Klagenævnet fandt, at det kun har mening at sætte et vilkår om højst 15 sider, hvis det tages helt bogstaveligt. Klageren fik derfor ikke medhold i sin klage. Det var dog i strid med reglerne om udbud, at kommunen havde prækvalificeret 11 virksomheder. Det var nemlig i udbudet oplyst, at der højst ville blive prækvalificeret 10 virksomheder.

#### **Svend B. Thomsen Varde A/S mod Blåvandshuk Kommune. Kendelse af 20. august 2001**

I 1999 udbød kommunen tømning af kloaktanke som offentligt udbud efter tjenesteydelsesdirektivet. Der blev klaget over udbudet. Klagenævnet besluttede i sin kendelse af 27. september 2000 (se Konkurrenceregørelse 2001, side 411) at annullere udbudet. I maj 2001 udbød kommunen på ny opgaven. Klageren i den tidligere sag klagede over det nye udbud. Grunden var, at udbud nr. 2 var foretaget alt for sent efter klagerens opfattelse. Nævnet afviste sagen. Klageren var ikke berettiget til at klage, fordi han ikke havde givet tilbud ved udbud nr. 2. Men nævnet besluttede, at kommunen skulle betale en erstatning til klageren på 8.500 kr. for de udgifter, som han forgæves havde haft ved at give tilbud under det første udbud.

#### **Judex A/S mod Århus Amt. Kendelse af 14. september 2001**

Amtet udbød udstyr til iltbehandling af patienter. Der var tale om offentligt udbud efter vareindkøbsdirektivet. Amtet ønskede at købe den nyeste tekniske løsning. Der kom kun tilbud fra én virksomhed. Det tilbudte udstyr var endnu ikke godkendt af Arbejdstilsynet. Amtet indbød derfor tilbudsgiveren og nogle andre virksomheder til et udbud efter forhandling. Det endte med, at amtet indgik kontrakt om en mere traditionel teknisk løsning med en af de andre

virksomheder. Den virksomhed, der havde givet tilbud i første omgang, klagede. Nævnet fandt, at amtet godt kunne gå over til udbud efter forhandling i den situation, der var opstået. Men det var i strid med reglerne om udbud, at amtet havde ændret vilkårene og skrevet kontrakt om en anden type udstyr end det, der oprindeligt var udbudt. Klageren havde ikke fået en klar meddelelse om, at det oprindelige udbud var aflyst. Det var heller ikke gjort klart for klageren, at amtet var gået i gang med at forhandle om at købe traditionelt udstyr. Det fandt nævnet var i strid med reglerne om udbud. Nævnet fandt også, at forhandlinger om pris under udbud efter forhandling skulle ske under lige vilkår. Det betød, at det ikke var tilladt at spille tilbudsgiverne prismæssigt ud mod hinanden.

Århus Amt har indbragt sagen for Vestre Landsret.

#### **Eiland Electric A/S mod Vestsjællands Amt. Kendelse af 24. oktober 2001**

Amtet udbød el-entreprisen ved en udbygning af et sygehus. Der var tale om et begrænset udbud efter bygge- og anlægsgodkendelsesloven. En tilbudsgiver klagede over flere forhold, inden amtet havde underskrevet kontrakten med en anden tilbudsgiver. Klagen fik dog ikke opsættende virkning. Det betød, at amtet godt kunne gøre udbudet færdigt og underskrive kontrakten. Men amtet stillede sagen i bero, indtil klagenævnet havde taget stilling i sagen. Nævnet fandt, at amtet havde handlet i strid med reglerne om udbud på en række punkter. Nævnet pegede på, at vilkårene for udbudet var uklare. Det gav risiko for, at de bydende blev ulige behandlet. Amtet havde bedt nogle af tilbudsgiverne om særlige oplysninger. Det var i strid med forbudet mod at forhandle under en udbudsprocedure. Nogle af tilbudsgiverne havde taget forbehold for størrelsen af dagbøder. Amtet skulle enten have set bort fra disse tilbud eller sat en pris for forbeholdene. Nævnet annullerede amtets beslutning om at tildele kontrakten til den tilbudsgiver, der var valgt. Det var derfor nødvendigt, at amtet foretog et nyt udbud.

#### **Eterra A/S mod Esbjerg Kommune. Kendelse af 26. oktober 2001**

Kommunen udbød en it-opgave som begrænset udbud efter vareindkøbsdirektivet. Der indkom 5 tilbud. Tre bud var ikke konditionsmæssige, dvs. de opfyldte ikke udbudsbetingelserne. Kommunen annullerede udbudet, fordi de to øvrige bud ikke kunne sammenlignes. Kommunen fortsatte med udbud efter forhandling med disse to tilbudsgivere. Efter nogen tid meddelte kommunen den ene, at man alligevel ikke ville forhandle med denne tilbudsgiver. Kommunen besluttede at indgå kontrakt med den anden. Kontrakten blev aldrig underskrevet, fordi virksomheden gik konkurs forinden. Den virksomhed, der blev tilsidesat, klagede. Nævnet fandt, at det ikke var forkert af kommunen at se bort fra klagerens tilbud. Det var bl.a. uklart, hvilket selskab i den koncern, klageren tilhørte der skulle opfylde kontrakten. Nævnet fandt dog, at kommunen ikke havde ret til at gå over til udbud efter forhandling på grund

af, at de to bud, der var tilbage, ikke kunne sammenlignes. Det var ikke ensbetydende med, at de ikke var egnede. Nævnet slog fast, at der skulle sendes en rapport til Kommissionen straks efter, at der var truffet beslutning om udbud efter forhandling. Det havde Esbjerg Kommune forsømt. Nævnet slog også fast, at de tildelingskriterier (delkriterier), man oplyser i udbudsbekendtgørelsen, ikke kan ændres senere under udbudets forløb. Nævnet annullerede kommunens beslutning om at gå i gang med et udbud efter forhandling.

### **Forlaget Magnus A/S mod Told- og Skattestyrelsen (erstatning). Kendelse af 22. november 2001**

I maj 2001 annullerede nævnet Told og Skats udbud, fordi det var uklart, hvad der var udbudt, jf. kendelsen ovenfor af 2. maj 2001. Klageren ville have erstatning for de udgifter, han havde haft ved at arbejde med sagen og for udgifter til advokat m.v. Nævnet fandt, at Told og Skat skulle betale erstatning til klageren for udgifterne til advokat m.v. og for en del af de øvrige udgifter, klager havde haft. I alt skulle Told og Skat betale 200.000 kr. Hertil kom 20.000 kr. i sagsomkostninger.

## Danske domme om udbud

Når Klagenævnet for Udbud har afsagt kendelse i en sag, har parterne en frist på 8 uger til eventuelt at indbringe sagen for domstolene. Bliver sagen ikke indbragt for domstolene inden fristens udløb, er klagenævnets kendelse endelig, dvs. den står ved magt.

Konkurrencestyrelsen har kendskab til de nedenfor omtalte 4 sager, som er blevet afgjort ved domstolene i 2001. Se nærmere klagenævnets hjemmeside: [www.klfu.dk](http://www.klfu.dk). I 2 af sagerne er klagenævnets kendelse ændret.

EF-Domstolen har afsagt en såkaldt præjudiciel, begrundet kendelse i en sag, der verserer ved Vestre Landsret. En kort omtale af sagen bringes nedenfor. Domstolen ændrer klagenævnets kendelse.

### **Vestre Landsrets dom af 3. maj 2001 i sag B-1447-99, Humus/Genplast ApS mod Århus Renholdningsselskab**

Klagenævnets kendelse af 9. juni 1999 (se Konkurrenceregørelse 2000, side 375) blev af klageren indbragt for landsretten. Sagen drejede sig om, at Århus Renholdningsselskab (nu Miljøteam Århus) købte beholdere til affald uden at udbyde kontrakten. Selskabet købte ind på grundlag af en aftale, der tidligere var indgået med 2 leverandører efter et EU-udbud. En anden leverandør af beholdere til affald klagede over, at det nye indkøb ikke var sket efter EU-udbud. Han mente, at den tidligere aftale måtte være løbet ud for længst. Klagenævnet fandt, at det var lovligt, at Renholdningsselskabet købte ind efter den gamle aftale. Landsretten slog derimod fast, at selskabet ikke længere



kunne bruge den gamle aftale til at købe beholdere i den mængde, der var tale om. Selskabet, der nu hed Miljøteam Århus, kunne ikke købe ind uden udbud ved at bruge metoden udbud efter forhandling. Man kunne nemlig ikke sige, at det var supplerende køb, og at selskabet derfor ikke behøvede at foretage udbud. Man kunne heller ikke sige, at der kun var én bestemt leverandør, der kunne levere de omhandlede beholdere, og at der derfor ikke skulle ske udbud. Landsretten tilpligtede Miljøteam Århus at anerkende, at købet skulle have været udbudt i EU som offentligt eller begrænset udbud.

**Vestre Landsrets dom af 7. maj 2001 i sag B-2847-99, Humus/Genplast ApS (tidligere Humus ved Hans Jørgen Rasmussen) mod Affaldsselskabet Bobøl I/S**

Klagenævnets kendelse af 27. oktober 1999 (se Konkurrenceredegørelse 2000, side 377) blev indbragt for landsretten af den, der havde klaget til nævnet. Det var Bobøl, der havde udbudt beholdere til kompost. En virksomhed mente, at det tilbud, der blev valgt, ikke var konditionsmæssigt. Det betyder, at tilbudet – sådan som klageren så det – ikke levede op til de krav, der var stillet i udbudet. Klageren fik ikke medhold ved klagenævnet. Nævnet fandt, at betingelserne for udbudet ikke var klare. Men det var dog ikke tilstrækkelig grund til at annullere udbudet. Landsretten gav klagenævnet ret i denne vurdering.

**Højesterets kendelse af 10. august 2001 i sagen Enemærke & Petersen A/S mod Fællesorganisationens Boligforening (Ugeskrift for Retsvæsen 2001, side 2286 H)**

Den 1. marts 1999 afsagde klagenævnet kendelse i en sag mellem de samme parter (se Konkurrenceredegørelse 2000, side 372). Kendelsen blev ikke indbragt for domstolene i tide, dvs. inden for de 8 uger, der er fristen. Det betød, at nævnets afgørelse i sagen stod fast. Klageren lagde sag an ved Østre Landsret mod boligforeningen. Klageren krævede at få erstatning, fordi boligforeningen havde givet kontrakten til en anden virksomhed. Klageren støttede sin sag på, at nævnet ikke havde taget stilling til netop det punkt, der var vigtigt for klageren. Det var, at boligforeningen ikke havde haft ret til at mene, at klagerens tilbud var ringere end det bud, der blev antaget. I nævnets kendelse var det for hvert enkelt punkt anført, om klagen var taget til følge. På det punkt, der angik boligforeningens vurdering af klagerens tilbud som ringere end det antagne bud, var klagen ikke taget til følge. I kendelsens konklusion var kun nævnt de punkter, hvor klagen blev taget til følge. Klageren mente, at der så ikke var taget stilling til de punkter, der ikke var nævnt i konklusionen. Østre Landsret fandt, at det var klart, at nævnet havde taget stilling til det omhandlede punkt. Da nævnets kendelse stod fast, skulle sagsøgeren, Enemærke & Petersen A/S, anerkende, at boligforeningen ikke havde handlet i strid med reglerne om udbud. Højesteret stadfæstede den afgørelse, som landsretten havde truffet.

**Vestre Landsrets tilkendegivelse af 28. september 2001 i sag B-2423-97, Vejdirektoratet mod Poul Hansen Entreprenører A/S**

Klagenævnets kendelse af 19. august 1997 (se klagenævnets hjemmeside [www.klfu.dk](http://www.klfu.dk)) blev indbragt for landsretten af Vejdirektoratet. Sagen drejede sig om, at Vejdirektoratet efter et EU-udbud havde indgået en kontrakt om at bygge et stykke motorvej med den tilbudsgiver, der havde givet det laveste bud. Men den tilbudsgiver, der fik kontrakten, havde anført en bemærkning i sit tilbud i rubrikken for forbehold. Poul Hansen Entreprenører A/S, der var næstbilligst, indbragte sagen for klagenævnet. Nævnet gav klageren medhold. Nævnet lagde vægt på, at den bemærkning, der var sat ind i tilbudet, kun kunne betyde, at tilbudsgiver havde taget et egentligt forbehold. Nævnet fandt derfor, at tilbudet var ukonditionsmæssigt, dvs. at det ikke levede op til de krav, der var stillet i udbudet. Nævnet slog fast, at Vejdirektoratet skulle have set bort fra dette tilbud. Vestre Landsret fandt, at den bemærkning, som sagen drejede sig om, ikke gjorde, at tilbudet var blevet ukonditionsmæssigt. Det var, sagde landsretten, en præcisering af en teknisk detalje i betingelserne for udbudet, og den var tilladt. Det tilbud, som Vejdirektoratet havde valgt, var derfor konditionsmæssigt. Det var valgt med rette. Vestre Landsret fandt i øvrigt, at der ikke var sket ulovlige forhandlinger mellem Vejdirektoratet og den tilbudsgiver, der havde fået kontrakten. Der blev indgået retsforlig mellem sagens parter ved landsretten på dette grundlag.

**Præjudiciel kendelse fra EF-Domstolen, 3. december 2001, C-59/00, i sag ved Vestre Landsret: Bent Moustén Vestergaard mod Spøttrup Boligselskab**

Klagenævnets kendelse af 11. november 1998 (se Konkurrenceredegørelse 1999, side 346) blev af klageren indbragt for Vestre Landsret. Sagen drejede sig om en kontrakt om tømrerentreprisen for 12 boliger, som blev opført af Spøttrup Boligselskab. Værdien af kontrakten var under grænsen for EU-udbud. Der var derfor ikke tale om, at kontrakten skulle i EU-udbud. Boligselskabet havde stillet krav om, at døre og vinduer i de nye boliger skulle være af et bestemt fabrikat. Den virksomhed, der vandt tømrerentreprisen, rejste sag ved klagenævnet. Virksomheden kunne levere vinduer af et andet fabrikat, der var lige så gode, til en lavere pris. Virksomheden klagede, fordi den mente, at det var i strid med EF-Traktatens regler om frie varebevægelser at foreskrive, at der skulle anvendes et bestemt fabrikat af døre og vinduer. Nævnet tog ikke klagen til følge. Nævnet fandt, at der ikke var de samme strenge krav til tekniske specifikationer for kontrakter under grænsen for EU-udbud som for kontrakter over grænsen (tærskelværdien). Da Vestre Landsret fik sagen ind, besluttede landsretten at forelægge sagen præjudicielt for EF-Domstolen. Domstolen sagde, at det kunne ses af dens praksis, dvs. tidligere domme, hvad svaret måtte være. Derfor afsagde Domstolen ikke en dom, men traf en afgørelse ved det, der kaldes en begrundet kendelse. Kendelsen fra Domstolen gik ud på, at også under grænsen for EU-udbud gælder Traktatens grundlæggende regler om frie varebevægelser. Det var derfor i strid med EF-

retten, at boligselskabet havde skrevet i betingelserne for udbudet, at døre og vinduer skulle være af et bestemt fabrikat uden at tilføje „eller dermed ligestillet“. Hermed har Domstolen givet Vestre Landsret et svar, som landsretten kan bruge til at afgøre sagen. Landsretten har, så vidt ses, endnu ikke gjort sagen færdig. EF-Domstolens kendelse kan findes ved at gå ind på klagenævnets hjemmeside: [www.klfu.dk](http://www.klfu.dk).





# Statsstøttereglerne i 2001

## 14.1 INDLEDNING

---

### Reduktion og omlægning af statsstøtten

Siden 1996 er behovet for en reduktion af statsstøtten blevet understreget på en række møder i Det Europæiske Råd (DER).

På DER-mødet i Stockholm i marts 2001 blev der for første gang fastsat konkrete mål for reduktioner af støtten. Senest i 2003 skal medlemsstaterne vise en faldende tendens i støtteniveauet i forhold til BNP. Der var enighed om, at statsstøtte ikke kun har negative virkninger. Statsstøtte kan fx være med til at fremme nødvendige strukturreformer, forskning og udvikling, beskæftigelse, miljø mv. Denne form for støtte kaldes støtte til horisontale formål. Nedsættelse af statsstøtten skal derfor ske i sammenhæng med en ændring af støtten i retning af horisontale mål af fælles interesse.

På DER-mødet i Bryssel i december 2001 blev der fulgt op på konklusionerne fra Stockholm. Rådet konkluderede bl.a.:

- ▲ at medlemsstaterne først og fremmest skal reducere den støtte, der har de største forvridende virkninger,
- ▲ at støtten skal omfordeles i retning af horisontale mål, og
- ▲ at der skal gøres større brug af ex-ante og ex-post vurderinger af støtteordninger.

Det kan sammenfattende siges, at medlemsstaterne generelt bestræber sig på at nedbringe statsstøtten og øge gennemsigtigheden. Målet er at få mindre og bedre støtte. Kommissionens 9. beretning om statsstøtte viser dog, at der er meget store forskelle på, hvilke formål støtten bruges til. Hvis målsætningerne skal opfyldes, bør det i en række lande være et prioriteret mål at få rettet en større andel af statsstøtten mod horisontale formål. I Kommissionens næste beretninger kan det ses, om målene er opfyldt.

## 14.2 STATSSTØTTENIVEAUET I EU

---

I 2001 har Kommissionen iværksat to nye tiltag, der skal øge gennemsigtigheden på statsstøtteområdet, dels et scoreboard (resultattavle), dels et statsstøtterejster.<sup>1</sup>

Resultattavlen gennemgår de mere generelle udviklingsmønstre og tendenser på statsstøtteområdet i EU og tjener to formål. For det første øges gennemsigtigheden på statsstøtteområdet. For det andet skal den gøre det lettere at overvåge, om medlemsstaterne opfylder de fastsatte mål.

Statsstøtterejstret er opdelt i to dele. Første del indeholder samlede tal på alle de registrerede sager efter 1. januar 2000, hvor Kommissionen endnu ikke har truffet nogen beslutning. Når Kommissionen har truffet en beslutning, overflyttes sagen til registrets anden del. Her er støtten opdelt på bl.a. medlemsstat, støttetype, sektor mv. I afsnit 14.4 gennemgås en række af de danske ordninger, hvor Kommissionen i 2001 traf beslutning.

Resultattavlen og registret skal gøre det lettere for medlemsstaterne at udveksle oplysninger og erfaringer om statsstøtte, som landene har indhøstet på nationalt, regionalt og lokalt plan. Dette kan bidrage til en mere målrettet opfølgning på området.

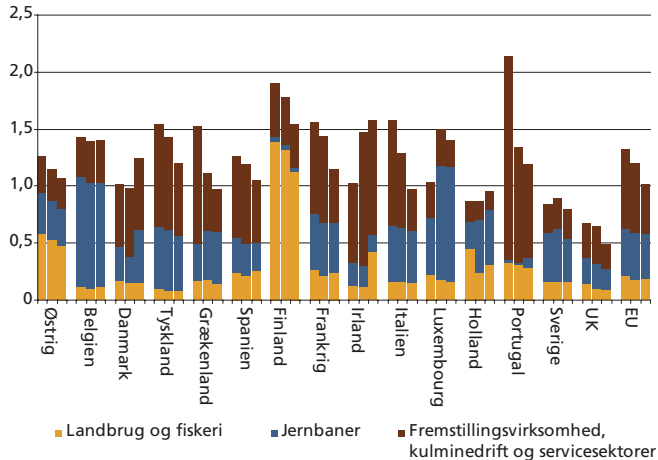
Kommissionen offentliggjorde i 2001 den 9. beretning om statsstøtte. Beretningen dækker perioden 1995-1999.

Figur 14.1 viser, at det samlede statsstøtteniveau i EU i alt er faldet i perioden 1997-1999. I både Irland, Holland, Luxembourg og Danmark ses imidlertid en række mindre stigninger.

---

<sup>1</sup> Begge tiltag findes på Kommissionens hjemmeside: [http://europa.eu.int/comm/competition/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/competition/index_en.html).

Figur 14.1: Statsstøtten i procent i BNP i 1997-1999



Kilde: Kommissionens resultattavle 2001 version 1, side 11, diagram 2.

Det er ikke alene vigtigt at se på støttens omfang. Også støttens formål har betydning. 92 pct. af den danske støtte til fremstillingssektoren bruges til horisontale formål<sup>2</sup>, som fx forskning og udvikling, miljø, energibesparelser, uddannelse og beskæftigelse. Denne type støtte anses generelt for mindre konkurrenceforvridende end andre former for støtte. I EU er den gennemsnitlige fordeling af støtte mod horisontale formål på blot 34 pct.

## 14.3 NYE REGLER M.V. I 2001

Kommissionen lægger fortsat stor vægt på at skabe en mere gennemsigtig, sammenhængende og effektiv statsstøttepolitik. Dette sker bl.a. ved, at Kommissionen lægger retningslinjer for, hvordan forskellige former for statsstøtte skal vurderes. Dette afsnit gennemgår nye rammebestemmelser og meddelelser fra 2001.

### Rammebestemmelser

#### *Multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter<sup>3</sup>*

Kommissionen har revideret de multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter. Formålet med revideringen er at skabe et langt enklere instrument.

<sup>2</sup> Jf. Kommissionens 9. beretning, side 51, tabel 20.

<sup>3</sup> Jf. EFT 2002 C 70/8.



Rammebestemmelserne indeholder en række centrale ændringer. Regionalstøttelofterne nedsættes automatisk og progressivt for store investeringsprojekter. Anmeldelsespligten afskaffes for støtteberettigede projekter under 100 mio. €. Der er forbud mod støtte til sektorer med strukturel overkapacitet. Dog er der overgangsregler for både motorkøretøjer og syntetiske fibre. Rammebestemmelserne indeholder også et forbud mod investerings-, rednings- og restruktureringsstøtte til stålsektoren. Det er dog tilladt at give lukningsstøtte, hvis visse forudsætninger er opfyldt.

*Reklame for produkter opført i EF-Traktatens bilag I og visse produkter uden for bilag I<sup>4</sup>*

Det offentlige medvirker i de fleste medlemsstater til salgsfremme/reklame for produkter opført i EF-Traktatens bilag I og visse produkter uden for bilag I. Rammebestemmelsen opregner en række negative og positive kriterier, der skal være opfyldt, for at statsstøtte til disse produkter vil kunne godkendes af Kommissionen.

## Meddelelser

*Analysemetoden ved strandede omkostninger<sup>5</sup>*

Princippet for liberaliseringen af det europæiske elektricitetsmarked blev fastsat i et direktiv 96/92/EF.<sup>6</sup> For at kunne klare visse specifikke situationer åbner dette direktiv mulighed for, at medlemsstaterne kan udskyde gennemførelsen af nogle bestemmelser i en overgangsperiode. Nogle medlemsstater ønsker samtidig at give statsstøtte, for at give deres elselskaber mulighed for at tilpasse sig den nye konkurrencesituation.

Formålet med meddelelsen er at vise, hvordan Kommissionen vil vurdere statsstøtteordninger, der tager sigte på at kompensere elselskaber for omkostninger i forbindelse med forpligtelser eller driftsgarantier, som ikke vil kunne opfyldes på grund af bestemmelserne i direktiv 96/92/EF. Disse forpligtelser eller driftsgarantier kaldes „strandede omkostninger“.

Kommissionen kan i princippet godkende, at støtte, der tager sigte på at kompensere for strandede omkostninger, er forenelig med fællesmarkedet, hvis følgende kriterier er opfyldt.

4 Jf. EFT 2001 C 252/3.3 Jf. EFT 2002 C 70/8.

5 Jf. Kommissionen meddelelse af 26.7.2001. Meddelelsen finder ikke anvendelse på støtteordninger, der efter retspraksis ikke betragtes som statsstøtte i Traktatens forstand. Se fx EF-Domstolens dom af 13. marts 2001 i sag C-379/98 PreussenElektra AG. Saml. 2001, I-2099. Denne dom omtales i afsnit 14.5.

6 Jf. EFT 1997 L 27/20.

- ▲ Støtten skal kompensere for klart bestemte og påpegede støtteberettigede<sup>7</sup> strandede omkostninger
- ▲ Reglerne for udbetaling af støtte skal give mulighed for at tage hensyn til den faktiske fremtidige konkurrencesituation
- ▲ Medlemsstaterne skal lave en årlig rapport, der beskriver udviklingen i konkurrencesituationen på deres nationale elmarkeder
- ▲ Det vil veje positivt i bedømmelsen, hvis støtten er faldende over tid
- ▲ Den maksimale støttebeløb, som kan udbetales til en virksomhed som kompensation for strandede omkostninger, skal oplyses på forhånd
- ▲ For at undgå kumulering af støtte skal medlemsstaterne på forhånd forpligte sig til, at de ikke vil udbetale rednings- og omstrukturingsstøtte til virksomheder, der får støtte til strandede omkostninger.

#### *Public service-radio- og tv-virksomhed<sup>8</sup>*

Offentlig finansiering af public service-radio- og tv-virksomheder betragtes normalt som statsstøtte. Statsstøtte til public service virksomheder skal derfor undersøges af Kommissionen.

Selv om statsstøtten ikke er omfattet af undtagelserne i EF-Traktatens artikel 87, kan den være forenelig med Traktaten på grundlag af artikel 86, stk. 2. Her er det et krav, at følgende betingelser alle er opfyldt:

- ▲ tjenesten skal være en tjeneste af almindelig økonomisk interesse (public service) og være klart defineret af medlemsstaten,
- ▲ medlemsstaten skal klart have pålagt virksomheden public service forpligtelsen, og
- ▲ et forbud mod statsstøtte vil hindre virksomheden i at udføre sin public service forpligtelse, og statsstøtten må ikke have væsentlige negative konsekvenser for konkurrencen i EU.

I praksis betyder dette, at støtte til public service virksomheder kan godkendes af Kommissionen, hvis public service forpligtelsen er klart defineret, hvis der ikke sker overkompensation, og hvis det er nødvendigt at fravige konkurrence- og statsstøttereglerne.

#### *Risikokapital<sup>9</sup>*

Kommissionen har formuleret en generel politik for at fremme af risikovillig kapital i Fællesskabet. Meddelelsen har to formål. For det første rummer den

7 For at der kan være tale om støtteberettigede strandede omkostninger, som kan godkendes af Kommissionen, skal de pågældende forpligtelser eller garantier opfylde en række kriterier. Kapitel 3 i meddelelsen uddyber disse kriterier nærmere.

8 Jf. EFT 2001 C 320/04.

9 Jf. EFT 2001 C 235/03.

en vejledning om, hvordan Kommissionen vil behandle støtteordninger for risikovillig kapital. For det andet opstiller den en række nye kriterier, som Kommissionen vil godkende en ordning efter.

Meddelelsen fastslår, at hovedårsagerne til manglen på risikovillig kapital er ufuldstændig og asymmetrisk information samt høje transaktionsomkostninger. For at kunne godkende en ordning vil Kommission kræve bevis for, at der foreligger markedsfejl, og at den valgte ordning står i rimeligt forhold her-til.

#### *Kortfristet eksportkreditforsikring<sup>10</sup>*

Formålet med meddelelsen er at fjerne statsstøttebetinget konkurrenceforvridning indenfor eksportkreditforsikring, hvor offentlige eller offentlig støttede eksportkreditforsikringsselskaber konkurrerer med private.

Kommissionen har besluttet at ændre definitionen af markedsmæssige risici på baggrund af en undersøgelse af det private genforsikringsmarked. Nu indeholder definitionen også politiske risici, der opstår inden for EU og i de OECD-medlemslande, der i øjeblikket er opført i bilaget til den oprindelige meddelelse fra 1997. Gyldigheden af meddelelsen forlænges til 31. december 2004.

#### *Biografilm og andre audiovisuelle værker<sup>11</sup>*

I Kommissionens meddelelse ses en række generelle retningslinjer for statsstøtte til biografilm og TV-produktion. Der er fastsat fire specifikke kriterier for vurderingen af statsstøtte til biografilm og TV-produktion i henhold til undtagelsesbestemmelsen i EF-Traktatens artikel 87, stk. 3, litra d:

- ▲ støtten skal gå til et kulturelt produkt,
- ▲ producenten skal have frihed til at bruge mindst 20 pct. af filmbudgettet i andre medlemsstater, uden at støtten nedsættes,
- ▲ støttens andel af produktionsbudgettet skal i princippet være begrænset til 50 pct. for at stimulere normale handelsmæssige initiativer, og for at undgå at medlemsstaterne overbyder hinanden, og
- ▲ supplerende støtte til specifikke filmproducerende aktiviteter (fx efterproduktion) er ikke tilladt, fordi det skal sikres, at støtte har en neutral tilskyndende virkning og at beskyttelse/tiltrækning af disse specifikke aktiviteter i/til den medlemsstat, der yder støtten, undgås.

<sup>10</sup> Jf. EFT 2001 C 217/02.

<sup>11</sup> Jf. KOM 2001/534 26.9.2001.

## 14.4 KOMMISSIONENS STATSSTØTTEREGISTER 2001

Det ses af Kommissionens nye statsstøtteregister, at Kommissionen i løbet af 2001 har truffet beslutning i 13 danske statsstøttesager. Et udvalg af disse beslutninger gennemgås kort nedenfor.<sup>12</sup>

### *Garanti for luftfartsforsikring<sup>13</sup>*

Terrorangrebene i USA den 11. september 2001 fik flyforsikringsselskaberne til at revidere den dækning for skade på tredjepart, som de ydede flyselskaber og andre tjenesteydere inden for luftfartssektoren for skader som følge af krigs- og terrorhandlinger.

Formålet med garantiordningen var at genindføre den tidligere forsikringsdækning og sikre, at luftfartssektoren fortsat kunne virke uden problemer. Kommissionen har besluttet, at ordningerne er forenelige med EF-Traktaten.

### *Statsstøtte til Combust A/S<sup>14</sup>*

I årene 1999-2000 indskød den danske stat af to gange betydelige beløb – i alt 471,8 mio. kr. – i det 100 pct. statsejede busselskab Combust A/S. Kommissionen har herefter i 2001 truffet beslutning om forholdet mellem disse kapitalindskud og EU's statsstøtteregler. Baggrunden for sagen er følgende:

Busselskabet Combust A/S blev oprindeligt stiftet af DSB under navnet DSB Busser A/S. I 1996 overdrog DSB selskabet til Trafikministeriet, hvor selskabet i 1997 fik navnet Combust A/S.

I perioden fra 1995 og frem skete der en betydelig forværring af Combust' finansielle situation.

I 1999 indledte staten bestræbelser på at sælge busselskabet. På det tidspunkt havde selskabet imidlertid pådraget sig så store tab, at staten måtte indskyde i alt 300 mio. kr. for at sikre, at selskabet kunne fortsætte sine aktiviteter. De 300 mio. kr. blev fordelt på 200 mio.kr. i aktiekapital og 100 mio. kr. i ansvarlig indskudskapital.

Ved udgangen af 1999 stod det imidlertid klart, at Combust fortsat ville have et betydeligt underskud, og staten fortsatte bestræbelserne på at sælge selskabet.

12 En komplet oversigt findes på Kommissionens hjemmeside: [http://www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/register/ii/by\\_region\\_2.html](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register/ii/by_region_2.html).

13 Jf. støtteordning N 161/2001 og N 146/2001.

14 Jf. støtteordning N 127/2000.

Efter at Trafikministeriet havde foretaget en screening af markedet, tilbød selskabet Arriva i 2000 at købe Combust. Som en forudsætning for handelen skulle staten eftergive den ansvarlige indskudskapital på 100 mio. kr. Desuden indebar handelen andre elementer, som indebar støtte til Combust. Ved Kommissionens efterfølgende behandling af sagen blev det derfor lagt til grund, at der i 2000 var ydet yderligere 171,8 mio. kr. i statsstøtte til Combust.

Da aftalen med Arriva var betinget af, at støtteforanstaltningerne kunne godkendes efter EU's statsstøtteregler, blev sagen forelagt for Kommissionen.

Kommissionen traf beslutning i sagen den 28. marts 2001. I beslutningen lægges det til grund, at den danske stat har ydet i alt 471,8 mio. kr. i statsstøtte til Combust i perioden 1999-2000. Støtten er omfattet af EU's statsstøtteregler. Kommissionen beklagede derfor, at Danmark ikke havde opfyldt sin forpligtelse efter EF-Traktaten til at indhente Kommissionens godkendelse af støtten, inden den blev ydet.

Kommissionen besluttede dog at godkende støtten med den begrundelse, at en del af støtten opfylder betingelserne for at yde rednings- og omstrukturingsstøtte<sup>15</sup>. Endvidere henviste Kommissionen til, at en del af støtten kunne anses for at udgøre kompensation for en offentlig tjenesteydelse (det vil sige driften af de pågældende busruter).

#### *Filmventurefonde*<sup>16</sup>

Formålet med støtten er en mere målrettet finansiering af filmproduktionen. Støtten består i, at staten i samarbejde med den private sektor opretter filmventurefonde, der skal indskyde egenkapital i filmproducerende selskaber. Filmventurefondene skal afhjælpe markedsfejl, der er påvist inden for filmproduktion. Kommissionen har besluttet ikke at rejse indsigelse mod ordningen.

#### *Elreformen – nye VE-baserede anlæg*<sup>17</sup>

Formålet med Elreformen er at afvikle direkte statstilskud til anlæg, der bruger vedvarende energikilder til fordel for et system med VE-beviser. Gennem den nye ordning får producenter af elektricitet, der fremstilles på grundlag af vindkraft og biomasse, en fordel, da den garanterede pris hjælper dem med at dække deres almindelige driftsomkostninger.

På baggrund af PreussenElektra-dommen<sup>18</sup> er der ikke tale om statsmidler, når købsforpligtelsen påhviler privatejede virksomheder. I det omfang købsfor-

15 Kommissionens rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder.

16 Jf. støtteordning N 486/2001.

17 Jf. støtteordning N 278/2001.

18 Denne dom omtales nærmere i afsnit 14.5.

pligtelsen påhviler offentlige virksomheder, kan der være tale om statsstøtte. For den del af ordningen der kan udgøre statsstøtte, kan der gives fritagelse efter EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse.

## 14.5 VÆSENTLIGE EU-DOMME

På Kommissionens hjemmeside findes en liste over alle de statsstøtte domme, der er truffet af EF-Domstolen og Første Instans Retten.

*Ferring SA mod Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*<sup>19</sup>

I Frankrig findes der to direkte konkurrerende distributionsnet for lægemidler, dels distributionsnettet for distributør-grossister, dels distributionsnettet for lægemiddellaboratorier, der sælger direkte til apotekerne. Distributør-grossister af lægemidler har en public service forpligtelse. Til gengæld er distributør-grossister i modsætning til lægemiddellaboratorier fritaget for at betale en afgift til den franske stat på det direkte salg på 2,5 pct.

Det franske selskab Ferring, der sælger direkte til apoteker, er blevet pålagt at betale afgiften på det direkte salg, og har i den anledning måttet betale 40.155 franske franc til ACOSS.

EF-Domstolen afviste Ferrings klage. Afgiftslempelser, der udelukkende er pålagt lægemiddellaboratoriernes direkte salg af lægemidler, er kun statsstøtte til distributør-grossisterne, hvis denne fordel overstiger de merudgifter, som de må afholde for at opfylde deres public service forpligtelse.

*PreussenElektra AG mod Schleswig AG m.fl.*<sup>20</sup>

I Tyskland driver PreussensElektra AG over tyve konventionelle elværker og atomenergiværker samt et elhøjspændingsforsyningsnet. Schleswig er en lokal elforsyningsvirksomhed, der overvejende køber den elektricitet, som virksomheden leverer til sine kunder, fra PreussenElektra AG.

Efter tysk lovgivning er lokale elforsyningsværker forpligtet til at aftage elektricitet, der produceres i deres forsyningsområde fra vedvarende energikilder til fastsatte mindstepriser, der er højere end den reelle værdi af denne type elektricitet. Dette medførte store merudgifter for Schleswig. På baggrund af en kompensationsordning i tysk lovgivning krævede Schleswig, at merudgifterne for opkøb af elektricitet fra vedvarende energikilder skulle betales af PreussenElektra.

<sup>19</sup> EF-Domstolens dom af 22. november 2001 i sag C-53/00. – endnu ikke offentliggjort.

<sup>20</sup> EF-Domstolens dom af 13. marts 2001 i sag C-379/98. Saml. 2001, I-2099.

EF-Domstolen udtalte, at en medlemsstats ordning, der dels forpligter private elforsyningsvirksomheder til at købe elektricitet fremstillet i deres forsyningsområde fra vedvarende energikilder til mindstepriser, der er højere end den reelle værdi af denne type elektricitet, og dels fordeler den heraf følgende byrde mellem de nævnte elforsyningsvirksomheder og primære systemoperatører, ikke er statsstøtte.







**Konkurrencestyrelsen**

Nørregade 49

1165 København K

Tlf.: 33 17 70 00

Fax: 33 32 61 44

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

<http://www.ks.dk>

Økonomi- og  
Erhvervsministeriet