



KONKURRENCESTYRELSEN

Konkurrence- redegørelse 2003



Konkurrenceredegørelse 2003

Maj 2003

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 87-7029-297-3

ISBN 87-7029-298-1

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: Helle Cwarzko Jensen, Helene Waagstein
- Kapitel 3: Morten Hvidt, Helle Lange
- Kapitel 4: Lisbeth Spenner, Henning Wacker
- Kapitel 5: Carsten Kvetny, Ole Skotner
- Kapitel 6: Carsten Smidt
- Kapitel 7: Mogens Jensen, Torben Thorø
- Kapitel 8: Mogens Jensen, Carsten Smith
- Kapitel 9: Kirsten Levinsen
- Kapitel 10: Marianne K. Larsen, Helene Bang Schmidt
- Kapitel 11: Ole Skotner
- Kapitel 12: Jytte Boesgaard
- Kapitel 13: Susanne Hansen, Lasse Sundahl
- Kapitel 14: Milena A. Krogsgaard, Marianne K. Larsen
- Kapitel 15: Morten Qvist Fog

Forord

Konkurrenceredegørelse 2003 er den sjette i rækken. Som i de tidligere år har vi bestræbt os på at dække et bredt spektrum af emner.

Kapitlerne i redegørelsens første del behandler både problemer i den private sektor og i sektorer, der er offentligt reguleret eller ejet. Som noget nyt har organisationer og virksomheder, der kritiseres, mulighed for at få offentliggjort en kommentar på Konkurrencestyrelsens hjemmeside – www.ks.dk – sammen med Konkurrenceredegørelsen.

Redegørelsens årbogsdel er traditionen tro bygget op som et opslagsværk, hvor der findes en kort beskrivelse af årets afgørelser. Yderligere oplysninger om sagerne findes på Konkurrencestyrelsens hjemmeside.

Vi håber, at redegørelsen vil bidrage til den offentlige debat om konkurrenceforhold og konkurrencepolitik.

God læselyst!

Finn Lauritzen

Indhold

Kapitel 1

Konkurrenceforholdene

1.1	Status	11
1.2	Internationalt samarbejde	13
1.3	Konkurrenceregulering	15
1.4	Retshåndhævelse	17
1.5	Konkurrencesager	18
1.6	Brancheundersøgelser	20
1.7	Temaerne i redegørelsen	21

Kapitel 2

Konkurrenceintensiteten i dansk økonomi

2.1	Resumé og konklusioner	27
2.2	Konkurrence og vækst	28
2.3	Koncentration	33
2.4	Mobilitet i markedsandele	39
2.5	Tilgang af nye virksomheder	43
2.6	Indtjening	46
2.7	Lønpræmier	49
2.8	Priser	52
2.9	Konkurrencesituationen i de konkurrencesvage brancher	59

Kapitel 3

Vækst i danske havne

3.1	Resumé og konklusioner	67
3.2	Danske havne	69
3.3	Havnetjenesteydelser	84
3.4	Prisforskelle på havnetjenesteydelser	90

Kapitel 4

Vandmarkedet

4.1	Resumé og konklusioner	101
4.2	Vandmarkedet	103
4.3	Benchmark af renseanlæg	106
4.4	Benchmark af vandforsyninger	113
4.5	Et velfungerende marked	120

Kapitel 5

Feriemarkederne

5.1	Resumé og konklusioner	131
5.2	Ferie- og turismemarkederne i Danmark	135
5.3	Offentlig støtte	149
5.4	Konkurrenceproblemer	151

Kapitel 6

Handel med værdipapirer

6.1	Resumé og konklusioner	161
6.2	Markedet for handel med værdipapirer i Danmark	164
6.3	Aktier	167
6.4	Obligationer	186
6.5	Investeringsbeviser	191

Kapitel 7

Sygehusydelse

7.1	Resumé og konklusioner	199
7.2	Pres på sundhedsvæsenet stiller krav til effektiviseringer	201
7.3	Organisering og finansiering af hospitalerne	208
7.4	Barrierer for konkurrence	211
7.5	Målestokskonkurrence	218
7.6	Frit brugervalg	221
7.7	Interne markeder	224
7.8	Udbud og udliciering	225
7.9	Forsikringer	230

Kapitel 8

Afgrænsning af det relevante marked

8.1	Resumé og konklusioner	233
8.2	Grundlaget for markedsafgrænsning	234
8.3	Markedsafgrænsning i praksis	239
8.4	Fremtidig udvikling	248
8.5	Substantial lessening of competition	250

Kapitel 9

Modernisering af de europæiske konkurrenceregler

9.1	Resumé og konklusioner	265
9.2	Hovedelementerne i de nye regler	268
9.3	Konkurrenceregulering i historisk og globalt perspektiv	275
9.4	Retssikkerhed	281
9.5	Forskellige afgørelser?	283
9.6	Bliver netværket effektivt?	285
9.7	Privat retshåndhævelse	287
9.8	Betydningen for nationale konkurrencelove	288

Kapitel 10

Nye udbudsregler i EU

10.1	Resumé og konklusioner	291
10.2	Erfaringer med EU-udbud	292
10.3	Lovpakken: Status og opnåede resultater	298
10.4	Rammeaftaler	299
10.5	Brug af IT i udbudsprocessen	303
10.6	Elektroniske indkøb	304
10.7	Konkurrencepræget dialog	308
10.8	Miljøhensyn og sociale hensyn	311
10.9	Vægtningen af tildelingskriterierne	314

Kapitel 11

Konkurrenceloven i 2002

11.1	Indledning	317
11.2	Straffesager	318
11.3	Offentligt reguleret virksomhed (§ 2)	319
11.4	Konkurrencegrænsende aftaler (§ 6-10)	320
11.5	Misbrug af dominerende stilling (§ 11)	324
11.6	Afgørelser der både vedrører konkurrencebegrænsende aftaler (§ 6-10) og misbrug af dominerende stilling (§ 11)	327
11.7	Offentlig støtte til erhvervsvirksomhed (§ 11A)	328
11.8	Fusionskontrol (§12)	330
11.9	Oversigt over afgørelser afgjort af styrelse og råd i 2002	333
11.10	Konkurrencestyrelsens udgivelser om konkurrenceforhold i 2002	354

Kapitel 12

EU-Konkurrencereglerne i 2002

12.1	Indledning	357
12.2	Konkurrencesager	358
12.3	Beslutninger om forbud med bøder	359
12.4	Beslutninger om fritagelse	364
12.5	Andre principielle sager	367
12.6	Fusioner	370
12.7	Retten og domstolen	378
12.8	Nye retsakter på konkurrenceområdet	386
12.9	Internationalt samarbejde	391
12.10	Nordisk samarbejde	393

Kapitel 13

Konkurrence i energisektoren

13.1	Indledning	397
13.2	Elpriserne efter elreformen	397
13.3	Konkurrence på engrosmarkedet for el i norden	400
13.4	Vinterens elpriser og forsyningssikkerheden	408
13.5	Ejerstrukturer i elsektoren	409
13.6	Forsyningspligt i elsektoren	411
13.7	Naturgas	413
13.8	Fjernvarme	414
13.9	Olie og benzin	415

Kapitel 14

Offentlige udbud i 2002

14.1	Indledning	421
14.2	Afslutning af pilotprojektet/etablering af udbudsnetværk	421
14.3	Ny bekendtgørelse til tilbudsloven	422
14.4	Vejledning og sagsbehandling	423
14.5	Konkurrencestyrelsens udtalelser	423
14.6	Kendelser og domme	431

Kapitel 15

Statsstøttereglerne i 2002

15.1	Indledning	439
15.2	Rådskonklusioner vedtaget under det danske formandskab	439
15.3	Kommissionens statusrapport om mindskelse og omlægning af statsstøtte	440
15.4	Statsstøtteniveauet i EU og i kandidatlandene	441
15.5	Konkurrencestyrelsens kontrol af de minimis-reglens overholdelse	444
15.6	Nye regler i 2002	444
15.7	Beslutninger og domme	446



Konkurrenceforholdene

1.1 STATUS

2002 blev reformernes år. Under det danske formandsskab blev den mest gennemgribende ændring af EU's konkurrenceregler nogensinde vedtaget. Reformen vil få væsentlige konsekvenser for den måde, konkurrencereglerne administreres på i hele Europa. Der blev også opnået politisk enighed om en revision af EU's udbudsregler. Revisionen giver mere brugervenlige regler, tilskynder til digital kommunikation og muliggør mere konkurrence om offentlige indkøb. Fra Kommissionen kom også forslag til en ændring af fusionskontrollen. Formålet er bl.a. at øge retssikkerheden for virksomheder, der fusionerer.

Den danske konkurrencelov blev også ændret i 2002. Bødeniveauet blev hævet til samme niveau som i andre europæiske lande. Hermed har Danmark fået en lovgivning, der på de væsentligste områder har international standard.

Stramningen af den danske lovgivning, som er sket i tre tempi – 1998, 2000 og 2002 – har endnu ikke medført, at konkurrenceintensiteten, når man måler den med økonomiske indikatorer, helt er på højde med resten af Europa. Der er stadig mange brancher med konkurrenceproblemer, ligesom de danske forbrugerpriser (renset for afgifter) er 4 pct. højere end i de lande, vi sammenligner os med.

Som debatten efter de tidligere års konkurrenceredegørelser har vist, skyldes dette ikke kun konkurrenceforholdene. Løniveauet eller lønstrukturen (forholdet mellem lønninger i udlandskonkurrerende og hjemmemarkedsorienterede erhverv) kan spille en rolle. Også det danske markeds beskedne størrelse kan have betydning. Det gælder især på områder, hvor der er danske standarder eller særregler.

Det sidste forhold illustrerer imidlertid blot, at konkurrencepolitikken må have et bredt sigte og konstant må have et kritisk øje på reguleringen af alle erhverv.

Styrelsen deltager derfor i et projekt med Økonomi- og Erhvervsministeriets departement og Finansministeriet. Formålet er at identificere regler, som kan begrænse konkurrencen. En række regler har været behandlet i de senere år, bl.a. i Konkurrenceredegørelserne, men gennemgangen vil også omfatte regler, der hver for sig har mindre betydning, men som samlet kan have en mærkbar virkning. Undersøgelsen skal være færdig primo 2004.

Det er regeringens målsætning, at antallet af konkurrencebegrænsende erhverv skal halveres inden 2010. De danske priser (renset for afgifter) skal ned på et niveau, som svarer til gennemsnittet af de andre, mest velstillede EU-lande. Hvis det lykkes, vil konkurrencepolitikken have ydet et pænt bidrag til at fremme den økonomiske vækst.

Reformerne af lovgivningen i EU, i Danmark og i andre lande har ledt til, at styrelsen har overvejet, hvordan vi bedst bliver klædt på til de strategiske udfordringer, som fremtiden bringer. I den forbindelse har styrelsen formuleret en ny mission, vision og værdigrundlag (som kan ses på styrelsens hjemmeside, www.ks.dk).

Overgangen til forbudsprincippet i 1998 lagde op til en øget kontrolindsats, bl.a. de såkaldte dawn-raids. Det blev afspejlet i styrelsens idegrundlag, „konkurrence hindrer misbrug af magt“. Udviklingen har vist, at denne prioritering var nødvendig, og den vil blive fastholdt fremover. Men samtidig er det vigtigt at videreudvikle vores rådgivning og dialog med virksomheder, organisationer og forskere. Dette signaleres med den nye mission, „konkurrence fremmer velstand og fornyelse“.

Som den væsentligste af flere værdier er der sat fokus på internationalt perspektiv. EU-reformen vil nødvendiggøre et meget tættere samarbejde både med EU-Kommissionen og med andre lande. Reformen betyder, at styrelsen skal anvende EU-reglerne, når en aftale eller et misbrug påvirker forbrugere eller virksomheder i andre lande. Samtidig er det af hensyn til danske virksomheder vigtigt at tænke internationalt, dvs. at bruge samme lovforklaringer som i andre lande, og løbende at overveje, hvornår markedsafgrænsningerne skal være bredere end Danmark.

Ambitionen er ikke blot at medvirke til at opfylde regeringens målsætninger om vækst. Ambitionen er også at gøre vores arbejde på en måde, så vi kan måle os med de bedste konkurrencemyndigheder. Der vil altid være delte meninger om sådanne sammenligninger. Men styrelsen har taget initiativ til et nordisk projekt, der bl.a. ser på sagsbehandlingstider, produktivitet og brugertilfredshedsmålninger i de enkelte nordiske lande.

En vigtig værdi vil fortsat være en bred formidling og en åben holdning, så offentligheden kan følge med i styrelsens arbejde. Det er også vigtigt, at forbrugere og virksomheder har adgang til informationer, så de kan varetage deres interesser, fx gennem erstatningssager. Det skal ske under hensyn til de virksomheder, der er under anklage.

For at sikre denne balance vil styrelsen fremover ikke offentliggøre, om sager er oversendt til SØK (Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet, i daglig tale Bagmandspolitiet). Det gælder også sager, der i forvejen er offentlig kendt. Hvis SØK henlægger straffesager på grund af bevisets stilling, vil styrelsen kun offentliggøre det, hvis sagen er offentlig kendt, og virksomheden selv er interesseret i offentliggørelsen.

Til gengæld vil der blive større offentlighed om de sager, hvor virksomheder vedtager eller idømmes bøder. Det store flertal af sager, hvor virksomhederne betaler en bøde uden at være dømt af domstolene, bliver ikke offentliggjort. Det er utilfredsstillende og afviger fra forholdene i de fleste andre OECD-lande, hvor det ikke er muligt at betale „hemmelige“ bøder.

Kun i særlige tilfælde som elkartellet, hvor en betydelig del af virksomhederne er enkeltmandsejede, kan hensynet til privatpersoner gå forud. I disse sager kan skadelidte dog gennem SØK få de fornødne oplysninger.

I øvrige sager vil styrelsen løbende offentliggøre bøder i den månedlige „direktørberetning“ samt for hele år i Konkurrenceredegørelsen.

1.2 INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Som nævnt er der i 2002 vedtaget en ny EU-forordning, som indeholder reglerne for behandlingen af konkurrencesager.

Reformen betyder for det første, at Konkurrencerådet og andre EU-landes myndigheder skal behandle nogle af de sager, som Kommissionen hidtil har behandlet.

For det andet får myndighederne pligt til at anvende EU-Traktatens regler om konkurrence fremfor deres nationale konkurrencelove, hvis sagen påvirker handlen over grænserne. Det betyder, at et større antal sager fremover skal behandles efter Traktatens artikel 81 og 82. Det har stor betydning for virksomhederne, fordi de hermed får større sikkerhed for, at en sag behandles efter samme regler, uanset hvem der behandler sagen.

For det tredje betyder reformen, at styrelsen fremover skal indgå i et væsentligt mere forpligtende samarbejde med Kommissionen og konkurrencemyndigheder i andre EU-lande.

Et sådan samarbejde forudsætter, at myndighederne har gensidig tillid til hinanden, at de kan hjælpe hinanden med at løse sagerne, og at de kan deltage i fordomsfrie diskussioner af, hvordan man bedst løser en sag. Derfor får myn-

dighederne nye muligheder for at udveksle informationer og hjælpe hinanden med at foretage kontrolbesøg. Endvidere får Kommissionen adgang til at foretage kontrolbesøg i private hjem, hvis der er tale om en alvorlig overtrædelse. Behovet for øget samarbejde skyldes bl.a., at virksomhederne på de nationale markeder i stadig større omfang bliver de samme. Men det skyldes også, at virksomheder i stigende grad samarbejder over grænserne. Det gælder både karteller og i andre konkurrencesager.

Opstår der sager, hvor myndighederne ikke kan finde „fælles fodslag“, kan Kommissionen overtage sagen. Det samme gælder, hvis Kommissionen ikke er enig i den måde, som en myndighed håndterer sagen på. Endelig vil Kommissionen behandle sager, der berører tre eller flere lande, eller som i øvrigt er principielle.

En fjerde vigtig nyhed er, at virksomhederne fra 1. maj 2004 ikke mere kan anmelde aftaler til Kommissionen. Denne ændring er en forudsætning for, at landene reelt kan samarbejde. Anmeldelsessystemet forudsatte, at Kommissionen havde enekompetence til at fritage fra forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler. Kommissionen får hermed frigjort ressourcer, som er en forudsætning for, at den kan behandle de store sager, der løbende opstår. Antallet af sager vil nemlig stige kraftigt, når EU i 2004 bliver udvidet med 10 nye lande.

Reglerne vil forhåbentlig medføre mere konkurrence. Det vil gavne såvel forbrugere som virksomheder i hele Europa. Men der er også risiko for ineffektivitet og for, at retssikkerheden ikke bliver høj nok. Sammen med vores søstermyndigheder vil styrelsen derfor give det høj prioritet at udvikle et velfungerende netværk mellem myndighederne. Styrelsen vil også give danske virksomheder vejledning „som erstatning“ for, at virksomhederne ikke længere kan anmelde aftalerne til EU.

EU's gruppefritagelser bliver løbende revideret. I 2002 var det navnlig gruppefritagelsen for motorkøretøjer, der tiltrak sig opmærksomhed. Ændringer var tiltrængt, idet bilproducenternes stilling er for stærk både i forhold til bilforhandlerne og værkstederne.

Fremover må producenterne vælge imellem at anvende et eneforhandlings-system – hvor hver forhandler har sit salgsområde – eller selektiv distribution, hvor man udvælger forhandlerne efter objektive kriterier. Producenterne må ikke kombinere de to systemer i et enkelt land. Det bliver endvidere muligt for bilforhandlere at sælge forskellige mærker.

Alle værksteder, der opfylder producentens objektive betingelser, har nu krav på at blive autoriseret. Producenterne kan ikke begrænse antallet af værk-

steder, og de kan ikke holde de såkaldte uafhængige værksteder ude. Det bliver samtidig lettere for de uafhængige værksteder at få adgang til undervisning, værktøj, fejlfindingsudstyr samt tekniske informationer om de enkelte biltyper.

Endelig ændrer man begrebet „originale reservedele“. Reservedele til et bestemt bilmærke, som en reservedelsproducent fremstiller i eget navn, må man fremover også kalde „originale“, hvis producenten samtidig leverer de tilsvarende varer til bilproducenten.

Reformen vil betyde, at priserne (renset for afgifter og moms) såvel på biler som på reservedele bliver mere ensartede i EU-landene. For Danmark vil det betyde højere bilpriser, mens priserne for reservedele og værkstedsbesøg gerne skulle blive lavere.

Også inden for statsstøtte blev der opnået resultater under det danske formandskab. Ministerrådet vedtog nogle rådskonklusioner om at nedbringe statsstøtten, om større gennemsigtighed og om bedre analyser af støttens virkninger. Fremover vil procedurerne i statsstøttesager blive klarere. Kommissionen vil endvidere afholde et årligt seminar med landene om blandt andet anvendelsen af konkurrenceanalyser i statsstøttesager.

Som led i EU-formandskabet afholdt styrelsen den europæiske konkurrencedag i november 2002. Konkurrencedagen havde til formål at udbrede kendskabet til konkurrencepolitikken. Den danske konkurrencedag satte fokus på, hvordan konkurrence bidrager til at skabe fornyelse og forbrugervelfærd. Et andet hovedtema var konkurrence og forbrugere i EU sammenlignet med andre regioner. Også EU's rolle i en global konkurrencepolitik var på dagsordenen.

Samarbejdet mellem myndighederne foregår ikke kun i EU. I 2002 så en ny organisation dags lys, nemlig International Competition Network (ICN). Myndigheder fra ca. 60 lande, herunder Danmark, er medlem af ICN, som har holdt sit første møde i Italien.

1.3 KONKURRENCEREGULERING

Konkurrenceloven blev som nævnt ændret i 2002. Den vigtigste ændring er forhøjelsen af bødeniveauet. Den hidtil største bøde udgjorde ca. 3 mio. kr. Med lovændringen forventer Folketinget en klar forhøjelse af bødeniveauet.

Af bemærkningerne til loven fremgår det således, at meget alvorlige overtrædelser – det vil typisk være karteller og grov misbrug af dominerende

stilling – straffes med bøder fra 15 mio. kr. og derover. For alvorlige overtrædelser – eksempelvis bindende videresalgspriser og misbrug af dominerende stilling – bør grundbeløbet ligge mellem 400.000 og 15 mio. kr. For mindre alvorlige overtrædelser bør grundbeløbet ligge mellem 10.000 og 400.000 kr. Bøderne kan forhøjes, hvis overtrædelserne er af længere varighed. I så fald forhøjer man de nævnte grundbeløb med 10 pct. for hvert år, overtrædelserne har været.

Det er vigtigt at forbedre mulighederne for at opklare overtrædelser af loven. Det er derfor i lovbemærkningerne forudsat, at anklagemyndigheden og domstolene fuldt ud udnytter mulighederne i straffeloven for strafnedsættelse, hvis den tiltalte har bidraget væsentligt til sagens opklaring. Folketinget forudsætter samtidig, at man kan give nedsættelser på væsentligt mere end 20 pct., som hidtil har været loftet.

De momenter, der bør indgå ved en bødenedsættelse, er beskrevet i lovbemærkningerne. Det kan fx være, om den tiltalte har givet oplysninger, som er af afgørende betydning for påvisning af lovovertrædelserne, og som i væsentlig grad medvirker til at fastslå, hvem der deltager i overtrædelserne, og hvori overtrædelserne består. Endvidere kan det indgå, om den tiltalte er den første, der giver sådanne oplysninger, og om oplysningerne gør det muligt at fastlægge overtrædelsernes tidsmæssige, produktmæssige og geografiske udstrækning.

Det er op til domstolene – eller ved bødeforelæg SØK – at fastsætte, hvor stor en eventuel bødenedsættelse skal være, når en virksomhed samarbejder med Konkurrencestyrelsen og SØK om opklaringen.

Med lovændringen er styrelsens muligheder for at undersøge en sag også blevet forbedret på anden måde. Styrelsen får således mulighed for at medtage materiale, herunder computere, når styrelsen under et kontrolbesøg ikke kan kopiere materiale på stedet, og dette skyldes forhold hos virksomheden.

Endelig bliver „lokale priskarteller“ forbudt. Prisaftaler mellem virksomheder, der tilsammen har en omsætning på under 150 mio. kr., er fremover omfattet af forbudet mod aftaler, der begrænser konkurrencen.

På det offentlige område indebærer lovændringen, at kommuner og amter ikke længere selv skal vurdere, om fx en kommunal beslutning, som begrænser konkurrencen, er nødvendigt for at leve op til anden lovgivning. En sådan vurdering foretager den minister, der har ansvaret for den pågældende lovgivning. Endelig skal ressortministeren drøfte med økonomi- og erhvervsministeren, hvor vidt man ønsker at følge en anbefaling fra Konkurrencerådet om ændring af offentlig regulering.

1.4 RETSHÅNDHÆVELSE

Straffebestemmelserne fik stor betydning i 2002, som satte en rekord, der forhåbentlig aldrig bliver slået. Samlet modtog 258 virksomheder bøder eller bødeforlæg for at have deltaget i det såkaldte elkartel. Heraf har langt de fleste erkendt deres skyld og betalt bøden. På andre områder har 5 virksomheder betalt bøder.

Bødesagerne starter ofte med en kontrolundersøgelse. Siden 1998 har styrelsen gennemført i gennemsnit 4-5 undersøgelser om året. Nogle undersøgelser omfatter kun en eller få virksomheder, andre mange. Nogle af undersøgelserne angår misbrug af dominerende stilling, som var straffrit indtil 1. juli 2002, men hvor styrelsen vurderede, at det var vigtigt at få adgang til beviser.

Der har været enkelte straffesager, som ikke er startet med en kontrolundersøgelse, men hvor styrelsen på andre måder er blevet opmærksom på lovovertrædelsen.

Styrelsens politik er at foretage en grundig vurdering af mulige straffesager, inden vi sender sagerne til SØK. Hvis en sag har ringe betydning, eller beviserne ikke er klare, vil den ikke blive sendt til SØK.

SØK gennemgår herefter sagerne grundigt, og SØK kan lede efter yderligere bevismateriale. SØK bruger normalt 1-2 år på at behandle sagen. SØK har mulighed for at henlægge en sag på grund af bevisets stilling. Det er hidtil sket i 3 ud af de 17 sagskomplekser, som styrelsen har sendt til SØK. Det kan ikke realistisk forventes, at dette niveau kan nedbringes yderligere.

Samtidig er det vigtigt at understrege, at retshåndhævelsen ikke kan stå alene. Straffene vedrører kun det „sorte“ område – dvs. sager som fx karteller, der uden skygge af tvivl er ulovlige. Som nævnt er vejledning samt løbende behandling af klager og anmeldelser vedrørende det såkaldte „grå“ område lige så vigtige. Det vil i fremtiden være afgørende, at forbrugere og virksomheder selv bidrager mere – både til retshåndhævelsen og til, at konkurrencen i det hele taget fungerer godt.

Det kan ske ved, at en virksomhed eller forbruger klager til styrelsen eller giver os et tip. Men virksomheden kan også være mere aktiv, fx i form af biintervention for Konkurrenceankenævnet og erstatningssager ved domstolene. Da styrelsen har begrænsede ressourcer kan privat retshåndhævelse kun bydes velkommen. Samtidig understreger den, at styrelsens væsentligste rolle ikke er at være anklagemyndighed. I alle sager er der parter på begge sider af bordet, og styrelsens rolle er ofte at være opmand.

Det er derfor interessant, at der er tegn på, at private erstatningsager langsomt, men gradvist får større betydning. Og udviklingen kan blive forstærket af EU-reformen, fordi virksomhederne ikke mere kan anmelde aftaler til EU og derved få dem godkendt. Fremover må virksomhederne søge rådgivning – bl.a. hos advokater og de nationale myndigheder – men med risiko for erstatningskrav, hvis de har skønnet forkert.

Også når der alene er tale om dårligt fungerende markeder, er det vigtigt, at forbrugere og virksomheder selv tager et ansvar. Styrelsen kan, evt. i samarbejde med fx forbrugermyndighederne, skabe større gennemsigtighed. Men det er den enkelte forbrugers og virksomheds ansvar at benytte en sådan gennemsigtighed til at fremme konkurrencen. Myndighederne kan ikke alene sikre velfungerende markeder.

1.5 KONKURRENCESAGER

2002 har været et travlt år, blandt andet fordi styrelsen både har skulle løse et stort antal sager og her ud over har haft en række opgaver under det danske EU-formandskab.

Sagerne i 2002 angik stort set alle sektorer. I landbruget og fødevarerbranchen var det navnlig fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg samt DLG's overtagelse af dele af KFK's aktiviteter, der var vigtige.

Slagterifusionen blev godkendt på vilkår. Kravene var bl.a. salg af slagteriet i Struer og en 10-årig forsyningspligt til forædlingsindustrien.

Også DLG's opkøb af KFK blev godkendt på vilkår. Her var kravene blandt andet, at DLG skal sælge foderfabrikkerne i Høng og Horsens samt sin aktiepost i Hedegaard. Endvidere skal DLG give konkurrenterne adgang til samlinger og til at losse på sine faciliteter i Århus Havn.

Endvidere godkendte Rådet et samarbejde mellem Politiken, Berlingske Tidende og Jyllands-Posten om en fælles nyhedsdatabase (FAS). FAS sælger elektronisk presseovervågning af de tre dagblade. De tre dagblade gav tilsagn om, at de efter udløbet af en vis periode skal levere elektroniske presseklip direkte til FAS's konkurrenter.

I en klagesag fandt Konkurrencerådet, at Arla Foods ved at opkræve afgifter af nye andelshavere havde misbrugt sin dominerende stilling. Afgifterne oversteg nemlig Arla Foods omkostninger ved at optage nye andelshavere.

Derimod kunne Arla Foods godt afvise nye andelshavere som økologiske leverandører, idet Arla Foods i forvejen havde et stort overskud af økologisk mælk, som ikke blev anvendt til økologiske produkter.

Rådet fastslog i en anden sag, at Berlingske Gratisaviser havde misbrugt sin dominerende stilling ved at sælge annoncer i Urban for billigt. Den konkurrerende gratisavis (MetroXpress) havde selv solgt annoncer til unaturligt lave priser. Derfor måtte Urban forsvare sin kundekreds og sælge annoncer til lave priser. Urban måtte dog ikke underbyde MetroXpress' annoncepriser.

I en tilsvarende sag havde rederiet Svitzer misbrugt sin dominerende stilling ved i Kalundborg Havn at bugsere skibe til for lave priser. Herved gjorde Svitzer det vanskeligt for andre rederier at konkurrere. Svitzer har afgivet tilsagn om, at rederiet fremover som udgangspunkt ikke går længere ned i pris end de gennemsnitlige, variable omkostninger. For at give styrelsen mulighed for at følge markedet vil Svitzer i en periode indberette alle priser til styrelsen.

De tre sager er eksempler på, at virksomhedernes prispolitik udgør en ganske stor del af klagerne over misbrug. Det gælder både klager over dumping eller predatory pricing (for lave priser med det formål at fjerne konkurrenter fra eller holde dem ude af markedet), og klager over for høje priser.

Rådet har hidtil været tilbageholdende med at gribe ind i sådanne sager, idet prisindgreb har en række u hensigtsmæssige virkninger. For det første er det vanskeligt at fastsætte en korrekt pris. For det andet virker prisindgreb normerende på samtlige aktører på markedet. Endvidere er der risiko for, at man må regulere prisen i en længere årrække, når man først er begyndt med prisindgreb.

2002 var også året, hvor styrelsen for første gang anvendte Traktatens artikel 81. Det nye retursystem for øl- og sodavandsemballage var endnu ikke i funktion på det tidspunkt, hvor dåseforbudet blev ophævet. Derfor aftalte samtlige udbydere af øl og sodavand og næsten alle dagligvareforretninger, at de ikke ville sælge øl og sodavand i dåser, før det nye retursystem fungerede. Det medvirkede til at holde importerede øl ude fra det danske marked og var i øvrigt en forlængelse af det dåseforbud, EU-Domstolen formentlig var på vej til at kende ulovligt. Styrelsen fandt, at aftalen var omfattet af konkurrencelovens § 6, at den ikke kunne få en fritagelse, og at den også stred mod artikel 81.

Virksomhederne kan indbringe rådets og styrelsens afgørelser for Konkurrenceankenævnet, som består af en højesteretsdommer samt to sagkyndige i hhv. konkurrenceret og økonomi. Hvert år indbringer virksomhederne 10-20 sager, hvilket kun svarer til 3-4 pct. af afgørelserne. Ankenævnet har siden 1998 omgjort ca. 40 pct. af de sager, der er indbragt for ankenævnet.

Enkelte har peget på, at omstødelsesprocenten tyder på, at styrelsen og rådet ikke forbereder sagerne godt nok. Det er værd at gøre opmærksom på, at det ikke er et særskilt dansk fænomen med høje omstødelsesprocenter på konkurrenceområdet. Det skyldes blandt andet, at kravene til dokumentation er høje, og at de økonomiske data ikke altid vil kunne give et entydigt svar. De fleste konkurrencesager kan man således ikke sammenligne med en fader-skabssag eller mordsag, hvor en dna-analyse eksempelvis med meget høj sikkerhed kun peger mod en bestemt årsag (person). Det er med andre ord vigtigt at være opmærksom på, at virkningerne af virksomhedernes konkurrencebegrænsende aftaler ofte må være baseret på vurderinger af økonomiske data og af virksomhedernes øvrige markedsmæssige adfærd, hvorfor afgørelserne i en række tilfælde vil have et klart skønsmæssigt præg. I sådanne sager er det naturligt, at rådet har en relativt vid skønsbeføjelse, hvilket er en af grundene til rådets brede sammensætning.

1.6 BRANCHEUNDERSØGELSER

Styrelsen foretager løbende analyser af udvalgte sektorer. Forholdene på *reklamemarkedet* blev analyseret i 2002. For en række bladtyper er der kun få udbydere, og på avisområdet er der et udstrakt annoncesamarbejde mellem dagblade og distriktsblade. Dette har hidtil ikke ført til konkurrenceproblemer. Det skyldes blandt andet, at de traditionelle blade er udsat for et vist pres fra andre, herunder nye reklamemedier som fx internettet og gratismagasiner. Den beskrevne udvikling gør det dog naturligt at følge udviklingen.

Danske *optikere* konkurrerer stort set ikke på priserne. Priserne er 45 pct. højere end i Sverige og knap 20 pct. højere end i Norge. Og branchen har bruttoavancer på mellem 200–300 pct.

Analysen viser, at det er nødvendigt, at forbrugerne ændrer adfærd, hvis konkurrencen skal øges mærkbart. For at øge optikernes incitament til at konkurrere hårdere kan forbrugerne fx være mere prisbevidste og mindre loyale. Det kan ske gennem øget internethandel, grænsehandel eller ved mere bevidste forbrugsvalg.

En anden mulighed er øget brancheglidning. Det vil skabe en større konkurrence, hvis andre detailhandlere begynder at sælge fx brillestel.

Endelig er den offentlige regulering formentlig en barriere. I Danmark er det – modsat fx Holland og Tyskland – kun tilladt at sælge kontaktlinser eller brilleglas, hvis butikken har en optiker tilknyttet.

Styrelsen har sammen med de øvrige nordiske konkurrencemyndigheder analyseret *luftfarten*. Den stigende tendens til opkøb og alliancer gavner effektiviteten. Omvendt styrker luftfartsselskaberne – via deres samarbejder – deres position på hjemmemarkederne. Hermed sker der en geografisk opdeling. Samtidig er bonusprogrammer med til at skabe kundeloyalitet og styrke de selskaber, som allerede er store. Endelig gør offentlig regulering og brancheaftaler det vanskeligt for nye flyselskaber at trænge ind. Fx er det svært at få attraktive flyvetider i de store lufthavne.

Luftfarten er således præget af en række konkurrenceproblemer. Erfaringerne viser, at de nye lavprisselskaber klarer sig pænt i konkurrencen. Disse nye konkurrenter og den generelle økonomiske afmatning gør det nødvendigt for de mere etablerede selskaber at revurdere deres strategier. Der er tale om en branche, som på mange måder går en uvis fremtid i møde.

Rapporten blev i april 2002 drøftet af de europæiske konkurrencemyndigheder. På mødet blev det besluttet, at en europæisk arbejdsgruppe skal undersøge, hvordan man kan forbedre konkurrencen i luftfarten. Styrelsen deltager i arbejdet.

1.7 TEMAERNE I REDEGØRELSEN

Som sædvanligt beskriver *kapitel 2* konkurrencen i Danmark. Også i år er der sammenligninger med udlandet. Der er i år 65 brancher på listen over brancher med utilstrækkelig konkurrence. Det er tre færre end sidste år.

Renset for afgifter viser sammenligningen af danske og andre EU-landes priser, at Danmark – lige som i 2001 – ligger 4 pct. over gennemsnittet. Det går således langsomt i den rigtige retning.

Fremgangen er mest synlig i byggeriet, hvor konkurrencen dog også har været klart utilfredsstillende.

Kapitel 3 sætter fokus på havnene. De udgør i Danmark en væsentlig del af den trafikale infrastruktur. Havnelejen udgør 1,5 mia. kr. om året. Hertil kommer ca. 1 mia. kr. fra de serviceydelser, man udbyder fra havnene, fx lodsvirksomhed, bugsering, losning og lastning osv.

Nogle af havnene har beliggenhedsmonopoler, som det er svært at gøre noget ved. Men konkurrencen mellem havnene forvrides bl.a. på grund af havnenes forskellige rettigheder og selskabsform. Det vil derfor være en god ide at gøre alle kommercielle havne til aktieselskaber. Det er også et problem, at en del af de havnerelaterede ydelser er mere eller mindre monopoliserede, bl.a. på

grund af en række eneretter. EU har foreslået et direktiv, som vil fremme konkurrencen. Det foreslås, at Danmark gennemfører direktivet, så det også omfatter de mellemstore havne. Det vil endelig være en god ide at fjerne Københavns Frihavns eneret.

Kapitel 4 ser på vandforsyningen. Det er en branche, som hidtil ikke har haft samme opmærksomhed som andre ledningsforbundne sektorer. Selv om det er muligt at indføre konkurrence, har de fleste hidtil været afvisende over for tanken.

Både vand- og spildevandsforsyningen er underlagt hvile-i-sig-selv princippet, som ikke giver incitament til at effektivisere produktionen. Selv om vandforsyningen er præget af stordriftsfordele, består markedet af mange små forsyninger. Og der er store prisforskelle fra kommune til kommune. Der er hverken tredjepartsadgang eller frit forbrugervalg. De kommunale regnskabsprincipper gør, at markedet er præget af en uigennemsigtig prisstruktur.

En konkurrenceudsætning og en effektivisering vil kunne give årlige besparelser på mere end 1,3 mia. kr.

Kapitel 5 ser på feriemarkedet. Ferie- og turistområdet får støtte i alle lande. Det gælder også i Danmark, hvor den samlede offentlige støtte er på knap 1,5 mia. kr. Trods støtten har Danmark tabt markedsandele til andre lande, og produktivitetsudviklingen har været ringe.

Noget af støtten går til turismens infrastruktur og oplevelser på kultur- og naturområdet og er uproblematisk. Men en del af støtten medfører forvriddninger. Det kan fx være tilfældet, hvor veludbyggede vandrerhjem konkurrerer med hoteller i et lokalområde. Et andet eksempel – som nu er løst – har været de tilskud, som Arbejdsmarkedets Feriefonds ydede til feriecentre.

Det vil derfor være en fordel at få mere præcise retningslinier for støtte til enkeltvirksomheder på turistområdet.

Kapitel 6 ser på handlen med værdipapirer. Konkurrencen er i dag hårdere end tidligere. Men der er stadig et stykke vej, før den bliver lige så hård som i fx Sverige.

Selvom det går fremad, er det stadig et problem, at en stor del af aktiehandlen ikke går over børsen. Et groft skøn er, at investorerne årligt kan spare op imod 300 mio. kr., hvis kurserne på de aktier, der ikke handles så tit, bliver skarpere. Reglerne om best execution bør ændres, så aktier skal handles over børsen, medmindre kunden får en kurs, der er bedre end den bedste kurs i

ordrebogen. Og Københavns Fondsbørs bør gøre mere for at stille information til rådighed for forbrugerne.

Handlen med obligationer kan også blive bedre. Realkreditinstitutterne bør samle deres avance ved udstedelse eller omlægning af lån i kurtagen og et samlet lånegebyr og afskaffe kursskæringen. Det vil gøre omkostningerne mere gennemskuelige og give mulighed for mere konkurrence.

Kapitel 7 stiller skarpt på mulighederne for at „få mere sundhed for pengene“. På nogle områder er det vanskeligt og måske endda umuligt at skabe konkurrence. Men både i Danmark og i udlandet er dele af sundhedsvæsenet allerede konkurrenceudsat. Ofte er der tale om forskellige områder i forskellige lande. Erfaringerne med at skabe konkurrence er blandede, og flere steder har forsøgene ledt til problemer og administrative omkostninger.

Konkurrence og økonomiske incitament er øge effektiviteten i sundhedsvæsenet, men der er behov for en mere differentieret tilgang end på mange andre områder.

Det vil være en god ide at øge konkurrencen om de mest standardiserede ydelser. Den teknologiske udvikling ændrer løbende ved behandlingsmulighederne. Hvad der i dag er en kompliceret operation, kan man måske om nogle år klare ved anden behandling, som man kan udsætte for konkurrence.

Kapitel 8 behandler spørgsmålet om markedsafgrænsning. Formålet med at afgrænse markedet er at fastslå, i hvor høj grad en virksomhed i sin adfærd er begrænset af andre.

Det har været kritiseret, at markedsafgrænsningerne ofte er for snævre, eller at der kun er en summarisk begrundelse for afgrænsningen. I kapitlet gennemgås de indikatorer, som kan anvendes ved en markedsafgrænsning. Ligeledes omtales, hvorfor og hvornår man kan afgrænse markedet til Danmark.

Konkurrenceankenævnet støtter stort set altid Konkurrencerådets afgrænsning af det relevante marked. Ankenævnet har endnu ikke begrundet en ophævelse af rådets afgørelse med, at markedsafgrænsningen burde være bredere.

I mange sager har en præcis afgrænsning af markedet ikke stor betydning, fordi udfaldet af sagen vil blive det samme, uanset hvilken (rimelig) afgrænsning, man lægger til grund. I sådanne sager er det hverken nødvendigt eller forsvarligt ud fra ressourcemæssige hensyn at gennemføre dybtgående analyser for at afgrænse markedet.

I vanskelige sager vil der i fremtiden blive lagt mere vægt på økonomiske analyser, der måske kan overflødiggøre markedsafgrænsninger. I stedet kan man lægge til grund, at substitution mellem forskellige varer og tjenester er et gradsspørgsmål og ikke et enten-eller. Styrelsen er en af de konkurrencemyndigheder, der er længst fremme med at overveje sådanne metoder.

Kapitel 9 gennemgår den nye forordning, som indeholder reglerne for behandlingen af konkurrencesager i EU, og som også er omtalt ovenfor under afsnit 1.2.

Kapitel 10 fortæller om EU's fremtidige udbudsregler. Under det danske formandskab opnåedes politisk enighed om forslagene.

Direktiverne vil blive forenklet, og antallet af tærskelværdier reduceres. Samtidig opbygger man direktiverne således, at reglerne følger tidsforløbet i en udbudsprocedure. Elektronisk kommunikation vil blive ligestillet med breve, og der er sat et dansk fingeraftryk på muligheden for at tage miljøhensyn, når det offentlige køber ind.

Vigtigst er dog flere nye former for udbud, som skærper konkurrencen. Det bliver fx muligt at gennemføre elektroniske auktioner. Og med „den konkurrenceprægede dialog“ kan offentlige indkøbere i samarbejde med tilbudsgiverne fastlægge, hvilke ydelser, der bedst kan dække deres behov.

En spørgeskemaundersøgelse, styrelsen har gennemført hos kommunerne, viser stor interesse for disse nye muligheder.

Kapitel 11-15 er den sædvanlige årbogsdel, der gengiver de væsentligste afgørelser på styrelsens område.

Konkurrenceintensiteten i dansk økonomi

2.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Konkurrence er svært at måle. Men styrelsen har i flere år samlet alle tilgængelige økonomiske indikatorer for konkurrencens styrke i et kapitel i Konkurrenceredegørelsen og derigennem søgt at give et samlet og overordnet billede.

Vurderingen har hidtil været, at konkurrenceforholdene i Danmark, set over alle brancher, var knap så gode, som man kunne ønske, og at konkurrencen var mindre intens end i et gennemsnit af de øvrige lande, som Danmark normalt sammenlignes med. Det gælder både, når der sammenlignes med de øvrige, mest velstillede EU-lande (bortset fra Luxembourg), og når der foretages en bredere sammenligning med alle såkaldte „industrilande“ i OECD. Danmark har i disse benchmarks ligget under middel, men dog ikke i den værste ende blandt OECD-landene.

På baggrund af disse vurderinger har det i flere år været et erklæret regeringsmål, at antallet af brancher med begrænset konkurrence skulle halveres fra ca. 70 i år 2000 til det halve, dvs. ca. 35, i 2010. Forbrugerpriserne skulle i samme periode reduceres fra at ligge 5 pct. over niveauet i de øvrige velstillede EU-lande til at ligge på samme niveau. Disse målsætninger er langsigtede, fordi konkurrencesituationen ikke ændrer sig fra dag til dag.

I Konkurrenceredegørelse 2002 var vurderingen, at der var svage – om end meget usikre – tegn på, at udviklingen gik i den rigtige retning. Denne vurdering byggede bl.a. på et beskedent fald i de relative forbrugerpriser og en stigende mobilitet, dvs. årlige ændringer i virksomhedernes markedsandele, i flere erhverv.

Den overordnede vurdering er, at der igen i år er svage tegn på, at det går den rigtige vej. Prisniveauet i Danmark ligger stadig ca. 4 pct. over niveauet i de lande, vi normalt sammenligner os med¹, men antallet af konkurrencebegrænsede brancher er faldet marginalt til i alt 65 brancher.

¹ 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 EU9-landene. De otte lande er valgt, fordi de minder om Danmark på en række punkter, fx BNP pr. indbygger, BNP pr. arbejdstime, lønniveau samt samfundsstruktur. Endvidere er landene Danmarks største samhandelspartnere og er alle medlemmer af EU.

En af de sektorer, hvor konkurrenceforholdene er forbedret, er bygge- og anlægssektoren. Her er forbedringen også tiltrængt, idet udgangspunktet har været dårligt. Opklaringen af el-kartellet, ophævelsen af licitationsloven, nedlæggelsen af byggeriets meldekotter og Konkurrencerådets skærpede indsats overfor loyalitetsrabatter mv. har bidraget til at øge konkurrencen i sektoren, men der er behov for fortsatte forbedringer.

En række internationale undersøgelser har påvist, at konkurrence fører til øget vækst via øget produktivitet og innovation. Denne sammenhæng er nærmere beskrevet i afsnit 2.2.

I de efterfølgende afsnit gennemgås en række indikatorer, som hver for sig er usikre, men som tilsammen giver et nogenlunde dækkende billede af konkurrenceintensiteten. De primære indikatorer for konkurrenceintensiteten er koncentration (afsnit 2.3), mobilitet (afsnit 2.4), tilgang af nye virksomheder (afsnit 2.5), indtjening (afsnit 2.6), lønpræmier (afsnit 2.7) og priser (afsnit 2.8), hvor der nu er samlet data ind for en ca. 10-årig periode. Listen over brancher med utilstrækkelig konkurrence findes til sidst i kapitlet i afsnit 2.9.

2.2 KONKURRENCE OG VÆKST

Konkurrence fremmer både den økonomiske vækst og beskæftigelsen. Det konkluderer OECD i efteråret 2002 i en analyse, der sammenfatter en række nyere undersøgelser af konkurrence, vækst og beskæftigelse. Analysen sandsynliggør, at de lande, der – som Danmark – har strammet konkurrencelovgivningen, har haft ret i at betragte effektiv konkurrence som en forudsætning for at opnå høj vækst og beskæftigelse.

OECD's analyse viser, at lande med gode konkurrencevilkår på produktmarkederne har haft den højeste økonomiske vækst (stigning i produktiviteten). De samme lande har typisk også forholdsvis mange beskæftigede i den private sektor. I analysen bliver de vigtigste kanaler, hvorigennem gode konkurrencevilkår har effekt på produktiviteten og beskæftigelsen, desuden diskuteret.

Konkurrence og produktivitet

En empirisk analyse af sammenhængen mellem konkurrence og produktivitet i 23 brancher i 18 OECD-lande i perioden 1984-1998 viser, at de lande, der har de mest konkurrencefremmende rammevilkår, har oplevet den højeste økonomiske vækst.

Analysen viser desuden, at væksten har været større i lavindkomstlande end i lande med en høj produktivitet. Det betyder, at lande som fx Grækenland og

Portugal, hvor produktiviteten er lavest, og hvor konkurrencevilkårene er forholdsvis ringe, vil kunne opnå den største gevinst ved at forbedre deres konkurrencevilkår. Disse lande kunne ifølge analyserne få op til ca. 10 pct. højere produktivitet. I lande, hvor produktiviteten allerede er høj, er den potentielle gevinst af bedre konkurrencevilkår mindre, men fortsat betydelig. Det gælder fx for lande som Canada, Holland, Sverige og Danmark.

Konkurrence øger den økonomiske vækst gennem to kanaler. For det første øger konkurrence produktiviteten. Det sker, fordi øget konkurrence får virksomhederne til at udnytte deres input mere effektivt, får priserne til at nærme sig til de marginale omkostninger og sikrer en mere effektiv allokering af ressourcerne. Det kaldes den statiske effekt. For det andet fremmer konkurrence væksten på længere sigt. Årsagen er for det første, at konkurrence løbende tvinger de mindst effektive virksomheder ud af markedet. For det andet tvinger konkurrence virksomhederne til at bruge flere ressourcer på innovation og ibrugtagning af ny teknologi. Begge disse effekter er dynamiske.

Den statiske effekt af konkurrence er almindelig anerkendt og sandsynliggjort i både danske og internationale undersøgelser. En ofte citeret undersøgelse er Nickell (1996),² der finder en positiv sammenhæng mellem forskellige konkurrencemål og produktivitet i britiske virksomheder. I Danmark er samme resultat bl.a. fundet i en analyse med danske virksomheder i Dilling-Hansen m.fl. (1998).³

Den dynamiske effekt af konkurrence er mere omdiskuteret, både teoretisk og empirisk. Der er generel enighed om, at det fremmer den økonomiske vækst, når virksomhederne investerer i at udvikle og at tage ny teknologi i brug. Til gengæld har der traditionelt været to teorier om, hvad konkurrence betyder for virksomhedernes investeringer i ny teknologi. Den ene teori siger, at det er en forudsætning for at opnå de nødvendige investeringer i ny teknologi, at virksomhederne har udsigt til at opnå markedsmagt, når deres investeringer i ny teknologi bærer frugt. Investeringer i ny teknologi er både kostbare og usikre, og virksomhederne finder det ikke umagen værd, hvis de ikke har en rimelig udsigt til at kunne tjene investeringerne hjem igen.

Den anden teori siger modsat, at incitamentet til at investere i udvikling af ny teknologi er størst under skarp konkurrence. Når konkurrencen er skarp, er virksomhederne nødt til at forny deres teknologi. Ellers kan de ikke overleve konkurrencen på markedet. Derudover er nye banebrydende innovationer en af de meste effektive måder for virksomhederne til at erobre markedsandele.

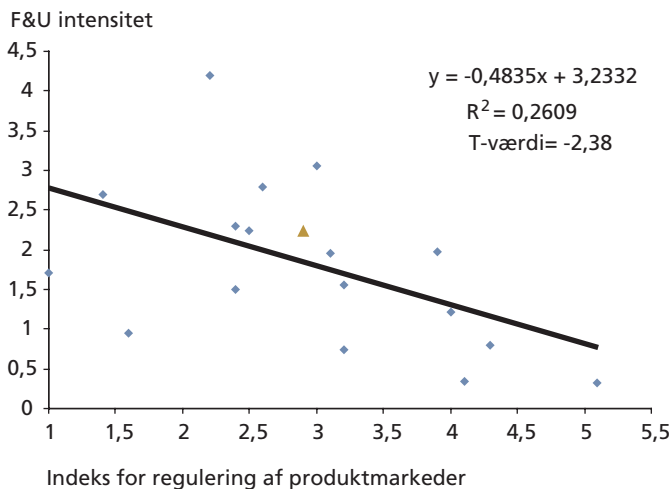
2 S. Nickell, *Competition and Corporate Performance*. *Journal of Political Economy*, 104(4), 1996.

3 M. Dilling-Hansen, T. Eriksson, E.S. Madsen and V. Smith, *Konkurrenceforholdenes betydning for danske virksomheders produktivitet*. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 136, nr. 1, side 138-151, 1998.

De empiriske undersøgelser af sammenhængen mellem konkurrence og investeringer i ny teknologi har ikke kunnet afgøre, hvilken teori der beskriver verden bedst. I de seneste undersøgelser er der imidlertid mest støtte til teorien om, at konkurrence fremmer investeringerne i ny teknologi.

På landeniveau støtter analyserne teorien om, at konkurrence fremmer investeringerne i at udvikle ny teknologi. Notatet fra OECD refererer en analyse af sammenhængen mellem investeringer i forskning og udvikling og et indeks for reguleringer på produktmarkederne, som OECD har udviklet. De lande, der har den mindste grad af regulering på produktmarkederne, og som derfor har de mest liberale konkurrenceforhold, bruger typisk også mest på investeringer i forskning og udvikling, jf. figur 2.1.

Figur 2.1: Sammenhængen mellem regulering og F&U-intensitet



Anm.: Indekset er beregnet som gennemsnittet af et indeks for regulering af produktmarkeder for 7 hovedbrancher. I indekset indgår indikatorer for flg.: Adgangsbarrierer, offentligt ejerskab, markedsstruktur, vertikal integration og pris-kontrol. Beregningen af indekset er beskrevet i OECD Economics Department Working Paper nr. 312 fra 2001. F&U-intensiteten er beregnet som private investeringer i F&U i pct. af den samlede værditilvækst. Trekanten i figuren er Danmark.

Kilde: OECD Economic Outlook 72, december 2002 og OECD Economics Department Working Paper nr. 312, december 2001.

På brancheniveau er billedet mere uklart, idet analyserne giver støtte til begge teorier. Med koncentration eller markedsandel som indikator for konkurrencen har både udenlandske og danske analyser fundet, at et „omvendt U“ bedst beskriver virkelighedens verden, jf. bl.a. Dilling-Hansen m.fl. (1999) og Konkurrencestyrelsen (1999).⁴ Dvs., at investeringerne i udvikling af ny teknologi er størst i de brancher, der er middel-koncentrerede.

Det omvendte U afspejler formentlig, at virksomhederne i brancher, der er karakteriseret ved et mindre antal større virksomheder, har det bedste udgangspunkt for at investere i forskning og udvikling. Men hvis der kun findes få store virksomheder i branchen, bliver virksomhederne ikke presset til hele tiden at forny sig. Det betyder, at branchens investeringer i ny teknologi bliver lave sammenlignet med andre brancher. Det samme gælder, hvis branchen er karakteriseret ved mange små virksomheder, som hver især ikke har ressourcer til forskning og udvikling.

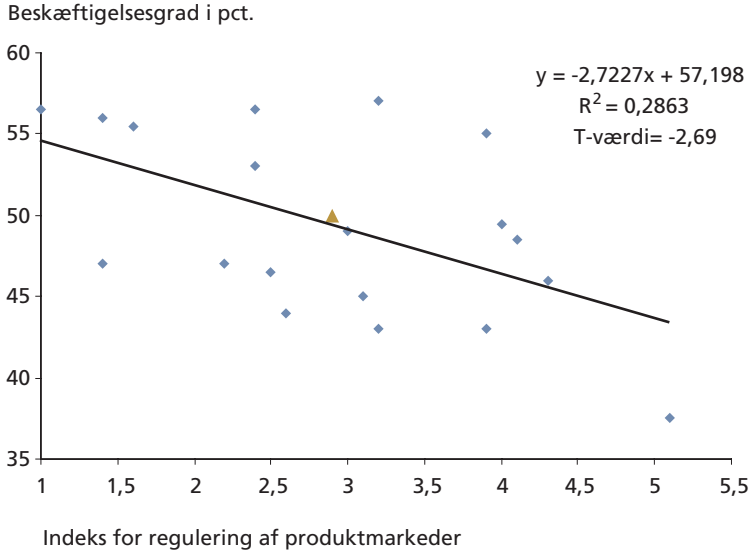
Konkurrence og beskæftigelse

Der er en tendens til, at lande med gode konkurrencevilkår har en større beskæftigelse i det private erhvervsliv end lande med ringe konkurrencevilkår. Det viser en sammenligning af beskæftigelsesgraden⁵ for den private sektor (ekskl. landbrug) og indekset for reguleringer på produktmarkedet i 18 OECD-lande, jf. figur 2.2.

4 M. Dilling-Hansen, T. Eriksson, E.S. Madsen and V. Smith, *Hvad bestemmer forekomsten og omfanget af virksomhedens F&U-investeringer*. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 137, nr. 1, side 66-80, 1999 og *Konkurrence-redegørelse 1999*, kap. 2.

5 *Beskæftigelsesgraden er defineret som antal fuldtidsbeskæftigede i pct. af personer i den arbejdsdygtige alder.*

Figur 2.2: Effekten på beskæftigelsesgraden af liberaliseringer af produktmarkederne



Ann.: Indekset for regulering af produktmarkederne er det samme som er anvendt i figur 2.1. Beskæftigelsesgraden er for den private sektor ekskl. landbrug. Trekanten i figuren er Danmark.

Kilde: OECD Economic Outlook 72, december 2002 og OECD Economics Department Working Paper nr. 312, december 2001.

En del af forklaringen på den positive sammenhæng mellem regulering af produktmarkederne og beskæftigelsesgraden er, at lande med mange reguleringer på produktmarkederne typisk også har en relativ stor offentlig sektor – og dermed en forholdsvis høj offentlig beskæftigelse.

Sammenhængen skyldes imidlertid også, at reguleringerne ofte fremmer konkurrencen, hvilket igen fremmer beskæftigelsen i den private sektor. Det skyldes for det første, at effektiv konkurrence på produktmarkederne giver lavere inflation. Det gør virksomhederne mere konkurrencedygtige både på eksportmarkederne og i konkurrencen med import fra udlandet. Lavere inflation medfører lavere inputpriser og mindre krav om lønstigninger. I det lange løb øger det produktionen og beskæftigelsen.

Derudover sætter effektiv konkurrence virksomhedernes indtjening under pres. Det styrker normalt arbejdsgivernes forhandlingsposition, hvilket på sigt giver lavere lønpræmier.

Lavere lønpræmier øger beskæftigelsen på to måder. For det første vil lønningerne i højere grad afspejle værdien af det arbejde, som medarbejderne udfører. Det øger effektiviteten i de virksomheder, der overlever i den hårdere konkurrence. I det lange løb betyder det højere økonomisk vækst og beskæftigelse i samfundet. For det andet medfører lavere lønpræmier for det enkelte individ, at der er mindre sandsynlighed for at finde et job med en høj lønpræmie. Det giver færre lønbetingede jobskift og dermed færre ubesatte job som følge af jobskift. Desuden bliver det lettere for virksomhederne hurtigt at få besat ledige job.

Den øgede konkurrence kan dog på kort sigt føre til overgangsproblemer i visse brancher. Særligt kan øget konkurrence betyde, at der er virksomheder, der må lukke, fordi de ikke er effektive nok. Ofte er det tilmed i brancher og sektorer, som i forvejen er ramt af afmatning. Det kan føre til, at ledigheden inden for visse faggrupper stiger, fordi de ikke altid kan gå direkte i job i andre brancher. Erfaringerne viser dog, at det meste af den frigjorte arbejdskraft på sigt finder jobs i andre brancher. Det er imidlertid vigtigt, at der sammen med reformer, der øger konkurrencen på produktmarkederne, iværksættes tiltag, der sikrer, at det sker så hurtigt som muligt.

Samlet understreger analyserne en sammenhæng mellem konkurrencepolitikken, arbejdsmarkedspolitikken og den øvrige økonomiske politik. Indsatsen på disse områder kan således forstærke hinanden. En god konkurrencepolitik kan således holde den såkaldt „naturlige ledighed“ nede ved at dæmpe inflationen. Tilsvarende kan en arbejdsmarkedspolitik, der fjerner flaskehalse, fremme konkurrencen ved at gøre det nemmere for virksomheder at gå ind på nye markeder.

2.3 KONCENTRATION

Koncentrationen i en branche kan give en indikation af, hvor skarp konkurrencen er. En høj koncentration betyder, at branchen er karakteriseret ved få, store virksomheder. Det betyder, at der er færre væsentlige konkurrenter, og at risikoen for ulovligt samarbejde er større. Jo færre virksomheder, der er på markedet, desto lettere er det for virksomhederne at holde øje med hinanden og straffe de virksomheder, der bryder aftalerne.

Men sammenhængen mellem koncentrationen på brancheniveau og konkurrencesituationen er ikke entydig. Der kan godt være skarp konkurrence mellem virksomhederne, selv om koncentrationen er høj. Og tilsvarende kan der være svag konkurrence, selvom der er mange virksomheder på markedet – fx hvis der er et kartel.

Når koncentrationen er høj, kan det ofte betale sig for virksomhederne at tage højere priser (eller præstere dårligere kvalitet), fordi forbrugerne ikke har så mange valgmuligheder. I nogle brancher er det dog mere samfundsøkonomisk fordelagtigt med en høj koncentrationsgrad på trods af de mulige konkurrenceproblemer, fx fordi der er store stordriftsfordele. Det er altså ikke altid i sig selv problematisk med en høj koncentrationsgrad.

Boks 2.1: Mål for markedskoncentration¹

Markedskoncentrationen bliver her målt ved rateindekset (CR4). CR4 beregnes som summen af de fire største virksomheders markedsandel i procent af den samlede indenlandske omsætning i en branche.

Indeksene, der er baserede på momsstatistikken, er beregnet af Danmarks Statistik og de øvrige nordiske statistiske myndigheder. De brancher, som ikke er fuldt momspligtige, er udeladt af undersøgelsen, da momsstatistikken ikke er dækkende for disse brancher. Det gælder bl.a. den offentlige sektor, den finansielle sektor, dagspressen, autobranschen, rejsebranchen mv.

Koncentrationsindeksene på sektorniveau er uvægtede gennemsnit af koncentrationen i underbrancherne. Det skyldes, at Danmarks Statistik har diskretioneret omsætningstallene – som ville være den naturlige vægt – for de mest koncentrerede brancher ud. Der er et databrud i 2001, hvor Danmarks Statistik gik over til at registrere virksomheder efter CVR-nummer i stedet for SE-nummer.

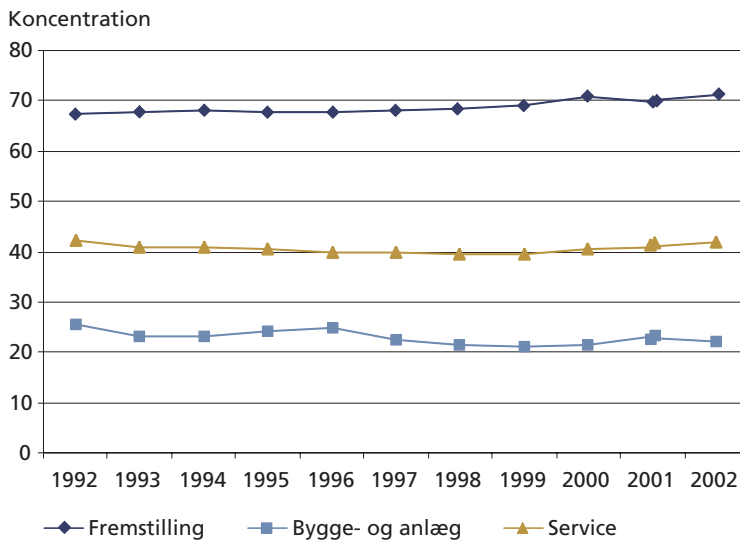
Importtallene stammer fra nationalregnskabet, hvor Danmarks Statistik har beregnet importkvoter for de 130 nationalregnskabsbrancher. Derfor er en del brancher blevet tildelt den samme importkvote.

Note 1: De enkelte konkurrenceindikatorer er nærmere beskrevet og diskuteret i Konkurrenceredegørelserne fra 1997, 1999, 2000, 2001 og 2002 samt i Konkurrencestyrelsens rapport: „Måling af konkurrenceintensitet fra 1999“, som kan ses på www.ks.dk.

Koncentrationen er generelt højere i fremstillingssektoren end i de øvrige sektorer. I 2002 var koncentrationen inden for fremstillingserhvervene i gennemsnit 71 pct. I servicesektoren var den 42 pct., og i bygge- og anlægssektoren var koncentrationen 22 pct., jf. figur 2.3.

Når man tager højde for databruddet i 2001, er koncentrationen siden 1992 steget med godt 3 procentpoint inden for fremstilling, mens den er faldet med 3 procentpoint i bygge- og anlægssektoren. I servicesektoren er koncentrationen faldet med 1 procentpoint i samme periode. Disse ændringer er små og ligger formentlig inden for måleusikkerheden.

Figur 2.3: Koncentration på sektorniveau



Anm.: I modsætning til i tidligere redegørelser, er der her tale om et uvægtet gennemsnit af koncentrationen i underbrancherne, jf. boks 2.1. Der er et databrud med 2001 som overlappende år.

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Koncentrationen bliver generelt påvirket af, hvor store markederne er, hvor krævende det er at starte en ny virksomhed, hvor store stordriftsfordele der er, samt hvor modent markedet er. Hvis markedet er mindre end Danmark, er der plads til flere virksomheder fordelt på regionale markeder. Det er især tilfældet i servicesektoren og bygge- og anlægssektoren, hvor der findes mange små lokale firmaer. Koncentrationen på nationalt plan er ikke overraskende rimelig lav. Men det betyder dog ikke, at koncentrationen på et givet lokalt marked ikke kan være høj.

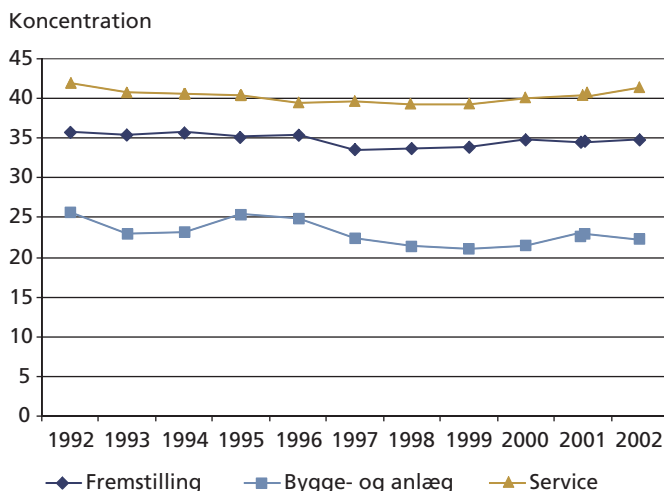
Den høje koncentration i fremstillingssektoren skyldes dels, at der er stordriftsfordele inden for denne sektor, og dels at der ofte er tale om modne markeder, hvor den nødvendige koncentration har fundet sted. Når der er store stordriftsfordele og høje adgangsbarrierer for nystartede virksomheder, er der naturligt ikke plads til mange virksomheder i branchen.

Derudover findes der i fremstillingssektoren ofte en betydelig konkurrence fra udlandet. Den kan man tage højde for ved at inkludere importen i det samlede marked. Man skal dog være opmærksom på, at den importkorrigerede koncentration undervurderer den faktiske koncentration i det omfang, at importen stammer fra moder- eller datterselskaber i udlandet.

Koncentrationen i fremstillingssektoren falder til 35 pct. i 2002, når man tager højde for importen af konkurrerende produkter. I servicesektoren bliver den importkorrigerede koncentration 41 pct., og den forbliver uændret 22 pct. inden for bygge- og anlæg, jf. figur 2.4. Det afspejler, at importen i fremstillingssektoren er meget større end i servicesektoren, og at der stort set ikke importeres bygge- og anlægssydelser. Man skal dog være opmærksom på, at importen af serviceydelser ofte foregår ved, at det udenlandske selskab opretter et dansk datterselskab. Importen fremgår i sådanne tilfælde ikke af statistikken. Det gælder fx for entreprenører.

Den importkorrigerede koncentration har været faldende for alle tre sektorer. Når man tager højde for databrudet i 2001, er den siden 1992 faldet med 0,5 procentpoint i fremstillingssektoren, 3 procentpoint inden for bygge- og anlæg, og godt 1 procentpoint i servicesektoren. Også her ligger ændringerne formentlig inden for måleusikkerheden.

Figur 2.4: Importkorrigeret koncentration på sektorniveau

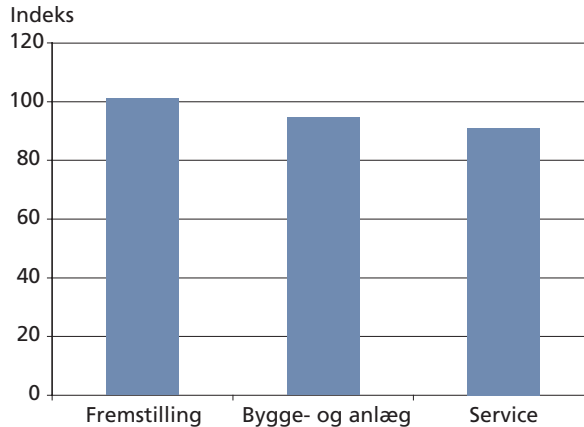


Anm.: I modsætning til tidligere redegørelser er der her tale om et uvægtet gennemsnit af koncentrationen i underbrancherne, jf. boks 2.1. Der er et databrud med 2001 som overlappende år.

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Koncentrationen i Danmark er lidt lavere i bygge- og anlægssektoren og noget lavere i servicesektoren end i Norge og Sverige, jf. figur 2.5.

Figur 2.5: Koncentration i Danmark i forhold til gennemsnittet af Danmark, Norge og Sverige i 2000 (gns=100)



Anm.: Der er for alle landene tale om uvægtede gennemsnit for sektorerne.

Kilde: De nordiske konkurrencemyndigheder og specialkørsler fra Danmarks Statistik samt egne beregninger.

De samlede tal på sektorniveau dækker over meget forskellige koncentrationsgrader på brancheniveau. Inden for en række brancher har Danmarks Statistik kun registreret én enkelt reelt aktiv virksomhed i Danmark, jf. tabel 2.1. Her er det dog særlig vigtigt at være opmærksom på, at det er altafgørende for antallet af virksomheder i branchen, hvordan Danmarks Statistik definerer branchen, hvilken branche virksomhederne er registreret under, samt hvordan Danmarks Statistik definerer, at en virksomhed er reelt aktiv.

At der kun findes én virksomhed er heller ikke altid ensbetydende med, at der er et konkurrenceproblem, idet der i mange tilfælde vil være konkurrence fra udlandet. I en del tilfælde – primært inden for råstofudvinding – er der tale om et statsligt monopol.

Tabel 2.1: Brancher, hvor der kun fandtes én virksomhed i 2000

Råstofudvinding
Brunkulslejer
Udvinding af mineraler til fremstilling af kemiske produkter og gødningsstoffer
Saltudvinding
Fremstillingsvirksomhed
Tarmrenseri
Destruktionsanstalter og benmelsfabrikker
Mælkekondenseringsfabrikker
Fremstilling af frugtvin undtagen fra druer
Fremstilling af æteriske olier
Fremstilling af keramiske isolatorer og isoleringsdele
Fremstilling af fliser og kakler
Kalkværker
Stenuldsfabrikker
Trådtrækning af stål
Fremstilling af ædelmetaller
Fremstilling af opvaske-, vaske- og tørremaskiner til husholdningsbrug
Fremstilling af motorcykler og knallerter
Servicevirksomhed
Postvæsen

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik.

Koncentrationen i en branche kan stige på tre måder: Ved at virksomheder blandt de (fire) største fusionerer med andre virksomheder, ved at de mindre virksomheder taber markedsandele til de største virksomheder, eller ved at mindre virksomheder trækker sig helt ud af markedet.

Hvis der er tale om en stor fusion, skal Konkurrencestyrelsen og -rådet sørge for, at de eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger bliver modgået eller forbyde fusionen. Tilsvarende skal styrelsen gribe ind, hvis dominerende virksomheder presser andre ud. I mange tilfælde vil en stigende koncentration dog være udtryk for en nødvendig tilpasning på markedet. Her vil de eventuelle negative konsekvenser af den stigende koncentration ofte blive opvejet af de samfundsmæssige gevinster ved en mere effektiv erhvervsstruktur.

Tabel 2.2: Top 10 over de brancher, der har haft den største stigning i koncentrationen fra 1992-2002

Branche	Inden- landsk oms.	Ændring i import- kvote ¹	CR4 i 2002	Stigning i CR4
Fremstilling af herre- og dameovertøj	n.a.	+19	82	46
Fremstilling af pullovere, cardigans mv.	0,5 mia.	+14	59	42
Begravelsesvæsen	n.a.	0	93	40
Udlejning af videobånd	0,5 mia.	0	73	37
Tobaks- og vinforretninger	3,1 mia.	0	43	36
Agentur med møbler, husholdningsartikler og isenkram	0,8 mia.	+4	78	35
Forhandlere af fyringsolie og fast brændsel til husholdningsbrug	1,5 mia.	0	72	33
Fremstilling af jakker, bukser og anden beklædning til herrer og drenge	n.a.	+19	93	33
Anden virksomhed i forbindelse med trykning	0,3 mia.	-2	62	32
Fremstilling af maskiner til beklædnings- og læderindustri	0,2 mia.	-3	77	31

Note 1: Stigning fra 1992-1999 målt i procentpoint. Tallene for importkvoteerne dækker den nationalregnskabsbranche, som DB93-branchen falder ind under.

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Eksempler på brancher, hvor koncentrationen er steget væsentligt inden for de seneste 10 år, og som nu ligger på et meget højt niveau, er fremstilling af forskellige beklædningsgenstande, jf. tabel 2.2. For disse brancher er stigningen i koncentrationen i Danmark næppe et stort problem, da importen af disse varer er steget væsentligt inden for de senere år. Det afspejler sandsynligvis den strukturændring, der er foregået i branchen, hvor den egentlige produktion i højere grad er lagt ud til udenlandske underleverandører eller datterselskaber.

2.4 MOBILITET I MARKEDSANDELE

Mobiliteten måler hvor mange markedsandele, der er skiftet mellem virksomhederne i en branche fra år til år. En høj mobilitet tyder på skarp konkurrence, fordi virksomhederne har taget markedsandele fra hinanden. Lav mobilitet tyder på, at virksomhederne ikke konkurrerer hårdt om markedsandelene, eller at de netop er i stand til at holde hinanden „i skak“.

Men en høj mobilitet kan også afspejle konjunkturforholdene. Hvis der er højkonjunktur, og det er relativt let at etablere sig i branchen, vil de mange nytillkommere medføre en højere mobilitet. Tilsvarende vil mobiliteten stige, hvis der er strukturændringer i form af exits, virksomhedsopkøb, fusioner mv.

Ved fortolkningen af mobilitetstallene skal man også være opmærksom på, at mobilitetsmålet ikke tager hensyn til importen. En del sektorer, der har en meget lav mobilitet, er samtidig kendetegnet ved, at der kun findes få indenlandske producenter, mens der findes mange konkurrerende udenlandske produkter på markedet. Her vil en lav mobilitet ikke være udtryk for et konkurrenceproblem.

Boks 2.2: Mobilitetsindeks

Mobilitetsindekset måler hvor mange markedsandele, der skifter mellem virksomhederne i branchen fra år til år. For hver virksomhed beregnes ændringen i markedsandelen. Ændringerne bliver herefter summeret op til brancheniveau:

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

hvor n er antallet af virksomheder i branchen, og s_t er den enkelte virksomheds markedsandel i pct. målt i år t .

Indekset har en værdi mellem 0 og 100. 0 svarer til et fuldstændig statisk marked, hvor de samme virksomheder er på markedet og har de samme markedsandele to år i træk. 100 svarer til, at ingen af de aktører, der havde en markedsandel i år 1, er på markedet i år 2.

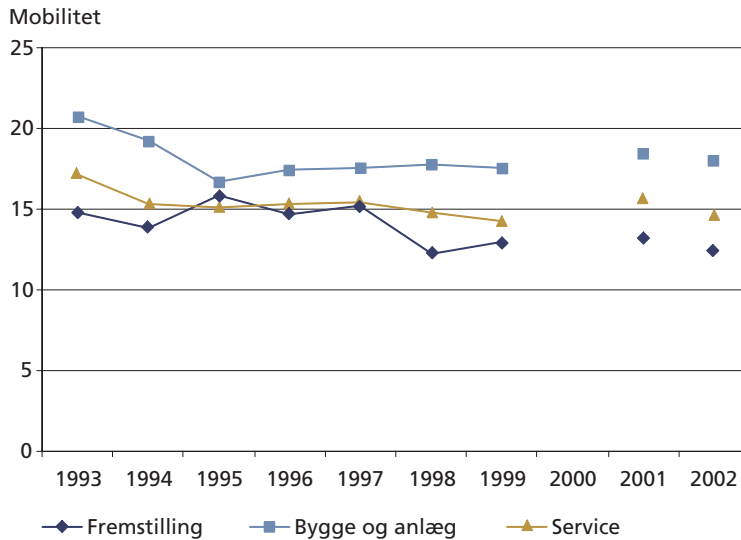
Danmarks Statistik og de øvrige nordiske statistiske myndigheder har beregnet indeksene. Indeksene er baseret på momsstatistikken. De brancher, som ikke er fuldt momspligtige, er udeladt af undersøgelsen, da momsstatistikken ikke er dækkende for disse brancher. Det gælder bl.a. den offentlige sektor, den finansielle sektor, dagspressen, autobranche, rejsebranchen mv. Mobilitetsindeksene på sektorniveau er uvægtede gennemsnit af mobiliteten i underbrancherne. Det skyldes, at Danmarks Statistik har diskretioneret omsætningstallene – som ville være den naturlige vægt – for de mest koncentrerede brancher ud. Der er et databrud i 2001, hvor Danmarks Statistik gik over til at registrere virksomheder efter CVR-nummer i stedet for SE-nummer.

I en del brancher er det beregnede mobilitetsindeks meget højt, selvom der reelt ikke har været væsentlige ændringer på markedet. Dette skyldes tekniske forhold i statistikken, som fx at enkelte virksomheder skifter branche eller registreringsnummer. Brancher, hvor indekset er over 30, er derfor udeladt af statistikken.

Mobiliteten var i 2002 gennemsnitligt 18 pct. i bygge- og anlægssektoren. Dvs. 18 pct. af markedsandelene overgik til andre virksomheder fra 2001 til 2002. Mobiliteten i servicesektoren var 15 pct., mens den var 12 pct. inden for fremstillingsvirksomhed.

Siden midten af 90'erne har mobiliteten i alle tre sektorer ligget på et næsten uændret niveau, jf. figur 2.6.

Figur 2.6: Mobilitet på sektorniveau

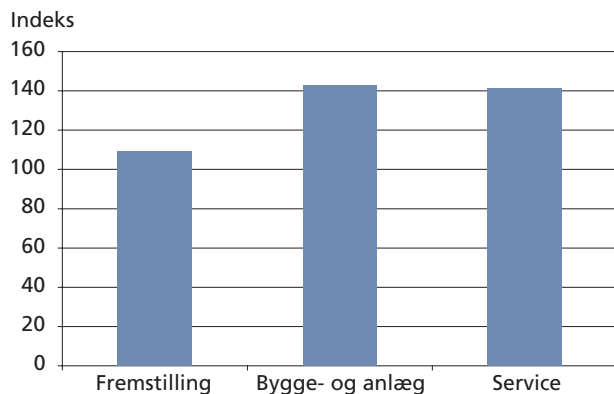


Anm.: I modsætning til tidligere redegørelser, er der her tale om et uvægtet gennemsnit af mobiliteten i underbrancherne, jf. boks 2.2. Pga. databrud mangler der data for 2000, og tallene for 2001 og 2002 er ikke sammenlignelige.

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sammenlignet med Norge og Sverige er mobiliteten imidlertid generelt højere i Danmark – særligt i bygge- og anlægssektoren og i servicesektoren, jf. figur 2.7.

Figur 2.7: Mobilitet i Danmark i forhold til gennemsnittet af Danmark, Norge og Sverige i 2000 (gns=100)



Ann.: Da tallene for Danmark i 2000 mangler, er der i stedet brugt tal for 2001.

Kilde: De nordiske konkurrencemyndigheder og specialkørsler fra Danmarks Statistik samt egne beregninger.

De samlede tal på sektorniveau dækker over store forskelle på brancheniveau, jf. tabel 2.3. Nogle af de brancher, som især bidrager til at trække mobiliteten ned, er sukkerfabrikker og –raffinaderier samt fremstilling af frugt- og grøntsagssaft. Da der findes flere næsten lige store konkurrenter inden for fremstilling af frugt- og grøntsagssaft, tyder den lave mobilitet på, at de ikke konkurrerer særlig stærkt. En stor del af varerne inden for denne sektor er i øvrigt importerede.

Tabel 2.3: Top 5 over de brancher i service- og fremstillingssektorerne, der har haft den laveste mobilitet i 2002¹

Branche	Mobilitet
<i>Fremstilling</i>	12,5
Sukkerfabrikker og -raffinaderier	0,1
Fremstilling af frugt- og grønsagssaft	0,1
Fremstilling af raffinerede mineralolieprodukter	0,2
Fremstilling af raffinerede olier og fedtstoffer	0,2
Fremstilling af tapet	0,3
<i>Service</i>	14,8
Stormagasiner	2,3
Engroshandel med mejeriprodukter, æg, spiseolier og fedtstoffer	2,5
Rørtransport	3,4
Lufthavne m.v.	3,4
Feriecentre	3,6

Note 1: Kun brancher, hvor der i 2000 fandtes mere end én virksomhed, er medtaget. De brancher, hvor der kun findes én virksomhed, og hvor mobiliteten derfor pr. definition vil være nul, er nævnt i tabel 2.1.

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

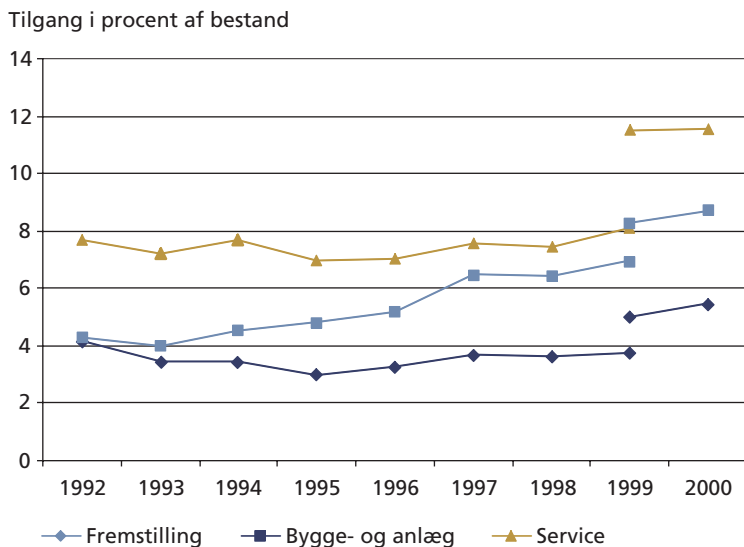
2.5 TILGANG AF NYE VIRKSOMHEDER

Det er en væsentlig hindring for skærpet konkurrence i en sektor, hvis der er barrierer, der forhindrer nye virksomheder i at etablere sig. Det kan fx være barrierer i form af offentlig regulering, kontrakter med lang løbetid, mærkevarefordele, store krav til indskud af kapital eller viden, eller at de virksomheder, som allerede er på markedet, holder nye konkurrenter ude.

En lille tilgang af nye virksomheder kan være tegn på adgangsbarrierer. En lille tilgang kan dog også skyldes, at branchen er i stagnation, fordi efterspørgslen er faldende.

Antallet af nye virksomheder er lavest i fremstillingssektoren, hvor kun 5,5 pct. af virksomhederne i 2000 var etableret samme år, jf. figur 2.8. Tilgangen af nye virksomheder har dog generelt været stigende de seneste år, særligt i bygge- og anlægssektoren, hvor 8,7 pct. af virksomhederne var nye, samt i servicesektoren, hvor 11,6 pct. af virksomhederne var nye i 2000.

Figur 2.8: Relativ tilgang af nye virksomheder



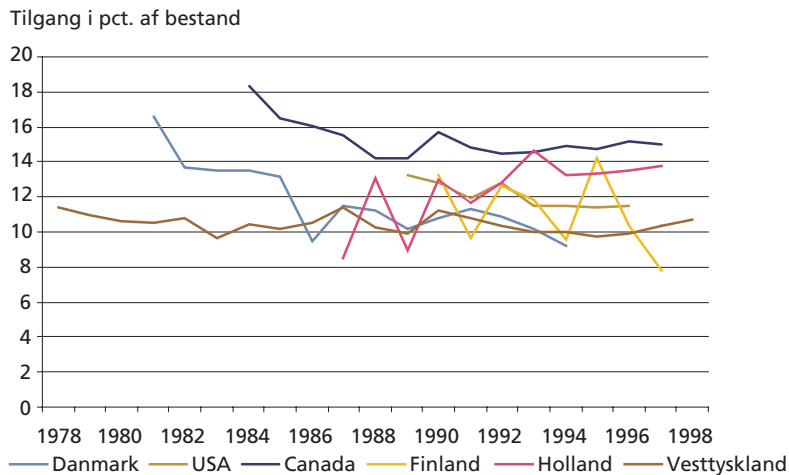
Anm.: Der er databrud med 1999 som overlappende år. Databruddet skyldes indførelse af en ny metode til at opgøre de reelt aktive firmaer hos Danmarks Statistik.

Kilde: Specialkørsler hos Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tager man højde for databruddet i 1999, har tilgangen været stort set uændret i fremstillingssektoren i perioden 1992-2000. I servicesektoren er tilgangen steget med 0,5 procentpoint, mens den er steget med 3 procentpoint i bygge- og anlægssektoren.

Internationalt set er tilgangen af nye virksomheder i Danmark beskedent. Tilgangen ligger på niveau med Vesttyskland, men væsentligt under Canada og Holland, jf. figur 2.9.

Figur 2.9: Relativ tilgang internationalt



Anm.: Tallene for Danmark i denne figur er ikke sammenlignelige med tallene i figur 2.9, da OECD benytter et andet datagrundlag.

Kilde: OECD og egne beregninger.

Selvom tilgangen har været stigende i de seneste år, jf. figur 2.8, er der fortsat mange brancher, hvor der slet ikke har været nogen tilgang, jf. tabel 2.4.

Tabel 2.4: De 5 brancher i fremstillings- og service-sektoren hvor antallet af virksomheder er højest, og hvor der ikke har været tilgang af nye virksomheder i 2000

Branche	Bestand i 2002
Fremstilling	
Karosserifabriker	118
Fremstilling af støbeforme	72
Fremstilling af maling, lak, trykfarver mv. samt tætningsmaterialer	59
Fremstilling af krydsfiner, spånplader mv.	55
Røgning og saltning af fisk	47
Service	
Erhvervshavne (trafik- og fiskerihavne)	62
Engroshandel med fotografiske artikler	60
Lossepladser og forbrændingsanstalter	55
Godsbehandling	53
Udlejning af containere	46

Kilde: Specialkørsler hos Danmarks Statistik.

Hvis der ikke kommer nye virksomheder til i en branche, hvor der i forvejen findes mange virksomheder, kan det være et tegn på svag konkurrence. Det kan dog også være et tegn på, at branchen er i stagnation, eller at der foregår en strukturtilpasning i branchen. Det er fx tilfældet med erhvervshavne, hvor der for tiden nedlægges havne rundt omkring i landet.

I mange tilfælde skyldes et lavt antal nye virksomheder, at offentlig regulering gør det vanskeligt at etablere sig i branchen. Det gælder fx for lossepladser, jf. tabel 2.4. Derudover kan offentlig regulering af mere generel karakter, som fx planloven og lukkeloven, gøre det vanskeligt at etablere en ny virksomhed.

2.6 INDTJENING

Hvis konkurrencen er svag, vil det ofte medføre, at virksomhedernes indtjening er høj. Men da det er usikkert, hvor høj afkastningsgraden i en branche „burde“ være, er der tale om en meget usikker indikator for konkurrenceintensiteten. Hvis man sammenligner med afkastningsgraden i tilsvarende brancher i udlandet, er usikkerheden dog mindre.

Afkastningsgraden er også en usikker indikator, fordi virksomhedens gevinst i praksis ofte fordeles mellem ejere, leverandører og medarbejdere. Hvis virksomheden ikke presses til at minimere omkostningerne, kan noget af gevinsten således gå til leverandørerne i form af højere indkøbspriser eller til medarbejderne i form af reducerede krav om effektivitet eller højere lønninger. Lønpræmierne bliver analyseret i afsnit 2.7 nedenfor. Derudover kan et højt afkast selvsagt også skyldes, at virksomhederne er effektive, har satset på de rigtige markeder el. lign.

Boks 2.3: Indtjeningsmålet

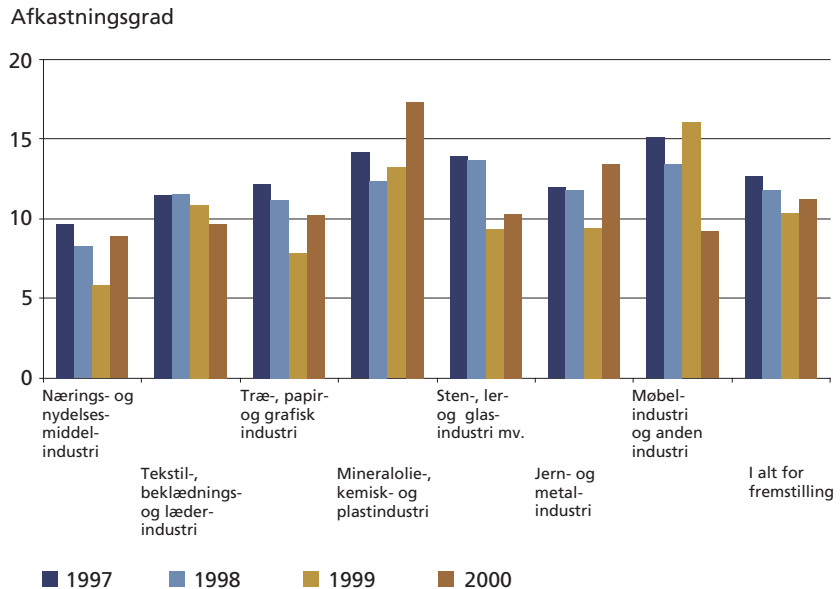
Datamaterialet stammer fra Købmandstandens Oplysningsbureau og Amadeus databasen. Indtjeningen er belyst ved afkastningsgraden, som er beregnet som forholdet mellem primært resultat (dvs. resultatet før finansielle poster) og anlægsaktiver plus varelager (dvs. de ikke-finansielle aktiver).

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.

Beregningerne er forholdsvis usikre, da Købmandstandens Oplysningsbureau ikke dækker alle virksomheder i Danmark.

I fremstillingssektoren er afkastningsgraden steget lidt i år 2000 i forhold til året før, jf. figur 2.10. Det dækker over, at afkastningsgraden især er steget inden for mineralolie-, kemisk- og plastindustri samt jern- og metalindustri, mens den er faldet inden for møbelindustri og anden industri.

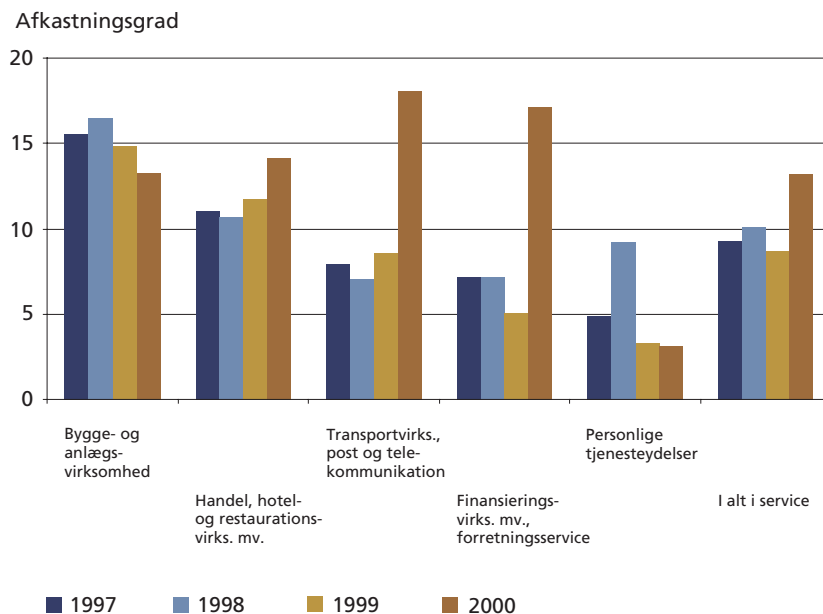
Figur 2.10: Afkastningsgraden i fremstillingserhvervene



Anm.: Købmandstandens Oplysningsbureau, Amadeus Databasen og egne beregninger.

I servicesektoren er afkastningsgraden steget meget i 2000, jf. figur 2.11. Især inden for transport-, post- og telekommunikation samt finansieringsvirksomhed mv. og forretningservice. Derimod har afkastningsgraden været svagt faldende i bygge- og anlægssektoren.

Figur 2.11: Afkastningsgraden i byggeri- og serviceerhvervene



Kilde: Købmandstandens Oplysningsbureau, Amadeus Databasen og egne beregninger.

I en række brancher er afkastningsgraden meget højere end i EU9-landene, jf. tabel 2.5. Et eksempel på en branche, hvor det er tilfældet, er fremstilling af optiske instrumenter og fotografisk udstyr. Her konstaterede styrelsen i 2002, at konkurrencen i optikbranchen er utilstrækkelig.

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

Branche	Forskellen mellem afkastningsgraden i Danmark og EU9 i procentpoint
Engroshandel med råhuder, skind og læder	43
Databehandling	35
Fremstilling af optiske instrumenter og fotografisk udstyr	33
Anden udgivervirksomhed	31
Agenturhandel med andet specialiseret sortiment	29
Fremstilling af kredsløb og halvlederkomponenter mv.	29
Teknisk afprøvning og analyse	26
Virksomhedsrådgivning	24
Kantiner	23
Fremstilling af edb-maskiner og andet edb-udstyr	23

Kilde: Købmandstandens Oplysningsbureau, Amadeus Databasen og egne beregninger.

2.7 LØNPRÆMIER

Lønpræmierne viser, om medarbejderne i en branche får en højere løn end i andre brancher. Hvis medarbejdere i forskellige brancher, som har de samme kendetegn hvad angår køn, uddannelse, alder, bopæl og familiemæssige forhold, får forskellig løn, taler man om, at den højestlønnede får en såkaldt lønpræmie.

Hvis den gennemsnitlige lønpræmie i en branche er høj, betyder det, at virksomhederne har råd til at lønne medarbejderne højere end virksomhederne i andre brancher. Det kan enten være tilfældet, hvis priserne er høje pga. en svag konkurrence, eller hvis der er mangel på arbejdskraft, fx fordi branchen er inde i et boom. Lønningerne kan dog også blive påvirket af andre forhold som fx lokale lønsystemer, lokalt beskæftigelsesniveau mv.

Boks 2.4: Estimation af lønpræmier

Lønpræmierne er beregnet af Danmarks Statistik på baggrund af IDA-databasen for perioden fra 1995 til 2000.

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. Fx betyder en lønpræmie på 49, at lønningerne i branchen er 49 pct. højere end i møbelindustrien, når der tages hensyn til medarbejdernes baggrund.

Der er taget et uvægtet gennemsnit af brancherne inden for hver sektor ved aggregeringen til sektorniveau.

Lønpræmierne inden for nogle brancher ligger langt over gennemsnittet, jf. tabel 2.6. Lønningerne inden for olieindustrien er formentlig høje, dels fordi der ofte er tale om farligt arbejde, hvor der gives et løntillæg, og dels fordi branchen er kendetegnet ved svag konkurrence.

De høje lønpræmier inden for den finansielle sektor skyldes formentlig den svage konkurrence, jf. kapitel 3 i Konkurrenceredegørelse 2002. Også luftfartsindustrien er kendetegnet ved svag konkurrence, jf. kapitel 4 i redegørelsen fra 2002. Det har i øvrigt vist sig, at de høje lønninger i denne sektor er et problem for de „gamle“ selskaber i konkurrencen med lavprisselskaberne.

Tabel 2.6: De 10 brancher med den højeste lønpræmie

Branche	Gennemsnitlig lønpræmie 1998-2000 i pct.
Udvinding af råolier og naturgas mv.	50,5
Fiskeri mv.	48,0
Mineralolieindustri mv.	39,5
Databehandlingsvirksomhed	38,5
Servicevirksomhed for finanssektoren	36,1
Lufttransport	34,9
Forsikringsvirksomhed	34,5
Realkreditinstitutter	30,5
Reklame- og markedsføring	29,3
Udgivelse af dagblade	27,9

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik.

I flere brancher med lønpræmier er disse endda steget yderligere de sidste år. Det gælder fx for databehandlingsvirksomhed, olieindustrien og fremstilling af kemiske råstoffer. En af de brancher, hvor lønpræmierne er steget mest, er inden for fiskeriet, jf. tabel 2.7. Det kan forekomme paradoksalt i betragtning af de stadige nedskæringer af fiskekvoterne.

Tabel 2.7: De 10 brancher med den største stigning i lønpræmien fra 1995 til 2000

Branche	Stigning i lønpræmien i procentpoint	Gennemsnitlige lønpræmier 1998-2000 i pct.
Mineralolieindustri mv.	8,7	39,5
Beklædningsindustri	8,1	2,1
Fiskeri mv.	6,1	48,0
Tobaksindustri	4,6	8,0
Offentlig sektoradministration	3,9	5,7
Databehandlingsvirksomhed	3,4	38,5
Fremstilling af landbrugsmaskiner	3,3	3,9
Bagerforretninger	3,1	-4,8
Fremstilling af kemiske stoffer	3,0	19,1
Supermarkeder, kolonialhandel o.l.	2,8	-1,1

Kilde: Specialkørsler fra Danmarks Statistik.

Olieindustrien og den kemiske industri er her et godt eksempel på, at virksomheden deler gevinsten ved den svage konkurrence mellem medarbejderne og ejerne, idet der både er høje lønpræmier og en høj afkastningsgrad, jf. afsnit 2.6 ovenfor.

2.8 PRISER

Hvis der er svag konkurrence, kan virksomhederne tage høje priser uden at miste markedsandele. Men når man sammenligner forbrugerpriserne, er det desværre ikke muligt at afgøre, om de høje priser skyldes konkurrenceproblemer blandt producenter, grossister eller i detailledet.

Boks 2.5: 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 29 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. Der er en vis usikkerhed i korrektionen for moms og afgifter.

Prisniveauerne er opgjort som forholdet mellem købekraftspariteten og valutakursen i de enkelte lande. En del af variationerne fra år til år kan derfor være begrundet i valutakursændringer.

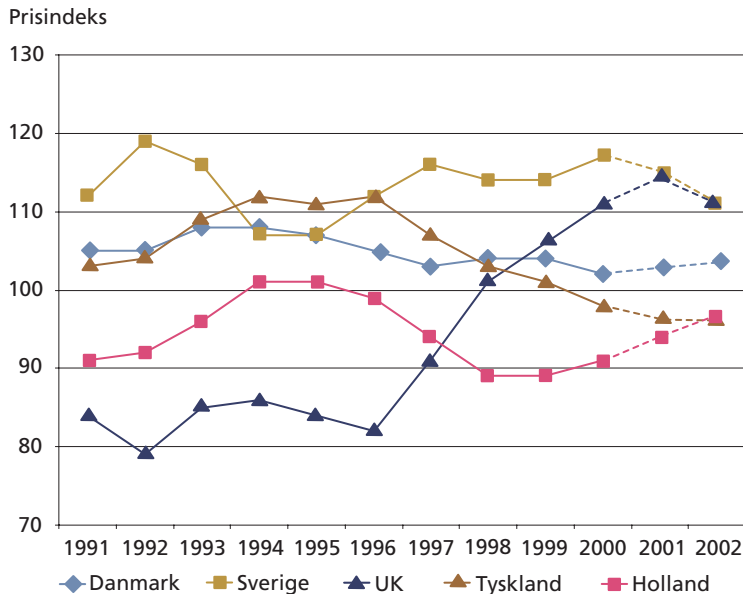
Varekurve og vægtgrundlag inden for de forskellige hovedgrupper ændres også over tid. Prissammenligningerne foretages for varer og ydelser, der så vidt muligt er identiske for alle lande. Kvaliteten af de varer, der indgår, er i videst muligt omfang ens i landene. Der kan for visse varegrupper indgå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

På grund af usikkerhederne i Eurostats prisstatistikker har styrelsen – lige som i tidligere redegørelser – suppleret oplysningerne med prisstatistik, som styrelsen selv har indsamlet.

Prisstatistikker er altid præget af en vis usikkerhed, jf. boks 2.5. Det kan være vanskeligt at sammenligne varerne direkte mellem landene, og tallene offentliggøres med en forsinkelse. Forsinkelsen betyder, at det er nødvendigt at fremskrive det samlede nettoprisniveau ved hjælp af forbrugerprisindekset for hvert land. Der er ikke altid en snæver sammenhæng mellem bevægelserne i det samlede nettoprisniveau og de enkelte landes inflationstakter, hvilket understreger usikkerheden i det statistiske materiale.

Med disse forbehold tyder tallene på, at det danske nettoprisniveau i 2002 var ca. 4 pct. højere end i EU9-landene, jf. figur 2.12 og 2.13. Det er det samme som i sidste års redegørelse. De danske priser ligger tredje højest blandt de 9 lande i undersøgelsen. Kun de svenske og de engelske priser er højere.

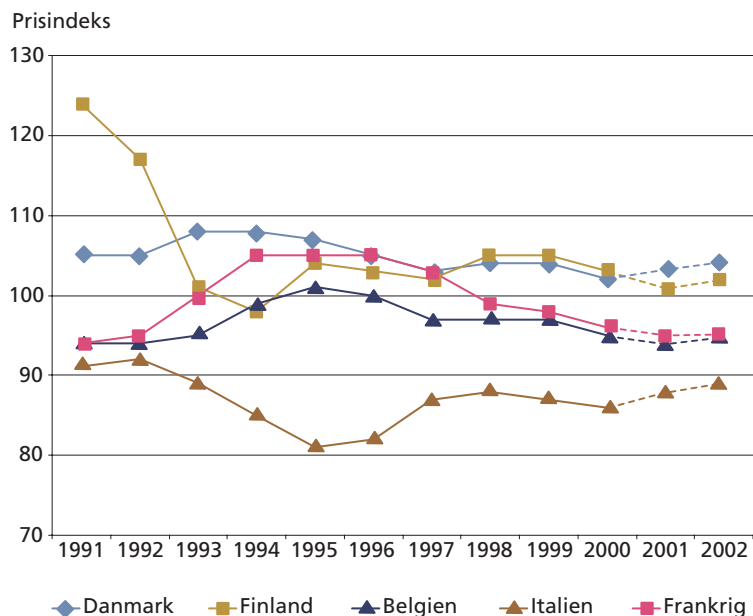
Figur 2.12: Det danske nettoprisniveau sammenlignet med Sverige, UK, Tyskland og Holland (EU9=100)



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 2.13. For hvert år er gennemsnittet af landene sat til 100.

Kilde: OECD, Eurostat og egne beregninger.

Figur 2.13: Det danske nettoprisniveau sammenlignet med Finland, Belgien, Italien og Frankrig (EU9=100)



Ann.: Priseniveauet er beregnet som to års glidende gennemsnit (et år bagud). Sverige, UK, Tyskland og Holland indgår også i beregningerne og fremgår af figur 2.12. For hvert år er gennemsnittet af landene sat til 100.

Kilde: OECD, Eurostat og egne beregninger.

Man kan diskutere, hvad der er årsag til, at det danske prisniveau er højere end gennemsnittet af EU9-landene. En del af forklaringen er formentlig konkurrenceforholdene, men også andre faktorer spiller en rolle. Blandt de faktorer, som oftest nævnes i denne sammenhæng, er offentlig regulering og lønniveauet.

Styrelsen har tidligere vurderet, at en del af merpriserne skyldes offentlig regulering, men at forklaringsbidraget må antages at være lille. Denne vurdering skyldes ikke, at reguleringen ikke påvirker prisniveauet – for det gør den utvivlsomt i en række tilfælde. Det kan fx være, når der kræves autorisation eller certificering for at opnå tilladelse til at udøve forskellige erhverv, eller når lovgivningen hindrer annoncering og reklame. Grunden til, at det må antages, at reguleringen har en begrænset betydning, er, at den næppe er mere omfattende i Danmark end i andre lande. Dette bekræftes også af OECD's indikator for omfanget af erhvervsregulering, jf. figur 2.1 og 2.2 ovenfor, hvor Danmark ligger midt i feltet.

Vurderingen er dog meget usikker, og under alle omstændigheder er der formentlig et vist råderum for øget konkurrencepres og dermed bl.a. lavere forbrugerpriser, hvis uhensigtsmæssig, konkurrencebegrænsende regulering kan fjernes. Som annonceret i regeringens moderniseringsprogram er der derfor nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af Konkurrencestyrelsen, Økonomi- og Erhvervsministeriets departement og Finansministeriet. Arbejdsgruppen skal, inden primo 2004, identificere konkurrencebegrænsende regulering og udarbejde forslag til fjernelse eller modernisering af udvalgte regler.

Et andet muligt forklaringsbidrag, som er indgået i debatten, er lønomkostningerne. Ved prissammenligninger mellem lande med vidt forskellige lønomkostninger er der en relativ klar sammenhæng mellem priser og lønomkostninger. Derimod er sammenhængen betydeligt mere usikker ved sammenligninger mellem lande med stort set samme velstandsniveau, som i EU9-gruppen. Det skyldes først og fremmest, at varer og tjenester må antages at have nogenlunde samme kvalitetsniveau, mens lønforskelle primært afspejler produktivitetsforskelle. Dette må også antages at være grunden til, at Danmark har et betydeligt overskud på vare- og tjenestebalancen på trods af, at det danske lønomkostningsniveau ligger over gennemsnittet af EU9-landene.

Det er dog muligt, at et forskelligt forhold mellem lønniveauet i udlandskonkurrerende erhverv og hjemmemarkedsorienterede erhverv i de forskellige lande spiller en rolle. Det skyldes, at udenrigshandelen afspejler løn- og produktivitetsforholdene i de udlandskonkurrerende erhverv. For de hjemmemarkedsorienterede erhverv vil de relativt høje lønninger primært slå ud i forbrugerpriserne.

Inden priserne kan bruges som konkurrenceindikatorer, bør der derfor korrigeres for forskelle i lønniveauet, men desværre vanskeliggøres denne korrektion af mangel på gode løndata. Det er således ikke tilstrækkeligt at anvende data for fremstillings- og servicesektoren mv., idet en del af servicesektoren konkurrerer med udlandet. Herudover skal man også være opmærksom på, at en fuld korrektion for lønforskelle også kan være en overkorrektion, idet erfaringen viser, at utilstrækkelig konkurrence ofte leder til højere lønninger.

I lighed med de tidligere konkurrencedegørelser og i udredningen om velfungerende markeder, som styrelsen udarbejdede i 2001 sammen med Forbrugerstyrelsen, vurderes det, at en del af prisforskellen i forhold til udlandet kan henføres til lønforholdene. Men der er en betydelig usikkerhed om, hvor meget det præcis drejer sig om.

At prisforskellene hænger sammen med konkurrenceforholdene bliver dog klarere, når priserne på vare- og tjenestegrupper betragtes, jf. tabel 2.8 og 2.9.

De fleste af de dyreste vare- og tjenestegrupper er karakteriseret ved konkurrencebegrænsninger.

En del varer er dyrere i Danmark end i de øvrige lande. Herunder særligt bøger, aviser og magasiner samt andre husholdningsgoder, såsom service, køkkenudstyr og ikke-varige husholdningsartikler, jf. tabel 2.8.

De høje priser på bøger, aviser og magasiner kan have en sammenhæng med fastprissystemerne i brancherne, og at sprogbarrieren medfører, at konkurrencen fra udlandet formentlig er begrænset. Prisforskellen til udlandet påvirkes formentlig også af, at enhedsomkostningerne i Danmark kan være højere end i udlandet, hvor markederne er større. Sammenligner man med andre små sprogområder som fx Finland og Sverige, ligger Danmark dog stadig over gennemsnittet.

Også priserne på autoreserve dele er høje i Danmark. Til gengæld er priserne før punktafgifter og moms på anskaffelse af biler meget lave, jf. tabel 2.9. I Konkurrenceredegørelse 2001 blev markedet for anskaffelse af biler og autoreparation nærmere analyseret i kapitel 4. Den nye EU-gruppefritagelse for biler, der trådte i kraft 1. oktober 2002, vil formentlig betyde, at prisforskellene på biler og reservedele mellem landene gradvist bliver udjævnet.

Priserne på benzin, diesel og olie er i Danmark noget højere end i de øvrige EU9-lande. Det skyldes formentlig, at der er mange flere tankstationer i Danmark, at fyringsolie typisk leveres i mindre portioner ad gangen, samt at der er flere serviceydelser knyttet til leveringen (fx levering hele døgnet). Dette hænger sammen med, at markedet er domineret af få store selskaber, og at de høje danske afgifter gør det mindre attraktivt at konkurrere på prisen.

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

Varegruppe	Opgørelsesperiode	Prisniveau i Danmark i forhold til EU9 (EU9=100)
Bøger, aviser, magasiner	1999-2000	126
Andre husholdningsgoder ¹	1999-2000	124
Autoreservedele	2001-2002	124
Læskedrikke ²	1998-2000	118
Boligudgifter ¹	1999-2000	116
Kollektiv transport	1999-2000	112
Autodiesel	2000-2001	111
Frugt, grønt, kartofler	1999-2000	111
Fyringsolie ¹	2000-2001	110
Alkoholiske drikke	1999-2000	110
Mælk, smør, yoghurt ³	2001	107
Brød, mel og gryn mv.	1999-2000	107
Fritidsudstyr mv.	1999-2000	107
Kød	1999-2000	106
Skotøj	1999-2000	106
Olie og fedt	1999-2000	105
Hvidevarer, el-apparater	1999-2000	105
Benzin	2000-2001	105
Andet, herunder personlig pleje mv. ¹	1999-2000	104
Postforsendelse af breve	2002	103
Tobaksvarer ⁴	2000	102
Medicin og sundhed	1999-2000	102

Note 1: En del af forskellen i forhold til sidste års redegørelse skyldes, at tallene fra 1998, som indgik i gennemsnittet sidste år, afviger meget fra tallene for de seneste to år.

Note 2: For at pristallet ikke skal blive påvirket af, at der er stor variation i tallene inden for de seneste tre år, er der her taget et gennemsnit for 1998-2000.

Note 3: Danmark sammenlignet med Sverige, Tyskland, Holland og UK. En del af forskellen i forhold til sidste års redegørelse skyldes, at opgørelsesmetoden er forbedret.

Note 4: Der bruges her kun tallet for 2000, idet tallet for 1999 afviger meget fra tallene for 1998 og 2000.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

Nogle varer i dagligvarehandlen er dyrere i Danmark end i andre lande, mens andre er billigere. De fleste landbrugsvarer er dyrere i Danmark på trods af, at Danmark er et landbrugsland. Dog skyldes de høje priser på frugt og grønt formentlig også de klimatiske forhold, hvor en stor del af varerne enten må importeres fra udlandet eller dyrkes i opvarmede drivhuse i Danmark. Derimod er andre varer, herunder fisk, billigere i Danmark. At fisk er relativt bil-

ligt hænger formentlig dels sammen med, at Danmark er en fiskerination, hvilket gør, at udbudet er stort og transportomkostningerne er lave, dels at prissætningen på fisk foregår på auktion, så snart de er landet. Prisen svinger dog fra år til år, og de høje lønpræmier tyder på, at de muligvis burde være endnu billigere.

Priserne på læskedrikke er stadig høje, men de har været faldende inden for de senere år. Her har den stigende konkurrence fra illegalt importerede læskedrikke i 2-liters engangsemballage formentlig været medvirkende til at presse supermarkederne til oftere at have læskedrikke i 1½-liters flasker på tilbud.

Også på andre områder er nogle varer billigere, mens andre er dyrere. Fx er sko dyrere i Danmark, mens tekstil er billigere. Tilsvarende er husholdningsapparater dyrere, mens møbler mv. er billigere.

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 ydelser subsidierede for at sikre tilgængeligheden for alle. Fælles for disse områder er, at prisen ikke afspejler omkostningerne ved at producere ydelserne.

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

Varegruppe	Opgørelsesperiode	Prisniveau i Danmark i forhold til EU9 (EU9=100)
Restaurant, hotel mv. ¹	1998-2000	100
Andre fødevarer	1999-2000	96
Undervisning, børneinstitutioner ²	1999-2000	94
Tekstil ¹	1998-2000	93
Rejser, kultur, service	1999-2000	92
Møbler, gulvbelægning	1999-2000	91
Fisk	1999-2000	90
Elektricitet ³	1999-2000	84
Kommunikation	1999-2000	81
Anskaffelse af transportmidler	1998-1999	72

Note 1: For at pristallet ikke skal blive påvirket af at der er stor variation i tallene inden for de seneste tre år, er der her taget et gennemsnit for 1998-2000.

Note 2: En del af forskellen i forhold til sidste års redegørelse skyldes, at tallene fra 1998, som indgik i gennemsnittet sidste år, afviger meget fra tallene for de seneste to år.

Note 3: Danmark sammenlignet med EU9 undtagen Sverige.

Kilde: Eurostat, OECD, Skatteministeriet og egne beregninger.

En væsentlig grund til, at prisen på kommunikation er lavere i Danmark end EU9-gennemsnittet, er liberaliseringen af telesektoren. Liberaliseringen er langt fremme i Danmark, hvilket har medvirket til at skærpe konkurrencen i forhold til de øvrige lande i undersøgelsen.

De danske priser på byggeri ligger væsentligt over niveauet for EU9, jf. tabel 2.10. Det svarer til konklusionerne i kapitel 3 i Konkurrenceredegørelse 2001.

Tabel 2.10: Dansk prisniveau for investeringsgoder i forhold til EU9, gennemsnit 1999-2000

Varegruppe	Prisniveau i Danmark i forhold til EU9 (EU9=100)
Boligbyggeri	130
Erhvervsbyggeri	117
Anlægsarbejde	109
Transportudstyr ¹	146
Ikke elektriske maskiner ¹	99
Elektriske maskiner ¹	112

Note 1: En del af forskellene i forhold til sidste år skyldes fejl i beregningerne ved sidste års opgørelse.

Kilde: Eurostat, OECD og egne beregninger.

2.9 KONKURRENCESITUATIONEN I DE KONKURRENCESVAGE BRANCHER

Det er en del af regeringens erhvervsstrategi, at antallet af udpegede brancher i 2010 skal halveres i forhold til i år 2000. Det indebærer, at antallet skal ned på 35 brancher. For at følge udviklingen er der derfor, ligesom i de forrige redegørelser, foretaget en samlet vurdering af, i hvilke brancher konkurrencen er utilstrækkelig. Kriterierne for udpegningen er nærmere beskrevet i boks 2.6.

Boks 2.6: Udpegnings af brancher med utilstrækkelig konkurrence

Udpegningen af brancher med utilstrækkelig konkurrence er baseret på konkurrenceindikatorerne, en indikator for offentlig regulering samt styrelsens samlede vurdering af konkurrencesituationen i branchen.

▲ En markering i kolonnen for offentlig regulering betyder, at branchen er reguleret, jf. boks 2.7, 2.8 og 2.9 i Konkurrenceredegørelse 2002, 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 koncentration betyder, at de fire største virksomheders samlede markedsandele er over 80 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 under 3 pct. for fremstilling, under 8 pct. for bygge- og anlæg, og under 8 pct. i serviceerhvervene.
- ▲ 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 25 pct. lavere end det danske gennemsnit.
- ▲ En markering i kolonnen for lønpræmie betyder, at lønnen i branchen er 15 pct. højere end lønnen i møbelindustrien.
- ▲ En markering i kolonnen for afkastningsgrad betyder, at branchens afkastningsgrad er 50 pct. højere end den gennemsnitlige afkastningsgrad i Danmark.
- ▲ En markering i kolonnen for EU9-afkastningsgrad betyder, at branchens afkastningsgrad er 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 vægtet sammen til et samlet indeks. Offentlig regulering og priser har vægten 3. Koncentration, mobilitet, tilgang og afkastningsgrad har vægten 2, mens resten har vægten 1. Brancher, der har fået 60 pct. eller mere af de mulige point, udpeges.

I de tilfælde, hvor en utilstrækkelig konkurrence ikke kan aflæses af indikatorerne, er branchen udpeget ud fra Konkurrencestyrelsens vurdering af konkurrencesituationen. Denne vurdering bygger bl.a. på eventuelle straffesager i branchen mv.

Datagrundlaget og metoderne for udpegningen bliver løbende forbedret. I forhold til sidste år har det nu været muligt at indsamle langt bedre data for koncentration, mobilitet og tilgang af nye virksomheder. Derudover er det valgt at udelade indikatoren for selvregulering, da den viste sig at være meget usikker.

Hidtil har grænserne for, at indikatorerne er høje (eller lave) nok, til at branchen skulle udpeges, været forholdsvis lave. De lave grænser skulle forhindre, at usikkerhed ved indikatorerne førte til, at brancher blev udelukket fra listen. I takt med at datagrundlaget er forbedret, er grænserne for udpegningen strammet op.

Der er i år 65 brancher på listen, jf. tabel 2.11. Havde man brugt samme data og metoder i 2001 som i år, ville der have været udpeget 68 brancher den gang.

Tabel 2.11: Brancher med tegn på manglende konkurrence

Branche	O	K	IK	T	M	SP	L	A	EUA	P	V
Råstofudvinding											
Udvinding af råolie og naturgas	*	*	*		*	n.a.	*	n.a.	n.a.	n.a.	
Saltudvinding	*	*	*		*			n.a.	n.a.	n.a.	
Nærings- og nydelsesmidler											
Svine- og kreaturslagterier		*	*		*			*	*	*	
Forarbejdning og konservering af kartofler		*		*	*	n.a.		n.a.	n.a.	*	
Fremstilling af frugt- og grønsagssaft		*		*	*	*		n.a.	n.a.	*	
Fremstilling af raffinerede råolier og fedtsoffer		*		*	*	n.a.		n.a.	n.a.	*	
Fremstilling af konsumis		*	*	*	*	n.a.		n.a.	n.a.	*	
Sukkerfabrikker og raffinaderier	*	*	*	*	*	n.a.		n.a.	n.a.		
Fremstilling af spiritus		*	n.a.	*	*	n.a.		n.a.	n.a.	*	
Fremstilling af vin		*	n.a.	n.a.	*	n.a.		n.a.	n.a.	*	
Fremstilling af frugtvin undtagen fra druer		*	*	*	*	n.a.		n.a.	n.a.	*	
Bryggerier	*	*	*	*				n.a.	n.a.	*	
Mineralvandsfabrikker mv.	*	*	*		*	n.a.		n.a.	n.a.	*	
Mejerier		*	*	*	*				*	*	
Margerinefabrikker mv.		*		*	*			n.a.	n.a.	*	
Fremstilling af stivelse og stivelsesprodukter		*		*	*			n.a.	n.a.	*	
Papir og grafisk virksomhed											
Udgivelse af bøger, brochurer mv. med/uden eget trykkeri	*					*	*			*	*
Kemisk industri											
Fremstilling af raffinerede mineralolieprodukter		*	*	*	*	n.a.	*	n.a.	n.a.	n.a.	
Fremstilling af andre uorganiske basiskemikalier		*		*	*	n.a.	*	n.a.	n.a.	n.a.	
Medicinalvarefabrikker	*	*		*			*	*	*		
Industrigasser		*	*	*	*		*	n.a.	n.a.	n.a.	
Fremstilling af kunstgødning		*		*	*		*	n.a.	n.a.	n.a.	*
Byggematerialer og lerindustri											
Teglværker				*	*				*	*	*
Fremstilling af færdigblandet beton			*	*						*	*
Fremstilling af keramiske isolatorer og isoleringsdele		*	*	*	*	n.a.		n.a.	n.a.	n.a.	
Fremstilling af varmeisolerende og ildfaste keramiske produkter		*	*	*	*	n.a.		n.a.	n.a.	n.a.	
Kalkværker		*	*	*	*	n.a.		n.a.	n.a.	*	
Cementfabrikker		*	*	*	*			n.a.	n.a.	*	

Branche	O	K	IK	T	M	SP	L	A	EUA	P	V
Fremstilling af byggematerialer af gips		*	*	*	*			n.a.	n.a.	*	
Mørtelværker		*	*	*				*	*	*	
Fremstilling af bestik, skære- og klipperedskaber		*	*	*	*			*	*	n.a.	
Asfalt-, tagpap- og stenuldsfabrikker mv.		*	*	*						*	*
Låse og metalbeslag									*	*	*
Afbrydere, relæer og sikringer					*	*		*		n.a.	*
Detailhandel											
Apoteker	*			*	*	n.a.		n.a.	n.a.		*
Forsyningsvirksomhed											
Elforsyning	*			n.a.		*					*
Gasforsyning	*	*	*	n.a.	*		*	n.a.	n.a.	n.a.	
Varmeforsyning	*			n.a.	*			n.a.	n.a.	n.a.	*
Vandforsyning	*			n.a.		n.a.		n.a.	n.a.	n.a.	*
Byggeri og anlægsvirksomhed											
Elektrikere				*						*	*
VVS				*						*	*
Tømrere mv.								*		*	*
Maler- og glarmesterforretninger				*				*		*	*
Tagdækningsvirksomhed								*	*	*	*
Transport											
Jernbaner	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		n.a.	n.a.	n.a.	
Taxikørsel	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		n.a.	n.a.	n.a.	
Ruteflyvning	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.	*	
Lufthavne mv.	*	*	*	*	*	n.a.		n.a.	n.a.	n.a.	
Rørtransport		*	*	*	*	n.a.		n.a.	n.a.	n.a.	
Finansielle virksomheder											
Livsforsikring	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	*	n.a.	n.a.	n.a.	
Banker og sparekasser	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		*	n.a.	n.a.	n.a.	
Finansiell leasing	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	*		*	n.a.	
Finansielle institutioner i.a.n.	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	*			n.a.	
Pensionsforsikring	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	*	n.a.	n.a.	n.a.	
Anden forsikringsvirksomhed	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	*	n.a.	n.a.	n.a.	
Anden kreditformidling	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	*			n.a.	
Børsmæglervirksomhed	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	*			n.a.	
Servicevirksomhed i forbindelse med forsikringsvirksomhed	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	*	n.a.	n.a.	n.a.	
Anden servicevirksomhed i forbindelse med pengeinstitutter og finansieringsvirksomhed	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	*	*	*		n.a.	

Branche	O	K	IK	T	M	SP	L	A	EUA	P	V
Liberal erhverv											
Advokatvirksomhed	*	n.a.	n.a.	*	n.a.	*	*	*		n.a.	
Andre serviceerhverv											
Reparation og vedligeholdelse af biler mv.	*	n.a.	n.a.	*	n.a.				*	*	
Lossepladser og forbrænding	*			*	*					*	*
Lotteri- og anden spillevirksomhed	*	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		*	*	n.a.	
Teknisk afprøvning og analyse	*		*			*	*	*	*	n.a.	
Postvæsen	*	n.a.	n.a.	*	n.a.	n.a.		n.a.	n.a.		*

Ann.: O står for offentlig regulering, K står for koncentration, IK står for importkorrigeret koncentration, T står for tilgang, M står for mobilitet, SP står for spredning i produktivitet, L står for lønpræmier, A står for afkastningsgrad, EUA står for EU9-afkastningsgrad og P står for priser. V står for Konkurrencestyrelsens vurdering. Hvis en branche er udpeget på en indikator efter kriterierne i boks 2.6 er det markeret med en *. Hvis der mangler oplysninger om indikatoren for den givne branche, er det markeret med et „n.a.“.

Vækst i danske havne

3.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Havnene er et vigtigt led i Danmarks samhandel med udlandet. $\frac{3}{4}$ af gods-transporten målt i ton til og fra udlandet passerer danske havne, mens kun $\frac{1}{4}$ bliver fragtet ad landevej eller med tog og fly.

Havnene spiller en mere beskednen rolle, når det drejer sig om godstransport inden for Danmarks grænser. Skibenes andel af den samlede godstransport er tilmed faldende. Kun 6 pct. af den indenlandske godstransport foregår med skib, og hele 94 pct. foregår ad landevej, med rørledninger eller med tog. Årsagen er både broerne over Storebælt og Øresund, og at nærskibstrafikken har svært ved at konkurrere med de øvrige transportformer.

Havnenes strukturudvikling er blevet hjulpet frem af ændringen i havneloven i 2000.¹ Den gav mulighed for, at havnene i højere grad kan foretage effektiviseringer og strukturtilpasninger. Men de nye regler har ikke ført til, at havnene har tiltrukket større mængder gods. Forklaringen er først og fremmest, at strukturrationaliseringen først lige er kommet i gang.

Produktionsværdien i danske havne er ca. 1,6 mia. kr. på årsbasis. Hertil kommer rundt regnet 1 mia. kr. i omsætning i de virksomheder, der udfører havnetjenesteydelser og havnerelaterede ydelser. Det er navnlig på tjenesteydelsesdelen, at der kan konstateres et væsentlig effektiviseringspotentiale.

Skibsfarten har i de senere år koncentreret driften på færre, men større skibe. Samtidig er de største havne blevet større. Det er dog kun få af de største havne, som har været i stand til at opnå kritisk masse på flere godstyper. Målet må være, at danske havne skal vinde godsomsætning fra større udenlandske havne, for eksempel Göteborg og Hamburg. Det er en forudsætning for fremtidig vækst i havnene, at der er effektiv adgang til det videre transportnetværk. Det stiller store krav til havnenes interne effektivitet. Effektivitetsforbedringer kan ikke blot betyde takstfald, men også – og måske navnlig – forbedringer af havnenes service og kvalitet. Samtidig er det nødvendigt, at havnene formår at kæde de forskellige transportled sammen. Det er kun få af de største havne, der vil være i stand til det. Hvis havnene også fremover skal være vigtige trafikknudepunkter, må der ske offensive investeringer for at effektivisere infrastrukturen. Udvidelsen af Århus Havn med en ny containerterminal er et eksempel herpå.

¹ Lov nr. 326 af 28. maj 1999 om havne.

Havneloven hører til blandt de mindst restriktive i Europa. Men der er stadig en række bestemmelser i loven, der udgør barrierer for konkurrencen. For eksempel må nogle havne selv udføre havnetjenesteydelser, mens andre på grund af organisationsform eller historiske tilfældigheder ikke må. Desuden skal nogle typer havne betale skat, mens andre ikke skal. Det virker konkurrenceforvridende. Disse forskellige former for forskelsbehandling bør fjernes. Det kan eventuelt ske ved, at alle havne, der driver egentlig erhvervsvirksomhed, overgår til aktieselskaber. Det gælder også de nuværende kommunale selvstyrehavne. Havnens økonomi skal være fuldstændig adskilt fra kommunens, og der skal være en professionel ledelse. Havnen skal selvfølgelig også være omfattet af de almindelige erhvervsretlige regler, herunder konkurrence-loven. Det vil også være en forudsætning, at havnenes skatteregler bliver ens. Det vil bidrage til en skærpelse af konkurrencen mellem de større havne og muliggøre en egentlig privatisering.

I mange havne er der ingen eller kun meget begrænset konkurrence på havnetjenesteydelsesområdet. Og det kan være svært for nye udbydere at få adgang til markedet. For at skærpe konkurrencen i havnene har EU-Kommissionen foreslået et direktiv om havnetjenesteydelser. Havnene skal åbne op for alle udbydere af havnetjenesteydelser i det omfang, plads-, miljø- og sikkerhedshensyn gør det muligt. Skibe skal desuden have adgang til selv-servicering. Hvis direktivet bliver vedtaget, skal det implementeres i dansk ret. Direktivet skal umiddelbart kun gælde for 14 godshavne og 40 passagerhavne i Danmark. Uanset om direktivet bliver vedtaget eller ej, bør Danmark gå foran i bestræbelserne på at skabe mere konkurrence i havnene. Det anbefales derfor, at Danmark sænker direktivets tærskelværdi for godsomsætning, så flere havne bliver omfattet af de nye regler.

En anden konkurrencebarriere er reguleringen af lodsområdet. Lodsloven² betyder, at Farvandsvæsenets lodser har monopol på lodsninger i dansk territorialfarvand. Eneste undtagelse er nogle få havne, hvor der er autoriserede havnelodser. Lodsvesenet fungerer efter hvile-i-sig-selv princippet. Lodserne er delvist provisionslønnede. Men der er intet incitament i systemet til at effektivisere driften. Samtidig er priser for lodsninger baseret på et meget kompliceret takstsystem. Sammenligninger med udlandet viser, at det er muligt at lave et mere gennemsigtigt system og samtidig skabe rum for effektiviseringer og prisnedsættelser. Det kan ske ved at begrænse den omfattende regulering og konkurrenceudsætte nogle af erhvervets funktioner. Men det må ikke ske på bekostning af sikkerheden til søs. Der er derfor god grund til at bevare den forsyningspligt, som lodsvesenet har i dag. Samtidig skal der fortsat gælde skrappe uddannelses- og sikkerhedskrav. Det skal være muligt at blive uddannet og oplært, selvom der allerede findes lodser, som kan dække

2 Lovbekendtgørelse nr. 529 af 4. august 1989.

behovet. Hvis man opfylder de objektive krav til at blive autoriseret, skal det være muligt på åbne og ikke-diskriminerende vilkår frit at nedsætte sig som lods. Konkurrencestyrelsen arbejder for tiden med forslag til liberaliseringer af området for eksempel ændring lodsloven, åbning af markedet og udlicitering af visse lodsopgaver, herunder lodsbådene.

Forskellig lovgivning har været med til at skabe lokale monopoler for visse havne og havnetjenesteydelser. Et eksempel er loven om Københavns Frihavn. Loven medfører blandt andet, at joint venture-selskabet Copenhagen Malmö Port (CMP) har et lovfæstet monopol på at udføre visse havnetjenesteydelser på frihavnsområdet. Loven forhindrer dermed andre konkurrerende udbydere i at få adgang til Københavns Frihavn. Det anbefales derfor at ophæve eneretten. Desuden er ejendomme på frihavnsområdet fritaget for ejendomsskat, hvilket fordrejer konkurrencen i forhold til andre havne. Da det er muligt via anden lovgivning at oprette toldfri lagre m.v., anbefales det, at dele af eller eventuelt hele loven om Københavns Frihavn ophæves.

Velbeliggende havne kan være en mangelvare. Det gælder specielt for færgehavne, hvor kort sejltid er afgørende. Flere af disse er private. Det gælder for eksempel Rødby, Gedser, Ebeltoft og Odden Havn. For at skabe mulighed for konkurrence er det vigtigt, at konkurrenter kan få adgang til havnene. Derfor bør der være modtagepligt i private færgehavne. Havnelovens beskyttelse af private færgehavne foreslås derfor ophævet.

Analyserne i dette kapitel er kun i begrænset omfang baseret på eget datamateriale. Søfartsstyrelsen og Konkurrencestyrelsen iværksætter til efteråret i samarbejde med Trafikministeriet, erhvervets organisationer og andre myndigheder et projekt om „Mere vækst i danske havne“.

3.2 DANSKE HAVNE

Der er 124 havne i Danmark. De omsatte i 2001 94 mio. tons gods og befordrede 38 mio. passagerer. Til sammenligning var den årlige godsomsætning i Hamburg og Göteborg havne henholdsvis 92 og 34 mio. tons. Langt de fleste danske havne er små og bliver ikke brugt til egentlige erhvervsformål. Således foregår 78 pct. af godsomsætningen i Danmark i de 15 største havne. De 5 største havne står alene for over 48 pct. af den samlede godsomsætning.

De små havne, som ikke bliver anvendt erhvervsmæssigt, er typisk kommunale havne. De større erhvervshavne er i langt de fleste tilfælde kommunale selvstyrehavne, helt eller delvist ejede aktieselskaber eller private havne. De privatretligt organiserede havne har som regel et begrænset anvendelsesområ-

de. Det drejer sig for eksempel om oliehavne, havne tilknyttet kraftvarmeværker eller private færgehavne. Erhvervshavnens produktionsværdi var i 2001 1,6 mia. kr.

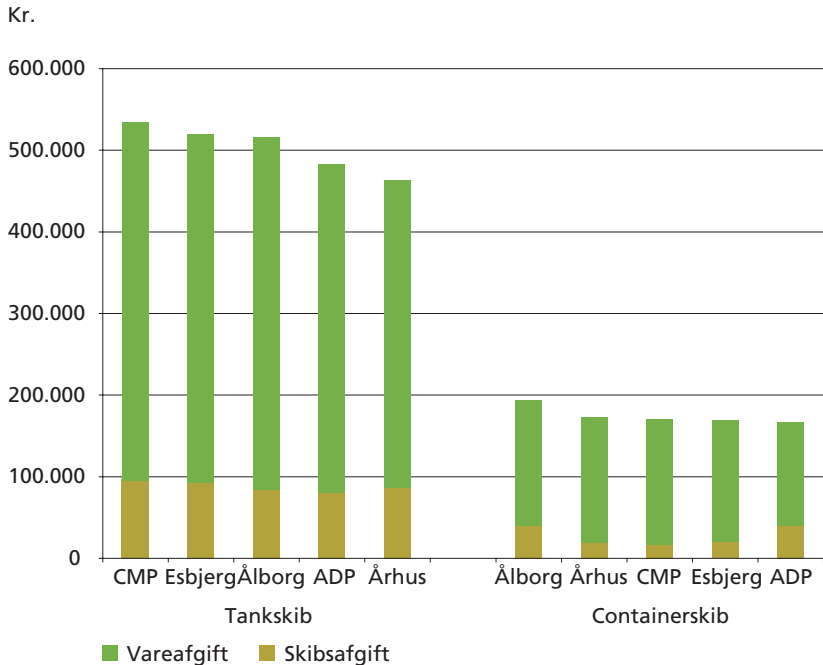
Når et større skib anløber en havn, sker det som led i trafikplanlægningen hos det rederi, skibet tilhører. Mange skibe sejler i fast rutefart. Det gælder for eksempel for containertransporter over længere afstande, hvor der er meget veludviklede transportsystemer, for at skibenes ankomst og afgang passer til hinanden. I de store rederiers trafiksystemer bliver godset sejlet fra mindre destinationer til store trafikknudepunkter og omladet. Containerskibene sejler herefter ud i verden i fast rutefart til for eksempel USA eller Fjernøsten. Dette system kaldes også linjetrafik.

Et skibsanløb kræver, at en række havnetjenesteydelser i den enkelte havn fungerer. Lodsning, bugsering, fortøjning, losning, opbevaring, lastning m.v. skal helst ske glidende og uden ventetid. Det er en stor og betydningsfuld opgave at koordinere og optimere arbejdet mellem de ofte mange forskellige uafhængige udbydere. Denne koordineringsopgave bliver typisk udført af skibsmæglere.

Betalingen for at lægge til i en havn består af en skibsafgift og en vareafgift. Skibsafgiften afhænger af skibets størrelse, det vil sige længde, bredde og brutoton (BT). Desuden afhænger afgiften af, hvor lang tid, skibet ligger i havnen. Skibsafgiften skal betales uafhængigt af, om skibet medbringer varer eller ej. Foruden skibsafgiften skal der som regel betales afgift til havnen af de varer, der losses eller lastes på skibet. Vareafgiften bliver normalt betalt efter vægt eller antal containere. For enkelte varer bliver afgiften beregnet af lastens værdi. I forhold til havnenes samlede omsætning udgør skibsafgifterne i gennemsnit 10 pct. og vareafgifterne 35 pct.³ Vareafgifterne har altså stor betydning for havnenes økonomi, jf. også figur 3.1.

3 *Transportrådet: Skibs- og vareafgifter i danske havne – effekter af liberalisering, PLS Consult A/S, januar 1998. Havnenes øvrige omsætning stammer for eksempel fra lejeindtægter fra både havnerelaterede og andre virksomheder, ejendomssalg, tjenesteydelser m.v.*

Figur 3.1: Skibs- og vareafgift for et tankskib og et containerskib



Anm.: Som eksempel er valgt et tankskib på 34.860 BT/33.500 tons olie samt et containerskib på 14.120 BT/1.100 TEU (standard 20 fods-container). Containerskibet antages at anløbe 12 gange om året, hvorfor faste rabattakster er medregnet.

Kilde: Havnenes hjemmesider.

Når skibet lægger til i en havn, er der for det meste brug for forskellige former for havnetjenesteydelser. Det kan være lodsning, bugsering, fortøjning, kraner og trucks, lastning og losning, vand og proviant, klarering, skibsmægler m.v. Udgifter hertil skal lægges oven i de afgifter, det koster at anløbe havnen. Betalingen for lodsning, bugsering og fortøjning afhænger normalt af skibets størrelse (længde, bredde og BT). Endvidere koster det at anvende havnekraner og trucks til lastning og losning. Og der skal betales for mandskab til at betjene kraner og i øvrigt hjælpe til med lastning, losning og stuvning. Disse ydelser bliver samlet kaldt stevedoring.⁴ Endelig skal rederiet betale for oplagring, skibsmægling, spedition m.v., som ikke nødvendigvis er knyttet til

⁴ Stevedorer udfører blandt andet lastning, losning, surring og trimning om bord og i land, af- og pålæsning, transport på kajer mv., ind- og udlevering, pakning, mærkning, sortering, bevogtning, kontrol og inspektioner samt godsstyring.

opholdet i den konkrete havn. Havnetjenesteydelsesområdet bliver behandlet nedenfor i afsnit 3.3 og 3.4.

Udviklingen i godstransporten

Der er mange måder at måle og sammenligne havne på. Godsomsætningen i tons er den målestok, havnene selv bruger. Samtidig er en havns indtægter for en stor dels vedkommende direkte knyttet til mængden af gods, der går over havnen. Selvfølgelig har nogle godstyper mere værdi for havnene end andre. Havnenes omsætning i kr. kunne derfor være et alternativt sammenligningsgrundlag. Problemet er dog, at havnenes omsætningstal typisk indeholder mange andre poster end decideret havnerelateret virksomhed, hvilket gør det svært at sammenligne havnene.

Danske havne fik større udfoldelsesmuligheder, da den ny havnelov trådte i kraft i 2000. Men det har ikke medført en øget godstrafik i havnene. Fra 1995 til 2001 faldt godstransporten med fragtskib og færge over danske havne med næsten 20 mio. tons. Årsagen er primært en voldsom nedgang i mængden af færgegods, fordi åbningen af Storebæltsbroen og Øresundsbroen betød lukning af flere færgeruter.

Tabel 3.1: Transportformernes andel af godstransporten til og fra udlandet i pct.

Transportform	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fragtskib	54,3	56,0	58,1	58,4	55,6	55,6	58,0
Færge	19,7	18,9	17,4	18,2	17,9	16,7	15,4
Danske lastbiler	15,5	15,0	14,5	13,9	15,7	15,6	15,0
Udenlandske lastbiler	6,4	6,2	6,0	5,7	7,6	8,8	8,4
Tog	4,0	3,8	3,9	3,6	3,2	3,2	3,0
Fly	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
I alt	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Danmark Statistik: Transport 2000, Statistiske Efterretninger – Skibsfarten på danske havne 2001 samt egne beregninger.

Den samlede godstransport til og fra udlandet faldt i perioden 1995 til 2001 fra 106 mio. tons til 93 mio. tons. Baggrunden var hovedsageligt en nedgang i godstransport med fragtskib og færge. Samlet set har andelen af godstransport til og fra udlandet fragtet med fragtskib og færge været stabil i perioden 1995 til 2001, jf. tabel 3.1. Fragtskibenes andel er dog steget på bekostning af en lavere andel transporteret med færge.

Tabel 3.2: Transportformernes andel af den indenlandske godstransport i pct.

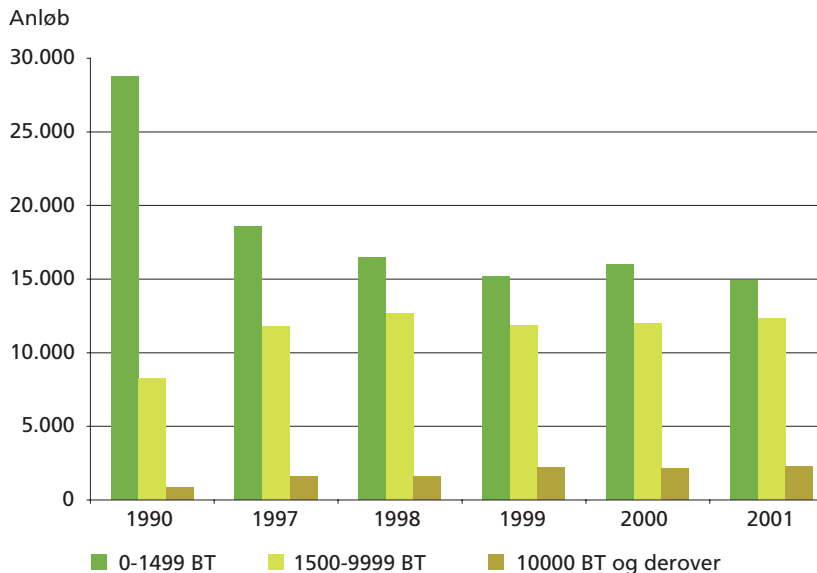
Transportform	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fragtskibe	5,4	6,1	5,5	3,9	3,8	3,8	4,3
Færge	5,4	5,3	4,9	3,1	1,7	1,5	1,8
Lastbil	81,9	80,8	81,1	84,3	85,6	85,6	84,2
Tog	1,2	1,1	1,2	1,2	1,0	0,8	0,7
Fly	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rørledninger	6,1	6,8	7,3	7,6	7,9	8,2	9,0
I alt	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: Godstransport med rørledninger består af transport af råolie fra Nordsøen til Fredericia og transport af naturgas gennem transmissionsnettet.

Kilde: Danmark Statistik: Transport 2000, Statistiske Efterretninger – Skibsfarten på danske havne 2001 samt egne beregninger.

Den samlede indenlandske godstransport er steget fra 215 mio. tons i 1995 til 226 mio. tons i 2001. Fragtskibenes og færgernes indenlandske godstransport er i samme periode faldet fra 23 mio. tons til 14 mio. tons. Fragtskibenes og især færgernes andel af den indenlandske godstransport er derfor faldet fra 1995 til 2000, jf. tabel 3.2, hvilket især skyldes Storebæltsforbindelsen. Andelen er dog steget svagt igen fra 2000 til 2001.

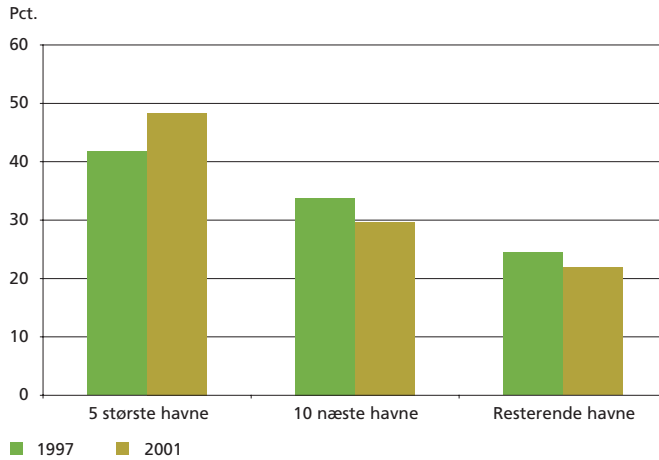
Figur 3.2: Antal anløb til danske havne fordelt på skibsstørrelse



Kilde: Danmark Statistik: Transport 2000, Statistiske Efterretninger – Skibsfarten på danske havne 2001.

Sideløbende med, at den samlede mængde gods transporteret med skib er faldet, er der også færre skibe, der anløber danske havne, jf. figur 3.2. Der er færre små skibe, men flere mellemstore og helt store skibe. Anløbet af skibe under 1500 BT er næsten halveret siden 1990, jf. figur 3.2.

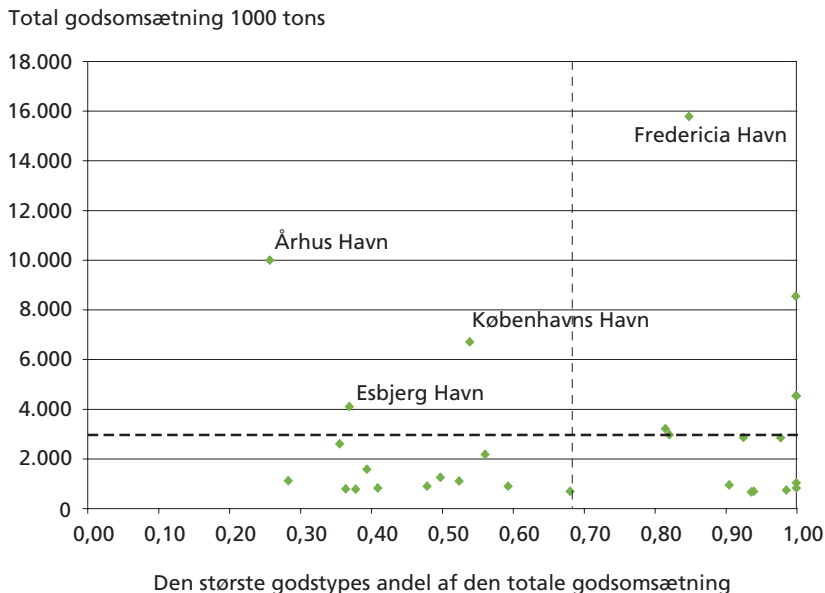
Figur 3.3: Koncentrationen i godsomsætningen i danske havne



Kilde: Danmarks Statistik: Skibsfarten på danske havne 1997 og 2001.

Samtidig er der en tendens til, at godstrafikken har koncentreret sig i få, men større havne, jf. figur 3.3. De 5 største havne har således øget deres andel af den samlede omsætning i danske havne fra ca. 42 pct. i 1997 til ca. 48 pct. i 2001.

Figur 3.4: Godsomsætningens størrelse og specialiseringsgrad i danske havne med over 0,5 mio. tons godsomsætning i 2001



Kilde: Danmarks Statistik: Statistiske Efterretninger – Skibsfarten på danske havne 2001.

Blandt de 29 havne, der har en godsomsætning over 0,5 mio. tons, er der stor forskel i specialiseringsgraden på godstyper, jf. figur 3.4. Til store havne, der har en meget høj specialiseringsgrad, hører typisk olie- eller kulhavne, havne der er tilknyttet bestemte virksomheder og færgehavne med passagerer og færgegods.

Koncentrationen på godstyper tyder på, at når en havn opnår en kritisk masse af én type gods, bliver det lettere for havnen at tiltrække mere gods af samme type. Sådanne netværkseffekter kan forklare den stigende koncentration i godsomsætningen i de store havne.

I de store havne i Århus, København og til dels Esbjerg er omsætningen fordelt på flere godstyper, jf. figur 3.4. Disse havne er blevet store blandt andet ved at sørge for at have en kritisk masse inden for flere godstyper. Samtidig har de satset på at kunne håndtere mange forskellige gods- og skibstyper. Havnene

har dog kun været i stand til at vokse sig store, fordi de indgår i større transportnetværk med adgang til gode vej- og togforbindelser. Andre forhold som for eksempel vanddybde har også indflydelse på havnenes muligheder for at konkurrere.

Nogle havne er derimod kun store, fordi de har et beliggenhedsmonopol. Det kan være fordi havnen ligger tæt ved en vigtig infrastrukturfacilitet eller en virksomhed med en godstype. Det gælder for eksempel Fredericia Havn, hvor råolieledningen fra felterne i Nordsøen munder ud, og Statoilhavnen ved Statoils raffinaderi i Kalundborg. Sådanne specialiserede havne kan have svært ved selv at skabe vækst ved at tiltrække mere gods af samme type, selvom de i princippet har opnået kritisk masse. Fredericia Havn har for eksempel ikke selv indflydelse på, hvor meget olie, der pumpes op af Nordsøen. Ligeledes kan færgehavne som for eksempel Rødby Færgehavn have svært ved at tiltrække mere færgegods.

For mindre havne, der ikke er specialiserede, kan vejen til større vækst være at prøve at opnå kritisk masse indenfor enkelte godstyper. Et supplement kan være at indgå strategiske alliancer med andre og nærliggende havne. På den måde kan havnene udnytte hinandens specialer og samtidig tilbyde flere muligheder, end de er i stand til alene.⁵

Havnene har oplevet vidt forskellige vækstrater i perioden 1997-2001, jf. bilag 3.1. I de fleste havne er godsmængden faldet, men der er også enkelte stigninger. Det gælder for Århus Havn, Fredericia Havn og et par færgehavne.

Konkurrence mellem havne

Indtil 1991 fastsatte Trafikministeriet havnenes takster. Taksterne var de samme i alle havne. Herefter fik havnene adgang til selv at fastsætte taksterne. Det har medført nogen differentiering. Men de fleste havne har ikke ændret taksterne væsentligt siden da. Århus Havn har for eksempel først ændret taksterne i 2002. Sammenholdt med udenlandske havne er de danske priser dog ret ens, både i størrelse og sammensætning, jf. figur 3.1 ovenfor. Det er derfor ikke så meget på vare- og skibsafgifter, at havnene konkurrerer indbyrdes. Derimod konkurrerer havnene på deres evne til at håndtere de forskellige godsformer og på deres service og kvalitet, herunder tidsfaktoren.

En stor del af godstrafikken er som sagt bundet af, at den virksomhed, som skal sende eller modtage godset, ligger i eller ved havnen. Godstrafikken kan

5

Se også anbefalingerne i »Den Blå Landevej«, særligt afsnit 1.2 Vision om fremtidens havn, Trafikministeriet og Søfartsstyrelsen, februar 2002.

også være bundet af, at havnen er den eneste, der kan håndtere godset. Det gælder for eksempel for containerskibe, der kræver specialkraner og stor plads, eller skibe med stor dybgang. Det kan også være gods, som kræver særlige faciliteter til omladning til andre transportformer. Den del af godset kan ikke umiddelbart overføres til en anden havn. En konsulentrapport⁶ har vurderet, at det drejer sig om 80 – 90 pct. af det gods, der går gennem danske havne. Det betyder omvendt, at mellem 10 og 20 pct. af godsomsætningen i havnene på kort sigt vil kunne flyttes til andre havne. Rapporten anslår, at denne del udgør ca. 15 mio. tons gods. Det er en mængde, der er værd at konkurrere om. På længere sigt kan for eksempel investeringer i væsentlig infrastruktur dog betyde, at større godsmængder kommer i spil.

Samtidig kan søtransport erobre en del af den godstransport, der i dag foregår over land. Denne del udgør dog sandsynligvis kun en begrænset mængde.

Flere varer bliver transporteret i containere, da de er egnede til at fragte forarbejdede og værdifulde varer. Fra 1997 til 2001 er omsætningen⁷ af containere i danske havne steget med ca. 29 pct. I den sammenhæng kan det være et vækstpotentiale for danske havne at forsøge at tiltrække noget af den linjetrafik, der ellers går til for eksempel Hamburg, Göteborg eller Bremen.

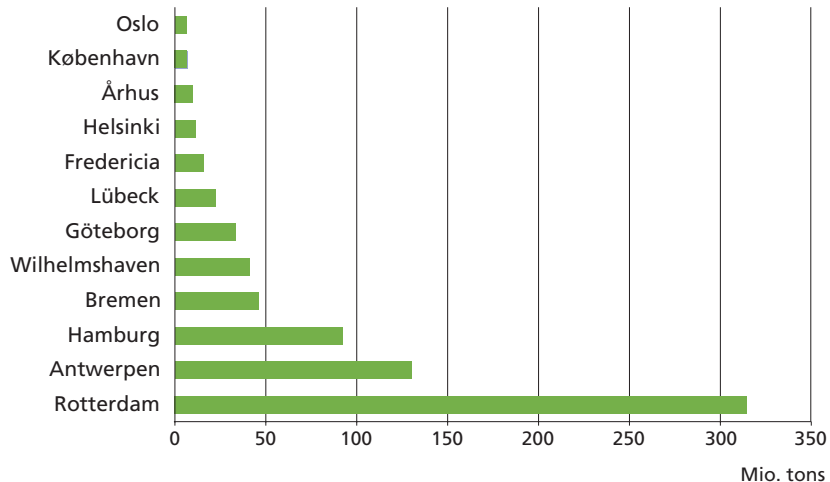
De store rederier og skibsmæglere har stor indflydelse på udviklingen i bestemte havne. Mange af de store containerrederiers skibe sejler i fast rute- trafik. Det gælder dels langdistancetrafikken til andre verdensdele, hvor der er faste trafikruter for eksempel over Atlanterhavet og til Sydøstasien. Der er også et net af føderuter fra mindre havne, som samler godset til de store interkontinentale trafikruter. Trafikken på hovedlinjerne er koncentreret i nogle få, meget store havne. Herfra udgår trafikken i mindre linjer til havne i de andre europæiske lande. De store rederiers trafiklinjer ligner på den måde de store luftfartsselskabers hub-and-spoke trafiksystemer.⁸ I den sammenhæng har danske havne sammen med svenske havne en god beliggenhed ved porten til Østersøen.

6 „Benchmarking af havne – muligheder for effektivisering af havnene“, PLS Consult A/S, LGC-Consult ApS, Kollberg & Co og Rambøll, oktober 1996.

7 Målt i TEU (standard 20 fods-container).

8 Hub and spoke betyder nav og eger og symboliserer, at selskaberne har trafikknudepunkter i en enkelt eller nogle få meget store (luft)havne, hvorfra mindre linjer betjener mindre havne.

Figur 3.5: Godsomsætning i mio. tons i 2001 i udvalgte nordeuropæiske havne



Kilde: Havnenes hjemmesider.

Men de tre største danske godshavne i Fredericia, Århus og København⁹ kan ikke tilnærmelsesvis måle sig i størrelse med de meget store godshavne i Europa som for eksempel Rotterdam, Hamburg og Göteborg, jf. figur 3.5.

I lidt mindre skala kan Danmark godt være med. Århus Havn har gennem store investeringer i containerfaciliteter formået at trække – efter danske forhold – store mængder containertrafik til Århus. Således omlader Maersk mange af sine containerskibe til og fra Østersøen i Århus Havn. Tilstedeværelsen af et stort linjerederi med gode forbindelser til de store havne i Europa samt direkte ruter til Fjernøsten kan tiltrække andre containerredere. Det har medført stordrift og større effektivitet for containertrafikken i Århus Havn. I 2001 havde Århus Havn ca. 63 pct. af containeromsætningen i Danmark.

Undersøgelser viser, at det har stor betydning for havnenes brugere at opleve havnen som „et system, der fungerer“. De havne, der satser på at skabe effektivt flow i havnen gennem bedre samspil mellem transportformer og tjenesteydelser, kan bedre klare sig i konkurrencen med andre havne.

9 Statoil-havnen har en større godsomsætning end Københavns Havn, men er af mindre interesse i denne sammenhæng, da den er fuldstændig specialiseret og privatejet.

På den anden side er der ofte på kort sigt bedre økonomi for havnen i at satse på erhvervsvirksomhed, som ikke specifikt har noget med havnedriften at gøre.¹⁰ Det kan være udlejning og salg af bygninger og arealer. For eksempel har Københavns Havn A/S i de senere år haft en stor del af sin indtjening ved salg og udvikling af ejendomme og arealer.¹¹

Selv om færgeruterne til Malmö nu er lukkede, er passagertrafikken fortsat vigtig for Københavns Havn A/S. Havnen har endvidere i de senere år satset kraftigt på krydstogtskibe. I øjeblikket er Københavns Havn A/S desuden ved at bygge en ny færgeterminal til brug for DFDS' ruter til Norge og Polen. Satsningerne på passager- og krydstogtrafikken har betydet, at København nu er den største krydstogthavn i Nordeuropa med 350.000 krydstogtpassagerer i 2001. Derfor skal Københavns Havn A/S' fald i godsomsætning ses i lyset af en større omsætning fra nye forretningsområder.

Fredericia Havn og Københavns Havn A/S har gennemgået vigtige organisatoriske ændringer indenfor de seneste år. I 2000 dannede Nyborg og Fredericia kommuner holdingselskabet Associated Danish Ports A/S (ADP), som ejer Fredericia Havn A/S og Nyborg Havn A/S.¹² I 2001 dannede Københavns Havn A/S og Malmö Hamn AB joint venture-selskabet CMP. CMP lejer havnearealerne i København og Malmö og står for den egentlige havnedrift samt stevedorevirksomhed i de to havne. På den måde sparer havnene faste omkostninger, samtidig med at de får bredere forretningsområder og mulighed for at opnå kritisk masse på flere godstyper. For CMP er det desuden muligt at udnytte medarbejderne i havnene i København og Malmö mere effektivt. Den type mere eller mindre formelle havnesammenlægninger kan være med til at øge koncentrationen på markedet. Det behøver ikke at være et konkurrenceretligt problem. Tvært imod kan en havnesammenlægning føre til, at en havn bliver i stand til at konkurrere på områder, hvor der hidtil ikke har været megen konkurrence. Men hvis havne, som konkurrerer om de samme varetyper, lægger sig sammen, kan der opstå konkurrenceproblemer.

Havnene som lokale monopoler

For store dele af gods- og passagertrafikken er det vigtigt, at man kan benytte sig af en bestemt havn. Det kan være fordi den virksomhed, som skal sende eller modtage godset, ligger i eller ved havnen. I de situationer fungerer hav-

¹⁰ Rapport om benchmarking af havne, jf. note 6.

¹¹ Konkernen Københavns Havn A/S' to primære forretningsområder er havnedrift og arealudvikling. Selve havnedriften foregår i selskabet CMP, mens arealadministrationen efter loven om Københavns Havn A/S foregår i Københavns Havn A/S. Københavns Havn A/S driver således havnedrift gennem sit 50 pct. ejerskab af CMP. Københavns Havn A/S får desuden havneindtægter og indtægter ved udleje af faste anlæg til CMP.

¹² 1. januar 2002 erhvervede Fredericia Havn A/S den mindre og tidligere privatejede NKT-havn i Middelfart. Middelfart Kommune er derefter indtrådt som aktionær i ADP A/S.

nen som et beliggenhedsmonopol. Det kan også være særlige infrastrukturforhold, der afgør, at godset kun kan lastes eller losses i en bestemt havn. Det gælder for eksempel olietrafikken i Fredericia Havn. I nogle tilfælde er bestemte havnetjenesteydelser kun til rådighed i en eller få havne. De geografiske begrænsninger kombineret med specialiserede tjenesteydelser kan på den måde lede til dominerende stilling og lokale monopoler.

Boks 3.1: Klage over priser i Fredericia Havn

Et rederi klagede til Konkurrencestyrelsen over, at Fredericia Havn ikke tilbyder råolieskibe de samme rabatter for anløb af havnen som godsskibe, der kan vælge at anløbe andre havne. Klageren mente, at der er tale om misbrug af dominerende stilling, når skibe med samme størrelse og anløbsfrekvens ikke får samme vilkår.

Fredericia Havn forklarede, at skibe i linjetrafik får større rabatter end råolieskibe, fordi havnens omkostninger er større i forbindelse med investeringer til betjening af olieskibe.

Konkurrencestyrelsen vurderede, at Fredericia Havn er dominerende på markedet for udskibning af råolie fra rørledningen fra Nordsøen. Men da råolieskibe og andre skibe ikke konkurrerer med hinanden og ikke er på samme marked, er der ikke tale om konkurrenceforvridning. Der er heller ikke tale om ulovlig krydssubsidiering mellem indtjeningen på olietrafikken og den øvrige trafik, da trafikken på den øvrige del af havnen giver overskud i sig selv.

Konkurrencestyrelsen kunne ikke på det foreliggende grundlag vurdere, om havnens priser for olieskibe var så høje, at der er tale om et misbrug.¹ Styrelsen vil dog følge de fremtidige investeringsbeslutninger på området nøje.

Note 1: Jf. Konkurrencestyrelsens afgørelse „Klage over taksterne i oliehavnen i Fredericia Havn“, refereret i direktørens meddelelser på Konkurrencerådets møde den 26. marts 2003.

Andre havne kan af andre årsager have en stærk markedsstilling, som er vanskelig at bryde. Det kan være på grund af særlige lovgivningsmæssige forhold, hvilket for eksempel gælder i Københavns Frihavn. Historiske eller traditionsbestemte forhold kan også være årsagen til, at særlige varer bliver transporteret til bestemte havne.

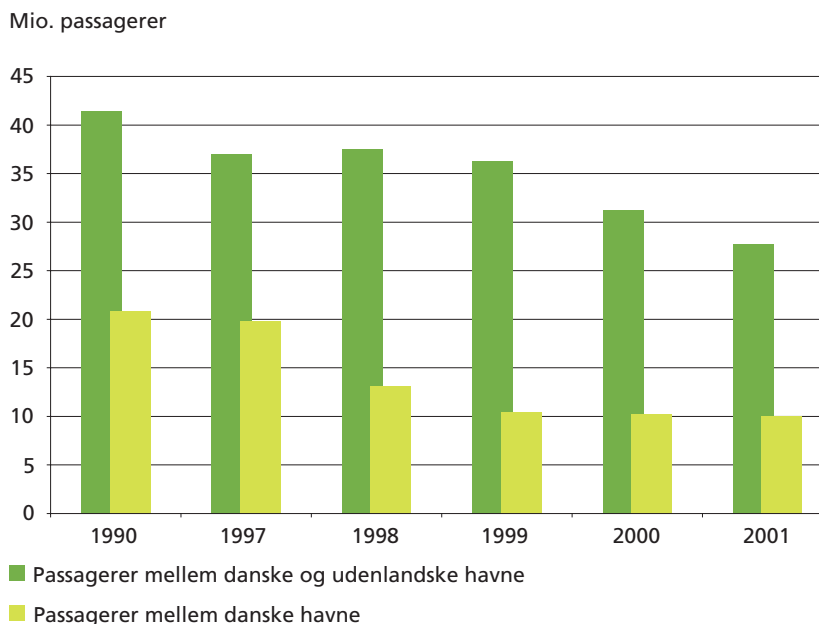
Udviklingen i passagertrafikken

Skibstrafikken med passagerer i Danmark og mellem Danmark og udlandet er faldet markant efter åbningen af Storebæltsbroen (for tog i 1997 og for biler i 1998) og Øresundsbroen (2000), jf. figur 3.6 nedenfor. Nogle ruter er helt lukket, for eksempel Halsskov – Knudshoved, Korsør – Nyborg, Dragør –

Limhamn og København – Malmö. Andre ruter har haft væsentlig passager-
nedgang, for eksempel Århus – Kalundborg og Helsingør – Helsingborg.
Samlet set er passagertrafikken i Danmark og mellem Danmark og udlandet
faldet fra 62 mio. passagerer i 1990 til 38 mio. passagerer i 2001. Men færge-
trafikken har stadig et betydeligt niveau. Og den er af stor betydning for de
geografiske områder, der ikke er direkte eller indirekte berørt af broerne.

Ligesom godsskibe skal passagerskibe betale afgifter til havnen ikke bare for
skibet men også for dets last. Passagerskibe i udenrigstrafik¹³ betaler afgift pr.
passager. Nedgangen i færgetrafikken har derfor også betydet en væsentlig
indtægtsnedgang for de havne, som før broerne havde stor færgetrafik.

Figur 3.6: Passagertrafik i danske havne



Kilde: Danmark Statistik: Transport 2000, Statistiske Efterretninger – Skibsfarten på danske havne 2001.

13 I enkelte havne betales der også passagerafgift af indenrigspassagerer.

Hvis færgehavnene igen skal have passagerfremgang, afhænger det i meget høj grad af udviklingen i billetpriserne. En anden mulighed for vækst er også at udvikle ny passageruter fra Danmark til Østersølandene. Færgerne er på den anden side truet af de senere års prisfald på flybilletter. Det ses for eksempel tydeligt på færgeruterne mellem Esbjerg og England, fordi flyselskaberne tilbyder meget lave flypriser til London. Tilsvarende nedgang i passagertallene kunne blive konsekvensen af prisfald på flyrejser til Oslo. Afgørende for vækst i havnenes andel af den samlede passagerbefordring er, at havnene er åbne over for konkurrence. Det kræver, at interesserede færgeoperatører kan få adgang til havnene. Dette har givet problemer blandt andet i Helsingør og Rødby færgehavne, ligesom der har været tilløb til problemer om adgang til Odden Færgehavn.

Efter henstillinger fra Konkurrencestyrelsen og efter EU-Kommissionens mellemkomst blev den danske stat tvunget til at åbne for en alternativ færgeoperatør i Helsingør Havn. Dette skete med virkning fra 1. juni 1996 og betød et takstfald på omkring 30 pct. Indtil da havde ejeren af Helsingør Havn, som var den danske stat, ikke villet give andre end det daværende DSB adgang til at drive færgefart fra Helsingør Havn.

For Rødby Færgehavn besluttede EU-Kommissionen allerede i 1990, at der enten skulle gives tilladelse til oprettelse af en ny havn i Rødby eller gives adgang til det eksisterende færgeleje. Efter mange års tovtækkerier om pladsproblemer i det eksisterende havneleje pålagde Havneklagenævnet¹⁴ i 2000 havnens ejer, Scandlines, at give plads til en konkurrerende færgeoperatør. Når der alligevel ikke er kommet en konkurrent på Rødby – Puttgarden skyldes det, at Scandlines AG har nægtet konkurrenter adgang til havnelejet i Puttgarden. Den tyske konkurrencemyndighed har besluttet, at der skal åbnes for havneadgang i Puttgarden, men afgørelsen er anket til de tyske domstole. Der kan gå lang tid, inden sagen er endeligt afsluttet, hvilket er utilfredsstillende. Den manglende konkurrence er utvivlsomt en af årsagerne til de høje priser på ruten.

Nogle af de store færgehavne i Danmark er private. Rødby, Gedser, Odden og Ebeltoft færgehavne er således ejet af de rederier, der sejler på havnen.¹⁵ Efter havneloven har offentlige, men ikke private havne pligt til at modtage de skibe, som ønsker at lægge til i havnen. Private havne vil dog få pligt til at modtage andre skibe, hvis havnen udvider sit anvendelsesområde udover det oprindeligt tilladte.

¹⁴ Efter havnelovens § 16, stk. 1, kan klager over tildeling af anløbsplads i havne, som har modtagepligt (det vil sige ikke private havne med begrænset anvendelsesområde), indgives til Havneklagenævnet.

¹⁵ Rødby og Gedser færgehavne er ejet af Scandlines, mens Odden og Ebeltoft færgehavne er ejet af Mols Linjen.

Velbeliggende havne kan være en mangelvare. Derfor bør der være modtagepligt i private færgehavne. Havnelovens beskyttelse af private færgehavne med begrænset anvendelsesområde foreslås derfor ophævet.

3.3 HAVNETJENESTEYDELSER

Når et skib lægger til i en havn, skal der både betales penge til havnen i form af skibs- og vareafgifter, men der skal også betales for forskellige tjenesteydelser. Det kan være lodsning, bugsering, fortøjning, betjening af kraner og trucks, lastning og losning, levering af vand og proviant, klarering, skibsmægler m.v.

Kommissionen har fremsat et direktiv om adgang for havnetjenester („havnedirektivet“). Direktivet er ikke endeligt vedtaget af Rådet og Parlamentet, og det er usikkert, hvornår det sker – og om det sker. De havnetjenesteydelser, der er omfattet af direktivforslaget, kræver fysisk tilstedeværelse på eller adgang til selve havnens infrastruktur. Som det foreligger nu, omfatter direktivet de fleste havnetjenesteydelser, nemlig:

- ▲ Teknisk-nautiske tjenesteydelser, det vil sige bugsering og fortøjning.
- ▲ Godshåndtering, herunder lastning og losning, stevedoring, stuvning, omladning og anden transport på terminalens område.
- ▲ Passagerservice, herunder indskibning og udskibning.

Boks 3.2: Havnedirektivet

Kommissionens foreløbige direktivforslag har følgende hovedindhold:

- ▲ Direktivet gælder for alle havne i EU med en godsomsætning på mindst 1,5 mio. tons eller mindst 200.000 passagerer.
- ▲ I de pågældende havne skal der være fri adgang for EF-leverandører til at udføre de havnetjenesteydelser, der er omfattet af direktivet.
- ▲ Skibene skal have adgang til selvservicering.
- ▲ Havne, som kun overskrider tærskelværdierne for enten gods eller passagerer, skal alene give fri adgang til tjenesteydere, der betjener den kategori, hvor tærskelværdien overskrides.
- ▲ Tjenesteydernes antal kan, hvis det er absolut nødvendigt, begrænses af pladmæssige eller miljømæssige grunde.
- ▲ Hvis antallet af tjenesteydere skal begrænses, skal udvælgelsen ske ud fra objektive, gennemsigtige, ikke-diskriminerende, relevante og forholdsmæssige kriterier og kun for begrænsede perioder.
- ▲ Hvis en havn leverer tjenesteydelser, skal havnen holde sin funktion som forvaltningsorgan skarpt adskilt fra erhvervsaktiviteten. ►

- ▲ Lodstjenester er omfattet af direktivforslaget, men Europa-Parlamentet ønsker, at det udgår.
- ▲ Direktivet skal være implementeret i medlemsstaterne senest to år efter ikrafttrædelsen, som sker ved offentliggørelsen i EF-Tidende.

I Danmark var den samlede omsætning for bugserings-, bjergnings- og redningsvæsen samt godsbehandling, herunder stevedorevirksomhed, i 2001 lidt under 400 mio. kr.¹⁶

Der er andre havnerelaterede ydelser, som ikke er omfattet af direktivet. Det er blandt andet skibsmægling, spedition, oplagring og andre administrative tjenesteydelser. Den type virksomhed behøver ikke nødvendigvis fysisk at befinde sig på havnen.

Skibsmæglerne havde i 2001 en omsætning på 374 mio. kr. Danmarks Statistik har ikke opgjort tal for den del af omsætningen i speditions- og oplagringsbranchen, som vedrører havne. Men alle de nævnte former for havnetjeneste- og havnerelaterede ydelser skønnes at have en årlig omsætning i Danmark på op mod 1 mia. kr.

Der er stor forskel på, hvor meget konkurrence, der er om havnetjenesteydelserne i den enkelte havn. Nogle havne udfører selv en række ydelser. Århus Havn kan for eksempel selv tilbyde havnelodsning, bugsering og fortøjning, mens CMP selv udfører stevedoring. I de fleste tilfælde er det muligt at finde alternative udbydere. Men i mange havne har enkeltvirksomheder de factomonopoler på bestemte typer af ydelser, hvor de har specialiseret sig. I langt de fleste havne er konkurrencen derfor yderst begrænset. Det skønnes, at for ca. halvdelen af markedet for havnetjenesteydelser er konkurrencen meget begrænset eller ikke eksisterende.

Hvis havnedirektivet bliver implementeret i dansk ret med det nuværende indhold, vil der umiddelbart være 14 havne, som opfylder tærskelværdien for godsmængder og lidt under 40, der opfylder direktivets kriterier for passagertrafik. 7 havne¹⁷ har både gods- og passagertrafik, som ligger over tærskelværdierne i havnedirektivet. De 14 havne står for 76,8 pct. af den samlede godstrafik i danske havne. Næsten ¼ af den samlede godsmængde vil altså skulle håndteres i havne, hvor havnedirektivet ikke finder anvendelse.

Der bør tages hensyn til, at Danmark har et forholdsmæssigt stort antal havne, men en begrænset samlet mængde gods. Danmark bør derfor ved implemen-

¹⁶ Særkørsler fra Danmarks Statistik.

¹⁷ Århus, København, Helsingør, Rødby, Esbjerg, Kalundborg og Frederikshavn.

teringen af havnedirektivet nedsætte grænserne for, hvornår direktivet finder anvendelse. Direktivet nævner også specifikt, at medlemsstaterne kan vælge at anvende direktivet på flere havne. Ved at nedsætte tærskelværdien for den krævede godsmængde til for eksempel 500.000 tons vil 29 godshavne og over 90 pct. af godsmængderne i danske havne være omfattet.¹⁸

Regulering

Lovgivningen sætter også barrierer for fri konkurrence og dermed større effektivitet på havnetjenesteydelsesmarkedet.

Havneloven fra 2000 har givet havnene friere rammer for at drive erhvervs-virksomhed. Men havnenes muligheder er ikke ens. Det følger blandt andet af den organisationsform, som havnen har. De mulige organisationsformer og kompetencer fremgår af havneloven.¹⁹

Boks 3.3: Havneloven

En *statshavn* er ejet og drevet af staten. Den kan forestå anlæg og drift af havneinfrastruktur, for eksempel kajer, havnebassiner og tilstødende landarealer. Desuden kan en statshavn stille kraner, pakhuse og lign. til rådighed for tjenesteydere, der betjener skibe. En statshavn må ikke selv udføre havnetjenesteydelser. Kun Thorsminde Havn og Helsingør Havn er i dag statshavne.

En *kommunal havn* styres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor havnen ligger. Budget og regnskab for en kommunal havn er ikke separeret fra kommunens øvrige økonomi. Der er ikke krav om, at havnens indtægter skal dække udgifterne. En kommunal havn må derfor ikke drive egentlig erhvervs-virksomhed i konkurrence med private aktører eller med andre havne. Det er typisk småhavne, der er organiseret som kommunale havne.

En *kommunal selvstyrehavn* er en selvstændig virksomhed, som styres af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor havnen ligger. Havnens midler skal være regnskabsmæssigt adskilt fra kommunens. En kommunal selvstyrehavn skal drives, så havnens indtægter mindst dækker omkostningerne. Sker dette ikke, må havnen overgå til kommunal havn. Kommunale selvstyrehavne må ikke udføre havnetjenesteydelser, men må gerne stille infrastruktur til rådighed.

En havn organiseret som et *helt eller delvist kommunalt* ejet aktieselskab er en erhvervsdrivende virksomhed på samme måde som statslige aktieselskaber. ►

¹⁹ Lov nr. 326 af 28. maj 1999 om havne.

¹⁸ Danmarks Statistik: Skibsfarten på danske havne 2001.

En sådan havn har flere muligheder end andre havne, og kan blandt andet udføre visse typer af tjenesteydelser. Tjenesteydelserne skal dog være havnerelaterede, og kan for eksempel ikke omfatte rederi-, vognmands- eller mæglervirksomhed eller skibsrelaterede ydelser som bugsering og lodsnings.

En *privatretligt organiseret* havn er en havn, hvor ejerkredsen er udenfor det offentlige regi. Private havne er næsten udelukkende havne med et begrænset anvendelsesområde, for eksempel private olieselskabers havne, havne tilknyttet kraftvarmeværker eller private færgehavne. En privat havn kan udføre alle typer aktiviteter indenfor sit anvendelsesområde.

Københavns Havn A/S har sin egen lov.²⁰ Heraf fremgår det, hvilke forretningsområder, havnen kan beskæftige sig med, herunder havnedrift, havnerelateret virksomhed og arealadministration. Københavns Havn A/S er omfattet af havneloven for så vidt angår øvrige bestemmelser.

Efter selskabsskatteoven²¹ er alle havne, som er åbne for offentlig trafik, udtaget for beskatning. Det gælder også egentlig havnerelateret virksomhed, men ikke andre aktiviteter. Det betyder, at havne, som ikke har modtagepligt, skal betale skat af indkomsten.

Nogle havne har som følge af lovgivningen adgang til at udføre havnetjenesteydelser og har derfor nemmere adgang til selv at styre priserne på tjenesteydelser i havnen. En stor del af de største danske havne er kommunale selvstyrehavne. Som det fremgår af boks 3.3, kan de ikke selv udføre havnetjenesteydelser. Det betyder, at disse havne ikke kan påvirke priserne på de tjenesteydelser, som kunderne har brug for i havnen. På den anden side har kommunale selvstyrehavne en skattefordel, som private havne ikke har.

Lodsnings er den havnerelaterede tjenesteydelse, der er stærkest reguleret. Lovgivningen findes i lodsloven²² og tilknyttede bekendtgørelser og cirkulærer.

Boks 3.4: Regulering af lodser

- ▲ Lodsnings foregår både i havne og i åbent farvand.
- ▲ Det danske lodsvæsen har monopol på udførelse af lodsnings i dansk territorialfarvand.¹ Lodsvæsenet hører under Farvandsvæsenet.
- ▲ Farvandsvæsenet kan efter ansøgning autorisere havnelodser, som ikke er ansat af lodsvæsenet. ►

²⁰ Lov nr. 474 af 31. maj 2000 om Københavns Havn A/S.

²¹ Lovbekendtgørelse nr. 736 af 28. august 2002 om indkomstbeskatning af aktieselskaber m.v., § 3, stk. 1, nr. 4).

²² Lovbekendtgørelse nr. 529 af 4. august 1989.

- ▲ Lodsvæsenet har forsyningspligt i dansk territorialfarvand. Forsyningspligten gælder både skibe, der falder under lodspligten, og skibe, som ønsker lodsning.
- ▲ Der er kun generel lodspligt i dansk territorialfarvand for skibe, som sejler med farlig last, for eksempel olie (kun skibe med over 1500 tons dødvægt), gas, kemikalier eller radioaktivt materiale.
- ▲ Der er ikke lodspligt for transitsejlads i internationalt farvand, for eksempel gennem Øresund og Storebælt.
- ▲ Lodsvæsenets priser er fastsat af Forsvarsministeren på baggrund af sværhedsgrad, lodsningens længde samt skibets længde, bredde og dybgang.
- ▲ Lodsvæsenet havde i 2001 ansat lodser svarende til 111 årsværk.
- ▲ Lodsvæsenet udførte i 2001 i alt 18.183 lodsninger og havde en samlet omsætning på 186 mio. kr.
- ▲ Der er autoriserede havnelodser (ikke under lodsvæsenet) i 15 danske havne.

Note 1: Generelt indenfor 12 sømil fra kysten.

Direktivforslaget definerer havnelodsning som en såkaldt nautisk-teknisk tjenesteydelse på linje med bugsering og fortøjning. Parlamentet har dog ønsket, at lodsning bliver taget ud af direktivteksten. Hvis Parlamentets ønsker bliver fulgt, vil hverken havnelodsninger eller lodsninger i dansk territorialfarvand udenfor havnene blive konkurrenceudsat som følge af en eventuelt vedtagelse af havnedirektivet.

Som nævnt betyder havneloven, at havnene har ulige konkurrencemuligheder afhængigt af organisationsformen. Indirekte bidrager havneloven også til, at der sker yderligere forvridding af konkurrencevilkårene havnene imellem. Havne, der før lovens ikrafttræden selv udførte forskellige typer af tjenesteydelser, kan nemlig lovligt fortsætte med det. Men andre havne har ikke længere samme mulighed.

Århus Havn er for eksempel omfattet af denne regel: Havnen havde i mange år forud for lovændringen både udført bugsering og fortøjning og havde egen autoriseret havnelods. Århus Havn kunne derfor fortsætte med det også efter lovændringen i 2000. Men da havnen ikke tidligere har udført andre tjenesteydelser, for eksempel stevedoring, kan havnen ikke begynde på det.

Esbjerg Havn blev i 2000 overdraget fra staten til Esbjerg Kommune, og fik herefter status som kommunal selvstyrehavn. Fordi den ny havnelov allerede på det tidspunkt var trådt i kraft, havde Esbjerg Havn ikke mulighed for at udvide havnens virksomhed til også at gælde tjenesteydelser. Det er imidlertid sådan, at Esbjerg Havn meget gerne selv vil udføre lodsning og bugsering i

Esbjerg Havn. Det vil de for at kunne tilbyde et billigere samlet produkt i konkurrencen med for eksempel Århus Havn.

Tabel 3.3: Priser på lods og bugsering i Århus, Kalundborg og Esbjerg havne

	Århus Havn		Kalundborg Havn		Esbjerg Havn	
	Udbyder	Pris	Udbyder	Pris	Udbyder	Pris
Lodsning	Århus Havn	2.909 kr.	Lods-væsenet	8.980 kr.	Lods-væsenet	17.356 kr.
Bugsering	Århus Havn	12.100 kr.	Svitzer, Kalundborg	14.804 kr.	Svitzer, Esbjerg	26.485 kr.
I alt		15.009 kr.		23.784 kr.		43.841 kr.

Note: I Århus findes der to andre udbydere af bugsering, Svitzer og Baltic Towage. En bugsering udført af Svitzer i Århus koster 14.804 kr.

Anm.: I eksemplet er anvendt samme containerskib som i figur 3.1 på 14.120 BT, længde 155 m, bredde 25,30 m, dybgang 9,50 m.

Hvis et skib har brug for både lodsning og bugsering, er den samlede pris, skibet skal betale i Esbjerg, meget dyrere end i Århus, jf. tabel 3.3. Selv hvis man ikke vælger det billigste bugseringsselskab i Kalundborg og Århus, er prisen væsentlig lavere end i Esbjerg. De store prisforskelle skyldes i vidt omfang forskelle i besejlingsforhold og sværhedsgrad. Men det er alligevel påfaldende, at hvor der er konkurrence – enten direkte i form af flere bugseringsselskaber eller indirekte i form af et alternativ til Farvandsvæsenets lodser – er priserne markant lavere.

Som følge af havneloven kan Esbjerg Havn altså ikke som Århus Havn selv tilbyde ydelserne og dermed få indflydelse på prisen. Det må derfor antages, at de høje priser i Esbjerg i noget omfang også skyldes mangelen på konkurrence. Da det ikke er ubetydelige beløb pr. skib, der er tale om, har priserne uden tvivl en effekt på Esbjerg Havns konkurrenceevne. Reglerne i havneloven betyder altså, at der sker en konkurrenceforvridende forskelsbehandling mellem forskellige typer af havne.

Erhvervshavnene bør stilles lige i konkurrencen. Det kan for eksempel ske ved, at havne, der driver egentlig erhvervsvirksomhed, skal være aktieselskaber – også de nuværende kommunale selvstyrehavne. Havnens økonomi skal være fuldstændig adskilt fra kommunens, og der skal være en professionel ledelse. Havnene skal således betragtes som enhver anden erhvervsvirksomhed og være omfattet af de almindelige erhvervsretlige regler, herunder konkurrenceloven, samt være underlagt ens skatteregler. Det vil skærpe konkurrencen mellem erhvervshavnene og kan på sigt blive et led i en egentlig privatisering af havnene.

3.4 PRISFORSKELLE PÅ HAVNETJENESTEYDELSER

Havnenes effektivitet måles på ydelsernes pris, kvalitet og tid – det vil sige både ventetid og den tid, det tager at udføre en tjeneste.

Mange brugere betragter havnene som logistiske eller omkostningsmæssige flaskehalse. Når skibsgodset skal omlades og bringes til og fra kunden, er det derfor nødvendigt, at havnen kan fungere infrastrukturmæssigt sammen med de øvrige transportformer, for eksempel tog og lastbiltrafik.

Særlig på korte distancer er omkostninger og tidsforbrug ved godstransport via danske havne meget store. Med den nuværende omkostningsstruktur kan søtransporten derfor ikke konkurrere med lastvognstransport. På en indenrigs containertransport udgør vare- og skibsafgifter samt udgifter til diverse havnetjenesteydelser således i gennemsnit op mod 90 pct. af de totale omkostninger. Desuden er ca. 60 pct. af den samlede sø-transporttid liggetid i havnen.²³ Et mellemstort skib koster ca. 20-25.000 USD i drift pr. døgn, ligegyldigt om det sejler eller ligger i havn.²⁴ Det er derfor ikke ligegyldigt, om der er tale om nærskibstrafik eller oceangående transporter, der tager længere tid. Jo længere turen varer, jo mindre betyder udgifterne for havneadgang og til havnetjenesteydelser. Det betyder også, at det er meget dyrt for et rederi at have et skib liggende stille i en havn længere tid end højst nødvendigt.

Ud over vare- og skibsafgifter skal rederierne afholde udgifter til håndtering af godset i havnen. Stevedoreomkostninger kan udgøre en meget stor del af de udgifter, et rederi skal betale i forbindelse med lastning og losning af gods i en havn. Afhængigt af godstypen koster det fra omtrent én til fire gange vareafgiften at få håndteret skibets last af et stevedoreselskab.²⁵

Når havnene konkurrerer indbyrdes om mere gods, er størrelsen af de udgifter, som skal afholdes i havnen for havnetjenesteydelser, derfor af stor betydning. For en stor del af godstrafikken har hver havn reelt monopolstatus. Når skibet ikke bare kan sejle til en anden havn, vil manglende effektivitet og dermed dyre havnetjenesteydelser være et stort problem. Hvis der ikke er konkurrence mellem havnene, er det ekstra vigtigt at sikre konkurrence i havnene for at skabe effektivitet og lavere priser.

23 Rapport om benchmarking af havne, jf. note 6.

24 For eksempel som tankskibet og containerskibet i figur 3.1. Dagslejen (timecharter) for et skib kan dog variere meget over tid.

25 Nogle varer, for eksempel olie, kræver typisk slet ikke hjælp fra stevedorer, mens andre varettyper kræver megen håndtering. Containere er blandt de klart dyreste, jf. rapport om benchmarking af havne, jf. note 6.

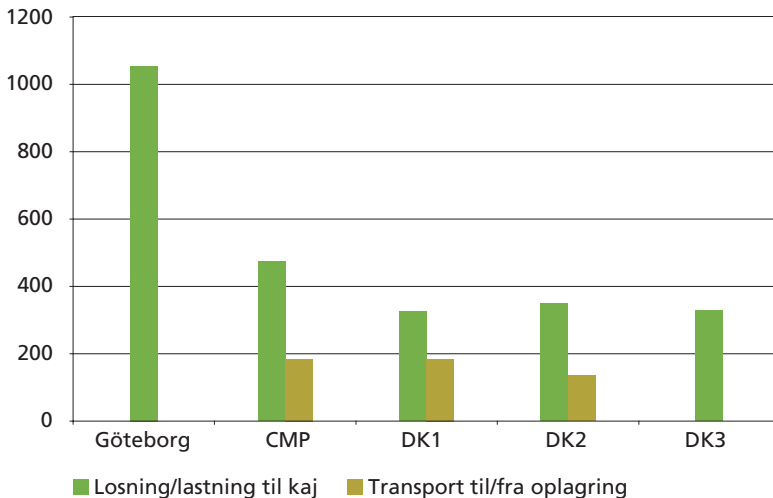
Stevedoring

Stevedoreudgifterne, herunder leje/eje af pakhuse, kraner m.v., er den største enkelte udgiftspost ved et skibsanløb.²⁶ I den tunge ende ligger udgifterne til håndtering af containere.

I Sverige er det tilladt for offentlige havne at have egne stevedorevirksomheder. Efter svensk lovgivning er det desuden fuldt legalt for en havn at have monopol på stevedoreydelser. Det betyder, at skibene kan forhindres i selv at laste og losse. Göteborg havn er et kommunalt ejet aktieselskab med egen stevedorevirksomhed. Inden for havnens område har havnen eneret på at udføre stevedoring.²⁷ I Københavns Frihavn er der en lignende eneret på stevedoring. Forholdene i frihavnen ligner derfor forholdene i Göteborg.

Figur 3.7: Stevedorepriser for containerhandling

Kr. pr. container



Note: Oplysningerne fra Göteborg Havn stammer fra Maersks oplysninger til det svenske Konkurrenceverks rapport fra marts 2000: „Konkurrenforudsætninger på hamn- og stuverimarknaden“. Prisen indeholder både losning/lastning og transport til/fra oplagring. For DK3 indeholder prisen både losning/lastning og transport til/fra oplagring.

Anm.: CMPs priser for stevedoring er de listepreiser, som findes på CMPs hjemmeside. DK1-DK3 er private danske stevedoreselskaber, som af hensyn til forretningshemmeligheder er anonymiseret. DK1-DK3 er alle udsat for konkurrence fra et eller flere selskaber.

26 Rapport om benchmarking af havne, jf. note 6.

27 Det svenske Konkurrenceverks rapport fra marts 2000: „Konkurrenforudsætninger på hamn- og stuverimarknaden“.

Reglen i § 3 i lov om Københavns Frihavn giver reelt CMP et retligt monopol på tjenesteydelser i frihavnen. Som det fremgår af figur 3.7, er priserne for stevedoreydelser væsentlig højere, hvor der er en eneret, end hos selskaber, som er udsat for konkurrence. Alene det faktum, at der er konkurrerende virksomheder, har altså en effekt på prisen.

Boks 3.5: Københavns Frihavn

CMP tilbyder selv lastning og losning og andre stevedoreydelser. I de fleste tilfælde kan et skib vælge enten selv at laste og losse eller få et andet stevedoreselskab til det. Men i Københavns Frihavn gælder der særlige regler. Efter § 3 i lov om Københavns Frihavn skal der koncession til at drive virksomhed i frihavnen. Koncessionen til at drive virksomhed med lastning og losning i frihavnen er givet til CMP, som har eneret. Det betyder, at andre selskaber ikke kan få lov til at drive virksomhed med lastning og losning i frihavnen. Rederierne kan heller ikke foretage selvservicering og er altså tvunget til at anvende CMP.

Det eneste sted, hvor der foregår lastning og losning af containere i København er frihavnen, hvor CMP's egen stevedorevirksomhed har monopol. Krydstogtskibe er også i perioder med stor trafikbelastning blevet henvist til frihavnen. Det betyder, at de selskaber, der normalt udfører lastning og losning for krydstogtskibene, bliver forhindret i at levere tjenesteydelser.

Lods og bugsering

Vareafgifter og udgifter til stevedorer m.v. er knyttet specifikt til mængden af gods. En række af de øvrige omkostninger, der er ved at lægge til i en havn, er uafhængige af mængden af gods. De bliver i stedet opgjort efter skibets størrelse. Det gælder blandt andet for skibsafgifter og udgifter til bugsering og lodsning i en havn.

Boks 3.6: Prisdumping på bugsering

Bugseringsselskabet A/S Em. Z. Svitzer (Svitzer) har en meget stærk position på bugseringsområdet i Danmark, hvor selskabet har over 75 pct. af den samlede omsætning. Konkurrencestyrelsen offentliggjorde i efteråret 2002 en undersøgelse,¹ som viste, at Svitzer havde brugt sin position til at fortrænge en konkurrent fra markedet. Svitzer havde i en række konkrete tilfælde sænket prisen for bugsering til under de variable omkostninger. Svitzers stærke position på markedet betød, at virksomheden havde ressourcer nok til at tabe penge i en periode for at holde konkurrenter ude. Den form for dræbende priskonkurrence – dumping – kaldes på engelsk predatory pricing, og er forbudt efter reglerne om ►

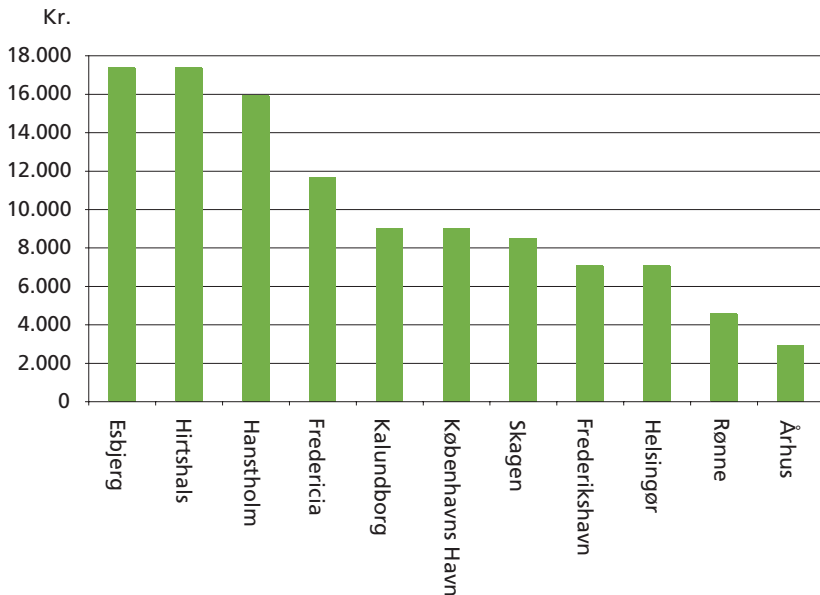
misbrug af dominerende stilling. Undersøgelsen viste samtidig, at Svitzer har stor ledig kapacitet. Det kan være en indikator for, at konkurrencen på markedet er svag, at selskabet tilsyneladende ikke føler sig presset til at udnytte kapaciteten bedre. Men lovmæssige barrierer kan også være i vejen for, at selskabet kan udnytte sin kapacitet bedre ved at udbyde andre tjenesteydelser, for eksempel lodsning.

Note 1: „Undersøgelse af A/S Em. Z. Svitzers priser.“

Lods/bugsering er nogle af de udgifter, der varierer mest fra havn til havn. Det kan der være flere grunde til, for eksempel at en udbyder har en meget stærk stilling på markedet, jf. boks 3.6.

Lodsvæsenets prissystem er inddelt i 20 priskategorier efter farvandets sværhedsgrad. Det virker indviklet og er meget svært at gennemskue.

Figur 3.8: Lodsvæsenets og havnelodsernes priser



Note: Skagen, Rønne, Hanstholm, Århus og Hirtshals har egne autoriserede havnelodser. Alle havnelodser undtagen i Århus og Rønne følger lodsvæsenets takstsystem.

Anm.: I eksemplet er anvendt samme containerskib som i figur 3.1 på 14.120 BT, længde 155 m, bredde 25,30 m, dybgang 9,50 m.

De fleste havne er afhængige af lodsvæsenets lodser til lodsvæsenets prissystem. Enkelte havne har en autoriseret havnelods, som selv kan fastsætte prisen for lodsninger. Der er store prisforskelle for lodsninger i danske havne, jf. figur 3.8. De store prisforskelle skyldes i vidt omfang forskelle i besejlingsforhold og sværhedsgrad. Men det er alligevel påfaldende, at i de havne, hvor priserne ikke følger lodsvæsenets takstbog, er lodsninger klart billigst.

Priser for lodsninger i andre nordiske lande, for eksempel Sverige og Norge, bliver beregnet på en langt mere enkel måde. Her er prisen baseret på skibets størrelse i BT og varigheden af lodsningen. Man må forvente, at tidsforbruget afspejler sværhedsgraden. Det virker derfor langt mere reelt at beregne prisen på baggrund af den tid, der bliver brugt på lodsningen. Det anbefales derfor, at lodsvæsenets prissystem bliver forenklet.

Kombinerede havnetjenesteydelser

Havnedirektivet vil øge mulighederne for, at tjenesteydere kan etablere sig i havnene. Det må forventes, at det vil skabe større konkurrence. Men det kan også ske ved, at tjenesteyderne i højere grad tilbyder kunderne flere tjenesteydelser på en gang. På den måde vil der blive konkurrence om den samlede pris. Hvis tjenesteyderne i havnene har mulighed for at udføre flere forskellige ydelser, er det muligt at spare omkostninger („economies of scope“). På den måde sker der en effektivisering af havnetjenesteydelserne. Det vil også på den måde være muligt at lave „pakker“ bestående af en række ydelser, som tilbydes til en samlet pris, også kaldet bundling. Det er også praktisk for skibene, hvis de ikke skal henvende sig til for mange forskellige virksomheder for at få udført ydelser i havnen.

Der er samtidig fare for, at konkurrencen forringes, fordi det bliver vanskeligere at vælge ydelserne hver for sig. Det kan være en fordel for tjenesteyderne at kræve, at hvis man køber én type tjenesteydelse, så er man også tvunget til at få leveret andre tjenesteydelser fra samme operatør. Dette kaldes også tying. Det må sikres, at det i videst muligt omfang kan lade sig gøre at købe ydelserne hver for sig, og at der ikke sker ulovlig tying.

Boks 3.7: Lodsning og bugsering i Århus Havn

I Århus Havn udfører havnen selv både lodsning og bugsering. Havnens lodser har monopol på lodsninger, mens der er to andre konkurrerende bugseringsfirmaer.

Der er kun lodspligt i Århus Havn for skibe med farlig last, jf. lodslovens § 8. Ikke desto mindre kræver Århus Havn, at et skib tager lods ombord, hvis det vil anvende Århus Havns bugserbåde. Dermed kommer skibet også til at betale for både lods og bugsering.

Der er eksempler på, at lodsvæsenets lodser sideløbende udfører privat havnevirksomhed, for eksempel fortøjning. Lodsvæsenet og autoriserede havnelodser har et lovfæstet monopol på at udføre lodsninger. Andre tjenesteydere har ikke samme mulighed som lodserne for at kombinere for eksempel fortøjning eller bugsering med lodsning. Lovgivningen skaber altså ulige konkurrencevilkår. I princippet kan alle ansøge Farvandsvæsenet om at blive udnævnt til autoriseret havnelods. Men i praksis er tendensen, at hvis lodsvæsenet allerede har en lods, som kan lodse i havnen, så udnævner Farvandsvæsenet ikke en autoriseret havnelods. Monopolet bliver derved opretholdt.

Vedtagelsen af havnedirektivet vil ikke åbne for, at andre udbydere kan få adgang til at lodse i danske havne. Danmark bør derfor gå foran og tage initiativ til en markedsåbning, så andre kan få adgang til at udføre lodsninger i dansk territorialfarvand. Men det må ikke ske på bekostning af sikkerheden. Alle lodser skal selvfølgelig opfylde de nødvendige uddannelsesmæssige kvalifikationer. Derfor skal det være muligt – eventuelt mod betaling – at opnå den fornødne uddannelse for eksempel ved sidemandsoplæring hos en eksisterende lods. Det skal også sikres, at de skibe, der ønsker det, og de skibe, som sejler med farlig last, til enhver tid kan få en lods.

Lodsvæsenets effektivitet

Lodsydelser er forskellige fra havn til havn og fra farvand til farvand. Desuden er lodsydelser reguleret i varierende grad i alle lande. For at måle effektiviteten må de danske lodserier sammenlignes indbyrdes.

Prisen for en lodsning dækker over flere forskellige ydelser. Først og fremmest løn til lodsen. Desuden dækker prisen blandt andet udgifter til lodsådene, drift af lodsstationerne og løn til bådmændene. Prisen skal også dække transport af lodsen fra det sted, lodsen bliver sat af skibet igen, og tilbage til lodsstationen.

Lodsernes aflønning består af en fast skalaløn og en provision på ca. 19 pct. af omsætningen i det lodseri, hvor lodsen er ansat. Provisionslønnen udgør i gennemsnit ca. halvdelen af lodsens samlede løn.²⁸ En betydelig del af lønnen er altså provisionsafhængig. Lodsens har derfor interesse i, at lodseriets samlede omsætning er stor.

En sammenligning af de nordiske myndigheder²⁹ viser, at danske lodser har mere lodstid pr. mand end lodserne i Sverige, Norge og Finland. Den højere effektivitet tilskrives provisionslønnen, der giver lodserne incitament til at tiltrække mange lodsnings til lodseriet. Sammenligningen viser også, at det danske Lodsvæsens priser ikke er højere end i de øvrige nordiske lande. Sammenligningerne har dog begrænset relevans, da lodserne i Sverige, Norge og Finland heller ikke er konkurrenceudsatte. De er også ligesom det danske lodsvæsen underlagt omfattende regulering.

De dele af lodseriernes indtægter, som ikke går til lodsernes provisionsløn, det vil sige ca. 81 pct., går til Lodsreguleringsfonden. Lodsreguleringsfonden betaler herefter lodsvæsenets omkostninger, herunder husleje, vedligeholdelse af både, lodsernes skalaløn og bådmændenes løn.

Sammenlignet med Sverige, Norge og Finland har det danske lodsvæsen imidlertid en ringe kapacitetsudnyttelse af lods både og især af bådmænd. Forklaringen findes også her i lodsernes lønsystem. Provisionslønsystemet giver ganske vist incitament til at udføre mange lodsnings. Men det tilskynder ikke til at spare på omkostningerne til lodsstationer og lods både.

Som reaktion på blandt andet Rigsrevisionens rapport sammenlagde Farvandsvæsenet i november 2002 lodsvæsenets syv lodserier til tre. Der foreligger ikke data efter sammenlægningen. I det følgende er derfor anvendt oplysninger for de oprindelige syv lodserier.

I 2001 udførte lodsvæsenets lodser i gennemsnit ca. 1400 lodstimer hver. Højest lå Farvandslodseriet med i gennemsnit over 1600 lodstimer pr. lods. Til sammenligning havde lodserne ved Limfjordens lodseri under 800 timer i snit. Der er selvfølgelig stor forskel på skibstrafikken forskellige steder i landet. Der er dog en påfaldende stor forskel i kapacitetsudnyttelsen. Det indikerer, at der er et betydeligt effektiviseringspotentiale.

Når en lods skal ud til et skib, bliver han sejlet ud i en lods båd. Afhængigt af bådtypen bliver lods båden betjent af en eller flere bådmænd. Det er nødven-

²⁸ Beretning om lodsvæsenet (lodserierne og Lodsreguleringsfonden), Rigsrevisionen, den 9. januar 2001.

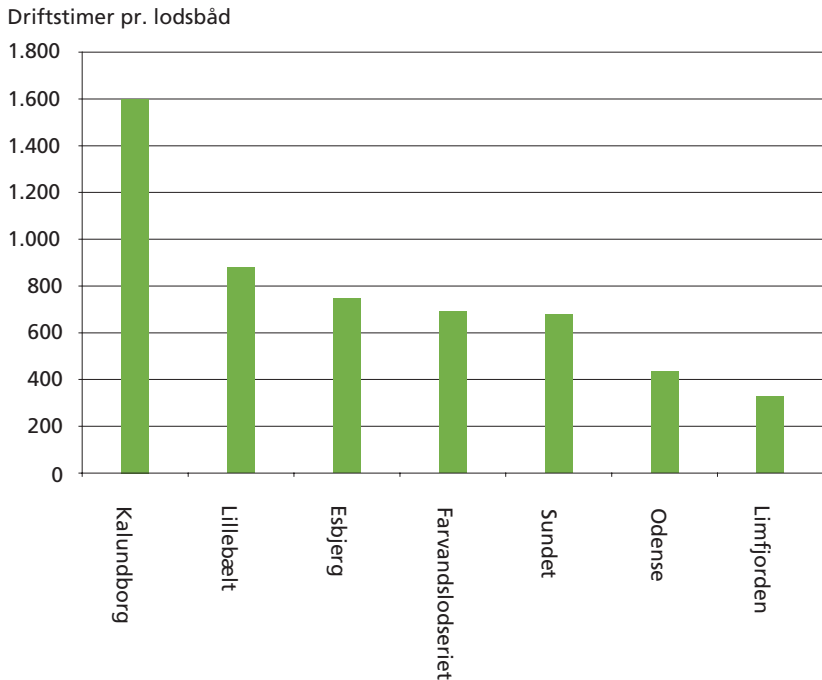
²⁹ Boston Consulting Group, 1999.

dig med et vist antal bådmænd pr. lodsbad. Lodsådene hører til en lodstation, hvorfra båden sejler ud. Der er flere lodstationer under et lodseri.

I 2001 var der stor forskel i antallet af driftstimer pr. bådmænd indenfor hvert af de syv lodserier. Især Limfjordens lodseri havde et meget lavt antal driftstimer, det vil sige under 140 timer årligt pr. mand, hvor gennemsnittet for lodsvæsenet var over 215 timer.

Af hensyn til miljøet og sikkerheden til søs skal det sikres, at skibe kan få lods inden for rimelig tid. Der er derfor grænser for, hvor effektivt bådmænd og lodsåde kan udnyttes. Der skal være kapacitet til at rykke ud, hvis de andre lodsåde er ude at sejle eller skal til reparation. Der er derfor behov for en vis overkapacitet.

Figur 3.9: Udnyttelse af lodsåde



Anm.: Figuren viser det gennemsnitlige antal årlige driftstimer pr. lodsbad for 1998-2001. Gennemsnittet for lodsvæsenet er 659 timer pr. lodsbad.

Der er stor forskel på, hvor effektivt lodserierne udnyttede deres lodsåde, jf. figur 3.9. De forskellige udnyttelsesgrader tyder på, at der er et stort potentiale for effektiviseringer af både lodsåde og bådmænd.

Jo flere lodsstationer, der er, jo mere overkapacitet vil der være i form af både, der kun skal anvendes, hvis de andre lods både ikke er til disposition. Noget tyder på, at der er for mange lodstationer og dermed for mange lods både og bådmænd i forhold til antallet af lodsninger. Farvandsvæsenets sammenlægning af lodserier fra syv til tre omfatter ikke en sammenlægning af lodsstationer.

Det er muligt at effektivisere lodsvæsenet. Den nye struktur med færre lodserier muliggør en kapacitetstilpasning. Men der er ikke nogen incitamentsstruktur, der tilskynder til effektivisering og besparelser. Derfor bør provisionssystemet ændres, så der også er incitament til at mindske omkostningerne. Det vil i sidste ende sænke priserne på lodsninger.

Konkurrencestyrelsen arbejder med et forslag til liberalisering af området. Det kan eventuelt ske ved at ændre lodsloven, åbne for markedsadgang og udlicitere visse lodsopgaver, for eksempel lods bådene.

Bilag 3.1

Fordeling af havne med over 0,5 mio. tons godsomsætning efter størrelse og specialiseringsgrad

	Havne med stor godsomsætning¹	Havne med lille godsomsætning¹
Havne, hvor den største godstype ikke udgør en dominerende andel ²	Århus Havn (33,7)	Aalborg Havn (-2,0)
	Københavns Havn (-41,7)	Asnæsværkets Havn (-40,7)
	Esbjerg Havn (-8,2)	Odense Havn (-38,9)
		Rønne Havn (8,9)
		Kolding Havn (28,1)
		Aabenraa Havn (-10,8)
		Grenå Havn (-19,0)
	Hirtshals Havn (6,1)	
	Randers Havn (-9,8)	
	Køge Havn (-2,1)	
	Vejle Havn (-24,6)	
	Thyborøn Havn (277,7)	
Havne, hvor den største godstype udgør en dominerende andel ²	Fredericia Havn (20,2)	Frederikshavn Havn (-0,9)
	Statoil-havnen (-2,5)	Enstedværkets Havn (-74,8)
	Helsingør Havn (13,2)	Gedser Havn (74,4)
	Kalundborg Havn (43,7)	Studstrupværkets Havn (-57,6)
	Rødby Færgehavn (-16,8)	Stålvalseværkets Havn (-14,1)
	Aalborg Portland Havn (-1,5)	Nordjyllandsværkets Havn (5,3)
		Advedøreværkets Havn (-29,2)
	Gulf-havnen (-48,8)	

Note 1: Havne med en lille godsomsætning har en godsomsætning, der er mindre end den gennemsnitlige godsomsætning for havne med over 0,5 mio. tons godsomsætning. Den gennemsnitlige godsomsætning for disse havne var på 2,954 mio. tons i 2001. Havne med en stor godsomsætning har en godsomsætning, der er større end gennemsnittet.

Note 2: I de havne, hvor den største godstype ikke udgør en dominerende andel, er den største godstypes andel mindre end den gennemsnitlige største godstypes andel for havne med over 0,5 mio. tons godsomsætning. Denne gennemsnitlige andel var på 0,68 i 2001. For de havne, hvor den største godstype udgør en dominerende andel, er den største godstypes andel over gennemsnittet.

Anm. 1: Tabellen viser danske havne med over 0,5 mio. tons i godsomsætning fordelt efter specialiseringsgrad og godsomsætningens størrelse for 2001. Det skal bemærkes, at tabellen alene gælder for godsomsætning og ikke for færgetrafik med passagerer.

Anm. 2: Tal i parentes angiver den procentvise udviklingen i den pågældende havns godsomsætning fra 1997 til 2001.

Kilde: Danmarks Statistik: Statistiske Efterretninger – Skibsfarten på danske havne 1997 og 2001 og egne beregninger.

Vandmarkedet

4.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Vandmarkedet i Danmark har ikke haft den samme bevågenhed som andre forsyningsområder som fx varmforsynings- og elområdet. På elområdet er liberaliseringen allerede langt fremme. Tidligere var det den almindelige mening, at konkurrence ikke var mulig på disse områder, fordi der var tale om „naturlige monopoler“. Det har siden vist sig, at konkurrence har medført en væsentlig effektivisering af elproduktionen. Analysen i dette kapitel viser, at det samme er muligt i vandsektoren.

Vandmarkedet udgør ca. 8,7 mia. kr. uden afgifter og moms¹. Heraf står vandforsyningen for 2,9 mia. kr. og spildevandsforsyningen for 5,8 mia. kr. Til sammenligning udgør fjernvarmeområdet ca. 12 mia. kr. og naturgasområdet ca. 7 mia. kr.²

Vandmarkedet er, som andre ledningsforbundne forsyningsområder, præget af stordriftsfordele. Alligevel består markedet af mange små anlæg. I Danmark er der 2.792 almene vandforsyninger³ og 1.363 renselanlæg.

Der er store forskelle i vandpriserne mellem kommunerne. Hvis der ses bort fra moms og afgifter, betaler en husstand i 2001 i den dyreste kommune 4.693 kr. for forbrug og afledning af vand, mens en husstand i den billigste kommune betaler 1.215 kr. for den samme mængde vand.⁴

En benchmarkanalyse viser, at sektoren ikke er tilstrækkelig effektiv. En omregulering af markedet vurderes med et forsigtigt skøn derfor i løbet af en årrække at kunne udløse effektiviseringsgevinster på sammenlagt ca. 1,3 mia. kr. Potentialet fordeler sig med ca. 450 mio. kr. på vandforsyningsområdet og ca. 850 mio. kr. for renselanlæggene.⁵

1 Afgifter og moms udgør 4,2 mia. kr.

2 Danmarks Statistik, Nationalregnskabet, 1999. Tallene er uden afgifter og moms.

3 Almene vandforsyninger defineres som anlæg, der i et forsyningsområde forsyner eller har til formål at forsyne mindst 10 ejendomme med vand til husholdning og erhverv. En forsyning kan godt bestå af flere vandværker. Der findes således 2.942 værker.

4 Dette svarer til 45,12 kr. pr. m³ i den dyreste kommune (Allinge-Gudhjem) og 11,68 kr. pr. m³ i den billigste kommune (Skjern).

5 Analysen omfatter kun vandforsyningerne og renselanlæggene. Effektiviseringsmulighederne i kloaksystemet indgår dermed hverken i analysen eller i skønnet for besparelspotentialet. Som benchmarkmetode er den såkaldte DEA-analyse blevet anvendt. DEA-analysen sammenligner ensartede enheders effektivitet i forhold til de bedste (efficiente) enheder inden for samme sektor. For yderligere uddybning af metoden henvises til analysens baggrundsrapport på www.ks.dk og kapitel 7 i Konkurrenceredegørelse 1999.

Den utilstrækkelige effektivitet skyldes især, at vandmarkedet er meget reguleret og præget af manglende konkurrence. Der er således hverken tredjepartsadgang eller frit forbrugervalg. Det har ført til store prisforskelle og mangel på strukturudvikling.

Desuden er vandmarkedet stadig reguleret efter de samme reguleringsprincipper, som har været brugt inden for de fleste andre forsyningssektorer. Både vand- og spildevandsforsyningen er underlagt hvile-i-sig-selv-princippet. Dette princip giver ikke incitament til at effektivisere produktionen.

De kommunale regnskabsprincipper gør, at prisen for to ellers ens forsyninger kan være meget forskellige. For tiden er der en udvikling i gang hen imod en tilnærmelse til årsregnskabslovens principper, men dette sker kun langsomt og delvist. Dertil kommer, at der ikke er en klar økonomisk adskillelse mellem kommunens forsyningsområder og de øvrige serviceopgaver. Dette kan betyde, at kommunerne finansierer almindelige kommunale serviceopgaver som fx ældreområdet ved at optage lån i spildevandsforsyningen, som renseanlæggene er en del af.⁶

En mere effektiv vandsektor kan medføre besparelser for forbrugere og erhvervslivet, uden at det forringer miljøet eller vandkvaliteten. Det må tværtimod forventes, at en liberalisering vil medføre større enheder, der professionelt kan håndtere de stigende miljø- og sundhedskrav.

Det anbefales derfor:

- ▲ At erstatte hvile-i-sig-selv-princippet med en regulering, der fremmer effektiviteten og er enklere end den, der er indført på el- og varmeområdet.
- ▲ At indføre årsregnskabslovens principper for alle udbydere på vandmarkedet. Det vil føre til større gennemsigtighed og sammenlignelighed, når kommuner og private forsyningers kapitalomkostninger bliver opgjort ens. Det vil desuden kunne tjene som grundlag for at fastsætte vilkårene for tredjepartsadgang.
- ▲ At åbne op for tredjepartsadgang til vandforsyninger inden for sammenhængende net eller net, der kan kobles sammen.
- ▲ At tillade frit forbrugervalg af vandforsyning inden for sammenhængende net. Det frie valg vil medvirke til, at de dyreste vandforsyninger vil blive valgt fra, hvilket vil effektivisere vandforsyningen.
- ▲ At tillade egenindvinding af vand inden for de naturlige forsyningsområder.
- ▲ At give større brugere mulighed for at træde ud af spildevandsforsyningen ved fastsættelse af regler for bindingsperioder og betaling for udtrædelse.

6 Hermed menes de såkaldte kloakfonde.

Hvis de beregnede effektiviseringspotentialer indfries, kan de fx bruges til lavere vandpriser, bedre service og højere vandkvalitet.

Konkurrencestyrelsen vurderer det realistisk, at en betydelig del af potentialet kan realiseres ved gennemførelse af forslagene. Forslagene vil dog skulle analyseres nærmere, før de kan omsættes til praksis.

Analyserne i dette kapitel er udført i dialog med vandbranchen. En række af de økonomiske og regnskabsmæssige oplysninger om sektoren er forholdsvis summariske, hvilket bidrager til usikkerhed omkring de skønnede potentialer. Usikkerhedens betydning er søgt reduceret ved at skønne forsigtigt over potentialet. Det er derfor muligt, at potentialet er større end 1,3 mia. kr.

Endvidere er potentialet af et forbedret samspil med producenterne af udstyr i vandsektoren ikke medregnet. Konkurrencestyrelsen vil derfor sammen med Erhvervs- og Boligstyrelsen og Miljøministeriet videreføre analysen i et større udredningsarbejde og bl.a. analysere mere konkrete eksempler til en fremtidig regulering.

4.2 VANDMARKEDET

Vandforsyning består af indvinding og distribution af vand til husholdninger og erhverv, mens spildevandsforsyning omfatter kloakker og rensesanlæg. Dansk vand har internationalt set et relativt højt kvalitetsniveau.

Danmark har grundvand nok af god kvalitet. Grundvandsressourcen består årligt af 1,8 mia. m³ grundvand, hvoraf der kun bliver brugt ca. 1 mia. m³ om året. Vandressourcen er dog ikke lige fordelt mellem landsdelene. Omfanget af grundvandsressourcen bliver ikke øget med den mængde vand, som ikke bliver anvendt. Dette skyldes, at vand indgår i et vedvarende hydrologisk kredsløb, hvor den ikke anvendte grundvandsressource enten vil strømme ud i havet eller sive ud i søer og vandløb.

I dag er der ikke noget, som tyder på, at der inden for de nærmeste år vil blive generel mangel på grundvand af god kvalitet. Hvis der mod forventning på længere sigt skulle blive generel mangel på grundvand af god kvalitet, kan problemet reduceres ved at hæve statsafgifterne. Herudover vil miljøreguleringen sikre, at der nu og fremover kan blive indvundet grundvand i tilstrækkelig mængde og af god kvalitet. Dette sker bl.a. gennem tildelingen af indvindingstilladelser.

I fremtiden kan der dog som følge af forurening opstå knaphed på grundvand af god kvalitet i lokale områder. For at undgå denne knaphed kan det være

nødvendigt at forbinde eksisterende ledningsnet, foretage afværgeboringer eller bruge videregående vandbehandling⁷. Den videregående vandbehandling ses dog som en overgangsløsning, indtil den forebyggende miljøindsats slår igennem. Den forebyggende miljøindsats består af en nærmere kortlægning af arealanvendelse, forureningstrusler og naturlig beskyttelse af den pågældende vandressource.⁸ Herudover har EU's drikkevandsdirektiv nyligt medført skærpede krav til kvaliteten af vandet.⁹ Disse krav er med til at sikre sundhedstilstanden i vandet.

Tilsvarende sætter miljøreguleringen grænser for både mængde og kvalitet af det spildevand, der bliver udledt til recipienten.

Som nævnt er afgiftssystemet også med til at sikre grundvandsressourcen.¹⁰ Det store fald, der har været i vandforbruget de sidste 10 år, viser, at afgiftssystemet virker, selv om vandforbruget på kort sigt er relativt uelastisk. Dette ses også af figur 4.1, hvor forbruget af vand er faldet samtidig med, at prisen på vand er steget kraftigt siden starten af 1990'erne. Priselasticiteten er beregnet til $\div 0,2$ for perioden 1988–98, hvilket indikerer, at vandforbruget falder med 0,2 pct., når prisen bliver øget med 1 pct.¹¹

7 Vandbehandlingen på vandværker i Danmark er kendetegnet ved en simpel form for vandbehandling bestående af iltning og filtrering af vandet. Kun enkelte steder bliver der anvendt en videregående vandbehandling til at fjerne miljøskadelige stoffer.

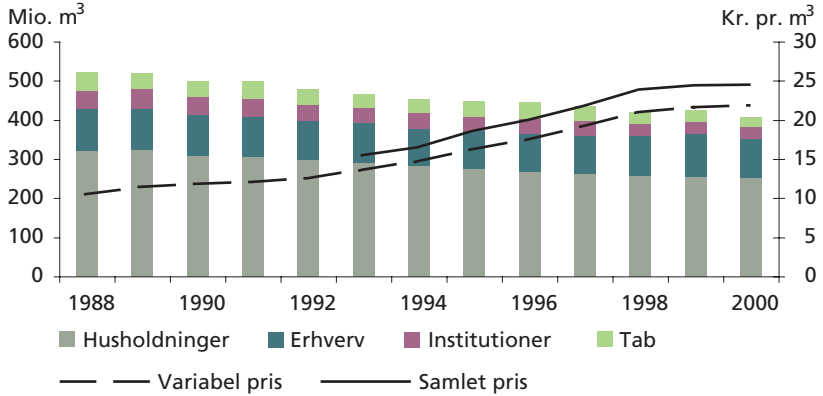
8 Jf. vandforsyningslovens § 13, stk. 2.

9 Jf. bkg. om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

10 Afgiften på ledningsført vand blev indført i 1994 og er i øjeblikket 5 kr. pr. m³. Statsspildevandsafgiften blev indført i 1998 og er mellem 0,15 til 1,3 kr. pr. m³.

11 Af en rapport udarbejdet for EU-kommissionen fremgår det, at priselasticiteten for husholdninger ligger mellem $\div 0,1$ og $\div 0,3$, jf. WRG, „Study on the application of the competition rules to the water sector in the European community“, no. Comp/2002/E3/SI2.334052.

Figur 4.1: Forbruget af og prisen på vand, inkl. afgifter og moms

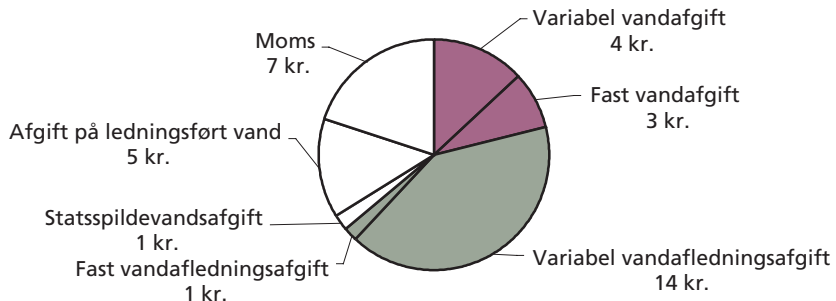


Anm.: Figuren bygger på tal fra Vandforsyningsstatistik 2000 og dækker derfor ikke hele vandmarkedet. Der indgår ikke vandindvinding til storindustri, landbrug og dambrug. Vandprisen er korrigeret i forhold til den almindelige forbrugerprisudvikling (dvs. prisen er angivet i 1988-priser). Den samlede pris er kun mulig at beregne fra og med 1993.

Kilde: Egne beregninger på tal fra Vandforsyningsstatistik 2000 og Statistisk Tiårsoversigt.

Ud af den samlede vandpris udgør prisen for drikkevand 21 pct., mens prisen for afledning af spildevand udgør 43 pct. Moms og afgifter udgør den resterende andel, jf. figur 4.2.

Figur 4.2: Forbrugerprisens bestanddele i 2001



Anm.: Den gennemsnitlige pris pr. m³ vand inkl. moms og afgifter er ca. 35 kr.

Kilde: Egne beregninger på Vandforsyningsstatistik 2000.

I gennemsnit betaler en vandforbruger ca. 35 kr. pr. m³ vand (inkl. afgifter og moms) for forbrug af vand og afledning af vandet. Priserne er meget forskellige fra kommune til kommune. Hvis der ses bort fra moms og afgifter, betaler en husstand i den dyreste kommune 45,12 kr. pr. m³ for forbrug og afledning af vand, mens en husstand i den billigste kommune betaler 11,68 kr. pr. m³ for det samme, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1: Billigste og dyreste m³-pris på vandmarkedet, 2001

	Billigste pris	Dyreste pris
Pris for drikkevand pr. m ³	2,68 (Skjern)	17,85 (Aakirkeby)
Pris for afledning af vand pr. m ³	7,33 (Brøndby)	29,85 (Allinge-Gudhjem)
Pris samlet for drikkevand og afledning pr. m ³	11,68 (Skjern)	45,12 (Allinge-Gudhjem)

Anm.: MF-prisen er beregnet ud fra et vandforbrug på 104 m³, hvilket er, hvad den gennemsnitlige husstand forbrugte af vand i 2001 ifølge Danmarks Statistik. Prisen er målt i kr. ekskl. moms og afgifter.

Kilde: Egne beregninger på Vandforsyningsstatistik 2000.

Det fremgår af tabellen, at byerne med de højeste priser ligger på Bornholm. Det kan her spille ind, at fx Allinge-Gudhjem har en ulempe i jordbundsforholdene, som medfører betydelige meromkostninger ved lægning af ledninger. Det samme gælder ikke for fx Neksø Kommunes forsyning. Neksøs forsyning kunne formentlig levere vand til en lavere pris til brugerne i fx Allinge-Gudhjem, som har den tredjedyreste pris for drikkevand. Dette vil selvfølgelig afhænge af omkostningerne til etablering og vedligeholdelse af ledningen mellem de to forsyningsområder. Problemstillingen bliver mere aktuell nu, hvor kommunerne på Bornholm er lagt sammen.

4.3 BENCHMARK AF RENSEANLÆG

En spildevandsforsyning består af et renselanlæg og et kloaknet, som fører spildevandet til renselanlægget. Hovedparten af spildevandet kommer fra husholdninger, erhverv og institutioner. Renselanlæggene rensrer vandet for forurenende stoffer og leder derefter vandet ud i havet, vandløb eller søer.

Strukturen i spildevandsforsyningen i Danmark er relativ decentral og stort set kommunalt ejet. Der er i alt 1.363 anlæg, hvoraf 1.103 er kommunale.

Forsyningen består af mange små anlæg og nogle få store, hvor de store renser det meste af spildevandet. Således renser 280 anlæg 85 pct. af spildevandet i Danmark.¹² Det store antal anlæg tyder på, at stordriftsfordelene ikke bliver udnyttet fuldt ud. Et eksempel herpå er Sæby Kommune. Her blev de årlige driftsudgifter reduceret ved at nedlægge små anlæg og samle driften på kommunens centrale renseanlæg, jf. boks 4.1.

Boks 4.1: Sæby Kommunes centralisering af spildevandsforsyningen

Sæby Kommune besluttede på baggrund af høje driftsudgifter på håndtering af spildevand og slam for små renseanlæg og forestående investeringer at få undersøgt, om det kunne betale sig at centralisere driften for de 10 anlæg, der var i kommunen. Undersøgelsen viste, at en centralisering ville reducere de årlige driftsudgifter betydeligt og samtidig erstatte fremtidige investeringer i renovering af gamle renseanlæg med nyanlæg af transportledninger med længere levetid.

Kilde: Sæby Kommune – Spildevandsplan 2000 – 2012, 2001.

Rent samfundsøkonomisk er det derfor interessant at undersøge, om der findes et besparelsespotentialer blandt renseanlæggene i Danmark. Dette er gjort ved at sammenligne eller benchmarke de enkelte anlægs effektivitet i forhold til hinanden. Benchmarken er foretaget ved hjælp af en såkaldt DEA-analyse. Denne analyse måler anlæggenes produktivitet, så de hver især optræder bedst muligt i analysen. Det bliver undersøgt, hvilke anlæg der er mest effektive, og hvor meget de øvrige anlæg afviger fra denne bedste praksis. På dette grundlag kan et samlet besparelsespotentialer blive beregnet.¹³

Analysens udgangspunkt har været at måle, om renseanlæggene er effektive til at rense det tilførte spildevand. I analysen er der taget hensyn til, at renseanlæggene producerer rent vand og derfor skal have mulighed for både at kunne optimere økonomisk og miljømæssigt, jf. boks 4.2.

¹² Miljøstyrelsen, Punktkilder 2000, 2001. Samlet blev der udledt 768 mio. m³ i 2000.

¹³ Der er her tale om en såkaldt resultatbenchmark. DEA-analysen er et af de bedste redskaber til at udføre en sådan benchmark. En anden sammenligning er procesbenchmark, som sammenligner arbejdsprocesser, for at opnå viden om, hvordan disse processer kan blive bedre.

Boks 4.2: DEA-analysen af renselanlæggene

I DEA-analysen sammenlignes det, hvor effektivt renselanlæggene kan omsætte de anvendte input til output. Hertil er en inputorienteret model med følgende variable valgt:

Inputvariable:

- ▲ Samlede omkostninger (kr.)
- ▲ Udledt BOD¹ (ton)

Outputvariable:

- ▲ Anlæggets dimensionerede kapacitet (PE)²

Modellen er udvalgt på baggrund af statistiske analyser, indsamlet datamateriale og de generelle forhold, der har betydning for omkostningerne ved at drive et renselanlæg. Selvom der er mange aktiviteter på et renselanlæg, så viser analyserne, at resultaterne ikke ændres væsentligt ved at anvende andre variable. Behandling af spildevand vurderes som en forholdsvis homogen ydelse. Det er derfor antaget i analysen, at ydelserne har samme kvalitet blandt anlæggene.

Note 1: BOD er et udtryk for mængden af organisk stof, som kan blive omsat ved naturlige iltforbrugende processer.

Note 2: PE står for personækvivalenter og svarer til, hvad en person forurener.

Kilde: Konkurrencestyrelsen 2002. For analysen i sin helhed henvises til baggrundsrapport på www.ks.dk.

I analysen bliver renselanlæggenes samlede omkostninger og den udledte mængde BOD sat i forhold til anlæggenes dimensionerede kapacitet.

Anlæggenes kapacitet, målt i PE, er medtaget for at vurdere både mængden og kvaliteten af det spildevand, som hvert anlæg skal kunne håndtere. Alternativt kunne den tilførte spildevandsmængde eller den aktuelle belastning have været anvendt som variabel, men ved at anvende kapaciteten opnås en forklaring af kapitalomkostningerne, som er en del af de samlede omkostninger.¹⁴

Da renselanlæggets opgave er at fremstille rensset spildevand, er renhedsgraden af det udledte spildevand inddraget i analysen. Dette er gjort ved at se på den udledte mængde af stoffet BOD, som er et udtryk for mængden af organisk stof, der kan blive omsat ved naturlige iltforbrugende processer. Udledt BOD er her betragtet som en omkostning for samfundet, da stoffet er en belastning for miljøet. Derfor bliver variabelen minimeret i DEA-analysen. Alternativt kunne udledt BOD have været et uønsket output i en outputorienteret model.

¹⁴ Da analysen kun er foretaget for et enkelt år, er det besluttet ikke at se på belastning som variabel, da denne kan indeholde en årlig variation. Analysens resultater bliver dog ikke ændret væsentligt, såfremt belastning vælges frem for kapacitet.

Ud af de 95 renseanlæg, der indgår i analysen, er der 6 renseanlæg, som opnår „maksimal effektivitet“. Det opnår de formentlig ikke i praksis, idet resultatet afspejler metoden bag DEA-analysen. Hvert anlæg bliver sammenlignet med de „mest effektive“ anlæg på baggrund af, hvad hver af disse har specialiseret sig i. Det kan fx være omkostningseffektivitet eller en høj renhedsgrad af det udledte spildevand.

Ifølge analysen kan de 89 øvrige anlæg spare 439 mio. kr. Dermed kan de enkelte renseanlæg i gennemsnit spare 38 pct. af deres samlede omkostninger.

Tabel 4.2: DEA-analyse af renseanlæggene i Danmark

Besparesespotentiale for hele markedet, mio. kr.	849
Besparesespotentiale i analysen, mio. kr.	439
Besparesespotentiale i pct. af driftsomkostninger	38
Antallet af efficiente renseanlæg	6
Samlet gennemsnitlig effektivitetspotentiale	0,54

Kilde: Konkurrencestyrelsen 2002.

En del af de anlæg, som indgår i analysen, har en andel højere end 50 pct. af ikke-geanvendeligt slam. Dette kan resultere i højere omkostninger end for anlæg, som har slam, der er geanvendeligt i fx landbruget. Dermed kan der være en del af disse anlægs effektiviseringspotentiale, som ikke kan realiseres fuldt ud. Det er vurderingen, at op til ca. 20 pct. af det fundne potentiale kan være vanskeligt at realisere, som følge af de forøgede omkostninger ved disponeringen af ikke-geanvendeligt slam.

Analysen er baseret på knap 52 pct. af den samlede udledte spildevandsmængde i Danmark blandt renseanlæg med de tre højeste renseniveauer. Hvis det fundne potentiale bliver skaleret op i forhold til dette marked, opnås et effektiviseringspotentiale på 849 mio. kr., jf. tabel 4.2.¹⁵

Der er en stor spredning i de enkelte renseanlægs effektiviseringscore, jf. figur 4.3. Således tyder tallene på, at det mest ineffektive anlæg kan reducere omkostningerne med 91 pct., uden at det går ud over renskvaliteten. Resultatet er bemærkelsesværdigt, fordi DEA-analyser reducerer spredningen på effektivitetsscoren i forhold til andre benchmarkmetoder, jf. boks 4.3.

¹⁵ Antagelsen bag opskaleringen er, at det gennemsnitlige effektiviseringspotentiale for de anlæg, der er med i analysen, er det samme som potentialet for de anlæg, der ikke er med.

Boks 4.3. Benchmarking af elnetselskaber

Der er gennemført en benchmarking af de 140 danske elnetselskaber i 2001, jf. Energitilsynets afgørelse fra 2001. Denne benchmark er en sammenligning af enhedsomkostninger. De samlede omkostninger ved drift af nettet – dvs. summen af drift og vedligehold samt afskrivninger – sættes i forhold til et mål for elnettets størrelse, der kaldes netvolumen.

Netvolumen er en vejlet sum af en fysisk opgørelse af nettets udstrækning, dvs. hvor mange km kabel og ledning på forskelligt spændingsniveau, samt antal transformerstationer, der indgår i nettet mv. Vægtene i summen er bestemt som de standardbeløb, det koster at drive og anlægge de forskellige netkomponenter. Vægtene blev fastsat i et samarbejde med branchen. Der anvendes dermed ens vægte for alle selskaber i sammenligningen.

Resultatet af denne benchmark var, at der blev identificeret et betydeligt effektivitetspotentiale i størrelsesordenen 1,3 mia. kr. På grund af usikkerhed om kvaliteten af data, fejl i modellen mv. besluttede Energitilsynet kun at udmelde en del af besparelsespotentialet i form af effektivitetskrav.

Den metode, der er anvendt i elsektoren med fælles vægte for alle selskaberne, betyder, at effektivitetspotentialet bliver større, end hvis der havde været anvendt en DEA-analyse. Sidstnævnte metode beregner netop de vægte, der stiller det enkelte selskab så godt som muligt i effektivitetssammenligningen.

Resultatet af DEA-analysen viser, at ca. 64 pct. af de renseanlæg, som indgår i analysen, har et besparelsespotentiale på over 50 pct.

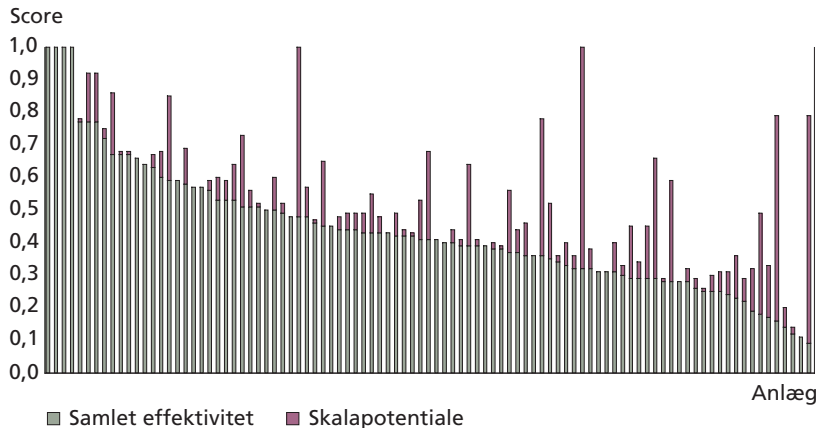
Lave scorere i DEA-analyser er dog ikke unormalt. I en undersøgelse af effektiviseringspotentialet på forbrændings- og deponeringsanlæg¹⁶ var der på deponeringsområdet en høj grad af ineffektivitet. Da reguleringen på spildevandsområdet har en række fællestræk med affaldsområdet,¹⁷ kan det ikke afvises, at enkelte renseanlæg også har store besparelsespotentialer.

Det meste af effektiviseringspotentialet er et teknisk potentiale. Figur 4.3 viser, at jo tættere scoren er på værdien 1, desto mere effektiv er anlægget. Området over de grønne stolper udgør besparelsespotentialet på 439 mio. kr. i analysen, jf. tabel 4.2.

16 Miljøstyrelsen, 2001.

17 Her tænkes på hvile-i-sig-selv-princippet og det kommunale regnskabssystem.

Figur 4.3: Fordelingen af renseanlæggenes effektivitetsscore



Anm.: Afstanden mellem 1 og de grønne stolper udtrykker det samlede effektiviseringspotentiale. De lilla stolper udtrykker skalapotentialet, som følger af, at anlæggene ikke udnytter stordriftsfordelene. Stykket over skalapotentialet er det såkaldte tekniske potentiale.

Kilde: Konkurrencestyrelsen 2002.

Endvidere viser DEA-analysen, at der er 14 anlæg med stordriftsulemper. For disse anlæg ville det – tilsyneladende – være optimalt at skalere produktionen ned. Det er imidlertid svært at argumentere for, at produktionen tilpasses nedad. Det er den normale vurdering, at det er billigere at drive store renseanlæg end små.¹⁸ Det er derfor ikke accepteret, at anlæggene kan have stordriftsulemper i analysen.

Spørgsmålet er, hvordan det potentiale, der er relateret til stordriftsulemper, skal håndteres. I ovennævnte undersøgelse af effektiviseringspotentialet på forbrændings- og deponeringsanlæg er potentialet blevet omdefineret til et teknisk potentiale.¹⁹ I denne analyse er det valgt ikke at medregne det potentiale, der følger af stordriftsulemper. Herved fås et forsigtigt skøn over potentialet. Effektiviseringspotentialet for de anlæg, der har stordriftsulemper, udgør derfor kun det tekniske potentiale. For de resterende anlæg er både skalapotentialet og det tekniske potentiale taget med.

I analysen er alle anlæg rangordnet efter deres opnåede effektivitet og derefter inddelt i tre lige store grupper. Den øverste gruppe er anlæg, som har opnået en effektivitetsscore mellem 0,51 og 1,0. Mellempgruppen ligger i intervallet

18 Kilde: DANAS, „Driftsforhold og nøgletal for renseanlæg 2000“.

19 Miljøstyrelsen, 2001.

mellem 0,36 og 0,50. Den nederste gruppe har en effektivitet, der er under halvt så god som de bedste. Tabel 4.3 viser de ti største renseanlæg målt på de samlede omkostninger i de to øvre grupper.

Tabel 4.3: Udvalgte renseanlæg i de to øvre grupper

Bedste effektivitet	Middel effektivitet
Middelværdi for effektivitetsscore	
0,69	0,43
De ti største renseanlæg i hver gruppe	
Lynetten (København)	Horsens Centralrenseanlæg
Damhusåen (København)	Marselisborg (Århus)
Spildevandscenter Avedøre	Randers Centralrenseanlæg
Ejby Mølle (Odense)	Viby (Århus)
Aalborg Vest	Kolding Centralrenseanlæg
Herning Centralrenseanlæg	Aalborg
Åby (Århus)	Svendborg Centralrenseanlæg
Helsingør Renseanlæg	Bruunshåb (Viborg)
Slagelse Renseanlæg	Mosedede (Greve)
Holstebro Renseanlæg	Rønne Renseanlæg

Anm.: For de renseanlæg, som har stordriftsulemper, anvendes den score, der udtrykker det tekniske potentiale. De øvrige bruger den score, som måler det samlede potentiale.

Kilde: Egne beregninger.

Det skal understreges, at ovenstående analyse er baseret på et datasæt, der kan indeholde unøjagtige registreringer, samt en model for driften af et renseanlæg. Der er derfor en vis usikkerhed knyttet til den præcise rangordning af anlæggene. Derimod kan anlæggene med rimelig sikkerhed placeres i de tre grupper.

Skønnet for det samlede effektiviseringspotentiale er knap så usikkert. Det kan være mindre end angivet her, hvis fx enkelte renseanlæg ikke er i stand til at

realisere besparelspotentialet, fordi anlægget ikke er i stand til at sammenlægge sin produktion med andre anlæg, og dermed udnytte skalafordelene. Skalapotentialet udgør dog kun en mindre del af det samlede effektiviseringspotentiale, jf. figur 4.3.

Endvidere kunne det tænkes, at anlæg, som får tilledt spildevand fra industrier, som er dyrere at rense end almindeligt husspildevand, vil betyde et mindre realiserbart potentiale. Da spildevand fra industrier kan have høje koncentrationsgrader af stofferne COD, N og P, har analysen ligeledes været foretaget med disse stoffer. Det samlede potentiale bliver dog ikke ændret væsentligt ved dette, men for det enkelte anlæg kan en forskel ikke udelukkes.²¹

På den anden side kan der være grunde til at tro, at det fundne potentiale på ca. 849 mio. kr. er et konservativt skøn. Det skyldes, at analysen kun omfatter knap halvdelen af renskapaciteten. Hvis alle anlæg var omfattet, er det muligt, at spredningen havde været større, og at nogle af de anlæg, der ifølge analysen har „maksimal effektivitet“ ville få påvist et forbedringspotentiale.

Der kan være rensaanlæg, som af politiske grunde ikke ønsker at effektivisere sin produktion mest muligt, idet de prioriterer andre forhold højere – fx i valget af slambehandling.

Ca. 56 pct. af det skønnede effektiviseringspotentiale ligger på driftssiden og bør derfor kunne realiseres i løbet af nogle få år. De resterende ca. 44 pct. kan realiseres i form af lavere kapitaludgifter. Det kan ske i takt med afskrivning af eksisterende overkapacitet og tilbagebetaling af lån. Realiseringen af denne del af potentialet kan derfor tage en længere årrække.

4.4 BENCHMARK AF VANDFORSYNINGER

Hovedparten af vandforsyningen i Danmark er baseret på grundvand frem for overfladevand eller vand fra kilder.²² Dette giver en højere kvalitet i drikkevandet, fordi der ikke skal foretages en yderligere behandling af vandet fx ved tilsætning af klor.

I Danmark er der 2.792 almene vandforsyninger. Heraf er 166 forsyninger kommunalt ejede, mens resten er privatejede.²³ På trods af det store antal almene vandforsyninger er det kun nogle få forsyninger, som leverer hoved-

21 Analysens potentiale ligger mellem 434 til 474 mio. kr. alt afhængigt af, hvilket stof der ses på.

22 Omtrent 99 pct. af drikkevandet er grundvand, mens resten er overfladevand.

23 De 166 kommunale vandforsyninger dækker egentlig over 316 forsyningsanlæg, idet nogle kommunalt drevne vandværker tilhører samme vandforsyning.

parten af vandmængden. Den samlede indvinding af vand er 428 mio. m³.²⁴ Heraf indvinder de kommunale forsyninger 61 pct., selvom disse kun udgør 6 pct. af det samlede antal almene vandforsyninger.

Den danske vandforsyning er decentralt organiseret, hvilket adskiller den danske vandforsyning fra andre lande. Disse er typisk mere centraliseret i forhold til både organisering og vandindvinding. En mere central organisering og indvinding giver mulighed for at udnytte stordriftsfordele ved, at fx investeringsudgifter bliver fordelt på et større antal forbrugere.²⁵ Ved centralisering af indvindingen skal der dog også tages hensyn til vandmiljøet. Da vandforsyningerne er organiseret med mange små og enkelte store forsyninger, kunne det tyde på, at stordriftsfordelene heller ikke bliver udnyttet på dette område.

Samfundsøkonomisk set er det derfor interessant også at undersøge, om der findes et besparelspotentiale blandt vandforsyningerne. Dette er undersøgt på samme måde som for renseanlæggene ved hjælp af en DEA-analyse.

Udgangspunktet i analysen er at måle de enkelte vandforsynings økonomiske effektivitet ved at producere og distribuere vand. Det skal derfor undersøges, om forsyningerne leverer mest mulig vand for færrest mulige omkostninger givet en række forhold, der påvirker omkostningerne, jf. boks 4.4. Fx er både vandledningsnettets længde og befolkningstætheden forhold, som påvirker en forsynings omkostninger.

24 Erhverv og institutioner aftager ca. en tredjedel af denne mængde.

25 Mulighederne for at udnytte stordriftsfordele vil selvfølgelig afhænge af befolkningstætheden.

Boks 4.4: DEA-analysen på vandforsyningen

I DEA-analysen sammenlignes det, hvor effektivt forsyningerne kan omsætte de anvendte input til output. Hertil er en inputorienteret model med følgende variable valgt:

Inputvariable:

- ▲ Driftsomkostninger (kr.)

Outputvariable:

- ▲ Transporteret vandmængde (m³)
- ▲ Samlet ledningslængde (km)

Eksogene variable:

- ▲ Befolkningstæthed (antallet af indbyggere pr. km rentvandsledning)

Modellen er udvalgt på baggrund af statistiske analyser, det tilgængelige datamateriale og de generelle forhold, der har betydning for omkostningerne ved at drive en vandforsyning. Produktion og distribution af vand vurderes som en forholdsvis homogen ydelse. Det er derfor antaget i analysen, at ydelserne har samme kvalitet blandt forsyningerne.

Kilde: Egne beregninger på Vandforsyningsstatistik 2000. For analysen i sin helhed henvises til Konkurrencestyrelsens baggrundsrapport på www.ks.dk.

Analysen ser på forsyningernes driftsomkostninger,²⁶ den transporterede vandmængde, den samlede ledningslængde og befolkningstætheden i forsyningernes opland.

Den transporterede vandmængde udtrykker forbruget af vand, og variabelen omfatter både den indvundne vandmængde og det vand, som vandforsyningerne får leveret fra andre forsyninger. Dermed omfatter analysen både produktion og distribution af vandet. I lovgivningen er der ikke noget til hinder for, at en forsyning kan vælge, om den vil importere alt vand, indvinde det hele eller vælge begge dele. Forsyningen kan derfor selv vælge, hvordan den indretter sin ydelse over for brugerne. Den transporterede vandmængde er derfor den mest relevante variabel som udtryk for den samlede forsyning af vand.²⁷

Den samlede ledningslængde omfatter både længden af råvands- og rentvandsledningerne. De er medtaget i analysen, idet de fleste af vandforsyningernes omkostninger vedrører ledningsnettet.

²⁶ Analysen ser kun på driftsomkostninger. Der indgår således ikke kapitalomkostninger som i analysen af renselanlæggene. Dette skyldes, at det anvendte datagrundlag ikke har tal for kapitalomkostningerne.

²⁷ Der kan dog være forsyninger, som pga. forurening er nødt til at importere alt vand fra andre. Denne import kan komme fra såvel effektive som ineffektive forsyninger. Dette forhold ændrer dog ikke på det samlede effektiviseringspotentiale, idet potentialet ikke bliver opdelt i produktion og distribution.

Variablen befolkningstæthed indgår som en eksogen variabel, og er derfor hverken en input- eller outputvariabel. Befolkningstætheden er et udefra givet forhold, som forsyningerne ikke kan påvirke. Men samtidigt er befolkningstæthed et forhold, som påvirker omkostningerne. Variablen tager dermed hensyn til, at en høj befolkningstæthed kan medføre høje og/eller lave omkostninger.²⁸

Internationalt er der også blevet gjort erfaringer med benchmark af vandforsyninger. Eksempelvis er en lignende model blevet anvendt til en DEA-analyse af vandforsyningsområdet i England og Wales, jf. boks 4.5.

Boks 4.5: DEA-analyse på den engelske vandforsyning

Den engelske regulator på vand- og spildevandsforsyningen, OFWAT, gennemførte i 1994 en effektivitetsanalyse af 32 vandforsyningsvirksomheder. Analysen begrænsede sig til kun at omfatte virksomhedernes distribution af vand og viste et effektiviseringspotentiale på 27 pct. af driftsomkostningerne med hensyn til distributionen af vand.

Effektiviseringspotentialet blev belyst ved hjælp af en DEA-analyse. Som inputvariabel blev driftsomkostninger valgt. Som outputvariable blev mængden af leveret vand, hovedledningernes længde og antal tilslutninger valgt.

Kilde: *European Journal of Operational Research*, „The use of data envelopment analysis in the regulation of UK water utilities: Water distribution“, 1997.

Benchmarken af de danske vandforsyninger viser, at der formentligt er et effektiviseringspotentiale på mindst 426 mio. kr., for hele markedet, jf. tabel 4.4.

Tabel 4.4: DEA-analyse af vandforsyningen i Danmark

Besparelsespotentiale for hele markedet, mio. kr.	426
Besparelsespotentiale i analysen, mio. kr.	385
Besparelsespotentiale i pct. af driftsomkostninger	39
Antallet af efficiente vandforsyninger	11
Samlet gennemsnitlig effektivitetspotentiale	0,46

Anm.: København indgår ikke i tallene, da den er en ekstrem observation (en såkaldt outlier) i analysen. København indgår derfor heller ikke i det samlede marked, der bliver anvendt til opskaleringen af potentialet fra 385 mio. kr. til 426 mio. kr.

Kilde: Egne beregninger på Vandforsyningsstatistik 2000.

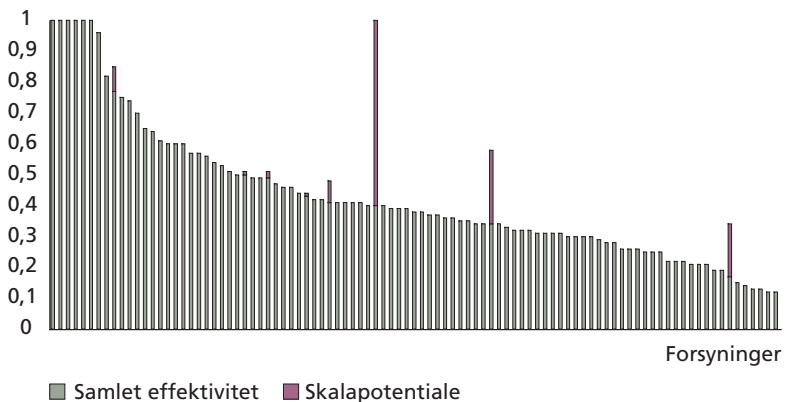
28 Udtrykt teknisk indgår variabelen kun i bibetingelsen og ikke i selve kriteriefunktionen, som optimeres.

Ved opskaleringen til 426 mio. kr. er det antaget, at de kommunale forsyninger, som ikke indgår i analysen, kan spare ligeså meget som de analyserede. Derimod inddrager opskaleringen ikke de private vandforsyninger, som især drives ved frivillig arbejdskraft.²⁹ Dette medfører, at de private ikke er sammenlignelige med de kommunale forsyninger, som i gennemsnit indvinder ca. 27 gange³⁰ mere vand. Brugen af frivillig arbejdskraft vil blive ændret i nærmeste fremtid pga. øgede hensyn til miljø og sundhed, der kræver en mere professionel drift, som ikke kan klares ved frivillig arbejdskraft. Uden regulering må der også for disse forsyninger forventes at være et effektiviseringspotentiale.

I analysen er der 11 vandforsyninger med „maksimal effektivitet“. Det er disse, de resterende 84 forsyninger bliver sammenlignet med. Til sammen kan disse 84 forsyninger spare 385 mio. kr., hvilket svarer til, at hver enkelt vandforsyning i gennemsnit kan spare 39 pct. af driftsomkostningerne.

Der er en betydelig spredning på de enkelte vandforsyningers effektiviseringscore, jf. figur 4.4. Området over de grønne stolper udgør besparelsespotentialet på 385 mio. kr. i analysen.

Figur 4.4: Fordelingen af vandforsyningernes effektivitetsscore



Anm.: Afstanden mellem 1 og de grønne stolper udtrykker det samlede effektiviseringspotentiale. De lilla stolper udtrykker skalapotentialet, som følger af, at forsyningerne ikke udnytter stordriftsfordelene. Stykket over skalapotentialet er det såkaldte tekniske potentiale.

Kilde: Egne beregninger på Vandforsyningsstatistik, 2000.

29 Analysen er baseret på knap 42 pct. af den samlede indvundne vandmængde fra almene vandforsyninger i Danmark. Hvis det fundne potentiale skaleres op i forhold til hele markedet inklusiv de private vandforsyninger og uden København, opnås et potentiale på 787 mio. kr.

30 Vandforsyningsstatistik 2000.

Figur 4.4 viser, at den altovervejende del af effektiviseringspotentialer består af et teknisk potentiale. Dette skyldes ligesom på renseområdet, at DEA-analysen viser, at en stor del af vandforsyningerne er præget af stordriftsulemper. For disse forsyninger vil det tilsyneladende være optimalt at skalere produktionen ned. Det er også her vanskeligt at argumentere for muligheden for en nedadgående tilpasning af produktionen, idet der i vandforsyning er mulighed for stordriftsfordele.³¹ Der er derfor ikke accepteret stordriftsulemper i analysen. Effektiviseringspotentialer for de forsyninger, der har stordriftsulemper, udgør derfor kun det tekniske potentiale.³² For de resterende forsyninger er medregnet både skalapotentialet og det tekniske potentiale.

Resultatet af DEA-analysen viser, at ca. 55 pct. af de forsyninger, som indgår i analysen har et besparelspotentiale på over 50 pct.³³ Lave scorer i DEA-analyser er dog ikke unormalt, jf. analysen af renseanlæggene.

Tabel 4.5 viser de ti største forsyninger (målt ved driftsomkostningerne) i de to øvre grupper efter, at alle forsyninger er inddelt i tre lige store grupper fordelt efter effektivitetsscoren. Den øverste gruppe er forsyninger, som har opnået en effektivitetsscore mellem 0,58 og 1,0. Mellemgruppen ligger i intervallet mellem 0,40 og 0,57. Den nederste gruppes gennemsnitlige effektivitet er 0,30.

31 Jf. Miljøstyrelsen, Danmarks fremtidige vandforsyning, 1992, s. 66. »Den centrale vandforsyningsorganisation giver mulighed for stordriftsfordele, og man vil endvidere kunne opnå en høj grad af professionalitet [...] herunder en høj forsyningsikkerhed.«

32 På tilsvarende måde som i analysen af renseanlæggene er det ikke valgt at omdefinere skalapotentialet, der følger af stordriftsulemper, til et rent teknisk potentiale. Resultatet af dette valg er, at det samlede potentiale i styrelsens analyse bliver mindre.

33 Det højeste individuelle potentiale er på 87 pct. af driftsomkostningerne.

Tabel 4.5: Udvalgte forsyninger i de to øvre grupper

Bedste effektivitet	Middel effektivitet
Middelværdi for effektivitetsscore	
0,83	0,47
De ti største forsyninger hver gruppe	
Århus	Aalborg
Odense	Esbjerg
TRE-FOR	Hvidovre
Gentofte	Roskilde
Frederiksberg	Randers
Ballerup	Kolding
Helsingør	Herning
Herlev	Køge
Gladsaxe	Glostrup
Brøndby	Slagelse

Anm.: For de forsyninger, som har stordriftsulemper, anvendes den score, der udtrykker det tekniske potentiale. De øvrige bruger den score, som måler det samlede potentiale.

Kilde: Egne beregninger på Vandforsyningsstatistik 2000.

Analysen bag rangordningen af vandforsyningerne er baseret på et datasæt, der kan indeholde unøjagtige registreringer, samt en model for driften af en vandforsyning. Der er derfor en vis usikkerhed knyttet til den præcise rangordning af forsyningerne. Derimod kan forsyningerne med rimelig sikkerhed placeres i de tre grupper.

Der kan være nogle vandforsyninger, som ikke er i stand til at realisere det samlede potentiale, fordi de har en komparativ ulempe fx i form af den geografiske placering. Denne ulempe kan bestå i jordbundsforhold, som pålægger forsyningen ekstra omkostninger. I sådanne situationer vil det ofte være økonomisk rationelt at overlade vandforsyningen til nabokommunen, med mindre dette af særlige årsager ikke kan lade sig gøre (fx store afstande).

Der er på den anden side grunde til at tro, at det fundne potentiale på ca. 426 mio. kr. er et underkantsskøn. Dette skyldes, at kapitalomkostninger ikke indgår i analysen, og at der ikke er taget højde for, at forsyninger med „maksimal effektivitet“ kan blive endnu bedre.

Kapitalomkostningerne indgår ikke i datagrundlaget, og det er derfor ikke muligt at vurdere effektiviteten ud fra de samlede omkostninger. Det kan diskuteres, hvor reelt potentialet er, når kapitalapparatet ikke er med i omkost-

ningerne. Erfaringer fra benchmarkanalyser af vandforsyningen i England³⁴ og fra elsidens i Danmark har dog vist, at høje driftsomkostninger ikke automatisk giver lave kapitalomkostninger og omvendt. Når kapitalomkostningerne er udeladt, er det derfor sandsynligt, at skønnet for et effektiviseringspotentiale er et underskøn.

Endvidere er potentialet beregnet på baggrund af de forsyninger, der indgår i analysen. Dette medfører, at forsyningerne kun bliver sammenlignet indbyrdes, og der bliver derfor set bort fra, at der reelt kan være et besparelspotentiale for yderligere forbedringer for de forsyninger, der opnår maksimal effektivitet. Dertil er det ved opskaleringen af analysens resultater set bort fra de private forsyninger, som i fremtiden ikke længere kan drives ved frivillig arbejdskraft. Det vurderes, at der også er et besparelspotentiale for disse forsyninger både i dag og i fremtiden.

4.5 ET VELFUNGERENDE MARKED

Spørgsmålet er, hvordan de fundne besparelspotentialer kan blive realiseret i praksis. Der er allerede i dag en række redskaber, som kan bidrage til, at en del af potentialet kan indfries. Forsyningerne og renseanlæggene har således mulighed for at samarbejde om fx administration, udlicitere driften eller bruge benchmark til at effektivisere og lære af de bedste i branchen.³⁵

De fundne potentialer tyder dog på, at disse redskaber ikke bliver brugt nok i sektoren, og at den nuværende regulering ikke er velfungerende nok og ikke har de rette incitamentstrukturer indbygget. Det bør derfor overvejes, om reguleringen kan forenkles, så der bliver skabt bedre mulighed for en strukturudvikling af markedet.

Alle anlæg er i dag enten offentligt ejet eller andelsejet, hvilket især skyldes hvile-i-sig-selv-principets forhold omkring forsyningernes overskud. En afvikling af dette princip, jf. nedenfor, vil gøre privatiseringer mere interessante. En sådan udvikling kan være hensigtsmæssig på langt sigt. På kort sigt må det dog frarådes at åbne op for privatiseringer, før der er tilvejebragt en effektiv metode til prisregulering. Dette vil sikre, at prisfastsættelsen af anlæggene ved en privatisering sker på markedsvilkår.

34 OFWAT, „Future Charges for Water and Sewerage Services“, 1994.

35 DANVA er påbegyndt en benchmark af både renseanlæg og vandforsyninger, hvor en mindre del af deres medlemmer deltager. Formålet er, at deltagerne dermed kan sammenligne deres ydelser og effektivitet.

Specifikt for vandforsyningen er udviklingen mod en mere dynamisk vandsektor allerede – om end meget forsigtigt – sat i gang. Vandforsyningsloven fra 1999 giver nu mulighed for et øget samarbejde mellem (amts)kommunerne om at udarbejde indsatsplaner for vandmiljøet.³⁶

Introduktionen af konkurrence skal ikke være et mål i sig selv, men den skal virke som en katalysator for en udvikling, der gerne skal føre til lavere priser og en bedre service via en generel effektivisering af markedet. En udvikling i retning af færre, større og mere effektive vandforsyninger og renselanlæg vil samtidig skabe en professionel med- og modspiller til den danske vandindustri, som dermed vil opnå en større konkurrencefordel på eksportmarkederne med hensyn til systemeksport. Samtidig vil en sådan proces gavne forbrugerne, som kan få lavere priser og bedre service.

Det skal være en forudsætning for en ændring af den nuværende regulering, at der ikke bliver gået på kompromis med miljø- og sundhedshensyn. Det er muligt, at det – uafhængigt af hvordan den økonomiske regulering bliver tilrettelagt – vil være hensigtsmæssigt at styrke det miljø- og sundhedsmæssige tilsyn.

Anbefalinger på vandforsyningsområdet

Frit forbrugervalg

Vand bliver i dag produceret i afgrænsede geografiske områder – det naturlige forsyningsområde. I et sådant område er der en lokal vandforsyning, der forsyner alle forbrugerne. De geografiske afgrænsede forsyningsområder er i langt de fleste tilfælde ikke koblet sammen på tværs af forsyningsområderne. Dette gælder dog ikke omkring de større byer i Danmark, hvor der typisk er flere vandforsyninger, der er tilknyttet det samme ledningsnet af forsynings-sikkerhedsgrunde.

Ifølge vandforsyningsloven er den enkelte vandforbrugende virksomhed eller forbruger forpligtet til at tilslutte sig vandforsyningen, hvis hans ejendom bliver lagt ind under vandforsyningens naturlige forsyningsområde.³⁷

I de forsyningsområder, hvor der er flere vandforsyninger, som fysisk er koblet sammen i et net af hensyn til forsynings-sikkerheden, er der principielt ikke noget til hinder for, at forbrugeren frit kan vælge fra hvilken forsyning, der ønskes levering. Dette indebærer, at hver enkel forsyning skal sætte sin egen pris. Med en gennemsigtig prisstruktur vil forbrugeren vælge den billigste vandforsyning i nettet. Det frie valg vil betyde, at de dyreste forsyninger bliver

36
37

Vandforsyningsloven blev ændret for at stemme overens med EU's drikkevandsdirektiv.

Ejendomme, der ligger uden for det naturlige forsyningsområde, er derimod berettiget til selv at indvinde vand.

valgt fra. Disse vil være tvunget til at effektivisere for at bevare deres konkurrencedygtighed. Hvis det ikke sker, vil de på sigt miste deres kundegrundlag og vil i sidste ende blive lukket på grund af manglende indtjening. Det frie valg sætter således en mekanisme i gang, der tvinger markedet ind i en effektiviseringsproces.

Ændringen vil først og fremmest påvirke forbrugerne omkring de større byer, fordi det på nuværende tidspunkt er her, de største netværk allerede er, og hvor der er flere vandforsyninger tilknyttet. På sigt vil de økonomiske effektivitetskrav føre til, at flere kommuner og vandforsyninger ser fordelene ved at koble selvstændige net sammen. Derved vil flere forbrugere få en gevinst af konkurrencen mellem vandforsyningerne inden for hvert net.

Hvis virksomheder og forbrugere får mulighed for selv at vælge, hvilken vandforsyning der skal levere vand, indebærer det, at der skal være tredjepartsadgang til ledningsnettet og den eksisterende udbyders vandmængde. Dette betyder, at der skal være pligt for den eksisterende forsyning til at forhandle med nye udbydere om prisen for adgang. Det vil sige forhandlet tredjepartsadgang til både ledningsnet og/eller vandmængde.

Tredjepartsadgang kan både skabes mellem allerede forbundne ledningsnet og ved at forbinde ledningsnet med nye ledninger.

I et første tilfælde ses der på vandforsyninger, som allerede er sammensluttet af hensyn til forsyningssikkerhed. Ved tredjepartsadgang skal disse forsyninger forhandle om pris og vilkår for brug af distributionsnettene.

Det andet tilfælde kræver udover ovennævnte forhandling, at der bliver investeret i ledninger, der forbinder nettene.

Når markedet er frit, kan der være tilfælde, hvor brugere ikke bliver forsynet. Derfor skal der som i dag være bestemmelser om forsyningspligt for store udbydere, så alle brugere er sikret levering.

Principielt er der ingen tekniske forhold i relation til vandkvaliteten, der forhindrer, at forskellige net kan blive koblet sammen. Det vil altid være et rimeligt og objektivt vilkår, at ejeren af nettet kræver, at vandkvaliteten af det nye vand, der bliver ført ind i ledningerne, lever op til niveauet i den eksisterende forsyning. Dette kan sikres ved at have en såkaldt systemoperatør, der fastlægger nogle minimumskrav til godkendelse af alle de producenter, som ønsker at blive tilsluttet et net. Derudover skal ansvarsforholdet i tilfælde af ringe vandkvalitet selvfølgelig afklares – ligesom på el- og naturgasområdet.

Risikoen for forurening med bl.a. BAM³⁸ forventes at være stigende. Dette problem kan – selvsagt ud over at fjerne årsagerne til en sådan forurening – reduceres ved at koble net sammen, så andre forsyningerne umiddelbart kan tage over, når forurenede forsyninger midlertidigt eller varigt lukkes. Såvel sundheds- og miljømæssig som økonomisk gode løsninger synes derfor at kunne opnås ved sammenkoblede net.

Som vandforsyningernes økonomi ser ud i dag, er der ikke noget, der tyder på, at muligheden for frit valg af udbyder af vand skulle give store problemer med ineffektive forsyninger, der ikke kan betale deres gæld. Samlet har vandforsyningerne i 2001 et tilgodehavende hos kommunerne på 414 mio. kr. Dette svarer til, at hver enkelt borger skylder forsyningerne 77 kr. i gennemsnit.³⁹ Vandforsyningerne er således ikke tynget af gæld. Umiddelbart vil der derfor ikke være problemer med at gøre markedet frit i den henseende. Det frie valg vil selvfølgelig betyde, at enkelte forsyninger vil komme i klemme, men det vil netop være dem, der er dyre og ineffektive. Da både kommunale og andelsejede forsyninger er ejet af brugerne, vil det være ejerne af sådanne luknings-truede forsyninger, som også får besparelsen ved, at vandet bliver leveret fra en billigere og bedre udbyder.

Fri ret til egenindvinding inden for de naturlige forsyningsområder

Det er kommunens vandforsyningsplan,⁴⁰ der sætter rammene for, om der kan være fri etableringsret til egenindvinding inden for et naturligt forsyningsområde. Hvis ejendommen allerede ligger i det naturlige forsyningsområde, kan myndighederne afslå en ansøgning om vandindvinding uden videre begrundelse. Afslaget skal dog bero på en konkret vurdering ud fra de krav, der er sat i vandforsyningsplanen. Uden for forsyningsområderne er der fri etableringsret under hensyntagen til miljø- og sundhedsmæssige forhold.

I praksis er det generelt sådan, at det næsten er umuligt at opnå tilladelse til egenindvinding inden for det naturlige forsyningsområde. Enkelte virksomheder har dog i særlige tilfælde fået tilladelse.⁴¹

Det kunne overvejes at skabe større mulighed for egenindvinding, når der ikke er miljø- eller sundhedsmæssige forhold, som taler imod det. Dette vil til dels

38 BAM er et nedbrydningsprodukt dannet af sprøjtemidler.

39 En borger i Kalundborg skylder vandforsyningen 1.884 kr., mens en borger i Aakirkeby har 1.337 kr. til gode hos vandforsyningen. De andre kommuner ligger mellem disse to yderpunkter. Beregningerne er foretaget på grundlag af tal fra Danmarks Statistik.

40 Ifølge vandforsyningsloven skal alle kommuner udarbejde en vandforsyningsplan.

41 Der er eksempelvis givet tilladelse, hvis kommunens vandforsyningsplan har været mangelfuld med hensyn til at detaljere betingelserne for tilslutning til den almene vandforsyning, jf. Miljøklagenævnets afgørelse af 6. juni 2000. Forarbejderne til vandforsyningsloven indeholder en forudsætning om, at „vandforsyningsanlæg, der er af særlig betydning for visse erhverv, ikke bør nedlægges til fordel for vandværksforsyning“.

beskytte forbrugerne mod ineffektivitet, idet den potentielle mulighed for alternativ levering presser eksisterende udbydere til at producere mere effektivt. Det vil være den indirekte konkurrence, som skal presse vandforsyningerne til at effektivisere og sænke priserne.

Miljø- og sundhedstilsynet er fuldt brugerfinansieret. I praksis vil det være store vandforbrugere – dvs. erhvervsvirksomheder – der vil benytte sig af muligheden for egenindvinding, fordi prisen pr. m³ for miljø- og sundhedstilsynet kan virke høj for den private forbruger.

Anbefalinger på spildevandsforsyningsområdet

Mulighed for udtræden af spildevandsforsyning for større brugere

Med ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 1997 er det muligt for en virksomhed at træde helt eller delvist ud af den offentlige spildevandsforsyning og selv rense vandet.

Betingelserne for at udtræde i dag er:

- ▲ at det stemmer overens med den kommunale spildevandsplan
- ▲ at der er enighed mellem grundejeren og kommunalbestyrelsen om udtræden
- ▲ at forsyningens økonomi ikke må blive forringet væsentligt
- ▲ at forsyningen skal kunne fungere teknisk forsvarligt

Endvidere skal der være opnået tilladelse til alternativ bortskaffelse, dvs. typisk en udledningstilladelse.

Principielt er der ikke noget til hinder for, at virksomheder eller institutioner frit kan etablere deres egen hele eller delvise rensning af deres spildevand. Det vil dog have nogle konsekvenser for det eksisterende renselanlæg, dels fysisk i form af manglende spildevand til at drive renselanlægget, og dels i form af et manglende incitament til at foretage investeringer i renselanlægget. Investeringsniveauet vil være lavt, hvis renselanlæggene ikke kan vide sig sikre på at få det investerede beløb igen i form af indtægter fra virksomhederne.

Ved at indføre udtrædelsesregler på området i form af bindingsperioder og/eller betaling for at træde ud kan det sikres, at der ikke opstår tekniske og økonomiske problemer for anlægget og for forsyningens restkunder. Betalingen for at træde ud skal være bundet til den del restgælden, som kunden bidrager med i kloakforsyningen.⁴² For ikke at gøre det for vanskeligt at træde ud, kan det overvejes, om der skal være et generelt loft for udtrædel-

42

I dag har kommunerne et tilgodehavende hos spildevandsforsyningen på 706 mio. kr. Dette svarer til et tilgodehavende pr. indbygger på 132 kr.

sesperiodens længde og betalingens omfang, som de kommunale myndigheder skal holde sig inden for.

Et sådan system vil sikre, at der stadigvæk vil være et incitament til at investere i og udbygge renselanlæggene. Samtidig vil de kommunale renselanlæg blive tvunget til at effektivisere deres drift, da det frie valg for industrivirksomheder vil betyde, at de dyreste renselanlæg vil miste kunder.

Anbefalinger for både vand- og spildevandsforsyningen

Effektiv og enkel regulering

I dag er vand- og spildevandsforsyning reguleret ved princippet om, at indtægter og udgifter skal hvile i sig selv over en årrække, og at der ikke må opnås et overskud. Det paradoksale ved dette princip er, at hvor det skal bidrage til regulering og styring af markedet, bidrager det i stedet til manglende regulering af omkostningerne. Ved at forsyningen skal udvise et nulresultat over en årrække, uanset størrelsen af omkostningerne, er der ikke noget incitament til at minimere omkostningerne og dermed anvende forsyningens ressourcer effektivt. Derudover bliver det risikofrit for de enkelte forsyninger at investere. Dette kan lede til overinvesteringer og dermed for høje priser.

Samfundsøkonomisk kan det derfor være en fordel at erstatte hvile-i-sig-selv-princippet med en anden reguleringsform. En sådan alternativ regulering bør være enkel og skabe en incitamentstruktur, så udbyderne producerer mest effektivt.

En forenkling af de nuværende regler forudsætter ikke en privatisering. På sigt er der intet til hinder for en privatisering af vandmarkedet, men inden dette sker, bør en hensigtsmæssig regulering være på plads.

Når privatiseringen i England mundede ud i højere priser for forbrugerne, skyldtes det i høj grad et efterslæb af investeringer i de overtagne anlæg og øgede krav fra EU.⁴³

⁴³ *Public policy for the private sector, „Water Privatization and Regulation in England and Wales“, 1997, OECD, „Industrial Water Pricing in OECD Countries“, 1999 og OFWAT, „A proposed approach to assessing overall service to customers – A technical paper“, 1998.*

Der findes ikke nogen perfekt regulering, men det bør tilstræbes, at den regulering, som bliver indført, er indrettet, så den:

- ▲ giver incitament til løbende effektiviseringer
- ▲ er enkel at administrere for myndigheden og forsyningerne
- ▲ ikke giver mulighed for urimelig indtjening
- ▲ skaber gennemsigtighed til gavn for brugerne

Reguleringen skal skabe incitamenter til at effektivisere. Forsyningerne skal således have incitament til at være omkostningseffektive og træffe de rette valg med hensyn til investeringer. Derudover må reguleringen heller ikke stå i vejen for sammenlægninger af forsyningerne.

Det vil i denne forbindelse være hensigtsmæssigt at anvende de erfaringer, der er høstet med Konkurrencestyrelsens og Energitilsynets administration af indtægtsrammeregulering på el- og varmeområdet, jf. boks 4.6.

Boks 4.6: Erfaringer fra reguleringen af elområdet

Selv om der på elområdet er indført en regulering, der tvinger virksomhederne til at være mere effektive, så giver erfaringerne fra elsektoren også grund til eftertanke, når reguleringen af andre forsyningssektorer overvejes. Reguleringen af elselskaberne er kompliceret. Elselskaberne har svært ved at overskue reguleringen.

En af årsagerne til den komplicerede regulering er, at myndighederne er gået forholdsvis langt i bestræbelserne på at imødekomme sektorens ønsker om særregler og mulighed for dispensationer. Fx er halvdelen af elnetselskabernes udgifter holdt uden for reguleringen. Samtidig er der sat ret snævre grænser for selskabernes mulighed for at anvende overskud mv. På den anden side er indtægtsrammerne sat højere end selskabernes nuværende udgifter, således at selskaberne lovligt kunne hæve nettatarifferne.

Af samfundsøkonomiske hensyn skal reguleringen sikre, at der ikke sker en urimelig indtjening. Endelig skal der være gennemsigtighed i priserne, da det sikrer, at brugerne har mulighed for at gennemskue markedet og vælge udbydere på det rigtige grundlag.

En regulering af både vand- og spildevandsforsyningen kunne tage udgangspunkt i en rangordning efter, hvor høj prisen er. Den billigste gruppe (fx de billigste 30 pct. af værkerne) kunne være helt fri for prisregulering.

Den dyreste gruppe (fx de 30 pct. dyreste af værkerne) kunne fortsætte med det nuværende hvile-i-sig-selv-princip, dvs. forbud mod overskud eller for-

rentning af egenkapital. De dyre forsyninger ville have incitament til at effektivisere og dermed sænke prisen for at komme op i mellemgruppen, hvor der vil være mulighed for indtjening, jf. nedenfor. For forsyninger i den dyre gruppe skal overskud eller underskud, ganske som i dag, overføres til næste år, så der kan blive balance på sigt. De forsyninger, som har en naturlig høj pris fx på grund af ugunstige jordbundsforhold, vil ikke kunne effektivisere betydeligt. Disse vil derfor ikke kunne skabe rum for indtjening. De ville på den anden side have mulighed for at fortsætte driften som hidtil, men stadigvæk have incitament til at effektivisere for at undgå, at brugerne gør brug af muligheden for at købe vand i nabokommunen.

Mellemgruppen må gerne have en begrænset indtjening. Denne kunne være udformet sådan, at forsyningerne må forrente deres egenkapital med en vis procent, som er lineært afhængig af deres effektivitet. Forrentningen kunne have en øvre grænse på fx 7–10 pct. og en nedre grænse på 0 pct. Reguleringen af mellemgruppen skal give forsyningerne incitament til at blive endnu billigere.

Målingen af forsyningernes effektivitet kræver en videregående benchmark, som tager højde for de forhold, der påvirker deres omkostninger. Benchmarken kan udformes efter samme principper som i dette kapitel, men den skal være mere detaljeret, så den i højere grad tager højde for fx lokale specifikke forhold. Disse forhold skal fastlægges i samarbejde med branchen.

Årsregnskabsloven skal gælde for alle udbydere på markedet

Indenrigsministeriet har i 1999 udsendt en betænkning,⁴⁴ hvor den kommunale regnskabspraksis bliver tilnærmet årsregnskabslovens principper. I dag er opgørelsen af fysiske aktiver på forsyningsområderne allerede i gang, hvilket bl.a. indebærer, at der bliver indført levetidsbaserede lineære afskrivninger. Dette vil give en større gennemsigtighed med hensyn til prisfastsættelsen på områderne. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, hvis tredjepartsadgang og benchmark af vandværkerne skal fungere ordentligt. Dette skyldes primært, at de fysiske aktiver bliver opgjort til, hvad de er anskaffet for, og ikke til, hvad aktiverne er værd. En opgørelse af de fysiske aktivers værdi vil betyde, at den pågældende kommunes kapitalanvendelse bliver synliggjort. Herved kan både kommunens nuværende kapitalgrundlag og det fremtidige investeringsbehov blive belyst.

44 Indenrigsministeriets betænkning nr. 1369 fra januar 1999.

Den udvikling, der allerede er i gang med at registrere de fysiske aktiver, bør munde ud i en naturlig overgang til, at det er årsregnskabslovens bestemmelser, der bliver fulgt af både offentlige og private udbydere uanset ejerskabsforhold. Derudover skal årsregnskabsloven også gælde for de mindre andelsselskaber, som i dag kan undlade at aflægge årsrapport efter loven. Dette vil give den fornødne gennemsigtighed i regnskaberne til, at en forhandlet tredjepartsadgang på vandforsyningen og benchmark af vand- og spildevandsforsyningernes drift kan fungere.

For både vandværker og renselanlæg vil de gennemskelige regnskaber for det første sikre en bedre mulighed for ensartet sammenligning af driften og dermed bedre mulighed for at vurdere krydssubsidiering i taksterne. For det andet vil prisen for køb af vand fra et andet vandværk eller køb af rensning af vand blive beregnet på et korrekt og gennemskeligt grundlag.

Specifikt for renselanlæggene vil gennemskelige regnskaber kunne medvirke til at sikre, at betalingerne for at træde ud af kloakfællesskabet bliver beregnet på korrekte og ikke-diskriminerende vilkår. Endelig vil det blive mere gennemskeligt, hvordan fordelingen af midler mellem kloakkerne og renselanlæggene er og dermed hvilke midler, der er til rådighed til investeringer i kloakker.

Udlicitering

Endelig kan effektiviteten fremmes, hvis vandforsyninger og renselanlæg udliciterer de dele af produktionen eller administrationen, som andre virksomheder kan udføre bedre eller billigere. I dag udliciteres kun få funktioner og kun i begrænset omfang.

Feriemarkederne

5.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Ferie og turisme i Danmark er et stort og sammensat erhvervsområde med virksomheder fra flere brancher. Virksomhederne sælger en række forskellige ydelser, fx overnatning, bospisning og oplevelser, som både anvendes i forbindelse med ferieturisme og erhvervturisme¹. Den samlede omsætning på området kan anslås til ca. 49 mia. kr.² Beskæftigelsen svarer til ca. 70.000 årsværk.

Den moderne samfundsudvikling har medført stigende efterspørgsel efter mange turismeaktiviteter. Dette har ført til, at turisme globalt er et af de største vækstområder. På denne baggrund er der stigende fokus på erhvervsudviklingen inden for ferie- og turismeområdet.

Ferie- og turismeområdet får betydelig offentlig støtte i alle lande. I Danmark kan den samlede offentlige støtte, der går direkte til ferie- og turismeområdet, anslås at udgøre ca. 500 mio. kr. Støtten omfatter både generel erhvervsudviklingsstøtte og tilskud til enkeltvirksomheder. Disse omfatter fx feriecentre og vandrerhjem. Herudover får ferie- og turismeområdet også gavn af de ca. 900 mio. kr. om året, som ydes fra det offentlige til museer og zoologiske anlæg. Hovedparten af dette beløb er dog knyttet til særlige formål og forpligtelser, som støtteberettigede museer o.l. er pålagt som offentlige goder.³

Der er lavet adskillige undersøgelser af udviklingen på ferie- og turismeområdet.⁴ Det overordnede indtryk er, at konkurrencen i almindelighed er hård. De generelle rapporter omhandler først og fremmest Danmark som turismestation i konkurrence med andre turismestationer. I de senere år har Danmark tabt markedsandele i den internationale konkurrence om danske og udenlandske turister. Dette kan tilskrives flere forhold. Rapporterne peger på,

1 Erhvervturisme omfatter bl.a. forretningsrejser og aktiviteter i forbindelse med erhvervmæssige møder, kurser og konferencer.

2 I Danmarks Turistråds TØBBE-rapport (Turismens økonomiske og beskæftigelsesmæssige betydning) er den samlede turismeomsætning i 2001 opgjort til 49,1 mia. kr., heraf 18,3 mia. kr. til overnatning, restauranter og forlystelser. Resten er turismeomsætning hos virksomheder inden for bl.a. dagligvarehandel, transportvirksomheder og tankstationer.

3 Jf. nærmere i afsnit 5.3 og 5.4.

4 Fra de seneste år kan nævnes: 1. del af en struktur- og omkostningsanalyse af det danske turismeerhverv (Økonomi- og Erhvervsministeriet 2002), Regeringens turismepolitiske handlingsplan 2002, Regeringens turismepolitiske redegørelse 2000. Endvidere Benchmarking analysis of Danish tourism (PKF-konsulentfirmaet for Danmarks Turistråd 2000) og Danmarks Turistråds TØBBE-rapporter 1999-2002.

at en vigtig årsag er for ringe produktivitsudvikling i de danske turismeerhverv.

Turismepolitikken er derfor koncentreret om at etablere strategier, som skal føre til større produktivitet i det danske turismeerhverv. Hermed forbedres den internationale konkurrenceevne. Turismepolitikken går bl.a. ud på at skabe større samarbejde inden for de forretningsområder, hvor turisme i Danmark står stærkt. Heri indgår bl.a. strategisk samarbejde mellem turismevirksomheder om udvikling af særlige turismekoncepter (spydspidsprojekter).⁵ Danmarks relative styrkepositioner som samlet turismedestination har ikke været tilstrækkeligt eksponeret i det internationale turismebillede. Der er derfor peget på behovet for en samlet og mere målrettet indsats, der kan fremme koordineret international markedsføring af dansk turisme. Markedsføringen skal profilere („brande“) og styrke Danmarks tiltrækningskraft som turismedestination.⁶

Disse foranstaltninger kan ikke løftes af enkelte virksomheder.⁷ Initiativerne kræver, at der iværksættes et samarbejde mellem forskellige virksomheder. I mange tilfælde vil det være rationelt, at der er offentlig medvirken og støtte til sådanne fællesprojekter. I Danmark sker den generelle udvikling i turismeerhvervene bl.a. via Danmarks Turistråd⁸ og otte regionale turismeudviklingselskaber i samspil med private turismevirksomheder.

De eksisterende analyser har således overvejende fokuseret på overordnede strategier som middel til fornyelse og vækst inden for turismen. Betydningen af virksom konkurrence mellem virksomheder på de danske turismemarkeder har derimod kun i mindre grad været belyst. Problemet er her, at konkurrencebegrænsninger og ulighed i erhvervsvilkår mellem turismevirksomheder kan stå i vejen for en sund erhvervsudvikling præget af stigende effektivitet hos danske turismevirksomheder.

5 Det kan bl.a. være samarbejde mellem turismevirksomheder og vidensinstitutioner om udvikling af særlige koncepter inden for fx kystnær ferieturisme, aktivferie, byturisme og konferencer. Samarbejdet kan omfatte analyser af erhvervsudviklingen og markedspotentialer, nye produktpakker og markedsføringskoncepter. Virksomheder inden for fx overnatning, oplevelser, bespisning, transport m.m. kan herved skabe et bedre gensidigt grundlag for hinandens ydelser og dermed en bedre kapacitetsudnyttelse.

6 Som led i den overordnede erhvervsfremmepolitik for turismeområdet lancerede Danmarks Turistråd i 2002 for første gang en moderne samlet indgang til Danmark som turistland. Det skete i form af den fælles internetportal visitdenmark.com. Portalen samler 20.000 danske turisttilbud på ét sted. Portalen, der er interaktiv, rummer i alt ca. 1 mio. sider. Den er tilgængelig i 12 sprogversioner.

7 Det skyldes bl.a., at turismeerhvervet i Danmark består af mange små virksomheder. Men det skyldes også, at foranstaltningerne har karakter af infrastrukturydelser, som kommer en flæthed af virksomheder til gode, jf. nærmere i afsnit 5.4.

8 Danmarks Turistråd er en erhvervsdrivende fond. Danmarks Turistråd har indgået en 3 års resultatkontrakt med Økonomi- og Erhvervsministeriet og udfører visse styrelsesopgaver for ministeriet samt deltager i projekter og udfærdigelse af analyser (jf. fodnote 2 og 4). Danmarks Turistråds hovedopgave er at markedsføre Danmark som turistmål. Danmarks Turistråd har 10 markedskontorer i Europa, USA og Japan.

Konkurrencestyrelsen har derfor undersøgt, om der er forhold, som hæmmer konkurrencen på det danske ferie- og turismemarked. Herunder om offentlig støtte kan skabe konkurrenceproblemer.

Undersøgelsen belyser bl.a. nye konkurrenceflader mellem aktører, der tidligere opererede på mere adskilte markeder. Der er specielt fokuseret på områder, hvor støttede aktører er i konkurrence med aktører, der ikke kan modtage offentlig støtte. Det skyldes, at sådanne nye konkurrenceflader kan give anledning til en fornyet vurdering af støttekriterier, som er fastlagt på baggrund af en anden markedssituation.⁹

Historisk har de enkelte typer turismevirksomheder i høj grad opereret på hver deres marked. Nogle virksomheder har fx typisk henvendt sig til erhvervskunder. Det gælder fx konferencehoteller og hoteller baseret på forretningsrejsende. Andre virksomheder har i hovedsagen haft kunder inden for ferieturisme. Disse virksomheder har fx omfattet forskellige kategorier af feriehoteller, feriecentre og udlejede feriehuse. Desuden har vandrerhjem udgjort et specielt koncept med lavere standard og mindre service. Det har været karakteristisk, at de enkelte typer virksomheder i stor udstrækning har haft forskellige kunder.

Udviklingen i de senere år har imidlertid ført til, at mange turismevirksomheder i dag har et bredere udsnit af ydelser. Der er derfor opstået nye konkurrenceflader mellem aktører, der tidligere i hovedsagen opererede på mere adskilte markeder. Det betyder, at flere virksomheder af forskellig type i dag er i konkurrence om de samme kunder.

Udviklingen har fx bevirket, at nogle vandrerhjem ud over traditionelle vandrerhjemsydelser også kan sælge ydelser, der henvender sig til andre kunder. Det skyldes, at de pågældende vandrerhjem har værelser af god standard med eget bad og toilet. Vandrerhjemmene står for ca. 2 pct. af de samlede antal overnatninger i Danmark. Ud over overnatning har flere vandrerhjem endvidere faciliteter, der er egnede til erhvervsmæssige kurser o.l. Desuden kan de have køkkenfaciliteter, der gør det muligt at give forplejning og servicering af hotelmæssig standard i forbindelse med kurser m.m. og private selskabsarrangementer. Herved får disse vandrerhjem en konkurrenceflade til andre aktører på turismemarkedet. Det er fx 2 og 3 stjernede provinshoteller og kroer. Endvidere har mange feriecentre opnået en høj standard. Det gælder

9 Som led i undersøgelsen er udsendt spørgeskemaer til udvalgte aktører på feriemarkedene. Det drejer sig om hoteller, vandrerhjem, feriecentre, forlystelsescentre, museer, campingpladser og feriehusudlejere. Udover faktiske oplysninger om ydelser, priser og offentlig støtte m.m. er aktørerne blevet bedt om en vurdering af deres konkurrencesituation. Desuden er en række kommuner blevet spurgt om kommunal drift og/eller støtte til faciliteter og aktiviteter på området. I alt er udsendt ca. 300 spørgeskemaer.

både overnatningsfaciliteter og fællesfaciliteter. Herunder restaurationsvirksomhed knyttet til feriecentret. Det har bevirket, at mange feriecentre i dag konkurrerer med hoteller om både ferieturister og erhvervsturister.

Nye konkurrenceflader med tilgang af nye virksomheder og koncepter stimulerer konkurrencen og effektivitetsudviklingen. Dette gælder imidlertid kun under forudsætning af, at virksomhederne har samme erhvervsvilkår. Offentlig støtte må derfor ikke medføre ulige erhvervsvilkår.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse af ferie- og turismemarkederne viser, at udviklingen i Danmark har ført til, at der på nogle turismemarkeder ydes offentlig støtte til aktører, som er i konkurrence med aktører, der ikke kan modtage offentlig støtte. Nogle former for offentlig støtte kan således give konkurrenceproblemer, som ikke tidligere har været til stede.

Konkurrenceproblemerne har bl.a. været knyttet til støtte fra Arbejdsmarkedets Feriefond til feriecentre og kommunal støtte til vandrerhjem. Konkurrencerådet har på denne baggrund i april 2002 rettet henvendelse til Beskæftigelsesministeriet om ændring af vedtægterne for Arbejdsmarkedets Feriefond. Konkurrencestyrelsen har endvidere i februar 2003 anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en generel redegørelse om kommunal støtte til vandrerhjem. Begge ministerier er enige i, at der i lyset af udviklingen inden for turismen er behov for en præcisering af retningslinierne for offentlig støtte til turismevirksomheder.¹⁰

Analyserne i dette kapitel lægger op til, at offentlig støtte til turismevirksomheder¹¹ bør tage udgangspunkt i følgende principper:

- ▲ Der bør ikke gives offentlig støtte til drift af enkeltvirksomheder, som i hovedsagen sælger ydelser af tilsvarende art, som udbydes på almindelige kommercielle vilkår af private virksomheder uden offentlig støtte.
- ▲ Virksomheder, som i hovedsagen sælger ydelser, som ikke kan udbydes i tilstrækkeligt omfang på almindelige kommercielle vilkår¹², kan få offentlig støtte. Vilkårene for at opnå offentlig støtte bør være gennemsigtige, og tildelingen skal ske efter saglige kriterier.

10 Henvendelserne og ministeriernes svar omtales nærmere i afsnit 5.4.

11 Det bemærkes, at en betydelig del af den offentlige støtte på områderne for fritidsaktiviteter, ferie og turisme ikke er fastsat ved lov. Det gælder fx for kommunal støtte til turismevirksomheder så som vandrerhjem. Spørgsmål om lovlighed af kommunal drift eller støtte til disse virksomheder skal derfor afgøres efter de almindelige grundsatninger om kommunernes opgavevaretagelse. De såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

12 Virksomhedernes ydelser skal herudover være i overensstemmelse med nationale eller regionale samfundsmæssige målsætninger.

- ▲ Nogle af ovennævnte virksomheder kan have sideaktiviteter i form af ydelser, som udbydes af andre virksomheder på almindelige kommercielle vilkår. I disse tilfælde bør den offentlige støtte være betinget af, at sideaktiviteterne drives på markedsvilkår.

Offentlig støtte efter disse principper vil skabe bedre betingelser for udvikling af effektive turismevirksomheder gennem aktiv konkurrence. Dette vil bidrage til større international konkurrenceevne for det danske turismeerhverv.

5.2 FERIE- OG TURISMEMARKEDERNE I DANMARK

Markeder, ydelser (aktiviteter) og priser

Ferie og turisme er et erhvervsområde, som består af mange typer virksomheder. Disse udbyder en række ydelser, der anvendes i forbindelse med situationer, hvor man er på rejse og midlertidigt opholder sig andre steder end på sin normale bopæl og arbejdsplads.

Konkurrencestyrelsen gennemførte i 2002 en undersøgelse af konkurrenceforholdene på ferie- og turismemarkeder i Danmark.¹³ Formålet har været at undersøge, om nogle former for støtte kan medføre konkurrenceforvridning.

Overordnet kan der sondres mellem en række *markeder med tilknytning til ferie og turisme*. De vigtigste er følgende:

- ▲ Ferie
- ▲ Erhvervsturisme i form af forretningsrejser, møder, kursus, konferencer o.l.¹⁴
- ▲ Private selskabsarrangementer¹⁵
- ▲ Skole- og sportsarrangementer

¹³ Aktørerne er fortrinsvis udvalgt inden for fire områder: Nordjylland, Århus Amt, Storstrøms Amt og Storkøbenhavn. Disse har både absolut og relativt stor betydning som ferie- og turistområder i Danmark.

¹⁴ Såkaldte MICE-aktiviteter. Meetings, Incentives, Conference, Exhibition.

¹⁵ Ex bryllupper, runde fødselsdage, receptioner.

Udbuddet af ferie- og turismeaktiviteter kan opdeles i 3 hovedmarkedsområder:

- ▲ Betalt overnatning¹⁶
- ▲ Oplevelsesaktiviteter¹⁷
- ▲ Bespisning¹⁸

Hertil kommer turistinformation samt rejse- og konferencearrangører. Nogle virksomheder inden for transport og detailhandel udbyder også ydelser, der i betydelig grad efterspørges af feriegæster og turister. Disse aktiviteter er ikke medtaget i undersøgelsen.

Efterspørgslen kommer fra udenlandske og danske turister, der afholder ferie samt kurser og konferencer m.m. i Danmark. Oplevelsesaktiviteter og restauranter anvendes dog også af andre end turister.

Det er karakteristisk for mange ferie- og turismeaktiviteter, at de i et vist omfang understøtter hinanden. Det betyder, at ydelserne er komplementære. Dette kan indebære, at tilstedeværelsen af en turismeaktivitet forbedrer kundegrundlaget for andre turismeaktiviteter. Eksempler på komplementære ydelser i forbindelse med afholdelse af ferie er overnatning, bespisning m.v. på restauranter og besøg på oplevelsescentre i regionen.

Samtidig synes de senere års udvikling til en vis grad at have ført til en opblødning af tidligere grænser mellem delmarkeder med forskellige ydelser og kunder. Dette har betydet, at en række ydelser fra forskellige typer aktører i dag i højere grad kan substituere hinanden.¹⁹ De pågældende aktører er derfor i dag i større omfang end tidligere i konkurrence om de samme kunder på nogle markeder. En oversigt over forskellige typer aktørers udbud af ydelser på udvalgte delmarkeder er vist i tabel 5.1.

16 *Undersøgelsen omfatter hoteller, kroer, feriecentre, vandrerhjem, campingpladser og udlejning af sommerhuse og ferielejligheder. Lystbådehavne er ikke medtaget i undersøgelsen.*

17 *Undersøgelsen omfatter forlystelsesparker, zoologiske haver samt museer og andre kulturelle institutioner.*

18 *Bespisning tilbydes navnlig af restauranter, hoteller og kroer o.l. Men også nogle oplevelsescentre og andre udbydere af overnatning som fx feriecentre og vandrerhjem tilbyder i forskelligt omfang bespisning. Selvstændige restauranter uden overnatningsfaciliteter er ikke medtaget i undersøgelsen. Det skyldes, at disse restauranternes konkurrenceflader med andre turistvirksomheder er mere flertydig. På den ene side vil eksistensen af turistvirksomheder med overnatningsfaciliteter og dermed turister forbedre kundeunderlaget for restauranter. På den anden side kan restauranter være i konkurrence med de samme virksomheder i det omfang, de tilbyder bespisning af samme standard som restauranten. Hvad angår nye konkurrenceflader kan selvstændige restauranternes situation ansues på linie med hotelrestauranter, der er medtaget i undersøgelsen.*

19 *Ydelser, der er substitutter, kan erstatte hinanden i forbruget. Sådanne ydelser efterspørges derfor af de samme kunder.*

Tabel 5.1: Oversigt over udbydere af ferie- og turismeaktiviteter

	Over- natning	Restau- rant	Anden bespis- ning	Oplevel- sesakti- viteter	Kursus/ konfe- rencer	Selskabs- arrange- menter	Skole/ sports- arrange- menter
Konference- hoteller	•	•	–	◦	•	•	–
Garni- hoteller ¹	•	–	•	–	◦	◦	–
Kroer	•	•	–	–	◦	◦	–
Andre hoteller	•	◦	◦	◦	◦	◦	–
4-5 stjernede vandrerhjem	•	◦	•	–	•	•	•
1-3 stjernede vandrerhjem	•	–	•	–	◦	◦	•
Feriecentre	•	◦	◦	•	◦	◦	◦
Feriehus- udlejning	•	–	–	–	–	–	–
Camping- pladser	•	◦	◦	◦	◦	◦	◦
Oplevelses- centre	–	◦	◦	•	◦	◦	◦

Note 1: Garnihoteller er mindre hoteller uden restaurant. Der er normalt mulighed for morgenmad.

Anm: • betyder, at alle aktører udbyder aktiviteten. ◦ betyder, at nogle af aktørerne udbyder aktiviteten.

Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

I hvor høj grad, de forskellige typer aktører er i konkurrence om de samme kunder på et bestemt delmarked, afhænger af:

- ▲ Betydningen af delmarkedet for de respektive typer af aktører
- ▲ Ydelsens karakter, kvalitet og standard
- ▲ Ydelsens pris

Afgørende for substitutionsgraden er ydelsernes kvalitet sammenholdt med prisen hos de enkelte aktører. Jo højere grad ydelser er af samme kvalitet og standard, des nemmere kan de erstatte hinanden. For en given standard vil forbrugerne foretrække den billigste ydelse. På et marked med aktiv konkur-

rence på lige vilkår vil priserne på tilsvarende ydelser derfor nærme sig hinanden. Prisniveauet vil blive fastsat af de mest effektive virksomheder. Hvis der er ulige konkurrencevilkår, vil denne mekanisme blive forstyrret. Offentlig støtte til enkeltvirksomheder kan føre til ulige konkurrencevilkår. Hvis støttede virksomheder i kraft af støtten kan sælge ydelser billigere end tilsvarende ydelser hos ikke støttede virksomheder, vil der opstå konkurrenceforvridning. Det vil kunne bevirke, at effektive virksomheder fortrænges fra markedet.

På ferie- og turismeområdet kan offentlig støtte til enkeltvirksomheder indebære risiko for konkurrenceforvridning, hvis der er konkurrenceflader mellem støttede virksomheder og virksomheder, der ikke kan opnå offentlig støtte. Sådanne konkurrenceflader vil være til stede i det omfang, at virksomhederne sælger ydelser, der kan substituere hinanden.

Udvalgte virksomhedstypers gennemsnitlige fordeling af omsætningen på delmarkeder er vist i tabel 5.2

Konferencehoteller har hovedparten af omsætningen inden for erhvervsturisme. Inden for gruppen af andre hoteller er der også betydelig omsætning fra ferieturister. Individuelle ferieturister er det mest betydende markedssegment for vandrerhjem og feriecentre. Grupper i forbindelse med skole- og sportsarrangementer spiller kun en rolle for vandrerhjem. Det bemærkes, at kurser o.l. samt private selskabsarrangementer har betydning for andre aktører end hoteller. Navnlig inden for gruppen 4-5 stjernede vandrerhjem og feriecentre udgør omsætningen fra disse delmarkeder en ikke uvæsentlig andel.

Tabel 5.2: Omsætning fordelt på ferie- og erhvervsturisme m.m. pct.

	Ferie	Forret- nings- rejser	Kurser og lig- nende	Selskabs- arrange- menter	Skole/ sports- arrange- menter	I alt
Konference hoteller	17	42	35	6	–	100
Andre hoteller København	38	36	10	16	–	100
Andre hoteller Provinsen	38	24	21	17	–	100
4-5 stjernede vandrerhjem	46	5	17	10	22	100
2-3 stjernede vandrerhjem	63	2	9	3	23	100
Feriecentre	81	1	12	4	2	100
Oplevelsescentre	85	–	6		9	100

Anm: Campingpladser er ikke medtaget, fordi de kun i ringe grad er i konkurrence med de øvrige aktører, jf. afsnittet om campingpladser. Feriehuse er heller ikke med, da de kun optræder på delmarkedet for overnatning i forbindelse med ferie.

Kilde: Egne beregninger ud fra Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

Et overblik over prisniveauerne for overnatninger på provinshoteller, vandrerhjem og feriecentre er vist i tabel 5.3.

Det samlede indtryk er, at der er overraskende små forskelle i de gennemsnitlige priser mellem de forskellige typer turismevirksomheder. Det gælder specielt uden for sommerperioden. Variationer i priserne indebærer, at det i mange tilfælde vil være muligt at købe en overnatning på samme prisniveau på hotel, vandrerhjem og feriecentre. Det er både tilfældet ved enkeltovernatninger, weekendophold og ophold i en uge. Dette indikerer, at der på markedet for overnatning er konkurrenceflader mellem hoteller, vandrerhjem og feriecentre.

Tabel 5.3: Prisniveau for overnatning, kr.

	1 overnatning		1 uge – 6 overnatninger	
	Gennemsnit	Prisvariation	Gennemsnit	Prisvariation
Hotel i provins ¹	800			
Nettopris ²	660	400-1000	4500	2400-5700
4-5 stjernede vandrerhjem ³	610	490-770	2920	2500-3200
2-3 stjernede vandrerhjem ³	590	490-770	2800	2300-3200
Feriecentre ⁴				
Lavsæson ⁵	630	450-950	3000	1600-3800
Feriecentre ⁴				
Højsæson ⁵	995	700-1375	5400	3600-7000

Note 1: Normalprisen for 2 personer i dobbeltværelse incl. morgenmad.

Note 2: Mange hoteller giver rabatter. Nettoprisen er den gennemsnitligt opnåede pris for 2 personer i dobbeltværelse incl. morgenmad.

Note 3: Normalprisen for 2 personer i eget værelse med bad og toilet incl. morgenmad, leje af linned og vandrerkort. For 1 overnatning er indregnet gæstekort på 30 kr. For overnatning i en uge er indregnet almindeligt vandrerkort. Det koster 60 kr. og gælder for et år. På vandrerhjem er det muligt at fravælge flere ydelser. Endvidere er det muligt at leje sengeplads i fællesrum. Dette omtales i afsnittet om vandrerhjem.

Note 4: Prisen for mindre lejlighed/enkelthus ekskl. elektricitet og linned.

Note 5: Feriecentres højsæson er om sommeren.

Anm: Hoteller i Storkøbenhavn er ikke medtaget, da de ikke vurderes at være i konkurrence med vandrerhjem og feriecentre. Af samme grund indgår store luksushoteller og konferencetoteller heller ikke. Det anførte gennemsnitlige prisniveau for hoteller for overnatning i en uge er muligvis vurderet lidt for højt. Det skyldes, at det i beregningerne ikke har været muligt fuldt ud at tage højde for hotellernes rabatordninger. Udlejning af individuelle feriehuse gennem feriehuseudlejere er heller ikke anført i tabellen. Sådanne feriehuse kan lejes til mange forskellige priser, afhængig af feriehusets standard og beliggenhed. I PKF-rapporten (se fodnote 4) er den gennemsnitlige pris for leje af feriehus i en uge opgjort til ca. 3500 kr. For hytter på campingpladser er prisen 3500-7500 kr. pr. uge i højsæson. 3500-4500 kr. pr. uge i lavsæson. 500-800 kr. for en overnatning. Priserne er for 2 personer i 4-5 personers hytter med bad og toilet ekskl. linned og elektricitet men incl. overnatningsgebyr.

Kilde: Egne beregninger ud fra Konkurrencestyrelsens undersøgelse. Hotellers nettopris er beregnet ud fra Horestas normal.

Mange hoteller giver betydelige rabatter på normalprisen. Rabatter kan gives i lavsæsonen²⁰, ved længere ophold, til grupper og i forbindelse med kurser o.l. For feriecentre er der generelt en betydelig prisreduktion i lavsæsonen (vinter).²¹ Enkelte vandrerhjem har lavere priser uden for højsæsonen (sommer). Prisreduktionen er typisk 50-100 kr. pr. værelse.

20 Forretningshoteller i de større byer har lavsæson om sommeren.

21 Nogle feriecentre har ikke udlejning under en uge om sommeren.

Hoteller

Der er i alt knap 1000 hoteller i Danmark. Heraf har ca. 440 under 40 sengepladser. Hoteller er privatejede. Der gives normalt ikke offentlig støtte til driften af den enkelte hotelvirksomhed.²²

Der er mange forskellige typer hoteller. Hotellerne adskiller sig bl.a. ved størrelse, kapacitetsudnyttelse, faciliteter, standard og priser, jf. tabel 5.1 og 5.4. Hotellerne har derfor også forskellige typer kunder, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.4: Hoteller

	Antal værelser	Restaurantsandel af omsætning Pct.	Pris i kr. for 1 nat i dobbeltværelse
Konferencehoteller	60-400	40	600-2500
Andre hoteller København	15-200	10	400-900
Andre hoteller Provinsen	5-100	50	500-1000
Kroer Provinsen	8-100	70	400-1000

Kilde: Egne beregninger ud fra Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

Ca. 550 hoteller er medlem af Horesta.²³ Ca. 50 hoteller og kroer er medlem af brancheorganisationen HR&K.²⁴

Hoteller, der er medlem af Horesta, kan blive vurderet efter standard i 5 kategorier.²⁵ På 1 og 2 stjernede hoteller skal der være adgang til bad og toilet. Desuden mulighed for morgenmad. 3 stjernede hoteller er det typiske hotel. Alle værelser har eget bad og toilet. De fleste har restaurant, men det er ikke et krav. 3 stjernede hoteller kan også have faciliteter til erhvervmæssige kurser og konferencer. Desuden tilbyder mange af disse private selskabsarrangemen-

22 Dog kan der i visse regioner gives støtte til enkeltvirksomheder i forbindelse med EU-midler til investeringer og særlige udviklingsaktiviteter.

23 Horesta står for Hotel-, Restaurant- og Turisterhvervet.

24 HR&K står for Hoteller, Restauranter og Kroer. Medlemmer heraf vil kunne blive klassificeret i tre kategorier. Klassificeringen sker både efter objektive kriterier og kvalitative forhold.

25 Indplaceringen sker efter en lang række objektive kriterier. Her sammenfattes kun hovedtræk.

ter.²⁶ 4 og 5 stjernede hoteller er luksushoteller med høj standard. Hotellerne har restaurant og conferencefaciliteter med særligt udstyr.

Som udgangspunkt er de 4-5 stjernede hoteller ikke i konkurrence med andre turismevirksomheder. Der er typisk tale om conferencehoteller med hovedparten af omsætningen inden for erhvervsturisme, jf. tabel 5.2. Standard og priser er i de fleste tilfælde højere end hos andre turismevirksomheder, jf. tabel 5.4. Hoteller i Københavnsområdet har også kun i begrænset omfang konkurrenceflader til andre turismevirksomheder.

Det er således navnlig 2 og 3 stjernede hoteller i provinsen, der kan have konkurrenceflader til andre turismevirksomheder i det lokale område.

Vandrerhjem

Der er ca. 125 vandrerhjem i Danmark. Det gennemsnitlige antal sengepladser er 100. Dette svarer til mange mindre hoteller, jf. tabel 5.4.

Traditionelt har vandrerhjemsturisme været opbygget som et særligt koncept. Hovedelementet har været, at vandrerhjem skal give mulighed for billige overnatninger ved ferierejser fra sted til sted. Overnatningsfaciliteterne har derfor normalt haft begrænset komfort sammenlignet med et almindeligt hotel. Den traditionelle overnatningsydelse har været køb af sengeplads uden linned i fællesrum.

103 vandrerhjem er medlem af Landsforeningen Danmarks Vandrerhjem (LDV)²⁷. Vandrerhjemmene er af LDV vurderet efter standard i 5 kategorier²⁸. Alle vandrerhjemmene er underlagt en række minimumskrav til standard og service. Disse omfatter bl.a.: Der skal anvendes bestemte senge, som ejes af LDV. Der skal være adgang til fælles gæstekøkken til egen madlavning. Desuden adgang til bad og toilet. Gæsterne skal have mulighed for morgenmad af en bestemt standard. Alle individuelle gæster skal have vandrerkort eller gæstekort.

Til 2 og 3 stjernede vandrerhjem stilles der udover minimumskravene en række yderligere krav til standarden på værelser og fællesrum. Mange af disse vandrerhjem har værelser med eget bad og toilet. Vandrerhjemmene skal have mødefaciliteter. Der skal endvidere være mulighed for at få madpakker og bespisningsforplejning.²⁹ Vandrerhjem med 4 og 5 stjerner skal have en række

²⁶ Det gælder også for visse 2 stjernede hoteller, herunder kroer.

²⁷ Vandrerhjemmene under LDV anvender logoet Danhostel. De fleste af disse vandrerhjem er ejet af kommuner eller selvejende institutioner. 16 pct. er ejet af privatpersoner.

²⁸ Vurderingen sker efter en række objektive kriterier. Her sammenfattes kun hovedpunkter.

²⁹ Vandrerhjem har derimod normalt ikke restaurant.

særlige faciliteter. I 4 stjernede vandrerhjem skal mindst 75 pct. af værelserne have eget bad og toilet. I 5 stjernede vandrerhjem har alle værelserne eget bad og toilet.³⁰

LDV har desuden fastsat maksimalpriser. Disse gælder for alle vandrerhjem, der er medlem af LDV. Vandrerhjemmene skal fx kunne tilbyde en sengeplads til maksimalt 115 kr. pr. overnatning³¹ (2003). Alle LDV-vandrerhjem kan således stadig tilbyde billig individuel overnatning i overensstemmelse med det traditionelle vandrerhjems-koncept. Det gælder også for vandrerhjem med 4 og 5 stjerner.

Udviklingen i de senere år har bevirket, at nogle vandrerhjem ud over traditionelle vandrerhjemsydelser også kan sælge ydelser, der henvender sig til andre kunder.

Det skyldes, at de pågældende vandrerhjem har værelser af god standard med eget bad og toilet. I disse vandrerhjem kan gæsten i stedet for sengeplads leje et værelse på samme måde som på et hotel. Også for leje af værelser har LDV fastsat maksimalpriser³². Mange vandrerhjem giver imidlertid mulighed for tilkøb af ydelser. Det drejer sig typisk om leje af sengelinned. Men der kan derudover være tale om fx rengøring. Herved kan nogle vandrerhjem udbyde overnatningsfaciliteter, som er i konkurrence med mindre hoteller.

Mange vandrerhjem har endvidere faciliteter, der er egnede til erhvervsmæssige kurser o.l. Desuden kan de have køkkenfaciliteter, som gør det muligt at give forplejning og servicering af hotelmæssig standard i forbindelse med kurser m.m. og private selskabsarrangementer.

Herved får disse vandrerhjem en konkurrenceflade til andre aktører på turismemarkedet, som hidtil har solgt tilsvarende ydelser til disse kunder. Det kan dreje sig både om overnatning og om ydelser i relation til erhvervsmæssig kursusvirksomhed o.l. samt private selskabsarrangementer. Her kan vandrerhjem være i konkurrence med typisk 2 og 3 stjernede provinshoteller, kroer samt nogle feriecentre.³³

30 LDV har endvidere oplevet en eferspørgsel på et klassifikationssystem, der omfattede kursus- og konferencefaciliteter. Dette har LDV har afvist, da de ikke mente, at det hørte ind under vandrerhjems-konceptet.

31 I modsætning til hoteller, der udlejer værelser, er her tale om leje af sengeplads. Gæsten må således dele værelse eller storrum med andre. Tilsvarende gælder bade- og toiletfaciliteter. Prisen gælder ekskl. linned, som gæsten selv må medbringe eller leje.

32 For 2 personer i et familieværelse var prisen i 2002 fx 400 kr. Prisen er ekskl. linned.

33 En arbejdsgruppe med repræsentanter for LDV og Horesta har i 1996 lavet en rapport om konkurrenceforholdene mellem hoteller og vandrerhjem. På baggrund af en undersøgelse i fire byer med nyetablerede vandrerhjem konkluderer rapporten, at det typiske vandrerhjem ikke byder det traditionelle hotelhverv den konkurrence, der har været påstået. Horesta har i forbindelse med Konkurrencestyrelsens undersøgelse i 2002 tilkendegivet, at undersøgelsen i 1996 ikke er relevant til belysning af forholdene i dag.

Af Konkurrencestyrelsens undersøgelse fremgår, at det navnlig er 4 og 5 stjernede vandrerhjem, der er i konkurrence med andre aktører.³⁴ I gennemsnit har disse vandrerhjem 36 pct. af omsætningen fra forretningsrejsende, erhvervs-mæssige kurser o.l. samt private selskabsarrangementer, jf. tabel 5.5. De 2 og 3 stjernede vandrerhjem har i gennemsnit kun 12 pct. af omsætningen fra disse ydelser.

Tabel 5.5: Vandrerhjemsomsætning fordelt på kategorier af gæster, pct.

	Feriegæster	Forretningsrejsere	I alt
	Skole- og sports- arrangementer	Erhvervs- kurser Selskabs- arrangementer	
4-5 stjernede vandrerhjem	64	36	100
2-3 stjernede vandrerhjem	88	12	100

Anm: Tallene er beregnet som vejede gennemsnit ud fra oplysninger fra de vandrerhjem, som indgår i Konkurrencestyrelsens undersøgelse. Da de 4 og 5 stjernede vandrerhjem typisk er større end gennemsnittet, afviger tallene lidt fra tallene i tabel 5.2, der er baseret på uvejede gennemsnit.

Kilde: Egne beregninger på grundlag Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

11 privatejede vandrerhjem er medlem af VIP-Backpackers.³⁵ Disse vandrerhjem er frit stillet med hensyn til ydelser og priser. Der kræves fx ikke vandrerkort af gæster. Nogle af disse vandrerhjem har høj standard.

Feriecentre

Feriecentre er karakteriseret af, at der i tilknytning til overnatning i feriehus eller ferielejligheder skal være aktivitets- og oplevelsesfaciliteter. Der skal endvidere være mulighed for at lave egen mad i overnatningsfaciliteterne. Mange feriecentre har svømmehal o.l., sportsfaciliteter, legefaciliteter, restauranter, butikker m.m. i centret.

Danmarks Statistik har opgjort 87 feriecentre og feriehoteller, der opfylder disse kriterier.³⁶ Feriecentre er en blandet kategori. Feriecentre kan både bestå

34 Også nogle 3 stjernede vandrerhjem har konkurrenceflader med andre aktører. Det drejer sig om vandrerhjem, der udover gode kursus- og køkkenfaciliteter har mange værelser med eget bad og toilet. Ca. 50 pct. af vandrerhjemmene har 3 stjerner. Heraf har ca. halvdelen værelser med eget bad og toilet. 30 pct. har 4 eller 5 stjerner.

35 VIP-Backpackers er en international organisation med over 1000 vandrerhjem i 47 lande. Vandrerhjemmene kan blive klassificeret fra 1 til 3 stjerner.

36 Der er nogen uklarhed om afgrænsningen. Horesta opgør 31 feriecentre. I Danmarks Turistråds internetportal er anført 35. De fleste feriecentre er medlem af Horesta.

af lejligheder og huse. Disse kan have forskellig størrelse og standard. Dette gælder også de tilknyttede centerfaciliteter. I forhold til hoteller er feriecentre typisk større. Det gennemsnitlige antal sengepladser er godt 450.

Feriecentre er enten private eller selvejende institutioner. Sidstnævnte har hidtil kunnet få støtte til investeringer og vedligeholdelse fra Arbejdsmarkedets Feriefond (AFF).³⁷ Private feriecentre kan normalt ikke få offentlig støtte. En del af disse har haft indtjeningsproblemer. Feriecentrene har på denne baggrund i de senere år gennemgået en strukturudvikling.

Et element i denne udvikling har været, at mange private feriecentre har udskilt overnatningsfaciliteterne fra feriecentret. Dette er sket ved salg af feriecentrets feriehus og ferielejligheder til private ejere. Derved får enkelthusene status som private sommerhuse.³⁸ Dette indebærer, at de private ejere overtager vedligeholdelsen af husene. Det indebærer endvidere, at ejere kan udleje husene efter reglerne for udlejning af private sommerhuse. Disse feriecentre driver herefter alene oplevelsesfaciliteter og andre fællesfaciliteter. Endvidere kan feriecentrene formidle udlejning af husene efter aftale med de private ejere.³⁹

Et andet element har været, at en række selvejende feriecentre via støtte fra AFF har kunnet opnå en høj standard. Det gælder både størrelse og indretning af feriehusene. Men det har også betydet en stigning i antallet og standarden af tilknyttede fællesfaciliteter.

Det har bl.a. medført, at feriecentre nu i større grad end tidligere udgør et alternativ til hoteller som arrangør af erhvervsmæssige kurser o.l. Aktiviteter af denne karakter tilbydes typisk i feriecentrenes lavsæson.

Feriehusudlejere

I Danmark er der ca. 120 feriehusudlejere med i alt ca. 30.000 huse til udlejning.⁴⁰ Fire store virksomheder har tilsammen ca. 65 pct. af feriehusudlejningen. Disse store udlejningselskaber har alle over 4000 feriehusene og er landsdækkende. De øvrige 115 udlejere er lokale og har under 1000 huse til udlejning.⁴¹

37 Dette er nu under ændring, jf. afsnit 5.4.

38 Jf. afsnittet om feriehusudlejere.

39 Det er endvidere normalt, at der er indgået særlige aftaler med ejerne af feriehusene om adgang til fællesfaciliteter.
40 Konkurrencestyrelsen har foretaget en undersøgelse af konkurrenceforhold ved udlejning af feriehusene i 2000. 36 feriehusudlejere er medlem af Feriehusudlejernes Brancheforening. Medlemmerne omfatter både de 4 store udlejere, mindre lokale udlejere, turistforeninger og feriecentret Lalandia.

41 En række af de mindre udlejningsbureauer indgår i frivillige kæder, som dækker hele landet.

Heri indgår godt 40 lokale turistbureauer og turistforeninger.⁴² Disse har som sideaktivitet udlejning af lokale feriehus. Deres hovedopgave er turistinformation og fremme af den lokale turisme. Driften af disse institutioner varetages enten af kommunen eller af selvejende institutioner med kommunal støtte. Der er ikke konkurrenceproblemer knyttet til kommuners støtte til generel fremme af den lokale turisme.⁴³ For at undgå konkurrenceforvridning i forhold til private feriehusudlejere må kommunen sikre, at udlejning af feriehus fra kommunalt støttede turistbureauer sker på markedsmæssige vilkår. I undersøgelsen fra 2000 fandt Konkurrencestyrelsen ikke, at der var indikationer for konkurrenceforvridning i forbindelse med udlejning af feriehus fra turistbureauer o.l.

Et specielt forhold ved udlejning af feriehus er, at dette betragtes som udlejning af fast ejendom, som er fritaget for moms.⁴⁴ En række hoteller og feriecentre på markedet for ferieovernatninger har peget på, at feriehusudlejning får en konkurrencefordel ved, at der ikke skal betales moms af udlejningsprisen.⁴⁵

Fritagelse for moms indebærer imidlertid også, at moms på omkostningsposter ikke kan fratrækkes og derfor indgår i udlejningsprisen.⁴⁶

De særlige momsregler ved udlejning af privatejede sommerhuse indgår i et større regelkompleks. Konkurrencestyrelsen har ikke fundet anledning til at inddrage disse forhold i nærværende sammenhæng.⁴⁷

Feriehusudlejning har konkurrenceflader til andre overnatningsfaciliteter i forbindelse med ferie. Navnlig feriecentre.

Campingpladser

Der er ca. 550 campingpladser i Danmark. Heraf er 513 godkendt af Campingrådet.⁴⁸ Rådet vurderer campingpladserne fra 1 til 5 stjerner. 90 pct. af campingpladserne har 2 eller 3 stjerner.

42 Der er alt godt 200 turistbureauer eller turistforeninger.

43 Jf. nærmere i afsnit 5.4.

44 Jf. også her omtalen af feriecentre med privatejede enkelthuse.

45 Der skal betales moms af prisen på udlejning af hotelværelser og feriehus m.v., som er ejet af feriecentret selv.

46 Fritagelse for moms for udlejning af feriehus indebærer på den ene side, at prisen ikke belastes med udgående moms. På den anden kan ejeren af feriehuset ikke fratække indgående moms på udgifter til opførelse og vedligeholdelse af huset. Tilsvarende kan udlejningsfirmaet ikke fratække indgående moms på udgifter i forbindelse med formidlingsarbejdet. I modsætning hertil kan fx hoteller fratække indgående moms på alle udgifter. Hoteller skal betale almindelig udgående moms af indtægter.

47 Dansk Handel & Service og HR&K har rejst disse problemer over for Skatteministeriet. Herunder administrationen af de gældende regler for momsfrigivelse af sommerhuse.

48 Campingrådet er en organisation nedsat af bruger-, ejer- og turistorganisationer. Campingrådet fastsætter bl.a. regler for camping.

I Danmark er der kun 13 campingpladser med 4 eller 5 stjerner.⁴⁹ Udover at opfylde de nævnte klassifikationskrav har disse campingpladser typisk en række oplevelsesfaciliteter og restaurant. Nogle af disse campingpladser kan have et mindre antal hytter med eget køkken samt bad og toilet. Prisniveauet svarer nogenlunde til feriecentre, jf. tabel 5.3. Disse campingpladser kan i et begrænset omfang have konkurrenceflader til andre turismevirksomheder, navnlig feriecentre.

På denne baggrund finder Konkurrencestyrelsen, at campingpladser som overnatningsfacilitet på vigtige punkter⁵⁰ adskiller sig fra andre turismevirksomheder. Det betyder, at campingpladser i øjeblikket i hovedsagen er et selvstændigt marked for turismeydelser uden konkurrenceflader til andre turismevirksomheder.

Oplevelsescentre

Der findes ikke en samlet statistik for oplevelsescentre i Danmark. Det må antages, at der findes ca. 400 attraktioner, museer, dyreparker og forlystelsesparker, hvor der skal betales entré.⁵¹ Heraf har ca. 20 årlige besøgstal på over 200.000.

Det er navnlig de større oplevelsescentre⁵², der er af interesse som turismevirksomheder. Det gælder både i relation til den overordnede turismepolitik og de konkurrencemæssige problemstillinger. Oplevelsescentre har ikke overnatningsfaciliteter. Konkurrenceflader til andre turismevirksomheder kan derfor kun opstå i relation til oplevelsesfaciliteter og bespisning hos andre turismevirksomheder. Herunder i forbindelse med erhvervsmæssige kurser o.l. og private arrangementer. Indtægter fra restaurationsdrift, kurser og private arrangementer spiller typisk kun en rolle hos store oplevelsescentre.

Nogle attraktioner har det særpræg, at de i særlig grad er unikke i forhold til andre. Sådanne attraktioner giver turister muligheder for specielle oplevelser,

49 Det svarer til 2,5 pct., som er betydeligt mindre end i en række andre europæiske lande. Campingpladser med 4-5 stjerner skal have bedre fælles køkken- og badefaciliteter samt fællesfaciliteter. Desuden skal der være en egentlig butik med dagligvarer.

50 Overnatningerne foregår typisk i egne faciliteter. Telt eller campingvogn. Der er desuden fælles sanitære faciliteter. Campingpladser adskiller sig herved fra hoteller, feriecentre og feriehuse. Der kan derimod være lighedspunkter med lystbådehavne. Disse vurderes også at udgøre et selvstændigt marked.

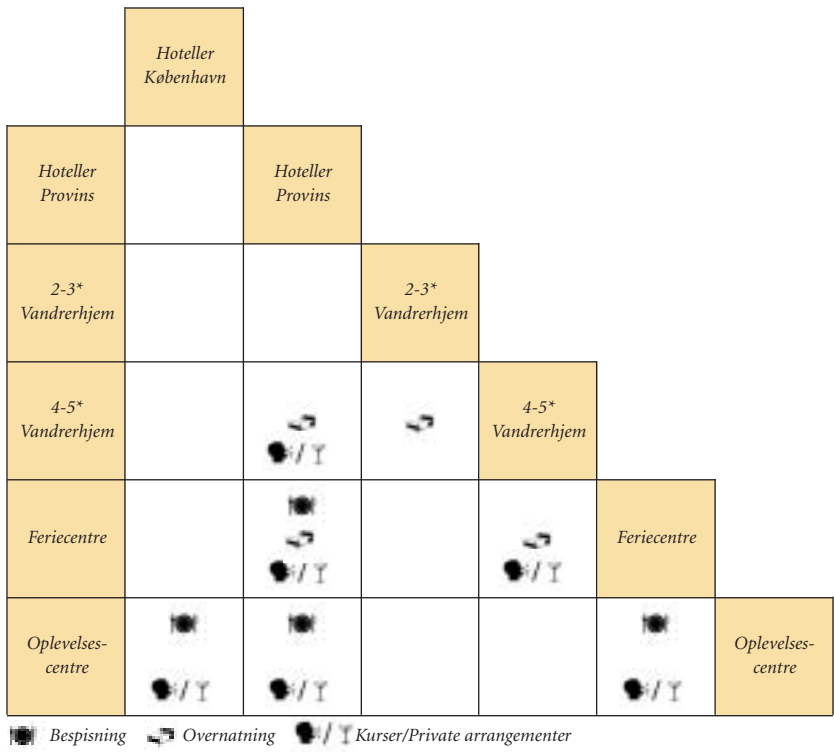
51 Danmarks Turistråd har i en analyse fra 1997 skønnet, at der er over 200 attraktioner med over 20.000 besøg pr. år. Heraf indgår godt 113 i Danmarks Statistiks museumsstatistik. Danmarks Statistik opgør antal besøg på 6 zoologiske haver og 273 museer. Mange er ganske små. 166 museer har under 20.000 besøg. Der er 10 museer og 4 zoologiske haver med over 200.000 besøg. Attraktioner, der ikke indgår i Danmarks Statistik, omfatter 12 store private forlystelsesparker, som er medlem af Foreningen af Forlystelsesparker. De 5 største har årlige besøgstal på mellem 400.000 og 3,8 mio.

52 I det følgende bruges begrebet oplevelsescentre om alle de nævnte kategorier af attraktioner, museer, forlystelsesparker mv.

som ikke kan fås tilsvarende andetsteds. Eksistensen af sådanne attraktioner („fyrtårne“) bevirker derfor, at området får en særlig tiltrækningskraft i forhold til andre regioner. Derved forbedrer attraktionen kundeunderlaget for andre turismevirksomheder. Disse attraktioner er i kraft af deres unikke karakter ikke i egentlig konkurrence med andre turismevirksomheder om oplevelser. De kan imidlertid have konkurrenceflader til andre turismevirksomheder i forbindelse med andre aktiviteter. De seneste års udvikling har skabt konkurrenceflader på markederne for bespisning og private arrangementer mellem større oplevelsescentre og hoteller o.l.

I figur 5.1 er det illustreret, hvor der er opstået nye konkurrenceflader mellem forskellige typer turismevirksomheder.

Figur 5.1: Konkurrenceflader



Kilde: Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

5.3 OFFENTLIG STØTTE

Støttegivere og støttemodtagere

Offentlig støtte til turismevirksomhed gives efter forskellige kriterier af EU, amtskommuner, kommuner og staten (herunder Arbejdsmarkedets Feriefond (AFF) og Tips- og lottomidlerne).

Statens støtte til turisme sker via bevillinger på finansloven. Den statslige støtte omfatter to områder. Det ene er generel erhvervsfremme. Det andet er tilskud til museer og zoologiske anlæg. Staten giver tilskud til statsanerkendte museer efter reglerne i museumsloven. Desuden giver staten tilskud efter reglerne i lov om statstilskud til zoologiske anlæg. For at få statstilskud skal museer og anlæg være ejet af amt, kommune, fond eller forening. Desuden skal de opfylde forskellige forpligtelser vedrørende bl.a. formidling, faglighed og tilsyn.

Arbejdsmarkedets Feriefond er en selvejende institution, som giver støtte til ferieformål af uhævede feriepenge. Fondens virksomhed sker i henhold til ferieloven. Principperne for tildeling af støtte reguleres gennem vedtægter fastsat af Beskæftigelsesministeriet. Fonden giver støtte til selvejende institutioner til ferieformål. Navnlig feriecentre og oplevelsescentre og i mindre grad vandrerhjem.

Fordelingen af tips- og lottomidler reguleres af tipsloven. Af betydning for turismeområdet er tilskud til museer og friluftsktiviteter. Tilskud til museer administreres af Kulturministeriet. Tilskud til friluftsktiviteter administreres af Friluftsrådet⁵³ på vegne af Miljøministeriet.

Kommuner og amter kan med hjemmel i den skrevne lovgivning⁵⁴ yde støtte til nærmere angivne formål. Kommunernes muligheder for at drive eller yde støtte til turismevirksomheder, herunder vandrerhjem, er derimod ikke lovreguleret. Spørgsmålet om kommunal drift af eller støtte til disse virksomheder skal derfor afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse. De såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

53 *Friluftsrådet er en paraplyorganisation for 93 foreninger inden for friluftsliv, natur og miljø. I en række år har der været en aftale mellem Friluftsrådet og LDV. Ifølge aftalen har LDV haft indstillingsret for støtte til vandrerhjem fra tips- og lottomidler inden for et årligt rammebeløb på 1,5 mio. kr. Fra 2001 er retningslinierne ændret, således at der nu ydes tilskud ud fra en konkret vurdering af de enkelte ansøgninger fra vandrerhjem. Det er herefter primært mindre vandrerhjem, som ligger naturnært, der kan få støtte.*

54 *Lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter. Museumsloven. Folkeoplysningsloven.*

Efter disse grundsætninger må kommunerne ikke uden lovhjælp drive eller yde støtte til erhvervsvirksomhed inden for handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed, herunder hotel- og restaurationsvirksomhed. Kommunerne må imidlertid varetage opgaver, der fremmer turismen i kommunen, samt stille faciliteter til rådighed for borgernes fritidsaktiviteter.

Samlet offentlig støtte på ferie- og turismeområdet

Det er vanskeligt at få et overblik over den samlede offentlige støtte til turismeerhvervet. Det skyldes, at der ikke findes en samlet statistik for amters og kommuners støtte til turismevirksomheder i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne. Hertil kommer, at der kan være vanskeligheder med at opgøre den samlede direkte og indirekte støtte i de tilfælde, hvor kommuner selv driver turismevirksomheden. Det gælder endvidere, hvor selvejende institutioner driver turismevirksomhed fra kommunalt ejede bygninger.⁵⁵

Konkurrencestyrelsen har i forbindelse med undersøgelsen foretaget en særlig analyse af den kommunale direkte og indirekte støtte til vandrerhjem. Til brug for analysen er indhentet oplysninger omkring vandrerhjemmenes ejerforhold, regnskaber, forpagtnings- og bestyrerkontrakter, institutionsvedtægter mv. På den måde har det været muligt at skabe et overblik over de mange og indviklede konstellationer, der findes inden for vandrerhjemssektoren. Det har samtidigt været muligt at estimere offentlige støtte til de danske vandrerhjem, når betaling af husleje, forpagtningsafgifter, prioritetsrenter o.l. er trukket fra. Den samlede årlige kommunale støtte til vandrerhjem kan herefter opgøres til 42 mio. kr. Dette tal kan umiddelbar jævnføres med tallene for årlig støtte fra AFF, der i tabel 5.6 er opgjort efter samme metode.⁵⁶

Det har ikke været muligt at opgøre den kommunale støtte til andre turismevirksomheder⁵⁷ i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne. Amters støtte til feriecentre, vandrerhjem m.m. har heller ikke kunnet opgøres.

Konkurrencestyrelsen har herefter opgjort den samlede offentlige støtte af betydning for ferie- og turismeområdet til ca. 1,4 mia. kr. årligt, jf. tabel 5.6. Kun en mindre del af denne støtte er dog problematisk for konkurrencen, jf. afsnit 5.4.

55 Det er her almindeligt, at bygningerne er ubelånte.

56 Den årlige støtte til turismevirksomheder fra AFF varierer. Der er derfor taget udgangspunkt i det samlede udestående uforrentede tilgodehavende. Denne fremgår af de officielle årsberetninger. Den årlige støtte er herefter beregnet som 6 pct. heraf. Det anførte tal for AFF's årlige støtte er lidt mindre end andre opgørelser, der har taget udgangspunkt i et gennemsnit af den årlige støtte for de seneste år. For vandrerhjem har Konkurrencestyrelsen på grundlag af regnskabsanalyser for 39 vandrerhjem beregnet den årlige samlede kommunale støtte til 42 mio. kr. I dette beløb indgår 6 pct. af den samlede uforrentede kommunale kapital i vandrerhjem.

57 Disse kan omfatte fx campingpladser, lystbådehavne, aktivitetscentre og forsamlingshuse o.l.

Tabel 5.6: Offentlig støtte på ferie- og turismeområdet. Årlig støtte, mio. kr.

	Erhvervsfremme	Oplevelsescentre	Feriecentre	Vandrerhjem	Andet	I alt
Staten (Finansloven)	170	430	–	–	–	600
AFF	–	20	103	1,5	–	125
Tips- og Lotto	–	6	?	1,5	?	(8)
Kommuner	140	321	?	42	?	(503)
Amtskommuner	27	120	?	?	?	(147)
I alt	337	897	(103)	(45)	?	(1383)

Anm: Spørgsmålstegn betyder, at tal for støtten ikke findes og ikke har kunnet opgøres. Parentes indikerer derfor, at de summerede tal er minimumstal. Tallene for erhvervsfremme vedrører tilskud til Danmarks Turistråd, de regionale turismeudviklingselskaber og øvrige særlige bevillinger til turismefremme. For kommunerne indeholder tallet endvidere tilskud til turistforeninger og lokal turistinformation. Kilder: 1. del af struktur- og omkostningsanalyse af det danske turismeerhverv, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen. Tallene for oplevelsesfaciliteter stammer – bortset fra støtte fra AFF – fra Kulturministeriets opgørelse over de samlede offentlige udgifter til kulturelle formål. Kilde: Kulturpengene 2002, afsnittet om museer og zoologiske anlæg. Tallene er nettoudgifter fratrukket institutionernes indtægter. Statsstøtten omfatter midler fra finansloven og tipsmidler. Tallet for tilskud fra tipsmidler til vandrerhjem er fra Friluftsrådets årsberetninger 1997-2000. For 2001 er tilskuddet kun 300.000 kr. Tallene fra AFF er beregnet af Konkurrencestyrelsen ud fra AFF's opgørelse over udestående tilgodehavende, jf. fodnote 56. Tallet for Kommuners støtte til vandrerhjem er beregnet af Konkurrencestyrelsen ud fra en analyse baseret på indhentede regnskaber m.m., jf. fodnote 56.

5.4 KONKURRENCEPROBLEMER

Konkurrenceloven og offentlig støtte

Ved ændringen af konkurrenceloven i oktober 2000 blev indført en ny bestemmelse § 11a. Efter bestemmelsen kan Konkurrencerådet udstede påbud om, at offentlig støtte til bestemte former for erhvervsvirksomhed skal bringes til ophør og tilbagebetales. To betingelser skal være opfyldt, for at rådet kan udstede påbud. Støtten skal være konkurrenceforvridende. Støtten må endvidere ikke være „lovlig i henhold til offentlig regulering“.⁵⁸ Konkurrencerådet

vurderer det første spørgsmål, dvs. om støtten er konkurrenceforvridende, ud fra kriterierne i konkurrenceloven. Afgørelsen af, om statsstøtte er lovlig, træffes af vedkommende minister. For kommunal støtte træffes afgørelsen om lovlighed af de kommunale tilsynsmyndigheder.⁵⁹

Konkurrencerådet kan endvidere i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5⁶⁰ rette en begrundet udtalelse til en minister, hvis rådet finder, at en offentlig regulering eller støtteordning har skadelige virkninger for konkurrencen. Konkurrencerådet skal i udtalelsen fremkomme med forslag til fremme af konkurrencen på området. Vedkommende minister skal efter forhandling med økonomi- og erhvervsministeren svare på rådets udtalelse inden 4 måneder.

Boks 5.1 viser i oversigtsform forholdet mellem offentlig støtte og konkurrenceloven.

Det første, der skal vurderes, er, om der foreligger offentlig støtte. Udgangspunktet er her, at støttebegrebet omfatter enhver form for omkostningsdækning, der er ydet med offentlige midler. Offentlig støtte omfatter således ikke alene direkte tilskud. Men også indirekte støtte, herunder lån, udlejning samt køb og salg på mere fordelagtige vilkår end markedsvilkår.⁶¹

Dernæst skal det vurderes, om den offentlige støtte påvirker konkurrencen på et marked. Offentlig støtte er kun i særlige tilfælde konkurrenceretligt problematisk. Det gælder også på ferie- og turismeområdet, jf. nedenfor.

59 Konkurrencestyrelsen har udgivet en vejledning om konkurrenceforvridende støtte. Denne kan ses på styrelsens hjemmeside www.ks.dk.

60 Bestemmelsen er en videreførelse af tidligere bestemmelser, som har været anvendt mange gange. Bestemmelsen kan anvendes, uanset om støtten er lovlig eller ej.

61 Markedsvilkår indebærer i princippet, at indtægterne ved den enkelte aktivitet på langt sigt skal give dækning for samtlige omkostninger knyttet til aktiviteten. Omkostningerne omfatter alle direkte omkostninger – plus en andel af fællesomkostninger og forrentning af kapital, der svarer til aktivitetens belastning heraf. Direkte omkostninger omfatter fx vareforbrug, energiforbrug og direkte løn. Fællesomkostninger omfatter fx fælles løn- og administrationsudgifter, vedligeholdelsesudgifter, skatter, forsikring og huseje. Kapital omfatter bl.a. bygninger og inventar. Forrentningen skal beregnes ud fra de faktiske værdier af bygninger m.v. og må ikke ligge under den forrentning, der kan opnås ved passiv opsparing af tilsvarende værdier, fx den langfristede realkreditobligationsrente.

Boks 5.1: Offentlig støtte og konkurrenceloven

	Konkurrenceretlig problematisk – konkurrencerfordring	Konkurrenceretlig acceptabel – påvirker ikke konkurrencen
Lovlig i henhold til offentlig regulering	Udtalelse § 2, stk. 5	<ul style="list-style-type: none"> • Støttede ydelser udbydes ikke på et marked. • Støtten påvirker ikke konkurrencen. • Ingen private udbydere.
Ikke lovlig i henhold til offentlig regulering	Indgreb § 11a	<ul style="list-style-type: none"> • Positive eksterne effekter – ydelserne kan ikke udbydes i tilstrækkeligt omfang på almindelige markedsvilkår.

Acceptabel støtte

Offentlig støtte til generel erhvervsfremme og infrastrukturprojekter på turismeområdet giver som udgangspunkt ikke konkurrenceproblemer.

Det skyldes, at denne støtte ikke er selektiv i forhold til bestemte virksomheder. De støttede projekter vil medvirke til at skabe et bedre grundlag for alle turismevirksomheder inden for et område. Generelle erhvervsfremmeprojekter og infrastrukturydelser har karakter af offentlige goder, som normalt ikke kan etableres på markedsvilkår af den enkelte virksomhed.⁶²

Denne type støtte omfatter de offentlige tilskud til Danmarks Turistråd og de regionale turismeuudviklingselskaber samt tilskud til lokale turistforeninger og turistinformation.

Der er som udgangspunkt heller ikke konkurrenceproblemer med offentlig støtte til samfundsmæssigt ønskelige aktiviteter og faciliteter, som ikke kan udbydes i tilstrækkeligt omfang på almindelige markedsvilkår. Disse ydelser udbydes som udgangspunkt kun i begrænset omfang af private virksomheder. Der er derfor normalt ikke konkurrenceproblemer i forhold til private virksomheder.

⁶² Det skyldes, at sådanne ydelser ikke alene er til nytte for den virksomhed, som frembringer ydelsen. Når ydelsen er produceret, kommer den en flæthed af virksomheder til gode. Hvis den virksomhed, som frembringer ydelsen, ikke ved betalinger fra andre kan få dækket sine omkostninger ved ydelsen, vil den ikke blive produceret. Dette vil gælde, selv om den samlede nytte af ydelsen overstiger omkostningerne. I sådanne tilfælde vil det være samfundsmæssigt rationelt, at der etableres fællesskaber. Eventuelt ved medvirken og støtte fra det offentlige. Sådanne ydelser kaldes også kollektive goder.

For sådanne ydelser gælder lignende forhold som nævnt ovenfor under infrastrukturetydelser. Ydelsernes karakter indebærer, at de medfører en samfundsmæssig nytte, der overstiger den indtægt, som kan opnås ved betaling fra enkeltpersoner.⁶³ For at goderne skal blive produceret, er det derfor ofte nødvendigt, at indtægten hos den enkelte virksomhed suppleres med offentlig støtte.

Denne type støtte omfatter en stor del af virksomhederne inden for oplevelsesaktiviteterne. Det gælder fx for museer o.l. Sådanne institutioner har typisk særlige forpligtelser som modydelse for støtten. Disse omfatter fx bevaring af kulturarven, forskning, formidling og pædagogiske aktiviteter. Nogle af disse institutioner har særlig betydning som turistattraktion, der skaber en ekstra værdi ved at forbedre kundeunderlaget for andre turismevirksomheder.

Området omfatter også støtte til virksomheder, som tilbyder turismeydelser med begrænset komfort i forbindelser med naturoplevelser og andre aktiviteter i fri luft. Herunder også skole- og sportsarrangementer. Sådanne virksomheder omfatter fx campingpladser og visse vandrerhjem.

Store dele af den offentlige støtte til turismeområdet er således ikke problematisk ud fra en konkurrencesynsvinkel, jf. tabel 5.6.

Problematisk støtte

Det er derimod konkurrencemæssigt problematisk at give offentlig støtte til enkeltvirksomheder, som sælger ydelser af tilsvarende art, som udbydes på almindelige markedsvilkår af private virksomheder uden offentlig støtte. Det skyldes, at støtten skaber ulige erhvervsvilkår mellem virksomheder, som konkurrerer om de samme kunder. Hvis virksomheder som følge af støtten⁶⁴ kan sælge ydelserne på bedre vilkår end andre virksomheder, medfører støtten konkurrenceforvriddning.⁶⁵

Problemstillingen kompliceres ved, at nogle turismevirksomheder udbyder flere slags ydelser. Der er dels tale om samfundsmæssigt ønskede ydelser, som ikke kan udbydes i tilstrækkeligt omfang på almindelige markedsvilkår. Sådanne ydelser vil ofte ikke kunne produceres uden offentlig støtte. Men

63 Ydelser af denne karakter kaldes *goder med positive eksterne effekter*.

64 Støtten på turismeområdet kan i de enkelte tilfælde være relativt små beløb. Alligevel kan støtte til enkeltvirksomheder få betydelig virkning for konkurrencen. Det skyldes, at konkurrencen i mange tilfælde udspiller sig på små lokale markeder med relativt få virksomheder af begrænset størrelse.

65 Selv om støttede virksomheder sælger til priser svarende til markedsvilkår, kan støtten skabe konkurrenceproblemer. Støtten kan reducere incitamentet til effektivitetsforbedringer. Støtten kan herved give større omkostninger end nødvendigt. Hvis dette ikke er tilfældet, vil støtten i stedet medføre større overskud. Dette vil kunne give den støttede virksomhed en konkurrencefordel, som ikke er baseret på bedre effektivitet.

derudover kan en turismevirksomhed som sideaktiviteter også sælge ydelser, som sælges af andre virksomheder på almindelige markedsmæssige vilkår. En sådan blandet produktion kan i mange situationer være rationel både driftsøkonomisk for den enkelte virksomhed og samfundsøkonomisk. Det skyldes, at der herved kan opnås omkostningsbesparelser ved synergieffekter og bedre kapacitetsudnyttelse.

Nye konkurrenceflader med tilgang af nye virksomheder og koncepter vil endvidere normalt stimulere konkurrencen og effektivitetsudviklingen. Dette gælder imidlertid kun under forudsætning af, at virksomhederne har samme erhvervsvilkår. Offentlig støtte må derfor ikke medføre ulige erhvervsvilkår.

For at undgå konkurrenceforvriddning er det derfor nødvendigt at sikre, at den offentlige støtte alene går til aktiviteter, som ikke kan udbydes i tilstrækkeligt omfang på almindelige markedsvilkår. Det indebærer bl.a., at offentlig støtte til enkeltvirksomheder bliver betinget af, at kommercielle sideaktiviteter drives på markedsvilkår.

Konklusioner og Konkurrencestyrelsens initiativer

Konkurrencestyrelsens undersøgelse viser, at der ikke i almindelighed er konkurrenceproblemer i forbindelse med den offentlige støtte til de store oplevelsescentre. Store dele af støtten er reguleret ved lov. Denne støtte er knyttet til særlige formål og forpligtelser, som har sammenhæng med, at ydelserne har karakter af offentlige goder.

Det er således kun i forbindelse med sideaktiviteter som fx restaurationsvirksomhed og private selskabsarrangementer, der kan opstå konkurrenceproblemer. Undersøgelsen indikerer, at store oplevelsescentre driver sådanne aktiviteter på almindelige kommercielle vilkår.⁶⁶ Der er imidlertid også eksempler på mindre kommunalt drevne eller støttede aktivitets- og oplevelsescentre, hvor det er uklart, om sådanne sideaktiviteter drives på markedsvilkår.

Hovedindtrykket af undersøgelsen er herefter, at der navnlig har været konkurrenceproblemer i forbindelse med støtte fra Arbejdsmarkedets Feriefond til feriecentre samt kommunal støtte til vandrerhjem.

En stor del af konkurrenceproblemerne er knyttet til, at der ikke er tilstrækkelig adskillelse mellem forskellige aktiviteter. Kerneaktiviteter, der er berettiget til offentlig støtte, er ofte ikke adskilt fra sideaktiviteter, som er i konkurrence med turismevirksomheder, der ikke kan få offentlig støtte. Det kan fx være til-

fældet for kommunal støtte til turismevirksomheder, som er foretaget på grundlag af kommunalfuldmagtsreglerne.

Konkurrencestyrelsen har på denne baggrund taget to initiativer, som skal fremme mere præcise retningslinier for offentlig støtte til enkeltvirksomheder på turismeområdet.

Konkurrencerådet rettede i april 2002 en henvendelse til beskæftigelsesministeren. I henvendelsen henstiller Rådet⁶⁷, at vedtægterne for Arbejdsmarkedets Feriefond (AFF) ændres således, at AFF kun kan give støtte til anlægsudgifter, der forøger værdien af en turismevirksomhed. AFF skal herefter ikke kunne give støtte til vedligeholdelse af bygninger. Hvis støttemodtagere udbyder sideaktiviteter, skal disse aktiviteter drives eller bortforpagtes på markedsvilkår. Aktiviteterne skal udskilles i selvstændige regnskaber. Sideaktiviteter omfatter fx restaurationsvirksomhed, erhvervsmæssige kurser o.l. samt private selskabsarrangementer.

Beskæftigelsesministeriet har taget Konkurrencerådets afgørelse til efterretning. Bestyrelsen for Arbejdsmarkedets Feriefond har besluttet at tage højde for Konkurrencerådets anbefalinger ved fremtidige bevillinger af støtte. Endvidere har ministeriet i februar 2003 fastsat nye vedtægter for fonden. I § 6, stk. 5 og 6 i de nye vedtægter er Rådets henstillinger implementeret fuldt ud. Vedtægtsændringerne indebærer bl.a., at fonden ikke kan yde støtte til drift og vedligeholdelse af bl.a. feriecentre og vandrerhjem. Desuden skal kommercielle sideaktiviteter drives på markedsvilkår med selvstændige regnskaber.

Konkurrencestyrelsen har endvidere i februar 2003 anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en generel redegørelse om kommunernes muligheder for at yde støtte til vandrerhjem med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på denne baggrund udarbejdet en redegørelse om kommuners muligheder for at drive og yde støtte til vandrerhjem, kursus- og konferencefaciliteter samt møde- og forsamlingslokaler.⁶⁸

Ministeriets hovedkonklusioner er sammenfattet af Konkurrencestyrelsen i boks 5.2.

67 *Henvendelsen er sket efter konkurrencelovens § 2, stk. 5 på grundlag af en afgørelse fra Konkurrencerådet i april 2002. I afgørelsen vurderer Rådet, at AFF gennem støtten fra fondens midler forvrider konkurrencen i forhold til private virksomheder, der ikke kan få støtte fra AFF. Afgørelsen kan ses på Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk.*

68 *Redegørelsen fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil blive offentliggjort samtidig med Konkurrenceredegørelsen.*

Boks 5.2: Kommuners mulighed for at yde støtte til vandrerhjem m.m.

En kommune kan opføre, drive eller yde støtte til vandrerhjem. Det gælder dog kun vandrerhjem med ydelser af en forholdsvis begrænset service og standard, der almindeligvis karakteriserer vandrerhjem i modsætning til fx hoteller og kroer. Dette indebærer, at kommuner som hovedregel kan drive og yde støtte til vandrerhjem, som opfylder betingelserne for 1, 2 eller 3 stjerner i Danhostels klassifikation. Kommuner kan derimod som udgangspunkt ikke drive eller støtte vandrerhjem, som har en standard, der svarer til 4 eller 5 stjerner. Det bemærkes, at det er nødvendigt at foretage en konkret vurdering af forholdene på det enkelte vandrerhjem.

Det er ikke lovligt for en kommune at etablere restaurationsvirksomhed i tilknytning til kommunale vandrerhjem.

En kommune kan i henhold til lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter støtte etablering af erhvervsudviklingsprojekter, herunder konferencefaciliteter. Det er her en forudsætning, at projekter og faciliteter har karakter af kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter til styrkelse af den erhvervsmæssige infrastruktur.

En kommune kan endvidere støtte etablering af fællesfaciliteter, som i hovedsagen skal benyttes til borgernes mødevirksomhed i forbindelse med kulturelle, idrætslige og lignende formål. Herunder også private selskabsarrangementer.

Det er derimod ikke lovligt for en kommune at støtte driften af erhvervsmæssige aktiviteter, der ikke er omfattet af den tidligere nævnte særlovgivning. Det gælder både i tilknytning til vandrerhjem og i forbindelse med andre kommunalt støttede fællesfaciliteter. Erhvervsmæssige aktiviteter omfatter fx restaurationsvirksomhed. Endvidere erhvervsmæssige kurser og konferencer o.l., der ikke er omfattet af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

En kommune kan ikke yde anlægsstøtte til et vandrerhjem, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver. ►

En kommune kan yde driftsstøtte til et vandrerhjem, der både varetager aktiviteter, som kommunen kan støtte, og aktiviteter, som kommunen ikke kan støtte. I så fald er det imidlertid en betingelse for lovligheden af støtten, at kommunen sikrer sig, at denne alene går til de aktiviteter, som kommunen kan støtte.

Kommunen er således forpligtet til at føre et vist tilsyn med vandrerhjemmets anvendelse af den kommunale støtte. Kommunen skal herunder sikre, at støtten ikke går til de ikke-kommunale aktiviteter. Dette kan fx ske ved, at aktiviteter adskilles organisatorisk og regnskabsmæssigt.

Anm: Sammenfatning af Indenrigs- og Sundhedsministeriets redegørelse om kommuners muligheder for at drive eller støtte vandrerhjem m.m.

Det er Konkurrencestyrelsens umiddelbare vurdering, at efterlevelse af disse retningslinier vil være tilstrækkeligt til at sikre, at kommunal støtte ikke skaber konkurrenceforvridning.

På denne baggrund har styrelsen aftalt med Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at ministeriet udsender redegørelsen til alle kommuner og kommunale tilsynsmyndigheder. I forbindelse med udsendelsen vil redegørelsen endvidere blive lagt på ministeriets hjemmeside www.im.dk.

Handel med værdipapirer

6.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Konkurrencen på det danske marked for handel med værdipapirer er i dag hårdere, end den tidligere har været. Men der er stadig et stykke vej, før konkurrencen på aktiemarkedet er lige så hård som i fx Sverige.

Både investorerne og aktieudstederne vil have gavn af mere konkurrence om handel med aktier. Investorerne vil få bedre afkast, da kursen på bedste udbud bliver konkurreret ned, og kursen på bedste bud bliver konkurreret op. Det betyder, at investorer kan købe aktierne lidt billigere og sælge dem lidt dyrere end ellers. Aktieudstederne får omvendt billigere kapitaltilførsel, da de kan sælge aktierne til lidt bedre kurser.

Mere konkurrence om handel med aktier vil smitte af på flere markeder. For investorer er opsparing i aktier et alternativ til at sætte pengene i banken eller investere i obligationer. For aktieudstederen er aktierne et alternativ til lån i et penge- eller realkreditinstitut eller kapitaltilførsel fra anden side. Mere konkurrence om handel med aktier vil derfor udsætte markedet for opsparing og markedet for udlån til erhverv for mere konkurrence. Det samme vil ske ved øget konkurrence om handel med investeringsbeviser og obligationer.

Konkurrencen på aktiemarkedet er forbedret de seneste år. Men det er stadig muligt at forbedre konkurrencen om handlen med aktier i Danmark, så der på længere sigt kommer større dybde og bedre likviditet i aktiemarkedet.

De fortsatte forbedringer kan opnås på mange måder. Men det er ikke muligt på forhånd at opstille en præcis handlingsplan for, hvordan det skal ske. Det skyldes bl.a., at ændringer på det danske marked bør overvejes nøje i lyset af regelændringer internationalt, først og fremmest i EU, samt udviklingen på aktiemarkederne i andre lande. Generelt bør regelændringer være velovervejede, idet for hyppige ændringer medfører urimelige administrative byrder for aktørerne. Forskelle i ft reglerne i andre lande bør ligeledes være velbegrundede, idet de kan hindre en internationalisering, som fremmer konkurrencen.

En række forbedringer af markedet kan dog opnås uden regulering, hvis markedets aktører, eller Københavns Fondsbørs, er indstillet herpå.

For det første kan mere markedsinformation fremme konkurrencen. Københavns Fondsbørs kunne med fordel oplyse kurser i realtid for bedste bud og udbud på børsens hjemmeside, hvor der også bør være adgang til

bedre historiske oplysninger om kursspænd og dybde i ordrebogen for hver aktie, opdelt på handelsformer (børshandel/ikke-børshandel) og handelsstørrelser. Det vil herudover forbedre markedet, hvis Københavns Fondsbørs sænker priserne for markedsinformation.

For det andet bør det undersøges, om den mulighed, som medlemmerne af Københavns Fondsbørs har for at se hele ordrebogen med undtagelse af skjulte ordrer, er hensigtsmæssig. Det kan overvejes kun at tillade medlemmer, der er prisstillere eller market-makere, og som derved påtager sig en risiko, at få den fordel, det er at kunne se hele ordrebogen med undtagelse af skjulte ordrer og derved få et informationsmæssigt forspring for de andre markedsdeltagere.

Som på mange andre markeder kan konkurrencen også fremmes ved større prisbevidsthed hos kunderne, som her både er investorerne og udstederne. Et tredje initiativ vil derfor være, hvis de institutionelle investorer i højere grad end i dag bruger børsen til at handle aktier frem for at handle over ”telefonmarkedet”. Både institutionelle og private investorer kan endvidere fremme konkurrencen ved selv at byde ind i kursspændet ved brug af såkaldte limite-rede ordrer.

For det fjerde vil det fremme konkurrencen, hvis udstederne (virksomhederne) i større omfang end i dag indgår likviditetsstiller- eller marketmakeraftaler med værdipapirhandlerne.

For det femte bør det undersøges, hvordan man kan fremme handelen med derivater og aktielån, så disse afledte markeder – der i dag er relativt betydningsløse i Danmark – kan understøtte aktiemarkedet.

Såfremt disse initiativer ikke medvirker til fortsatte forbedringer af konkurrence på aktiemarkedet, bør for det sjette overvejes, om reglerne for god værdipapirhandelsskik skal strammes på længere sigt. Disse regler har været genstand for en del debat de senere år. Danmark har i dag den samme grundregel om „best execution“ som i de fleste andre lande, nemlig at aktier skal handles over en børs, med mindre kunden tilbydes en kurs, der er lige så god som på børsen. Denne regel sikrer ikke, at avancen eller spreadet, dvs. forskellen på købs- og salgspriserne på de samme papirer, kommer under et nedadgående pres. Det ville i højere grad ske, hvis reglen blev udformet på den måde, at aktier skulle handles over en børs, med mindre kunden tilbydes en bedre kurs end på børsen. En sådan strammere regel fungerer godt i andre lande, fx Canada og Italien.

Kravet om, at aktier skal handles over børsen, vil selvsagt ikke gælde for illikvide aktier, når der handles såkaldte „skæve beløb“, eller ved handler uden for børsens åbningstid.

Pengeinstitutterne er imod en stramning af reglen og foretrækker en uændret ret til at tilbyde kunderne strakshandel til og fra deres egenbeholdning.

Det er et kompliceret spørgsmål at tilrettelægge de mest hensigtsmæssige regler for værdipapirhandelen. En stramning af reglerne vil fremme konkurrencen. På den anden side kan danske særregler hindre et tættere nordisk børssamarbejde. Mere vidtgående regler om børshandel kan også være en ulempe for de mindre pengeinstitutter, der ikke – i dag – er medlem af børsen.

På baggrund heraf samt af de forbedringer, der er sket i de seneste år, er det besluttet at videreføre den nuværende udformning af best execution-reglen. Reglerne skal revideres, når næste generation af det såkaldte investeringsservicedirektiv skal implementeres, hvilket efter planen skal ske i 2005. Hvis det danske aktiemarked på det tidspunkt ikke fungerer godt i forhold til sammenlignelige lande, kan det overvejes at stramme reglen.

Endelig kan det være en god ide, hvis reglen om, at den såkaldte tidsprioritet træder ud af kraft ved handel med egne kunder, afskaffes for mindre handler. Denne regel medfører nemlig et antal handler, som ganske vist går over børsen, men som ikke altid fremmer likviditeten.

Det er svært at vurdere hvilken virkning, forslagene vil have, bl.a. fordi det danske marked pga. af landets størrelse er lille, og der derfor ikke er lige så god mulighed for konkurrence. Men et groft skøn er, at lige så hård konkurrence i Danmark som i andre OECD-lande kan spare investorerne for op mod 300 mio. kr. De største besparelser kan formentlig opnås for de „mellemlikvide“ aktier.

Konkurrencen om *handlen med obligationer* er god på engrosmarkedet, men kan forbedres på detailmarkedet.

Næste gang reglerne for „best execution“ skal ændres, bør det indgå i overvejelserne at ændre reglerne, så mindre handler med obligationer over interne systemer altid afregnes til den bedst mulige pris på markedet uanset mængde. Det indebærer, at hvis der kun er priser på engrosmarkedet, skal handler med private afregnes til engrospriser. Dette princip følges i dag af realkreditinstitutterne, men ikke altid af pengeinstitutterne, bl.a. fordi engrosmarkedet afspejles i informationssystemer, hvor priserne kun er indikative.

Omkostningerne ved små handler er selvsagt relativt større end for store handler. Men disse omkostninger kan dækkes af kurtagen.

Det vil fremme konkurrencen, hvis realkreditinstitutterne afskaffer kursskæring. Den avance, der ligger her, bør indeholdes i kurtagen. Det vil gøre omkostningen i forbindelse med optagelse af obligationslån mere gennemsigtig og dermed give mulighed for mere konkurrence.

En stor del af afdelingerne i danske *investeringsforeninger* er ikke børsnoterede og kan derfor ikke handles over børsen. Københavns Fondsbørs har dog etableret en såkaldt autoriseret markedsplads (kaldet XtraMarkedet), hvor det er muligt at registrere de afdelinger af en investeringsforening, der ikke er børsnoteret. En anden autoriseret markedsplads er „Dansk Autoriseret Markedsplads“. En af fordelene for investor ved handel på sådanne markedspladser er, at der dannes en kurs på en offentlig markedsplads, som kan lægges til grund for reglerne om „best execution“.

Det vil gøre prisdannelsen mere gennemsigtig, og dermed give lidt bedre mulighed for konkurrence, hvis investeringsforeningerne lader deres unoterede afdelinger optage til handel på en autoriseret markedsplads.

Det væsentligste bidrag til mere konkurrence på dette område vil være, hvis pengeinstitutterne i den daglige kontakt med kunderne udbyder beviser fra alle investeringsforeninger og ikke som nu altovervejende fra „deres egen“ forening. I dag er konkurrencen fastlåst, således at investeringsforeningernes markedsandele afspejler „moderbankernes“ markedsandele.

6.2 MARKEDET FOR HANDEL MED VÆRDIPAPIRER I DANMARK

Aktier, obligationer og andre værdipapirer er en del af det samlede kapitalmarked. Der er mange facetter af kapitalmarkedet, og det er langt fra dem alle, dette kapitel kommer ind på.¹

En virksomhed, der skal finansiere et projekt, kan gøre det på flere forskellige måder. Virksomheden kan optage lån i et realkredit- eller pengeinstitut, udstede erhvervsobligationer og aktier eller få tilført kapital (fx i form af „private equity“²) fra et investeringsselskab.³ Alt afhængigt af, hvilken situation virksomheden befinder sig i, kan der være fordele ved at vælge den ene eller den anden form for finansiering.

1 Se kapitel 3 „Konkurrenceforholdene i den finansielle sektor“ i *Konkurrenceredegørelse 2002* og kapitel 8 „Den finansielle sektor og kapitalmarkederne“ i *Vækstvilkår i Danmark*, maj 2002, hvor de fleste øvrige dele af kapitalmarkederne er berørt.

2 Private equity er en fællesbetegnelse ansvarlig kapital/egenkapital.

3 Både pengeinstitutter, pensionselskaber mv. udbyder private equity.

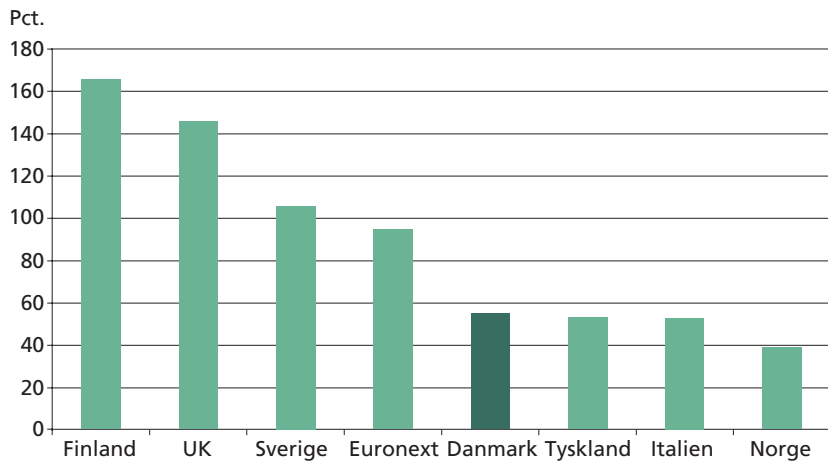
Der er en vis konkurrence mellem de forskellige finansieringsmuligheder. Har man et godt fungerende aktiemarked, er der gode muligheder for at tilføre virksomhederne risikovillig kapital. For kapitalmarkedet betyder et godt fungerende aktiemarked større konkurrence til andre former for finansiering, fx udlån til erhverv fra realkredit- og pengeinstitutter.

Også investorsiden er med til at binde kapitalmarkedet sammen. Køb af aktier kan være et alternativ til køb af obligationer, indlån på en bankkonto eller køb af fast ejendom. Gode betingelser for handel og opsparing i værdipapirer vil derfor også smitte af på andre dele af kapitalmarkedet.

På et godt fungerende marked for handel med aktier afspejler kursen virksomhedernes reelle værdi og betyder gode betingelser for finansiering af nye ideer og projekter, der blandt andet er grundlag for vækst og øget velfærd.

Danmark har et lille aktiemarked i forhold til flere andre lande. Målt i forhold til BNP er det danske aktiemarked halvt så stort som det svenske, mens det er ca. en tredjedel af det engelske og finske aktiemarked, jf. figur 6.1.

Figur 6.1: Markedsværdi af aktier i forhold til BNP, gennemsnit fra 2000 til 2002



Anm.: Euronext er en sammenslutning af børsene i Bruxelles, Amsterdam og Paris.

Kilde: The Federation of European Securities Exchanges og Danmarks Statistik.

I Norge, Italien og Tyskland er der heller ikke udpræget tradition for, at erhvervslivet finansierer sit kapitalbehov via aktiemarkedet. I Finland og UK har aktiemarkedet større betydning. Dog er aktiemarkedets størrelse i Finland i høj grad præget af Nokia, der tegnede sig for ca. 50 pct. af den samlede markedsværdi ved udgangen af 2002.

Der er formelt set flere forskellige markedspladser i Danmark, hvor der handles værdipapirer.

På Københavns Fondsbørs er der handelspladser for noterede aktier, obligationer og investeringsbeviser. Der findes ikke – som i større lande – konkurrerende handelspladser i Danmark, hvor det er muligt at handle de papirer, der er noteret på Fondsbørsen. Ud over handelspladserne for noterede værdipapirer findes der to såkaldte autoriserede markedspladser i Danmark.

På den ene autoriserede markedsplads (XtraMarkedet) er det muligt at handle unoterede investeringsbeviser. Det er Københavns Fondsbørs, der har oprettet XtraMarkedet. Det er kun ikke-børsnoterede investeringsbeviser, der er registreret på XtraMarkedet, det er muligt at handle på markedet.

Den anden autoriserede markedsplads er Dansk Autoriseret Markedsplads, hvor det er muligt at handle aktier, der ikke er noteret på Københavns Fondsbørs. Selskaber, der er registreret på Dansk Autoriseret Markedsplads, er typisk mindre end de mindste selskaber, der er noteret på Københavns Fondsbørs.

Det danske obligationsmarked hører til de allerstørste i Europa, både når det gælder omsætning og noteret værdi. Det er ikke mindst markedet for realkreditlån, der bidrager til et stort dansk obligationsmarked. Kun det tyske marked for realkreditlån er større end det danske. Målt pr. capita er det danske marked langt det største i verden med mere end 30.000 Euro pr. capita, hvilket er 10 gange mere end i Tyskland.

Der er en sammenhæng mellem et stort dansk obligationsmarked og et lille aktiemarked. Det effektive obligationsmarked har gjort obligationer til en vigtig finansieringskilde – også for virksomheder – hvilket har ført til færre aktieudstedelser. En anden forklaring er, at der i Danmark er relativt flere små og mellemstore virksomheder, der er for små til at benytte aktiemarkedet på en effektiv måde. Begge forhold er med til at gøre det danske aktiemarked mindre og det danske obligationsmarked større end i andre lande.

Samlet handles der årligt for mere end 6.000 mia. kr. værdipapirer i Danmark. Langt den største del af omsætningen (mere end 90 pct.) er handel med obligationer. Resten af omsætningen på knap 10 pct. er handel med aktier, investeringsforeningsbeviser og derivater (afledte produkter).⁴

Markedet for derivater er meget lille i Danmark i forhold til andre lande. På Københavns Fondsbørs blev der i 2001 omsat 1 derivat pr. mio. DKR. I Oslo og Stockholm blev der omsat hhv. 9 og 22 derivater pr. mio. DKR i aktieomsætning. Københavns Fondsbørs har blandt andre fremført, at den skattemæssige behandling af derivater i Danmark kan forklare denne forskel. Derivater bliver hovedsageligt brugt til at afdække risici ved handel med fx aktier. Et godt fungerende marked for derivater er med til at sikre et effektivt marked for handel med øvrige værdipapirer og især aktier.

De fleste værdipapirer er i dag elektroniske og registreret i et depot i Værdipapircentralen. Forbrugere kan ikke selv oprette et depot hos Værdipapircentralen, men det kan værdipapirhandlerne. De forbrugere, der ejer værdipapirer, har hver en konto i værdipapirhandlerens depot hos Værdipapircentralen. Der er krav om, at værdipapirer skal ligge i depot, hvorfor forbrugere ikke kan fravælge denne opgave. Et depot for obligationer koster hos Værdipapircentralen årligt 15 kr. i kontogebyr samt 2,50 kr. pr. fondskode. Men forbrugere betaler væsentligt mere for denne ydelse hos pengeinstitutterne, også når der tages hensyn til omkostningerne til at fordele oplysningerne til de enkelte kunder. Forbrugere betaler således typisk mere end tre gange så meget til pengeinstitutterne, som pengeinstitutterne betaler til Værdipapircentralen.

6.3 AKTIER

Et velfungerende aktiemarked har stor betydning for både aktieselskaberne, investorerne og værdipapirhandlerne. Et velfungerende marked for handel med aktier er likvidt, konkurrencepræget og giver virksomhederne nem adgang til kapital, til kurser der afspejler virksomhedens reelle værdi.

Der er en sammenhæng mellem de tre kendetegn for et velfungerende aktiemarked. Fx er mange udbydere og bydere både en forudsætning for hård konkurrence og en forudsætning for god likviditet. Hertil kommer, at konkurrence medvirker til, at virksomhederne nemt kan opnå finansiering til kurser, der afspejler virksomhedens reelle værdi. Konkurrence om bud og udbud af aktier er derfor helt central for et velfungerende aktiemarked.

⁴ Fx en option, der er en kontrakt, der giver ejeren (køberen) retten, men ikke pligten, til at købe eller sælge fx en aktie (det underliggende aktiv) til en aftalt pris på et aftalt fremtidigt tidspunkt.

Både virksomhederne som kapitaludbydere, investorerne, værdipapirhandlerne og de institutionelle rammer for aktiehandel har betydning for konkurrencen på markedet. Fx kan flere investorer på markedet betyde mere konkurrence om køb og salg, og dermed mere konkurrenceprægede priser.

Københavns Fondsbørs og værdipapirhandlerne har hovedansvaret for, at handel med aktier sker på en effektiv måde. Omkring to trediedel (ultimo 2002) af omsætningen med aktier sker via Københavns Fondsbørs, resten af handlerne indgår køber og sælger direkte med hinanden, fx når en bank sælger en aktie fra sin egenbeholdning til en kunde. Sammenligner man med andre lande, er der i Danmark ikke nær så stor handel over børsen som i fx Sverige, Norge og Tyskland jf. tabel 6.1. Dog er børshandlen større end i England.

Tabel 6.1: Andel af aktiehandel over en børs i 2002

Københavns Fondsbørs	Deutsche Börse	Euronext	Helsinki Exchange	Italian Exchange	London Stock Exchange ¹	Oslo Børs	Stockholm-børsen
59 pct.	68 pct.	75 pct.	74 pct.	95 pct.	52 pct.	64 pct.	78 pct.

Note 1: Ekskl. udenlandske aktier.

Anm.: Euronext er en sammenslutning af børserne i Bruxelles, Amsterdam og Paris.

Kilde: www.FESE.be og egne beregninger.

En del af den handel, der ikke sker over Fondsbørsen, skyldes, at der også handles uden for åbningstiden. Men også forhold som tradition, større fortjeneste, IT-tekniske forhold, handel i andre kurser end kursspringene tillader og et etableret telefonmarked for professionelle handlede er blandt årsagerne til en stor handel af værdipapirer uden om Københavns Fondsbørs.

I værdipapirhandelslovens § 3 står der, at økonomi- og erhvervsministeren skal fastsætte regler om værdipapirhandelsskik. En af de centrale regler står i § 6, stk. 2 i bekendtgørelse om god værdipapirhandelsskik, jf. boks 6.1.

Boks 6.1: „Best execution“-reglen

§ 6, stk. 2. Såfremt en handel med værdipapirer omfattet af stk. 1 gennemføres med værdipapirhandleren som modpart, og der ikke er tale om en gennemsnitskurshandel, skal handlen udføres til en kurs ekskl. terminstillæg/-fradrag, som på handelstidspunktet ligger inden for eller på det bedst stillede bud henholdsvis udbud i den pågældende fondsbørs henholdsvis markedsplads' handelssystem.

Kilde: Bekendtgørelse om god værdipapirhandelsskik, BEK nr. 72 af 31/01/2003.

Reglerne om „best execution“ er yderligere præciseret i de børsetiske regler, som Københavns Fondsbørs kræver, at værdipapirhandlerne overholder. Heraf fremgår, at handler med aktier på 250 handelstoposter⁵ eller derunder og handler med obligationer på mindre end 3 mio. kr. i kursværdi skal afregnes efter reglerne om „best execution“.

Problemet er imidlertid, at de store pengeinstitutter holder en del af handlen ude af markedet ved at handle over deres interne systemer. Markedsprisen (kursen) – der danner grundlag for „best execution“ – bliver skabt af de handler, der er tilbage på markedet (børsen). Markedsprisen bliver altså ikke udsat for lige så meget konkurrence, som hvis alle handler skete over børsen. Det er imidlertid ikke realistisk, at alle handler skal ske over børsen. Alene det forhold, at det skal være muligt at handle uden for Fondsbørsens åbningstid, udelukker dette.

Det er muligt at lave strakshandel i de ultralikvide (KFX-aktierne) og de mellemlikvide aktier (de 50-60 mest likvide aktier bortset fra KFX-aktierne), mens det normalt ikke er muligt at lave en strakshandel i de mest illikvide aktier.

Mere konkurrence om handel med aktier end for fem år siden

Siden 1997 er antallet af handler med aktier næsten fordoblet, jf. tabel 6.2. Faldet i antal handler fra 2000 til 2001 skyldes nye indberettningsregler, der blev indført fra 1. juli 2001. Tidligere blev nogle handler talt med mere end én gang i omsætningen. Efter de nye regler tælles en handel kun med én gang i omsætningen.

5 Værdien af en handelstop er rundt regnet 20.000 kr. for en KFX-aktie og 10.000 kr. for øvrige aktier og investeringsbeviser.

Tabel 6.2: Antal handler og medlemmer

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Antal handler pr. dag	4.092	4.407	5.056	11.324	8.421	7.222
Antal medlemmer	28	28	34	38	49	47

Kilde: Københavns Fondsbørs, www.xcse.dk.

Det er kun medlemmerne af børsen, der kan handle på børsen. Når man vil lave en handel over børsen, skal man gøre det via et af medlemmerne. Antallet af medlemmer er steget fra 28 i slutningen af 1997 til 47 i slutningen af 2002. Investorerne har altså fået flere værdipapirhandlere at vælge imellem, når de vil lave en børshandel, herunder udenlandske medlemmer eller såkaldte „remote“-medlemmer, der ikke har kontor i Danmark. I 1997 havde „remote“-medlemmerne ingen omsætning på Københavns Fondsbørs, mens de i 2002 stod for 20 pct. af den samlede omsætning. De udenlandske medlemmer er vigtige for børsen, da de ofte bringer nye investorer til markedet og dermed mere kapital. Det giver mulighed for større omsætning på børsen.

Siden midten af 1999 har der været en udvikling i retning af mere børshandel i Danmark. Udviklingen er gået fra børshandel på ca. 20 pct. af den samlede handel i slutningen af 1999 til omkring 30 pct. i midten af 2001 til i dag omkring 60 pct., jf. figur 6.2.

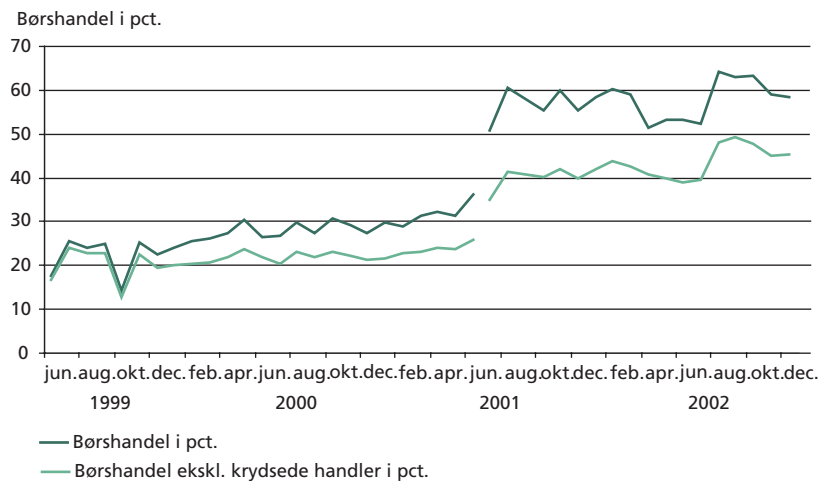
Den store forskel i børshandlen fra midten af 2001 til i dag skyldes dog ændringen i indberetningsreglerne 1. juli 2001, hvor en kundes børshandel blev registreret som to handler – både som en handel mellem værdipapirhandleren og modparten på børsen samt en handel mellem kunden og værdipapirhandleren. De nugældende regler registrerer kun børshandlen. I maj og juni udgjorde børshandlen ca. 33 pct. af den samlede handel, mens den i juli og august udgjorde ca. 55 pct. De nye regler har i sig selv medvirket til, at børshandlen på papiret er steget med 20-25 pct., mens den samlede handel på papiret faldt med omkring 40 pct.

Den større børshandel synes også i nogen grad at være drevet af stadig flere krydsede handler. En krydset handel er en handel på Fondsbørsen, hvor værdipapirhandleren er modpart til sin egen kunde eller „krydser“ to kunder, der hhv. ønsker at købe og sælge, med hinanden. Normalt gælder der en tidsprioritet ved handel på Fondsbørsen. Dvs. et først til mølle-princip, hvor bud/udbud med enslydende priser afregnes i den rækkefølge, som de er lagt ind i systemet. Men hvis en værdipapirhandler ønsker at være modpart i en kundes børshandel – eller krydser to kundeforhandlere – træder tidsprioriteten ud af kraft, og værdipapirhandleren kan springe køen over. Reglen giver mindre incitament til børshandel, da det bliver mindre attraktivt at stille sig op i

køen, når der er nogle, der kan springe køen over. Reglen betyder yderligere, at krydsede handler ikke bidrager til likviditeten på markedet, når de krydses uden andre har haft mulighed for at handle op mod dem.

En krydset handel kan dog også bidrage til likviditeten. Mens bud eller udbud ligger i systemet bidrager de til likviditet. Det er således kun når bud og udbud lægges ind i systemet på samme tid, og ordrerne krydses, uden at andre har haft mulighed for at handle, at de krydsede handler ikke bidrager til likviditet.

Figur 6.2: Pct. af omsætning med aktier og investeringsbeviser udført som børshandel



Kilde: Københavns Fondsbørs.

Det er hovedsageligt aktier og i mindre grad investeringsforeningsbeviser, der bliver handlet over børsen. I 2002 var det kun ca. 16 pct. af den samlede handel med investeringsforeningsbeviser, der blev handlet over børsen, mens det var 60 pct. af aktierne.

Der er tegn på, at kursspændet (forskellen mellem købs- og salgskurser) på Københavns Fondsbørs er formindsket siden 1999, jf. tabel 6.3. For KFX-aktier er kursspændet faldet fra ca. 1 pct. til ca. 0,6 pct. Det ser også ud til, at der har været et lille fald i det vægtede kursspænd for ikke-KFX-aktier.

Tabel 6.3: Udvikling i kursspænd på aktier^{1,2}

	KFX-aktier		Ikke-KFX-aktier	
	Gennemsnit i pct.	Vægtet gennemsnit i pct.	Gennemsnit i pct.	Vægtet gennemsnit i pct.
3. kvartal 1999	1,14	1,04	4,86	2,54
4. kvartal 1999	1,11	0,87	4,73	2,50
1. kvartal 2000	1,26	1,04	5,59	3,11
2. kvartal 2000	1,45	1,31	6,21	3,49
3. kvartal 2000	1,02	0,87	5,89	5,19
4. kvartal 2000	1,07	0,89	6,01	2,66
Maj 2002	0,64	0,53	6,53	2,24
Sep. 2002	0,81	0,65	8,35	3,46
Jan. 2003	0,73	0,59	7,73	2,38

Note 1: Københavns Fondsbørs er ikke i besiddelse af oplysninger for 2001.

Note 2: Aktiernes markedsværdi er brugt som vægte i det vægtede gennemsnit.

Kilde: Københavns Fondsbørs.

Handlen med aktier, der ikke er med i KFX-indekset, udgør mindre end 10 pct. af den samlede handel med aktier, mens aktierne udgør 37 pct. af den samlede markedsværdi.⁶

Kursspændet for ikke-KFX-aktier er noget højere end for KFX-aktierne. Den væsentligste forklaring er mindre omsætningshastighed. I januar måned 2003 udgjorde omsætningen af KFX-aktier 6 pct. af markedsværdien, mens det tilsvarende tal for ikke-KFX-aktier var 2 pct.

Som noget nyt er Københavns Fondsbørs, som de andre nordiske børser, begyndt at oplyse om markedsansende for handel med aktier. Danske Bank har den største markedssandel, jf. tabel 6.4.

⁶ Handlen er beregnet for hele 2002, mens markedsværdien er pr. 31/12 2002.

Tabel 6.4: De fem største markedsandele for aktiehandel

	Totalomsætning		Omsætning for kunder	
	Første halvår 2002, pct.	Andet halvår 2002, pct.	Første halvår 2002, pct.	Andet halvår 2002, pct.
Danske Bank	22,1	20,7	16,2	18,6
Nordea	12,6	12,7	14,4	13,1
Carnegie Bank	10,1	8,2	12,7	9,5
Alfred Berg Bank	8,6	9,3	10,0	10,0
Enskilda Securities	8,0	7,9	10,1	10,8

Anm.: Danske Bank indeholder tal for både Danske Bank og Danske Securities, mens Nordea er inkl. både Nordea Bank og Nordea Securities.

Kilde: Københavns Fondsbørs, www.xcse.dk.

Det er omtalt flere steder⁷, at introduktionen af handelssystemet SAXESS i 1999 samt Københavns Fondsbørs' deltagelse i NOREX fra 1998 bidrager til større systemhandel og større konkurrence om handel med værdipapirer.

Erfaringerne med NOREX peger i retning af, at et mere integreret nordisk marked for handel med værdipapirer vil forbedre konkurrencen. Både Københavns Fondsbørs og Fondsrådet er opmærksomme på, om konkurrencen på markedet kan forbedres yderligere ved et mere integreret nordisk marked.

Den 19. november 2002 blev der fremsat forslag om nyt EU-direktiv om investeringservice.⁸ Forslaget er en del af den finansielle handlingsplan, der skal være gennemført i national lovgivning inden udgangen af 2005.

Forslaget sigter mod at skabe et ensartet højt investorbeskyttelsesniveau inden for EU samt at lette og effektivisere handel med værdipapirer på tværs af grænserne. Det skal bl.a. ske ved at skabe en effektiv ramme for gensidig anerkendelse af tilladelser til at udøve virksomhed som investeringselskab og dermed et effektivt pas til investeringserviceselskaber i EU.

Et fornyet EU-pas for investeringserviceselskaber kan være med til at øge konkurrencen på markederne for værdipapirhandel – især i Euro-landene.

⁷ Se fx Carsten Tanggaard, *Finans/Invest nr. 4 i 2000*.

⁸ KOM(2002) 625, Forslag til Europa-parlamentets og Rådets direktiv om investeringservice og regulerede markeder og om ændring af Rådets direktiv 85/611/EØF, Rådets direktiv 93/6/EØF samt Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF.

Dansk deltagelse i Euro-samarbejdet vil derfor øge konkurrencen på det danske marked for handel med værdipapirer.

Det har siden 2000 været muligt for privatpersoner at handle direkte på Københavns Fondsbørs via et medlem. Ultimo 2000 var der 3 medlemmer af Københavns Fondsbørs, der tilbød denne mulighed (BG Bank, Nykredit Bank og E*TRADE). I dag tilbyder 21 denne service.

Lige som der er forskel på, om privatpersoner vælger at gennemføre deres handel over børsen eller uden om børsen, er der også forskel på den måde, som de institutionelle investorer handler på. ATP handler hovedsageligt uden om børsen, mens LD som hovedregel handler over børsen. Fælles for de institutionelle investorer er dog, at de kun handler med meget store beløb og derfor typisk ikke handler med privatpersoner. Det vil bidrage til mere konkurrence, hvis de institutionelle investorer mere konsekvent bruger Fondsbørsen som handelsplads.

Den samlede vurdering er dog, at konkurrencen på aktiemarkedet er forbedret de sidste fem år. Den væsentligste årsag hertil er et mere effektivt handelssystem, der bl.a. har givet mulighed for, at private kan handle direkte på børsen.

Sammenligning med andre lande

På trods af at konkurrencen på det danske børsmarked de seneste år er skærpet, er den endnu ikke helt på højde med konkurrencen i andre lande, vi normalt sammenligner os med. I det følgende holdes en række indikatorer for konkurrencen på det danske aktiemarked op mod indikatorer for konkurrencen i andre lande. Det sker ved at sammenligne direkte handelsomkostninger, kursspænd (indirekte handelsomkostninger) og antal konkurrenter.

En investor har direkte omkostninger ved en børshandel i form af provision, kurtage og gebyrer. En institutionel investor i danske papirer har i hele perioden haft højere direkte handelsomkostninger end i gennemsnittet af de viste EU-lande, jf. tabel 6.5.

Tabel 6.5: Direkte handelsomkostninger for institutionelle investorer, målt i basispoint¹

	1999	2000	2001	2002	Gennemsnit
UK – salg ²	17,3	16,6	15,7	14,3	16,0
Belgien	20,0	22,8	20,6	20,2	20,9
Holland	22,2	21,6	21,6	19,7	21,3
Sverige	22,9	22,2	21,6	19,9	21,7
Tyskland	22,7	22,3	21,4	20,3	21,7
Frankrig	23,3	22,3	22,0	20,0	21,9
Italien	23,4	23,4	22,4	20,0	22,3
Norge	24,5	23,4	21,2	21,3	22,6
Finland	25,3	23,6	22,1	20,6	22,9
Danmark	25,1	23,6	23,3	20,3	23,1
Gennemsnit	22,7	22,2	21,2	19,7	21,4

Note 1: 1 basispoint svarer til 0,01 pct.

Note 2: Handelsomkostninger for købsordrer i UK er udeladt, da der i UK er en stempelafgift på køb af aktier. Elkins/McSherry har på den baggrund givet udtryk for, at tallene for købsordrer er mindre retvisende end tallene for salgsordrer.

Kilde: Elkins/McSherry.

Der har i stort set alle de lande, der er nævnt i tabel 6.5, fra 1999 været en udvikling i retning af lavere direkte handelsomkostninger. De gennemsnitlige handelsomkostninger er faldet med ca. 13 pct., svarende til 3 basispoint fra 1999 til 2002. I Danmark er udviklingen gået i samme retning, men glædeligvis endnu stærkere. Handelsomkostningerne for de store danske investorer ligger nu kun ½ basispoint over gennemsnittet af de 10 lande, hvilket formentlig er inden for måleusikkerheden. Danmark ligger således nogenlunde på niveau med de andre lande i tabellen, dog med undtagelse af UK.

Information til investorerne om markedet er afgørende for, at handlen sker effektivt. Information om handlen kan deles op i ex ante og ex post information. De handlende har brug for (ex ante) information, før de gennemfører en handel. Ex information om hvilke bud og udbud, der er i markedet. Ex post information er information om den handel, der er sket. Ex information om hvor tit, der i løbet af det seneste år har været priser i en aktie, eller hvor stort kursspændet har været.

Der skal være adgang til god og billig information – både ex ante og ex post – for at markedet fungerer godt. Det gælder ikke bare for professionelle, men også for privatpersoner. For dårlig eller for dyr information kan hæmme privatpersoners handel direkte over børsen. I dag koster det ca. 600 kr. om året i royaltys for en privatperson at se bedste bud og udbud i ordrebogen hos Københavns Fondsbørs. Hvis man ønsker at se de fem bedste bud og udbud,

koster det 1.800 kr. om året i royalty. De danske priser for information i realtid er således ca. tre gange højere end i Sverige, der dog anses for at være blandt de billigste børser i verden. Hvis man også tager hensyn til det faste gebyr, er forskellen mellem priserne på Københavns Fondsbørs og Stockholmbørsen endnu større. I Danmark skal et medlem af Københavns Fondsbørs oveni royaltyen betale et fast gebyr på 40.000 kr. for at videredistribuere oplysningerne. I Sverige er prisen 20.500 kr. (omregnet til danske kr.) i gebyr.

Ex post information, der beskriver, om en aktie er meget eller lidt likvid, er specielt interessant for en investor, der skal beslutte sig for, hvilken aktie han vil investere i. Øget information til investorerne vil typisk bidrage til mere effektiv handel.

På andre markeder kan øget gennemsigtighed hæmme konkurrencen, da det giver udbyderne mulighed for at overvåge hinanden. Der er imidlertid ikke tvivl om, at problemet ikke vil opstå på børsmarkedet. Det skyldes, at værdipapirhandlerne allerede har adgang til informationerne om priser mv. fra de informationssystemer, de køber hos Københavns Fondsbørs.

Som sagt kan øget information føre til et mere effektivt marked for handel med værdipapirer. På den anden side kan man også skabe øget likviditet på bekostning af gennemsigtigheden. I dag har medlemmer af Københavns Fondsbørs adgang til at se hele ordrebogen hos Fondsbørsen. De har altså mulighed for at se alle bud og udbud, dog med undtagelse af såkaldte skjulte ordrer. Det bør overvejes, om dette er gavnligt for konkurrencen og i sidste ende effektiviteten på markedet. En mulighed er at forbeholde fuld gennemsigtighed i ordrebogen for de medlemmer, der fungerer som prisstillere, som det fx er på børsen i New York (NYSE). Ydelsen for at se hele ordrebogen er altså, at værdipapirhandleren bidrager til likviditeten i markedet.

Kursspændet er en væsentlig omkostning ved mindre handler udført af private forbrugere. Det skyldes de handelsavancer, værdipapirhandlerne ved straks-handel opnår i form af kursspænd. I litteraturen⁹ om analyser af aktiemarkeder taler man om tre forskellige mål for kursspænd. Der er ordrebogens kursspænd (OKS), det effektive kursspænd (EKS) og det realiserede kursspænd (RKS), jf. boks 6.2.

9 Se fx Pankaj Jain, „Institutional Design and Liquidity at Stock Exchanges around the World“, working paper, Kelly School of Business, Indiana University, januar 2002 eller Carsten Tanggaard, „Notat om likviditetsanalyser“ udarbejdet for Københavns Fondsbørs, februar 2002.

Boks 6.2: Kursspænd

Ordrebogens kursspænd (OKS) er forskellen mellem bedste bud og udbud delt med gennemsnittet af bedste bud og udbud, der kaldes for midtprisen.

Det effektive kursspænd (EKS) er $2 \cdot (\text{handelskurs} - \text{midtpris}) / \text{midtpris}$. Handelskursen er den kurs, en handel faktisk er udført til. Det effektive kursspænd kan betragtes som en omkostning for den marginale børshandel eller den handel, der sker som strakshandel. Dvs. for de små handler. Det skyldes, at strakshandlerne afregnes på kanten af kursspændet. Der er imidlertid også handler, der sker inden for kursspændet. Det tager det effektive kursspænd hensyn til. Hvis alle handler fx skete til midtkursen, kunne man ikke tale om et reelt kursspænd. I dette tilfælde vil EKS blive lig 0. I modsætning til OKS tager EKS hensyn til de faktiske gennemførte handler.

Det realiserede kursspænd (RKS) er $2 \cdot (\text{handelskurs} - \text{midtpris}^{\text{st}}) / \text{midtpris}$, hvor $\text{midtpris}^{\text{st}}$ er midtprisen på et senere tidspunkt, fx fem minutter eller en dag efter handlen er sket. I forhold til EKS viser RKS også noget om, hvor meget kursen er blevet påvirket af handlen.

Størrelsen af et kursspænd bliver typisk tilskrevet tre faktorer.

Den første faktor er en form for lageromkostning. Værdipapirhandlere, der både stiller bud og udbud (fx som market maker), har altid papiret på lager og påtager sig dermed en risiko i forbindelse med kursfald.

Den anden faktor er asymmetrisk information. En market maker, investor eller værdipapirhandler vil ikke købe og sælge til samme kurs, da der er en risiko for, at modparten sidder inde med bedre information. Hvis der ikke var noget kursspænd, er der større risiko for, at enten købskursen er for høj eller salgskursen for lav.

Den tredje faktor er transaktionsomkostninger og størrelsen af ticks (fx at en aktie skal handles i hele 5-ører), der sætter en nedre grænse for kursspændet.

EKS er mest brugt til at belyse investors indirekte omkostninger ved en handel med aktier. En analyse udarbejdet af London Economics fra november 2002¹⁰ viser, at EKS i Danmark ligger på 5,4 pct., mens det i gennemsnit for 21 OECD-lande¹¹ er på næsten 4 pct. De danske investorer betaler altså en højere pris, når de vil købe aktier og får en lavere pris, når de vil sælge aktier, end i de fleste andre OECD-lande.

En del af forskellen mellem EKS i Danmark og i andre OECD-lande kan skyldes, at det danske marked ikke er lige så stort som i andre lande og dermed ikke har samme potentiale for konkurrence som i store lande. Det er muligt at tage højde for dette i en regressionsanalyse, hvor udsving i EKS bliver forklaret med udsving i aktiemarkedets volatilitet, omsætningshastighed og markedsværdi.

Der er ingen entydig sammenhæng mellem EKS, volatilitet, omsætningshastighed og markedsværdi. Faktorerne kan både påvirke hinanden indbyrdes og have fælles underliggende faktorer. Fx kan et lavt kursspænd tiltrække udenlandske investorer og dermed øge omsætningen af et papir. Omvendt kan stor omsætning være udtryk for, at der er mange handler, der også konkurrerer kursspændet ned.

Når man bruger kursspænd som udtryk for konkurrencen, kan man risikere at drage en forkert konklusion, hvis man ikke tager hensyn til alle de faktorer, der påvirker kursspændet, herunder konkurrence, volatilitet, omsætning og markedsværdi. Omvendt skal man også være varsom med at lægge for meget vægt på, at konkurrence, volatilitet, omsætning og markedsværdi kan forklare kursspændet. Sammenhængen kan også være modsat, da lille omsætning og stor volatilitet kan være en konsekvens af svag konkurrence.

Man må forvente, at volatile markeder med lav omsætningshastighed og lav markedsværdi vil opleve de højeste kursspænd, jf. boks 6.3.

10 *Analysen er udarbejdet på baggrund af tal for 2001.*

11 *Det er børserne i Australien, Canada, Japan, New Zealand, Schweiz, US-NASDAQ og US-NYSE samt børserne i EU (ekskl. Luxembourg).*

Boks 6.3: Kursspænd, volatilitet, omsætningshastighed og markedsværdi

Regressionsanalysen (ved brug af OLS) forklarer det gennemsnitlige EKS på hver af de 21 børser med den volatilitet (V), omsætningshastighed (O) og markedsværdi (M), der er på markedet. Volatiliteten er opgjort som standardafvigelse på afkastet for hver aktie. Omsætningshastigheden er defineret som omsætning delt med markedsværdi. Markedsværdi er opgjort som summen af aktiernes kursværdi på den relevante børs. Tallene i analysen ses i bilag 1. Den valgte funktionsform er meget enkel og er derfor alene en grov beskrivelse af markedet. Man kan forstille sig andre mere nuancerede modeller til at beskrive markedet. Det kræver imidlertid også nuancerede data, fx daglige oplysninger for specifikke aktier. Den enkle funktionsform og de valgte parametre kan også findes i andre analyser.¹

$$(1) \quad \text{EKS} = 2,16 + 1,61 * V - 0,67 * O + 0,04 * M \quad R^2 = 0,61$$

(3,62) (-4,44) (0,24)

Analysen viser overraskende, at markedets størrelse (M) ikke umiddelbart har betydning for EKS. Det ses ved, at t-værdien (i parentes) er så lav, at parameterestimatet er insignifikant. Det skyldes imidlertid høj korrelation mellem O og M (det vil sige, at store markeder er mest likvide). Når man udelader M fra analysen, kan 63 pct. af variationen i EKS forklares med variationen i V og O, jf. ligning (2).

$$(2) \quad \text{EKS} = 2,16 + 1,59 * V - 0,65 * O \quad R^2 = 0,63$$

(3,79) (-5,69)

Resultatet af analysen er, at EKS stiger med 1,59 procentpoint, når volatiliteten stiger med 1 procentpoint. EKS falder med 0,65 procentpoint, når omsætningshastigheden stiger med 1.

Der kan godt være en sammenhæng mellem M og EKS, selv om M ikke indgår i (2). Sammenhængen mellem M og EKS er allerede repræsenteret i sammenhængen mellem O og EKS, da der er sammenhæng mellem O og M.

Note 1: Se fx Carsten Tanggaard, *Liquidity and market quality in the trading of Danish stocks, December 2000.*

Kilde: Egne beregninger.

Selv når man tager højde for forskelle i volatilitet og omsætningshastighed mellem markederne, er det effektive kursspænd højere i Danmark end i andre OECD-lande. Det effektive kursspænd på aktier i Danmark ligger 1 procentpoint over niveauet i andre lande med tilsvarende volatilitet og omsætningshastighed, jf. bilag 1. Det tyder på, at der er svagere konkurrence på det danske aktiemarked end på aktiemarkederne i andre lande. Resultatet peger umiddelbart i retning af, at prisen for den dårligere konkurrence er et 1 procentpoint højere kursspænd.

Volatilitet og omsætningshastighed er ikke eksogene faktorer, men vil ændre sig i takt med en bedre konkurrence, hvilket er med til at undervurdere effekten (på 1 procentpoint) på kursspændet af bedre konkurrence. Tager man størrelsen af de danske virksomheder og deres tradition for finansiering i betragtning, er det dog ikke givet, at bedre konkurrence kan reducere kursspændet med 1 procentpoint. Et mere forsigtigt bud vil være, at bedre konkurrence kan reducere kursspændet med mellem $\frac{1}{2}$ og 1 procentpoint.

Det effektive kursspænd på danske aktier er i analysen fra London Economics opgjort til 5,42 pct. i 2001. Der er i alle de viste lande tale om et simpelt og ikke et vægtet gennemsnit. Et omsætningsvægtet gennemsnit vil vise et noget lavere kursspænd, da det vil lægge mere vægt på de mest handlede aktier, og det er disse aktier, der har de laveste kursspænd, jf. også tabel 6.3.

Ser man alene på de mest handlede aktier, viser en opgørelse¹², at det effektive kursspænd i 2000 lå på 1,71 pct. Laver man samme analyse som i boks 6.3 for disse tal, viser det sig, at det højere kursspænd i Danmark statistisk set kan forklares af størrelsen af det danske markeds volatilitet og omsætningshastighed. Det må derfor være aktierne i de mindre selskaber, der fører til et højere kursspænd, end der kan forklares med volatilitet og omsætning.

Samlet tyder de to analyser på, at der er for højt kursspænd på aktier i de mindre selskaber (dvs. selskaber, der ikke er blandt de 25 største). Dårligere konkurrence i Danmark end i andre lande er formentlige den væsentligste forklaring på dette.

De 25 aktier med størst markedsværdi står for omkring 90 pct. af den samlede omsætning af aktier. Omsætningen af aktier, der ikke er med i top-25 for markedsværdi, var i 2002 på 36 mia. kr. heraf var knap 7 mia. kr. omsætning i de mindst likvide aktier. Dvs. de aktier, der ikke er blandt de 60 mest likvide aktier. Et groft skøn er, at investorerne kan spare mellem $\frac{1}{2}$ pct. og 1 pct. af dette – svarende til mellem 150 og 300 mio. kr. årligt – hvis konkurrencen om handel med disse aktier havde været lige så stor i Danmark som i andre OECD-lande med tilsvarende volatilitet og omsætningshastighed som de danske aktier. Der er i beregningen ikke taget hensyn til, at øget konkurrence om handel med de mest likvide aktier også kan reducere kursspændet på disse aktier en smule.

12 Jain (2002). Analysen bruger tal fra de 51 største børser i verden. Fra hver børs er der beregnet nøgletal for de 25 aktier, der har den største markedsværdi. Der er således to væsentlige forskelle til tallene i tabel 6.2. For det første er det for de 25 aktier med størst markedsværdi og ikke de 20 KFX-aktier som i tabel 6.2. KFX-aktierne er en delmængde af de 25 aktier med størst markedsværdi. For det andet er kursspændene i tabel 6.2 ikke de effektive kursspænd, men ordrebogens kursspænd.

Analysen er baseret på få oplysninger for hvert land og giver derfor kun et groft skøn for, hvad de danske investorer betaler for dårlig konkurrence om handel med værdipapirer. En vigtig delkonklusion er derfor, at fondsbørserne og tilsynsmyndighederne bør medvirke til, at der skabes en bedre statistisk belysning i alle lande af værdipapirmarkederne. Finanstilsynet arbejder bl.a. med dette i forbindelse med udformningen af investeringssservicedirektivet.

En anden indikator for begrænset konkurrence er koncentrationen af værdipapirhandlere, der er høj i Danmark. Summen af markedsandelene for de fire største værdipapirhandlere (CR4) er således 50 pct. større end i Sverige og mere end 10 procentpoint større end i Norge, jf. tabel 6.6. Normalt er høj koncentration udtryk for mindre konkurrence.

Tabel 6.6: Koncentration (CR4) i 2002 for handel med aktier

Danmark		Norge		Sverige	
Danske Bank ¹	21,5	Orkla Enskilda Securities	13,4	Enskilda Securities	9,6
Nordea ¹	12,6	Carnegie	10,2	Carnegie	9,4
Carnegie	9,3	Handelsbanken Securities	8,9	Svenska Handelsbanken	7,9
Alfred Berg	8,9	ABG Sundal Collier	8,2	Morgan Stanley	6,4
I alt	52,3		40,7		33,3

Note 1: Danske Bank indeholder tal for både Danske Bank og Danske Securities, mens Nordea er inkl. både Nordea Bank og Nordea Securities.

Kilde: Københavns Fondsbørs, Oslo Børs, Stockholm Børs.

Københavns Fondsbørs sammenligner i en analyse fra februar 2003¹³ det danske aktiemarked med aktiemarkedene i Sverige, Norge, England og Tyskland. Analysen konkluderer, at de fem børser er overraskende ens. Det gælder både, hvad angår omsætning, markedsværdi, omsætningshastighed, brancher, kursspænd på lukketidspunktet og historisk udvikling.

Analysen af kursspænd foretages kun mellem børsen i København og børsen i Stockholm. Ser man på resultatet af denne analyse, er der flere danske selskaber med højt eller intet kursspænd (dvs. at der ikke er bud og udbud i aktien) og færre med lavt kursspænd. Omkring 35 pct. af de danske selskaber har intet kursspænd, eller kursspænd, der er større end 5 pct. I Sverige er det til-

svarende tal knap 20 pct., mens 42 pct. af selskaberne i Sverige har kursspænd under 1,5 pct. I Danmark er det kun 32 pct. af selskaberne, der har kursspænd under 1,5 pct.

Anbefalinger

I forbindelse med fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark afgav Danske Bank tilsagn om at forbedre konkurrencen om handel med værdipapirer. Danske Bank ville give sine kunder adgang til direkte handel over børsen, arbejde for, at danske aktier i videst mulige omfang handles over børsen, og stille samme købs- og salgskurser på investeringsbeviser i Danske Invest og BG Invest i børsens handelssystem som i bankens eget handelssystem. Konkurrencerådet kom desuden med en række anbefalinger til Københavns Fondsbørs og Fondsrådet om at forbedre effektiviteten og konkurrencen på markedet.

Københavns Fondsbørs blev opfordret til at forbedre mulighederne for, at privatpersoner kunne handle obligationer over børsen samt at nedsætte kursspring. Københavns Fondsbørs nedsatte kursspringene med virkning fra 2. januar 2001, mens arbejdet med at forbedre privates mulighed for obligationshandel stadig er under vejs.

Fondsrådet blev anbefalet at stille krav til investeringsforeninger med børsnoterede serier om at forbedre informationerne om seriernes indre værdier. Københavns Fondsbørs har efterfølgende, dvs. med virkning fra 1. januar 2002, stillet krav til investeringsforeningerne om at oplyse indre værdi tre gange dagligt, nemlig kl. 9.00, kl. 12.00 og kl. 17.00.

Konkurrencerådet anbefalede også Folketinget og regeringen at følge udviklingen med henblik på at vurdere, om det lykkes at ændre sædvanerne, så den finansielle sektor selv bidrager til mere velfungerende værdipapirmarkeder.

Der er samlet ikke tegn på, at fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark har forringet konkurrencen. Tværtimod er der tegn på bedre konkurrence om handel med aktier end for få år siden. Det mest tydelige tegn er, at kursspændet på aktier er faldet. Men der vil være samfundsøkonomiske fordele forbundet med at fortsætte tilstræbelserne på at få konkurrencen til at fungere bedre på området.

De værdipapirhandlere, der tjener flere penge på at lave kundehandler over interne systemer end på børshandel, er ikke tilskyndet til at anbefale kunderne børshandel. Det er især de store pengeinstitutter, der tjener på de såkaldte strakshandler. Det manglende incitament virker som en hæmsko for større børshandel og dermed et mere effektivt marked for handel med aktier. Hvis

der skal mere handel over børsen, kan en skærpet regel om „best execution“ være hensigtsmæssig.

Det ville således fremme konkurrencen på værdipapirmarkedene, hvis reglerne kræver, at værdipapirhandler skal udføres over en børs, medmindre:

- ▲ kunden tilbydes en pris, der er bedre end den bedste pris på børsen, eller
- ▲ der ikke er bud eller udbud af den pågældende aktie i ordrebogen på børsen.

Formuleringen i det første punkt betyder, at prisen bare skal være et tick (kursspring) bedre end på børsen.

En sådan stramning skal dog vejes op mod ulemperne ved at have en strammere udformning af reglen end i vores nabolande. Den væsentligste ulempe er, at den kan hæmme det nordiske børssamarbejde. For det andet kan en skærpet regel, der vil presse mere handel ind over børsen, være et handicap for de mindre pengeinstitutter, der ikke i dag er medlemmer af Københavns Fondsbørs.

Kommissionen fremlagde i november sidste år forslag til en omfattende revision af Investeringssservicedirektivet (ISD). Det er indtil videre planen, at det nye direktiv skal være vedtaget og implementeret i medlemsstaterne inden udgangen af 2005. Det nye direktiv vil efter al sandsynlighed blandt mange ting medføre, at der bliver forholdsvis detaljerede fælles EU-regler for, hvilken information børserne og handelspladserne skal stille til rådighed for markedet. Direktivet lægger også op til fælles EU-regler for „best execution“. Det er endnu ikke fastlagt, hvilke frihedsgrader medlemslandene vil få med hensyn til at fastlægge egne regler for fx „best execution“, men det vil formentlig fortsat være muligt at lave nationale regler, der sikrer forbrugerne konkurrencedygtige priser. ISD har netop bl.a. til formål at forbedre konkurrencen på markedet.

For at undgå, at strakshandlerne blot flyttes til børsen og udføres som krydsede handler, bør det (for mindre aktiehandler) overvejes at afskaffe reglen om, at tidsprioriteten træder ud af kraft ved børshandel med egne kunder. Det vil sikre, at al børshandel bidrager til likviditet på markedet.

Det er tvivlsomt, hvorvidt en skærpet regel for „best execution“ vil have effekt for likviditeten på engrosmarkedet. Men ændrede regler for „best execution“ og krydsede handler vil formentlig betyde skærpede kurser på detailmarkedet. Privates handel med aktier udgør omkring 10 pct. af den samlede handel. Den skærpede regel kan derfor formentlig øge børshandlen med omkring 5 procentpoint.

Forslaget betyder ingen ændringer for handel uden for børsens åbningstid, eller når der af andre grunde ikke er kurser på børsen, eller det ikke er muligt at handle „skæve“ mængder. Der lægges med andre ord ikke op til, at straks-handel bør forsvinde som handelsform.

Det er investorerne og de noterede virksomheder, der betaler prisen for et ikke helt velfungerende marked for handel med aktier. Og det er primært deres interesser, markedet skal varetage. Københavns Fondsbørs har allerede taget initiativ til at forbedre forholdene på aktiemarkedet.

Under overskriften „Ny energi til danske aktier“ har Københavns Fondsbørs introduceret to nye aktieindeks MidCap+ og SmallCap+ i april 2003 og anbefalet små og mellemstore selskaber at indgå likviditetsstilleraftaler med et medlem af børsen.

Boks 6.4: Hvad er MidCap+, SmallCap+ og likviditetsstilleraftaler

SmallCap+ og MidCap+

Selskaber, der ikke er med i KFX-indekset og har primær notering på Københavns Fondsbørs, kan indgå i enten MidCap+ eller SmallCap+. MidCap+ er et indeks (også kaldet segment) rettet mod mellemstore virksomheder, mens SmallCap+ er rettet mod mindre virksomheder.

For at blive optaget i MidCap+ skal gælde, at markedsværdien er over 500 mio. kr., og at den daglige omsætning i gennemsnit er over 1 mio. kr. Det gennemsnitlige kursspænd må højst være 2 pct., og der skal være købs- og salgspriser i mindst 90 pct. af Fondsbørsens åbningstid. Der er desuden krav om information fra selskabet, herunder offentliggørelse af kvartalsrapporter og fondsbørsmeddelelser på engelsk.

For at blive optaget i SmallCap+ skal gælde, at markedsværdien er under 500 mio. kr., og at den daglige omsætning i gennemsnit er over 100.000 kr. Det gennemsnitlige kursspænd må højst være 4 pct., og der skal være købs- og salgspriser i mindst 90 pct. af Fondsbørsens åbningstid. Der er krav om information fra selskabet, herunder offentliggørelse af kvartalsrapporter.

Kravene for at blive i et af indeksene, når man først er optaget, er mere lempelige end optagelseskravene. Fx er krav til kursspænd, at de ikke overstiger 3 pct. (MidCap+) og 6 pct. (SmallCap+). ►

Likviditetsstilleraftale

Formålet med en likviditetsstilleraftale er at understøtte likviditeten i et selskabs aktier. Aftalen indgås mellem et børsnoteret selskab og et handelsberettiget medlem af Fondsbørsen (dvs. en værdipapirhandler med ret til at handle på Fondsbørsen). Aftalen forpligter medlemmet til at stille bud- og udbudspriser i selskabets aktie til et aftalt maksimalt kursspænd i en nærmere bestemt tidsperiode. Et børsnoteret selskab kan godt indgå aftaler med flere værdipapirhandlere om at understøtte likviditeten i selskabets aktier.

Målet med de to nye indeks og likviditetsstillerafterne er at fremme likviditeten i de små og mellemstore selskabers aktier og dermed at gøre de små og mellemstore selskaber mere attraktive at investere i. Aktier med lave kursspænd og stor dybde (volumen af købs- og salgsordrer i ordrebogen) er attraktive for investorerne. Der er allerede tegn på, at de to indeks vil forbedre likviditeten på markedet. I marts måned 2003 har kursspændet for Midcap+ selskaber ligget på 1,6 pct., mens det for Smallcap+ selskaber lå på 2 pct. I september og oktober 2002 lå kursspændene for de to segmenter på hhv. ca. 2 pct. og 3 pct.

Det er et krav, at aktierne i MidCap+ og SmallCap+ har et lavt kursspænd. Det vil derfor være et naturligt næste skridt, at Københavns Fondsbørs på deres hjemmeside offentliggør kursspænd for de enkelte aktier. Den enkelte akties dybde i ordrebogen er også en vigtig faktor i de to nye indeks. Københavns Fondsbørs bør derfor også for hver aktie oplyse forskellige mål for dybde i ordrebogen.

Øget information giver bedre mulighed for konkurrence. Oplysningerne om kursspænd og dybde kan både fremgå af de datablade, der beskriver den seneste dags handel og de seneste fem dages handel med en aktie. Oplysningerne kan desuden fremgå i Københavns Fondsbørs statistik opgjort for de enkelte måneder og år. Oplysningerne kan være opdelt på både handelsformer og handelsstørrelser. Opdelingen på handelsformer bør som minimum være på børshandel og ikke-børshandel. Med opdelingen på handelsstørrelser skal det være muligt at se de priser, der handles til mellem professionelle, og priser i de handler, der sker på detailmarkedet.

Det bør undersøges, om det er gavnligt for konkurrencen og i sidste ende effektiviteten på markedet, at alle medlemmer af Københavns Fondsbørs har mulighed for at se hele ordrebogen. Fx kunne man i stedet tillade, at kun medlemmer, der er prisstillere, må se hele ordrebogen. Det er tilfældet på flere andre børser, herunder NYSE.

Likviditeten på markedet kan yderligere forbedres, hvis de institutionelle investorer bliver mere aktive på Fondsbørsen. ATP har tidligere peget på manglende likviditet på Fondsbørsen. Men de institutionelle investorer kan selv være med til at forbedre likviditeten på Fondsbørsen ved i højere grad at byde ind i kursspændet. Privatpersoner kan også være med til at øge likviditeten på markedet ved at gøre brug af limiterede ordrer og byde ind i kursspændet på Københavns Fondsbørs.

Aftaler om at forbedre likviditeten i en aktie kan være med til at sætte skub i handlen og dermed konkurrence om handlen med en aktie. En empirisk analyse¹⁴ viser, at likviditetsstilleraftaler er med til at reducere kursspændet. Analysen peger på, at likviditetsstilleraftaler kan forbedre det effektive kursspænd med ½ procentpoint.¹⁵

For at øge konkurrencen bør værdipapirhandlerne og udbydere i større omfang end i dag indgå likviditetsstilleraftaler og gerne med flere likviditetsstillere.

6.4 OBLIGATIONER

Obligationer handles kun i meget begrænset omfang (under 10 pct.) over Københavns Fondsbørs. Handlerne bliver typisk aftalt via telefon, hvorefter de bliver indberettet til Københavns Fondsbørs.

Det er via informationssystemerne fra fx Reuters og Bloomberg muligt at se til hvilken kurs, de forskellige værdipapirhandlere ønsker at købe eller sælge obligationer. Typisk er det marked makerne, der stiller priser i de obligationer, der er omfattet af en marked maker-ordning, mens det er kunderne hos marked markerne, der har mulighed for at se kurserne. Selv om man oplyser en kurs hos Reuter eller Bloomberg, er man dog ikke forpligtet til at handle til den kurs. En investor, der fx ønsker at købe en obligation, vil typisk først se efter udbydere af obligationen i et af informationssystemerne. Derefter vil han ringe rundt til udbydere for at høre, om de vil handle til den kurs, de har oplyst i systemet. Først derefter sker handlen, som efterfølgende indberettes til Københavns Fondsbørs.

De få handler med obligationer, der sker i Københavns Fondsbørs handelssystem (SAXESS), sker efter et princip, der kaldes accept-match. Det betyder, at

14 Pankaj Jain, „Institutional Design and Liquidity at Stock Exchanges around the World“, working paper, Kelly School of Business, Indiana University, januar 2002.

15 Det er et af flere resultater i en model for forskellige tiltags betydning for forskellige likviditetsmål, herunder effektiv spread. Analysen er lavet som en „two stage least square“-regression. Estimatet på ½ procentpoint har en t-værdi på $\approx 3,9$. Modellen er estimeret på baggrund af næsten 90.000 observationer.

selv om der i handelssystemet er en købs- og salgsordre med overlappende priser, bliver handlen ikke automatisk gennemført. Børsmedlemmet skal aktivt acceptere en ordre fx i købsiden for at kunne sælge via systemet. Der findes flere slags markeder for handel med obligationer i SAXESS, jf. boks 6.5.

Boks 6.5: Handel med obligationer over SAXESS

Der findes flere forskellige markeder for handel med obligationer i SAXESS.

Der er:

- ▲ et ordinært marked, hvor man kan handle alle obligationer.
- ▲ et interessemarked, som man alene kan bruge til at vise interesse, men ikke til at handle.
- ▲ et emissionsmarked til førstegangsemissioner af nye obligationer.
- ▲ 22 elektrobrokermarkeder, hvori man kan handle de papirer, der indgår i en market maker-ordning. En market maker er en dealer, der løbende stiller forpligtende købs- og salgskurser i et værdipapir.

Københavns Fondsbørs har inviteret obligationsudstedere, -handlere og investorer med i et projekt, de kalder revitalisering af obligationshandlen. Deltagerne i projektet drøfter, om der kan laves et system på Københavns Fondsbørs, der i højere grad kan være med til at skabe kurserne end de nuværende systemer på Københavns Fondsbørs.

Når man skal se på de konkurrencemæssige aspekter af handel med obligationer, kan man med fordel skelne mellem to typer af handler. Der er de handler, hvor både køber og sælger er investorer, og der er de handler, hvor køber er investor, og sælger er en låntager.

Uanset hvilken type handel, der er tale om, skal værdipapirhandleren sikre, at kunden får den bedst mulige kurs. Men det kan være svært at vide, hvad der er den bedst mulige kurs i et marked, der er baseret på telefonhandler.

En låntager i et realkreditinstitut sælger kun sjældent selv de obligationer, der ligger til grund for lånet. Typisk er det realkreditinstituttet – evt. via en værdipapirhandler – der sælger obligationerne.

Ved salg af obligationer gennem et realkreditinstitut afhænger kursen af, om man kurssikrer. Hvis man kurssikrer, vil det typisk være til den kurs¹⁶, der fremgår af informationssystemet på Reuter eller Bloomberg, medmindre der er kurser i ordrebogen på Københavns Fondsbørs. Det er der ofte i BRFs åbne

16 Herfra skal fratrækkes: Kursfradrag ved fastkursaftale og kurssikring, jf. boks 6.6.

serier. BRF indgår derfor fastkursaftaler til de kurser,¹⁶ BRF via en værdipapirhandler stiller i handelssystemet på Københavns Fondsbørs. Hvis man ikke kurssikrer, vil kursen typisk være gennemsnitskursen på Københavns Fondsbørs for alle handler den pågældende dag indtil kl. 17.00.

Der er kun i få tilfælde overensstemmelse mellem kursen, som instituttet rent faktisk opnår, når de sælger obligationerne, og kursen som kunden optager lånet til. Det skyldes, at realkreditinstitutterne sælger obligationerne i puljer, og ikke hver gang de indgår en aftale om et nyt lån. Det har bl.a. den fordel, at der opnås bedre kurser, fordi transaktionsomkostningerne belaster små handler mest. På den anden side skaber den manglende gennemsigthed usikkerhed om, hvorvidt kunden får den bedst mulige kurs.

Der er fra år til år stor forskel på realkreditinstitutternes udlån. De sidste to år har bruttonyudlånet således ligget på over 300 mia. kr., mens det i 2000 var under 200 mia., jf. tabel 6.7.

Tabel 6.7: Bruttonyudlån fra realkreditinstitutterne

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bruttonyudlån i mia. kr.	239,9	250,8	207,8	183,8	334,1	332,0
Fastforrentet udlån	96 pct.	97 pct.	96 pct.	72 pct.	50 pct.	55 pct.
Rentetilpasningslån i kr.	0 pct.	0 pct.	0 pct.	22 pct.	36 pct.	35 pct.
Indexobl. og lån i Euro	4 pct.	3 pct.	4 pct.	5 pct.	13 pct.	10 pct.

Kilde: Realkreditrådet.

På alle markeder spiller det en vigtig rolle for konkurrencen, at kunden kender prisen på ydelsen. For optagelsen af et obligationslån gælder det både kursen og de direkte transaktionsomkostninger.

Det er komplekst at optage et lån i obligationer. I hvert fald når man ser på regningen, der ofte viser 6 eller 7 forskellige slags omkostninger, jf. boks 6.6.

Boks 6.6: Typiske omkostninger forbundet med et ejerskiftelån

- ▲ Tinglysningsafgift til staten: 1.400 kr. + 1,5 pct. af nominel værdi.
- ▲ Eventuel fastkursaftale: 0,25 – 0,3 kurspoint fradrag i kurs for en aftale, der løber i en måned. Det er – i princippet – betaling for forskellen mellem den lange og den korte rente i perioden fra aftaletidspunktet til det tidspunkt, hvor obligationerne sælges. Dvs. hvis renten på obligationen er 5 pct., og instituttet kan placere pengene til 2 pct., er omkostningen 3 pct. p.a. eller ca. 0,25 pct. pr måned.
- ▲ Kursskæring: Typisk 0,1 kurspoint fradrag i kurs. Det er betaling for, at realkreditinstituttet sælger obligationerne.
- ▲ Kurtage: 1,5 promille af kursværdi. Det er betaling for, at realkreditinstituttet sælger obligationerne.
- ▲ Fast gebyr til realkreditinstitut: Mellem 1.000 kr. og 2.000 kr. Det er betaling for etablering af lån.
- ▲ Eventuel tinglysningsekspedition til realkreditinstitut: Mellem 1.000 kr. og 2.000 kr. Det er betaling for, at realkreditinstituttet står for at tinglyse pantebrevet på tinglysningskontoret. Man kan imidlertid også selv vælge at foretage tinglysningen.
- ▲ Evt. gebyr for formidling af lån gennem ejendomsmægler eller bank.

Samlet set beløber disse omkostninger sig – for et lån på 1 mio. kr. – typisk til omkring 25.000 kr., hvoraf de 17.000 kr. er afgift til staten, og ca. 6.000 kr. er bruttoavance til realkreditinstituttet, mens ca. 2.000 kr. er realkreditinstituttets omkostning til fastkursaftalen.

Anm.: Nordea foretager, som eneste institut, ikke kursskæring.

Kilde: Realkreditrådet.

Systemet med telefonhandel på bekostning af børshandel fungerer godt for de institutionelle investorer, men mindre godt for de mindre investorer og låntagere. Problemet opstår, fordi markedet er uigennemsigtigt for mindre investorer og låntagere.

Når man optager et realkreditlån, betaler man i dag to slags gebyrer (fast gebyr og gebyr for tinglysningsekspedition¹⁷) og to slags betalinger, der afhænger af lånets størrelse (kursskæring og kurtage, hvor låntagerne alene til kursskæring formentligt betalte et sted mellem 300 og 500 mio. kr. i både 2001 og 2002¹⁸).

17 Tinglysningsgebyret betales bl.a. for, at realkreditinstituttet skal på tinglysningskontoret og tinglyse pantebrevet. Denne ydelse ville kunne laves noget mere effektivt, hvis ydelsen kunne håndteres elektronisk. Det er imidlertid endnu ikke tilfældet.

18 I både 2001 og 2002 var institutternes bruttoudlån mere end 300 mia. kr., mens der var låneindfrielse for mere end 200 mia. kr.

Hertil kommer der betaling for en fastkursaftale. Mange forskellige slags betalinger er med til at mudre prisbilledet til. Realkreditrådet har dog en sammenligning af priser hos fire realkreditinstitutter, som kan ses på rådets hjemmeside www.realkreditraadet.dk.

Mange låntagere vælger at kurssikre deres lån til den dato, hvor de skal bruge pengene. Betalingen for denne ydelse skal dække det rentetab og den administration, instituttet har ved at lave fastkursaftalen. Herudover indeholder kursfradraget dog normalt også en avance.

Anbefalinger

Næste gang reglerne for „best execution“ skal ændres, bør det indgå i overvejelserne at ændre reglerne, så mindre handler med obligationer over interne systemer altid afregnes til den bedst mulige pris på markedet uanset mængde. Der er flere eksempler på, at mindre strakshandler med obligationer allerede i dag bliver udført til de samme priser som på engrosmarkedet. Fx tilbydes låntagere i realkreditinstitutterne engrospriser, når de optager obligationslån. Men det bør overvejes at stramme reglerne for „best execution“, så mindre handler med obligationer skal ske over en børs, medmindre:

- ▲ kunden tilbydes en pris svarende til eller bedre end prisen på engrosmarkedet, eller
- ▲ kunden tilbydes en pris svarende til eller bedre end prisen på en børs, eller
- ▲ der ikke er bud eller udbud i obligationen på hverken engrosmarkedet eller en børs.

Når mindre handler med obligationer ikke sker over en børs, vil en ændret regel om „best execution“ betyde, at handel over værdipapirhandleres egenbeholdning skal ske til en pris svarende til eller bedre end prisen på engrosmarkedet. Dette sker allerede i forbindelse med låntagning i realkreditinstitutterne, men bør også ske, når værdipapirhandlerne handler obligationer med private. I modsætning til aktiehandlen sker engrosandel med obligationer sort set ikke på Københavns Fondsbørs¹⁹. Markedet afspejles derimod i informationssystemerne hos Reuter og Bloomberg, hvor markedet markerer priser. I forhold til aktiehandlen er det derfor kun en brøkdel af obligationshandlen, der sker via Københavns Fondsbørs, og dermed automatisk ligger til grund for reglerne om „best execution“.

Hvis det lykkes for Københavns Fondsbørs at etablere et detailmarked for obligationer, vil en ændret regel om „best execution“ betyde, at handel over værdipapirhandleres egenbeholdning skal ske til en pris svarende til eller

19 Dog bliver de indgåede handler efterfølgende indberettet til Københavns Fondsbørs.

bedre end prisen på detailmarkedet. Hvis der ikke er priser på detailmarkedet på det tidspunkt, hvor kunden ønsker at handle, er det priserne på engrosmarkedet, der skal lægges til grund for „best execution“.

For at forbrugerne kan bidrage til konkurrence mellem virksomhederne, er det vigtigt, at de ved, hvilket produkt de får og til hvilken pris. Det gælder for realkreditprodukter som for alle andre produkter. Forbrugernes bidrag til konkurrencen på markedet for realkreditlån kan forbedres, hvis de får bedre mulighed for at sammenligne forskellige priser på et lån. Derfor bør realkreditinstitutterne afskaffe kurssikring, så der kun er én betaling for, at realkreditinstituttet skal sælge obligationerne, og ikke to som de fleste institutter har i dag.

Det sundeste for konkurrencen vil være, hvis alle avanceelementer i forbindelse med hhv. almindelige værdipapirhandler og lånoptagelse samles i kurtagen og ét gebyr.

En af de store forskelle mellem aktie- og obligationsmarkedet er, at man med oplysninger om kurser på andre obligationer stort set kan beregne, hvad kursen på en obligation bør være. Et velfungerende obligationsmarked bestemmer således en entydig rente på en given betaling et antal år ud i fremtiden, ligesom forskellige obligationers indfrielsessandsynlighed, skatteforhold osv. kan beskrives finansieringsteoretisk. Endelig er sikkerheden bag alle danske realkreditobligationer så høj, at forskelle på dette punkt er marginale.²⁰

Disse forhold og den lange danske tradition for handel med obligationer kan være noget af forklaringen på, at det danske engrosmarked for handel med obligationer fungerer godt. Mens handlerne på detailmarkedet typisk er mindre end 200.000 kr., er handlerne på engrosmarkedet typisk større end 50 mio. kr. Det er derfor kun værdipapirhandlere og de største investorer – fx forsikringsselskaber, pensionskasser, investeringsforeninger og offentlige fonde som ATP og LD – der har kapital til at handle på engrosmarkedet.

6.5 INVESTERINGSBEVISER

En investeringsforening er en forening af investorer, som er gået sammen om at investere deres opsparing i typisk obligationer eller aktier. Ved at gå sammen opnår medlemmerne en række stordriftsfordele. F.eks. risikospredning og løbende pleje af opsparingen.

20

Herudover kan andre forhold dog spille en rolle for rentedannelsen, herunder at store (små) serier kan oppebære en likviditetspræmie, der giver en lidt højere (lavere) kurs.

En investeringsforening er ejet af medlemmerne. Siden midten af 1990'erne er antallet af medlemmer i de danske investeringsforeninger mere end fordoblet, så de i dag har 600.000 medlemmer. Medlemmerne af en investeringsforening er typisk privatpersoner, men det kan også være livsforsikringselskaber, pensionskasser og fonde.

Investeringsforeningerne er opdelt i afdelinger, så det er muligt for investor at skræddersy sin opsparing. I de største investeringsforeninger kan investor fx vælge, om investeringen skal være i danske, nordiske, europæiske, globale, amerikanske, japanske eller eksempelvis østeuropæiske aktier. Nogle tilsvarende muligheder findes for investeringer i obligationer, herunder om obligationerne skal have korte eller lange løbetider. Investor kan også, hvad angår afdelinger baseret på aktier, vælge branche, fx IT, bioteknologi, medico osv.

Nogle afdelinger i en investeringsforening kan være børsnoteret, mens andre ikke er børsnoteret. Der er langt flere unoterede end børsnoterede afdelinger. Det er kun omkring 15 pct. af den samlede kursværdi på 314 mia. kr. af alle afdelinger, der er børsnoteret.

Der er især to forskelle på børsnoterede og ikke-børsnoterede afdelinger. Den første forskel er de krav og muligheder, der er i forbindelsen med handel over Københavns Fondsbørs. Noteringen giver mulighed for handel over Københavns Fondsbørs, der i den forbindelse stiller større krav til fx information om de børsnoterede investeringsbeviser. Den anden forskel er den skattemæssige behandling af investeringsbeviserne, der bl.a. har ført til, at mange afdelinger med obligationer ikke er børsnoterede. Der er naturligvis også omkostninger forbundet med at være børsnoteret, som kan afholde foreninger fra at notere deres afdelinger.

Der blev i 2002 omsat for næsten 26 mia. kr. investeringsbeviser. Det svarer til lidt over 6 pct. af den samlede omsætning af de aktier og investeringsbeviser, der er noteret på Københavns Fondsbørs. Hertil kommer omsætningen af ikke-noterede investeringsbeviser.

Antallet af børsnoterede afdelinger er steget fra 55 i 1996 til 180 i begyndelsen af 2003. Hertil kommer de unoterede afdelinger, således at der i begyndelsen af 2003 samlet var ca. 480 afdelinger.

Opsparing i investeringsbeviser er et attraktivt produkt for private sparere. Selv med en relativ lille investering bliver risikoen spredt over flere papirer, nemlig dem der indgår i den aktuelle afdeling af investeringsforeningen. Hertil kommer, at investorerne ved at optræde i fællesskab sparer administrationsomkostninger til den løbende pleje af porteføljen.

Kursen på et investeringsbevis fastsættes med udgangspunkt i den indre værdi, der er kursværdien af afdelingens værdipapirer delt med antallet af udstedte andele.

Med udgangspunkt i indre værdi fastlægges emissionskursen og indløsningskursen på en afdeling.

Emissionskursen beregnes som indre værdi plus et emissionstillæg, der dækker tegningsprovision, handelsomkostninger (kurtag, spreads o.l.) ved køb af værdipapirer og evt. valuta samt markedsføringsomkostninger. Mens indløsningskursen beregnes som indre værdi minus omkostninger ved at realisere de bagvedliggende værdipapirer. Emissionstillæg og indløsningsfradrag fremgår af de enkelte afdelingers prospekter.

Kursen på et investeringsbevis ligger i intervallet mellem emissionskursen og indløsningskursen. Det er ikke indre værdi på investeringsbeviset, som tilpasser sig bud/udbud i markedet, men mængden af cirkulerende andele, der tilpasses. Investeringsforeninger er mængdetilpassere forstået således, at hvis der er et overtal af købere i en afdeling, udsteder foreningen nye andele til emissionskursen. Er der modsat et overtal af sælgere i en afdeling, skal foreningen indløse andele og betale medlemmerne deres penge tilbage. Dette sker til indløsningskursen.

Investeringsforeningerne indgår som hovedregel en market maker-aftale (svarer til likviditetsstilleraftale) med et pengeinstitut, der derved forpligter sig til at stille købs- og salgspriser i beviserne, der er mindre end forskellen mellem emissions- og indløsningskursen.

Der er en høj koncentration på markedet for investeringsforeninger. Danske Invest, BG Invest og Nordea Invest har tilsammen 60 pct. af den samlede formue.²¹ Tallet afspejler en høj koncentration i pengeinstituttsektoren, da investeringsforeningerne i de fleste tilfælde har et tæt samarbejde med et pengeinstitut.

Samarbejdet sker typisk ved, at pengeinstitutet både er depotbank og fungerer som rådgiver for investeringsforeningen. I lov om investeringsforeninger er det bl.a. bestemt, at administrationsselskabet for en investeringsforening ikke må være koncernforbundet med det selskab, som foreningen benytter som depotbank.

Langt de fleste af de store investeringsforeninger har et tæt samarbejde med et pengeinstitut. Eksempelvis har Nordea Invest et tæt samarbejde med Nordea

21 Hertil skal det bemærkes, at Danske Invest og BG Invest har fusioneret deres administrationsselskaber.

Bank, Danske Invest med Danske Bank, Nykredit Invest med Nykredit Bank (der dog bruger Lån & Spar Bank som depotselskab), BG Invest med BG Bank, og Jyske Invest med Jysk Bank.

Investeringsforeningen BankInvest modtager rådgivning fra BI Asset Management Fondsmæglerselskab, der er et selskab i BankInvest-gruppen. Gruppen ejes af 46 danske pengeinstitutter, hvor de største ejerandele besiddes af: Spar Nord Bank, Roskilde Bank, Amagerbanken, Arbejdernes Landsbank, Sydbank og Amtssparekassen Fyn. Det er også hovedsageligt fordelt mellem Spar Nord Bank, Amagerbanken og Sydbank at være depotbank for investeringsforeningens afdelinger.

Samarbejdet mellem investeringsforeningerne og „deres“ pengeinstitutter er ofte fasttømmret. Og der er sjældent eksempler på, at investeringsforeningerne skifter depotbank eller rådgivere. Dog er der en tendens til, at investeringsforeningerne gør brug af flere rådgivere.

Investeringsforeningernes tilknytning til pengeinstitutterne kan være en forklaring på, at det kun er et mindretal af alle afdelinger, der noteres og endnu færre af alle handler, der afvikles over børsens systemer. Pengeinstitutter med et stort filialnet har ikke det samme behov for at anvende børsystemet som informations- og distributionssystem som foreninger, der må sælge deres beviser gennem pengeinstitutter med et mindre filialnet. I 2002 skete ca. 16 pct. af handlen med noterede investeringsbeviser over Københavns Fondsbørs system.

Tal fra Københavns Fondsbørs viser, at kursspændet på investeringsbeviser er næsten dobbelt så stort som kursspændet for KFX-aktier. I januar 2003 var det omsætningsvægtede kursspænd for KFX-aktier på 0,54 pct., mens det for investeringsbeviser var på 0,97 pct.

Der er lige så ofte priser på noterede investeringsbeviserne som på KFX-aktier. I mere end 90 pct. af åbningstiden på Københavns Fondsbørs er der både bud og udbud i de noterede investeringsbeviser.

I marts 2002 etablerede Københavns Fondsbørs XtraMarkedet, der er et markedet for unoterede investeringsbeviser. Dermed er der mulighed for at handle de unoterede investeringsbeviser, der er registreret på XtraMarkedet, gennem Københavns Fondsbørs' distributionsnet. En af fordelene er, at der kommer en mere gennemskuelig og offentlig prisdannelse på investeringsbeviserne.

Fire af de største investeringsforeninger tilbyder ikke deres unoterede afdelinger på XtraMarkedet. Investeringsforeningerne har fremført, at de ikke økonomisk set får nok ud af at være registreret på XtraMarkedet. Når de ikke er på markedet, gør det prisfastsættelsen mindre gennemskuelig og hindrer muligheden for mere konkurrence og dermed en mere effektiv kursdannelse på disse papirer. Hertil kommer, at handel med investeringsbeviser reelt ikke er underlagt samme krav om „best execution“, når de ikke handles over en autoriseret markedsplads.

Anbefalinger

Det er et problem – om end af begrænset omfang – at de store investeringsforeninger ikke lader deres unoterede afdelinger optage på en autoriseret markedsplads. Papirer, der ikke handles over en offentlig markedsplads, men kun over pengeinstitutternes interne systemer, er ikke udsat for lige så meget konkurrence. Dermed er investorerne heller ikke nær så sikre på at få konkurrencedygtige priser. Det er et problem, fordi størstedelen af de store investeringsforeninger er tilknyttet de store pengeinstitutter, der primært tilbyder mulige investorer de investeringsbeviser, der er knyttet til pengeinstituttet. Det vil gøre prisdannelsen mere gennemsigtig, og dermed give lidt bedre mulighed for konkurrence, hvis investeringsforeningerne lader deres unoterede afdelinger optage til handel på en autoriseret markedsplads.

Størstedelen af handlen med investeringsbeviser sker via pengeinstitutterne. Det væsentligste bidrag til mere konkurrence på dette område vil derfor være, hvis pengeinstitutterne i den daglige kontakt med kunderne udbyder investeringsbeviser fra alle foreninger og ikke, som nu altovervejende fra „deres egen“ forening. I dag er konkurrencen fastlåst, således at investeringsforeningernes markedsandele afspejler „moderbankernes“ markedsandele.

Bilag 6.1: Baggrundsdata til analyse i boks 6.3

Land	Effektiv kursspænd (EKS) ¹ Pct.	Volatilitet (V) ¹ Pct.	Omsætningshastighed (O) ¹ Pct.	Markedsværdi (M) 1.000 mia Euro ¹ Pct.	Forudsagt EKS (FEKS) Pct.	EKS-FEKS Pct.
Australien	9,464	4,682	3,117	0,463	7,627	1,837
Østrig	7,947	2,223	1,157	0,025	4,994	2,953
Belgien	6,938	3,004	0,992	0,158	6,339	0,599
Canada	6,662	4,739	2,962	0,659	7,817	-1,155
Danmark	5,420	2,275	2,178	0,118	4,417	1,003
Finland	5,203	3,135	2,320	0,218	5,689	-0,486
Frankrig	6,826	2,993	1,685	1,342	5,874	0,952
Tyskland	5,269	3,164	2,460	1,201	5,644	-0,375
Grækenland	1,628	3,109	5,483	0,091	3,604	-1,976
Irland	6,597	3,336	1,968	0,074	6,235	0,362
Italien	2,831	2,045	2,884	0,588	3,596	-0,765
Japan	2,839	2,737	2,954	2,943	4,648	-1,809
Holland	3,446	2,896	4,549	0,468	3,870	-0,424
New Zealand	5,610	2,882	1,882	0,018	5,517	0,039
Portugal	6,719	2,346	1,983	0,063	4,656	2,063
Spanien	1,317	1,924	4,260	0,402	2,515	-1,198
Sverige	4,556	4,063	3,842	0,444	6,177	-1,621
Schweiz	3,902	2,623	1,671	0,185	5,296	-1,394
UK	1,856	3,191	7,269	2,209	2,580	-0,724
US-NASDAQ	2,268	4,623	13,641	2,907	0,733	1,535
US-NYSE	1,153	2,699	9,175	11,210	0,568	0,585
Gennemsnit	3,995	3,570	6,256	2,847		

Note 1: Det effektive kursspænd er beskrevet i boks 6.2. Volatiliteten er opgjort som standardafvigelse på afkastet for hver aktie. Omsætningshastigheden er defineret som omsætning delt med markedsværdi. Markedsværdi er opgjort som summen af aktiernes kursværdi på den relevante børs.

Anm.: Data, der ligger til grund for tallene i ovenstående tabel, stammer fra Bloomberg Professionel 2002, der for hver aktie har oplysninger om bud, udbud, handelspris, markedsværdi og omsætning igennem en dag. Der indgår kun aktier, hvor der er oplysninger om spread fra 2000 til 2001. Se yderligere beskrivelse af datagrundlaget på siderne 23-30 i London Economics, „Quantification of the Macro-Economic Impact of Integration of EU Financial Markets“, november 2002.

Kilde: London Economics, „Quantification of the Macro-Economic Impact of Integration of EU Financial Markets“, november 2002, tabel 3.2.

Sygehusydelse¹

7.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Presset på det danske sundhedsvæsen vokser i de næste år. Demografisk set vokser andelen af ældre i befolkningen. Det øger behandlingsbehovet, fordi ældre er mere syge end unge. Samtidig udvikler teknologien sig. Deraf følger ny medicin og nye behandlinger. Det gør det muligt at behandle flere patienter og sygdomme. Dertil kommer, at kravene til sundhedsvæsenet vokser. Folk forventer i stigende grad, at sundhedsvæsenet giver individuel service. Samtidig vil de have mulighed for at vælge.

Presset gør det centralt at afdække, hvordan sundhedsvæsenet kan honorere de stigende krav om behandling, kvalitet og effektivitet. Udgifterne til sundhedsvæsenet udgør ca. 8,5 pct. af det danske bruttonationalprodukt (BNP). Det svarer til ca. 110 mia. kr.² Antallet af beskæftigede i sundhedsvæsenet er ca. 195.000 eller ca. 7 pct. af alle beskæftigede i Danmark. Sygehusene alene koster næsten 50 mia. kr. om året og beskæftiger knap 90.000. Hvis sundhedsvæsenet og sygehusene ikke øger effektiviteten, vil det blive stadigt vanskeligere at finansiere området, uden at skatterne stiger.

Det danske sundhedsvæsen er internationalt set effektivt, og effektiviteten er vokset de senere år. Men på visse områder er der mulighed for forbedringer ved at indføre mere konkurrence.

Dette kapitel ser på muligheder og barrierer for mere konkurrence i det danske sygehusvæsen. Kapitlet forudsætter, at der ikke ændres ved finansieringen af det danske sygehusvæsen. Desuden forudsættes det, at der ikke ændres ved de økonomiske rammer for det danske sygehusvæsen.

Der er en række særlige forhold – såkaldte markedsbrister – som gør det vanskeligt at få fri konkurrence på sygehusområdet. Mange af markedsbristerne findes også på andre områder. Det specielle ved sygehusområdet er, at en række forskellige markedsbrister gør sig gældende samtidig.

1 Kapitlet er delvist baseret på en baggrundsrapport om muligheder for konkurrence i sundhedssektoren, som er udarbejdet for Konkurrencestyrelsen af DSI Institut for Sundhedsvæsen og professor i økonomi ved Københavns Universitet Hans Keiding. Når ikke andre kilder er nævnt, henvises til rapporten, der kan ses på Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk.

2 Opgjort efter OECD's afgrænsning af sundhedsvæsenet. Afgrænsningen er bredere end Danmarks Statistiks afgrænsning.

For nogle sygehusydelse er der imidlertid ikke særlige markedsbrister eller andre barrierer for, at konkurrencen kan fungere. Særligt for standardiserede sygehusydelse er barriererne for konkurrence mellem flere udbydere hverken flere eller større end på så mange andre markeder.

I kapitlet fokuseres på fem forskellige former for konkurrence: Målestokskonkurrence, konkurrence gennem frit brugervalg, konkurrence på interne markeder, konkurrence gennem udbud og udlicitering og konkurrence om og gennem private sygeforsikringer. Ofte er de allerede indført i sygehusvæsenet med forskellige begrænsninger. De forskellige konkurrenceformer kan i nogle tilfælde modarbejde hinanden, hvis de indføres samtidig.

Fælles for de fem konkurrenceformer er, at det ofte tager tid, før de mulige gevinster ses. Samtidig bør man holde sig for øje, at anvendelse af alle fem konkurrenceformer, men i særlig grad konkurrence gennem frit brugervalg, kan gøre det vanskeligt for det offentlige at opretholde en effektiv udgiftsstyring på sygehusområdet. Et skattefinansieret sygehusvæsen som det danske betinger en effektiv udgiftsstyring. En effektiv styring af udgifterne er en forudsætning for en politisk prioritering i forhold til andre serviceområder. Det er også fælles for alle former for konkurrence, at de som regel koster i form af ekstra administration. Størrelsen af omkostningerne kan variere betydeligt fra gang til gang. Men gevinsterne vil i en række tilfælde være større end omkostningerne.

Der er mulighed for mere *målestokskonkurrence* ved at øge brugen af aktivitetsbestemt afregning og ved at lave et særligt offentligt karaktersystem for sygehuse.

Der er allerede *frit brugervalg* på sygehusområdet. Men ved at styrke det frie valg yderligere er der mulighed for at øge kvalitetskonkurrencen mellem og til de offentlige sygehuse. Kapitlet fremhæver, at det kan ske ved at øge patienternes muligheder for at vælge privat behandling, når der er ventetid i det offentlige system. Samtidig kan det frie brugervalgs virkning øges, hvis patienterne får flere og bedre oplysninger om de enkelte sygehuse. Mere målestokskonkurrence mellem sygehuse er en mulig vej til at give patienterne oplysninger om sygehuse.

Det er også muligt at øge konkurrencen mellem de danske sygehuse ved at løse de økonomiske bånd mellem amterne og de offentlige sygehuse. Det vil føre til noget, der ligner et *internt marked for sygehusydelse*.

Særligt på de standardiserede områder af sygehusvæsenet er det desuden muligt at indføre mere *konkurrence via udbud*. Her det vigtigt, at amterne planlægger udbud af sundhedsydelse grundigt. Bl.a. skal amterne beskrive

ydelserne præcist og tilrettelægge udbudet, så konkurrence sikres i det lange løb.

Endelig peger kapitlet på, at øget udbredelse af private *tillæggsforsikringer* på forskellig vis øger konkurrencen mellem de private og de offentlige sygehuse.

Afsnit 7.2 redegør for presset på det danske sundhedsvæsen. Samme afsnit sammenligner det danske sundhedsvæsen med sundhedsvæsnet i andre lande på en række parametre. I afsnit 7.3 redegøres kort for nogle overordnede ligheder og forskelligheder ved sundhedsvæsnet i forskellige lande. Afsnit 7.4 diskuterer de økonomiske barrierer for konkurrence om sundhedsydelser. Endelig ser afsnittene 7.5-7.9 på udbredelse af de fem konkurrenceformer i Danmark og udlandet og på mulighederne for at indføre mere konkurrence i det danske sygehusvæsen.

De udenlandske erfaringer viser, at der er potentiale for mere konkurrence på sygehusområdet. Men konkurrence skal indføres varsomt. Erfaringer fra både Danmark og udlandet viser, at gevinster ved øget konkurrence ikke er en selvfølge på sygehusområdet.

7.2 PRES PÅ SUNDHEDSVÆSNET STILLER KRAV TIL EFFEKTIVISERINGER

Pres på sundhedsvæsnet

Fra flere sider er der pres på de danske sygehuse for at øge deres effektivitet.

For det første stiger efterspørgslen efter sygehusydelser. Det følger bl.a. af, at befolkningens indkomster vokser. Erfaringer viser, at efterspørgslen efter sundhedsydelser er højere, desto højere indkomstniveauet er i et land.³ Yderligere vokser ældreandelen i befolkningen, samtidig med at den demografiske udvikling bidrager negativt til arbejdsstyrken, jf. figur 7.1. Da ældre er mere syge end unge, giver det (alt andet lige) færre arbejdsdygtige til at betale for flere syge.⁴

3 En analyse fra OECD viser, at BNP pr. indbygger kan forklare 86 pct. af variationen i landes sundhedsudgifter pr. indbygger i 1999, jf. „Health Care Systems: Lessons from the reform experience“, Working paper fra OECD, marts 2003.

4 Presset, der følger af den demografiske udvikling, mindskes dog noget af, at ældre mennesker også bliver mere og mere raske. Det betyder fx, at en 70-årig i dag ikke forbruger så mange sundhedsydelser som for nogle år siden.

Figur 7.1: Den demografiske udviklings bidrag til arbejdsstyrken



Kilde: Finansministeriet „Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010“, www.fm.dk.

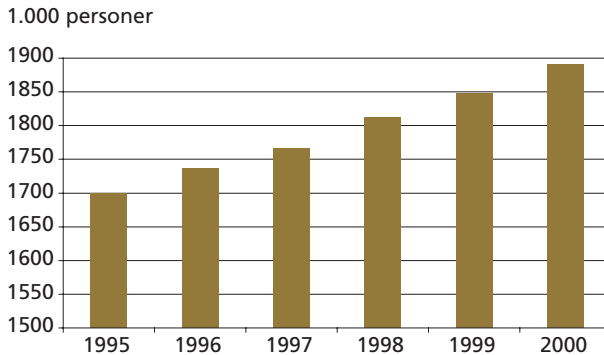
Teknologien spiller også en rolle. På den ene side aflaster ny teknologi sygehusene. Visse behandlinger kan udføres mere skånsomt, hurtigere og billigere end før. På den anden side medfører ny teknologi øgede krav. Den gør det muligt at behandle flere sygdomme. Mere skånsomme behandlinger gør det muligt at behandle flere ældre patienter for alvorlige sygdomme. Indtil videre har den ny teknologi samlet øget kravene til sygehusene.

Endelig presser det udvidede frie sygehusvalg i nogen grad det offentlige sygehusvæsen. Siden 1. juli 2002 har patienterne også kunnet vælge et privat sygehus i ind- og udland, hvis der er udsigt til, at de skal vente mere end to måneder på offentlig behandling i bopælsamtet. Selv om de kun kan vælge private behandlingssteder, som har lavet en særlig aftale med det offentlige, presser det de offentlige sygehuse. Når borgerne i et amt via det udvidede frie sygehusvalg går til private sygehuse, får amtet merudgifter. Da en del omkostninger er faste, falder amtets omkostninger til sygehusene ikke tilsvarende. Problemets omfang i dag kan dog godt diskuteres. Udgifterne til fritvalgspatienter, der er omfattet af det udvidede frie sygehusvalg, udgør foreløbig kun en relativ beskedent andel af de samlede indtægter.

Mulighederne for at imødegå presset med flere økonomiske ressourcer er ringere end i 1990'erne. Fra 1990 til 2002 var realvæksten i udgifterne til sygehusene ca. 2,5 pct. årligt. Frem mod 2010 er råderummet for realvæksten i de offentlige udgifter med skitsen til aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om skattelettelser 0,7 pct. i 2004 og 0,5 pct. årligt i perioden 2005 til 2010. Udgifterne på sygehusområdet var knap 50 mia. kr. (knap 4 pct. af BNP) i 2002. Dermed vil en real årlig stigning i sygehusudgifterne på 2,5 pct. udgøre mere end halvdelen af væksten i hele det offentlige forbrug. Effektiviseringer i sundhedssektoren er derfor en betingelse for at møde fremtidens krav.

Aktivitet i sundhedsvæsenet

Figur 7.2: Personer i kontakt med sundhedsvæsenet

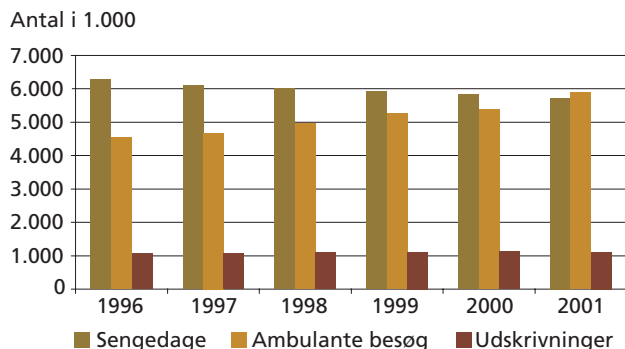


Kilde: Finansministeriet m.fl. „Udfordringer og muligheder – den kommunale økonomi frem mod 2010“; www.fm.dk.

De sidste 10-15 år har de offentlige sygehuse øget aktiviteten. Antallet af personer, der årligt er i kontakt med sygehuse, er steget fra 1,7 mio. i 1995 til 1,85 mio. i 2000, jf. figur 7.2. Samtidig er enhedsomkostningerne faldet med i alt 5,8 pct. fra 1996 til 2001.⁵ Faldet i enhedsomkostningerne er dog behæftet med betydelig usikkerhed. Hvis man fx alene ser på perioden 1997-2000, er der tale om et samlet fald i produktiviteten på 1,4 pct. En af årsagerne til faldet i omkostningerne er, at en stadig større del af undersøgelser og behandlinger sker uden indlæggelse, jf. figur 7.3.

5 *Enhedsomkostningerne er målt ved omkostningen pr. DRG-krone, som er en standard produktionsenhed i hospitalsvæsenet.*

Figur 7.3: Aktiviteten i det danske sygehusvæsen

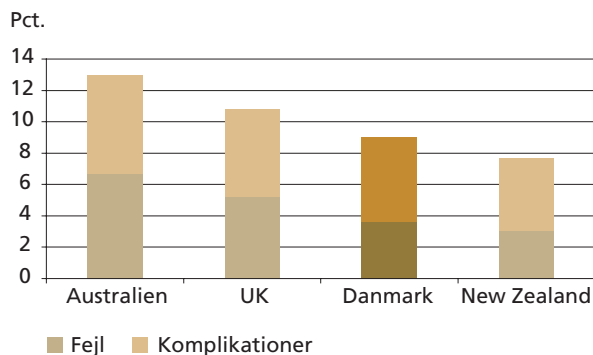


Kilde: Amtsrådsforeningens statistikdatabase, www.arf.dk.

Kvaliteten af det danske sygehusvæsen

Det er svært at måle, hvor gode de danske sygehuse er i forhold til sygehuse i andre lande. En indikator er antallet af operationer med komplikationer eller fejl. Det har været muligt at opgøre dette for Danmark, England, Australien og New Zealand. I denne sammenligning er Danmark næstbedst både mht. fejl og komplikationer, jf. figur 7.4.

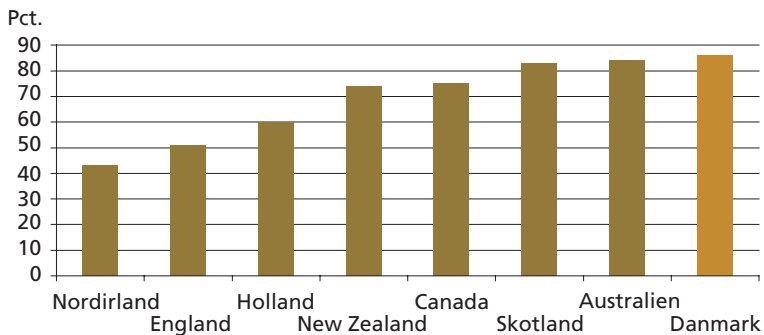
Figur 7.4: Operationer med fejl eller efterfølgende komplikationer



Kilde: Sundhedspolitisk redegørelse 2002, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, www.im.dk.

I de senere år har der i Danmark været stor fokus på ventetiderne. Det førte til, at regeringen i 2002 tilførte sygehusene 1,5 mia. kr. ekstra. I 2003 er der tilsvarende afsat 455 mio. kr. Pengene er øremærket til at nedbringe ventetiderne. Ventetiderne er dog ikke længere i Danmark end i mange andre lande. Snarere tværtimod. I Danmark fik 86 pct. patienterne på venteliste i 2001 tilbudt behandling inden 3 måneder. I de 7 andre lande i figur 7.5 var andelen lavere.

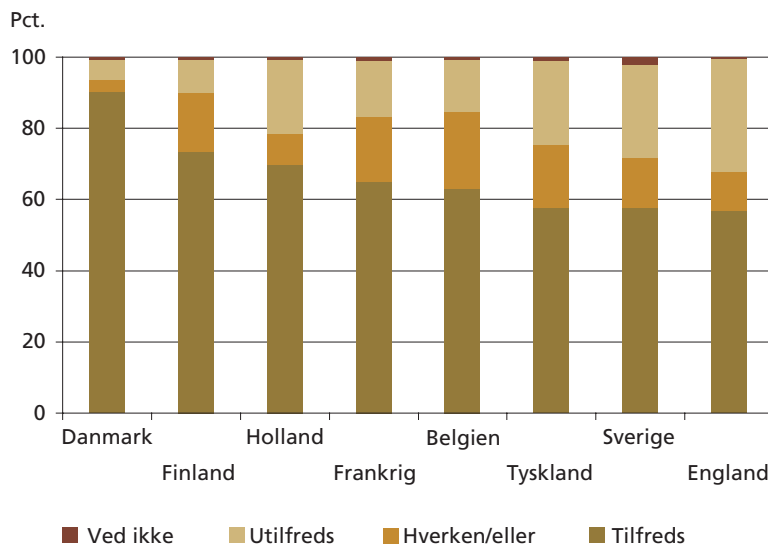
Figur 7.5: Andel patienter på venteliste tilbudt behandling inden tre måneder, 2001



Kilde: DSI Institut for sundhedsvæsen, www.dsi.dk.

Et tredje mål for kvaliteten er, hvor tilfredse folk er med sundhedsvæsenet, herunder sygehusene. En måling fra 1998 viser, at den danske befolkning er mere tilfreds med sundhedsvæsenet end borgerne i 7 andre EU-lande, jf. figur 7.6.

Figur 7.6: Tilfredshed med sundhedsvæsenet



Kilde: EU-kommissionen, EU-barometer 1998.

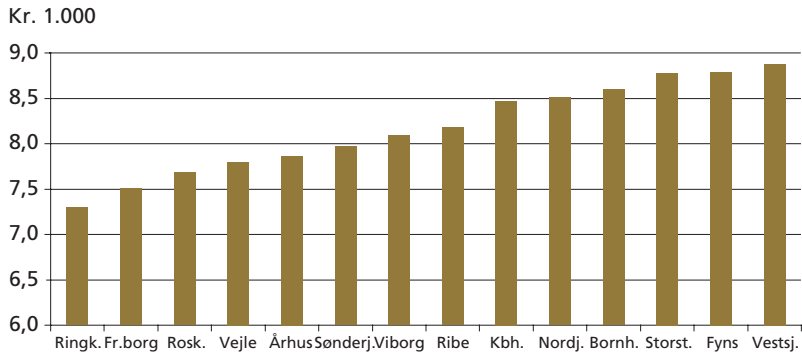
Kvalitetsindikatorerne står samlet i kontrast til det billede, som den offentlige debat om det danske sygehusvæsen ofte tegner. Debatten giver let en opfattelse af, at kvaliteten af det danske sundhedsvæsen er ringere end udlandets. Kvalitetsindikatorerne viser modsat et tilfredsstillende billede.

Potentiale for effektiviseringer

Selv om det danske sygehusvæsen klarer sig relativt godt i internationale sammenligninger, er der tegn på, at der er et potentiale for effektiviseringer.

Fx er der betydelig forskel på udgifterne til sygehusene pr. indbygger i de forskellige amter, jf. figur 7.7. Det er ikke sandsynligt, at en så markant forskel alene skyldes forskelle i befolkningssammensætning i amterne eller større forskel i behandlingstilbudet. En del af forskellene kan skyldes forskelle i effektiviteten.

Figur 7.7: Udgifter til sygehuse pr. indbygger i 2002, fordelt på amter

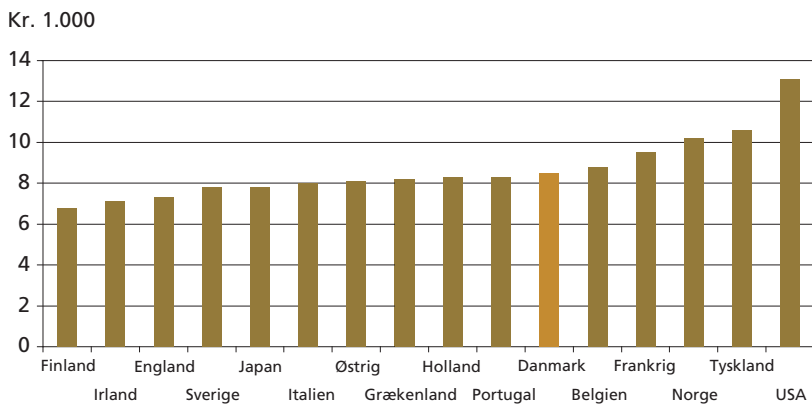


Kilde: „Sundhedsvæsnets organisering – sygehuse, incitament, amter og alternativer“, rapport fra Indenrigs- og Sundhedsministerens Rådgivende Udvalg, januar 2003. Rapporten kan ses på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside www.im.dk.

Note: Udgifterne for HS er ikke medtaget, da det opgivne tal muligvis er behæftet med en fejl.

De samlede sundhedsudgifter i Danmark udgør (ifølge OECD's definition af sundhedsvæsnets) lidt over 8 pct. af det danske bruttonationalprodukt (BNP). Internationalt set er det omkring gennemsnittet, jf. figur 7.8.

Figur 7.8: Sundhedsudgifter i pct. af BNP 2000



Note: Tallet for Sverige er for 1998.

Kilde: „Sundhedsvæsnets organisering – sygehuse, incitament, amter og alternativer“, rapport fra Indenrigs- og Sundhedsministerens Rådgivende Udvalg, januar 2003. Rapporten kan ses på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside www.im.dk.

Der er ikke noget, der tyder på, at den brede politiske opbakning til målsætning om fri og lige adgang for alle til et sundhedsvæsen af høj kvalitet vil svækkes. Presset på sundhedsvæsnets betydning betyder, at sundhedsudgifternes andel af BNP risikerer at stige yderligere, hvis ikke sundhedsvæsnets effektivitet øges.

Det centrale spørgsmål er, hvordan det kan ske. Flere har givet bud på dette spørgsmål. Bl.a. har Indenrigs- og Sundhedsministerens Rådgivende Udvalg i januar 2003 peget på behovet for strukturelle ændringer af sundhedsvæsnets organisering.⁶

På sygehusområdet er den empiriske dokumentation for effekterne af konkurrence inden for et offentligt sygehusvæsen generelt begrænset. Det skyldes bl.a., at der ofte samtidig med øget konkurrence sker andre ændringer af sygehusvæsnets net. Men på andre områder af den offentlige sektor (fx tele- og elområdet) er erfaringen, at øget konkurrence har medført gevinster. Det tyder på, at der også på sygehusområdet er gevinster at hente ved at indføre mere konkurrence.

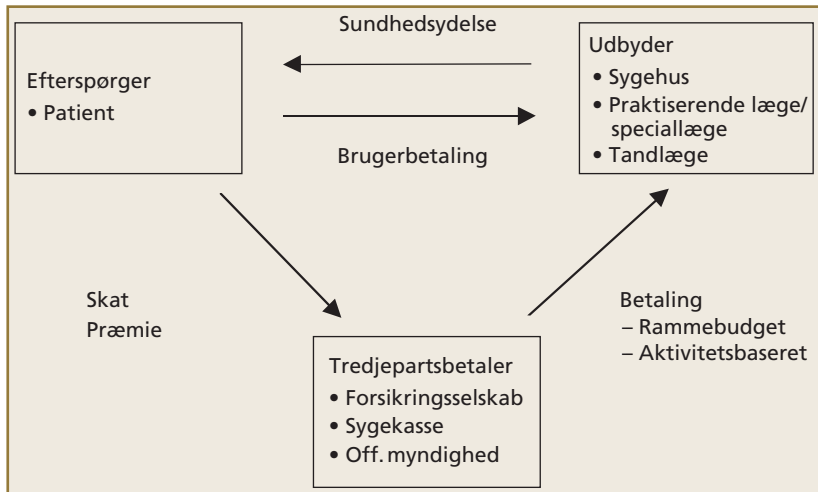
Høj effektivitet på sygehusene er dog kun en del af opgaven med at sikre høj sundhed på en effektiv måde. Forebyggelse og en effektiv fordeling af sygdomsbehandling og pleje også i den primære sundhedssektor (dvs. hos speciallæger og alment praktiserende læger) har også stor betydning. Her begrænses konkurrencen af, at antallet af såkaldte ydernumre er begrænset. Det er nødvendigt for at holde sygesikringens udgifter nede og hænger snævert sammen med, at der kun på få områder er brugerbetaling for lægebesøg – modsat fx for besøg hos tandlæger.

7.3 ORGANISERING OG FINANSIERING AF HOSPITALERNE

Set udefra har sundhedsvæsnets i alle lande fælles grundtræk. Der er på de fleste markeder tre aktører: Efterspørgerne (patienterne), udbyderne (behandlere eller sælgerne), og de finansierende tredjeparter (køberne, forsikringselskaber eller sygekasser), jf. figur 7.9.

6 Rapporten „Sundhedsvæsnets organisering – sygehuse, incitamenter, amter og alternativer“ fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets Rådgivende Udvalg kan downloades på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside www.im.dk.

Figur 7.9: Strukturen på markeder for sundhedsydelse



Tre grundmodeller for sundhedsvæsnets organisering

Trods forskelligheder i landenes sundhedssystemer kan man ud fra organiseringen inddele systemerne i tre grundmodeller⁷:

- ▲ Den integrerede offentlige model
- ▲ Den offentlige kontraktmodel (eller sociale forsikringsmodel)
- ▲ Den private model

Den integrerede offentlige model er den gennemgående model i det danske sundhedsvæsen. Modellen kendetegnes ved, at både finansieringen og udbydere af sundhedsydelser er integrerede i den offentlige sektor. Desuden betaler borgerne systemets udgifter via skatten. I Danmark er det amterne, der administrerer og finansierer den offentlige sygeforsikring. Amterne har også ansvaret for det offentlige sundhedssystem. Ansvaret omfatter både driften af de offentlige sygehuse og indgåelse af kontrakter med private speciallæger, fysioterapeuter mv. Ud over Danmark er den integrerede offentlige sundhedsmodel udbredt i de andre nordiske lande og i Italien, Portugal, Grækenland. Modellen blev også benyttet i New Zealand og England, indtil den blev reformeret først i 1990'erne.

I den *offentlige kontraktmodel* finansierer det offentlige sundhedssystemet. I nogle lande sker det rent praktisk gennem en offentlig sygekasse, der finan-

sieres via skatten. I andre lande er der en eller flere fonde, der modtager betalinger fra medlemmerne. Betalingerne til fonden opkræves typisk enten hos arbejdsgiveren eller direkte hos medlemmerne. Men i denne model producerer sygekasserne normalt ikke sygehusydelse. De offentlige sygekasser eller sygefondene får typisk sundhedsydelser leveret af eksterne leverandører. I nogle tilfælde sker det på kontraktbasis. For de stationære (ikke-ambulante) sundhedsydelser er leverandørerne enten offentlige eller private hospitaler og klinikker. De ambulante sundhedsydelser købes hos private speciallæger, fysioterapeuter mv. Den offentlige kontraktmodel findes i Canada, flere mellemeuropæiske lande, herunder Tyskland, Frankrig, Holland og Belgien, Japan og siden først i 1990'erne i England.

I *den private model* står det offentlige hverken for finansieringen eller produktionen af sundhedsydelser. I den model skal borgerne selv tegne en sygeforsikring hos et privat forsikringselskab. I nogle lande (fx Schweiz) er det obligatorisk for borgerne at tegne en sygeforsikring. I andre lande (fx USA) er det frivilligt for borgerne at tegne en forsikring. De private forsikringselskaber betaler for de sundhedsydelser, som deres kunder modtager på private profit og nonprofit sygehuse, hos specialister og hos andre leverandører af sundhedsydelser. Traditionelt har patienterne selv kunnet vælge sygehuset. Der er dog en tendens til, at forsikringselskaberne tegner længerevarende kontrakter med en række sygehuse, og at patienterne kun kan vælge mellem de sygehuse, som deres forsikringselskab har tegnet kontrakt med. Modellen er normalt suppleret med ordninger, der støtter de ældres og de dårligst stilledes forsikringsordninger.

Aktivitetsbestemt afregning

I de senere år har der været en tendens til klarere grænser mellem købere og sælgere af sundhedsydelser i de fleste lande. Udviklingen har været mest markant i landene med integrerede offentlige modeller og offentlige kontraktmodeller. Rent praktisk er de klarere grænser opnået via større brug af kontrakter og mere brug af administrative prissystemer ved afregning mellem købere og sælgere.

Prissystemerne er forskellige fra land til land. I nogle lande afregnes der en fast pris for et afsluttet behandlingsforløb. I andre lande udløser hver sengedag en fast pris. I de senere år har flere og flere lande, bl.a. Danmark, indført det såkaldte DRG-system (Diagnostic Related Groups).

DRG-systemet er et system, der opdeler hospitalernes behandlinger i mere end 500 ydelser. Hver ydelse har en takst, jf. boks 7.1. Ideelt set afspejler taksterne ressourceforbruget ved at producere ydelserne.

Boks 7.1: Beregning af takster i det danske DRG-system

Taksterne for de enkelte behandlinger i det danske DRG-system (stationære behandlinger) beregnes efter følgende koncept (lidt forenklet præsenteret).

Først beregnes en gennemsnitsomkostning for en „gennemsnitlig DRG-behandling“ svarende til 1 DRG-point. Det sker ved at dividere de totale omkostninger med antallet af behandlinger inden for DRG-systemet. Den hypotetiske gennemsnitlige DRG-behandling får 1,00 DRG-point. I 2003 er værdien for 1,00 DRG-point ca. 22.600 kr.

Dernæst får de mere end 500 behandlinger et antal DRG-point ud fra deres ressourceforbrug i forhold til den gennemsnitlige DRG-behandling (1,00 DRG-point). Mere ressourcekrævende behandlinger får forholdsmæssigt flere DRG-point. I 2002 fik den mest simple behandling (observation for sygdom i øjnene) 0,063 DRG-point og en betaling på 1,798 kr. Den mest komplicerede (levertransplantation) gav 55,193 DRG-point og en betaling på 1.250.012 kr.

Kilde: *Indenrigs- og Sundhedsministeriet.*

7.4 BARRIERER FOR KONKURRENCE

Flere forhold gør, at konkurrencen på et frit og ureguleret marked for sundhedsydelser ikke vil fungere godt. Det er sandsynligt, at markedet vil svigte med hensyn til at skabe passende udbud, efterspørgsel og rimelige priser.

Et marked med fri konkurrence og ingen markedssvigt giver normalt garanti for efficiens (i hvert fald i teorien). Dvs., at man ikke kan omfordele varerne på markedet og derved stille nogle bedre, uden at andre på markedet bliver stillet ringere. Fri konkurrence sikrer dermed, at man ikke bruger flere omkostninger end nødvendigt – og ikke flere omkostninger, end forbrugerne er villige til at betale for.

Der er dog en række forhold, der kan betyde, at markedsudfaldet ikke er efficient. Det er såkaldte markedssvigt, som gennemgås i det følgende. De kan føre til for høje priser og omkostninger og et for lille udbud ved en ren markedsløsning. For at kunne opnå de potentielle kvalitets- og effektivitetsgevinster af konkurrence om sundhedsydelser er det nødvendigt at undgå eller minimere disse markedssvigt.

Stordriftsfordele

Sundhedsydelser er teknologisk meget forskellige. En del af ydelserne er teknologisk så standardiserede, at der ikke er væsentlige fordele ved at samle produktionen på få store sygehuse. Disse ydelser kan lige så godt produceres på små lokale sygehuse, specialklinikker eller hos praktiserende læger.

Omvendt er der også en række ydelser, der kræver vagtberedskab, højt specialiseret personale eller dyrt udstyr. For disse ydelser er de økonomiske stordriftsfordele ved at koncentrere produktionen på et mindre antal sygehuse betydelige. Desuden er der ofte tale om så fagligt specialiserede behandlinger, at kvaliteten sikres bedst ved at samle den lægefaglige kompetence på få sygehuse. Der kan også være stordriftsfordele ved at udbyde mange forskellige typer af behandlinger på samme tid.

Stordriftsfordelene betyder, at højt specialiserede sygehusedydelser ofte kun vil blive udbudt på ganske få sygehuse, selv om der var fri konkurrence og dermed fri etableringsret på markedet.

Uanset om der indføres mere konkurrence på sygehusområdet i Danmark, vil den teknologiske udvikling formentlig betyde, at det er rationelt at nedlægge en række mindre sygehuse i Danmark og øge kapaciteten på centrale sygehuse. For det første er mange af de nye behandlinger, som den teknologiske udvikling muliggør, så dyre og specialiserede, at det er mest hensigtsmæssigt at samle dem på få store sygehuse. For det andet betyder den teknologiske udvikling, at flere behandlinger bliver så standardiserede, at de lige så godt kan udføres ambulantly hos speciallæger som på sygehuse.

Irreversible investeringer

Det er heller ikke lige til at skabe konkurrence ved at udbyde ydelser. Et muligt problem kan være, at ydelsen kræver dyrt udstyr, som ikke kan bruges til andre formål eller til specialuddannet personale. Der vil være tale om irreversible investeringer.

Problemet kaldes „hold-up-problemet“. Hvis en virksomhed kun har kontrakt på leverance af ydelsen i en kort periode, så vil den ikke have incitament til fx dyr kompetenceudvikling. Disse ydelser er kapitaltunge, og der vil derfor kun være plads til relativt få udbydere på markedet, hvilket begrænser konkurrencen.

Hold-up-problemet kan på nogle punkter fjernes ved, at store investeringer foretages i offentligt regi og stilles til rådighed for udbyderen af ydelsen.

Tredjepartsfinansiering

Sygehusvæsnet i Danmark bygger som i de fleste andre lande på tredjepartsfinansiering. Baggrunden er, at der for den enkelte patient er stor usikkerhed om forbruget af sygehusydelse. Derfor er det attraktivt for den enkelte at være omfattet af en forsikring, der dækker udgifterne til sygdomsbehandling.

Tredjepartsfinansieringen sker enten via offentlig finansiering (via skatten), private forsikringselskaber eller via sygekasser. Den betyder, at patienten ikke behøver at tage hensyn til omkostningerne ved en behandling, når en given behandling eller behandlingssted skal vælges. En patient, der har mulighed for at vælge helt frit på et ureguleret marked, vil skele til alle mulige andre parametre end prisen. Den almindelige prismekanisme, hvor køberen vælger produkt på baggrund af både pris og kvalitet er dermed sat ud af kraft. Det hindrer ikke, at udbydere kan konkurrere på kvalitet. Men den manglende pris-konkurrence svækker erfaringsmæssigt presset for højere effektivitet.

Asymmetrisk information

Betalers og udførerens information er på sygehusområdet asymmetrisk eller skæv på flere måder. Asymmetrien opstår, fordi det er vanskeligt for betaleren at kontrollere, om udføreren har valgt den bedste behandling. I tilfælde af fx udbudskonkurrence vil der kunne opstå problemer for betaleren med at kontrollere, at udbyder tilbyder den aftalte behandling.

Normalt har udføreren større – nogle gange væsentligt større – information om både sygdomme og behandlinger end både patienten og betaleren. Et eksempel herpå er psykiatri, der derfor er uegnet til konkurrenceudsætning.

Det kan ligeledes være et problem, at udføreren ofte bestemmer behandlingen alene uden at inddrage betaleren. Da behandlerne ofte får et økonomisk udbytte ved at udføre behandlinger, medfører det en risiko for, at udføreren anbefaler en unødvendig dyr behandling af patienterne.

Asymmetrisk information er dog et større problem i sundhedssystemer, hvor finansieringen sker via private forsikringsordninger eller sygekasser. Årsagen er, at et privat forsikringsmarked ikke er effektivt, når informationen er skæv fordelt. Problemstillingen vil ikke blive taget yderligere op i dette kapitel, da princippet om offentlig betaling er en fast del i det danske sundhedssystem.

Eksterne effekter

En væsentlig form for markedssvig på området for sundhedsydelser – set i forhold til andre almindelige markeder – skyldes positive eksterne effekter.

Den enkelte borgers tilfredshed med sundhedsvæsnet afhænger ikke kun af, hvilke ydelser borgeren selv bliver tilbudt. Borgerens tilfredshed vil typisk også afhænge af behandlingen af andre. Inden for sundhedssektoren kaldes dette for det samaritanske princip.

Interessen for andres forbrug af sundhedsydelser er naturlig, når det fx gælder behandling af smittefarlige sygdomme. Men også af etiske eller politiske grunde kan man have interesse i andres behandling. Fænomenet gælder typisk også indenfor andre velfærdsområder. Fx ældrepleje, skoleundervisning og bi-standshjælp.

De eksterne effekter betyder, at den enkelte borger kan være villig til at betale en vis sum penge for, at også andre kan få behandling. Det vil sige, at på et frit marked må man yde et tilskud til dem, der ellers ville have et lavt forbrug.

De nævnte forhold er ikke unikke for sundhedsydelser. En række andre markeder har samme typer af markedssvigt. Det specielle ved markedet for sundhedsydelser er, at så mange typer af markedssvigt findes på én gang, jf. tabel 7.1.

Tabel 7.1: Væsentlige markedssvigt for sundhedsydelser

Markedssvigt	Er også et problem i
Stordriftsfordele	Forsyningssektorer. Fx tele, jernbaner, post.
Irreversible investeringer	Havnetjenesteydelser, jf. kapitel 3.
Trediepartsfinansiering	Forsikringsreparationer. Fx skadede biler.
	Reparation af tekniske produkter. Fx biler, hvidevarer og radio/
Asymmetrisk information	TV-produkter. Liberale erhverv. Fx advokater, ejendomsrådgivere og revisorer.
Eksterne effekter	Velfærdsydelser. Fx skoleundervisning, hjemmehjælp og ældrepleje.

Politiske målsætninger i konflikt med konkurrence-udsætning

Sundhedsvæsnet i Danmark hviler på en række overordnede politiske målsætninger. De vigtigste er effektiv udgiftsstyring, frit sygehusvalg, fri og lige adgang til sundhedsydelser af høj kvalitet og sammenhængende patientforløb. Flere af dem kan have konsekvenser for valget af konkurrencemodell.

Effektiv udgiftsstyring

Når det påtænkes at indføre mere konkurrence i et offentligt finansieret sygehusvæsen som det danske, er det vigtigt at tage hensynet til en effektiv udgiftsstyring med i betragtning. Den valgte danske model med skattefinansiering forudsætter således, at der kan ske en politisk prioritering i forhold til andre udgiftsområder.

Øget konkurrence på sygehusområdet kan være i konflikt med en effektiv styring af det offentlige udgifter til sygehusvæsenet. I et offentligt integreret sundhedssystem som det danske, hvor en stor del af bevillingerne til sygehuse er rammebevillinger, har det offentlige som udgangspunkt mulighed for at kontrollere og lægge låg på udgifterne. Men når efterspørgslen efter en ydelse er stor, vil en øvre grænse på udgifterne imidlertid ofte resultere i ventetid for behandling. Når der indføres konkurrence om sygehusydelser, vil markedskræfterne hjælpe til med at tilpasse udbudet til efterspørgslen. Det vil som oftest reducere ventetiderne. Til gengæld bliver det sværere at styre udgifterne og dermed overholde budgetterne. En undersøgelse fra OECD⁸ bekræfter, at styringen af sundhedsudgifterne er sværere, når markedet er blevet konkurrenceudsat.

På de sundhedsområder i Danmark, der er udsat for konkurrence, har man da også valgt at indføre en række begrænsninger på markedet for at kunne kontrollere udviklingen i udgifterne. Der er indført knæksatser, så en speciallæge, der producerer mange enheder, ikke får fuld betaling for de sidste enheder. En anden brugt metode er at begrænse antallet af udbydere på markedet. Praktiserende læger, speciallæger og fysioterapeuter skal fx have et ydernummer for at få offentligt tilskud. Sådanne begrænsninger hæmmer konkurrencen.

Det er dog ikke en naturlov, at konkurrence hindrer udgiftsstyring. Der er grund til at tro, at det især er konkurrence i form af frit sygehusvalg, der modarbejder en effektiv udgiftsstyring. Konkurrence i form af mere udbud vil derimod næppe svække udgiftsstyringen.

Frit sygehusvalg

Det fri sygehusvalg blev indført i 1993. Siden er det blevet styrket flere gange. Senest med det udvidede frie sygehusvalg fra 1. juli 2002. Frit valg af sygehus er i sig selv én blandt flere muligheder for at konkurrenceudsætte sundhedsvæsenet. Men samtidig kan det også virke som en hæmsko, hvis man ønsker at konkurrenceudsætte nogle ydelser via udbud. Det er væsentlig sværere for

8 OECD (2003), „Health care systems: Lessons from the reform experience“.

udbyderen at tiltrække bydere til udbudet, hvis antallet af patienter ikke er fast, men som følge af frit valg afhænger af patienternes valg.

Lige adgang for alle

I Danmark har man (som i en række andre lande) en overordnet prioritet om lige adgang for alle til gratis sundhedsydelser af høj kvalitet.

Med lige adgang menes ikke, at alle altid skal tilbydes samme type behandling, da udsigten for behandlingens succes kan afhænge af en række forskellige personlige forhold. Fx alder, generel sundhedstilstand mv. Desuden betyder hensynet til decentralisering, at udbudet af sundhedsydelser bestemmes på amtsniveau. Der er derfor til en vis grad forskel på hvilken behandling, der tilbydes i forskellige amter. Princippet om lige behandling dækker over, at personer i samme situation skal tilbydes samme behandling og af samme kvalitet.

Lige adgang for alle kan være vanskelig at forene med konkurrence, hvis der ved lige adgang til behandling forstås, at alle skal have adgang til et sygehus tæt ved deres bopæl. Konkurrence kan medføre, at små lokale sygehuse i tyndt befolkede områder lukker, hvis det offentlige ikke sikrer det økonomiske grundlag for sygehusenes eksistens. Dermed kan konkurrence betyde længere afstande til behandling til folk i yderregnene. Længere afstande til behandling er dog ikke ubetinget en ulempe for patienterne. Nærhed er kun et gode, hvis den nødvendige faglige kvalitet kan sikres i nærområderne.

Desuden er lige adgang for alle ikke let at forene med konkurrence gennem private forsikringsordninger eller sygekasser. Folk med mange penge vil kunne købe sig til forsikringer med „luksusbehandlinger“. Billige forsikringer vil modsat kun tilbyde at dække standardbehandlinger. Desuden er der risiko for, at folk med lave indkomster ikke tegner en forsikring.

Problemet er væsentligst, når der er konkurrence på den fulde finansiering. Derimod kan man argumentere for, at private tillægsforsikringer – som allerede er udbredt i Danmark – kun i begrænset omfang er i konflikt med princippet om lige adgang. Hvis tillægsforsikringer leder til et øget udbud af behandlingsskapacitet, kan de endda både styrke konkurrencen i det udførende led og forkorte ventetiderne i det offentlige sygehusvæsen. Det må dog samtidig også forventes, at den øgede aktivitet vil betyde en stigning i de samlede udgifter.

Begrænsede barrierer for visse sygehusydelse

Teknologisk set er sygehusydelse meget forskellige. Særligt på de mere standardiserede planlagte behandlinger er barriererne for konkurrence ikke anderledes end på andre områder, hvor der i dag er fri konkurrence. De økonomiske stordriftsfordele er på disse områder begrænsede. Samtidig er den krævede lægefaglige kompetence så udbredt, at der ikke er gevinster ved at samle dem på få sygehuse. For de relativt standardiserede planlagte behandlinger⁹ er markedssvigtene dermed så begrænsede, at der er gode muligheder for at høste gevinster gennem konkurrence.

På områder med plejekrævende behandlinger er der også visse muligheder for konkurrence. Umiddelbart vanskeliggør det konkurrence på området, at patienterne ofte efterspørger behandlingstilbud i deres lokalområde. Men det vil være muligt at skabe konkurrence om disse ydelser i områder med høj befolkningskoncentration, hvor der kan være flere lokale behandlingstilbud i samme område.

Til gengæld er det vanskeligt at se fordelene ved at konkurrenceudsætte de akutte og mere højt specialiserede behandlinger gennem frit forbrugervalg. For de akutte skal der opretholdes et beredskab på de offentlige sygehuse. For højt specialiserede behandlinger er teknologien ofte så dyr, at der er store økonomiske fordele ved at koncentrere produktionen på få sygehuse. Samtidig sikres kvaliteten bedst ved at samle den lægefaglige kompetence på få sygehuse.

De teknologiske forskelle mellem sygehusydelse betyder samlet, at det særligt er de standardiserede planlagte operationer, som det er relevant at konkurrenceudsætte. Samtidig kan der indføres en vis konkurrence om planlagte plejekrævende behandlinger. Hvis konkurrenceudsætningen koncentrerer om disse områder af sygehusvæsnen, øger det chancen for at høste positive gevinster af konkurrence på sygehusområdet.

Det er de planlagte operationer på det såkaldte basisniveau, som er bedst egnede for konkurrenceudsætning. Operationer på basisniveau er typisk relativt simple operationer, der udføres i relativt stort antal og i de fleste af landet amter. Lands- og landsdeloperationer er modsat typisk mere komplicerede behandlinger, som udføres i mindre antal og på få sygehuse.

9 *Ex behandlinger for grå stær-operationer, hofteoperationer og knæoperationer.*

I 2002 udgjorde omkostningerne til planlagte operationer basisniveau ca. 2,3 mia. kr.¹⁰ Konkurrencestyrelsens analyser og erfaringer med andre offentlige ydelser tyder på, at de potentielle gevinsterne ved at indføre konkurrence ofte 10 pct. af omkostningerne, jf. fx kapitel 4. Hvis det samme gør sig gældende på sygehusområdet, er de mulige gevinster her på ca. 250 mio. kr.

Det vil være et politisk valg, om en sådan gevinst i givet fald skal bruges til at reducere udgiftsniveauet eller til at hæve serviceniveauet.

7.5 MÅLESTOKSKONKURRENCE

Målestokskonkurrence¹¹ er en måde at indføre konkurrence mellem sygehuse (behandlere eller klinikker) inden for sygehusvæsnet. Der er tale om en indirekte konkurrence. Konkurrencen består i, at sygehusenes præstationer bliver holdt op mod en fælles målestok. Målestokken kan fx være kvalitetsindikatorer, enhedsomkostninger og produktivitetsmål.

I nogle tilfælde er en offentliggjort sammenligning af kvalitet, omkostninger og produktivitet nok til at skabe et konkurrencepres. Ikke sjældent ser man dog, at konkurrencen fremmes med en økonomisk gulerod til at yde en god præstation. Guleroden er typisk en belønning for en god placering i forhold til målestokken.

Trods de økonomiske barrierer for konkurrence er det muligt at indføre målestokskonkurrence på de fleste områder af sygehusvæsnet. Det eneste krav er faktisk, at behandlerne eller sygehusene kan sammenlignes med andre på relevante parametre.

I praksis kan det dog være meget vanskeligt at finde gode parametre at måle på – særlig til sammenligning af kvaliteten på forskellige sygehuse. Det skyldes, at der er mange forskellige faktorer der spiller ind for, om et behandlingsforløb bliver succesfuldt eller ej.

Målestokskonkurrence er indført i sundhedsvæsnet på forskellige måder i en række lande. Det samme er sket i andre dele af den offentlige sektor i Danmark.

10 Udgifterne til planlagte (ambulante og stationære) operationer udgjorde i 2002 i alt 5,8 mia. kr. Erfaringsvis tegner operationer på det såkaldte basisniveau, som er mest egnede for konkurrence, sig for ca. 40 pct. af operationerne (Kilde: Sundhedsstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.). Nogle af de resterende 60 pct. lands- og landsdelsoperationer vil dog også være egnede for konkurrence. De 2,3 mia. kr. kan derfor siges at være et underkantsskøn.

11 Kaldes også yardstick konkurrence eller sammenligningskonkurrence.

I flere lande er der indført en målestokskonkurrence, der sammenligner sygehuse (og afdelinger). Derved kan patienterne bedre sammenligne sygehusene, og sygehusene presses til at blive bedre.

I England er der for nylig indført målestokskonkurrence mellem sygehusene. Alle engelske sygehuse får tildelt stjerner i et system, der er lavet specielt til at sammenligne sygehuse. De får fra nul til tre stjerner af myndighederne. 30-35 parametre indgår i vurderingen. Bl.a. ventetider og antallet af aflyste operationer. Derudover inspicerer sundhedsmyndighederne sygehusene. Hvis et sygehus klarer sig dårligt, får det tre måneder til at rette op på forholdene. Hvis det ikke lykkes, skal sygehusets ledelse afskediges.¹²

Et lignende karaktersystem har været i brug i New Zealand siden starten af 2001. Systemet betyder, at hvert sygehus får en karakterbog med informationer om omkostninger, kvalitet og resultater. Grundlaget for karakterne er data for 98 pct. af patienterne. Sygehusenes karakterbøger offentliggøres hvert kvartal.¹³

I Sverige og Spanien er sundhedsmyndighederne begyndt på en omfattende registrering af bl.a. de forskellige sygehuses ventetider, kvalitet og kapacitet.

Også i Frankrig er der taget skridt til at indføre målestokskonkurrence mellem sygehusene. Målet er at sammenligne de offentlige hospitalers udgifter pr. patient, når der er taget højde for forskelle i patientsammensætningen.

Herhjemme er den synlige målestokskonkurrence mellem behandlere og sygehuse endnu ret besked. Indenrigs- og Sundhedsministeriet offentliggør ventetider og statistikker for antal operationer på de enkelte sygehuse og klinikker.¹⁴ Der offentliggøres derimod ikke kvalitetssammenligninger af de danske sygehuse, som i England har konsekvenser for sygehusene.

Regeringen, amterne og H:S har imidlertid i foråret 2002 aftalt at udvikle en landsdækkende model for kvalitetsvurdering af ydelserne i sundhedsvæsenet. Modellen kaldes „Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet“. Formålet er at sikre gode patientforløb ved at synliggøre kvaliteten og ved at fremme kvalitetsforbedringen af sundhedsvæsenets ydelser. Kvalitetsmodellen skal bygge på fælles standarder og målbare indikatorer for kvaliteten af sundhedsydelserne.

12 Det engelske stjernesystem kan ses i detaljer på National Health Service's hjemmeside www.nhs.uk.

13 Kilde: „Improving the performance of health care systems: from measures to action (a review of experiences in four OECD countries)“, *Labour market and social policy*, OECD Occasional Papers no. 57, 2002.

14 Det danske system for ventetider danner baggrund for udviklingen af et lignende system i Sverige, hvortil det danske Indenrigs- og Sundhedsministerium yder bistand.

På baggrund af kvalitetsmodellen vil sundhedsvæsenets institutioner og enheder herefter blive akkrediteret, hvis sygehusene opfylder de opstillede kvalitetskrav. Det er besluttet, at relevante kvalitetsmålinger af de omfattede sygehuse og institutioner skal offentliggøres løbende. Kvalitetsmodellen skal udvikles gradvist over en årrække. I første omgang skal alle sygehuse først i 2006 have gennemført en akkrediteringsproces.

Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet skal udvikles i et tæt samarbejde med eksisterende danske, nationale kvalitetsprojekter. Bl.a. skal modellen udvikles i samarbejde med et pilotprojekt om udvikling og testning af kvalitetsdeklarationer i 8 udvalgte sygehusafdelinger, som er gennemført i Sundhedsstyrelsens regi. Kvalitetsdeklarationerne i projektet indeholder dels en præsentation af den omhandlede sygehusafdeling, dels oplysninger om afdelingens målopfyldelse i forhold til standarder for den kliniske, organisatoriske og patientoplevede kvalitet. Der skal senere være adgang til afdelingens kvalitetsdeklaration via Internettet. En afsluttende evalueringsrapport ventes at foreligge i juni 2003.

Generelt er mulighederne for at indføre mere målestokskonkurrence, der direkte sammenligner behandlingsstederne, bedst på de standardiserede områder af sundhedsvæsenet. Her er de økonomiske barrierer for konkurrence relativt små. Trods Danmarks beskedne størrelse betyder det, at der næsten altid er et betydeligt antal behandlere at sammenligne.

Også når ydelserne er mere komplicerede (og de økonomiske barrierer for konkurrence er større), er det dog næsten altid muligt at indføre en art af målestokskonkurrence. Når der kun er et dansk behandlingssted, er det ofte muligt at sammenligne med behandlingssteder i udlandet. For næsten alle behandlinger er der dog herhjemme mindst to behandlingssteder at sammenligne.

Før man eventuelt indfører et karaktersystem for sygehusene, er det centralt at gennemtænke systemet. En forenkling – som det engelske stjernesystem – kan gøre en ellers vanskelig og kompleks informationsmængde overskuelig. På den anden side kan forenklinger være urimeligt forsimplede. Det er en risiko for, at sygehusene vil fokusere på de parametre, der har betydning for antallet af stjerner. Derimod vil de ofte nedprioritere at arbejde for at forbedre på andre væsentlige (og ikke målbare) punkter, der ikke har betydning for antallet af stjerner. Det kan selvsagt have uheldige virkninger.

Det må samlet vurderes, at målestokskonkurrence kan yde et bidrag til højere effektivitet. Målingerne er dog ofte problematiske, samtidig med at effekterne er begrænsede i forhold til virkningerne af reel konkurrence.

7.6 FRIT BRUGERVALG

Frit valg for patienterne (frit sygehusvalg) kan skabe en sund konkurrence i sundhedsvæsenet. Frit sygehusvalg får sygehuse til at konkurrere, fordi patienterne „stemmer med fødderne“ og vælger de dygtige behandlere.

Konkurrencen som følge af frit sygehusvalg kræver dog, at patienterne har flere tilbud at vælge imellem, har oplysninger at basere deres valg på, og er rustet til at bruge oplysningerne. Desuden skal der være en belønning (straf) til behandlere, der får flere (mister) patienter. Belønningen og straffen kan (men behøver ikke) være økonomisk.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at konkurrence som følge af frit sygehusvalg i et offentligt finansieret sygehusvæsen som det danske er en lidt atypisk konkurrence. Årsagen er, at patienterne normalt ikke selv betaler for behandlingen. Det betyder, at deres valg af sygehus ikke som på et almindeligt marked er styret af forholdet mellem pris og kvalitet. Dermed er der ikke garanti for, at konkurrence som følge af frit sygehusvalg øger omkostningseffektiviteten i sygehusvæsenet.

I Danmark er der relativt lang erfaring med frit sygehusvalg. Siden 1993 har der været frit valg mellem alle offentlige sygehuse. Det frie sygehusvalg omfatter ligeledes bestemte specialsygehuse. Det drejer sig om hospicer og behandlingssteder for gigtsygdomme, sklerose, epilepsi, mv. Siden 2000 er afregningen for fritvalgspatienter mellem amterne sket til DRG-priser.

Efter den 1. juli 2002 er „det udvidede frie sygehusvalg“ trådt i kraft. Patienterne kan nu vælge behandling på et privat sygehus (eller klinik) herhjemme eller i udlandet. Der er dog begrænsninger. Patienten kan kun vælge et privat sygehus, hvis det offentlige ikke kan tilbyde behandling inden to måneder (to-månedersreglen). Samtidig skal patienten selv betale for transporten. Endelig skal det private sygehus have en aftale med amterne, og ventetiden for privat behandling må ikke være længere end for bopælsamtets tilbud.¹⁵

Frit brugervalg på sygehusområdet er også indført i flere andre lande i Europa.

I Frankrig har patienterne i flere år kunnet vælge at få behandling på private sygehuse. De skal dog selv betale en eventuel merpris. Ordningen har betydet,

15 Det udvidede frie sygehusvalg gælder heller ikke for organtransplantation, sterilisation, fertilitetsbehandling, herunder refertilisationsbehandling, høreapparaturbehandling, kosmetisk operation, kønsskifteoperation, psykiatrisk behandling, ophold på rekonvalescenthjem og andre behandlinger efter indenrigs- og sundhedsministerens nærmere bestemmelse.

at en række standardiserede behandlinger som grå stær, kikkertundersøgelse, knæoperationer, hofteoperationer primært sker på private sygehuse. Modsat er der ikke rigtig opstået et marked for de mere specialiserede og komplicerede behandlinger. De franske erfaringer tyder på, at det er muligt at udvikle et privat marked for standardiserede behandlinger, når markedsvilkårene er tilstrækkeligt attraktive.

Sverige indførte i 1992 en behandlingsgaranti, der i praksis svarede til det aktuelle udvidede frie sygehusvalg i Danmark. Ordningen gjaldt dog kun for 12 kirurgiske behandlinger med særligt lange ventetider. For de 12 behandlinger kunne patienterne vælge behandling på andre offentlige sygehuse, end det der er tættest på, eller på private sygehuse, hvis ventetiden til deres eget sygehus var længere end tre måneder.

Den svenske behandlingsgaranti havde på kort sigt en stor gavnlig effekt på ventetiderne. Fx blev 75 pct. af grå stær-patienterne i 1992 opereret inden tre måneder. I 1991 var det bare 25 pct. På længere sigt var gevinsten mindre klar. Ventetiderne begyndte at stige svagt igen efter 1994. Samtidig kom der kritik af den ensidige prioritering af 12 „populære“ behandlinger. Kritikken medvirkede til, at garantiordningen blev ændret med virkning fra 1997. De svenske patienter har stadig frit valg mellem offentlige sygehuse. Men siden 1997 har behandlingsgarantien været begrænset til behandling i den primære sundhedssektor (praktiserende læger mv.) og til ambulante behandlinger på sygehuse.

Også i Norge er der frit sygehusvalg. Det blev dog først indført i 2001. Erfaringerne fra Norge med det fri sygehusvalg er derfor ganske få.

Det frie sygehusvalg har allerede medført konkurrence mellem sygehuse. Der er i Danmark ikke tal for, hvor mange patienter, der bruger det frie sygehusvalg til at vælge et sygehus inden for eget amt. Andelen af planlagte patienter, der vælger behandling uden for eget amt, er ca. 9 pct. Generelt har patienterne ikke været meget mobile. Desuden var der før 2000, hvor DRG-afregning blev indført for fritvalgspatienter, ofte ingen gevinst for sygehuse ved at tiltrække fritvalgspatienter.

Med det udvidede frie sygehusvalg er der imidlertid tegn på, at ordningen har fået større betydning og medført øget konkurrence på sygehusområdet. Tal fra Amtsrådsforeningen viser, at amternes betaling til patienter, der via det udvidede frie sygehusvalg valgte et privat sygehus, steg fra ca. 30 mio. kr. til ca. 80 mio. kr. fra 3. kvartal i 2002 til 1. kvartal 2003. Det skal dog understreges, at det udvidede frie sygehusvalg stadig kun har betydning for en lille del af sygehusenes behandlinger. Fx udgjorde produktionsværdien af behandlingen af patienter, der brugte det udvidede frie sygehusvalg, mindre end 0,5 pct. af

sygehusvæsnets samlede produktionsværdi i 4. kvartal 2002. Det er også karakteristisk, at de patienter, der bruger det udvidede frie sygehusvalg til at vælge et privat sygehus, fordeler sig på ganske få behandlinger. Til og med 4. kvartal 2002 var ca. 33 pct. af de patienter, der havde brugt det udvidede frie sygehusvalg, behandlet for grå stær.

Der er endnu for tidlig at afgøre, hvor hård en konkurrence det udvidede frie sygehusvalg giver til de offentlige sygehuse. Hvis amterne ikke skal tabe patienter, som står på venteliste, må de øge deres produktivitet på sygehusene enten for at reducere ventetiden eller på anden vis forbedre deres tilbud. Ellers er det sandsynligt, at mange patienter vælger behandling andet sted (på privat sygehus eller på et offentligt sygehus i et andet amt).

Det udvidede frie sygehusvalg kunne styrkes yderligere ved at ændre eller fjerne to-månedersreglen for de standardiserede og planlagte behandlinger. Fx ved at lade patienterne vælge et privat sygehus tidligere, når ventetiden for behandling på et sygehus i bopælsområdet er længere end for privat behandling.

Mulighed for tidligere at kunne vælge et privat sygehus vil kunne øge udgifterne til sygehusene, hvis patienterne i stigende grad vælger de private sygehuse. Hvis de offentlige sygehuse ikke formår at møde konkurrencen fra de private, taber de flere markedsandele til de private. Det påfører amterne et økonomisk tab. Dels direkte i form af betaling for behandling på private sygehuse. Dels indirekte gennem manglende udnyttelse af den offentlige kapacitet.

For at opretholde en effektiv udgiftsstyring på sygehusområdet er det mest relevant at styrke det frie valg yderligere for de standardiserede planlagte behandlinger. For disse behandlinger er der forholdsvis gode muligheder for at reducere de offentlige sygehuses kapacitet og dermed udgifterne til de offentlige sygehuse, hvis flere vælger private sygehuse. De standardiserede planlagte behandlinger er de mest egnede for konkurrence. De økonomiske barrierer for konkurrence er her ikke meget anderledes end på mange andre markeder. Teknologien er efterhånden relativ billig og simpel, samtidig med at antallet af operationer er forholdsvis stort. Dertil kommer, at standardiserede planlagte behandlinger ofte så godt som kan udføres isoleret uden behov for brug af andre specialer og støttefunktioner. Det betyder, at et marked med konkurrence ofte vil kunne dække efterspørgslen. Dermed er der økonomisk ikke saglige argumenter for, at de offentlige sygehuse skal opretholde en kapacitet, hvis de ikke er konkurrencedygtige.

Modsat vil en høj privat markedsandel for mere specialiserede behandlinger (som følge er af mere frit sygehusvalg) ofte øge de offentliges udgifter til sygehusene. Her er de økonomiske barrierer for konkurrence ofte så store, at et marked med konkurrence ikke sikrer et tilstrækkeligt udbud. Teknologien er

stadig dyr og kompliceret, og antallet af behandlinger er begrænset. Det betyder, at udgifterne til de offentlige sygehuse ikke så let kan reduceres, hvis de offentlige sygehuse mister markedsandele til de private. Det offentlige skal fortsat holde et beredskab parat til at dække efterspørgslen.

Øget konkurrence på sygehusområdet via en styrkelse af det frie sygehusvalg er også relevant for visse plejkrævende behandlinger på sygehuse. Plejkrævende behandlinger bygger ofte ikke på en voldsomt kompliceret eller dyr teknologi. Det betyder, at de økonomiske barrierer for konkurrence er forholdsvist små. Især i de større byområder er der ofte et økonomisk grundlag for flere behandlingssteder, som patienterne kan vælge imellem. En generel ordning, der giver private specialsygehuse mulighed for på lige fod med offentlige sygehuse at få adgang til det frie sygehusvalg (ikke kun det udvidede frie sygehusvalg), må dermed ventes at kunne øge konkurrencen til de offentlige sygehuse. Som følge af det frie valg vil sygehuse være nødt til at være konkurrencedygtige, da de ellers mister patienter. En sådan ordning findes allerede for hospicer, hvor Sundhedsministeriet i 2003 har en pulje på 20 mio. kr. til etablering af selvejende hospicer. Man skal dog være varsom med at øge konkurrencen om plejkrævende behandlinger, som det er vanskeligt at specificere forløbet af. Når det er vanskeligt at specificere indholdet af en behandling, og sygehuse afregnes med en fast takst pr. behandlingsforløb, er der risiko for, at sygehuse begynder at spekulere i at udskrive og genindlægge patienter for at tjene flere penge.

7.7 INTERNE MARKEDER

Et såkaldt internt marked (eller køber-/sælgermodel) er også en mulighed for at skabe konkurrence inden for et offentligt sundhedssystem som det danske.

Et internt marked er en model, hvor de offentlige sygehuse (sælgere) er mere eller mindre økonomisk uafhængige af køberne af sygehusedydelser (fx regionale offentlige sygekasser). Køberne udstyres i modellen med en tilskyndelse til at købe billigst muligt ind. Det sker typisk ved at gøre dem ansvarlige for budgetterne. Konkurrencen mellem sygehuse opstår, fordi køberne sender indkøbene i en form for udbud, hvor det enkelte sygehus kun får kontrakt med køberne, hvis de tilbyder de bedste ydelser og vilkår. Der er tale om et internt marked, da det normalt kun er de offentlige sygehuse, der har adgang til markedet.

Et internt marked mellem sygehuse er indført og delvist afviklet New Zealand og i store dele af Sverige.¹⁶ Desuden blev modellen indført i England 1991, men siden 1997 er den gradvist blevet ændret og reduceret.

Erfaringerne med interne markeder mellem offentlige sygehuse er generelt noget uklare.¹⁷ Det skyldes bl.a., at der på samme tid er sket andre ændringer af sygehushvæset. Det har gjort det vanskeligt at isolere effekterne af konkurrence. På positivsiden har sygehuse ofte øget deres aktivitet og produktivitet. Desuden er sammenhængen mellem aktivitet og omkostninger blevet mere synlig. Det har gjort det lettere at registrere og sammenligne sygehuses kvalitet.

På den negative side har den stigende aktivitet medført overskridelser af det samlede sundhedsbudget. Desuden er administrationsomkostningerne vokset. Samtidig har det ofte vist sig, at køberne shoppede mindre rundt mellem forskellige sygehuse end ventet. Især i England viste det sig, at køberne foretrak længerevarende kontrakter med sygehuse.

Der er gode muligheder for at øge konkurrencen mellem de danske sygehuse ved at løsne de økonomiske bånd mellem amterne (køberne) og de offentlige sygehuse (sælgerne). Danmark har ingen erfaringer med et egentligt internt marked på sygehusområdet. De enkelte amter er dog ansvarlige for budgettet på sygehusområdet. Samtidig er amterne (køberne) og de offentlige sygehuse blevet mere uafhængige. I de fleste tilfælde er båndene mellem hospitaler og amter løsnet lidt ved at give sygehuse selvstændige budgetter med mulighed for at opspare overskud. I nogle tilfælde er den økonomiske autonomi ført ud på enkelte afdelinger.

Den hidtil begrænsede succes for interne markeder i flere lande kan skyldes, at modellerne er anvendt „for bredt“ – dvs. også for en række mere komplicerede sygehusedydelser, hvor markedsbristene er for store. Generelt vil gevinsterne ved konkurrence være mindre, jo svære det er at måle kvalitet og mængder, og jo større stordriftsfordelene er.

7.8 UDBUD OG UDLICITERING

Åbne udbud, hvor det ikke kun er sælgere inden for et internt marked, men både private og offentlige sælger, der kan byde, er også en mulighed for skabe mere konkurrence inden for sundhedsvæset.

16 9 ud af Sveriges 21 län har et internt marked. De 9 län dækker 2/3 af befolkningen. Bl.a. de tre tætbefolkede områder med hver deres storby, Stockholm, Malmö og Göteborg.

17 Kilde: Konkurrencestyrelsens baggrundsrapport, se fodnote 1.

Indtil videre er udbud af sundhedsydelser ikke ret udbredt hverken herhjemme eller andre steder i Europa. En af årsagerne er manglende tradition. Der er ikke tradition for, at amterne får private til at klare bestemte sundhedsydelser på sygehusene. Der er derimod tradition for udbud af rengøring, materialeleverancer, IT mv.

Transaktionsomkostninger ved udbud spiller også en rolle. Udbud af sundhedsydelser kræver et udbudsmateriale. Udbudsmaterialet skal præcist beskrive indhold af ydelserne og krav til leverandøren. Især for komplicerede ydelser er det ofte både en vanskelig og dyr proces. Det kan afholde amterne fra at sende opgaver på sygehusområdet i udbud.

Sundhedssystemerne i Tyskland og Holland afviger lidt fra det typiske billede i Europa. I begge lande er der flere private nonprofit sygekasser, der tilbyder folk sygeforsikring. Sygekasserne skal tilbyde alle, der ønsker det, en obligatorisk (offentlig) forsikringsplan og eventuelle yderligere private forsikringer. Til gengæld kan både de tyske og de hollandske sygekasser lave individuelle aftaler med sygehusene (og lægerne) om prisen på de forskellige behandlingsydelser.¹⁸ Nogle af aftalerne mellem sygekasserne og sygehusene indgås efter udbud.

I Sverige er der visse erfaringer med at overlade produktionen af sygehusydelser til private virksomheder. Bl.a. findes der i og omkring Stockholm flere sygehuse, der drives af private virksomheder, men indgår som en del af det offentlige sygehusvæsen. Fx driver virksomheden M & M Medical AB (en del af ISS koncernen) seks sygehuse i Stockholm-området.

I Danmark er der i de senere år set nogle eksempler på både sygehuse og amter, der enten har udbudt eller har planer om at udbyde funktioner og behandlinger på sygehusene. Åbenrå Sygehus har udliciteret MR-skanninger af sygehusets patienter. Desuden har Ribe Amt på hjerteområdet lavet en aftale med et privat hjertecenter, jf. boks 7.2.

18 *The Central Agency for Health Care Tariffs sætter dog fra centralt hold et loft for taksterne. Sygehusenes budgetter overvåges ligeledes herfra.*

Boks 7.2: Danske eksempler på udlicitering på af sygehusydelse

MR-skanning på Åbenrå Sygehus

Åbenrå Sygehus har lavet en aftale med et privat firma om MR-skanning på sygehuset.

Aftalen betyder, at et privat firma opstiller, betaler for og ejer en MR-skanner på Åbenrå Sygehus. I kontraktperioden foretager firmaet alle MR-skanninger på sygehusets patienter, herunder fritvalgspatienter, der er henvist til skanning på sygehuset.

Firmaet lejer lokalerne på sygehuset og betaler særskilt for forbrug af forskellig art på sygehuset. Firmaet kan købe radiologtimer på sygehuset til beskæftigelse ved skanneren. Det er dog firmaet, der har ansvaret for, at der er personale nok til at løse opgaverne, også selv om der ikke er ledige radiologer at købe på sygehuset.

Som betaling for skanningerne får firmaet en fast pris pr. skanning. For fritvalgspatienter er den lig med den gældende DRG-takst.

Ribe Amts aftale med HjerterCenter Varde

Ribe Amt har på hjerteområdet i nogle år haft en aftale med det privatejede HjerterCenter Varde. HjerterCenter Varde er et aktieselskab. Centeret blev etableret i 1997 og er indrettet på Varde Sygehus i Ribe Amt. Centeret har 19 sengepladser og udfører ca. 300 hjerteoperationer om året. Det svarer til ca. 8 pct. af alle hjerteoperationer på voksne patienter i Danmark.

Aftalen mellem Ribe Amt og HjerterCenter Varde betyder, at de planlagte og en vis del af de mindre planlagte (sub-akutte) by-passoperationer og ballonudvidelser for patienter fra Ribe Amt er flyttet til HjerterCenter Varde fra de offentlige hjertecentre. Dog med det forbehold, at den enkelte patient via det frie sygehusvalg har lov til at vælge at blive behandlet på et offentligt sygehus. De første erfaringer viser, at det er ganske få patienter, der ønsker sig behandlet på et af de offentlige hjertecentre i stedet.

Før aftalen med HjerterCenter Varde blev indgået, blev Ribe Amts planlagte ballonudvidelser henvist til det af de offentlige hjertecentre i Vestdanmark, som havde den korteste ventetid. I praksis betød det, at en stor del af de planlagte ballonudvidelser på patienter fra Ribe Amt blev foretaget på hjertecentret på Aalborg Sygehus. De akutte og sub-akutte patienter blev altovervejende behandlet på Odense Universitetshospital.

Kilde: Ribe Amt og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Øget brug af det udvidede frie sygehusvalg kan få amterne til at sende flere sygehusydelse i udbud. Amterne taber penge, når dets borgere søger til andre end amtets sygehuse. Dermed forstærker det frie sygehusvalg presset på det enkelte amt for at holde amtets egne sygehuse så konkurrencedygtige som muligt. Da udbud ofte er en effektiv måde til at sikre det optimale udbytte af de indsatte ressourcer, kan presset få flere amter til gennem udbud at finde ud af, om eksterne leverandører er bedre til bestemte opgaver end amtet selv.

Standardiserede sygehusydelse, der næsten fungerer isoleret i forhold til andre sygehusydelse og støttefunktioner, er mest egnede til at sende i udbud. Der er ingen saglige grunde til, at sygehusydelse, der stort set ikke er afhængige af andre sygehusydelse og støttefunktioner, fysisk er placeret på offentlige sygehuse. Samtidig er det for standardiserede sundhedsydelse relativt nemt at beskrive i en kontrakt, hvad en ekstern leverandør skal levere. Det mindsker risikoen for, at leverandøren begynder at sortere de meste besværlige patienter fra (såkaldt cream skimming). Samlet er der størst garanti for mest mulig behandling for pengene, hvis amterne sender produktionen af standardiserede ydelse og funktioner i udbud, hvor både private klinikker, sygehuse i andre amter eller udlandet og private sygehuse kan byde.

Også på områder med plejekrævende behandling, som det er muligt at specificere forløbet af, er det muligt at øge effektiviteten gennem udbud. Private sygehuse indgår allerede i et vist omfang i det offentlige sygehusvæsen. De såkaldte private specialsygehuse er omfattet af det frie sygehusvalg ligesom offentlige sygehuse. Det drejer sig om hospicer og behandlingssteder for sklerose, gigtsygdomme, epilepsi, mv. Så længe patienterne har mulighed for (og er godt rustet til) at vælge frit, vil det øge konkurrencen, hvis flere eksterne leverandører bliver omfattet af både det frie og det udvidede frie sygehusvalg. Der er heller ikke noget i vejen for, at amterne bruger et udbud til at vælge blandt potentielle eksterne leverandører. Det afgørende er, at patienterne har mulighed for at vælge et andet behandlingssted, hvis kvaliteten ikke lever op til forventningerne. Det er dog mindre attraktivt for en ekstern leverandør at byde ind, hvis antallet af patienter ikke er fast, men afhænger af patienternes valg.

Når offentlige købere (som de danske amter) sender ydelse og funktioner på sygehusene i udbud, er det vigtigt, at de offentlige sygehus konkurrenceudsatte ydelse og funktioner er økonomisk adskilt fra de ikke-konkurrenceudsatte. I udbud byder afdelinger på offentlige sygehuse ofte på lige fod med private sygehuse. Uden økonomisk adskillelse giver det risiko for krydssubsidiering. Alternativt hertil er afdelingsregnskaber med fuld omkostningsdækning af administration, husleje og andre sygehusudgifter.

Desuden er der tre forhold, som har betydning i alle udbud, men som følge af de økonomiske barrierer for konkurrence er særligt vigtige ved udbud af sundhedsydelser.

For det første skal køberen sikre, at udbudsmaterialet og kontrakten med leverandøren præcist beskriver, hvad der skal leveres, hvornår der skal leveres, og hvad der sker, hvis parterne ikke lever op til deres forpligtelser. Udbudsmaterialet har betydning for buddene i udbuddet. Kontrakten mellem udbyder og leverandør viser, hvad parterne har forpligtet sig til. Det er ofte problematisk senere at ændre i kontrakten. Dels betyder ændrede krav til omfang eller kvalitet normalt en højere pris. Da ændringer i omfang eller kvalitet kan udløse forskellige ekstra krav fra forskellige leverandører, kunne udbuddet dermed have endt anderledes, hvis udbudsmaterialet havde været præcist fra starten. Dels er køberens forhandlingsposition ofte ringe efter at have bundet sig til en leverandør. Det ved leverandørerne, og det kan de bruge til at kræve en højere pris ved en genforhandling.

For det andet er det vigtigt, at køberen tænker langsigtet. De fleste udbud gælder for et antal år, hvorefter udbudet går om. Når en enkelt virksomhed vinder et udbud, får den i praksis monopol på at levere de omfattede ydelser i kontraktens løbetid. Hvis de virksomheder, der taber det aktuelle udbud, ikke kan vinde andre lignende opgaver, er der en risiko for, at der ingen konkurrenter er tilbage ved næste udbud. Det kan betyde højere priser i fremtiden. Hensynet til konkurrence på lang sigt er vigtigst ved udbud af højt specialiserede sundhedsydelser.

Køberen har flere muligheder for at sikre konkurrencen i det lange løb. En mulighed er, at kontrakternes løbetid er kort. Desto oftere opgaven er i udbud, jo mindre er risikoen for, at taberne af udbudet forsvinder fra markedet inden næste udbud. En anden mulighed er at dele udbuddet op i flere klumper.

Begge løsninger stiller imidlertid køberen i et dilemma mellem kort og lang sigt. For en lang løbetid taler, at det normalt er mere attraktivt at vinde en kontrakt med lang end kort løbetid. Dermed vil en kortere løbetid på kort sigt ofte give dyrere priser og/eller ringere kvalitet. Men hvis opgaven udbydes samlet, vil det normalt være mere attraktivt at vinde kontrakten, fordi der er tale om en større opgave. Dermed vil også en opdeling i flere klumper på kort sigt give dyrere priser og/eller ringere kvalitet.

For det tredje er det ved udbud af sundhedsydelser centralt, at køberen omhyggeligt sikrer, at alle, der byder på opgaven, står for en kvalitet, som patienterne kan være trygge ved. En sådan kvalitetskontrol er vigtig, da patienterne efter et udbud er meget afhængige af vinderen af udbuddet. Kontrollen sker naturligt i en prækvalifikation før udbudet.

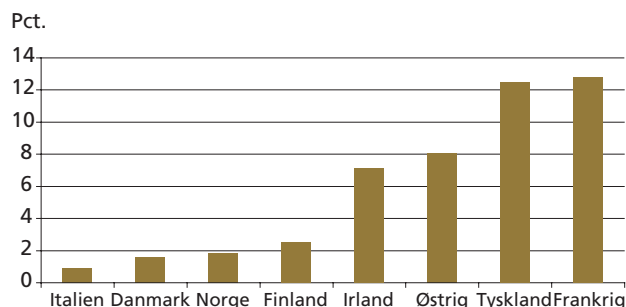
Den samlede vurdering er, at der er et potentiale for højere effektivitet gennem en mere udbredt brug af udbudsinstrumentet. Potentialet er størst for standardiserede sygehusydelse.

7.9 FORSIKRINGER

Endelig er der både udsigt til og mulighed for, at øget udbredelse af private sygeforsikringer (eller tillægssygeforsikringer) øger konkurrencen i det danske sygehusvæsen.

Indtil for få år siden var konkurrence om sygeforsikringer et næsten ukendt fænomen. Alle danskere er omfattet af den offentlige sygeforsikring, og få så nogen grund til at tegne en ekstra forsikring. Men ventetid til de offentlige sygehuse har formentlig fået antallet af private sygeforsikringer til at vokse stærkt. Med en privat sygeforsikring kan man springe uden om ventelisterne og direkte til behandling på et privat sygehus. I 2003 har ca. 300.000 danskere en privat sygeforsikring. I forhold til en række andre lande har private forsikringer dog fortsat en begrænset rolle for de samlede sundhedsudgifter, jf. figur 7.10.

Figur 7.10: Private forsikrings andel af de samlede sundhedsudgifter i 2000



Kilde: OECD.

Den stigende konkurrence om private sygeforsikringer øger og forbedrer udbudet af private sygeforsikringer. Samtidig vokser efterspørgslen stadig. Også selv om ventetiderne (bl.a. som følge af det udvidede frie sygehusvalg) falder i det offentlige sygehusvæsen. Den øgede efterspørgsel efter private sygeforsikringer skyldes ikke alene ventetider på de offentlige sygehuse. Det spiller også ind, at folk er parate til at betale for større valgfrihed, mere omsorg mv.

De private sygeforsikringer er i dag til gavn for folk både med og uden en privat tillægsforsikring. Folk med en private tillægsforsikring er sikret behandling på et privat sygehus og kan undgå ventetid. Når folk med egne tillægsforsikringer springer ventelisten over, kommer det imidlertid også for folk uden tillægsforsikring til gavn. Det sker i form af kortere ventetider til de offentlige sygehuse. Desuden giver de private tillægsforsikringer indirekte konkurrence til de offentlige sygehuse. Det sker i kraft af det udvidede frie sygehusvalg. De private tillægsforsikringer skaber grobund for flere private sygehuse. Og private sygehuse er en forudsætning for, at patienter uden tillægsforsikringer kan udnytte det udvidede frie sygehusvalg. Dermed er private tillægsforsikringer indirekte med til, at det udvidede frie sygehusvalg giver konkurrence til de offentlige sygehuse.

En betydelig udbredelse af private sygeforsikringer kan imidlertid blive en ulempe for de uforsikrede. Principielt er der risiko for, at den politiske opbakning til at betale for offentligt sygehusvæsen af høj kvalitet og med tilstrækkelig kapacitet falder, hvis mange har en privat sygeforsikring. Da det normalt er folk i beskæftigelse, der har private sygeforsikringer, vil resultatet være, at det fortrinsvis er de socialt dårligt stillede, der må nøjes med de offentlige sygehuse.

Mangel på kvalificeret personale, primært læger og sygeplejersker, kan også medføre ulemper ved en større udbredelse af privat sygeforsikringer. Hvis udbudet af kvalificeret personale er begrænset, kan konkurrencen fra private sygehuse udløse lønstigninger i den offentlige sektor. Høje lønstigninger kan beslaglægge en væsentlig del af væksten i sundhedsudgifterne.

Indtil videre tyder alt på, at der i Danmark er lang vej til en situation, hvor ulemperne ved private sygeforsikringer er større end fordelene.

Afgrænsning af det relevante marked

8.1 RESUMÉ OG KONKLUSION

For at vurdere, om en virksomhed har markedsmagt, skal det fastlægges, hvilket marked virksomheden konkurrerer på. I konkurrencesammenhæng bliver det kaldt for det relevante marked.

Det er en vigtig del af en konkurrenceanalyse at afgrænse det relevante marked. Rækken af mulige indikatorer, der kan blive brugt til at afgrænse et marked, er lang. Det relevante marked kan afgrænses ved at vurdere produktkendetegn, distributionsform, forbrugerpræferencer og adgangsbarrierer. Det vil ofte ske baseret på udsagn fra konkurrenter og kunder.

Markedsafgrænsningen er ofte et konfliktspørgsmål i konkurrencesager. En bred markedsafgrænsning kan fx føre til, at virksomheden vurderes til ikke at være dominerende, og dermed „må virksomheden mere“ end ellers. Virksomhederne kritiserer derfor med mellemrum konkurrencemyndighedernes markedsafgrænsninger for at være for snævre.

Igennem de sidste 5-10 år er der udviklet nye analysemetoder, som kan være med til at understøtte og nuancere afgrænsningen af det relevante marked. Og i takt med, at der kommer bedre data for markederne, vil det være naturligt, at der i flere sager bruges økonomiske metoder til at afgrænse markedet.

I mange af de sager, Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet behandler, er det relevante marked afgrænset til Danmark. Det er der flere forklaringer på, herunder national lovgivning og tilladelser samt at virksomhederne ofte opbygger nationale markedsførings- og distributionsnet.

Kapitlet er inddelt i 5 afsnit. I afsnit 8.2 er grundlaget for markedsafgrænsning præsenteret. Det efterfølgende afsnit viser, hvordan man i praksis afgrænser et marked. I afsnit 8.4 er der nogle bud på fremtidige metoder til at afgrænse det relevante marked. Meget taler for, at udviklingen går i retning af flere økonomiske analyser, og i forhold til andre konkurrencemyndigheder er Konkurrencestyrelsen godt med i denne udvikling. I afsnit 8.5 er der en diskussion af fordelene og ulemperne ved at indføre testen „substantial lessening of competition“ i stedet for „markedsdominanstesten“ i forbindelse med vurderingen af fusioner. Endelig er der til sidst i kapitlet et bilag, der viser det rele-

vante geografiske marked i sager, der er afgjort af Konkurrencerådet i perioden 1998 til 2002.

8.2 GRUNDLAGET FOR MARKEDSAFGRÆNSNING

I stort set alle konkurrencesager er det nødvendigt at afgrænse det relevante marked. Vurderingen af det relevante marked, produktmæssigt og geografisk, er en vigtig del af den samlede analyse. Den kan være afgørende for, om der er tale om en overtrædelse af konkurrenceloven eller ej. I flere sager er der dog ikke tvivl om, at virksomheden er dominerende, uanset om man ændrer markedsafgrænsningen lidt til den ene eller den anden side.

Formålet med at afgrænse det relevante marked er at fastslå, i hvor høj grad en virksomheds adfærd er begrænset på markedet. Både andre virksomheder og forbrugere kan begrænse en virksomheds adfærdsmuligheder. Fx kan forbrugerne fravælge virksomhedens produkter, eller konkurrerende virksomheder kan erobre markedsandele, hvis prisen bliver for høj.

Det relevante marked danner rammen for den vurdering, der skal fastslå, om en virksomhed er dominerende eller ej. Dvs. om den har markedsmagt eller ej. Når markedet er afgrænset og virksomhedens markedsandel er fastlagt, bruges markedsandelen som en indikator for virksomhedens markedsmagt.

Markeder udvikler sig over tid. Det relevante marked for et givent produkt kan have ændre sig over tid fx fordi forbrugernes præferencer ændrer sig og gør markedet større. En anden årsag kan være, at reguleringen på markedet ændrer sig, så udenlandske producenter får lettere adgang til det danske marked, og de danske producenter tilsvarende får lettere adgang til udenlandske markeder. Et marked, der tidligere blev afgrænset til Danmark, kan derfor på et senere tidspunkt blive afgrænset til fx EU.

Den danske lovgivning

De danske regler for, hvordan man skal afgrænse det relevante marked, står i § 5a i konkurrenceloven, jf. boks 8.1.

Boks 8.1: § 5a i konkurrenceloven

Afgrænsningen af det relevante marked efter denne lov sker på grundlag af undersøgelser af efterspørgsels- og udbudssubstitution og den potentielle konkurrence. Den potentielle konkurrence skal undersøges, når de involverede virksomheders stilling på det relevante marked er blevet dokumenteret og denne stilling giver anledning til tvivl om, hvorvidt loven er overtrådt.

Ud over § 5a er EU-praksis vejledende for afgrænsning af det relevante marked i danske konkurrencesager. Det betyder, at Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked fra 1997 er vejledende for danske konkurrencesager.

Når markedet skal afgrænses, tages der udgangspunkt i de produkter, som den aktuelle virksomhed producerer. Det relevante marked består typisk af to dimensioner.¹ Den ene dimension er *det relevante produktmarked*. Det er de produkter (eller tjenesteydelser), som forbrugerne betragter som substituerbare på grund af produkternes egenskaber, pris eller anvendelsesformål. Den anden dimension er *det relevante geografiske marked*. Det er det geografiske område, hvor de involverede virksomheder afsætter eller efterspørger deres produkter (eller tjenesteydelser). Området skal have tilstrækkeligt med ensartede konkurrencevilkår, og samtidig skal det være muligt at kunne skelne området fra tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er anderledes. Det geografiske marked kan fx være Danmark, en del af Danmark eller et markedsområde større end Danmark.

Når det relevante marked bliver afgrænset, skal to forhold undersøges. Det gælder både ved produktafgrænsningen og ved den geografiske afgrænsning. Det ene forhold er efterspørgselssubstitutionen. Efterspørgselssubstitution er beskrevet ved de produkter, som forbrugerne anser for at være substituerbare. Efterspørgselssubstitutionen afgøres ved at se på forbrugernes muligheder for at købe andre produkter af lignende funktion, anvendelse, kvalitet og pris. I princippet kan det afgøres ved at se på, hvordan forbrugerne vil reagere på en varig prisstigning på 5-10 procent på virksomhedernes produkter. Hvis prisstigningen medfører, at mange forbrugere skrifter over til andre produkter, skal disse produkter også medtages i markedet.

Det andet forhold, man skal vurdere, er udbudssubstitutionen. Udbudssubstitution bliver undersøgt ved at se på, om der findes andre virksomheder, der producerer produkter af anden funktion, anvendelse, kvalitet eller pris,

¹ Det relevante marked kan i særlige sager også have en tidsdimension, fx for varer, der ikke kan lagres (bl.a. elforsyning).

der kan inkluderes i det relevante marked. Udbudssubstitutionen er relevant, når producenterne af andre produkter umiddelbart og uden større omkostninger kan omlægge deres produktion til produkter, som forbrugeren finder substituerbare. I givet fald er disse produkter også omfattet i det relevante marked.

Til illustration kan man tænke sig et eksempel med en fabrikant af gummistøvler og en fabrikant af træsko, hvor konkurrencesagen tager udgangspunkt i gummistøvlefabrikanten. Selv om gummistøvler måske ud fra et forbrugersynspunkt ikke kan erstatte træsko, kan de to fabrikanter godt være på samme marked. Det vil være tilfældet, hvis træskofabrikanten umiddelbart og uden større omkostninger kan omlægge produktionen til gummistøvler. Der vil i givet fald være tale om udbudssubstitution. Det relevante produktmarked vil derfor omfatte begge fabrikanter. Deres omsætning af henholdsvis gummistøvler og træsko skal så ligge til grund for beregningen af størrelsen af det samlede marked.

Man kan afgøre udbudssubstitutionen – som i tilfældet med efterspørgselssubstitutionen – ved at se på, hvordan konkurrerende producenter vil reagere på en varig prisstigning på 5-10 procent på de involverede virksomheders produkter.

Når der er tvivl om, hvorvidt virksomheden er dominerende, skal man yderligere se på den potentielle konkurrence. Den potentielle konkurrence kommer fra virksomheder, der aktuelt ikke er til stede på markedet, men som inden for relativ kort tid kunne etablere sig på markedet. Undersøgelsen skal se på, om potentielle konkurrenter har en reel mulighed for at få adgang til markedet. Analysen indebærer en vurdering af potentielle konkurrenters hypotetiske markedsandele.

Forskellen mellem udbudssubstitutionen og den potentielle konkurrence ligger alene i, hvor lang tidshorizonten er. Når udbudssubstitutionen bliver vurderet, er tidshorizonten kort, mens den er længere – i hvert fald mere end 1 år – når den potentielle konkurrence bliver vurderet.

Ud fra en økonomisk synsvinkel har efterspørgselssubstitutionen formentlig den stærkeste disciplinerende effekt i forhold til prissætningen mv. på markedet. Udbudssubstitutionen og den potentielle konkurrence har generelt – men ikke altid – svagere effekt.

Den særlige danske designregel

Ændringen af konkurrenceloven i 2000 medførte en særlig dansk regel – den såkaldte designregel. I bemærkningerne til loven fremgår, at et produkt, der

alene adskiller sig fra andre produkter med samme funktionalitet ved eksklusivt design eller prestige tilknyttet produktet, ikke udgør et særskilt marked. I bemærkningerne er der argumenteret for, at sådanne konkurrencefordele er mulige at overvinde for konkurrerende virksomheder gennem deres egen designudvikling, markedsføring m.v.

Den danske designregel er med til at sikre, at udbudssubstitutionen også bliver vurderet, når det relevante marked afgrænses. Det er dermed blevet præciseret – hvad der reelt også tidligere har været praksis – at udbudssubstitutionen skal medtages, når det relevante marked bliver afgrænset.

Designregelens formål er at undgå urimeligt snævre markedsafgrænsninger. Konkurrencestyrelsen arbejder for, at der også sker en lignende udvikling i EU-retten, således at der ikke er forskellige markedsafgrænsninger afhængigt af, om en sag behandles efter EU-reglerne eller efter Konkurrenceloven. Især efter moderniseringen af EU-konkurrencereglerne ville det også være uholdbart.

En stiliseret markedsafgrænsning

Det er vanskeligt at kvantificere markedsafgrænsningen. Hvor stor skal udbuds- eller efterspørgselssubstitutionen være for at inkludere endnu et produkt i markedet? Og hvordan kan man måle substitutionen præcist?

Det er muligt ud fra markedsdata om priser og mængder at estimere fx krydspriselasticiteter, der måler, hvor meget efterspørgslen på en vare vil stige, hvis en konkurrerende vare bliver lidt dyrere.² Men det er ikke muligt at fastsætte en grænse for, hvor stor denne elasticitet skal være, for at disse to varer tilhører samme marked eller ej. Grænsen vil afhænge af andre markedsforhold, fx hvor mange andre alternative produkter, der er på markedet. Hvis der kun er to lignende produkter på markedet, kan en elasticitet på 0,5 indikere, at produkterne ikke tilhører det samme marked. Omvendt kan en elasticitet på 0,1 indikere, at to andre produkter tilhører samme marked, hvis der på dette marked er mange forskellige produkter at vælge imellem.

I stedet kan man som tankeeksperiment bruge følgende test. Man tager udgangspunkt i det produkt, som konkurrencesagen drejer sig om. Hvis produktet ikke i sig selv udgør et selvstændigt marked, identificerer man det produkt, der er det nærmeste substitut, og tester, om de to produkter tilsammen udgør et selvstændigt marked.³ Spørgsmålet er, om en hypotetisk mono-

2 Estimationen skal yderligere være specificeret, så man sikrer sig, om det er efterspørgsels- eller udbudselasticiteter, man estimerer.

3 Af pædagogiske grunde er testen beskrevet med en hypotetisk monopolist med to produkter. Egentlig bør man først teste, om produktet selv udgør et selvstændigt marked.

polist, der producerer de to produkter, vil profitere af permanent at hæve prisen med 5-10 pct. Man prøver at forudse, om forbrugerne i det tilfælde vil efterspørge andre produkter, og om der er virksomheder, der vil søge at komme ind på markedet. Hvis det er profitabelt for den hypotetiske monopolist at hæve prisen, så må konklusionen være, at de to produkter tilsammen udgør et selvstændigt marked.

Hvis det modsat ikke er profitabelt for den hypotetiske monopolist permanent at hæve prisen, vil man konkludere, at produkterne ikke alene udgør et selvstændigt marked. I det tilfælde vil man inkludere det nu nærmeste substitut til produkterne på markedet, og gå igennem samme øvelse igen. Denne gang vil spørgsmålet være, om en hypotetisk monopolist af alle tre produkter vil profitere af varigt at forøge prisen med 5-10 pct. Hvis ja, bliver markedet afgrænset til de tre produkter. Hvis nej, skal eksperimentet fortsætte med endnu et produkt.

Den beskrevne test bliver kaldt for SSNIP-testen (Small but Significant Non-transitory Increase in Price). Testen kan i princippet ligge til grund for både produktafgrænsningen og den geografiske afgrænsning.

Der er imidlertid et fundamentalt problem forbundet med at bruge testen i praksis. Testen kan være misvisende, hvis konkurrencen på forhånd er begrænset på markedet. Testen bygger på en antagelse om, at konkurrencen på markedet er hård. Hvis konkurrencen er begrænset, vil priserne normalt være højere, og dermed vil en hypotetisk monopolist ikke ønske at sætte priserne så meget op, som den ville være i en situation med hård konkurrence. Der er derfor en risiko for, at SSNIP-testen afgrænser markederne for bredt, når der på forhånd er begrænset konkurrence på markedet. Det bliver ofte omtalt som „Cellophane fallacy“ efter en konkurrencesag fra USA, jf. boks 8.2.

Boks 8.2: Cellophane Fallacy

I den amerikanske konkurrencesag rettet mod Du Pont's produktion af cellofan var der tvist om markedsafgrænsningen. Department of Justice hævdede, at Du Pont havde monopol på produktion og salg af cellofan. Omvendt hævdede Du Pont, at det relevante marked var „fleksible indpakkingsmaterialer“, hvor cellofan kun udgør en beskeden del af markedet. Supreme Court gav Du Pont medhold og ignorerede information, der indikerede, at det var Du Pont's forhøjede priser på cellofan (der gav et afkast større end normal fortjeneste), der var årsagen til, at det så ud som om, at andre fleksible indpakkingsmaterialer var i konkurrence med cellofan. Denne afgørelse er siden blevet almindelig kendt som forkert.

Det er derfor nødvendigt at være forsigtig med brugen af SSNIP-testen. I sager om misbrug af dominans (eller sager med dominerende virksomheder) bør man være kritisk overfor SSNIP-testens konklusioner. I disse sager er det vigtigt, at SSNIP-testen er suppleret med andre analyser.

8.3 MARKEDSAFGRÆNSNING I PRAKSIS

Når Konkurrencerådet eller –styrelsen i en konkret konkurrencesag skal afgrænse markedet, må tilgangen oftest være mere praktisk orienteret end det, SSNIP-testen lægger op til. I mange tilfælde er det vanskeligt at få alle de fornødne data, der er nødvendige for at kunne lave en SSNIP-test. Det kan bl.a. skyldes, at virksomhederne ikke indsamler markedsdata, eller at markedet konstant er i udvikling, og dermed at data hurtigt er forældede. Samtidig er data ofte usikre. SSNIP-testen egner sig derfor ikke til at stå alene ved markedsafgrænsningen, men den kan derimod være et godt supplement til andre analyser af forholdene på markedet.

SSNIP-testen tjener samtidig det væsentlige formål, at den formaliserer tankegangen bag, hvordan man bør afgrænse det relevante marked. Man kan sige, at SSNIP-testen definerer, hvad man skal forstå ved det relevante marked. Så selv om SSNIP-testen rent praktisk ikke er særlig anvendelig, så giver den et godt overblik over, hvilke forhold man skal tage i betragtning, når man skal afgrænse det relevante marked.

Markedsafgrænsningen vil typisk tage udgangspunkt i strukturelle og adfærdsmæssige oplysninger om markedet via udsagn fra virksomheden selv, konkurrerende virksomheder, leverandører og aftagere. I mange sager har en præcis markedsafgrænsning endvidere ikke stor betydning, fordi uanset hvilken (rimelig) markedsafgrænsning, der lægges til grund i sagen, så vil udfaldet blive det samme.

I nogle § 11-sager (sager om misbrug af dominerende stilling) vil virksomheden være dominerende, uanset om markedet bliver afgrænset bredt eller mere snævert. Så selv om man bruger et forsigtigt skøn for markedet, vil virksomheden være dominerende. I den type af sager er der ofte ikke tvist om markedsafgrænsningen.

I § 6-sager (sager om konkurrencebegrænsende aftaler) bliver markedsafgrænsningen brugt til at vurdere, om aftalen er omfattet af bagatelreglen i § 7 i Konkurrenceloven, eller om aftalen er omfattet af en EU-gruppefritagelse. I mange af disse sager spiller markedsafgrænsningen en ubetydelig rolle, fordi det er oplagt, uanset hvordan markedet afgrænses, om aftalen er omfattet af reglen/fritagelsen eller ej. Fx kan en aftale ikke være omfattet af bagatelreglen,

hvis virksomhederne har en samlet omsætning på mere end 1 mia. kr., uanset markedsafgrænsningen.

I § 12-sager (sager om fusioner) bliver markedsafgrænsningen brugt til at lave den såkaldte markedsdominanstest. I mange tilfælde er de fusionerende virksomheder ikke dominerende, selv med den mest snævre markedsafgrænsning. Der er derfor også mange af disse sager, hvor markedsafgrænsningen ikke spiller en vigtig rolle.

Endelig kan indhentning af visse typer af markedsoplysninger være meget arbejdskrævende både for de involverede virksomheder og for Konkurrencestyrelsen. Det er derfor naturligt, at Konkurrencerådet fra sag til sag vurderer, hvor tilbundsående man bør lave markedsafgrænsningen. Det må afhænge af markedsafgrænsningens betydning for sagens udfald og af, om der er større uenighed med sagens parter om markedsafgrænsningen.

Indikatorer til brug for markedsafgrænsning

Det er ikke muligt at opstille en udtømmende liste over alle de indikatorer, der kan have betydning for markedsafgrænsningen. Men der er en række indikatorer, der ofte har væsentlig betydning for markedsafgrænsningen. I tabel 8.1 er de mest almindelige indikatorer for markedsafgrænsningen oplistet. Indikatorerne er inddelt i grupper afhængigt af, om de er relevante i forhold til produktafgrænsningen eller den geografiske afgrænsning. Samtidig er de opdelt efter, om de fortæller noget om udbudssubstitutionen eller efterspørgselssubstitutionen.

En stor gruppe af målbare indikatorer om de faktiske forhold på markedet kan, som nævnt ovenfor, være til nytte ved markedsafgrænsningen, fx prisniveauer, prisudvikling, mængder og kapacitetsudnyttelse osv. Indikatorerne vil være udtryk for både efterspørgsels- og udbudssubstitution både ved produktafgrænsningen og geografisk afgrænsning. Indikatorerne kan vise, hvor tæt forskellige produkter er knyttet til hinanden.

Tabel 8.1: Forhold, der kan være af betydning ved markedsafgrænsning

	Produkt-afgrænsning	Produkt- og geografisk afgrænsning	Geografisk afgrænsning
Efterspørgsels-substitution	<ul style="list-style-type: none"> • Funktion og anvendelse • Skifteomkostninger • Mulighed for prisdiskriminering 	<ul style="list-style-type: none"> • Forbrugerpræferencer • Forgængelighed af varer 	<ul style="list-style-type: none"> • Transportomkostninger
Efterspørgsels- og udbudssubstitution		<ul style="list-style-type: none"> • Prisniveau • Prissudsving • Krydspriselasticiteter • Udvikling i priser eller mængder • Kapacitetsudnyttelse • Markedsandele • Indtjening • SNIPP-test 	
Udbudssubstitution	<ul style="list-style-type: none"> • Omkostning ved omlægning af produktion 	<ul style="list-style-type: none"> • Lovbestemte krav • Autorisationskrav • Markedsførings- og distributionsomkostninger 	<ul style="list-style-type: none"> • Told eller andre lovbestemte adgangsbARRIERER

Man kan sige, at markedsafgrænsningen er den første (grove) del af analysen af en konkurrencesag, hvor man finder frem til, hvilke andre producenter og produkter, der begrænser virksomhedens strategiske adfærdsmuligheder. Markedsafgrænsningen er naturlig, fordi den giver et overblik over markedet og hvilke andre produkter, man bør koncentrere sig om i sin analyse. Men den rummer også faldgruber. Som følge af markedsafgrænsningen vil et produkt enten være inden for eller være uden for det relevante marked. Dermed er der fare for at fortolke produkterne inden for det relevante marked som tætte substitutter, mens produkterne uden for slet ikke er substitutter. I realiteten gælder det, at produkter fordeler sig mere kontinuert, hvor nogle er tættere substitutter end andre, og hvor produkter uden for det relevante marked kan (om end i mindre grad) være substitutter til produkterne inden for det relevante

marked. Der er derfor fare for, at markedsafgrænsningen kan blive en spændetrøje for den samlede analyse.

En relateret faldgrube er at fortolke resultatet af markedsafgrænsningen for bogstaveligt. Et udtryk som „Hvis markedet afgrænses til produkterne A, B og C, er virksomhed NN dominerende, men ikke hvis produkt D inkluderes i markedet“ er problematisk. Hvordan markedet bliver afgrænset har ingen betydning for, om en virksomhed i realiteten har markedsmagt. Markedsafgrænsningen er med andre ord et forsøg på bedst muligt at måle, i hvor høj grad en virksomhed har markedsmagt.

Der er inden for de seneste år sket en udvikling i metoderne for markedsafgrænsningen. Det er i dag muligt at opstille og estimere modeller, der tager udgangspunkt i, at produkterne er forskellige med hensyn til deres substitutionsgrad. Modellerne kan fx bruges til at vurdere prisen af en fusion. Dermed er det muligt at komme ud af den spændetrøje, som markedsafgrænsningen potentielt udgør.

Modellerne stiller imidlertid krav om adgang til en række markedsdata som priser, udbudte mængder og omkostninger for virksomhederne. I praksis er det ofte både tidskrævende og vanskeligt at indsamle troværdige data for disse forhold. Derfor bliver markedsmodellerne typisk kun brugt i sager, hvor markedsafgrænsningen er kritisk for den samlede analyse.

Afgørelser i Konkurrencerådet og Konkurrenceankenævnet

Markedsafgrænsningen kan som nævnt være af stor betydning for sagens udfald. Som hovedregel gælder, at jo snævrere markedsafgrænsningen er, jo større er virksomhedens markedsandel. Dermed vil risikoen for, at virksomheden har overtrådt konkurrenceloven, også være større. Det er derfor ikke overraskende, at markedsafgrænsningen kan være et stridspunkt mellem de involverede virksomheder indbyrdes eller i forhold til Konkurrencerådet.

Konkurrencerådet og -styrelsen bliver af og til mødt med kritik af, at rådet generelt afgrænser markedet for snævert. Et af hovedargumenterne er, at man i EU til stadighed søger at oprette et indre marked gennem fælles lovgivning, nedbrydning af adgangsbarrierer osv. Konkurrencerådet burde – hævder kritikerne – i højere grad tage denne udvikling til følge og afgrænse markedet mere bredt, i stedet for som oftest at afgrænse markedet til Danmark.

Ser man på den geografiske markedsafgrænsning i konkurrencerådssager for perioden 1998-2002 (dog ikke fusionsager), så bliver markedet som oftest

afgrænset til Danmark (i 103 af 169 sager). I et mindre antal sager er markedet afgrænset til en lokal/regional del af Danmark (24 ud af 169), mens en meget lille del er afgrænset til at omfatte mere end Danmark, jf. tabel 8.2.

Tabel 8.2: Markedsafgrænsning i konkurrencerådssager^{1,2}

År	Antal sager	Relevante geografiske marked			
		Lokalt/ regionalt	Danmark	Større end Danmark	Ej afgrænset
2002	20	3	13	0	5
2001	18	2	14	0	2
2000	47	5	35	1	6
1999	45	7	38	1	3
1998	39	7	30	1	1
Total³	169	24	130	3	17

Note 1: Optællingen omfatter alle afgørelse af Konkurrencerådet på nær fusionssager, se også tabel 8.3.

Note 2: En fuld liste af afgørelserne findes i bilag 8.1.

Note 3: Totalsummen summer ikke helt op, da enkelte sager omfatter flere markeder, hvor den geografiske afgrænsning kan være forskellig.

Kilde: Egne beregninger.

Markedsafgrænsningen i konkurrencerådssager giver dog ikke et retvisende billede af den danske praksis. Det skyldes særligt, at det typisk er de sager, hvor der er konkurrenceproblemer, der kommer for rådet. Eventuelle sager, hvor markedet naturligt bliver afgrænset bredere, vil typisk blive afvist tidligere eller falde ind under EU-Kommissionens område.

Fusionssager adskiller sig fra andre konkurrencesager, idet alle fusioner over en vis tærskelværdi skal anmeldes. I disse sager skal Konkurrencerådet normalt tage stilling til markedsafgrænsningen. Konkurrencerådet har behandlet 28 fusionssager fra oktober 2000 til udgangen af 2002.⁴ I 12 af sagerne var det ikke nødvendigt at afgrænse markedet for at godkende fusionen. Af de resterende 16 sager blev der i 6 af sagerne afgrænset et eller flere markeder større end Danmark, hvilket er en væsentlig større andel end for andre rådssager generelt, jf. tabel 8.3.

⁴ Fusionskontrol i Danmark blev indført med den ændring af Konkurrenceloven, der trådte i kraft 1. oktober 2000.

Tabel 8.3: Markedsafgrænsning i fusionssager

Fusionssager 1/10 2000 - 31/12 2002								
År	Sag	Branche	Relevante geografiske markeder					Ej afgrænset
			Tilsagn	Lokalt/ regionalt	Danmark	Større end Danmark		
2002	Berlingske/Politiken	Trykkeri-virksomhed						x
2002	DLG/KFK	Foderstoffer	x	x	x			
2002	FAS	Nyhedstjenester	x		x			
2002	Nordea/Tryg	Forsikring						x
2002	Tryg/Zürich	Forsikring			x	x		
2002	Shell/Pennzoil-Quaker	Olie/naturgas						x
2002	Dong/Statoil	Olie/naturgas						x
2002	Dansk Distributions-center	Distribution af gratisaviser mv.			x			
2002	Danish Crown/ Steff Houlberg	Svineslagterier	x		x	x		
2002	Ditas/Dendek	Byggemarkeder	x		x			
2002	Group 4 Falck/ Wackenhut	Sikrings- og rednings-tjenester mv.						x
2002	Pan Nordic Logistics	Pakke- og fragttransport			x			
2002	Codan/Trekroner	Forsikring			x			
2001	Bure Equity/Carl Bro	Konsulent-virksomhed						x
2001	DLG/Skærbæk/ Sundeved	Foderstoffer						x
2001	Dagrofa/Storkøb	Dagligvarehandel		x	x			
2001	Jyllandsposten/ Metropol	Jobannoncer				x		
2001	DR/TV2/TDC	Sendemaster			x	x		
2001	Alm.Brand/Provinzial	Forsikring			x	x		
2001	Carlsberg/ Coca Cola Tapperier	Tapperier						x
2001	Danica/BG Pension	Forsikring						x
2001	HTM Entreprenør	Byggeri			x			x
2001	Netto/Suma	Dagligvarehandel		x	x			

Fusionssager 1/10 2000 - 31/12 2002							
År	Sag	Branche	Relevante geografiske markeder				
			Tilsagn	Lokalt/ regionalt	Danmark	Større end Danmark	Ej afgrænset
2001	Dong/Naturgas Sjælland	Olie/naturgas	x	x	x		
2001	Carlsberg/Chang	Bryggeri					x
2001	Orkla/Berlingske	Medie- virksomhed					x
2000	Danske Bank/ RealDanmark	Bank	x	x	x	x	
2000	Danica/ Frederiksbergcentret	Butiksudlejning		x			
Total¹	28			6	15	6	12

Note 1: Totalsummen summer ikke helt op, da enkelte sager omfatter flere markeder, hvor den geografiske afgrænsning kan være forskellig.

Kilde: Egne beregninger.

Konkurrencerådets afgrænsning af det relevante marked (både geografisk og produktmæssigt) bliver stort set altid støttet af Konkurrenceankenævnet. Der har siden 1998 været 20 sager, hvor markedsafgrænsningen har været et element i ankesagen eller i behandlingen af sagen i Konkurrencerådet. De sager, hvor ankenævnet har ophævet Konkurrencerådets afgørelse, er aldrig blevet begrundet i en for snæver markedsafgrænsning. Derimod har ankenævnet i to sager argumenteret for en mere snæver markedsafgrænsning.

Tabel 8.4: Afgørelser i Konkurrenceankenævnet 1998-2003¹

Ankenævnet om markedsafgrænsningen i forhold til Konkurrencerådet						
År	Sag	§ i KL	Mere snævert	Enig	Mere bredt	Ej taget klar stilling
2003	Carlsberg Breweries	6		X		
2003	Arla Foods	6				X
2002	TV2	11		X		
2002	LK	11		X		
2002	Private Kursus Virksomheder	11a				X
2001	Dansk Taxi Forbund	6		X		
2001	MD Foods	6 og 11		X		
2001	Telia Stofa	6				X
2001	Viterra Energy Services	11		X		
2001	Skov Larsen	11				X
2001	Predan Auto Import	11		X		
2001	Billetnet	6				X
2001	Uponor	11				X
1999	Sygeforsikringen „Danmark“	11		X		
1999	B&O	11		X		
1999	Dansk Skovforening	6		X		
1999	Per & Nille	6		X		
1998	Scandlines	11	X			
1998	Københavns Havn	6		X		
1998	Montana Møbler	11	X			

Note 1: Optællingen omfatter de sager, hvor markedsafgrænsningen har været element i de 1 enkelte ankesag, eller i 2 tilfælde, hvor markedsafgrænsningen var element i Konkurrencerådets behandling af sagen.

Kilde: Egne beregninger.

Hvorfor afgrænses markedet så tit til Danmark

Det relevante geografiske marked varierer meget fra branche til branche. Markeder med mindst geografisk udstrækning findes typisk indenfor servicefag (fx frisører, taxikørsel, ejendomsmægling, tømrer- og snedkervirksomhed, affalds afhentning osv.). Derimod vil råvarer/halvfabrikata til videreforarbejdning eller let distribuerbare varer (fx software) typisk være på geografisk meget brede markeder.

Der er imidlertid mange naturlige grunde til, at det relevante marked ofte afgrænses til Danmark.

Afgrænsningen til Danmark er naturlig som følge af den enhed, som Danmark udgør som nationalstat med eget sprog, lovgivning, standarder, landsdækkende medier osv. Samtidig sker tilladelser, autorisationer, godkendelser osv. ofte i nationalt regi og kan være en barriere for virksomheder udenfor Danmark, ligesom det kan være en barriere for danske virksomheder at få adgang til udenlandske markeder. Endelig opbygger virksomheder ofte deres markedsførings- og distributionsnet nationalt. Dette forstærker også tendensen til, at markedet skal afgrænses nationalt.

Markedsafgrænsningen kan også være historisk betinget, fx ved at markedet tidligere har været et statsligt monopolområde. Selv om det statslige selskab privatiseres og markedet bliver åbnet for konkurrence, kan der fortsat være meget høje adgangsbARRIERER for udenlandske udbydere. Bl.a. som følge af forbrugernes præferencer, der kan være stærke overfor produkter eller tjenester fra det tidligere danske monopolselskab. Ligeledes vil det tidligere danske monopolselskab ofte eje infrastruktur, som andre selskaber først skal opbygge for at kunne konkurrere.

Flere af Konkurrencerådets sager omhandler aftaler indgået af nationale brancheforeninger. Indenfor servicefag, hvor den enkelte virksomhed typisk opererer på et geografisk mindre område end Danmark, vil det relevante marked ofte alligevel afgrænses til Danmark. Det skyldes, at brancheaftalen berører virksomheder over hele landet.

Endelig kommer der en naturlig skævhed af, at der sjældent vil være konkurrenceproblemer på de markeder, hvor markedet er væsentligt større end Danmark, fordi virksomhederne dér oftest ikke er dominerende. Hvis der er problemer, vil det samtidig ofte berøre samhandlen mellem flere nationalstater og dermed typisk være en sag for EU-Kommissionen.

Der er dog en generel udvikling mod et indre marked i EU. Lovgivning og standarder bliver harmoniseret. Udviklingen af informationsamfundet betyder samtidig, at kommunikation og handel mellem lande bliver stadig lettere. Det betyder, at de to førstnævnte argumenter for en national markedsafgrænsning med tiden bliver svagere. For en generation siden var ikke-dansk producerede fødevarer i detailbutikkerne relativt sjældne. En årsag var stærke forbrugerpræferencer for danske produkter (bl.a. på grund af en større tillid til at produkterne var sunde/ikke farlige). I de senere år er der kommet en række udenlandske produkter på hylderne, fx visse mejeriprodukter, fersk kød, pålæg osv. Omvendt vil markedet indenfor en række servicefag – til trods for en succesfuld udvikling af det indre marked – fortsat være lokalt. Det må

derfor også forudses, at der altid vil være en række markeder, der naturligt afgrænses til Danmark eller endda blot en del heraf.

8.4 FREMTIDIG UDVIKLING

Der er uafbrudt fokus på at udvikle bedre metoder til at afgrænse det relevante marked. Specielt har brug af økonomiske og økonometriske metoder vundet mere indpas i konkurrenceanalyser i takt med, at metoderne er blevet udviklet.

Brug af økonometriske metoder ved markedsafgrænsning

Både almindelig sund fornuft og økonomisk teori tilsiger, at et produkt er mere i konkurrence med nogle produkter end med andre. Det vil derfor være naturligt at bruge både sund fornuft og økonomisk teori til at afgrænse markedet.

Den økonomiske teori kan – med baggrund i nogle simple sammenhænge for konkurrence – sammen med økonometriske analyser hjælpe til at præcisere, hvordan et marked skal afgrænses.

Hidtil har der især været fokus på kvalitative argumenter, når en konkurrencemyndighed har afgrænset det relevante marked. Argumenterne har især drejet sig om produktkendetegn og på udsagn fra sagens parter, deres konkurrenter og andre interessenter. I nogle sager er det blevet suppleret med kvantitative analyser, men analyserne har oftest været relativt simple. Fx er der beregnet simple korrelationer mellem priserne på to produkter, hvor en høj, positiv og statistisk signifikant korrelation er set som et tegn på, at produkterne tilhører samme marked.

Inden for de sidste 5 år er der sket et skift på området. Både EU-Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder i EU har stadig oftere forsøgt at supplere de kvalitative argumenter med kvantitative konkurrenceanalyser i forbindelse med afgrænsningen af det relevante marked. Udviklingen skyldes, at kvantitative analyser giver konkrete resultater, der ofte er mere præcise end de hidtil anvendte metoder. Det er en fordel i de mange konkurrencesager, hvor der er uenighed om det relevante marked. Uenigheden opstår, fordi virksomheder ofte argumenterer for en bred markedsafgrænsning, så de kan undgå en konklusion om dominans og markeds-magt. Modsat ser deres konkurrenter og forbrugerorganisationer ofte en fordel ved at hævde, at markedet skal afgrænses smallere, fordi der er snævrere bånd på dominerende virksomheders adfærd i konkurrencen.

I USA har man benyttet kvantitative konkurrenceanalyser i konkurrencesager i mindst 10-15 år. Det bruges også oftere i EU og Danmark.

Den øgede opmærksomhed på konkurrenceforhold har gjort sig gældende i mange lande. I Danmark har den ført til indførelse af fusionskontrol og en strammere konkurrencelovgivning, hvilket har medført, at afgrænsningen af det relevante marked har fået en større betydning. Derved står problemerne ved at basere markedsafgrænsningen på kvalitative argumenter klarere frem.

Mulighederne for at udføre kvantitative konkurrenceanalyser i dag er ofte også bedre end for bare få år siden. Dels er der sket en udvikling af de økonomiske metoder, dels har udbredelsen af IT-teknologien givet adgang til flere og bedre data på mange områder og gjort det nemmere og hurtigere at lave kvantitative konkurrenceanalyser af høj kvalitet. Netop øget kvalitet af de anvendte analyser er central, hvis tendensen til øget brug af kvantitative konkurrenceanalyser skal fortsætte i EU. EU-Kommissionens praksis præger i høj grad praksis hos de nationale konkurrencemyndigheder, og manglende kvalitet har før været EU-Kommissionens argument for ikke at benytte kvantitative konkurrenceanalyser i konkurrencesager.⁵

I forhold til andre EU-landes konkurrencemyndigheder har Konkurrencestyrelsen i Danmark allerede gode erfaringer, når det gælder kvantitative konkurrenceanalyser til afgrænsning af det relevante marked. Da styrelsen i foråret 2002 afgrænsede det relevante marked for fusionen mellem slagterierne Steff-Houlberg og Danish Crown,⁶ benyttede styrelsen sig både af markeds-tests, som er baseret på økonomisk markedsmodellering, og økonomiske stationaritetstest, som ikke tidligere er anvendt af konkurrencemyndigheder til at afgrænse det relevante marked i konkurrencesager, jf. boks 8.3.

Boks 8.3 Stationaritetstest

Man kan teste, om et chok har permanent effekt på de relative priser ved hjælp af et stationaritetstest. De relative priser er fx de danske priser på et produkt divideret med de tyske priser på samme produkt. Hvis den relative pris hele tiden vender tilbage til et konstant niveau, er den relative pris stationær, hvilket tyder på, at produkterne tilhører samme marked. Testet kan ske ved at bruge et Augmentet Dickey-Fuller-test.¹

Note 1: Se evt. Greene, 1997, „Econometric Analysis“ tredje udgave, Printice Hall.

5 Se fx Massay (2000), „Market Definition and Market Power in Competition Analysis: Some Practical Issues“, Irish Competition Authority, side 5-6.

6 Konkurrencestyrelsen, april 2002 „Fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg“.

Styrelsen brugte bl.a. en økonomisk model i forbindelse med SSNIP-testen. Med oplysninger om priser, markedsandele m.v. blev modellen brugt til at vurdere, hvor meget en hypotetisk monopolist på det danske marked ville øge prisen. Resultatet var, at en hypotetisk monopolist i Danmark på markedet for forsk kød til supermarkeder ville øge prisen med mellem 20 pct. og 62 pct. Beregningerne var med til at understøtte en konklusion om, at det geografiske marked er Danmark.

Som sagt gjorde styrelsen også brug af stationaritetstest. Med baggrund i et stationaritetstest blev det beregnet, hvor lang tid der vil gå før halvdelen af et prischok er aftaget – den såkaldte halveringstid.⁷ Testen – der viste halveringstider på adskillige uger til bl.a. Tyskland og Sverige – blev bl.a. brugt til at fastslå, at der er et afgrænset dansk marked for levende slagtesvin.

8.5 SUBSTANTIAL LESSENING OF COMPETITION

Markedsafgrænsningen bliver som tidligere nævnt benyttet i aftalesager (§ 6) og misbrugssager (§ 11) til at vurdere, om aftalen eller det eventuelle misbrug er omfattet af loven. I givet fald skal der efterfølgende laves en analyse af, om aftalen fx har til formål eller følge at begrænse konkurrencen (i § 6-sager). I misbrugssager skal det efterfølgende vurderes, om adfærden udgør et misbrug, hvor den fri konkurrence på markedet hæmmes. I disse sager bruger man altså markedsafgrænsningen som et filter til at sortere i sagerne. Markedsafgrænsningen er den første grove sortering, hvorefter der skal en finere analyse af den konkrete sag til for endeligt at afgøre, om loven er overholdt eller brudt.

I fusionssager er formålet med markedsafgrænsningen anderledes. Markedsafgrænsningen bruges nemlig også efterfølgende i analysen af, om fusionen skaber eller forstærker en dominerende stilling på markedet og dermed er skadelig. Markedsafgrænsningen er derfor typisk mere kritisk i fusionssager end i andre konkurrencesager. Den samlede analyse refereres ofte som markeds-dominanstesten (MD). Denne test bruges ikke kun i Danmark, men også af EU-Kommissionen og de fleste lande i EU.

Når fusionssager bliver undersøgt i USA, bruger man derimod ikke MD-testen. I stedet er man gået over til at bruge SLC-testen (Substantial Lessening of Competition), jf. boks 8.4. Det samme gælder for Australien, New Zealand samt England og Irland.

⁷ Se *Nationaløkonomisk Tidsskrift under debat og kommentarer, december 2002, af H. Waagstein m.fl. „Afgrensning af det relevante marked i konkurrencesager“.*

Boks 8.4: SLC-testen

SLC-testen bruges til at afgøre, om en fusion fører til en „betydelig mindskelse af konkurrencen“. Testen er beskrevet i de amerikanske Horizontal Merger Guidelines¹. Overordnet følger testen følgende skridt:

- ▲ Afgrænsning af det relevante marked og en efterfølgende vurdering af, om koncentrationen på (det relevante) markedet øges i skadelig udstrækning. Koncentrationen måles ved hjælp af HHI-indekset.²
- ▲ Vurdering af, om fusionen potentielt er til skade for konkurrencen, fx i form af øget risiko for dannelse af et stiltiende kartel.
- ▲ Vurdering af, om en potentiel tilgang til markedet fra andre virksomheder kan opveje eller afskrække eventuelle bekymringer for udviklingen af konkurrencen efter fusionen.
- ▲ Vurdering af, om der er effektivitetsgevinster forbundet med fusionen hos de fusionerede virksomheder, som kan opveje det tab, som følger af en mindre konkurrence på markedet efter fusionen.
- ▲ Vurdering af, om der vil ske et tab af aktiver i markedet, hvis fusionen ikke gennemføres.

Note 1: Department of Justice and Federal Trade Commission (1992), „Horizontal Merger Guidelines“.

Note 2: HHI-indekset måler koncentrationen på et marked ved at summere kvadratet af hver enkelt virksomheds markedsandel (i procent).

Forskellen mellem MD-testen og SLC-testen er ikke stor. Et eksempel, der ofte bliver draget frem for at illustrere en forskel, er en fusion mellem den næst- og tredjestørste virksomhed på et marked. Hvis de to virksomheder ikke til sammen er større end den største virksomhed på markedet, så vil fusionen hverken skabe eller styrke en dominerende stilling på markedet. Fusionen vil derfor ikke falde for MD-testen. Det kan den derimod gøre i tilfældet med SLC-testen, der jo ser på stigningen i koncentrationen på markedet og ikke på, om den fusionerede virksomhed bliver dominerende.

Selv om fusionen ikke i første omgang falder for MD-testen, så kan der være tilfælde, hvor den alligevel forbydes som følge af, at de tre største virksomheder (der bliver til to) opnår en kollektiv dominerende stilling på markedet. Fusionen kan forbydes, hvis det vurderes, at fusionen vil øge risikoen for et stiltiende kartel mellem virksomhederne på markedet. Dette punkt er stort set lig med SLC-testens punkt 3.

Boks 8.5: Teoretisk forskel mellem SLC-testen og MD-testen

SLC-testen og MD-testen er teoretisk set forskellige. Det kan illustreres ved at se på en horisontal fusion mellem to virksomheder, der producerer produkter, der er substitutter. Denne type af fusion vil på to forskellige måde kunne forringe konkurrencen på markedet.

For det første vil en fusion kunne betyde, at den fusionerede virksomhed opnår en så stærk position på markedet, at en prisstigning (alene på den fusionerede virksomheds produkter) vil være profitabel for virksomheden som følge af, at der nu er færre konkurrerende virksomheder på markedet. Dette vil typisk også betyde, at andre virksomheder på markedet også profitabelt (alene) vil kunne hæve prisen. Med andre ord vil fusionen kunne betyde, at markedsligevægten rykker sig i retning af forhøjede priser. Dette vil fx være tilfældet, hvis der er tale om et differentieret Bertrand-oligopol (virksomhederne producerer lidt forskellige produkter og konkurrerer på prisen), eller hvis der er tale om et Cournot-oligopol (virksomhederne konkurrerer på den producerede mængde). På engelsk bliver dette kaldt „unilateral effects“. Hvor meget priserne ændrer sig, afhænger af, hvor meget konkurrencen på markedet reduceres. Resultatet afhænger dog også af, at virksomhederne ikke opnår væsentlig reduktion af omkostningerne ved fusionen.

For det andet vil fusionen betyde, at det vil være lettere for virksomhederne på markedet at koordinere deres adfærd – stiltiende eller direkte. Koordineret adfærd vil typisk bestå i, at virksomheder samtidig hæver priserne. For at koordineret adfærd er mulig, er det nødvendigt, at virksomhederne kan overvåge hinanden og kontrollere, at ingen andre virksomheder søger at erobre markedsandele ved at nedsætte prisen. En fusion gør koordineringen lettere, fordi den betyder, at der er færre virksomheder at holde øje med. En fusion kan derfor betyde, at risikoen for koordineret adfærd stiger i væsentlig grad. Dette ligger bag begrebet kollektiv dominans i forbindelse med fusioner. I den engelske litteratur kaldes dette „multilateral effects“.

De to typer af priseffekter (den enkeltsidede prisstigning og risikoen for den koordinerede prisstigning) er principielt forskellige, men i praksis hænger de naturligt sammen. Oftest vil en fusion, der teoretisk vil føre til høje prisstigninger, også teoretisk føre til en forhøjet risiko for koordineret prisadfærd.

Der er bred enighed om, at både MD-testen og SLC-testen kan forbyde fusioner med „multilateral effects“. Der er også enighed om, at SLC-testen kan forbyde fusioner med „unilateral effects“. Mens det er mere usikkert, om MD-testen kan forbyde fusioner med „unilateral effects“, hvilket vil afhænge af testens konkrete udformning.

EU-Kommissionen fremlagde i 2001 en grøn bog om revision af fusionsforordningen.⁸ Forslaget blev startskuddet for en diskussion af, om SLC-testen skal afløse MD-testen. Efterfølgende har der været en del debat om forslaget, som har betydet, at Kommissionens seneste forslag til forordning indeholder, at MD-testen opretholdes, men nu defineres, så den også indbefatter „unilateral effects“ ligesom SLC-testen.

Hovedargumenterne for at indføre SLC-testen i stedet for MD-testen har primært været:

- ▲ SLC-testen er mere anvendelig i fusionssager, fordi den mere nøjagtig beskriver den økonomisk teoretiske tankegang, der ligger bag fusionskontrol. MD-testen har måske tidligere været mere praktisk anvendelig, men kan i dag virke juridisk usmidig og snærende i visse fusionssager.
- ▲ Der er et „gab“ mellem SLC-testen og MD-testen. Nogle argumenterer for, at dette gab ikke kun er teoretisk, men også er et reelt gab. Ved brugen MD-testen er der en risiko for, at man ikke får grebet ind overfor alle skadelige fusioner.
- ▲ Hvis SLC-testen indføres, vil man bevæge sig i retning af en fælles, global standard. Dette har flere fordele. Dels vil fusioner mellem virksomheder på et globalt marked blive behandlet efter samme principper i de forskellige lande (fx USA og EU). Dels vil samme princip betyde et pres på de forskellige landes konkurrencemyndigheder for også at anvende samme fortolkningsprincipper. Dette vil kunne skabe større klarhed over virksomhedernes retsstilling.
- ▲ Det er en fordel at skille analysen af fusioner fra analysen af markedsafgrænsning (samt dominans) i andre typer af konkurrencesager (primært § 6 og § 11-sager). Dominansbegrebet i fusionssager udvikler sig løbende. Fx er der sket en udvikling i brugen af begrebet kollektiv dominans, for netop at kunne gribe ind overfor de fusioner, der ellers ikke falder for MD-testen, men som falder for SLC-testen. Udviklingen kan være uønskelig, hvis samme fortolkning smitter af på fortolkningen af dominansbegrebet i misbrugssager (§ 11-sager). Et efterhånden mere fleksibelt dominansbegreb kan betyde, at flere og flere virksomheder vil være dominerende og dermed potentielt kunne dømmes for misbrug af dominans.

Der er imidlertid også blevet fremført en række argumenter imod at afskaffe MD-testen til fordel for SLC-testen. Blandt de væsentligste kan nævnes:

- ▲ Mange anser den nuværende MD-test for at være et effektivt instrument til at kontrollere fusioner. Der er derfor ikke nogen umiddelbar grund til at ændre på noget, der virker godt i forvejen.

- ▲ Hvis en skadelig fusion ikke direkte fanges af MD-testens 1. trin, så vil den typisk kunne fanges af begrebet om kollektiv dominans.
- ▲ MD-testen har været brugt i en længere årrække af EU-Kommissionen. Hvis man indfører SLC-testen i stedet, vil retspraksis gå tabt, og dermed vil der sandsynligvis (på kortere sigt) opstå en vis usikkerhed om retspraksis.
- ▲ MD-testen bliver i dag brugt i de fleste medlemslandene (bortset fra England og Irland). Hvis SLC-testen indføres, vil der derfor opstå en situation, hvor medlemslandene og Kommissionen bruger hver sin test til analyse af fusioner. På lidt længere sigt må man dog forvente, at de fleste lande også vil indføre SLC-testen, hvis Kommissionen gør det.

Forhandlingerne om ændringen af fusionsforordningen foregår fortsat. Kommissionen lægger i sit seneste forslag op til et kompromis. Groft sagt bliver markeds-dominanstesten bibeholdt. Men samtidig bliver der mulighed for at bruge SLC-testen i de særtilfælde, hvor MD-testen ikke rækker.

SLC-testen er mere i tråd med det ønske, der ligger bag konkurrencelovgivningen.⁹ Med SLC-testen er der i fusionssager bedre mulighed for at fange både en virksomheds dominans, kollektiv dominans og det, der kaldes „unilateral effects“, jf. boks 8.5. „Unilateral effects“ er de situationer, hvor virksomhederne opfører sig uafhængigt af hinanden – de koordinerer ikke – men konkurrencen begrænses væsentligt.

Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at det ikke er muligt at lægge økonomiske teorier og indikatorer til grund for vurderingen af, om en virksomhed har en dominerende position under den nuværende danske konkurrencelov såvel som de fælleseuropæiske konkurrenceregler.

Bedre økonomiske analyser kan (på langt sigt) være med til at overflødiggøre afgrænsningen af det relevante marked. Også selv om man vælger at fastholde dominansbegrebet i konkurrencereglerne. Det gælder både i fusionssager og i dominanssager såvel som i sager om konkurrencebegrænsende aftaler.

Alternativ analyse af dominans

Det er muligt at bruge forskellige mål for elasticitet som indikatorer for, om en virksomhed er dominerende. Krydspriselasticiteter fortæller således noget om, hvorvidt en virksomhed kan handle uafhængigt af sine konkurrenter, mens virksomhedens egenpriselasticitet vurderer, om virksomheden kan handle uafhængigt af sine konkurrenter og kunder.

⁹ Se fx John Vickers, direktør for den engelske konkurrencestyrelse (OFT), „Competition Economics and Policy“, *European Competition Law Review* nr. 3, 2003, side 95 ff.

L. la Cour og H.P. Møllgaard har foreslået en ny måde at indikere markeds-
magt på.¹⁰ la Cour og Møllgaard foreslår, at man ser på tre elasticiteter, når
man skal vurdere, om en stor virksomhed er dominerende.

For det første skal konkurrenternes prisadfærd vurderes. Dvs. hvor meget vil
konkurrenterne ændre deres pris, når den store virksomhed ændrer sin pris
med 1 pct. Hvis denne elasticitet er lav, er det tegn på, at den store virksom-
hed kan ændre sin pris uafhængigt af konkurrenternes pris.

For det andet skal konkurrenternes mængdeelasticitet vurderes. Dvs. hvor
meget ændrer konkurrenterne deres salg, når den store virksomhed øger pri-
sen med 1 pct. Hvis elasticiteten er lav, er det udtryk for, at den aktuelle virk-
somhed kan ændre sin pris uafhængigt af konkurrenternes mængde.

Endelig skal det undersøges, om virksomhederne kan agere uafhængigt af sine
kunder, hvilket vil være tilfældet, hvis virksomhedens egenpriselasticitet er lav.
Egenpriselasticiteten beskriver, hvor mange pct. virksomhedens salg ændrer
sig, hvis den ændrer sin pris med 1 pct.

Sådanne elasticiteter skal tages med et forbehold, bl.a. fordi de ikke altid kan
forventes at være konstante, men vil afhænge af både den store virksomheds
og konkurrenternes valg af strategi, som kan ændre sig. Hertil kommer „cel-
lophane fallacy“-problemet, jf. boks 8.2. Men som et led i en vurdering af
markedsmagt kan de være nyttige redskaber.

¹⁰ Se bl.a. L. la Cour og H. P. Møllgaard, „Meaningful and Measurable Market Domination“, *European Competition Law Review* nr. 3, 2003. Og samme forfattere til „Market Domination: Tests applied to the Danish cement industry“, *14(2) European Journal of Law and Economics*, p. 99-127.

Bilag 8.1

Konkurrencerådets afgørelser 1998-2002¹

År	Sag	Branche/ produkter	Relevante geografiske markeder				
			§ i KL	Lokalt/ regionalt	Danmark	Større end Danmark	Ej fastsat/ oplyst
2002	Arla	Mælkeprodukter	11	x			
2002	Trælasthanterunion	Byggerivarer mv.	6	x			
2002	DR/TV2	Håndbold rettigheder	6	x			
2002	Svitzer	Bugsering	11	x			
2002	Maglemølle Erhvervspark	Udlejning af erhvervsjendom	11a				x
2002	Skandinavisk Motor	Reservedele VW-biler	11	x			
2002	Totalkredit	Realkreditlån	6	x			
2002	Consorte	Telefoni	11	x			
2002	Metro	Annoncering i aviser	11	x			
2002	B&O	Brune varer	6	x			
2002	B&O	Brune varer	6	x			
2002	AFF	Overnatning mv.	11a		x	x	
2002	IT-branchen	IT-udstyr	6	x			
2002	Storebælt	Bro	2	x			
2002	Dankort	Betalings- formidling	6		x		
2002	Danske Havne	Udlejning af havneanlæg	6		x		
2002	Journalistforbundet		3			x	
2002	Skovforeningen		6			x	
2002	Indkøbsforening		6			x	
2002	Dankort	Betalings- formidling	6			x	
2001	Autotaks	Autoskade	6	x			
2001	FAT euro LAK	Lakarbejde, biler	6	x			
2001	Ruko	Låse	11	x			
2001	Naturgas Midt-Nord	Gasleverance	6x				
2001	Arla	Økomælk	6	x			
2001	Danske Biografer	Filmudlejning	6	x			

År	Sag	Branche/ produkter	Relevante geografiske markeder				
			s i KL	Lokalt/ regionalt	Danmark	Større end Danmark	Ej fastsat/ oplyst
2001	Herning Bibliotek		11a				x
2001	Opel Danmark	Reserve dele Opel	11		x		
2001	VW-Audi	Biler	11		x		
2001	Carlsberg	Bryggeri	6		x		
2001	DBU/DR/TV2	Rettigheder til landsholds- fodbold	6		x		
2001	Danske filmproducenter	Udlejning/ salg af film	6		x		
2001	PBS		6		x		
2001	F&P	Lægeattester mv.	6		x		
2001	NKT	Kabler	6		x		
2001	Glarimesterlauget	Tømrer og snedker	6	x			
2001	PAR	Arkitekter	6		x		
2001	TDC	Telefoni	11				x
2000	LK	Stikkontakter	6		x		
2000	Billetformidler	Billettereservation	6		x		
2000	TV2	TV	11				x
2000	Nordisk Wavin/ Uponor	Rør	11		x		
2000	Post Danmark	Post	6				x
2000	Interflora	Blomster	6				x
2000	Danske Fysioterapeuter	Fysioterapi	6		x		
2000	Forenede Teglværker	Tegl	6		x		
2000	Knud Wexøe	Kabelkanaler	11		x		
2000	Finansrådet	Betalings- formidling	6		x		
2000	BG Bank	Banker	6		x		
2000	Europæiske Rejseforsikring	Forsikringer	6		x		
2000	Ejendomsavisen	Annoncering i aviser	6	x			
2000	Matas	Kosmetik	6		x		
2000	RKI	Kredit- information	6		x		

År	Sag	Branche/ produkter	Relevante geografiske markeder				
			s i KL	Lokalt/ regionalt	Danmark	Større end Danmark	Ej fastsat/ oplyst
2000	Predan	Reserve dele Skoda	11		x		
2000	Vestfyn	Bryggeri	11		x		
2000	Århus Renholdnings- selskab	Affald	6	x			
2000	F&P	Forsikringer	6		x		
2000	Århus Stiftstidende/ Jyllandsposten	Gratisaviser	6	x			
2000	Inbogulve	Gulve	6		x		
2000	Odder Barnevogne	Barnevogne mv.	6		x		
2000	Top Danmark	Forsikringer	6		x		
2000	Tryg-Baltica	Forsikringer	6		x		
2000	Viterra	Varme- fordelingsmålere	11		x		
2000	Bogbranchen	Bøger	6		x		
2000	DLG	Foderstoffer	6		x		
2000	F&P	Forsikringer	6			x	
2000	Danske Træløst	Byggerivarer mv.	6				x
2000	Dantaxi	Taxi	11		x		
2000	Sønderjyllands Amt	Taxi	6	x			
2000	Alka	Forsikringer	6		x		
2000	Bedømmelses- foreninger	Forsikringer	6		x		
2000	Byg	Byggeri	6		x		
2000	Favør	Detailhandel	6				x
2000	Star Pipe	Rør	11		x		
2000	Marius Pedersen	Affald	6		x		
2000	Danpo	Slagteri	6		x		
2000	Fjerkræbranchen	Slagteri	6		x		
2000	Alka	Forsikringer	6		x		
2000	Statoil		6		x		
2000	Ortopædiske sko	Sko	6				x
2000	DDF og DRB	Annoncering i aviser mv.	6		x		
2000	Codan	Forsikringer	6		x		
2000	Apoteam	Frihandelsvarer	6		x		

År	Sag	Branche/ produkter	Relevante geografiske markeder				
			s i KL	Lokalt/ regionalt	Danmark	Større end Danmark	Ej fastsat/ oplyst
2000	Odense Kommune	Engangskatetre	6 og 11		x		
2000	Zürich	Forsikringer	6	x			
1999	Lægemiddel- industriforeningen		6				x
1999	Oliebranchens forsikringsordning	Olie	6		x		
1999	UBOD	TV-distribution	6		x		
1999	Elbodan		6		x		
1999	Sonofon/Mobilix	Telefoni	6		x		
1999	Telia Stofa	TV-distribution	6	x	x		
1999	Skorstensfejerlauget	Skorstensfejning	6		x		
1999	Skorstensfejning Roskilde	Skorstensfejning	6	x			
1999	Pindstrup Mosebrug	Spagnum	6		x		
1999	Sonofon	Telefoni	6		x		
1999	Asfaltbranchen	Asfalt	6		x		
1999	EKKO	Hårde hvidevarer mv.	6		x		
1999	Vejle Frysehus	Fryseservice	6		x		
1999	Vejle Frysehus	Fryseservice	6		x		
1999	Falck	Ambulancekørsel	6	x			
1999	Premium Club	Detailhandel	6		x		
1999	Dagrofa	Detailhandel	6		x		
1999	Sonofon	Telefoni	6		x		
1999	Danske Mejerier	Mælkeprodukter	6		x		
1999	Forsikrings- selskabernes Service Organisation	Taksation af ejendom mv.	6		x		
1999	NY*BO*E	Ejendoms- mægling	11	x	x		
1999	Danske Trælast	Byggemarkeder	6		x		
1999	AFA JCDecaux	Informations- standere mv.	6		x		
1999	Teledanmark	Telefoni	6		x		
1999	Danavl	Svineavl	6		x		

År	Sag	Branche/ produkter	Relevante geografiske markeder				
			§ i KL	Lokalt/ regionalt	Danmark	Større end Danmark	Ej fastsat/ oplyst
1999	Netto	Ugeblade	11		x		
1999	SPF	Sundhedskontrol af svin	6		x	x	
1999	DRF	Biografreklamer	6		x		
1999	Mobilix	Telefoni	6		x		
1999	Dansk Naturgas	Naturgas	6				x
1999	SEAS	Elektricitet	6	x			
1999	Københavns Lufthavn	Brændstof til fly	6	x			
1999	Bus/tog samarbejde	Kollektiv trafik	6		x		
1999	Den Danske Presse	Aviser	6		x		
1999	ELFO	El-installation	6		x		
1999	C.K. Chokolade	Konfektur- produkter	6		x		
1999	Licitationsbud/FLK	VVS	6		x		
1999	Advokatrådet	Advokatydelse	6		x		
1999	Realkredit Danmark	Realkreditlån	6		x		
1999	Telekommunikations- industrien	Telefoni	6	x	x		
1999	SAS	Fly	6		x		
1999	Bygge- og anlægs- hvervenes tilbudsregler	Bygge og anlæg	6		x		
1999	Sjællandske Kraftværker	Elektricitet	6				x
1999	Dansk Kaution	Forsikringer	6,11		x		
1999	De forenede Teglværker	Teglprodukter	6		x		
1998	AF	Autoskade- arbejde	6		x		
1998	Dansk Ejendoms- mæglerforening	Ejendoms- mægling	6		x		
1998	Autolakererne	Autolakering	6		x		
1998	Kære Børn	Babyudstyr	6		x		
1998	Købehavns Lufthavn	Flytrafik	2 og 11	x			
1998	Duni	Service	6		x		

År	Sag	Branche/ produkter	Relevante geografiske markeder				
			S i KL	Lokalt/ regionalt	Danmark	Større end Danmark	Ej fastsat/ oplyst
1998	Dansk Skovforening	Råtræ	6		x		
1998	Danske Fragtmænd	Godstransport	6		x		
1998	Kørelærerbranchen	Køreunder- visning	6		x		
1998	B&O	Brune varer	11		x		
1998	NESA	Elektricitet	6 og 11	x			
1998	Skovdyrker- foreningen	Råtræ	6		x		
1998	Sygesikringen „danmark“	Tilskud til tandpleje	11		x		
1998	Foreningen for Danmarks Lak- og Farveindustri	Lak og maling	6		x		
1998	LR Plast	Sterilisering af diverse produkter	6			x	
1998	Dansk Tipstjeneste	Skrabelodder	6		x		
1998	Danmarks Auto- mobilforhandler Forening	Brugte biler	6		x		
1998	Lægemiddelgrossister	Lægemidler	6		x		
1998	Samkøb	Detailhandel	6	x			
1998	Vikarformidling	Vikarformidling	6	x			
1998	DLR	Realkreditlån	6		x		
1998	Post Danmark	Billetsalg	6		x		
1998	Kommunedata	EDB	6		x		
1998	Kølebranchen	Bortskaffelse af kølemidler	6		x		
1998	MD Foods	Mejeriprodukter	6		x		
1998	MD Foods	Mejeriprodukter	11		x		
1998	VOV	Salg af værktøj	6		x		
1998	Optikerforeningen	Briller	6		x		
1998	Totalkredit	Realkreditlån	6		x		
1998	Sonofon/Debitel	Telefoni	6		x		

År	Sag	Branche/ produkter	Relevante geografiske markeder				
			§ i KL	Lokalt/ regionalt	Danmark	Større end Danmark	Ej fastsat/ oplyst
1998	Henriksen Shipping	Losning af containere	6	x			
1998	Montana	Møbler	11		x		
1998	Samkøb	Detailhandel	6	x			
1998	FSR	Revisorer	6				x
1998	FSR	Revisorer	6		x		
1998	VVS-grossister	VVS-materialer	11	x			
1998	Matas	Kosmetik	6		x		
1998	Samtrafik	Telefoni	6 og 11		x		
1998	Scandlines	Færgeoverfart	11		x		
1998- 2002	Total	169		24	130	3	17

Note 1: Omfatter alle afgørelser truffet af Konkurrencerådet 1998-2002 på nær afgørelser i fusionssager.

Kilde: Egne beregninger.

Modernisering af de europæiske konkurrence-regler

9.1 RESUMÉ OG KONKLUSION

Tirsdag den 26. november 2002 blev en mærkedag for de europæiske konkurrenceregler. Den dag blev ministrene i Rådet enige om nye regler for anvendelsen af EU-konkurrencereglerne.¹ Reglerne træder i kraft den 1. maj 2004 samtidig med, at de 10 nye lande indtræder i EU.

De gamle regler, som stammer fra 1962, betød bl.a., at kun Kommissionen – efter anmeldelse fra virksomhederne – kunne give fritagelser til konkurrencebegrænsende aftaler.

I en periode, hvor de europæiske konkurrenceregler fra 1957 endnu var nye, og hvor der var få fortilfælde at støtte sig til, var det godt, at virksomheder kunne anmelde aftaler til Kommissionen for at få en fritagelse. Herigennem kunne Kommissionen lægge praksis fast. Men efterhånden som praksis blev fastlagt via Kommissionens fritagelser, eller afslag herpå, kunne man spørge om det hensigtsmæssige i, at virksomheder skulle anmelde aftaler til Kommissionen for at få en fritagelse. Hertil kom, at Kommissionen langt fra kunne nå at behandle de mange anmeldelser, som den hvert år modtog.

Et vigtigt skridt til at nedsætte antallet af anmeldelser blev taget i 1967, hvor Kommissionen i en forordning gav en generel fritagelse – en såkaldt gruppefritagelse – til eneforhandlingsaftaler. Gruppefritagelsen betød, at en virksomhed ikke længere skulle anmelde en eneforhandlingsaftale, hvis den ellers holdt sig inden for de givne rammer. Siden da har Kommissionen udstedt en række gruppefritagelser for andre områder.

¹ Der var tale om politisk enighed. Den nye forordning blev formelt vedtaget den 16. december 2002. Forordningen hedder: Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i Traktatens artikel 81 og 82. Den er offentliggjort i EFT 2003 L 1/1.

Kommissionen har også i årenes løb udstedt en række meddelelser, som undtager visse aftaler fra forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler.²

I Kommissionens Hvidbog fra 1999,³ hvor den nye reform første gang blev præsenteret, kunne det konstateres, at disse skridt kun delvist havde dæmmet op for strømmen af anmeldelser. Sagsbehandlingstiderne var derfor lange, og en meget stor del af afgørelserne blev afgjort uformelt. Med udsigt til en udvikelse af medlemskredsen til 25 lande ville det ikke længere være muligt at opretholde en centraliseret forhåndskontrol i Bruxelles.

På denne baggrund besluttede EU-landene i november sidste år at ophæve anmeldelses- og fritagelsessystemet. I stedet kan en virksomhed i konkurrencesager gøre gældende, at undtagelsen i art. 81, stk. 3, finder anvendelse, dvs. at en konkurrencebegrænsning i en aftale er samfundsøkonomisk hensigtsmæssig. Dette forsvar kan virksomheden gøre gældende over for Kommissionen, en national konkurrencemyndighed eller en national domstol.

Med de nye regler får de nationale konkurrencemyndigheder pligt til at anvende art. 81 og 82, når konkurrencebegrænsninger mærkbart kan påvirke samhandelen. Pligten til at anvende EU-reglerne får stor positiv betydning for virksomhedernes retssikkerhed. I dag træffer Kommissionen relativt få formelle afgørelser om indgreb efter art. 81 og 82. De nye regler vil betyde, at de nationale konkurrencemyndigheder fremover kommer til at træffe et relativt stort antal afgørelser efter art. 81 og 82. Langt størstedelen af disse sager er ikke sager, som Kommissionen delegerer til de enkelte landes myndigheder, men er derimod sager, som myndighederne hidtil har behandlet efter deres nationale konkurrencelove.

Pligten til at anvende art. 81 og 82 vil derfor fremover betyde en mere ensartet retsanvendelse i de enkelte lande og vil dermed medvirke til at sikre, at virksomhederne stilles ens i konkurrencen.

En mere ensartet praksis vil endvidere blive sikret ved oprettelsen af et netværk mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder. Her kan oplysninger om de enkelte sager udveksles, og sagerne koordineres, inden der træffes afgørelse. En national konkurrencemyndighed kan således først gribe ind efter art. 81 eller 82, når den har hørt Kommissionen og de øvrige medlemmer af netværket. Et vigtigt element i reformen har været, at samtlige

2 Som eksempler herpå kan nævnes Kommissionens såkaldte bagatelmeddelelse, hvor Kommissionen har angivet kvantitative kriterier for, at aftaler ikke mærkbart kan påvirke konkurrencen (jf. meddelelser fra 1970, 1977, 1986 og 1997); meddelelse fra 1962 om agentaftaler; meddelelse fra 1968 om samarbejde mellem virksomheder samt meddelelse fra 1978 om underleveranceaftaler.

3 Kommissionens hvidbog af 28. april 1999 om modernisering af gennemførelsesbestemmelserne til EF-Traktatens artikel 85 og 86, EFT 1999 C 132/1.

medlemmer af netværket skal sikre et effektivt tilsyn med, at virksomhederne overholder de europæiske konkurrenceregler.

På et punkt svarer de nye regler til de amerikanske konkurrenceregler, hvor der heller ikke er mulighed for at anmelde en konkurrencebegrænsende aftale for at få en fritagelse. På et andet punkt, nemlig håndhævelsen af reglerne, går reformen dog i en anden retning, idet reglerne fremover skal anvendes decentralt – modsat det amerikanske system.

Det er vigtigt at understrege, at de nye regler ikke ændrer på, hvad der er forbudt. Det er stadig forbudt at lave prisaftaler, dele markederne op og bruge sin markedsstyrke til at tvinge andre ud af markedet.

Reformen betyder heller ikke, at der bliver ensartede regler, hvad angår bøder. Fastsættelsen og udmålingen af bøderne følger fortsat de nationale regler og procedurer, når et medlemsland behandler en sag om overtrædelse af de europæiske konkurrenceregler.

De nye regler drejer sig om, hvem og hvordan man anvender forbudene i Traktaten.

Der ligger en række udfordringer for Kommissionen og de nationale myndigheder i de nye regler:

▲ Hvordan sikres virksomhedernes retssikkerhed?

Det kan betyde en vis retssikkerhed for virksomhederne, at de ikke længere kan anmelde en aftale for at opnå en fritagelse. Konkurrencestyrelsen anser det derfor for en vigtig opgave at yde sit til, at virksomhederne ikke oplever de nye regler som et tab af retssikkerhed og vil sætte ressourcer ind på at vejlede virksomhederne.

▲ Hvordan sikres det, at der ikke bliver truffet forskellige afgørelser?

Når det fremover er 26 konkurrencemyndigheder (inkl. Kommissionen), som kan håndhæve de europæiske konkurrenceregler, kan der komme forskellige afgørelser. Kommissionen er derfor tillagt en central rolle i at sikre, at de europæiske konkurrenceregler bliver anvendt ensartet.

Konkurrencestyrelsen vil sætte ressourcer ind på løbende at følge med i de afgørelser, som andre nationale konkurrencemyndigheder træffer eller påtænker at træffe.

Et vigtigt element hertil er dog også oplysninger fra virksomhederne. Det mest effektive vil være, hvis en virksomhed underretter Konkurrencestyrelsen allerede i det øjeblik, den har klaget til en anden national konkurrencemyndighed. På denne måde kan Konkurrencestyrelsen sætte særligt fokus på sagen og følge den.

- ▲ Hvorledes sikres det, at netværket af konkurrencemyndigheder bliver effektivt?

Med så mange myndigheder der skal samarbejde, er det vigtigt, at samarbejdet ikke ødelægges af tidskrævende formalia og stive procedurer. Konkurrencestyrelsen vil derfor arbejde for, at der på ene side udveksles alle nødvendige oplysninger. På den anden side er det også vigtigt, at informationsudvekslingen ikke tager overhånd, så der bliver tale om informationsforurening.

9.2 HOVEDELEMENTERNE I DE NYE REGLER

Reglerne i forordning 1/2003 kan samles i fire grupper: *harmonisering og decentralisering, ophævelse af anmeldelses- og fritagelsessystemet, netværk af konkurrencemyndigheder og styrkelse af indgrebs- og kontrolbeføjelser.*

Hovedelementerne i de nye regler er tæt knyttet sammen. Harmoniseringen forstået som pligten for de nationale konkurrencemyndigheder til at anvende art. 81 og 82 på konkurrencebegrænsninger, der mærkbart kan påvirke samhandelen, er en forudsætning for, at reglerne kan anvendes decentralt. Dette kan kun ske ved, at Kommissionens nuværende monopol på at give fritagelser til forbudet i art. 81 bortfalder. Forudsætningen herfor er, at der ikke længere kan ske anmeldelse til Kommissionen. For at systemet kan fungere (dvs. er gennemskueligt og kan sikre en ensartet praksis), er det nødvendigt, at der er et netværk mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder. Et vigtigt led i netværket er bl.a., at fortrolige oplysninger kan udveksles, og at samtlige medlemmer af netværket kan sikre et effektivt tilsyn med, at virksomhederne overholder de europæiske konkurrenceregler. Derfor har man valgt også at styrke visse af indgrebs- og kontrolbeføjelserne.

Harmonisering og decentralisering

Hvis en konkurrencebegrænsning mærkbart kan påvirke samhandelen, skal Kommissionen anvende art. 81 eller 82. Sådan er det i dag. Det samme vil også gælde efter den 1. maj 2004.

For en national konkurrencemyndighed er det derimod i dag frivilligt, om den vil anvende EF-Traktatens bestemmelser eller i stedet den nationale konkurrencelov, når en konkurrencebegrænsning mærkbart kan påvirke samhandelen. Den nationale konkurrencemyndighed kan i dag kun anvende EF-Traktatens bestemmelser, hvis den har hjemmel hertil efter den nationale lovgivning.⁴

Fra den 1. maj 2004 bliver regelgrundlaget harmoniseret, idet en national konkurrencemyndighed får *pligt* til at anvende art. 81 og 82, når en konkurrencebegrænsning mærkbart påvirker samhandelen. Alle 25 konkurrencemyndigheder får altså de samme regler, som *skal* anvendes uanset, hvad der måtte stå i de nationale konkurrencelove.⁵

I dag er det kun Kommissionen, som kan give en fritagelse til en konkurrencebegrænsende aftale efter art. 81, stk. 3. Dette monopol bliver ophævet, og reglerne kan fremover anvendes decentralt. Nationale konkurrencemyndigheder og nationale domstole kan – ligesom Kommissionen – anvende hele art. 81. De nationale myndigheder kan derfor træffe afgørelse om, at en aftale, som er omfattet af forbudet i art. 81, stk. 1, ikke er forbudt, fordi aftalen opfylder betingelserne i art. 81, stk. 3.

For både de nationale konkurrencemyndigheder og de nationale domstole vil decentraliseringen betyde, at de fremover kan afgøre sager uden at blive afbrudt af en anmeldelse fra en virksomhed til Kommissionen.

Decentraliseringen vil endvidere betyde, at de nationale konkurrencemyndigheder fremover skal behandle nogle af de sager, som tidligere var forbeholdt Kommissionen. For den enkelte sag kan det betyde, at der kan gøres brug af den lokale ekspertise og det markedskendskab, som den nationale konkurrencemyndighed har.

Harmoniseringen vil på den anden side betyde, at de nationale myndigheder skal behandle et relativt stort antal sager efter art. 81 og 82 og ikke – som hidtil – efter deres nationale konkurrencelove. Det vil betyde en mere ensartet retsanvendelse i EU.

4 I dag kan konkurrencemyndighederne i 10 medlemslande anvende EF-Traktatens art. 81 og 82 (Belgien, Tyskland, Danmark, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Holland, Sverige og Portugal). Hvad angår reglerne i de nationale konkurrencelove, svarer de på det overordnede plan nogenlunde til art. 81 og 82, idet de – med undtagelse af Luxembourg – også bygger på forbudsprincippet.

5 Det er efter forordning 1/2003 tilladt for en national konkurrencemyndighed parallelt at anvende bestemmelser i nationale konkurrencelove, når blot det ikke fører til et forbud mod en konkurrencebegrænsende aftale, som ville være lovlig efter art. 81. Ved indgreb over for en virksomheds ensidige adfærd kan en national konkurrencemyndighed anvende mere restriktive nationale regler, også selv om adfærden ikke ville være forbudt efter art. 81 eller 82. Denne adgang til indgreb over for ensidig adfærd er i realiteten et (mindre) brud på princippet om ensartet regel-anvendelse. Der er tale om et kompromis, som især Frankrig og Tyskland lagde stor vægt på.

Harmoniseringen har betydning for et relativt stort antal af de sager, som de nationale konkurrencemyndigheder i dag behandler. Derimod forventes decentraliseringen kun at medføre, at relativt få sager, som Kommissionen hidtil har behandlet, overføres til de nationale myndigheder. Det samlede resultat vil derfor være øget retssikkerhed for virksomhederne.

Ophævelse af anmeldelses- og fritagelsessystemet

Fra den 1. maj 2004 vil det ikke længere være muligt for en virksomhed at anmelde en aftale til Kommissionen får at få en fritagelse.⁶ Virksomhederne har ikke længere et retskrav på, at Kommissionen behandler en aftale, som de har anmeldt. I stedet skal en virksomhed selv vurdere, om en aftale indeholder elementer, som er konkurrencebegrænsende. I så fald skal virksomheden overveje, om de positive virkninger af aftalen opvejer de skadelige virkninger, så betingelserne i art. 81, stk. 3, er opfyldt.

Hvis det kommer til en sag, kan virksomheden forsvare sig med, at aftalen ikke er konkurrencebegrænsende og ikke mærkbart kan påvirke samhandelen. Alternativt kan virksomheden argumentere for, at undtagelsen i art. 81, stk. 3, skal finde anvendelse.

Hvis aftalen er omfattet af forbudet i art. 81, stk. 1, idet undtagelsen i art. 81, stk. 3, ikke finder anvendelse, kan virksomheden blive pålagt en bøde.

Hidtidig praksis fra Kommissionens side har dog været, at den kun har pålagt bøder for de alvorlige overtrædelser, som virksomheder bevidst havde begået – fx karteller. Når en virksomhed i god tro havde indgået en aftale, som – viste det sig senere – var konkurrencebegrænsende, og som Kommissionen ikke havde kunnet fritage, pålagde Kommissionen som regel ikke en bøde. Det er ikke tanken med de nye regler, at der skal ændres på denne hidtidige praksis.

Det har hidtil kun været relevant at anmelde en aftale, hvis den var konkurrencebegrænsende, og aftalen ikke kunne nyde godt af en såkaldt gruppefritagelse, hvor Kommissionen har givet en generel fritagelse til en gruppe af aftaler – som fx distributionsaftaler. Gruppefritagelserne fortsætter under de nye regler.

For Kommissionen vil ophævelsen af anmeldelsessystemet betyde færre sager, der skal behandles. Herved får Kommissionen frigjort ressourcer, som den i stedet vil sætte ind på at afsløre de alvorlige overtrædelser som fx karteller.

6 Anmeldelser, som er indgivet før den 1. maj 2004, bortfalder.

Netværk af konkurrencemyndigheder

I en rådserklæring, som Rådet og Kommissionen afgav i forbindelse med vedtagelsen af forordning 1/2003, fremgår det, at Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder tilsammen danner et netværk af konkurrencemyndigheder, der anvender Traktatens art. 81 og 82 i et nært samarbejde (i det følgende netværket).

Oprettelsen af netværket er en logisk konsekvens af decentraliseringen. Det er klart, at der er behov for et tættere samarbejde, når 26 myndigheder får kompetence til at håndhæve EF-Traktatens konkurrencebestemmelser.

Netværkets opgaver er at fordele de sager, som myndighederne skal behandle, at udveksle informationer mellem myndighederne og at koordinere håndhævelsen af de europæiske konkurrencebestemmelser.

En sag kan blive rejst ved én eller flere af de 25 nationale konkurrencemyndigheder eller hos Kommissionen. Kommissionen vil tage en sag, hvis:

- ▲ en aftale eller adfærd mærkbart påvirker konkurrencen i mere end tre medlemslande, eller
- ▲ der er tale om offentlige virksomheder eller virksomheder med særlige eller eksklusive rettigheder (jf. art. 86 i EF-Traktaten), eller
- ▲ sagen er principiel.

I alle andre tilfælde kan de nationale konkurrencemyndigheder behandle en sag, med mindre Kommissionen har indledt procedure i sagen.

I forbindelse med rådserklæringen er der blevet fastsat nogle principper for fordelingen af sager mellem de nationale konkurrencemyndigheder. Disse principper går ud på, at den eller de konkurrencemyndighed(er), der har de bedste forudsætninger for at træffe en afgørelse, skal have sagen.

Det, der vil være afgørende for, at en national konkurrencemyndighed er den bedst egnede, er:

- ▲ Om aftalen eller adfærden har en mærkbar virkning på konkurrencen i medlemslandet.
- ▲ Om konkurrencemyndigheden har mulighed for at indsamle de nødvendige beviser.
- ▲ Om konkurrencemyndigheden effektivt kan bringe overtrædelsen til ophør og gennemføre sanktioner.

Når en konkurrencemyndighed indleder undersøgelse i en sag, skal myndigheden anmelde sagen til netværket. Udgangspunktet er, at den myndighed, der har anmeldt en sag, vil være den myndighed, der har de bedste forudsætninger for at behandle sagen, hvis ingen af de andre konkurrencemyndigheder har gjort indsigelser. Den endelige fordeling skal foretages hurtigst muligt og som hovedregel inden for 3 måneder. Hvis de nationale konkurrencemyndigheder ikke kan nå til enighed, kan Kommissionen overtage sagen.

Det er muligt, at der laves en arbejdsgruppe, som består af flere myndigheder. Hvor flere myndigheder behandler en sag, skal myndighederne koordinere deres indsats, og de bør udpege én myndighed som den ledende.

Kommissionen er primus motor i netværket og er tillagt en række instrumenter for at få samarbejdet til at fungere.

For det første kan Kommissionen overtage en sag. Kommissionen kan ifølge råds erklæringen overtage en sag i følgende tilfælde:

- ▲ Hvis de nationale myndigheder påtænker at træffe indbyrdes modstridende beslutninger.
- ▲ Hvis de nationale myndigheder påtænker at træffe en åbenbart forkert beslutning.
- ▲ Hvis et eller flere medlemmer af netværket forhaler proceduren i urimelig grad.
- ▲ Hvis en national myndighed ikke gør indsigelse.
- ▲ Hvis det er nødvendigt for udviklingen af fællesskabets konkurrencepolitik, at Kommissionen træffer en beslutning.

Hvad angår det sidste tilfælde, kan det fx være på områder, hvor der er et særligt behov for at skabe klarhed eller for at rette op på en uensartet praksis blandt de nationale myndigheder. Kommissionens beslutning binder alle konkurrencemyndigheder i netværket. Træffer Kommissionen afgørelse om, at en aftale er lovlig efter art. 81, kan en national konkurrencemyndighed ikke forbyde aftalen.

For det andet har en national myndighed pligt til at underrette Kommissionen, hvis myndigheden vil forbyde en aftale, acceptere tilsagn fra en virksomhed, eller hvis den vil inddrage en gruppefritagelse. Hvis Kommissionen mener, at en national myndighed er ved at træffe en forkert afgørelse, kan Kommissionen gøre opmærksom herpå. I sidste instans kan Kommissionen overtage sagen.

Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder har i begyndelsen af 2003 nedsat fire arbejdsgrupper, som skal behandle følgende emner:

- ▲ Sagsfordeling inden for netværket.
Denne arbejdsgruppe skal bl.a. drøfte principperne for, hvilken konkurrencemyndighed der kan anses for bedst egnet i en given sag; hvilke oplysninger, der er behov for med henblik på at fastlægge sagsfordelingen, og hvilke(t) sprog, der skal anvendes.
- ▲ Udveksling af oplysninger, herunder fortrolige.
Blandt de punkter, som denne arbejdsgruppe skal nå til enighed om, er: Hvilke oplysninger kan eller skal der udveksles; hvorledes sikres fortroligheden, og skal en virksomhed underrettes om, at oplysninger er videregivet.
- ▲ Principper for bødenedsættelse.
Arbejdsgruppen skal bl.a. drøfte, om hver national konkurrencemyndighed skal fortsætte med egne regler, eller om der bør ske en vis harmonisering; hvilke regler skal gælde i tilfælde af, at en sag overføres fra en myndighed til en anden, og om en myndighed skal konsultere de andre, før den giver en bødenedsættelse.
- ▲ Fælles kontrolundersøgelser.
Denne arbejdsgruppe skal bl.a. undersøge spørgsmål om den assistance, som en konkurrencemyndighed skal yde en anden i forbindelse med en kontrolundersøgelse.

Resultaterne fra arbejdsgrupperne vil fremgå af en række af de meddelelser, som Kommissionen vil udstede. Kommissionen arbejder for tiden på følgende meddelelser:

- ▲ Samarbejdet inden for netværket
- ▲ Samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale domstole
- ▲ Kommissionens behandling af klager
- ▲ Påvirkning af samhandelen
- ▲ Principper for anvendelsen af undtagelsen i art. 81, stk. 3
- ▲ Skriftlige erklæringer

Styrkelse af indgrebs- og kontrolbeføjelser

Reformen indeholder også andre elementer, der skal styrke en effektiv håndhævelse af konkurrencereglerne.

Efter forordningen kan en national myndighed udveksle fortrolige oplysninger med de andre medlemmer af netværket. Medlemmerne kan kun udveksle oplysninger til brug for håndhævelse af EF-Traktatens art. 81 og 82. Fortrolige oplysninger, som myndighederne udveksler, må ikke bruges til at idømme fysiske personer fængselsstraf, medmindre de myndigheder, der udveksler oplysningerne, gensidigt har mulighed for at pålægge fængselsstraf.

Som noget nyt kan en national myndighed i ét land bede en myndighed i et andet land om at foretage en kontrolundersøgelse. Det kan fx være nyttigt, hvis der er tale om et kartel, hvor deltagerne findes i flere lande. Det skal være en kontrolundersøgelse, hvor myndigheden skal undersøge, om virksomhederne har overholdt reglerne i EF-Traktatens art. 81 eller 82. Det er op til den enkelte nationale myndighed at afgøre, om den finder grundlag for at efterkomme en anmodning.

Herudover indeholder reformen en styrkelse af Kommissionens beføjelser.

For det første får Kommissionen mulighed for at foretage kontrolundersøgelser i private hjem. Det kræver dog, at der kan være tale om en alvorlig overtrædelse, og der skal foreligge en forudgående tilladelse fra en national domstol. Den nationale domstol skal sikre, at kontrolundersøgelsen ikke er vilkårlig eller uforholdsmæssig.

For det andet får Kommissionen mulighed for at forsegle forretningslokaler. Det kan være nyttigt, hvor en kontrolundersøgelse i en virksomhed strækker sig over flere dage. Normalt kan en forsegling ikke vare længere end 72 timer.

For det tredje kan Kommissionen gennemføre et interview med en fysisk person. Det er dog et krav, at personen indvilger heri.

Kommissionen får for det fjerde udtrykkelig hjemmel⁷ til at iværksætte foreløbige indgreb. Det kan fx være et påbud til en virksomhed om at levere, indtil Kommissionen har truffet endelig afgørelse i sagen. Det kræver, at der er risiko for alvorlig og ubodelig skade på konkurrencen, hvis Kommissionen ikke på denne måde griber ind.

For det femte bliver det muligt for Kommissionen at pålægge en virksomhed at frasælge aktiver. Det kan Kommissionen gøre, hvis der er betydelig risiko for vedvarende eller gentagne overtrædelser, som kan føres tilbage til selve virksomhedens struktur. Et sådant strukturelt indgreb kan kun undtagelsesvist komme på tale, og kun såfremt et indgreb over for virksomhedens adfærd ikke kan løse de konkurrenceretlige problemer.

Et nyt instrument bliver endelig, at Kommissionen får mulighed for at acceptere tilsagn, som en virksomhed tilbyder for at imødekomme konstaterede konkurrenceretlige problemer. Kommissionen kan gøre tilsagnene bindende for virksomheden. Når Kommissionen accepterer tilsagn, behøver den ikke

⁷ Kommissionen har hidtil baseret sig på art. 3, stk. 1, i forordning nr. 17 fra 1962. Bestemmelsen angiver – i brede vendinger – at Kommissionen kan pålægge virksomheder at bringe overtrædelser til ophør. EF-Domstolen har dog udtalt, at den bestemmelse giver Kommissionen beføjelser til at træffe foreløbige foranstaltninger, jf. særligt EF-Domstolens dom i sag 792/79 R, *Camera Care Ltd. mod Kommissionen*, Saml. 1980, s. 119.

træffe afgørelse om, hvorvidt art. 81 eller 82 var overtrådt. Kommissionen skal høre Det Rådgivende Udvalg,⁸ inden den accepterer tilsagnene. Undlader virksomheden at efterkomme de afgivne tilsagn, vil den kunne straffes med en bøde.

9.3 KONKURRENCEREGULERING I HISTORISK OG GLOBALT PERSPEKTIV

Et af målene med reformen har været en mere effektiv håndhævelse af de europæiske konkurrenceregler. I denne forbindelse har Kommissionen til en vis grad ladet sig inspirere af de amerikanske regler, som også i de senere år har været forbilledet for mange landes konkurrenceregler. Reformen indebærer ikke, at man fuldstændig kopierer det amerikanske system, men der er visse lighedspunkter.

Historisk perspektiv

Set i et historisk perspektiv var den første handel knapt udviklet, før den første konkurrencelov så dagens lys.

Boks 9.1: Den første konkurrenceregulering

Den babylonske konge Hammurabi udstedte i sin regeringsperiode (1792-1750 f. Kr.) en række love for Babylon. En af disse love indeholdt prisregulering for at beskytte befolkningen mod, at forretningsdrivende forsøgte at opnå urimelige profitter.

Den første sag om konkurrencebegrænsninger kan dateres tilbage til det fjerde århundrede f. Kr., hvor en række kornforhandlere blev retsforfulgt ved en domstol i Athen for at have aftalt ikke at konkurrere.

Monumenter i Indien gengiver love, der kan dateres til år 200 f. Kr., og som forbød kollektive aftaler, som begrænsede udbud af varer.

Kilde: *Competition Laws Outside the United States, vol. I, American Bar Association, 2001.*

Forbud mod visse handelsbegrænsninger og mod monopoler eksisterede i ældre engelsk Common Law og kunne føres tilbage til Statute of Monopolies fra 1624.⁹ Disse principper var en del af gældende ret i vise amerikanske stater i 1800-tallet.

⁸ Det Rådgivende Udvalg består af repræsentanter for de enkelte medlemslandes konkurrencemyndigheder.

⁹ Jf. Mogens Koktvedgaard: „Lærebog i konkurrenceret“, 5. udg., s. 68.

I slutningen af 1800-tallet slog industrialiseringen i USA igennem med stor kraft, og USA blev verdens førende industriland. Forretningsimperier inden for særligt olie, stål og sukker blev skabt – ofte gennem opkøb og fusioner. Modtrækket over for denne udvikling var vedtagelsen i 1890 af Sherman Act. Loven indeholdt dels et forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og praksis dels et forbud mod monopolisering og forsøg herpå.¹⁰

I Europa blev konkurrencebegrænsninger i tiden op til den første verdenskrig og i mellemkrigsårene betragtet på en ganske anden måde end i USA. Karteller, truste og lignende sammenslutninger blev anset for naturlige fænomener i det økonomiske liv. Selv om sådanne sammenslutninger kunne være skadelige, skulle reguleringen heraf indskrænke sig til at kontrollere mulighederne for misbrug.

Denne forsigtige tilgang satte sit præg på de senere europæiske konkurrencelove. I Danmark indeholdt den første egentlige konkurrencelov¹¹ kun bestemmelser om kontrol med konkurrencebegrænsninger med mulighed for indgreb over for dels urimelige priser dels indskrænkninger i den frie erhvervsudøvelse. De senere love – Monopolloven fra 1955 og Konkurrenceloven fra 1989 – indeholdt bestemmelser, der pålagde virksomhederne at anmelde aftaler, hvis aftalerne kunne have en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold. Dominerende virksomheder skulle også anmeldes, når konkurrencemyndigheden fremsatte krav om det. Enhver skulle som udgangspunkt have adgang til de anmeldte oplysninger.

Et første skifte i denne europæiske tilgang til konkurrencebegrænsninger skete efter anden verdenskrig som led i USA's besættelse af Tyskland. For at bryde med de karteller, som den økonomiske udvikling i Tyskland havde ført med sig (særligt inden for kul, jern og stål), blev der i 1947 indført en såkaldt dekartelliseringsslovgivning. Den lov blev i 1957 afløst af en konkurrencelov, som byggede på det amerikanske forbudsprincip.

Traktaten om det europæiske kul og stålfællesskab (EKSF-Traktaten) fra 1951 indeholdt et forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler inden for kul- og stålsektoren. EKSF-Traktaten var inspirationskilden til den senere Rom-Traktat fra 1957, hvor forbudsprincippet blev fuldt ud indført over for både konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling.

¹⁰ Ved Clayton Act fra 1914 blev der indført forbud mod eksklusive købsaftaler og såkaldt tying, der indebærer, at en køber som betingelse for at kunne købe et produkt tvinges til også at skulle købe et andet produkt. Ved Robinson-Patman Act fra 1936 blev det præciseret, at visse former for prisdiskrimination også var forbudt.

¹¹ Prisaftalelov nr. 158 af 18. maj 1937.

Reglerne fik støtte i den såkaldte gennemførelsesforordning fra 1962¹², fik mere end 40 års levetid. Den reelle betydning af reglerne er vokset gradvist i takt med, at håndhævelsen er blevet skærpet. Det er således først i 1990'erne, at EU-reglerne er blevet håndhævet lige så effektivt som i USA.

USA-modellen eller EU-modellen – eller en blanding heraf – har været forbillede for de mere end 100 lande, der i dag har en konkurrencelov.¹³ For bare 10 år siden havde kun 50 lande en konkurrencelov.¹⁴ Mange af østlandene har vedtaget konkurrencelove i 1990'erne og har – som et led i optagelsesforhandlingerne – valgt at følge EU-modellen. Et antal latinamerikanske lande har valgt USA-modellen. I 1999 indførte Sydafrika en konkurrencelov, der i vidt omfang bygger på EU-modellen.

Amerikansk og europæisk konkurrenceret – forskelle og ligheder

Såvel amerikansk som europæisk konkurrenceret bygger i dag på *forbudsprincippet*. Det slår fuldt ud igennem, hvad angår horisontale aftaler, dvs. aftaler mellem konkurrenter om priser eller markedsdeling. Her er der stor overensstemmelse med de to former for regulering, idet sådanne aftaler uden videre er omfattet af forbudet i Section 1 i Sherman Act eller i art. 81 i EF-Traktaten. Videre er horisontale pris aftaler meget alvorlige overtrædelser, som kan udløse store sanktioner, jf. nedenfor.

Efter amerikansk konkurrenceret er det ikke muligt for en virksomhed at anmelde en konkurrencebegrænsende aftale til konkurrencemyndigheden med henblik på at få en fritagelse. Der er dog mulighed for, at en virksomhed kan anmode Departement of Justice (DoJ) om et såkaldt Business Review Letter,¹⁵ hvor DoJ tager stilling til, om en planlagt – men ikke igangværende – aktivitet vil volde konkurrenceretlige problemer. Når man fra den 1. maj 2004 ophæver muligheden for, at en virksomhed kan anmelde en aftale til Kommissionen, vil virksomheden – i lighed med det amerikanske system – kunne få en udtalelse om, at en konkret aftale på et nyt område, og hvor der ikke er praksis, ikke udgør et problem i forhold til konkurrencereglerne.

12 Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962 om anvendelse af bestemmelserne i Traktatens artikler 85 og 86, offentliggjort i EFT 1962 L3/204. Senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1216/1999, offentliggjort i EFT 1999 L 148/5.

13 *Competition Laws Outside the United States*, vol. I, American Bar Association, 2001.

14 Frédéric Jenny „Globalization, Competition and Trade Policy; Convergence, Divergence and Cooperation“ i *International and Comparative Competition Law and Policies*, Kluwer Law International, 2001.

15 En virksomhed kan også anmode Federal Trade Commission (FTC) om en såkaldt advisory opinion.

Hvad angår vertikale begrænsninger, har de økonomiske vurderinger, som igennem mange år har spillet en stor rolle i amerikansk konkurrencelovgivning, i de senere år vundet indpas i EU-konkurrencereglerne. Her tænkes særligt på Kommissionens tilgang til vertikale konkurrencebegrænsninger.¹⁶

I 1911 fastslog den amerikanske Supreme Court,¹⁷ at aspekterne af en konkurrencebegrænsende aftale skal afvejes i forhold til aftalens konkurrencefremmende aspekter. Kun i tilfælde af, at de negative elementer overstiger de positive, skal en domstol anvende forbudet i Section 1 i Sherman Act. Denne regel, hvorefter det afgørende er, om en aftale ud fra en samlet vurdering er konkurrencebegrænsende, kaldes „rule of reason“.

Retten i Første Instans i Luxembourg afviste i 2001, at denne „rule of reason“ fandt anvendelse, når talen er om forbudet i art. 81 i EF-Traktaten mod konkurrencebegrænsende aftaler.¹⁸ Retten mente, at det ville berøve den effektive virkning af art. 81, stk. 3. I stedet fandt Retten, at man skal anvende en mere restriktiv fortolkning af begrebet konkurrencebegrænsning, så det ikke nødvendigvis omfatter enhver aftale, der begrænser den ene eller begge aftalensparters handlefrihed.

Uanset om man kalder det „rule of reason“ eller en mere restriktiv fortolkning af begrebet konkurrencebegrænsning, er der ikke imidlertid den store forskel mellem de to systemer på dette punkt.

Forbudet i Section 2 i Sherman Act modsvarer af forbudet i EF-Traktatens art. 82 mod misbrug af dominerende stilling. Efter praksis kan de amerikanske domstole dog kun gribe ind, hvis der er en høj markedsandel på over 70 pct. og adgangsbarrierer.¹⁹ Modsat efter de europæiske konkurrenceregler, hvor konkurrencemyndighederne kan gribe ind, hvis en virksomhed med en markedsandel på ca. 40 pct. og derover misbruger sin dominerende stilling.

De to forbud i art. 81 og 82 i EF-Traktaten gælder også (jf. art. 86) for offentlige virksomheder. Til forskel herfra finder de amerikanske konkurrenceregler som udgangspunkt ikke anvendelse på offentlige virksomheder.

16 Jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 2790/1999 af 22. december 1999 om anvendelse af EF-Traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis, EFT 1999 L 336/21. Se også Kommissionens meddelelse af 13. oktober 2000 om retningslinjer for vertikale begrænsninger, EFT 2000 C 291/1.

17 I sagen *Standard Oil Co. v. United States*.

18 Dom i sag T-112/99, *Métropole télévision (M6) m. fl. mod Kommissionen*, Saml. 2001-II, s. 2459.

19 *Allan Van Fleet m. fl.: „Private antitrust actions“*, optrykt i *PLC Global Counsel Handbook, Competition Law 2002/3*.

Ser man herefter på myndighedernes *kontrolbeføjelser*, kan såvel de amerikanske konkurrencemyndigheder – FTC og DoJ – som Kommissionen kræve mundtlige og skriftlige oplysninger fra virksomheder. De amerikanske myndigheder kan foretage kontrolundersøgelser i virksomheder og i private hjem. Med de nye regler får Kommissionen også mulighed for at undersøge private hjem. I straffesager kan DoJ bede FBI om assistance. Herved kan der foretages telefon- og rumaflytning, i hemmelighed optages videoer, ligesom der er mulighed for, at en virksomhed kan optræde som en hemmelig informator. Sådanne kontrolbeføjelser har Kommissionen og de europæiske konkurrencemyndigheder ikke.

Når det kommer til *sanktionerne* for overtrædelse af reglerne, kan de amerikanske domstole i straffesager for overtrædelse af forbudene i Sherman Act idømme fængselsstraffe på op til 3 år. Den hidtil største bøde til én virksomhed har været på 500 mio. US \$.²⁰ Den hidtil største bøde i EU til én virksomhed har været på 462 mio €. ²¹En sammenligning af bødeniveauet for karteller viser, at de samlede bøder er nogenlunde lige store efter de to systemer.

Tabel 9.1: Sammenligning af bøder i internationale kartelsager (mio. US \$) 1996-2002

Kartel	USA	EU
Lysin	92.5	97.9
Citronsyre	110.4	120.4
Vitaminer	906.5	756.9
Sodium gluconat	32.5	51.2
Grafitelektroder	436.0	172.0

Kilde: John M. Connor: „Trends in US Anti-Trust and Competition Law“, Purdue University, Februar 2003.

Sammenligner man de to systemer, hvad angår *de myndigheder, som kan håndhæve* lovgivningen, kan det amerikanske system karakteriseres som forholdsvis centraliseret. Det er kun domstolene, som vurderer, om der er sket overtrædelser og i givet fald pålægger bøder, idømmer fængselsstraffe og tilkender erstatninger.²² FTC og DoJ har i fællesskab ansvaret for at forfølge overtrædelser af Clayton Act,²³ mens det kun er DoJ, som har kompetence til at forfølge overtrædelser af Sherman Act, dvs. i straffesager ved domstolene. DoJ

20 Pålagt Hoffmann-La Roche i maj 1999 for virksomhedens deltagelse i det såkaldte vitamin-kartel – se også fodnote 21.

21 Pålagt Hoffmann-La Roche i Kommissionens beslutning af 21. november 2001, Vitaminer, EFT 2003 L 6/1.

22 Et herfra forskelligt spørgsmål er forholdet mellem den enkelte delstats konkurrencelovgivning og den føderale lovgivning. Se om dette fx Kevin J. O'Connor: „Federalist Lessons for International Antitrust Convergence“, *Antitrust Law Journal* 2001, vol. 70, s. 413-441, og Piet Jan Slot: „Is Decentralization of Competition Law Enforcement Dangerous? Drawing Lessons from the US Experience.“, 2001 *Fordham Corp. Law Institute*, s. 101-114.

23 Se fodnote 10.

har – modsat FTC – et antal regionale kontorer. De enkelte forbundsstater har begrænsede ressourcer til konkurrencesager.

Det amerikanske system kan siges at indebære en højere retssikkerhed end det europæiske. Omvendt kan det europæiske system, hvor konkurrencemyndighederne fx kan give virksomhederne påbud, i mange mindre sager være mere effektivt.

Håndhævelsen af de europæiske konkurrenceregler har hidtil været centraliseret omkring Kommissionen. Med de nye regler har det europæiske system på dette punkt overhalet det amerikanske. Der er etableret et decentraliseret system, hvor en håndhævelse ikke er forbeholdt én myndighed, men hvor også nationale konkurrencemyndigheder og domstole kan håndhæve reglerne.

Privat retshåndhævelse udgør en væsentlig del af amerikansk ret – også af amerikansk konkurrenceret. Private, der har lidt skade ved en virksomheds overtrædelse af konkurrencelovgivningen, kan få såkaldt „treble damages”, dvs. tredobbelt erstatning, betaling af advokatombkostninger samt tilkendelse af renter før og efter sagsanlægget. På dette punkt adskiller det europæiske system sig væsentligt fra det amerikanske. Erstatningsager for overtrædelse af EU-reglerne har hidtil været få, og de tilkendte erstatninger har slet ikke nået de højder, som kendes fra USA. Reformen ændrer formentlig ikke væsentligt herved, om end det er tanken, at de nationale domstole skal inddrages mere i håndhævelsen af de europæiske konkurrenceregler.

Sammenfattende kan man sige, at såvel det amerikanske som det europæiske system søger at skabe incitamenter for virksomhederne til at opføre sig i overensstemmelse med reglerne. Lidt forenklet sagt er midlet efter USA-modellen at få virksomhederne til ikke at overtræde reglerne, mens midlet efter EU-modellen er at påvirke virksomhederne til at overholde reglerne. Hermed menes, at USA-modellens adfærdsregulering er baseret på udsigten til bøder, erstatning og fængselsstraf. Den nye EU-models adfærdsregulering bygger til forskel herfra på en form for selvcertificering. EU-modellen tager udgangspunkt i, at virksomhederne har adgang til en stor samling af retningslinjer og praksis om, hvordan reglerne skal forstås. Herved kan virksomhederne i betydelig grad selv vurdere, om de overholder reglerne og gøre deres til at undgå sager om overholdelse af reglerne. Denne selvcertificering suppleres af, at virksomheder og konkurrencemyndigheder i EU har tradition for at have en åben dialog, som i praksis ofte har betydet, at virksomhederne har fået en rettesnor for, om de lovligt kunne søsætte nye projekter.

9.4 RETSSIKKERHED

Det har været en forudsætning for decentraliseringen, at Kommissionens nuværende monopol på at kunne give en fritagelse til en konkurrencebegrænsende aftale bortfalder.

Fremover har den enkelte virksomhed ikke længere et retskrav på at få Kommissionens stillingtagen til en anmeldt aftale. Virksomheden skal selv vurdere, om der er et konkurrenceretligt problem ved en aftale. Særligt for mindre virksomheder kan det være et problem, idet virksomheden typisk ikke selv har en juridisk afdeling at trække på. Det kan også være dyrt for en virksomhed at skulle betale en advokat, når den har behov for at vide, om den kan indgå en aftale med en anden virksomhed. De nye regler kan derfor indebære en vis retsusikkerhed for virksomhederne.

Denne retsusikkerhed bør dog ikke overdrives. Under det nuværende system lever virksomhederne også med en vis usikkerhed. Godt nok kan Kommissionen ikke pålægge en virksomhed en bøde, hvis en aftale er anmeldt, men virksomheden har i årevis kunnet vente på at få en afgørelse på en anmeldt aftale. En virksomhed har ikke med en anmeldelse kunnet gøre sig imod, at Kommissionen eller en national myndighed senere pålagde virksomheden at ændre eller ophæve aftalen, eller at der kom et erstatningskrav fra en anden virksomhed. Det har således ikke været unormalt, at myndighederne har krævet ændringer i aftaler, der har været anmeldt og anvendt i praksis gennem en årrække.

Det er ressourcekrævende for en virksomhed at lave en anmeldelse til Kommissionen. Ud over udgifter til en advokat, som de fleste virksomheder vælger at benytte sig af, skal der bruges tid på at skaffe en lang række oplysninger om markedet, konkurrenter, aftagere osv. Dette ressourcekrævende spares virksomhederne for.

Reformen indeholder flere elementer, som skal være med til at sikre virksomhedernes retssikkerhed. For det første har virksomhederne mulighed for at få uformel rådgivning²⁴ hos Kommissionen, der kan afgive en skriftlig udtalelse i en konkret sag eller i relation til et særligt retsspørgsmål. En sådan udtalelse vil ikke være retligt bindende for de nationale konkurrencemyndigheder, men i praksis skal der meget til, før en national myndighed handler i strid med Kommissionens skriftlige udtalelser. Det skyldes bl.a., at Kommissionen skal høres, inden myndigheden kan gribe ind, og at Kommissionen i sidste instans kan overtage sagen fra den nationale myndighed.

24 Dette fremgår af pkt. 38 i de indledende betragtninger til forordning 1/2003.

For det andet vil en national konkurrencemyndighed også kunne afgive en vejledende udtalelse om, at EU-konkurrencereglerne ikke finder anvendelse i en konkret sag. En sådan vejledende udtalelse er heller ikke juridisk bindende, og det kan derfor ikke udelukkes, at andre medlemmer af netværket vil forfølge en sag og nå til et andet resultat. Men da medlemmerne af netværket er forpligtet til at samarbejde loyalt, må man forvente, at en myndighed først vil gribe ind over for en aftale, som en anden myndighed har „sagt god for” efter, at de pågældende myndigheder har konsulteret hinanden og eventuelt tillige har rådført sig med Kommissionen.

Det samme er tilfældet, når en national konkurrencemyndighed behandler en klagesag. I sådanne sager kan den nationale myndighed beslutte, at der ikke er grundlag for at gribe ind. Beslutningen binder ikke de øvrige myndigheder i netværket, men giver alligevel den virksomhed, der er klaget over, en vis sikkerhed for, at der ikke senere vil blive grebet ind over for tilsvarende klager, idet medlemmerne af netværket vil koordinere deres afgørelser.

En tredje mulighed består i, at Kommissionen kan træffe beslutning om, at art. 81 eller 82 ikke finder anvendelse på et givet område. Sådanne beslutninger er bindende for de nationale konkurrencemyndigheder og minder om de fritagelser efter art. 81, stk. 3, som Kommissionen i dag kan træffe. Kommissionen har kompetence hertil, når „almene fællesskabsinteresser” kræver det. I de indledende betragtninger til forordningen er det anført, at det navnlig kan være i forbindelse med nye typer aftaler eller praksis. En virksomhed kan således gøre Kommissionen opmærksom på, at den står for at skulle indgå en aftale med en anden virksomhed af et indhold, som er helt nyt, og hvor der ikke kan findes fortilfælde fra praksis. Det forventes, at Kommissionen kun vil udstede et mindre antal af disse beslutninger om „ikke-indgreb”.

For de virksomheder, der måtte ønske det, kan en anmodning til Kommissionen om at få en „ikke-indgrebsbeslutning” gå via den nationale konkurrencemyndighed. Konkurrencestyrelsen vil være åben over for at modtage sådanne henvendelser fra virksomhederne og bringe dem op over for netværket af konkurrencemyndigheder og Kommissionen.

Med en afgørelse om „ikke-indgreb” kan Kommissionen også lukke en sag, som en national konkurrencemyndighed har under behandling, men hvor Kommissionen ikke er enig med den nationale myndighed. Når Kommissionen indleder procedure i en sag om en aftale eller adfærd, mister de nationale konkurrencemyndigheder deres kompetence til at anvende art. 81. Den nationale myndighed mister samtidig kompetencen til at anvende national ret på en aftale, hvis den aftale, som myndigheden vil gribe ind over for, mærk-

bart kan påvirke samhandelen.²⁵ Det betyder, at myndigheden ikke kan forbyde en aftale, når Kommissionen har truffet beslutning om, at aftalen er lovlig.²⁶

Endvidere må det fremhæves, at på de væsentligste områder af konkurrenceretten er der en ganske righoldig praksis i dag. Det fremgår af domme, beslutninger og meddelelser, at horisontale aftaler er forbudt, hvis virksomhederne aftaler at holde ens priser, begrænse produktionen eller dele markederne op. Det fremgår også klart, at vertikale aftaler er forbudt, hvis virksomhederne aftaler videresalgspriser eller lukker et område helt af for konkurrence. Kommissionen har endvidere udstedt gruppefritagelser for bl.a. horisontale og vertikale aftaler, der angiver, hvilke aftaler en virksomhed kan indgå, hvis den ikke har en vis markedsstyrke.

Gruppefritagelserne vil utvivlsomt få større betydning fremover og vil være med til at øge virksomhedernes retssikkerhed. Generelt for gruppefritagelserne gælder, at de indeholder forholdsvis høje grænseværdier for, hvornår en virksomhed har en sådan markedsstyrke, at den skal være særlig påpasselig, når den indgår aftaler. For vertikale aftaler er det fx en markedsandel på 30 pct. For virksomheder med en mindre markedsandel er det derfor nemmere at indgå aftaler, som er lovlige. Ønsker en virksomhed at gå ud over de rammer, som er indeholdt i en gruppefritagelse, kan det selvsagt blive nødvendigt for virksomheden at søge advokatbistand og/eller rådgivning hos myndighederne.

Lige som i dag vil en virksomhed efter reformen kunne søge rådgivning fra de nationale konkurrencemyndigheder. For Konkurrencestyrelsen er det afgørende at kunne yde god service til virksomhederne, og styrelsen vil derfor sætte ressourcer ind på at vejlede og uformelt rådgive virksomhederne.

9.5 FORSKELLIGE AFGØRELSER?

Det nye system kan indebære en vis risiko for, at der om samme spørgsmål træffes lige så mange afgørelser, som der findes myndigheder. Der kan også være fare for, at den enkelte konkurrencemyndighed behandler egne virksomheder bedre end udenlandske. Det kan ske ved, at en myndighed lader forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler ramme en udenlandsk, men ikke en indenlandsk virksomhed.

Det nye system indeholder imidlertid også en række elementer, som skal reducere disse risici.

²⁵ Dette følger af art. 11, stk. 6, sammenholdt med art. 3, stk. 2, i forordningen.

²⁶ Ved indgreb over for en virksomheds ensidige adfærd, kan en national konkurrencemyndighed dog anvende en mere restriktiv national konkurrencelov, jf. fodnote 5.

Det første element er den fælles anvendelse af art. 81 og 82. I dag anvender Kommissionen ét regelsæt, Danmark et andet regelsæt (den danske konkurrencelov), Frankrig et tredje regelsæt osv. Fremover skal de forskellige myndigheder forvalte ét og samme regelsæt. Det øgede samarbejde mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder vil i sig selv styrke den fælles forståelse af, hvordan myndighederne skal anvende de europæiske konkurrenceregler.

For det andet har en national konkurrencemyndighed pligt til at underrette Kommissionen i to omgange, før den træffer afgørelse. Kommissionen skal skriftligt underrettes umiddelbart efter, at en national konkurrencemyndighed har foretaget „det første formelle efterforskningskridt.” Videre skal en national konkurrencemyndighed underrette Kommissionen 30 dage før, at myndigheden træffer afgørelse om, at den kræver en overtrædelse bragt til ophør, at den accepterer tilsagn fra en virksomhed, eller at myndigheden indtager en gruppefritagelse. Hvis Kommissionen mener, at den nationale konkurrencemyndighed er på vej til at træffe en forkert afgørelse, kan den rådgive herom i et forsøg på at få myndigheden på rette spor. I sidste instans kan Kommissionen overtage sagen og træffe sin egen afgørelse, som binder de nationale myndigheder.

For det tredje fremgår det af rådserklæringen, at hvis en national konkurrencemyndighed beslutter at afvise en klage eller i øvrigt at lukke en sag, skal myndigheden underrette de øvrige medlemmer af netværket. Hvis netværket mener, at en national konkurrencemyndighed så at sige er gået ud ad et galt spor, kan Kommissionen tage sagen op og træffe en afgørelse, der går i modsat retning.

For det fjerde får Kommissionen mulighed for – modsat i dag – på eget initiativ at afgive et indlæg for en national domstol. Kommissionen kan således oplyse en national domstol om, hvordan den efter Kommissionens opfattelse bør løse et spørgsmål. Selv om det er på Kommissionens eget initiativ, er der ikke noget til hinder for, at en virksomhed gør Kommissionen opmærksom på en retssag netop med henblik på, at Kommissionen følger retssagen og afgiver et skriftligt indlæg.

Kommissionens mulighed for at afgive indlæg vil formentlig også omfatte Konkurrenceankenævnet. Bekendtgørelsen om Konkurrenceankenævnet indeholder allerede i dag mulighed for, at en offentlig myndighed, der har en retlig interesse i udfaldet af en sag, kan indtræde som biintervenient og afgive indlæg.²⁷

27 § 9, stk. 1, og § 10 i bekendtgørelse nr. 1032 af 17. december 1997 om Konkurrenceankenævnet.

Samlet får Kommissionen således en central rolle med at sikre en ensartet anvendelse af EF-Traktatens konkurrenceregler. Den kan overvåge, rådgive og i sidste instans „trække i bremsen”, hvis en national konkurrencemyndighed er på vej ud ad et galt spor.

Konkurrencestyrelsen vil sætte ressourcer ind på løbende at følge med i de afgørelser, som andre nationale konkurrencemyndigheder træffer eller påtænker at træffe.

Et vigtigt element hertil er dog også oplysninger fra virksomhederne. Det mest effektive vil være, hvis en virksomhed underretter Konkurrencestyrelsen allerede i det øjeblik, den har klaget til en anden national konkurrencemyndighed. På denne måde kan Konkurrencestyrelsen sætte særligt fokus på sagen og følge den.

9.6 BLIVER NETVÆRKET EFFEKTIVT?

En risiko ved det nye system er, at arbejdet med at „holde øje med” andre myndigheders sager bliver så omfattende og ressourcekrævende, at netværket bliver ineffektivt.

Netop fordi der er så relativt mange myndigheder, er det nødvendigt med et tæt, hurtigt og uformelt samarbejde mellem medlemmerne af netværket.

For Kommissionen ligger der en stor udfordring. Den skal på den ene side give plads til de øvrige medlemmer af netværket. På den anden side skal den sikre ensartede og korrekte afgørelser.

For de nationale konkurrencemyndigheder bliver det også en stor udfordring. Hvert medlemsland skal yde sit til, at der sker en hurtig fordeling af sager mellem medlemmerne. Det er også vigtigt, at myndighederne træffer den rigtige afgørelse om, hvem der skal behandle en sag. Der bør således ikke på et senere tidspunkt skulle ske en omfordeling af sagerne. Endelig skal hvert medlem af netværket hele tiden være på omdrejningshøjde med, hvilke afgørelser der bliver truffet af de andre medlemmer.

Et vigtigt instrument hertil er etableringen af et elektronisk netværk mellem myndighederne. Myndighederne kan melde sager ind hertil med henblik på fordelingen af sager. Ligeledes skal netværket indeholde de afgørelser, som det enkelte medlem træffer om anvendelsen af de europæiske konkurrenceregler. Konkurrencestyrelsen deltager i den arbejdsgruppe, der er nedsat for nærmere

at undersøge, hvilke oplysninger der skal udveksles inden for netværket. Styrelsen lægger vægt på, at det elektroniske netværk bliver så enkelt at betjene som muligt, at der på den ene side skal udveksles alle nødvendige oplysninger men, at der på der anden side ikke må ske informationsforurening, og at offentligheden kan få adgang til oplysninger om trufne afgørelser.

Som nævnt kan virksomheders oplysninger om klager til andre konkurrencemyndigheder gøre, at Konkurrencestyrelsen følger en sag. De forhold, der i øvrigt kan være afgørende for, at Konkurrencestyrelsen følger en sag, kan være, om sagen:

- ▲ kan påvirke det danske marked, eller
- ▲ involverer aktører på det danske marked, eller
- ▲ vedrører (nye) forhold, som styrelsen bør påvirke, eller som styrelsen kan lære af.

Et andet praktisk instrument til, at netværket kan fungere effektivt, bliver afholdelsen af virtuelle møder mellem medlemmerne. Det vil være ressourcebesparende i forhold til i dag, hvor embedsmænd fra de nationale konkurrencemyndigheder op til flere gange om ugen rejser til Bruxelles for at deltage i møder.

Kommissionen og de enkelte nationale myndigheder vil medvirke til og afsætte ressourcer til, at det lykkes at få etableret et netværk, der arbejder tæt og effektivt sammen.

Det kan ses ud af det uformelle samarbejde mellem de europæiske konkurrencemyndigheder, som siden 2001 har foregået under navnet European Competition Authorities (ECA). Mindst to gange om året mødes direktørerne for konkurrencemyndighederne i EU for at drøfte anvendelsen af de europæiske konkurrenceregler og forbedre samarbejdet mellem konkurrencemyndighederne. Der har i ECA-regi bl.a. været nedsat arbejdsgrupper, der har beskæftiget sig med leniency-programmer og de problemstillinger, der opstår, når en fusion skal anmeldes i flere lande. For øjeblikket er der nedsat en arbejdsgruppe, der undersøger problemerne i europæisk luftfart.

Allerede i dag er der et netværk mellem konkurrencemyndighederne i det såkaldte Rådgivende Udvalg for kartel- og monopolspørgsmål, som Kommissionen skal høre om alle Kommissionsbeslutninger på konkurrenceområdet. Selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at følge udvalgets udtalelse, sidder Kommissionen kun sjældent et flertal i udvalget overhørigt. Arbejdet i udvalget kan dog med fordel effektiviseres. Formalia og stive procedurer betyder, at udvalget normalt kun kan behandle 1-2 sager pr. mødedag, hvor Konkur-

renerådet, der behandler sager af tilsvarende kompleksitet, normalt kan behandle 3-4 sager på en halv mødedag.

Med den nye forordning vil Det Rådgivende Udvalg fortsætte i styrket form. Kommissionen skal nu tage „størst muligt hensyn” til udvalgets udtalelse. Udvalgets udtalelser vil normalt blive offentliggjort, hvilket vil gøre det endnu sværere for Kommissionen at gå mod et udvalgsflertal. Udvalget kan også som noget nyt drøfte de konkurrencesager, som de nationale myndigheder behandler som følge af reformen. Det har været et stærkt dansk ønske under forhandlingerne af forordning 1/2003 at få styrket udvalget – dels for at få en modvægt til Kommissionen, dels for at få styrket de mindre EU-landes indflydelse, idet indflydelsen i udvalget afhænger af argumenternes styrke og ikke af landenes størrelse.

Det allerede eksisterende samarbejde mellem de nationale konkurrencemyndigheder og Kommissionen viser, at det er muligt at etablere et tæt samarbejde om de europæiske konkurrenceregler. Der skal afsættes ressourcer til dette samarbejde for, at netværket kan blive så effektivt som muligt. Omvendt vil et effektivt netværk være en afgørende forudsætning for, at der ikke bliver truffet forskellige afgørelser.

9.7 PRIVAT RETSHÅNDHÆVELSE

Det har også været tanken med reformen, at de nationale domstole skal involveres mere i håndhævelsen af de europæiske konkurrenceregler. Tiden må vise, om dette vil blive tilfældet.

Domstolene får fremover mulighed for at anvende hele art. 81. På denne måde kan en virksomhed på én og samme tid få en afgørelse om, at en anden virksomhed har overtrådt de europæiske konkurrenceregler, og at virksomheden skal betale den første virksomhed erstatning.

Det er ikke sikkert, at der bliver flere retssager om de europæiske konkurrenceregler. For det første er der omkostninger ved at anlægge retssager ved domstolene. Her tænkes på såvel advokatbistand som betaling af retsafgift til domstolene for overhovedet at anlægge en sag. Det kan være en hæmsko for særligt mindre virksomheder.

For det andet har domstolene – i hvert fald i Danmark – været tilbageholdende med at tilkende store erstatninger. Et særligt problem i konkurrencesager

er, at det kan være vanskeligt at skaffe beviser for og opgøre det eksakte tab ved en overtrædelse af konkurrencereglerne.²⁸

Hertil kommer, at domstolene ofte har lange sagsbehandlingstider. Dette kunne måske løses ved at udpege en specialdomstol, som skulle tage sig af konkurrencesager.²⁹ Ud over en hurtigere sagsbehandling er fordelene ved en specialdomstol til konkurrencesager netop den specialviden om konkurrenceret, som domstolen opnår. Derved kan man sikre, at sagerne afgøres på den bedste måde – og at der bliver truffet ensartede afgørelser.

Uanset om det skal være de almindelige domstole, eller det fx skal være Sø- og Handelsretten, bliver det en udfordring for domstolene at skulle afgøre sager om de europæiske konkurrenceregler. Det forudsætter betydelige økonomiske vurderinger, som domstolene ikke er vant til at lave.

Det nye system lægger op til, at domstolene kan stille Kommissionen spørgsmål om anvendelsen af Fællesskabets konkurrenceregler. Det kan domstolene også i dag,³⁰ men de nationale domstole benytter denne adgang til at få oplysninger fra Kommissionen meget lidt. Hvis en domstol er i tvivl om fortolkningen af de europæiske konkurrenceregler, kan den stille spørgsmål til EF-Domstolen.

Efter de nye regler kan Kommissionen og en national konkurrencemyndighed på eget initiativ afgive skriftlige indlæg for en domstol. Kommissionen og en national konkurrencemyndighed kan også, hvis den nationale domstol giver sin tilladelse, afgive et mundtligt indlæg.

9.8 BETYDNINGEN FOR NATIONALE KONKURRENCELOVE

En omfattende reform som denne vil naturligvis sætte sig spor i de enkelte landes konkurrencelove.

Størst betydning får reformen for de lande, hvis love ikke i dag bygger på art. 81 og 82. For disse lande vil det være naturligt at lægge sig relativt tæt op ad

28 Jf. dog Østre Landsrets utrykte dom af 3. oktober 2002, EKKO A/S mod Brandt Group Norden A/S m. fl., hvor en sælger af hårde hvidevarer fik fuld erstatning (i alt 235.735 kr.) for det tab i form af betaling af et ulovligt og ikke-omkostningsbestemt tillæg, som virksomheden havde lidt som følge af en ulovlig samordnet praksis mellem producenter af hårde hvidevarer. Dommen er anket til Højesteret.

29 I Retsplejerådets betænkning nr. 1401/2001 „Reform af den civile retspleje I“, s. 208, foreslås det, at Sø- og Handelsretten udpeges til særligt at tage sig af sager, der vedrører anvendelse af EU-konkurrencereglerne.

30 Jf. pkt. 37-38 i Kommissionens meddelelse af 13. februar 1993 om samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale domstole om anvendelse af Traktatens artikel 85 og 86.

ordlyden i art. 81 og 82. Den særlige adgang for landene til – efter nationale love – at gribe ind over for en virksomheds ensidige adfærd betyder dog, at der fortsat kan forekomme nationale regler, som på forskellig måde supplerer art. 81 og 82. Eksempelvis må man forvente, at lande som Frankrig og Tyskland vil udnytte denne mulighed.

For Danmark er der derimod ikke grund til at ændre ved de grundlæggende bestemmelser (§ 6 og § 11), idet disse regler allerede er tilpasset art. 81 og 82.

Reformen harmoniserer som nævnt hverken de nationale strafferegler eller de procedureregler, som gælder, når en konkurrencemyndighed anvender art. 81 og 82.

Ikke desto mindre vil det også her være naturligt, at landene søger at tilpasse deres procedureregler og indgrebsmuligheder til de regler, der med reformen gælder for Kommissionen. Uden en vis tilpasning vil der være øget risiko for, at forskellige procedureregler gør samarbejdet i netværket unødigt kompliceret og tidskrævende. Såvel samarbejdsproblemer som manglende muligheder efter national lovgivning for effektivt at gribe ind kan tale for, at Kommissionen overtager en sag.

For hvert enkelt land består udfordringen derfor i at tilpasse procedurer og indgrebsbeføjelser til EU-reglerne, uden dog derved at fravige grundlæggende nationale forvaltningstraditioner eller procedurer, som i praksis har vist sig at være velfungerende i netop dette land.

Det er formentlig ikke påkrævet at ændre den danske konkurrencelov inden den 1. maj 2004 for at sikre, at de danske myndigheder kan deltage i håndhævelsen af EU's konkurrenceregler. Da landene for tiden i EU forhandler ændringer i EU's regler om fusionskontrol, er det naturligt at afvente disse nye regler, før man fra dansk side tager stilling til, hvorledes den danske konkurrencelov bedst tilpasses den europæiske udvikling.

Nye udbudsregler i EU

10.1 RESUMÉ OG KONKLUSIONER

Markedet for offentlige indkøb i EU er af stor økonomisk betydning. Samlet udgør det 1,6 billioner kr., og efter aftalen om EU's udvidelse er der udsigt til en markant forøgelse. Alene i Danmark er værdien af EU-udbud vokset med 70 pct. siden 1996.

En undersøgelse, som Konkurrencestyrelsen har gennemført, viser, at kommunerne anerkender, at EU-udbud medfører en række fordele. Der er mulighed for besparelser, og udbud kan bruges som et styringsinstrument i indkøbsprocessen.

Men kommunerne peger også på, at der er ulemper forbundet med udbud. Mindre kommuner sætter fingeren på, at reglerne er for svære, og at ressourcerforbruget ved udbud ikke står mål med resultatet. De større kommuner peger derimod på manglende fleksibilitet i de nuværende udbudsprocedurer som den største ulempe.

Under det danske EU-formandskab blev der opnået politisk enighed om nye udbudsdirektiver. Hovedoverskrifterne for reformen er forenkling, større fleksibilitet og øget konkurrence om offentlige opgaver. Bl.a. i kraft af den danske indsats i forhandlingerne blev der opnået enighed om forbedringer, som vil være til gavn for både små og store kommuner:

- ▲ Sammenskrivning og redigering skaber mere enkle og brugervenlige regler.
- ▲ Regulering af rammeaftaler medfører større klarhed og mere konkurrence. Det bliver muligt at indgå rammeaftaler med flere leverandører. I visse tilfælde kan udbydere genåbne konkurrencen.
- ▲ Nye regler giver retningslinjer for centrale indkøb. Reglerne gør det muligt at pulje udbydernes administrative ressourcer og opnå stordriftsfordele.
- ▲ Ved brug af IT i udbudsprocessen kan et udbud gennemføres 12 dage hurtigere end hidtil.¹

¹ Hertil kommer en mulighed for at afkorte tidsfristerne ved offentliggørelse af en årlig vejledende meddelelse i EF-Tidende eller en køberprofil på Internettet, se afsnit 10.5.

- ▲ Åbne elektroniske „rammeaftaler“, såkaldte dynamiske indkøbssystemer, giver mulighed for at indhente tilbud fra et bredt felt af tilbudsgivere, at teste markedet for nye leverandører og skabe fornyet konkurrence om kontrakterne i hele systemets funktionsperiode.
- ▲ Elektroniske auktioner kan benyttes som overbygning på de traditionelle udbudsformer. Auktionsformen giver mulighed for, at tilbudsgiverne kan optimere deres tilbud.
- ▲ En ny udbudsform – den konkurrenceprægede dialog – giver øget fleksibilitet ved udbud af komplekse kontrakter. Metoden giver mulighed for at stille bedre krav til den fremtidige leverandør og at nedbringe udgifterne til gennemførelse af udbud.
- ▲ De nye regler skaber større klarhed om mulighederne for at indarbejde miljøhensyn og sociale hensyn på forskellige stadier i udbudsprocessen.
- ▲ Tildeling af kontrakter skal ske under øget gennemsigtighed.

På enkelte områder vil det være op til medlemslandene at vælge, i hvor høj grad de vil gøre brug af de nye udbudsformer. Den fremtidige situation kan dermed tegne sig forskelligt fra land til land. Et land, der kun vælger få af moderniseringsselementerne, vil arbejde med udbudsregler, som ligner det regelsæt, vi har i dag. Andre lande vil benytte muligheden for at indbygge de nye udbudsformer fuldt ud. Da de nye udbudsformer er med til at styrke konkurrencen, må de fleste lande ventes at gennemføre de nye regler i fuld udstrækning.

Kommuneundersøgelsen giver en klar strømpil i retning af, at vi i Danmark skal vælge hele paletten af muligheder og herefter lade det være op til den enkelte udbyder at benytte den udbudsform og de metoder, som bedst egner sig i det konkrete tilfælde.

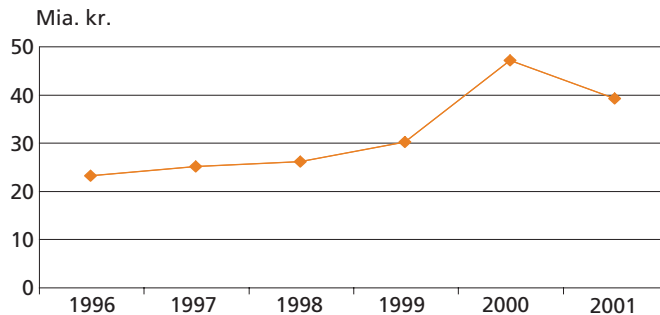
10.2 ERFARINGER MED EU-USBUD

Offentlige indkøb er en af hjørnestenene i EU's Indre Marked. Den offentlige sektor i EU's medlemslande køber årligt ind for mere end 1,6 billioner kr., og markedet vil vokse endnu mere med udvidelsen af EU's medlemskreds. I Danmark udgjorde offentlige indkøb mere end 240 mia. kr. i 2001. En sjettedel af disse indkøb blev udbudt i EU.²

² Tallene er estimater fra Kommissionen og bygger på informationer offentliggjort i EF-Tidende samt statistiske oplysninger fra medlemslandene.

Konkurrenceredegørelse 2001, s. 127, viste, at kommunernes brug af fremmede tjenesteydelser ikke er steget meget siden 1991. Ser man udelukkende på EU-udbud, viser der sig et ganske andet billede. Værdien af EU-udbud i Danmark er således steget med næsten 70 pct. siden 1996.³ Antallet af EU-udbud er i samme periode steget med 23 pct. Selvom det offentlige samlet set ikke udliciterer meget mere end i 1991, bliver EU-udbudsdirektiverne altså anvendt langt oftere end tidligere.

Figur 10.1: Stigningen i omfanget af EU-udbud



Det er kommunerne, som oftest anvender EU-udbudsdirektiverne.⁴ Derfor er det interessant, hvordan kommunerne ser på de nye muligheder, som reformen af direktiverne åbner for. Konkurrencestyrelsen har gennem en spørgeskemaundersøgelse taget temperaturen på de danske kommuners holdning til EU's udbudsdirektiver.⁵

Undersøgelsen viser, at omfanget af EU-udbud ikke er steget i alle kommuner. Erfaringen varierer med kommunernes størrelse. 90 pct. af de store kommuner mener, at antallet af udbud er steget, mens dette kun gælder for 36 pct. af de mindre kommuner. Ingen kommuner har dog oplevet et fald i antallet af EU-udbud.

Der er også stor forskel på, hvor mange EU-udbud de forskellige kommuner gennemfører.

³ Beregningerne er behæftet med en vis usikkerhed, idet de afhænger af fyldestgørende indberetninger om kontraktværdien, ligesom de ikke er korrigeret for annullerede EU-udbud. Af Konkurrenceredegørelse 2001, s. 129, note 2, fremgår det, at erfaringer fra 1996 viser, at 6,3 pct. af udbuddene bliver annulleret.

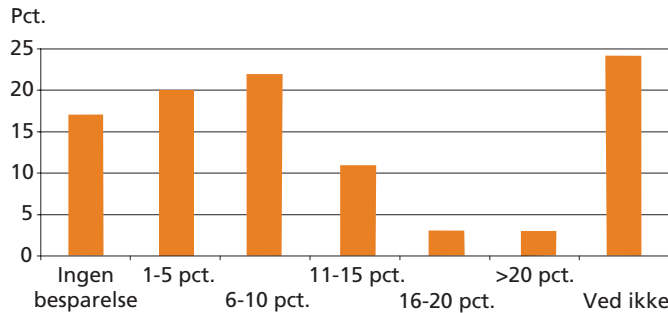
⁴ Kommunernes Landsforenings og Konkurrencestyrelsens publikation „Danske EU-udbud i tal“, november 1998, s. 7.

⁵ Den praktiske gennemførelse af spørgeskemaundersøgelsen blev foretaget af I & A Research i januar 2003. I alt 157 kommuner har besvaret spørgeskemaet, hvilket udgør en svarprocent på 59 pct. Kommunerne er i undersøgelsen opdelt i mindre kommuner (under 10.000 indbyggere), mellemstore kommuner (10-20.000 indbyggere) og store kommuner (over 20.000 indbyggere).

Næsten alle de mindste kommuner med under 10.000 indbyggere gennemfører under 5 udbud pr. år. På den anden side har næsten halvdelen af de store kommuner fra 6 til mere end 20 udbud årligt.

De fleste kommuner peger på, at besparelspotentialet er den største fordel ved udbud.

Figur 10.2: De gennemsnitlige besparelser opnået ved udbud



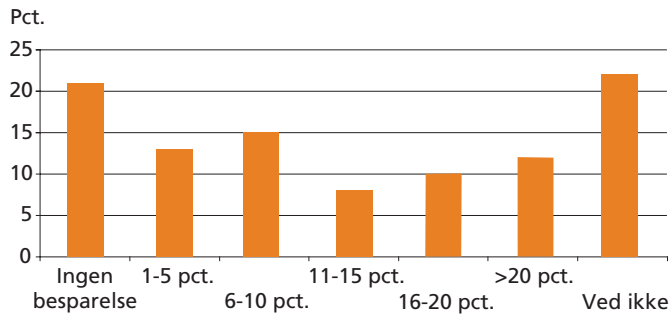
Størsteparten af kommunerne oplyser, at de opnår besparelser på mellem 1 og 10 pct. ved at sende indkøb i udbud. Både de mindre, mellemstore og store kommuner deler denne opfattelse nogenlunde ligeligt. De gennemsnitlige besparelser er ca. 7 pct.

Denne besparelse er lavere end i tidligere undersøgelser. Hovedparten af de rapporter, som blev nævnt i Konkurrenceredegørelse 2001, kommer frem til, at besparelserne ved udbud ligger på mellem 10 og 20 pct.⁶ Andre, nyere undersøgelser peger dog også på lidt mindre tal end tidligere.⁷ Årsagen hertil kan være, at kommunerne er blevet mere professionelle indkøbere, således at alternativet til et udbud kan være et „godt“ indkøb fremfor indkøb til listepriser.

6 Konkurrenceredegørelsen 2001, s. 134, boks 5.2.

7 Kilde: Niels Ejersbo og Carsten Greve: „Den offentlige sektor på kontrakt“, 2002.

Figur 10.3: Besparelser i konkrete udbudssager



En mindre del af kommunerne, nemlig 17 pct., oplyser, at de ikke opnår nogen besparelse ved at afholde EU-udbud. Til sammenligning fremgår det af to rapporter fra Kommunernes Landsforening, at der ikke blev opnået besparelser i halvdelen af de sager, der blev undersøgt.

Ud over besparelser peger kommunerne på andre fordele ved udbudsprocessen. Kommunerne får mere kvalitet for pengene. De får også flere valgmuligheder, idet de bliver mere bevidste om markedets muligheder. Derudover kan udbud bruges til bedre styring på de indre linjer i organisationen, ligesom det kan medvirke til, at indkøbet passer til det konkrete behov.⁸

Boks 10.1: Fordele, som kommunerne forbinder med EU-udbud

- ▲ Billigere indkøb
- ▲ Flere og bedre produkter at vælge imellem
- ▲ Bedre service fra leverandører
- ▲ Øget bevidsthed om markedets muligheder
- ▲ Mindre vanetænkning; indkøbet tilpasses kommunens faktiske behov
- ▲ Bedre styring i forhold til den interne indkøbsproces

På den negative side oplyser kommunerne, at udbudsreglerne er for svære eller uflexible at anvende.

⁸ Kommunernes Landsforenings rapporter „Udbud og udlicitering i kommunerne“, 2000 og „Udbud og udlicitering på de tekniske områder“, 2001.

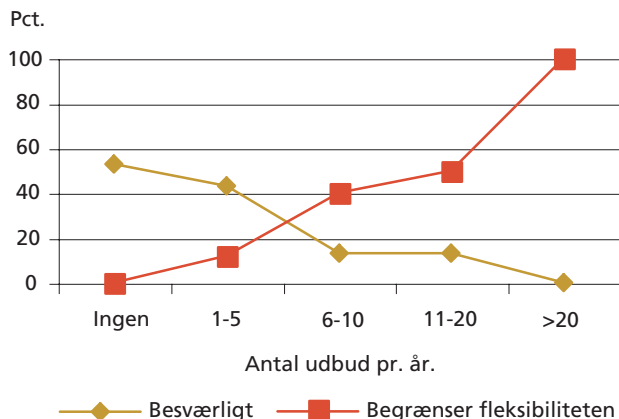
Boks 10.2: Barrierer, som kommunerne forbinder med EU-udbud

- ▲ Er besværligt (38 pct.)
- ▲ Tager for lang tid (25 pct.)
- ▲ Begrænser fleksibiliteten (18 pct.)
- ▲ Giver ikke et bedre resultat (13 pct.)

Der er stor forskel på, hvilke ulemper de øvede og de mindre øvede kommuner peger på som de mest markante. Mindre rutinerede kommuner angiver, at det er besværligt at anvende direktiverne. Disse kommuner efterspørger enklere regler, der kan medvirke til at gøre udbudsprocessen lettere.

Mere rutinerede kommuner mener derimod, at direktiverne begrænser fleksibiliteten. For disse kommuner er det ønskeligt at få mere fleksibilitet indbygget i reglerne og at få mulighed for at anvende nye indkøbsmetoder.

Figur 10.4: Barrierer ved afholdelse af udbud



Omtrent halvdelen af kommunerne mener, at de ressourcer, som de anvender på at afholde EU-udbud, aldrig eller sjældent står mål med de fordele, som udbudet medfører.

Det er primært de mindre og uøvede kommuner, der vurderer, at fordelene ikke opvejer ulemperne ved EU-udbud. De større og øvede kommuner angiver for størstedelens vedkommende, at det kan betale sig at sende indkøb i udbud.

Kommunernes Landsforening har også foretaget en undersøgelse, der bl.a. vedrører udfordringer og barrierer ved udbud.⁹ Undersøgelsen stemmer godt overens med styrelsens undersøgelse. Selve udbudsprocessen bliver nævnt som en barriere af de fleste kommuner. Derudover synes mange kommuner, at det er besværligt at formulere krav til serviceniveau og kvalitet samt at fastlægge kriterier for valg af leverandører.

Kun 13 pct. af kommunerne i den undersøgelse, som Kommunernes Landsforening foretog, angiver EU-direktiverne som en af de tre væsentligste udfordringer i forbindelse med konkrete driftsopgaver. Det siger noget om, at det ikke alene er reglerne, som kommunerne finder besværlige, men at det især er selve indkøbsprocessen, som kræver erfaring.

Det faktum, at kommuner med mange udbud er mest positive, tyder på, at øvelse gør mester. Hvis en kommune derimod kun sjældent anvender EU-udbud, står forbruget af ressourcer sjældent mål med gevinsten ved at udbyde. Dette understreges af, at mere end 70 pct. af de kommuner, der har få udbud om året, benytter ekstern hjælp i forbindelse med udbudet.

Fra kommunal side er der da også et udtalt ønske om, at tærskelværdierne hæves for at undgå, at mindre kontrakter skal i EU-udbud.

En teknisk ændring af beregningsmetoden for tærskelværdierne fra SDR til EURO har ført til en vis forhøjelse, som allerede er slået igennem i de gældende tærskelværdier.¹⁰ Men de nye direktiver forhøjer ikke tærskelværdierne yderligere. Både Kommissionen og et markant flertal af medlemslandene modsætter sig, at markedet for EU-udbud indskrænkes. Ikke mindst af hensyn til EU's aftaler med WTO. Europa-Parlamentet har dog ønsket en forhøjelse, men det er for øjeblikket uklart, om Parlamentet vil fastholde sit forslag.

Det er således usikkert, om en forhøjelse af tærskelværdierne vil komme på tale. Udfordringen er derfor snarere at arbejde for, at reglerne bliver nemmere at anvende, og at alle kommuner, også de mindre øvede, bliver tilstrække-

⁹ „Udbud og udlicitering på det tekniske område“, Kommunernes Landsforening, februar 2001.

¹⁰ Tærskelværdien for kommunernes indkøb af varer og tjenesteydelser er p.t. ca. 1.8 mio. kr. For bygge- og anlægsopgaver er tærskelværdien ca. 46.5 mio. kr. Fra beregningsperioden 2000-2001 til indeværende beregningsperiode er der sket en stigning for varer og tjenesteydelser på ca. 240.000 kr. og for bygge- og anlægsopgaver på ca. 6.4 mio. kr. De nye regler vil bevare tærskelværdierne på dette niveau. Der vil alene ske mindre forskydninger, som skyldes kursforholdet mellem SDR og EURO.

ligt fortrolige med udbudsprocedurerne. Derudover kan kommunerne lette arbejdet ved at indgå rammeaftaler eller ved at få indkøbsorganisationer eller andre til at foretage udbuddet på deres vegne. De nye direktiver øger mulighederne for at anvende sådanne redskaber, jf. nedenfor.

10.3 LOVPAKKEN: STATUS OG OPNÅEDE RESULTATER

Forhandlingerne om de nye udbudsdirektiver har stået på siden 2000. Direktiverne skal vedtages både af Ministerrådet og af Europa-Parlamentet. En væsentlig forudsætning for at komme videre i beslutningsprocessen faldt på plads, da Europa-Parlamentet i begyndelsen af 2002 afsluttede sin førstebehandling af forslagene. Parlamentet havde mange ændringsforslag. Efterfølgende har Ministerrådet taget en række af Parlamentets forslag i betragtning.

Under det spanske formandskab blev der opnået politisk enighed om direktivet for den offentlige sektor. Under det danske EU-formandskab fik man politisk enighed om forsyningsvirksomhedsdirektivet. Det betyder, at forslagene nu kan andenbehandles af Europa-Parlamentet.

Boks 10.3: Hovedindholdet af lovpakken

- ▲ De fire gældende udbudsdirektiver skrives sammen til to
- ▲ Teksten følger tidsforløbet i en udbudsprocedure
- ▲ Der bliver færre tærskelværdier, og beregningen sker i EURO
- ▲ Der bliver faste regler for brug af rammeaftaler og centrale indkøbsorganisationer
- ▲ Udbud og tilbudsgivning kan foregå elektronisk – gevinsten er, at udbuddet kan gennemføres 12 dage hurtigere end normalt
- ▲ Der bliver mulighed for at afholde elektroniske auktioner og benytte elektroniske indkøbssystemer
- ▲ Der bliver mulighed for at benytte en ny udbudsprocedure til komplekse kontrakter – den konkurrenceprægede dialog
- ▲ Mulighederne for at varetage miljøhensyn og sociale hensyn bliver klarere og bedre
- ▲ Der stilles krav om øget gennemsigtighed ved tildeling af kontrakter

Den vigtigste forenkling er, at de tre nuværende direktiver for henholdsvis varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver skrives sammen til ét direktiv. Det er lettere for udbydere at arbejde med ét regelsæt. Samtidig er der ryd-

det op i uklarheder i den tidligere tekst. Bestemmelser om samme problemstilling har ofte været formuleret forskelligt i de tre direktiver. Dette har givet anledning til fortolkningstvivl. En stor del af disse tekniske forskelle er nu fjernet, således at der gælder samme regler, uanset hvilken type indkøb udbyder skal foretage.

Direktivteksten bliver også mere læsevenlig. Opbygningen af reglerne følger nu tidsforløbet i en udbudsprocedure. Endvidere bidrager indholdsfortegnelse og overskrifter til større brugervenlighed.

Til trods for disse forenklinger er der stadig tale om et stort og relativt komplekst og detaljeret regelsæt. Det skyldes flere forhold.

Politiske hensyn har forhindret, at der blev gået mere drastisk til værks. For at sikre, at der ikke sker ændringer i den gældende retstilstand, har Kommissionen og medlemslandene ofte haft en interesse i at bevare en velkendt tekst. Man er således vejet tilbage fra at foretage ændringer, når der var risiko for diskussioner om, hvorvidt en ændret formulering ville pålægge udbyderne nye forpligtelser.

Traditionerne er også forskellige fra land til land. Regelsættet skal derfor tage højde for situationer, som har praktisk betydning for nogle medlemslande, men kun mindre eller ingen betydning i andre medlemslande.

Udbudsområdet har hidtil givet anledning til relativt mange sager ved EF-Domstolen. Samtidig har området stor betydning for virksomhederne. Det kan derfor være nødvendigt med en forholdsvis nøje regulering for at opnå den klarhed, som er med til at sikre virksomhederne en åben adgang til det offentlige marked og en fair og lige behandling.

10.4 RAMMEAFTALER¹¹

En rammeaftale indgås mellem en eller flere udbydere og en eller flere virksomheder. Formålet er at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en given periode. Rammeaftalen giver udbyder mulighed for at trække på en virksomhed, der er part i rammeaftalen, når der er behov for det, uden på ny at skulle i udbud. I stedet for fx at sende indkøb af papirvarer i udbud hver gang kommunen har brug for en ny leverance, kan kommunen henvende sig til den leverandør, der i første omgang har vundet rammeaftalen med kommunen.

11 Forslaget om rammeaftaler er også omtalt i Konkurrenceredegørelse 2001, kapitel 10.5.

Det kan spare udbyder for mange administrative ressourcer til stadighed at have et „stående tilbud“ på den pågældende ydelse. Men udbyder er ikke bundet til at benytte rammeaftalen. Hvis udbyder ikke ønsker at gøre brug af rammeaftalen, kan der gennemføres et nyt udbud.

Rammeaftaler har været bredt anvendt i alle medlemslande, men det er nyt, at direktivet indeholder regler herom. Væsentligst for den praktiske brug af rammeaftaler er, at det med reformen bliver muligt

- ▲ at indgå rammeaftaler med flere virksomheder om samme ydelse (parallelle rammeaftaler), og
- ▲ i visse tilfælde at genåbne konkurrencen blandt de leverandører, der er omfattet af rammeaftalen.

Det har hidtil været omdiskuteret, om man kunne indgå parallelle rammeaftaler, dvs. rammeaftaler med flere virksomheder om den samme ydelse.¹² Dette skyldes bl.a., at der ikke har eksisteret nogen procedure for, hvordan udbyder skulle vælge, hvilken virksomhed der skulle have de enkelte indkøb i rammeaftalens periode.

De nye regler viser, hvordan udbyder skal foretage sit valg. Når alle vilkår er fastsat i rammeaftalen, herunder kriterierne for valg af leverandør, foretages det enkelte indkøb på baggrund af de fastsatte vilkår.

Når nogle vilkår derimod ikke er fastsat i rammeaftalen, gennemfører udbyder en fornyet konkurrence mellem rammeaftalens parter om disse vilkår. Et par eksempler kan vise forskellen på indkøb via en rammeaftale med og uden genåbning af konkurrencen.

¹² Se bl.a. kendelse af 2. juli 1998 fra Klagenævnet for Udbud i sagen *Foreningen af Rådgivende Ingeniører mod Københavns Lufthavne A/S*. Her tog Klagenævnet ex officio stilling til, at indgåelse af 15 parallelle rammeaftaler var i strid med forsyningsvirksomhedsdirektivet. Klagenævnet fandt ikke anledning til at tage stilling til, om „reglerne åbner mulighed for, at der generelt eller under visse omstændigheder kan indgås mere end én rammeaftale“.

Boks 10.4: Rammeaftaler med og uden genåbning af konkurrencen

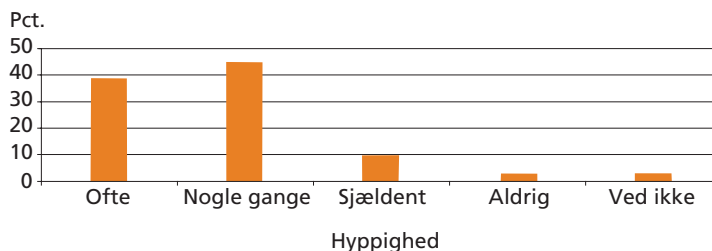
En kommune indgår rammeaftaler med tre virksomheder om rengøringsydelser. I rammeaftalen er kvalitetsstandarden for rengøringen fastsat. Herudover har virksomhederne afgivet en timepris. Aftalerne indeholder imidlertid ikke et tilbud på tidsforbruget for de konkrete rengøringsopgaver. Når kommunen har brug for at indgå kontrakt om en rengøringsydelse, får virksomhederne en frist til at færdiggøre deres tilbud. I dette tilfælde ved at give tilbud på timeforbruget. Udbydere skal give rimelig tid, men ikke respektere en bestemt frist. Når tilbudene er kommet ind, har kommunen et grundlag for at vælge.

I et andet tilfælde ønsker en kommune at købe kontorstole. I rammeaftalen indgår både kvalitetsstandarden og en stykpris. Herudover har hver tilbudsgiver tilbudt rabatter afhængigt af, hvor mange stole der købes ad gangen. I dette tilfælde vil der ikke være behov for at genåbne konkurrencen, fordi kommunen allerede har et grundlag for at tildele den konkrete kontrakt. Hvis kommunen under alle omstændigheder foretrækker en fornyet konkurrence, kan kommunen i stedet etablere et dynamisk indkøbssystem.¹

Note 1: Se nærmere herom i afsnit 10.6.

Undersøgelsen viser, at kommunerne allerede i dag i stor stil benytter rammeaftaler. Derudover viser kommunerne stor interesse for at bruge parallelle rammeaftaler. Netop de parallelle rammeaftaler vil være et af de elementer i de nye udbudsdirektiver, der imødekommer ønsket om øget fleksibilitet.

Figur 10.5: Kommunernes brug af rammeaftaler



Indkøb gennem centrale indkøbsorganisationer

Alle medlemslande har udviklet en praksis for indkøb af varer gennem centrale indkøbsorganisationer. Kommissionen gennemgik op til revisionen af udbudsdirektiverne samtlige medlemslandes praksis på området. Gennemgangen viste, at der var behov for at sætte klare rammer for brug af centrale indkøb.

De kommende regler slår to væsentlige forhold fast:

- ▲ Indkøb kan lovligt foretages gennem centrale indkøbsorganisationer med den virkning, at en offentlig udbyder herved har opfyldt sin egen udbudspligt. Forudsætningen er, at den centrale indkøbsorganisation selv er en ordregivende myndighed, og at den overholder udbudsreglerne ved indkøb.
- ▲ En ordregivende myndighed kan foretage indkøb for en eller flere ordregivende myndigheder.

Kommuneundersøgelsen viser, at det for mange mindre udbydere er en barriere i sig selv at skulle gennemføre et udbud. Gennem centrale indkøb kan udbydere spare ressourcer, idet de undgår selv at gennemføre et udbud. Samtidig får de mulighed for at opnå stordriftsfordele.

Den almindeligste form for centrale indkøb er, at kommuner og statslige myndigheder tegner abonnement på de rammeaftaler, som indgås af SKI (Statens og Kommunernes Indkøbsservice). I praksis drejer det sig i hovedsagen om rammeaftaler om varekøb.

Kommunernes svar viser, at det især er de mindre øvede kommuner, eller dem, som mener, at udbud er besværligt og tager for lang tid, som trækker på SKI's aftaler.

Med de nye regler bliver det muligt at benytte centrale indkøb på andre områder end i dag. En kommune kan gennemføre et udbud for en eller flere andre kommuner. Det gælder også i den situation, hvor kommunen ikke selv har del i indkøbet eller anskaffelsen. På denne måde kan flere mindre kommuner arbejde sammen og fx vælge at overlade indkøbsfunktionen til én kommune, som opbygger kompetence på området.

Også kommunernes ekspertise vil kunne udnyttes bedre. En større kommune vil som regel have gennemført byggesager og kan herved have opnået en særlig kompetence. Denne kompetence vil kunne udnyttes til at gennemføre bygge- og anlægssager for andre (måske mindre) kommuner.

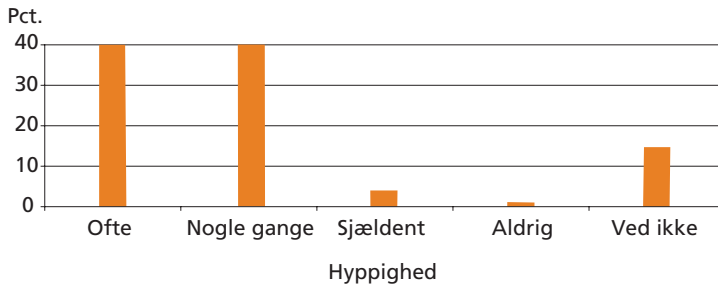
10.5 BRUG AF IT I UDBUDSPROCESSEN

Fra dansk side har det været et mål for forhandlingerne, at den offentlige sektor kan drage nytte af IT i udbudsprocessen. Konkurrenceregørelse 2001 beskrev i afsnit 10.6¹³, hvordan drøftelserne om brug af IT i udbudsprocessen havde trange kår i begyndelsen af forløbet. Tiden har imidlertid arbejdet for de danske synspunkter.

Det forslag, der nu er opnået enighed om i Ministerrådet, indeholder en vifte af muligheder for at benytte IT.

Kommunerne har en gennemgående interesse i at bruge elektronisk kommunikation i udbudsprocessen, jf. figur 10.6. Brug af IT vil både forkorte den tid, det tager at gennemføre et udbud, og lette sagsgangen. Hertil kommer muligheden for at opnå bedre tilbud og dermed større besparelser.

Figur 10.6: Kommunernes forventninger til brug af IT i udbudsprocessen



I oversigtsform tilbyder lovpakken følgende muligheder:

- ▲ Elektronisk kommunikation bliver ligestillet med anden kommunikation.
- ▲ Udbyder kan lægge en „køberprofil“ ud på sin hjemmeside. En køberprofil er en præsentation af indkøberens organisation og forventede anskaffelser i det kommende år. Publikationskontoret i Luxembourg etablerer et link til profilen. Hvis køberprofilen er detaljeret nok, er den et alternativ til den årlige vejledende meddelelse. Den vil give adgang til samme tidsfristforkortelser som den vejledende meddelelse.¹⁴

¹³ Se Konkurrenceregørelsen 2001, afsnit 10.6: Elektroniske udbud.

¹⁴ Ved offentligt udbud afkortes fristen for at afgive tilbud fra 52 dage til mellem 36 og 22 dage. Ved begrænset udbud afkortes fristen for at afgive tilbud fra 40 dage til mellem 36 og 22 dage.

- ▲ Udbyder kan sende udbudsannoncer elektronisk til Publikationskontoret. Det skal ske på de nye standardformularer og giver 7¹⁵ dages rabat på tidsfristerne.
- ▲ Udbyder kan lægge hele udbudsmaterialet på Internettet. Dette giver 5¹⁶ dages rabat på tidsfristerne.
- ▲ Udbyder kan afslutte visse udbud med en elektronisk auktion.
- ▲ Udbyder kan oprette et elektronisk „dynamisk indkøbssystem“ til sædvanlige indkøb. Indkøbssystemet er en form for åbne rammeaftaler/stående tilbud.

Det er vigtigt, at de elektroniske procedurer kommer til at fungere i praksis. For udbyderne vil der ligge et arbejde i at etablere og indarbejde konkrete procedurer for gennemførelse af elektroniske udbud.

Kommissionen og medlemslandene har erkendt, at det ikke er nok blot at introducere nye regler i direktivet. Der er behov for hjælp og vejledning.

Derfor har Kommissionen og medlemslandene sat sig sammen for at udarbejde praktiske retningslinjer for elektroniske udbud, som udbyderne kan anvende umiddelbart. Retningslinjerne skal sikre, at udbyderne overholder direktivets krav, og at forskellige elektroniske udbudssystemer kan „tale sammen“. Dette arbejde skal være færdigt, når de nye regler tages i brug. Sideløbende hermed har EU afsat midler til pilotprojekter, der skal afprøve elektronisk udbud i mindre målestok og give basis for erfaringsopsamling.¹⁷

10.6 ELEKTRONISKE INDKØB

To nye metoder bryder afgørende med de kendte udbudsprocedurer. Det bliver muligt at etablere et fuldt elektronisk indkøbssystem til sædvanlige indkøb eller at afholde en elektronisk auktion. Disse metoder vil åbne for en mere intensiv konkurrence.

Begge metoder tilfører udbudsprocessen ny dynamik. Den elektroniske kommunikation gør det muligt for tilbudsgiverne at revidere og optimere deres tilbud, uden at situationen udvikler sig til en forhandling mellem udbyder og tilbudsgiverne.

15 Ved offentligt udbud afkortes fristen for at afgive tilbud med 7 dage. Ved de øvrige udbudsformer afkortes fristen for at ansøge om deltagelse med 7 dage.

16 Både ved offentligt og begrænset udbud vedrører tidsfristforkortelsen på de 5 dage den periode, som tilbudsgiver har til at udarbejde tilbuddet.

17 IDA-programmets arbejdsprogram for 2003 vedrørende e-procurement.

Dynamiske indkøbssystemer

Et dynamisk indkøbssystem minder om parallelle rammeaftaler,¹⁸ men adskiller sig herfra på to væsentlige punkter:

- ▲ Systemet er åbent for nye leverandører under hele funktionsperioden.
- ▲ Leverandørerne kan afgive nye tilbud i forbindelse med hvert indkøb, som udbyder foretager over systemet.

Fra dansk side har vi lagt vægt på, at systemet giver adgang for nye leverandører i hele løbetiden. Herved er systemet med til at åbne – og ikke lukke – markedet.

De dynamiske indkøbssystemer egner sig til jævnlige indkøb af samme vare. De giver samtidig mulighed for effektivt at konkurrenceudsætte indkøb under tærskelværdien.

Boks 10.5: Sådan fungerer et dynamisk indkøbssystem:

- ▲ Udbyder etablerer et fuldt elektronisk indkøbssystem til sædvanlige indkøb, eksempelvis fødevarer eller kontorartikler, ved at annoncere oprettelsen af systemet i EF-Tidende.
- ▲ I hele systemets løbetid, som maksimalt kan være 4 år, skal udbudsmaterialet være tilgængeligt på Internettet.
- ▲ En virksomhed søger optagelse i systemet på baggrund af sædvanlige oplysninger om virksomhedens økonomi og kvalifikationer samt et vejledende tilbud på de varer, systemet vedrører. Det vejledende tilbud kan have form af en henvisning til virksomhedens elektroniske katalog.
- ▲ På baggrund af disse oplysninger og det vejledende tilbud tager udbyder stilling til, om virksomheden kan optages i systemet. Muligheden for at søge om optagelse skal være åben i hele systemets funktionsperiode.
- ▲ Når udbyder vil foretage et konkret indkøb, annonceres dette i EF-Tidende med en frist på 15 dage. Dette giver nye virksomheder en mulighed for at søge om optagelse.
- ▲ Efter fristens udløb beder udbyder alle optagne virksomheder om at afgive et opdateret tilbud. Udbyder skal ikke overholde en bestemt tilbudsfrist.
- ▲ Herefter tildeler udbyder kontrakten efter de fastsatte tildelingskriterier.

Et dynamisk indkøbssystem er et mere konkurrencepræget alternativ til rammeaftaler. Vender vi tilbage til eksemplet med indkøb af kontorstole,¹⁹ kunne udbyder vælge at oprette et dynamisk indkøbssystem i stedet for at indgå parallelle rammeaftaler.

¹⁸ Se herom i afsnit 10.4.

¹⁹ Se afsnit 10.4.

De overvejelser, som udbyder skal gøre sig ved valget mellem de to metoder, er bl.a.:

- ▲ Er det vigtigt at få tilbud fra et stort felt af leverandører?
- ▲ Er det vigtigt at få mulighed for at skabe en ny konkurrencesituation?
- ▲ Er det vigtigt løbende at teste markedet for nye leverandører?

Hvis det er tilfældet, taler det for at vælge det dynamiske indkøbssystem.

Hvis udbyder derimod har brug for at kunne trække på en aftale her og nu uden at respektere en ny frist, taler det for at indgå (en enkelt eller) parallelle rammeaftaler, hvor alle vilkår er fastlagt på forhånd.

Elektroniske auktioner

Ideen om at kombinere udbud med auktion er et dansk initiativ, som var inspireret af positive erfaringer med afholdelse af auktioner uden for udbudsdirektivernes område.

En elektronisk auktion kan anvendes som overbygning på et almindeligt offentligt eller begrænset udbud. Den kan også anvendes ved genåbning af konkurrencen i en rammeaftale eller ved tilbudsgivning i et dynamisk indkøbssystem. Auktionsformen forudsætter, at der er tale om ydelser, der kan beskrives og specificeres nøjagtigt. Ellers er det ikke muligt at bedømme tilbuddene under auktionen alene ved hjælp af det elektroniske system. Udbyder skal allerede ved offentliggørelsen af udbuddet gøre opmærksom på, at auktionsformen vil blive anvendt.

Boks 10.6: De væsentligste krav til udbud med elektronisk auktion

- ▲ Det skal fremgå af udbudsbekendtgørelsen, at udbuddet vil blive afsluttet med en auktion. Udbudsmaterialet skal indeholde basale oplysninger om auktionen, herunder hvilke elementer den vil omfatte.
- ▲ Udbuddet gennemføres på sædvanlig vis og afsluttes med en vurdering af tilbuddenes indbyrdes placering.
- ▲ Udbyder opfordrer herefter tilbudsgiverne til at deltage i auktionen. Opfordringen skal indeholde oplysning om den enkelte tilbudsgivers placering. Opfordringen skal endvidere angive en matematisk formel for, hvordan omberegningen af tilbuddenes indbyrdes placering under auktionen foregår. Auktionen kan tidligst starte to dage efter opfordringen. ►

- ▲ Auktionen kan eksempelvis foregå over et antal budrunder eller inden for et afgrænset tidsrum. Udbyder kan også fastsætte intervaller for, hvor meget bedre et nyt bud skal være for at holde auktionen i gang.
- ▲ For hver fase af auktionen (fx ved afslutningen af en budrunde) skal udbyder oplyse den enkelte tilbudsgiver om vedkommendes placering i konkurrencen. Beregningen heraf foregår elektronisk.
- ▲ Auktionen afsluttes med tildeling af kontrakten til den tilbudsgiver, som efter auktionen har givet det billigste eller økonomisk mest fordelagtige bud.

Den enkleste form at gennemføre en auktion på vil være som ren priskonkurrence. Her vil den elektroniske auktion forløbe som en „omvendt“ auktion på prisen, hvor tilbudsgiverne justerer deres pris i nedadgående retning uden i øvrigt at kunne ændre på tilbuddet.

Vælger udbyder derimod at lægge vægt på det økonomisk mest fordelagtige tilbud, er der mulighed for at holde auktion både på prisen og på andre elementer ved tilbuddet. Det kræver, at de elementer, auktionen vedrører, kan kvantificeres og udtrykkes i tal eller procentdele.

Boks 10.7: Gennemførelse af en elektronisk auktion trin-for-trin

En udbyder skal indkøbe kopimaskiner. Udbyder gennemfører et begrænset udbud med fem tilbudsgivere. Ved tildeling af kontrakten lægger udbyder vægt på pris 30 pct., leveringstid 30 pct., strømforbrug 20 pct., kopieringshastighed 10 pct. og leverandørens service i forbindelse med reparationer 10 pct. Fem tilbudsgivere A, B, C, D og E afgiver tilbud.

Ved bedømmelsen af tilbuddene giver udbyder points for opfyldelsesgraden af de enkelte tildelingskriterier, altså pris, leveringstid, strømforbrug, kopieringshastighed og leverandørens service. De givne points vægtes efter den oplyste vægtningsmodel. Dette placerer samlet tilbudsgiverne i rækkefølgen: B, C, E, A og D. Udbyder iværksætter nu en auktion for at se, om tilbuddene kan forbedres.

Strømforbrug og kopieringshastighed ligger fast for det konkrete produkt, leverandørerne hver især har tilbudt. Disse kvalitative faktorer vil derfor ikke kunne indgå i auktionen. ➤

Pris, leveringstid og leverandørens tilkaldetid ved reparationer kan leverandøren derimod ændre på uden at ændre ved produktet. Samtidig er det elementer, som er målbare, og som kan evalueres automatisk. Disse elementer sættes på auktion.

Auktionen er aftalt til at foregå i tre budrunder. Første budrunde: C sænker sin pris. Hermed ligger C i spidsen, efterfulgt af B og E. Anden budrunde: E sænker sin pris og tilbyder en hurtigere tilkaldetid ved reparationer. B sænker sin pris. Det betyder, at B igen ligger på førstepladsen, mens E rykker op foran C. Tredje budrunde: E forbedrer sin leveringstid. Hverken B eller C ændrer deres bud. Da leveringstid vægter 30 pct. i vurderingen, sker der en markant forbedring af E's tilbud. Hermed bliver E den endelige vinder af kontrakten.

I eksemplet fik udbyder et bedre tilbud i kraft af auktionen. Fordelen for tilbudsgiverne var, at de fik lejlighed til at optimere deres tilbud.

Når det er sagt, kan det naturligvis ikke udelukkes, at en tilbudsgiver i første omgang undlader at afgive det bedst mulige tilbud, fordi der senere bliver en mulighed for at forbedre tilbuddet. Det kan derfor ikke konkluderes, at en auktion i alle tilfælde vil føre til et bedre resultat end almindelig tilbuds-givning.

10.7 KONKURRENCEPRÆGET DIALOG

Offentlige udbydere har gennem flere år peget på, at udbudsreglerne er for ufleksible, når det gælder anskaffelse af komplekse ydelser eller produkter. Fra dansk side lagde vi stor vægt på at formidle denne problemstilling til Kommissionen allerede ved de indledende konsultationer om nye regler.

Når udbyder fx skal indkøbe et nyt IT-system eller gennemføre et kompliceret infrastrukturprojekt, kan det være svært på forhånd at have fuldstændig klarhed over, hvad markedet kan tilbyde. Der er derfor behov for, at udbyder og tilbudsgiverne i løbet af udbudsprocessen hjælpes ad med at finde frem til det, som bedst opfylder udbyders behov. I dag forhindrer de strikse rammer for kommunikation mellem parterne, at virksomhedernes viden og ekspertise kan komme udbyder til gode.

Ofte har udbyderne søgt at løse problemet ved at benytte professionel hjælp til at specificere kravene i et udbudsmateriale. Erfaringer viser, at dette ikke altid fører til et godt resultat. Samtidig kan udgiften til rådgiverydelsen være så stor, at denne ydelse i sig selv er udbudspligtig. Kommunerne og andre offentlige udbydere har derfor efterlyst en udbudsform, der giver mulighed for at drøf-

te løsningen af opgaven med de potentielle tilbudsgivere. Erhvervslivet har været bekymret. Der har især været en frygt for, at kontakten mellem udbyder og de enkelte tilbudsgivere kunne føre til, at virksomhederne leverer gratis idéer til udbyder eller konkurrenterne, og at den nye udbudsform kunne benyttes til at sjakke om prisen på en opgave.

Afvejningen af disse hensyn har ledt frem til „den konkurrenceprægede dialog“, som er en hybrid imellem udbud efter forhandling og et traditionelt udbudsforløb. Den konkurrenceprægede dialog sonderer mellem en dialogfase og en fase, der indeholder egentlig tilbudsgivning.

Der er en grundlæggende forskel mellem de to faser. I dialogfasen må udbyderen drøfte alle aspekter af kontrakten med den enkelte virksomhed, herunder de økonomiske forhold. I tilbudsgivningsfasen kan der alene ske en teknisk afklaring og præcisering af uklare elementer ved tilbuddet. Mulighederne for dialog eller forhandling er udtømte på dette tidspunkt.

Boks 10.8: Opdeling mellem dialog og tilbudsgivning

Dialog

Udbyder skal i gang med et projekt, hvor det ikke er objektivt muligt at præcisere de tekniske vilkår og/eller de juridiske/finansielle forhold.

Udbyder offentliggør en udbudsbekendtgørelse. Bekendtgørelsen skal indeholde en beskrivelse af udbyders behov og krav. Den kan suppleres af et beskrivende dokument, som uddyber sagen. Men udbyder udarbejder ikke et almindeligt udbudsmateriale. Tildelingskriteriet skal være økonomisk mest fordelagtige bud. Valget af kriterier skal fremgå enten af bekendtgørelsen eller af det beskrivende dokument.

Udbyder udvælger et antal virksomheder, som deltager i den konkurrenceprægede dialog.

Under dialogen med de enkelte virksomheder er formålet at indkredse og fastlægge, hvordan udbyders behov kan opfyldes. I dialogfasen kan alle aspekter ved kontrakten drøftes, herunder de økonomiske forhold vedrørende løsning af opgaven.

Udbyder kan lade dialogen forløbe i flere faser. Når dette er tilfældet, begrænser udbyder efterhånden antallet af løsninger, der skal drøftes. Udbyder foretager udskillelsen af tilbudsgiverne ved hjælp af de fastsatte tildelingskriterier. ➤

Dialogen fortsætter, indtil udbyder har indkredset den eller de løsninger, der kan opfylde behovet. På dette tidspunkt afslutter udbyder dialogen.

Tilbudsgivning

Der indtræder nu en tilbudsgivningsfase. Mulighederne for forhandling eller dialog er udtømte på dette tidspunkt.

Udbyder opfordrer de deltagende virksomheder til at afgive deres endelige tilbud på grundlag af de løsninger, der er forelagt og præciseret under dialogen.

Når tilbuddene er kommet ind, foretager udbyder en vurdering baseret på de fastsatte tildelingskriterier. Efter at tilbuddene er afgivet, kan der alene ske afklaring og præcisering af uklare elementer ved tilbuddet.

Der er flere udfordringer i at få den konkurrenceprægede dialog til at virke i praksis.

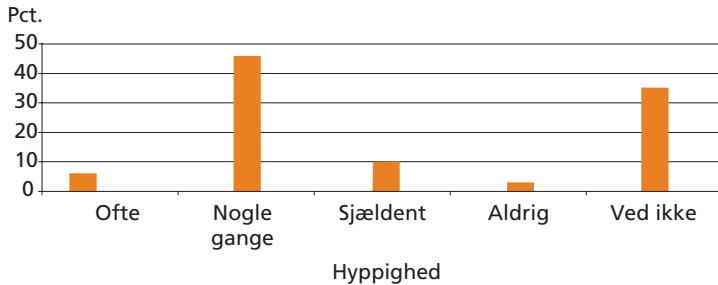
Selve anvendelsen skal finde et passende leje. Det har ikke været muligt at opstille en „positivliste“ over de situationer, hvor anvendelse af konkurrencepræget dialog er berettiget. Dette ville have givet udbyderne en vis sikkerhed for, at de var på rette spor. Men man må samtidig erkende, at en sådan liste meget hurtigt ville blive forældet.

Afvejningen må i stedet bero på en konkret vurdering, bl.a. ud fra den vejledning udbyderne kan finde i betragtningerne til direktivet. Usikkerhedsmomentet bør dog ikke afholde de offentlige udbydere fra at afprøve dialogformen.

Medlemslandene har under forhandlingerne haft forskellige holdninger til bestemmelsens udformning. Flere modeller har været på bordet. Især har der været forskellige holdninger til, om tilbudsgiverne skal give tilbud på én løsning eller på hver sin løsning. Hensynet til at opnå et kompromis mellem medlemslandene har ført til, at teksten på dette punkt ikke er helt klar. Efter dansk opfattelse må bestemmelsen forstås således, at den enkelte virksomhed giver tilbud på sit eget løsningsforslag. Dette understøttes af, at udbyder ikke uden samtykke må afsløre en virksomheds løsning over for andre deltagende virksomheder, og at der ikke udarbejdes et udbudsmateriale efter afslutningen af dialogen.

Undersøgelsen viser, at kommunerne har en positiv indstilling til den konkurrenceprægede dialog, jf. figur 10.7.

Figur 10.7: Kommunernes forventede anvendelse af udbudsformen konkurrencepræget dialog



10.8 MILJØHENSYN OG SOCIALE HENSYN

Til en moderne indkøbspolitik hører muligheden for at kunne integrere miljøhensyn i vurderingen af, hvad der er det „bedste køb til prisen“. Såvel private som offentlige indkøbere efterspørger i stigende grad miljørigtige varer og ydelser. Muligheden for at tage miljøhensyn har derfor haft høj prioritet for Danmark under forhandlingerne.

Kommissionen fremlagde under forhandlingsforløbet en fortolkningsmeddelelse om mulighederne for at varetage miljøhensyn under en udbudsprocedure.²⁰ Meddelelsen var et skridt i den rigtige retning. Men set fra en dansk synsvinkel var det stadig væsentligt at få stadfæstet de vigtigste af principperne direkte i det nye direktiv.

Diskussionen har ikke været let. Nogle lande mener, at offentlige indkøb ikke skal påvirkes af andre politikområder. De frygter, at et land kan favorisere egne virksomheder under dække af miljøhensyn. Andre lande mener, at en sådan risiko principielt kan være til stede, men at det ikke skal afholde det offentlige fra at kunne varetage hensyn, der er væsentlige. Det offentlige er så stor en indkøber, at det bør være muligt at benytte offentlige indkøb til at præge markedet. Ved at gå forrest kan det offentlige dels fremstå som et godt eksempel, dels være med til at skabe et marked for nye ydelser.

Særligt spørgsmålet om brug af miljøkriterier ved tildelingen af en kontrakt har voldt vanskeligheder. Kommissionen lagde op til at ændre den nuværende regel om brug af økonomisk mest fordelagtige bud. Kommissionen mente, at

²⁰ Kommissionens fortolkningsmeddelelse af 4. juli 2001 om Fællesskabets bestemmelser om offentlige kontrakter og mulighederne for at integrere miljøhensyn i offentlige kontrakter (KOM (2001) 274 endelig), EFT 2001/C333/07. Supplerende har Konkurrencestyrelsen og Miljøstyrelsen i 2002 udarbejdet en praktisk orienteret vejledning om „Offentlige grønne indkøb“.

kun kriterier, der hver for sig indebærer en økonomisk fordel, som direkte kommer udbyderen tilgode, bør kunne anvendes. Et stort flertal af landene var enige i Kommissionens synspunkt.

Under forhandlingerne lykkedes det bl.a. efter pres fra Danmark at opbløde dette synspunkt. I de nye regler anerkendes det, at kriterier, der tilgodeser bredere samfundsmæssige hensyn, lovligt kan benyttes. Det lykkedes ganske vist ikke at anskueliggøre dette direkte i direktivteksten, men mulighederne er klart beskrevet i betragtningerne til direktivet.

Parallelt med forhandlingerne har EF-Domstolen haft lejlighed til at tage stilling til, om kriterier, som ikke er direkte økonomisk målbare, kan anvendes til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. EF-Domstolens afgørelse, som er fra november 2002, baserer sig på de gældende regler.²¹ EF-Domstolen kom til det resultat, at sådanne kriterier var anvendelige i den konkrete sag. Domstolens afgørelse kan således anvendes til støtte for fortolkningen af de nye regler.

Resultatet af forhandlingerne er acceptabelt, især fordi der er skabt overensstemmelse mellem den nye betragtning og EF-Domstolens praksis.

I de nye direktiver bliver det klart, hvordan udbyder kan varetage miljøhensyn på en række stadier i udbudsprocessen, jf. boks 10.9.

Boks 10.9: Varetagelse af miljøhensyn under udbuddet

- ▲ Det bliver muligt at stille krav til produktionsprocessen. Udbyder kan fx stille krav om økologiske fødevarer eller „grønt produceret“ elektricitet allerede ved beskrivelsen af kontraktgenstanden i udbudsmaterialet.
- ▲ Udbyder kan vælge at benytte alternative tilbud. Når tildelingskriteriet er det økonomisk mest fordelagtige bud, kan udbyder fx bede om tilbud både på økologisk og konventionelt producerede fødevarer. Dette giver mulighed for at udvælge det bedste tilbud blandt alle tilbuddene ud fra en sammenligning af pris og kvalitet.
- ▲ Udbyder kan henvise til kriterierne for anerkendte miljømærker i udbudsmaterialet. Det vil fremgå af direktivets bestemmelse om tekniske ►

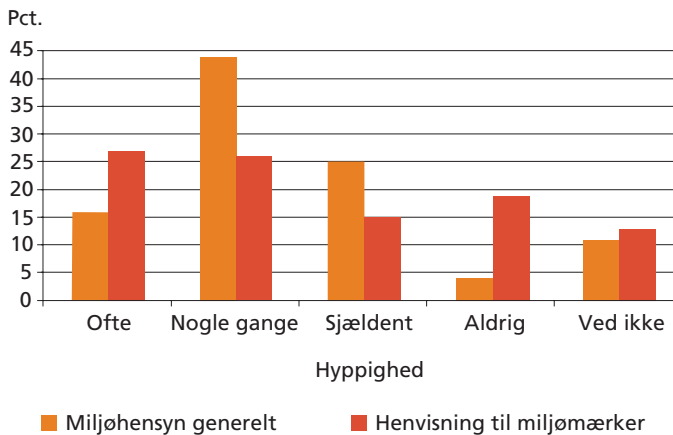
21 EF-Domstolens dom i sag C-513/99, *Concordia Bus Finland*, Saml. 2002-I, 7213. Sagen drejede sig om udbud af kollektiv busdrift i Helsinki kommune. Som et kriterium havde kommunen valgt at lægge vægt på forskellige miljøparametre, der vedrørte busmateriellet. Domstolen fandt, at kommunen lovligt kunne lægge vægt på støjniveaue fra busserne, og hvor meget bussernes udstødning forurenede luften, uanset at disse kriterier ikke var til kommunens økonomiske fordel, men til fordel for kommunens borgere.

specifikationer, at de kriterier, der ligger bag de anerkendte miljømærker, kan betragtes som miljøtekniske specifikationer. Rent praktisk kan kravene indarbejdes direkte i udbudsmaterialet.

- ▲ Ved udvælgelsen af de virksomheder, der kan afgive tilbud, kan udbyder lægge vægt på virksomhedernes færdigheder i miljøledelse, når det er relevant for udførelsen af kontrakten.
- ▲ Miljøhensyn kan indgå som et tildelingskriterium. Der behøver ikke at være tale om et kriterium, som er direkte økonomisk målbart i snæver forstand. Der vil tværtimod kunne tages hensyn til den berørte almenheds behov (fx kommunens borgere), når der købes ind.

I undersøgelsen blev kommunerne spurgt om, i hvilket omfang de forventede at gøre brug af miljømærker og miljøkriterier blandt tildelingskriterierne. Besvarelserne viser, at især de erfarne og de store kommuner vil indarbejde miljøhensyn i kravspecifikationerne og/eller i tildelingskriterierne, jf. figur 10.8.

Figur 10.8: Kommunernes brug af miljøhensyn ved tildeling af kontrakter



Mulighederne for at integrere sociale hensyn ved offentlige udbud har ligeledes været et centralt tema i forhandlingerne. På dette område har Kommissionen også udarbejdet en meddelelse, som klargør retsstillingen. Både denne meddelelse og en dansk vejledning på området gør det nemmere at anvende sociale klausuler i praksis.²²

Men der har som på miljøområdet været behov for at gøre selve direktivet tydeligere. Det har dog været vanskeligere at nå en fælles forståelse af, hvad der menes med sociale hensyn i udbudssammenhæng. Dernæst har frygten for, at sociale hensyn misbruges til at favorisere nationale virksomheder, været udtalt.

Det væsentligste fremskridt vil være, at direktiverne udtrykkeligt tillader brug af sociale klausuler som kontraktvilkår. Det vil sige vilkår for udførelsen af kontrakten, som ikke indgår som en konkurrenceparameter, men som skal opfyldes af den virksomhed, der får tildelt kontrakten. Som eksempler kan nævnes krav om, at virksomheden skal ansætte langtidsledige i forbindelse med udførelsen af kontrakten eller gennemføre uddannelsesinitiativer. Herved indarbejder de nye regler en praksis, der hidtil alene har bygget på afgørelser fra EF-Domstolen.

Herudover er den nye tekst tydeligere omkring forpligtelser på social- og arbejdsmarkedsområdet. Det bliver gjort klart, at udbyder kan kræve, at den virksomhed, der får kontrakten, overholder nationale regler om løn- og ansættelsesvilkår. Der kan også være tilfælde, hvor udbyder får mulighed for at udelukke virksomheder fra at deltage i et udbud, hvis de har tilsidesat forpligtelser efter social eller arbejdsmarkedslovgivningen.

10.9 VÆGTNING AF TILDELINGSKRITERIERNE

Modstykket til øget fleksibilitet for udbyderne er, at tilbudsgiverne sikres gennemsigthed og ligebehandling. Sager ved Klagenævnet for Udbud og EF-Domstolen viser, at spørgsmålet om tildeling af kontrakten til „det økonomisk mest fordelagtige bud“ ofte bringer udbyder og tilbudsgivere på kollisionskurs.

Emnet har været drøftet indgående under forhandlingerne. Først og fremmest har debatten drejet sig om, hvilke typer af kriterier en udbyder må anvende.²³

22 *Kommissionens fortolkningsmeddelelse af 15. oktober 2001 om fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter og mulighederne for at tage hensyn til sociale aspekter i disse kontrakter (KOM (2001) 566 endelig), EFT 2001/C333/08. Økonomi- og Erhvervsministeriet, „Sociale klausuler i praksis“, september 2000.*

23 *Se nærmere herom i afsnit 10.8 om miljøhensyn.*

Dernæst har debatten drejet sig om, hvordan der skabes sikkerhed for, at tilbudsgiverne kan være tilstrækkeligt informeret om, hvilke kriterier der gælder, og hvordan udbyder vil anvende dem.

De to spørgsmål hænger nøje sammen. Nogle virksomheder mener, at muligheden for at anvende „økonomisk mest fordelagtige bud“ er elastisk i metermål. Nogle udbydere mener derimod, at en forpligtelse til på forhånd at vægte de enkelte delkriterier fastlåser dem. Det vil begrænse deres muligheder for at tage uforudsete eller innovative elementer ved et tilbud i betragtning.

Resultatet af forhandlingerne er blevet et krav om, at udbyder skal oplyse, hvordan delkriterierne vil blive vægtet. Dette kan ske ved at angive en ramme for vægtningen af hvert enkelt kriterium, eksempelvis at prisen vægter mellem 25 pct. og 35 pct. Reglen er ikke uden undtagelser. Hvis det ikke er muligt at vægte kriterierne, kan udbyder nøjes med at angive dem i en prioriteret rækkefølge.

Uanset at krav om gennemsigtighed i første række synes at komme tilbudsgiverne til gode, er der også fordele at hente for udbyder ved fra starten af udbudsprocessen at gøre sig klart, hvordan de enkelte konkurrenceparametre skal vægtes. En tidlig og mere eksakt udmelding af tildelingskriterierne gør det muligt for virksomhederne at koncentrere konkurrencen på de elementer, der er væsentlige for udbyder.

Konkurrenceloven i 2002

11.1 INDLEDNING

Konkurrencerådet afgør de største og de principielle sager. I 2002 traf rådet 29 afgørelser, jf. tabel 11.1. Styrelsen traf 166 større afgørelser, som blev offentliggjort. Herudover afsluttede styrelsen i løbet af året omkring 720 mindre sager, herunder sager om aktindsigt, borgerspørgsmål mv.

Tabel 11.1: Oversigt over afgørelser i 2002

Konkurrencerådet	29
Konkurrencestyrelsen¹	166

Note 1: Herudover blev ca. 720 mindre sager afsluttet i 2002.

Rådets og styrelsens afgørelser kan indbringes for Konkurrenceankenævnet. Ankenævnet traf 13 afgørelser i 2002, jf. tabel 11.2. 6 afgørelser blev stadfæstet, mens 5 sager blev omstødt eller hjemvist til fornyet behandling. 2 sager blev hævet af de implicerede virksomheder¹.

Tabel 11.2: Ankenævnskendelser i 2002

	Omstødt/Hjemvist	Hævet	Stadfæstet
Rådsafgørelser	2	2	3
Styrelsesafgørelser	3	0	3

Alle rådets beslutninger lægges på Internettet kl. 14.00 samme dag, beslutningen er truffet. På styrelsens hjemmeside, www.ks.dk, er der en uddybende beskrivelse af alle de sager, der er omtalt i dette kapitel – undtagen straffesager.

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.

Styrelsen har i foråret 2003 arbejdet på en ny hjemmeside med nyt design. Her vil der bl.a. være en forbedret nyhedsservice, mulighed for individualiseret abonnement samt forbedrede søgefunktioner.

¹ I den ene afgørelse tog rådet klagers indsigelser til følge, hvorefter sagen blev hævet. I den anden afgørelse hævdede klager sagen uden imødekommeiser.

Dette kapitel giver indledningsvist en kort status over straffesager på konkurrenceområdet. Dernæst gennemgås de vigtigste afgørelser på konkurrenceområdet.

For at lette læserens anvendelse af kapitlet er sagerne rubriceret efter type. I afsnit 11.3 gennemgås sager vedrørende offentlig regulering. Herefter følger sager vedrørende aftaler (11.4), dominerende stilling (11.5) samt sager, der både vedrører aftaler og misbrug (11.6). I afsnit 11.7 gennemgås sager om konkurrenceforvridende offentlig støtte og i 11.8 gennemgås fusionsager. Endelig rummer afsnit 11.9 en liste over alle sager, inkl. større styrelsesager. Kapitlet afsluttes med en oversigt over Konkurrencestyrelsens udgivelser i 2002.

11.2 STRAFFESAGER

I 2002 er der ved domstolene givet bøder til en lang række af de virksomheder, der var involveret i elektrikerkartellet. Ved årsskiftet 2002/2003 var der samlet givet over 22 mio. kr. i bøder til 149 virksomheder i dette sagskompleks. Det forventes, at den strafferetlige forfølgning af virksomheder i elkartellet vil blive afsluttet i løbet af 2003.

Tabel 11.3: Bøder i el-kartellet

	Antal bøder
Bøder over 1.000.000 kr.	5
100.000 – 1.000.000 kr.	19
Bøder under 100.000 kr.	125
I alt ved årsskiftet 2002/2003	149

Siden konkurrencelovens ikrafttræden i 1998 er der oversendt 17 sagskomplekser til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK). Af disse er 6 sager afgjort ved bødestraf, 3 sager er blevet henlagt på grund af bevisets stilling, og i én sag, kørelærersagen, blev de anklagede frifundet.

I kørelærersagen var kørelærereforeningen i Aalborg tiltalt for at have overtrådt et påbud fra Konkurrencerådet om at ophøre med at udstede vejledende priser. Retten var enig i, at det var bevist, at kørelærerne havde aftalt priserne. Men da aftalen var under den daværende bagatelgrænse i loven (som siden er ophævet), og retten endvidere fandt, at prisaftalen ikke var i strid med den konkrete formulering i påbuddet, blev kørelærereforeningen frifundet.

De 5 bødestrafte (udover el-kartellet), som blev givet i 2002, var begrundet i overtrædelser af konkurrenceloven i forbindelse med fastsættelse af bindende priser, ulovlige eksklusivbestemmelser samt konkurrenceklausuler.

I forbindelse med fastsættelse af bindende videresalgspriser er der givet 2 bøder. Bøderne lød på 500.000 kr. til Adidas Danmark A/S (januar 2002) og 670.000 kr. til Lindberg A/S (oktober 2002) for fastsættelse af bindende videresalgspriser på henholdsvis sportsudstyr/-beklædning og brillestel. Der er også givet en bøde på 200.000 kr. til Levis Strauss (juli 2002) ved byretten i København for fastsættelse af bindende videresalgspriser på beklædning. Dommen er anket til Landsretten, hvor sagen verserer.

I forbindelse med anvendelse af en ulovlig konkurrenceklausul er der givet en bøde på 50.000 kr. til Dansk Tipstjeneste A/S (november 2002). Der er ligeledes givet en bøde på 360.000 kr. til Ejendomsavisen/Bilavisen A/S (april 2002), som var et indstik i Jyllandsposten, vedrørende ulovlige eksklusivaftaler i forbindelse med boligannoncering.

Boks 11.1: Kontrolundersøgelser

Et af de midler, som Konkurrencestyrelsen bruger i opklaringen af karteller og andre lovovertrædelser er de såkaldte uanmeldte kontrolundersøgelser. Størstedelen af de sager, som sendes over til anklagemyndigheden udspringer af kontrolundersøgelser. Siden konkurrenceloven blev vedtaget i 1998, har styrelsen været på i alt 19 kontrolundersøgelser, hvilket svarer til 4-5 om året. Herudover har styrelsen gennemført 7 kontrolundersøgelser på vegne af og sammen med EU-Kommissionen.

11.3 OFFENTLIGT REGULERET VIRKSOMHED (§ 2)

Priserne på Storebæltsbroen (februar)

Konkurrencerådet afviste en klage fra Dansk Transport og Logistik (DTL) over taksterne på Storebæltsforbindelsen.

DTL havde klaget over, at de nuværende brotakster indebar en krydssubsidiering. DTL mente, at brugerne på broens vejdel finansierede en uforholdsmæssig stor andel af tilbagebetalingen af de investeringer, der blev foretaget i forbindelse med Storebæltsforbindelsen. Ifølge DTL var dette konkurrenceforvridende, fordi transport på skinner fik en fordel i forhold til transport på vej.

Konkurrencestyrelsens undersøgelser viste, at der skete en krydssubsidiering. Vejdelen finansierede således reelt Storebæltsforbindelsen. Men krydssubsidieringen forvred ikke konkurrencen mellem lastbiler og godstog, fordi de to transportformer ikke konkurrerer om de samme kunder. Lastbiler foretrækkes til transport over forholdsvis korte afstande med forædlede varer af en vis

værdi. Jernbaner bruges derimod ved lange afstande med tunge råvarer og varer af lav værdi. Konkurrencerådet ville derfor ikke anbefale trafikministeren at ændre takststrukturen på Storebæltsforbindelsen.

11.4 KONKURRENCEBEGRÆNSENDE AFTALER (§ 6-10)

Dansk Journalistforbunds kampskridt (januar)

Konkurrencerådet besluttede, at der ikke var grundlag for at gribe ind over for Dansk Journalistforbund, hvis forbundet varslede blokade over for bl.a. TV2 og DDDFF (Danske Dagblades Forenings Forhandlingsafdeling). Blokaden var et led i kampen for at opnå kollektiv overenskomst for freelance journalister om løn- og arbejdsvilkår.

Der var tale om freelance journalister, som udfører arbejdsopgaver af samme karakter og under tilsvarende arbejdsforhold som fastansatte. Journalisterne bruges som stødpude af medierne. Denne gruppe er i stærk vækst, bl.a. fordi IT-udviklingen muliggør distancearbejde.

Dansk Journalistforbund havde bedt om Konkurrencerådets forhåndsvurdering i sagen. Forbundet ville være sikker på, at Konkurrencerådet ikke greb ind over for varsling af en blokade.

TV2 og DDDFF havde den opfattelse, at freelance journalisterne var selvstændige erhvervsdrivende. Forbundets varsling af blokade ville derfor være en konkurrencebegrænsende aftale i strid med konkurrenceloven.

Konkurrencerådet fandt, at arbejdsbetingelserne for denne type freelancearbejde måtte betragtes som løn- og arbejdsforhold. De er derfor ikke omfattet af konkurrenceloven. Denne vurdering var uafhængig af, hvordan freelancere fx behandles skattemæssigt.

Afgørelsen blev anket til Konkurrenceankenævnet.

Dansk Skovforenings konjunkturbarometer (januar)

Konkurrencerådet besluttede, at Dansk Skovforenings konjunkturbarometer ikke begrænsede konkurrencen.

Dansk Skovforening ændrede efter rådets behandling i november 2001 barometeret. Det indeholdt herefter ikke længere foreningens forventninger til prisudviklingen. Konjunkturbarometeret indeholdt alene foreningens for-

ventninger til udbud og efterspørgsel 3 måneder frem. Samtidig var antallet af trætyper i barometeret reduceret, datagrundlaget udvidet og barometeret var blevet gjort offentligt tilgængeligt.

Ændringerne betød, at barometeret næppe kunne anvendes som prisvejledning for foreningens medlemmer om salgspriser for deres råtræ. Også selv om man sammenholdt barometeret med den prisstatistik, som foreningen ligeledes udgav.

Standardkontrakt for leje af havnearealer (januar)

Konkurrencerådet godkendte en standardlejekontrakt til brug for udlejning af havnearealer, der anvendtes af medlemmerne af Sammenslutningen af Danske Havne.

Standardkontrakten stillede bl.a. krav om, at lejereguleringen skete i henhold til nettoprisindekset eller tilsvarende indeks. Denne type indeks gav en neutral reguleringsfaktor. Faktoren var praktisk ved beregning af den fremtidige leje, og der var derfor ikke tale om en konkurrencebegrænsning.

Rådet godkendte også standardkontraktens vilkår om, at parterne kunne aftale en omsætningsgaranti. Lejer garanterede heri udlejer en vis omsætning „over bolværk“ – dvs. af handel mellem skib og land.

Dankort A/S' vedtægter og aktionæroverenskomst (januar)

Konkurrencerådet godkendte Dankort A/S' vedtægter og aktionæroverenskomst.

Dankort A/S blev dannet i 2001 som led i planen om at bryde PBS' monopol på indløsning af Dankortet. Dankort A/S overtog ejerskabet til Dankort og dermed retten til at give licens til at udstede og indløse Dankort. Opgaven med at indløse betalinger med Dankortet gik over til pengeinstitutterne, som kunne konkurrere om opgaven. PBS havde tidligere monopol på denne opgave.

Planen hang sammen med overvejelserne om at tillade pengeinstitutterne at opkræve gebyr af forretningerne, når kunden betaler med betalingskort i forretningen. I dag er der gebyrforbud. Som betingelse for at ophæve gebyrforbudet har Folketinget krævet, at forudsætningerne for fuld og reel konkurrence på markedet for betalingskort skal være opfyldt.

En af betingelserne for konkurrence var netop, at Dankorts vedtægter skulle godkendes. En anden betingelse var, at de nye dankortterminaler, som PBS har fået udviklet, kunne kommunikere med andre end PBS og pengeinstitutterne. Det ville betyde, at den enkelte forretning fik mulighed for at vælge andre leverandører af betalingsindløsning end PBS og pengeinstitutterne.

IT-branchens standardforbehold (april)

Konkurrencerådet godkendte IT-Brancheforeningens standardforbehold. Forbeholdet anvendes, når foreningens medlemmer indgår kontrakter med det offentlige om køb af IT-systemer.

IT-Brancheforeningen består af over 100 IT-virksomheder, herunder mange af landets største. Foreningens standardforbehold indeholder bl.a. bestemmelser om opsigelse, ophavsret (at leverandøren normalt har ophavsretten til specialudviklede programmer) og erstatningspligt (at leverandørens erstatningsansvar normalt er begrænset til et på forhånd aftalt beløb).

IT-Brancheforeningen havde efter forhandlinger med Konkurrencestyrelsen ændret standardforbeholdene, så de ikke begrænsede konkurrencen. Konkurrencerådet godkendte herefter forbeholdene. Konkurrencerådet lagde endvidere vægt på, at det var frivilligt for foreningens medlemmer, om de vil anvende forbeholdene.

Totalkredits samarbejdsaftale med pengeinstitutter (juni)

Konkurrencerådet besluttede, at en samarbejdsaftale mellem Totalkredit A/S og en række pengeinstitutter ikke stred mod konkurrencereglerne.

Aftalen fastlagde den generelle ansvars- og opgavefordeling mellem Totalkredit og det enkelte pengeinstitut ved formidling af realkreditlån. Ved formidling af et Totalkreditlån skulle pengeinstituttet stille en 8-årig selvskyldnergaranti for den del af lånet, der oversteg 60 pct. af ejendommens belåningsværdi. For dette modtog pengeinstituttet en garantiprovision og et engangsbeløb ved fejlfri sagsbehandling.

Pengeinstitutterne var hverken afskåret fra at formidle lån fra andre realkreditinstitutter eller at samarbejde med andre. Det enkelte pengeinstitut var dog forpligtet til at underrette Totalkredit om samarbejder, der forpligtede pengeinstitutterne til at formidle et bestemt antal lån.

DR og TV2's aftale med Team Danmark og Håndboldforbundet (november)

Konkurrencerådet godkendte DR og TV2's aftale med Team Danmark og Dansk Håndboldforbund (DHF) om tv-, radio- og Internetrettigheder til håndboldkampe spillet i Danmark. Aftalen gav DR og TV2 eneret til at sende fra de fleste håndboldkampe i Danmark frem til 1. maj 2006.

En så lang eneret kan give konkurrencemæssige problemer for andre TV-stationer. Aftalen omfattede imidlertid ikke rettighederne til EM, VM og Champions League. Derfor kunne alle TV-stationer fortsat konkurrere om at erhverve sig disse attraktive rettigheder. Desuden er senderrettighederne til andre sportsgrene, som konkurrerer med håndbold om TV-seere, i dag spredt mellem de danske TV-stationer. Den samlede vurdering var derfor, at aftalen ikke forvrider konkurrencen om TV-seere mellem TV-stationerne.

Endelig blev det – i det konkrete tilfælde – vurderet, at DR og TV2's aftale om at erhverve sig rettighederne i fællesskab ikke gav stationerne en sådan magt-position, at de fik rettighederne til en lavere pris, end hvis de havde forhandlet hver for sig. Aftalen hindrede endvidere ikke, at DR og TV2 fortsat kunne konkurrere om TV-seere til de danske håndboldkampe.

Trælasthandlernes byggemesser (december)

Konkurrencerådet påbød Trælasthandlerunionen (TUN) at ophøre med at stille konkurrencebegrænsende krav til udstillerne på unionens byggemesser.

TUN havde i forbindelse med fagmessen „Byggeri 2002“ og tidligere messer i 2000 og 1998 stillet som betingelse for deltagelse, at leverandørerne solgte gennem trælast- og tømmerhandlerne. De måtte kun i begrænset omfang handle direkte med entreprenører og håndværkere.

Næsten alle trælast- og tømmerhandlere i Danmark er medlemmer i TUN. Alle byggehåndværkere og entreprenører er kunder hos trælast- og tømmerhandlerne. TUN's fagmesser er derfor en vigtig mulighed for leverandørerne af byggematerialer til at møde deres slutkunder.

Konkurrencerådet vurderede, at det var konkurrencebegrænsende at gøre leverandørernes mulighed for at deltage i fagmesserne afhængig af, at leverandørerne kun i begrænset omfang sælger direkte til entreprenører og håndværkere.

11.5 MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING (§ 11)

B&O opnår mere lempelig konkurrencevurdering (april)

Konkurrencerådet behandlede B&O's forhandlerbetingelser. Betingelserne dækkede alle forhandlere i EU, herunder 300 forhandlere i Danmark.

Betingelserne indeholdt B&O's krav til forhandlerne om bl.a. forretningernes indretning, personalets uddannelse, præsentationen af produkterne og service til kunderne. Betingelserne betød således, at ikke alle, der ønskede det, kunne få lov til at forhandle B&O's produkter.

Ved den seneste ændring af konkurrenceloven i 2000 lagde Folketinget vægt på, at Konkurrencerådet ikke måtte afgrænse markederne for snævert. Konkurrencerådet havde i det lys foretaget en ny undersøgelse og vurdering af markederne for audio- og videoprodukter. Undersøgelsen ledte til en bredere markedsafgrænsning end tidligere. Vurderingen var herefter, at B&O kun var dominerende på markedet for højttalere. Rådet kunne samtidig godkende B&O's forhandlerbetingelser som sådan.

Konkurrencerådets afviste samtidig to klager fra hhv. Merlin og Fleggaard over forhandlerbetingelserne.

Merlin havde klaget over, at B&O kun ville levere til forretninger, hvor mindst 50 pct. af omsætningen kom fra audio- og videoprodukter. Rådet vurderede, at kravet ikke var i strid med konkurrenceloven. Vurderingen beroede på, at forretninger, der ikke opfyldte kravet, fik mulighed for at sælge B&O produkter fra en særlig indrettet afdeling. Kravet skulle ligeledes administreres konsekvent over for alle forhandlere.

Fleggaard havde klaget over, at udlevering af B&O produkter skulle ske fra den autoriserede forretning og ikke måtte ske fra fx en lagerbygning. Rådet vurderede, at B&O's krav var i overensstemmelse med distributionsaftalen, og at B&O håndhævede kravet konsekvent.

TDC's misbrug af sin dominerende stilling på opkald til 70-numre (maj)

Konkurrencerådet besluttede, at TDC inden 3 uger skulle fremlægge en afregningsmodel for termineringsafgifter. Modellen skulle sikre, at televirksomheden Consorte Danmark fik mulighed for at konkurrere på lige fod med TDC om opkald til 70-numre.

Consorte havde klaget over, at TDC udnyttede sin dominans til at gennemføre en urimelig fordeling af telefonkundernes betaling, når TDC's abonnenter kaldte op på Consortes 70-numre. Consorte henviste til, at TDC opkrævede knap 25 øre pr. minut hos kunderne for opkald til 70-numre, men kun tilbød Consorte knap 5 øre pr. minut, til forskel fra de 9 øre pr. minut, som TDC selv krævede, når opkaldet gik den anden vej.

Konkurrencestyrelsen foretog på baggrund af klagen en analyse af TDC's omkostninger på området for opkald til 70-numere. Analysen viste, at forskellen på de 5 henholdsvis 9 øre pr. minut ikke var rimelig.

Konkurrencerådet fandt derfor, at TDC havde misbrugt sin dominerende stilling.

Urban vs. MetroXpress (maj)

Konkurrencerådet gav MetroXpress ret i, at Berlingske Gratisaviser misbrugte sin dominerende stilling på annoncemarkedet ved at sælge annoncer i Urban til priser, som ikke dækkede de variable omkostninger.

Når en dominerende virksomhed fører en sådan prispolitik (predatory pricing), kan formålet kun være, at den har til hensigt at eliminere konkurrenter og derefter sætte priserne op.

MetroXpress, som tilhører Kinnevik-koncernen, solgte imidlertid også annoncer til unaturligt lave priser. Derfor fandt rådet, at Urban skulle have ret til at forsvare sin egen position. De kunne derfor sælge annoncer til priser, som gjorde avisen i stand til at konkurrere med MetroXpress. Urban måtte dog ikke underbyde MetroXpress' annoncepriser.

Skandinavisk Motor Co. A/S' rabatsystemer (juni)

Konkurrencerådet påbød Skandinavisk Motor Co. A/S at ophæve sine såkaldte ekstrarabatter. Virksomheden misbrugte sin dominerende stilling ved rabatternes udformning.

Skandinavisk Motor ydede to typer af ekstrarabat ved salg af VW reservedele til forhandlere. Den ene udbetaltes på baggrund af det samlede kvartalskøb ud fra en progressiv skala. Den anden udbetaltes, hvis forhandlerens køb af reservedele oversteg et fastlagt købsmål.

Rådet fandt, at rabatterne var stærkt loyalitetsskabende. De tilskyndede således forhandlerne til at samle deres indkøb af reservedele hos Skandinavisk Motor Co. Rabatterne udgjorde en barriere for alternative leverandører af

reservedele, der – hvis de ville være konkurrencedygtige – blev nødt til at kompensere forhandlerne for store tab i rabatter. Afgørelsen blev anket til Konkurrenceankenævnet.

Arla og nye andelshavere (august)

Konkurrencerådet besluttede, at Arla ikke måtte opkræve afgifter af nye andelshavere, som oversteg de omkostninger, der var en følge af at optage de nye andelshavere.

Konkurrencerådet fandt, at Arla misbrugte sin dominerende stilling på markedet ved at opkræve afgifter af nye andelshavere. Hvis der havde været fri konkurrence, havde det således ikke været muligt for Arla at opkræve afgifter, der oversteg de reelle omkostninger for Arla ved at optage nye andelshavere.

Derimod var det sagligt begrundet at afvise nye andelshavere som økologiske leverandører, og dermed også at afstå fra at betale øko-tillæg. Arla havde i forvejen et stort overskud af økologisk mælk. Mælken blev ikke anvendt til økologiske produkter, og Arla havde derfor ønsket at stoppe for optagelsen af nye økologiske leverandører. Der var derfor ikke tale om forskelsbehandling i strid med konkurrenceloven.

Afgørelsen blev anket til Konkurrenceankenævnet.

TDC's afregningspris for 70-numre (august)

Konkurrencerådet godkendte en ny afregningsmodel for TDC's termineringsafgifter. Afregningsmodellen gav konkurrerende virksomheder mulighed for at konkurrere på lige fod med TDC om opkald til 70-numre.

Ændringen skete som en følge af, at Konkurrencerådet i maj fandt, at TDC havde misbrugt sin dominerende stilling. TDC havde således tilbudt konkurrenten Consorte en urimelig lav betaling for at viderestille 70-numre-opkald fra TDC's kunder til Consortes kunder. Prisen var væsentlig lavere end den pris, TDC selv tog, når TDC viderestillede opkald fra andre net.

Den nye afregningsmodel medførte, at TDC i fremtiden ville opkræve samme takst fra konkurrenterne, som den TDC selv betalte, når opkaldet gik den anden vej. TDC valgte således at sænke termineringsafgiften ved kald til 70-numre i TDC's net. TDC ville fremover kun kræve betaling for lokal samtrafik ved sådanne kald.

Afgørelsen blev anket til Konkurrenceankenævnet.

Mejeriforeningen mod Fanø Mejeri (december)

Konkurrencerådet afgjorde, at Mejeriforeningen havde misbrugt sin dominerende stilling. Mejeriforeningen havde således påtvunget Fanø Mejeri en markedsføringsafgift for anvendelsen af Lurpakmærket uden samtidig at give mejeriet oplysninger om, hvad afgiften blev anvendt til.

Markedsføringsafgiften anvendes til generel markedsføring på eksportmarkerne, dvs. tv-reklamer og kampagner over for kunder og butikker.

Konkurrencerådet fandt, at alle udbydere af Lurpak skulle have adgang til samme oplysninger om, hvad deres afgifter anvendtes til. Derved kunne Fanø Mejeri – ligesom de øvrige udbydere – få udbytte af den afgift, de betaler.

Rådet fandt, at det ikke i sig selv stred mod konkurrencereglerne at opkræve markedsføringsafgiften. Der var således tale om betaling for retten til at udnytte Lurpakmærket og for at deltage i den fælles markedsføring. Der er blevet indsendt en ankebegæring.

11.6 AFGØRELSER DER BÅDE VEDRØRER KONKURRENCEBEGRÆNSENDE AFTALER (§ 6-10) OG MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING (§ 11)

Bugsering af skibe i danske havne (november)

Konkurrencerådet tilsluttede sig en aftale mellem Konkurrencestyrelsen og rederiet A/S Em. Z. Svitser. Aftalen omhandlede principper for god konkurrence om bugsering af skibe i danske havne.

Når store og mellemstore skibe lægger til i danske havne, skal de normalt bugseres på plads. Det sker ved hjælp af bugserbåde. Mindre opgaver kan klares af en enkelt bugserbåd, mens større opgaver kræver op til fire både.

I Danmark har rederiet Svitser en markedsandel på over 75 pct. Svitseres konkurrenter er udelukkende små selskaber, der kun rådede over få både.

På baggrund af tilkendegivelser fra flere konkurrenter havde Konkurrencestyrelsen gennemgået Svitseres forretningspraksis. Undersøgelsen havde vist, at Svitser i en periode fra slutningen af 1998 til starten af 1999 havde udøvet dumping (predatory pricing, dvs. urimeligt lave priser) i Kalundborg Havn.

På denne baggrund indgik Konkurrencestyrelsen og Svitzer en aftale om god konkurrenceadfærd. Aftalen indebar, at Svitzer som udgangspunkt ikke må gå længere ned i pris end de gennemsnitlige, variable omkostninger. For styrelsen var det en principsejr, at Svitzer anerkendte, at dette inkluderer såkaldte „offer-omkostninger“, dvs. et beløb svarende til den indtjening, et bugseriskib kunne have indbragt, hvis det var sejlet til andre havne. For at give styrelsen mulighed for at overvåge markedet havde Svitzer endvidere indvilget i at indrapportere alle priser til Konkurrencestyrelsen. Aftalen gjaldt for en periode på foreløbig et år. Det var styrelsens vurdering, at der hermed var skabt mulighed for en øget konkurrence på bugseringsmarkedet.

11.7 OFFENTLIG STØTTE TIL ERHVERVSVIRKSOMHED (§ 11A)

Støtte fra Arbejdsmarkedets Feriefond (april)

Konkurrencerådet henstillede til beskæftigelsesministeren, at reglerne for udbetaling af støtte fra AFF (Arbejdsmarkedets Feriefond) blev omlagt. Støtten til ferieaktiviteter skulle gives på en måde, som ikke skadede private udlejere og restauratører.

HORESTA havde klaget til Konkurrencestyrelsen over, at støtte fra AFF til fx feriecentre havde ført til, at private feriecentre måtte lukke. AFF gav alene støtte til fonde, selvejende institutioner eller lignende – herunder ikke mindst Dansk Folkeferie – mens private erhvervsdrivende ikke kunne få støtte.

En stor del af Feriefondens støtte påvirkede ikke konkurrencen mærkbart. Det gjaldt fx støtte til oplevelses- og aktivitetsprojekter uden overnatningsmuligheder. Disse tiltrækker generelt turister, og kommer derfor hele det lokale turisterhverv til gode. Støtte til indretning af feriefaciliteter for handicappede og andre udsatte grupper giver heller ikke problemer for konkurrencen.

Derimod forvrider driftsstøtte til feriecentre med overnatningsmuligheder konkurrencen i forhold til de private virksomheder. Driftsstøtte er den mest skadelige form for støtte, fordi den giver modtageren en form for under-skudsdækning. Støtten mindsker derved modtagerens incitament til at effektivisere driften for at klare sig i konkurrencen. Konkurrencerådet anbefalede derfor, at AFF ikke længere giver driftsstøtte til feriecentre med overnatningsmuligheder. Herudover anbefalede rådet, at såkaldte sideaktiviteter (fx restauranter og cafeterier samt overnatninger mv. til ikke-ferie formål) udskilles regnskabsmæssigt og foregår på markedsvilkår.

AFF's støttepolitik var lovlig i henhold til ferielovgivningen. Konkurrencerådet kunne derfor ikke gribe direkte ind i medfør af konkurrenceloven. I stedet anvendte Rådet muligheden for i et brev at henvende sig direkte til ministeren og komme med forslag til at løse konkurrenceproblemerne.

Ministeriet iværksatte på baggrund af Konkurrencerådets konklusioner og anbefalinger arbejdet med at revidere vedtægterne for Arbejdsmarkedets Feriefond. De nye regler fremgår af bkg. nr. 126 af 25. februar 2003 om vedtægter for Arbejdsmarkedets Feriefond.

Næstved Kommunes aftale med Maglemølle Erhvervspark (september)

Konkurrencerådet fandt, at der ikke var tale om offentlig støtte, når Næstved Kommune gratis stillede et areal med bygninger til rådighed for Maglemølle Erhvervspark – mod, at erhvervsparken betalte alle drifts- og vedligeholdelsesudgifter. Erhvervsparken havde til gengæld ret til at beholde lejeindtægterne ved udleje af kommunens bygninger.

Maglemølle Erhvervspark er 100 pct. fondsejet og finansieret af private midler. Fonden har til formål at fremme Næstvedegnens erhvervsudvikling. Erhvervsparken udlejede erhvervslejemål i egne bygninger og i kommunens bygninger. Kommunens areal udgjorde kun en lille del af den samlede erhvervspark.

Maglemølle Erhvervsparkens udgifter oversteg erhvervsparkens indtægter på kommunens areal og bygninger. Maglemølle Erhvervsparkens forpligtelser i henhold til aftalen betød dermed, at aftalen ikke forbedrede erhvervsparkens økonomiske situation.

En uvildig vurdering viste, at erhvervsparken udlejede kommunens lokaler til priser på niveau med markedislejen i området. Erhvervsparkens underskud skyldtes derfor ikke, at der kanaliseredes støtte videre til erhvervsparkens lejere i form af lejemål til lejepriser under markedislejen.

På den baggrund konkluderede Konkurrencerådet, at der ikke forelå støtte. Afgørelsen var den første, der vedrører erhvervsparkere, og den kan derfor have principiel betydning for andre kommuner.

11.8 FUSIONSKONTROL (§ 12)

Fusion mellem Danish Crown og Steff-Houlberg (april)

Fusions sagen var blevet henvist til Konkurrencerådet efter en særlig regel i EU's fusionskontrolforordning, der muliggør dette (idet omsætningen i EU oversteg 5 mia. EURO, og fusionen derfor havde EU-dimension). Konkurrencerådet godkendte fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg. Godkendelsen var betinget af, at slagterierne gennemførte en række tilsagn. Uden disse tilsagn ville konkurrencen blive reduceret væsentligt. Der ville således være risiko for prisstigninger på 5-10 pct. og et snævrere produktudbud, herunder færre kvalitetsprodukter på det danske hjemmemarked.

Tilsagnene faldt i fire grupper. For det første blev den enkelte leverandørs valgmuligheder forbedret. Det skete ved at udvide andelshavernes mulighed for at levere en del af svineproduktionen til konkurrerende slagterier. Slagterierne fik endvidere pligt til at optage enhver svineproducent som andelshaver. Samtidig styrkedes mindretalsbeskyttelsen i Danske Slagterier og i Svineafgiftsfonden.

For det andet havde parterne accepteret at sælge Struer Slagteri. Dvs. en mere end dobbelt så stor slagterikapacitet, som EU fik Danish Crown til at sælge efter fusionen med Vestjyske Slagterier. Erfaringer fra dengang viser, at det frasolgte slagteri ikke kunne klare sig på markedet. Konkurrencerådet krævede derfor særligt gunstige vilkår for en ny køber. Konkurrencen i slagteleddet blev også sikret ved, at slagterierne skulle påtage sig at lønslagte for andre. Dertil kommer, at slagterierne ikke mere, når de lukker slagterier, må forsyne dem med en ejendoms klausul, der hindrer købere i at drive slagteri.

For det tredje blev konkurrencen i forædlingsleddet sikret. Forædlingsindustrien blev i en periode på 10 år sikret forsyninger til priser, der ikke måtte overstige de gennemsnitlige eksportpriser. Derudover forpligtede parterne sig til at sælge en forædlingsvirksomhed med en kapacitet svarende til 12.000 tons om året.

For det fjerde blev konkurrencen til detailhandelen sikret ved, at slagterierne forpligtede sig til at give konkurrenter adgang til deres distributionssystem. Herved blev det nemmere for konkurrenter at nå helt ud til forbrugerne med frisk svinekød. Slagterierne skulle også garantere, at pølsevognene fik mindst lige så gode vilkår som hidtil.

Samlet betød disse fire grupper af tilsagn, at forbrugerne og konkurrenterne efter Konkurrencerådets vurdering blev lige så godt stillet som før fusionen.

Fusion mellem Dendek og Ditas (april)

Konkurrencerådet godkendte fusionen mellem indkøbsforeningerne Dendek og Ditas. Ditas omfattede bl.a. byggemarkedskæderne RÅD & DÅD og Byggekrum. Dendek omfattede bl.a. byggemarkedskæderne Dendek-Det rigtige byggemarked og Håndværkeren. Det nye selskab ville blive en dominerende spiller på markederne for byggematerialer. Danske Trælast ville blive den næststørste virksomhed på dette marked.

De to foreninger samarbejdede især om indkøb, men ejede ikke forretninger. Det gjorde fusionen mindre bekymrende. På den anden side var byggevarerområdet et af de områder i dansk økonomi, hvor konkurrencen fungerede dårligst. På den baggrund accepterede Konkurrencerådet kun fusionen på betingelse af, at parterne opfyldte angivne tilsagn.

Dendek og Ditas gav tilsagn om at udforme vedtægter og samhandelsaftaler således, at det fremgår:

- ▲ at Ditas medlemmer – uanset om en leverandør har indgået samhandelsaftale eller ej – altid har ret til at foretage indkøb direkte fra leverandøren udenom indkøbsforeningen.
- ▲ at leverandørerne hverken direkte eller indirekte er forpligtet til at lade al handel gå igennem indkøbssamarbejdet.
- ▲ at Ditas hverken direkte eller indirekte søger at påvirke leverandørernes valg af andre kunder og samhandelsvilkår med disse.
- ▲ at Ditas ikke i samhandelsaftaler med leverandører anvender optjeningsperioder for individuel bonus, der overstiger et kvartal, og at de ikke anvender rabatspænd, der overstiger 0-5 pct.
- ▲ At Ditas ikke på forhånd må afvise nogen ansøgere, alene fordi de er Internethandlere. De skal på saglige og ikke-diskriminerende vilkår vurdere, om disse kan optages som nye medlemmer.
- ▲ at det kommer til at fremgå af optagelsesbetingelserne, at det er forhold vedrørende ansøgeren og ikke virkningen på andre andelshavere mv., der lægges til grund for bestyrelsens vurdering.

Nyhedsdatabase godkendt med tilsagn (september)

Konkurrencerådet godkendte et samarbejde mellem Politiken, Berlingske Tidende og Jyllands-Posten om oprettelse af et joint venture, FAS (nu Infomedia Huset A/S). FAS skulle drive en nyhedsarkivdatabase og sælge elektronisk presseovervågning på baggrund af moderselskabernes dagblade. Godkendelsen var betinget af parternes tilsagn til Konkurrencestyrelsen.

Oprettelsen af FAS kunne betyde lanceringen af et nyt produkt, nemlig hurtig on-line adgang til dagens pressenyheder på udvalgte områder. Dette produkt kunne være interessant for mange virksomheder. Oprettelsen kunne også øge konkurrencen på markedet for nyhedsovervågning. Her havde Observer en stærk stilling. Dette samt det forhold, at etableringen af FAS krævede investeringer og udvikling, talte for, at FAS fik en periode, hvor FAS's tre „mødre“ kunne forbeholde retten til elektroniske presseklip til deres fælles selskab. På den anden side kunne denne fordel betyde, at FAS blev så dominerende, at konkurrencen begrænsedes. Det var derfor en betingelse for at godkende fusionen, at de tre „mødre“ gav tilsagn om, at de efter udløbet af en vis periode var forpligtede til at levere elektroniske presseklip til FAS's konkurrenter på markedet for medieovervågning.

Hverken Konkurrencestyrelsen eller dagbladene kunne imidlertid vide, hvor hurtigt FAS kunne få en stærk stilling i markedet. Det blev derfor aftalt, at leveringspligten skulle afhænge af, hvornår FAS' omsætning på markedet for medieovervågning kom op over 37 mio. kr. Det var Konkurrencestyrelsens vurdering, at der ville være sikkerhed for, at FAS ikke var dominerende, så længe omsætningen var under dette beløb. Leveringspligten kunne dog tidligst indtræde 1. juli 2004 og senest 1. juli 2007.

FAS blev endvidere Danmarks største udbyder af elektroniske nyhedsarkiver (dvs. med „gamle“ presseklip) med en markedsandel på ca. 50 pct. Denne markedsstilling blev dog ikke vurderet som så alvorlig, at den begrænsede konkurrencen mærkbart.

DLG's overtagelse af dele af KFK (november)

Konkurrencerådet godkendte, at DLG – Dansk Landbrugs Grovvarerelskab – overtog dele af KFK. Godkendelsen skete efter, at DLG havde accepteret en række tilsagn.

I august dannede DLG sammen med 7 andre grovvarerelskaber et konsortium med henblik på at købe KFK. KFK var ejet af Norsk Hydro. De 7 selskaber var så små, at deres overtagelse ikke skulle godkendes. Konsortiet havde aftalt, hvordan KFK's aktiviteter skulle deles, herunder at DLG skulle overtage ca. 40 pct. af KFK. Denne overtagelse begrænsede konkurrencen, både øst for Storebælt og i flere jyske områder. Især på markederne for svine- og fjerkræfoder. De lokale problemer skyldes, at grovvarer er tunge og dermed dyre at transportere. På flere markeder var der risiko for prisstigninger på mere end 5 pct.

DLG er andelsejet, og en eventuel merindtjening kommer medlemmerne – dvs. kunderne – til gode. For slap konkurrence kan dog både medføre lavere effektivitet og dårlig behandling af mindretalsgrupper.

For at få overtagelsen godkendt havde DLG accepteret at sælge to foderfabrikker i hhv. Høng nord for Slagelse og i Horsens. Inden for en bestemt tidramme skulle DLG ligeledes sælge sin aktiepost på 22 pct. i Hedegaard A/S i Nordjylland. DLG måtte endvidere ikke tinglyse konkurrenceklausuler ved salg af ejendomme. DLG skulle endvidere bl.a. give konkurrenter adgang til samlaster. I denne sammenhæng skulle også gives adgang til at losse på DLG's faciliteter i Århus Havn. DLG skulle også sælge sine andele af KFKs forretninger vedrørende tørret grønt (Alfax) og kul.

Fusionen og tilsagnene betød under et, at der åbnedes op for en effektivisering i sektoren, som kunne give besparelser på op til 300 mio. kr. om året. Samtidig ville landmændene næsten alle steder i Danmark fortsat have valgmuligheder. DLG's gennemsnitlige markedsandel på hele grovvareområdet steg fra 25-30 pct. til ca. 35-40 pct.

11.9 OVERSIGT OVER AFGØRELSER AFGJORT AF STYRELSE OG RÅD I 2002

§ 2:

Samarbejdsaftale mellem Copy-Dan, KABEL-TV og KODA (januar)

Fik en § 9 – erklæring, da Kulturministeriet i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 4, havde truffet afgørelse om, at de i aftalen indeholdte konkurrencebegrænsninger er en direkte og nødvendig følge af offentlig regulering.

Prisfastsættelse af teaterbilletter (januar)

BørneTeaterSammenslutningen (BTS) og Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab (DST) var ikke omfattet af konkurrencelovens § 6. BTS havde således en samlet omsætning, der var under 150 mio. kr., jf. § 7, stk. 1, nr. 2. Begrundelsen over for DST var, at prisfastsættelsen var en direkte følge af lovgivning, jf. § 2, stk. 2.

DTL's klage over taksterne på Storebæltsforbindelsen (februar)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Sømandsfradragsloven (februar)

Sømandsfradragsloven er omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2, hvorfor konkurrencelovens forbudsbestemmelser ikke fandt anvendelse. Konkurrencestyrelsen rettede derfor en § 5, stk. 2 udtalelse til Skatteministeriet. Udtalelsen påpegede mulige konkurrenceforvridende virkninger af loven.

Udelukkelse af mindre teatre fra teaterkatalog (februar)

Styrelsen foretog ikke en vurdering af klagen, idet Kulturministeriet havde meddelt, at en sådan vurdering faldt uden for konkurrenceloven.

Arbejdsmarkedets Feriefond (september)

Beskæftigelsesministeriet tog Konkurrencerådets afgørelse til efterretning (se rådsafgørelser). Ministeriet iværksatte på baggrund af Konkurrencerådets konklusioner og anbefalinger et arbejde med at revidere vedtægterne for Arbejdsmarkedets Feriefond.

SAS's flybonusprogrammer i Danmark (september)

Det var en direkte eller nødvendig følge af bestemmelserne i markedsføringsloven, at SAS selv kunne vælge, hvilke ruter programmet anvendtes på, samt hvordan programmet skulle konstrueres. Konkurrencelovens forbudsbestemmelser fandt derfor ikke anvendelse.

Fyns Amts administration af tolkebistand til læger (november)

Der var ikke grundlag for at kritisere amtets udmøntning af sin forpligtelse til at sørge for kvalificeret tolkebistand til de praktiserende læger og speciallæger.

§ 6-10:**Administrationsaftale mellem Gramex og TV2 (januar)**

Parterne fik en erklæring om ikke-indsættelse, da aftalen alene havde til formål at sikre en rapportering fra TV2 til Gramex, som sætter Gramex i stand til at beregne, dels hvor meget TV2 skal betale til Gramex, og dels hvorledes de indkomne midler skal fordeles mellem de udøvende kunstnere og fremstillere.

Aftale mellem AGICOA og CAB (januar)

Parterne fik en erklæring om ikke-indsættelse, da aftalen ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1.

Aftale mellem Danske Film- og Tv-Producenter og TV2 Reklame (januar)

Aftalen om TV2 Reklames ret til at foretage kopiering af reklamefilm udsendt i TV2's reklameblokke havde ikke en sådan markedspåvirkning, at den var omfattet af § 6, stk. 1. Parterne fik derfor en erklæring om ikke-indsættelse.

Aftale mellem IFPI og danske tv-stationer (januar)

Der blev givet en § 8 fritagelse, da aftalen littede klareringen af rettigheder til visning af musikvideoer på danske tv-stationer.

Anmeldelse af normalkontrakter aftalt mellem Den danske Forlæggerforening og Dansk Forfatterforening (januar)

Parterne fik en erklæring om ikke-indgreb, da de anmeldte modelkontrakter ikke faldt ind under konkurrencelovens § 6, stk. 1. Styrelsen lagde primært vægt på, at det er frivilligt for foreningernes medlemmer, om de anvender modelkontrakterne.

Anmeldelse af standardlejekontrakt udarbejdet af brancheorganisationen Sammenslutningen af Danske Havne (januar)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Anmeldelse af vedtægter og andelshaveroverenskomst for indkøbsforeningen BabySam a.m.b.a. (januar)

Der blev givet en erklæring om ikke-indgreb, da de ikke indeholdt bestemmelser, der faldt ind under konkurrencelovens § 6, stk. 1. Ét pkt. i andelshaveroverenskomsten, der gjaldt forbud mod, at BabySam's egne varer overdrages eller sælges til forretninger udenfor deltagerkredsen med videresalg for øje, fik fritagelse efter § 8. Fritagelsen blev givet for 8 år fra 1/1-1998 efter afvejning af det generelt effektivitetsfremmende i aftalen.

Dansk Musikforlæggerforenings vejledende tariffer (januar)

Styrelsen påbød Dansk Musikforlæggerforening at ophæve de vejledende takster med virkning fra den 1. marts 2002.

Dansk Skovforenings prisprognoser (januar)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Danske Entreprenørers individuelle forbehold (januar)

Konkurrencestyrelsen vurderede, at de individuelle forbehold ikke udgjorde en konkurrencebegrænsning. Det var en forudsætning for denne vurdering, at anvendelsen var frivillig for medlemmerne, samt at listen med individuelle forbehold ikke kom til at fungere som et sæt „udvidede“ standardforbehold, der automatisk blev anvendt i alle tilfælde.

Distributionsaftale mellem Tele Danmark A/S og Canal Digital AS (januar)

Parterne blev meddelt en § 9-erklæring for den anmeldte aftale mellem TDC A/S og Canal Digital AS for perioden fra 1. september 2001 og frem, idet vilkårene om eksklusivitet var ophævet, og idet TDC Kabel TV A/S ikke længere udlejede set top bokse. Aftalen faldt herefter ikke ind under konkurrence-lovens § 6.

Håndbog for udstedelse af Danmønt-engangskort og tilslutningsaftale for kortudstedere (januar)

Der blev givet en erklæring om ikke-indgreb, da aftalen ikke indeholdt bestemmelser, der kunne anses for at være konkurrenceforvridende og dermed omfattet af § 6, stk. 1.

Andelssmør's vedtægter (januar)

Der blev givet en erklæring om ikke-indgreb, da vedtægterne ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1. Styrelsen lagde bl.a. vægt på, at samarbejdet i Andelssmør med bl.a. Arla Foods medvirker til at nedbryde barrierer på eksportmarkederne for de mindre mejerier med hensyn til markedsføring, distribution m.m. Ligeledes havde medlemmerne i praksis ikke solgt deres produkter i Danmark gennem Andelssmør.

Klage over GM Danmark (januar)

Styrelsen fandt ikke, at GM Danmark anvendte dokumentationskrav til at forhindre eksportsalg. Styrelsen bemærkede imidlertid, at hvis GM Danmark anvender dokumentationskravene til at forhindre eksportsalg, vil det udgøre en alvorlig overtrædelse af konkurrencereglerne.

Konkurrenceklausul i overenskomst (januar)

Styrelsen påbød konkurrenceklausulerne i overenskomsten mellem Polysheet Holding A/S og Axcel IndustriInvestor A/S, ATP og PKA A/S nedsat og dermed ophævet for perioden fra den 7. marts 2002 og frem til den 17. april 2005, jf. § 27, stk. 4.

MD Foods a.m.b.a's vedtægter (januar)

Der blev givet en erklæring om ikke-indgreb, da vedtægterne ikke indeholdt bestemmelser om deling af markeder eller om priser.

Nord Grønt a.m.b.a's vedtægter (januar)

Der blev givet en erklæring om ikke-indgreb, da Nord Grønsts markedsandel kun andragede 7-10 pct. på det relevante marked. Vedtægterne kunne derfor ikke påvirke konkurrencen på markedet mærkbart og var derfor ikke omfattet af § 6, stk. 1.

Nordisk Aktiv Virke A/S' anmeldelse af konkurrenceklausul i købekontrakt (januar)

Da den anmeldte købekontrakt var omfattet af overgangsbestemmelsen i § 27, stk. 4, og konkurrenceklausulen var udløbet, fandt Konkurrencestyrelsen ikke anledning til at behandle den anmeldte købekontrakt.

Opsigelsesvarsel ved udlån af reolsystem til detailforretninger (januar)

Spekter A/S blev meddelt, at virksomhedens udlån af reolsystem til præsentation af maleværktøj med et gensidigt opsigelsesvarsel på 14 dage ikke indebar en overtrædelse af konkurrencelovens § 6.

Realkreditrådets pari-regel (januar)

Der blev givet en erklæring om ikke-indgreb, da formålet med aftalen ikke var konkurrencebegrænsende, og aftalen heller ikke havde til følge, at konkurrencen mellem realkreditinstitutterne blev begrænset. De forhindres således ikke i at tilbyde realkreditlån. Samtidig bestemmes obligationskurserne generelt af andre faktorer.

Samarbejdsaftale mellem DLG og Danisco Seed A/S (januar)

Fik erklæring om ikke-indgreb, da aftalen ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1. Styrelsen lagde vægt på, at Danisco Seed og Sejet ikke forædler samme plantesorter.

Samarbejdsaftale mellem DLF-TRIFLORUM A/S og Danisco Seed A/S (januar)

Fik fritagelse efter § 8, stk. 1. Der blev ved afgørelsen lagt til grund, at det oprindeligt anmeldte aftalekompleks ændredes i overensstemmelse med forslag, som anmelder fremsatte i forbindelse med behandlingen af sagen. Fritagelsen gælder til udgangen af 2004.

Scan-Hide A.m.b.a.'s vedtægter (januar)

Styrelsen meddelte Scan-Hide A.m.b.a., at selskabets vedtægter ikke var omfattet af konkurrenceloven.

Standardaftale mellem Danske Film- og TV-Producenter og Danske Reklame- og Relationsbureauers Brancheforening (januar)

Fik erklæring om ikke-indgreb, da den ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1. Styrelsen lagde vægt på, at kopiering og distribution af reklamefilm fra egen sendeflade er et afledt marked i forhold til udsendelsen af reklamefilm.

Forsikring & Pensions tillægsforsikringsaftale (januar)

Der blev givet en erklæring om ikke-indgreb, da tillægsforsikringer antages at udgøre en meget lille del af markedet. Aftalen var derfor ikke mærkbar og ikke omfattet af § 6, stk. 1.

Vedtægter og aktionæroverenskomst for Dankort A/S (januar)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Dansk Total Distributions vedtægter og samarbejdsaftale (februar)

Efter at der var gennemført en række ændringer i vedtægterne og samarbejdsaftalen, fandt styrelsen ikke, at disse var omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1. Afgørelsen blev anket til Konkurrenceankenævnet.

Fritagelse af Retsforliget af 15. maj 2001 (februar)

Søndagsavisen A/S (SA) og Nordjyllands Avisselskaber A/S (NA), Aalborg Stiftstidende A/S (AS) og Nordjyske Distribution A/S (ND) havde indgået et Retsforlig og fik en erklæring om ikke-indgreb efter § 9.

Klage over MAN Last og Bus A/S (februar)

MAN var parat til at udlevere fornødne tekniske oplysninger til Ørsted Lastvogncenter, men ikke til at give adgang til elektroniske fejlfindingssystemer, og styrelsen fandt ikke, at klageren havde krav på dette. Afgørelsen blev indbragt for ankenævnet, der hjemviste sagen til fornyet behandling.

Konkurrenceklausul mellem Spar Nord Bank og Egnsbank Nord (februar)

Styrelsen vurderede, at konkurrenceklausulerne var direkte knyttet til og nødvendige for virksomhedsoverdragelsen, og at klausulernes anvendelsesområde og længde på 2 år ikke gik længere end nødvendigt. Virksomhedsoverdragelsesaftalen var derfor ikke omfattet af § 6.

Zurich samarbejdsaftale med Træets Forsikringservice (februar)

Samarbejdsaftalen var omfattet af gruppefritagelse for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis, jf. bkg. nr. 353 af 15. maj 2000. Styrelsen fandt derfor ikke anledning til at behandle parternes anmeldelse af aftalen yderligere.

Klage over 4-årig konkurrenceklausul i virksomhedsoverdragelsesaftale (april)

Konkurrencestyrelsen vurderede, at konkurrenceklausulen ikke udgjorde en konkurrencebegrænsning omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1.

B&O (april)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Dankort A/S prisliste for Dankortlicenstagere (april)

Der blev givet erklæring om ikke-indgreb, da prislisten ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1. Dette gjaldt dog ikke Dankort A/S' vedtagelse af maksimale gebyrer. Denne vedtagelse kunne imidlertid fritages efter konkurrencelovens § 8, stk. 1.

DGFL's salgs- og leveringsbetingelser (april)

Styrelsen og DGFL opnåede enighed om en række ændringer i betingelserne, hvorefter DGFL fik erklæring om ikke-indgreb, da betingelserne herefter ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1.

Investeringsaftale for DTU-Invest K/S (april)

Der blev givet erklæring om ikke-indgreb, da aftalen ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1. Konkurrencestyrelsen lagde vægt på, at deltagerne ikke begrænses i at investere i andre innovative selskaber eller selv at foretage forskning og udvikling inden for investeringsaftalens områder. Endvidere vil det stadig være muligt for andre potentielle investorer at henvende sig til forskerene for at indgå forsknings- og udviklingsaftaler. Deltagerne i DTU-Invest kunne (bl.a. i gennem Investor Board) ikke få kendskab til konkurrenters konkurrencemæssige adfærd.

IT- Brancheforeningens udkast til standardforbehold (april)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Klage over nægtelse af levering fra Odder Barnevognsfabrik A/S (april)

Styrelsen vurderede, at leveringsnægtelsen ikke var i strid med konkurrencelovens §§ 6 og 11, jf. gruppefritagelsen for vertikale aftaler mv.

Klage over nægtelse af levering Simo barne- og klavogne (april)

Styrelsen vurderede, at leveringsnægtelsen ikke var i strid med konkurrencelovens §§ 6 og 11, jf. gruppefritagelsen for vertikale aftaler mv.

Aftale mellem BRFKredit A/S og Århus Andelskasse (maj)

Fik en ikke-indgrebs erklæring, da aftalen om lånformidling på privatkundeområdet ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1. Styrelsen lagde vægt på, at aftalen ikke var eksklusiv. Den begrænsede således hverken BRFKredit eller Århus Andelskasse i at samarbejde med andre pengeinstitutter henholdsvis realkreditudbydere.

Aftale om markedsføring af IT- og telekommunikationstjenester i Ørestad (maj)

Fik en ikke-indgrebs erklæring, da aftalen ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1. I aftaleperioden afstår Ørestadsselskabet fra at reklamere for konkurrerende produkter eller tjenester fra andre teleoperatø-

rer. Men aftalen indebærer hverken direkte eller indirekte begrænsninger i konkurrerende teleoperatørers adgang til at etablere teleinfrastruktur eller til at tilbyde tjenester i Ørestaden.

Danske Banks samarbejdsaftale med home (maj)

Samarbejdsaftalen var ikke omfattet af konkurrencelovens kapitel 2 om forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler.

Brancheforenings udarbejdelse af lønstatistik for funktionærer (maj)

Styrelsen fandt, at udarbejdelse af en årlig lønstatistik for tekniske funktionærer ikke stred mod konkurrenceloven.

EDC Køberservice i relation til konkurrenceloven (maj)

Sagen blev behandlet af egen drift, og konklusionen var, at køberservicekonceptet ikke mærkbart påvirkede konkurrencen i Danmark, og dermed ikke var omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1.

Etablering af Mapics Solutions A/S (maj)

Aftalen om dannelsen af joint venture-selskabet faldt ikke ind under forbudet i § 6, stk. 1, da omsætningstærsklerne i konkurrenceloven ikke var overskredet.

Nye samarbejdsaftaler mellem SAS og Maersk Air (maj)

Konkurrencestyrelsen stillede sagen i bero under EU-Kommissionens behandling. Styrelsen ville tage sagen op til behandling, såfremt Kommissionen anmodede om assistance.

Konkurrencebegrænsende bestemmelser i Camping Branchens vedtægter (maj)

Styrelsen påpegede over for organisationen, at en bestemmelse om udstillinger og deltagelse i vedtægterne var problematisk i forhold til konkurrenceloven. Bestemmelsen begrænsede forhandlerens deltagelse uden for egen region. Brancheorganisationen oplyste herefter, at bestemmelsen ville blive slettet i vedtægterne.

Klage over Ole Lynggaard ApS' samhandelsbetingelser (maj)

Styrelsen meddelte klager, at Ole Lynggaard ApS' samhandelsbetingelser faldt ind under lovens bagatelregler.

Interessentskabskontrakt – Shell-Statoil Refuelling (Billund) (maj)

Kontrakten angik et samarbejde om og fælles ejerskab af faciliteter til oplagring og distribution af flybrændstof, smøreolier og andre relaterede produkter til interessenternes respektive kunder i Billund Lufthavn. Kontrakten fik erklæring om ikke-indgreb, da kontrakten samlet set ikke begrænsede konkurrencen.

Standardaftaler mellem Amtsrådsforeningen og Falck (maj)

Udarbejdelsen af et sæt standardaftaler med ensartede, vejledende takster og reguleringssatser for hvert amt vil have til formål eller følge at uniformere priser og forretningsvilkår på tværs af amtsgrænserne. Da de i aftalen indeholdte konkurrencebegrænsninger imidlertid opfyldte betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 1-4 fik aftalen en fritagelse indtil den 28. april 2004.

Topdanmarks samarbejdsaftale med Danske Bank (maj)

Aftalen opfyldte betingelserne for at være omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler.

Vejledende priskalkulationer (maj)

Landsforeningen Danske Maskinstationer blev påbudt straks at bringe udsendelse af priskalkulationer til ophør samt at trække de udsendte priskalkulationer tilbage.

Anmeldelse af aftale om nummerportabilitet (juni)

Det konkurrenceretligt eneste relevante punkt i den horisontalt indgåede aftale var, at der var aftalt ens priser selskaberne imellem for portering af numre. Aftalen fik efter samlet vurdering en fritagelse i medfør af § 8, stk. 1, frem til den 22. december 2005.

Anmeldelse af aftale om telefoni mellem debitel og DLG (juni)

Parterne fik en erklæring om ikke-indgreb. Konkurrencestyrelsen fandt – henset til parternes stilling på markedet og konkurrencesituationen på markedet som helhed – at aftalens løbetid og den omhandlede konkurrenceklausul ikke havde sådanne mærkbare virkninger på markedet, at der etableres en konkurrencebegrænsning omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1.

Joint venture aftale mellem Elite Rederi og Clipper Invest Ltd (juni)

På baggrund af den foretagne markedsafgrænsning vurderede styrelsen, at dannelsen af joint venture selskabet ikke ville kunne antages at påvirke konkurrencen i et sådant omfang, at der kunne forventes eller konstateres negative virkninger på markedet. Der kunne derfor meddeles en ikke-indgrebserklæring efter § 9.

HUR's aftaler om forhandling af HT's rejsehjemmel (juni)

Aftalen fik en erklæring om ikke-indgreb. Konkurrencestyrelsen udtalte, at kvantitative kriterier for udvælgelse som udgangspunkt udgør en konkurrencebegrænsning, der er i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1. Ikke-forhandlere ville dog stadig have mulighed for at konkurrere med de udvalgte forretninger på de områder, der skaber det overskudsgivende følgesalg. Ud fra en samlet vurdering fandt styrelsen ikke, at aftalen vil kunne anses for at begrænse konkurrencen i mærkbar grad.

Råstofelskabet A/S' aktionæroverenskomst (juni)

Konkurrencestyrelsen fandt, at bestemmelserne ikke i sig selv begrænsede den enkelte indvinders kommercielle handlefrihed i relation til ansøgning om og muligheden for at opnå efterforskningstilladelse med fortrinsret til indvinding. Aftalen fik derfor en erklæring om ikke-indgreb, da den ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1.

Totalkredit A/S' samarbejdsaftale med pengeinstitutter (juni)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Vejledende udtalelse om NEMA's branchestatistik (juni)

Styrelsen udtalte, at det som udgangspunkt ville være i overensstemmelse med konkurrencereglerne, såfremt NEMA udarbejdede statistik på grundlag af oplysninger, der var mere end 12 måneder gamle.

Aftale om indholdstjenester via sms (august)

Parterne fik erklæring om ikke-indgreb, da de fælles aftalte prispunkter ikke havde en sådan mærkbarhed, at der etableredes en konkurrencebegrænsning i strid med § 6.

Aftale om leje af transmissionskapacitet mellem Sonofon og Powercom (nu Telia Net) (august)

Konkurrencestyrelsen vurderede, at bestemmelsen i aftalen om en bindingsperiode for Sonofon's vedkommende på ca. 6 år afskar andre virksomheder fra at levere eller udleje den af aftalen omfattede transmissionskapacitet til Sonofon i bindingsperioden. Da Konkurrencestyrelsen vurderede, at kravene i § 8, stk. 1, nr. 1-4, var opfyldt, fik aftalen dog en fritagelse i medfør af § 8, stk. 1, frem til 2. januar 2005.

Anmeldelse af samarbejds- og porteføljeforvaltningsaftale mellem SEB og Codan (august)

Parterne fik erklæring om ikke-indgreb, da aftalen kunne opsiges med 3 måneders varsel, og da aftalen ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1.

Distributionssamarbejdet GDC A/S (august)

Fik en ikke-indgrebserklæring efter § 9 hhv. § 11, stk. 5, for så vidt angik vedtægter og aktionæroverenskomst. Samtidig blev det meddelt, at i tilfælde af leveringsnægtelse, urimeligt stillede vilkår eller ved udveksling af følsomme oplysninger ville der kunne foreligge overtrædelser af konkurrencelovens § 6 og/eller § 11.

Forlængelse af fritagelse for masteaftaler (august)

Aftalen fik fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, jf. stk. 3, for en periode på 5 år.

Klage over campingsimportørers forhandlerantagelsesbetingelser (august)

Klagen gav ikke grundlag for yderligere undersøgelse, jf. § 14, stk. 1, 3. pkt.

Produktionshjælpsaftale og månedlig branchestatistik (august)

Det vurderedes, at brancheforeningens produktionshjælpsaftale samt foreningens månedlige branchestatistik ikke stred imod konkurrencereglerne.

Produktionsstatistik på regionsbasis omfattet af lovens § 6 (august)

En aftale om en ændret og mere detaljeret branchestatistik vurderedes at være i strid med konkurrencelovens § 6, og der ville ikke kunne gives en fritagelse efter lovens § 8, stk. 1.

Aftale om mindstepriser for øl og spiritus (august)

Bevillingsnævnet i Fredericia Kommune fik påbud om at ophæve en aftale, der var indgået med størstedelen af byens restaurationer om mindstepriser på øl og spiritus.

Samarbejdsaftale mellem Nykredit A/S og Jyske Bank A/S (august)

Den anmeldte samarbejdsaftale angående formidling af realkreditlån til privatkunder faldt ikke ind under § 6, stk. 1.

Vejledende kampagnepriser på eftermonteret BMW udstyr (august)

Styrelsen meddelte BMW Import A/S, at selskabet skulle være opmærksom på, at det vil kunne udgøre en overtrædelse af konkurrencelovens § 6, hvis der mellem forhandlere af en given vare drøftedes (fremtidige) priser mv., herunder også kampagnepriser.

Aftale mellem Tele Danmark A/S og Copy-Dan Kabel TV, KODA og UBOD (september)

Aftalen, som omhandler vilkårene for Tele Danmark Kabel-TV's viderespredning af en række nærmere specificerede radio- og tv-programmer, fik en ikke-indgrebserklæring, da den ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1.

Grovvarebranchens „palletillæg“ og „omkostningstillæg“ (september)

Konkurrencestyrelsen vurderede, at branchens anvendelse af et palletillæg og omkostningstillæg udgjorde en overtrædelse af konkurrencelovens § 6, stk. 1.

Praktiserende Arkitekters Råds vejledende honorarregler for Produktudvikling og Møbeldesign (september)

Konkurrencestyrelsen påbød PAR at ophæve de vejledende timesatser og honorarprocenter i de anmeldte honorarregler.

Aftale mellem DR, TV2, Team Danmark og Dansk Håndboldforbund om tv-, radio-, og Internetrettighederne til dansk håndbold (november)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Aftale mellem Palsgaard A/S og Guldbageren A/S (november)

Palsgaard A/S' mestbegunstigelsesklausul i selskabets aftale med Guldbageren A/S blev påbudt ophævet, idet den var omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6.

Køge Kommune og Skandinavisk Transportcenter (november)

Køge Kommune anmeldte fire aftaler om tildeling af enerettigheder. Styrelsen vurderede, at de tildelte enerettigheder var konkurrencebegrænsende og dermed omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1. Konkurrencebegrænsningen var dog ikke mærkbar, idet der inden for det relevante geografiske marked fandtes konkurrerende virksomheder, og der kunne derfor gives en ikke-indgrebserklæring.

Avancedrøftelser for ugeblade og magasiner (november)

Med henvisning til de særlige forhold på markedet for blade og magasiner – særligt fastprissystemet – fandt styrelsen, at avancedrøftelserne ikke var omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1.

Vurdering af et beregnerkontors betalingsmodel (november)

Konkurrencestyrelsen vurderede, at betalingsmodellen ikke ville kunne opnå en fritagelse efter § 8, stk. 1, subsidiært ikke-indgrebserklæring, jf. § 9.

Bilforhandleres salg af biler til udlændinge (november)

I den konkrete sag var der ikke noget, der tydede på, at konkurrenceloven blev overtrådt. Konkurrencestyrelsen ville imidlertid løbende følge udviklingen på markedet.

BRFKredit's aftaler med mindre pengeinstitutter på privatkundeområdet (november)

Aftalen om formidling og garantistillelse af realkreditlån indeholdt ikke bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1. Den fik derfor en erklæring om ikke-indgreb.

DVS Entertainment's leje- og leveringskontrakt (november)

Styrelsen udstedte påbud til DVS Entertainment om at ophæve dele af firmaets leje- og leveringskontrakt, jf. konkurrencelovens § 6. Kontrakten begrænsede forhandlernes handlefrihed i en sådan grad, at der ikke kunne opnås fritagelse.

Forlængelse af fritagelse til Bladudgivernes Forhandlernævn (november)

Konkurrencestyrelsen fandt, at der var grundlag for at forlænge fritagelsen til og med den 31. december 2007, jf. konkurrencelovens § 8, stk. 4.

Forsikringsbranchens aftale om panthaverdeklarationer (november)

Fik ikke-indgrebs erklæring, da samarbejdsaftalen ikke havde til formål at påvirke den indbyrdes konkurrence mellem de deltagende selskaber. Der var heller ikke grundlag for at antage, at aftalen havde virkninger, der mærkbart begrænser konkurrencen på det relevante marked.

Introduktionsaftale for engangsemballage til øl og læskedrikke (november)

Konkurrencestyrelsen meddelte anmelderne samt de to virksomheder, som havde klaget over aftalen, at aftalen var omfattet af konkurrencelovens § 6, at aftalen ikke opfyldte betingelserne for fritagelse efter § 8, og at aftalen endvidere stred mod bestemmelserne i EU-Traktatens artikel 81, stk. 1.

Klage over Dansk Automobil Sports Unions (november)

Styrelsen fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at aftalen mellem DASU og Racing Motor var i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1. Afgørelsen blev anket til Konkurrenceankenævnet.

PBS's aftale om levering af ydelser til Dankort-licenshavere (november)

Fik erklæring om ikke-indgreb, da aftalen fastsatte en række tekniske forskrifter og forretningsgange, som var hensigtsmæssige for at sikre Dankort-systemets funktion, og som derudover ikke påvirkede markedsaktørernes konkurrencemuligheder.

Zürichs overdragelse af sin livsforsikringsbestand til Alm. Brand (november)

Parterne fik erklæring om ikke-indgreb, da aftalen, henset til parternes begrænsede markedsandele inden for de overdragne produktområder, ikke indeholdt bestemmelser, der var omfattet af § 6, stk. 1.

Aftale mellem Danish Crown og Dansk Supermarked (december)

Samhandelsaftalen om salg af Antonius svinekød var ikke konkurrencebegrænsende. Der blev derfor givet en erklæring om ikke-indgreb.

BRFkredit's aftaler med mindre pengeinstitutter på privatkundeområdet (december)

Aftalen indeholdt ikke konkurrencebegrænsende bestemmelser, hvorfor der kunne gives en erklæring om ikke-indgreb.

Aftale i forbindelse med joint venture mellem Det Berlingske Officin A/S og A/S Dagbladet Politiken (december)

Aftaler om trykning af moderselskabernes publikationer, der var uopsigelige i 5 år, blev ikke anset for direkte relaterede til og nødvendige for fusionens gennemførelse. Men de fik en fritagelse, idet betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 1-4, var opfyldt.

Konkurrenceklausul i aftale om virksomhedsoverdragelse (december)

Konkurrencestyrelsen vurderede, at konkurrenceklausulen ikke udgjorde en konkurrencebegrænsning omfattet af § 6, stk. 1. Konkurrenceklausulen pålagde sælger at undlade at beskæftige sig med handel med lak og maling i en periode på 5 år.

Konkurrenceklausul på lejemål i Københavns lufthavn (december)

Fik en ikke-indgrebs erklæring, da klausulen ikke var omfattet af § 6, stk. 1.

Udvælgelse af udstillere på „Byggeri 2002“ (december)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

§ 11:**Kapitalbinding i Arla Foods (januar)**

Konkurrencestyrelsen fandt ikke anledning til at iværksætte en nærmere undersøgelse af, om Arla Food's praktisering af selskabets regler for kapitalbinding var misbrug omfattet af konkurrencelovens § 11.

Klage over garantistillelse vedr. køb af fløde fra Arla Foods (februar)

Styrelsen fandt ikke, at krav om garantistillelse ved engros salg af fløde til Fanø Mejeri var misbrug af dominerende stilling, jf. § 11, stk. 1.

Klage over Københavns Lufthavne for misbrug af dominans (februar)

Konkurrencestyrelsen meddelte sagens parter, at der ikke forelå et misbrug af dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, idet Københavns Lufthavne ud fra det oplyste opstillede rimelige og lige vilkår for alle, der var interesserede i at benytte lufthavnen i Roskilde.

SAS klage over Billund Lufthavn for misbrug af dominans (februar)

Konkurrencestyrelsen vurderede, at der fandtes så nære substitutionsmuligheder i form af parallelle medier til markedsføring, at Billund Lufthavn ikke indtog en dominerende stilling på det relevante markedet.

En gratisavis' prisliste ved boligannoncering (april)

Styrelsen vurderede, at en stor forskel i mm-pris for store og små annoncer kunne udgøre et misbrug af dominerende stilling. De lave priser kunne imidlertid også opnås, hvis flere små annoncører gik sammen om annoncekøb, og styrelsen besluttede indtil videre at henlægge sagen.

Klage over nægtelse af levering af Odder Barnevognsfabrik A/S (maj)

Styrelsen vurderede, at leveringsnægtelsen ikke var i strid med konkurrencelovens §§ 6 og 11, jf. gruppefritagelsen for vertikale aftaler mv.

Nærbutikkernes Landsforenings klage over gebyrer for kontante indbetalinger (juni)

Klagen gav ikke grundlag for yderligere undersøgelse, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

Skandinavisk Motor Co. A/S' ekstrarabatsystem (juni)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Klage over TDC Tele Danmark for misbrug af dominerende stilling (maj)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

MetroXpress Danmark A/S mod Berlingske Gratisaviser A/S (juni)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Arla Foods og de økologiske mælkeleverandører (august)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Consorte A/S' klage over TDC Tele Danmarks misbrug af dominerende stilling (august)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Nissan Motor Danmark A/S indfører nye rabatbetingelser (august)

Selskabet ydede tidligere forhandlerne en progressiv rabat i forhold til et købsmål. Den blev erstattet af en rabat for hensigtsmæssig ordregivelse, som styrelsen ikke fandt problematisk i forhold til § 11, stk. 1.

Klage over Vejle Kalk- og Mørtelværks rabatgivning (august)

Klagen gav ikke grundlag for yderligere undersøgelse, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

Ford Motor Company A/S' midlertidige rabatsystem (november)

Styrelsen fandt selskabets rabatsystem problematisk i forhold til konkurrenceloven. En midlertidig ordning for resten af året blev accepteret, selvom den kunne siges at indeholde et diskriminerende element. Afgørende var, at i denne ordning var rabatsatsen uafhængig af forhandlerens køb.

Fotografers adgang til udstedelse af pressekort (november)

Konkurrencestyrelsen vurderede, at Dansk Journalistforbunds regler for udstedelse af pressekort til fotografer ikke var i strid med konkurrenceloven.

Prisforhold for OCH A/S (november)

Selskabet havde besluttet at sænke priserne, hvorefter styrelsen ikke fandt anledning til at foretage sig yderligere i sagen.

Sækko A/S – leveringsnægtelse (november)

Styrelsen fandt ikke, at Sækko A/S havde gjort sig skyldig i misbrug af sin dominerende markedstilling.

Fiat Automobiles Danmark A/S' bonussystem (december)

Selskabet anvendte en købsmålbonus, hvor bonus blev ydet efter en progressiv skala. Systemet blev erstattet af en generel ikke-progressiv kvartalsrabat, som styrelsen ikke fandt problematisk i forhold til konkurrencelovens § 11, stk. 1.

Klage fra Fanø Mejeri over Mejeriforeningens administration af Lurpakreglerne (december)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Både § 6 og § 11**Klage over Top-Line's leveringsnægtelse af tremmesofaer (april)**

Styrelsen vurderede, at Top-Line ikke indtog en dominerende stilling på markedet for sofaer. Det var endvidere styrelsens vurdering, at Top-Line faldt ind under gruppefritagelsen for vertikale aftaler, og styrelsen fandt derfor ikke anledning til at foretage sig yderligere i sagen.

Viasat's vilkår for udlevering af parabolkort og udvælgelse af godkendte dekoderproducenter (august)

Viasat fik en § 9-erklæring for de anmeldte vilkår for udlevering af parabolkort, da aftalen ikke havde mærkbare virkninger på konkurrencen. Endvidere blev Viasat's vilkår for udlevering af parabolkort og vilkår for udvælgelse af godkendte dekoderproducenter ikke vurderet til at være omfattet af konkurrencelovens § 11, stk. 1.

Bugsering af skibe i danske havne (november)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

§ 11a:

Statens salg af statshavnene (januar)

Konkurrencestyrelsen bekendtgjorde, at samtlige overdragelser med eventuel støtte var at regne for lovlige i henhold til offentlig regulering, hvorfor der ikke kunne udstedes påbud efter konkurrencelovens § 11a, stk. 1.

Klage over Danmarks Meteorologiske Institut (april)

Konkurrencestyrelsen fandt, at der ikke kunne gribes ind over for støtten til DMI efter konkurrencelovens bestemmelser om offentlig støtte. Konkurrencestyrelsen anbefalede dog DMI at foretage en regnskabsmæssig separation af instituttets eneretsvirksomhed og dets indtægtsdækkede virksomhed på grundlag af årsregnskabslovens regler.

HORESTAs klage over Arbejdsmarkedets Feriefond (AFF) (april)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Klage over konkurrenceforvridende drift af solcenter i Varde Svømmehal (august)

Tilsynsrådet i Ribe Amt vurderede, at støtten var lovlig i henhold til offentlig regulering, jf. § 11a. Konkurrencestyrelsen anbefalede dog kommunen at udarbejde et dækkende regnskab, der kunne dokumentere en rimelig balance mellem solcentrets indtægter og solcentrets omkostninger.

Anmeldelse af Næstved Kommunes aftale med Maglemølle Erhvervspark A/S (september)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Klage over Københavns Kommunes Tolkeformidling (november)

Konkurrencestyrelsen rettede henvendelse i medfør af konkurrencelovens § 11a, stk. 3, til Indenrigsministeriet. Henvendelsen betød imidlertid, at Københavns Kommunes Tolkeformidling ophørte med at formidle tolkning til de praktiserende læger og speciallæger. Sagen blev derfor lukket.

§ 12:

Codan Forsikrings køb af Trekroner Forsikring (januar)

Konkurrencerådet godkendte, at Codan Forsikring A/S overtog Trekroner Forsikring A/S. Overtagelsen berørte primært markedet for skadesforsikring i Danmark, hvor Codans markedsandel steg fra ca. 13 til 14 pct. Overtagelsen ændrede derfor ikke konkurrenceforholdene mærkbart.

Fusionssagen vedr. joint venture samarbejdet Pan Nordic Logistics AB (februar)

Fusionen blev godkendt, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2. Sammen med fusionen havde Post Danmark ansøgt om, at tre aftaler vurderes som accessoriske. Dette kunne Konkurrencestyrelsen ikke tilslutte sig.

Etableringen af Dansk Distributionscenter A/S (april)

Styrelsen godkendte fusionen (joint venture). Parterne (Forbruger-Kontakt A/S og Berlingske Lokalaviser A/S) havde ligeledes indgået en række ikke-accessoriske aftaler, der indskrænkede parternes handlefrihed på markedet. Styrelsen fandt dog, at der ikke var tale om konkurrencebegrænsninger i henhold til konkurrencelovens § 6, stk. 1.

Fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg (april)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Fusion mellem Dendek og Ditas (april)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Group 4 Falck A/S' overtagelse af The Wackenhut Corporation (april)

Fusionen førte ikke til, at der skabtes eller styrkedes en dominerende stilling, der bevirkede, at den effektive konkurrence blev hæmmet betydeligt. Fusionen blev derfor godkendt.

DONG E&P A/S' køb af aktiverne i Statoil E&P A/S (maj)

Fusionen førte ikke til, at der skabtes eller styrkedes en dominerende stilling, der bevirkede, at den effektive konkurrence blev hæmmet betydeligt. Fusionen blev derfor godkendt.

DONG Naturgas A/S' overtagelse af Naturgas Sjælland I/S – opfyldelse af tilsagn (maj)

Det blev meddelt DONG, at selskabet havde opfyldt de afgivne tilsagn, der lå til grund for Konkurrencerådets vurdering af fusionen.

Remail joint ventures mellem Post Danmark og Posten AB (maj)

En bestemmelse i samarbejdet fandtes at være konkurrencebegrænsende og ansås ikke at opfylde betingelserne for en fritagelse eller en ikke-indgrebserklæring. Rådet påbød derfor bestemmelsen ophævet. Post Danmark ankede Konkurrencerådets afgørelse til Konkurrenceankenævnet og anmodede samtidig Kommissionen om at give sagen en formel fritagelse, idet Kommissionen tidligere havde givet sagen et comfert letter. Kommissionen lavede en analyse af den omtvistede bestemmelse og kom frem til, at den ikke påvirkede konkurrencen i mærkbar grad. Herefter ophævede Konkurrencestyrelsen Rådets afgørelse og gav samtidig aftalen en fritagelse i sin helhed. Post Danmark har efterfølgende hævet anken.

Tryg Forsikrings køb af Zürich Forsikrings skadesforsikringsportefølje (juni)

Konkurrencerådet godkendte, at Tryg Forsikring A/S overtog skadesforsikringsdelen i Zürich Forsikring. På markedet for skadesforsikring steg Trygs andel fra 20 til 22 pct., hvilket var uproblematisk. På markedet for erhvervsansvarsforsikring steg andelen med 5-10 pct. til over 30 pct., hvilket dog heller ikke vurderedes som et problem – bl.a. fordi der på dette marked var en potentiel konkurrence fra udlandet.

Shell Oil Companys overtagelse af Pennzoil-Quaker State Company (juni)

Fusionen førte ikke til, at der skabtes eller styrkedes en dominerende stilling, der bevirkede, at den effektive konkurrence blev hæmmet betydeligt. Fusionen blev derfor godkendt.

Etableringen af JN Data A/S (august)

Parternes aftale om etablering af JN Data A/S var ikke omfattet af konkurrencelovens fusionsregler.

Etableringen af FAS (september)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Udskillelsen af skadesforsikringsaktiviteterne i Nordea til Tryg (september)

Konkurrencestyrelsen godkendte, at Tryg overtog skadesforsikringsaktiviteterne i Nordea. Styrelsen lagde vægt på, at der reel var tale om en udskillelse af Nordeas skadesforsikringsselskab, uden at der herved skete en forhøjelse af eksisterende markedsandele, at parterne efter fusionen ikke er aktive på de samme produktmarkeder, samt at der i øvrigt ikke var andre omstændigheder, som indicerede, at fusionen ville skabe eller styrke en dominerende stilling, der hæmmede konkurrencen betydeligt.

DGL's overtagelse af dele af KFK (november)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Joint venture mellem Det Berlingske Officin A/S og A/S Dagbladet Politiken (december)

Fusionen blev godkendt, idet den hverken skaber eller styrker en dominerende stilling.

Fusion mellem Tulip Food Company og GØL (december)

Skulle ikke anmeldes efter konkurrencelovens fusionsregler, da omsætnings-tærsklerne ikke var overskredet for GØL's vedkommende.

§ 23a:

Introduktionsaftale for engangsemballage til øl og læskedrikke (november)

Konkurrencestyrelsen meddelte anmelderne samt de to virksomheder, som havde klaget over aftalen, at aftalen var omfattet af konkurrencelovens § 6, at aftalen ikke opfyldte betingelserne for fritagelse efter § 8, og at aftalen endvidere stred mod bestemmelserne i EU-Traktatens artikel 81, stk. 1.

Øvrige afgørelser mv.

Dansk Journalistforbunds kampskridt (januar)

Se omtale under de vigtigste afgørelser.

Jubii A/S' klage over TV2/Interaktiv (april)

Jubii A/S' klage over TV2/Interaktiv gav på daværende tidspunkt ikke anledning til videre undersøgelser, jf. § 14, stk. 1, 3. pkt. Konkurrencestyrelsen vil på et senere tidspunkt tage spørgsmålet om TV2's markedsadfærd op af egen drift.

Klage over Dansk Centralagentur DCA A/S (april)

Konkurrencestyrelsen afviste en klage over Dansk Centralagents forhandlingsbetingelser, jf. § 14, stk. 1, 3. pkt.

Klage over Active Entertainment (april)

Konkurrencestyrelsen afviste at gå videre med en klage over Active Entertainment Aps' adfærd på karaokemarked, jf. § 14, stk. 1, 3. pkt.

Klage over det Centrale Husdyr Register (CHR) (april)

Konkurrencestyrelsen fandt, at en indbragt klage over CHR ikke gav tilstrækkelig anledning til yderligere undersøgelse, jf. § 14, stk. 1, 3. pkt.

Klage over PBS' adviseringsgebyr (juni)

Styrelsen fandt ikke, at der var holdepunkter for, at der forelå en overtrædelse af konkurrenceloven og afviste sagen, jf. § 14, stk. 1, 3. pkt.

Klage over Ritzaus Medieservice (juni)

Klagen over prisfastsættelse for avissider blev afvist, jf. § 14, stk. 1, 3. pkt.

Microsofts tilbud om at købe Navision (juni)

En engelsk konkurrent til Navision anmodede styrelsen om at overveje, om sagen i medfør af fusionsforordningens artikel 22, stk. 3, burde oversendes til EU-Kommissionen. Dette fandt styrelsen ikke grundlag for.

Flyruterne mellem Danmark og Grønland (august)

Styrelsen havde ydet sekretariatsbistand til Grønlands Konkurrencenævn i en sag om konkurrenceforholdene på flyruterne mellem Danmark og Grønland. En del af sagen vedrørte spørgsmålet, om de to selskaber på ruten – SAS og Grønlandsfly (nu Greenlandair) – ulovligt havde aftalt ens priser på de dyreste billettyper. Da SAS meddelte, at selskabet stoppede sine flyvninger til Grønland, valgte styrelsen ikke at foretage sig yderligere i sagen.

Frasalg af Danish Crowns forædlingsfabrik (august)

Danish Crown forpligtede sig i forbindelse med fusionen med Steff-Houlberg til at frasælge en forædlingsfabrikken (tilsagn nr. 11) med en kapacitet på 12.000 tons forædlede produkter pr. år. Konkurrencestyrelsen godkendte salget under betingelse af, at Danish Crown kan dokumentere, at et køleanlæg er bragt i ordentlig stand.

Klage over Microsoft (august)

Klagen over Microsofts betingelser for MCT-certificering blev afvist, jf. § 14, stk. 1, 3. pkt.

Konkurrenceforvridende støtte efter folkeoplysningsloven (august)

Efter en række henvendelser om konkurrenceforvridning på dette område, fremsendte styrelsen en vejledende henstilling til kommunerne. Vejledningen påpegede deres mulighed for at regulere tilskuddene og pligt til efter lovgivningen at være opmærksomme på støttens mulige konkurrenceforvridende følgevirkninger.

Priser og opgraderingsbetingelser for AutoCad (august)

Klagen over opgraderingsbetingelser og priser for AutoCad blev afvist, jf. § 14, stk. 1, 3. pkt.

Klage over sociale rabatter på kollektiv persontransport (august)

Det var Konkurrencestyrelsens opfattelse, set i lyset af den liberalisering, der er sket på fjernbusområdet, at undladelse af at yde kompensation for sociale rabatter til busoperatører, der udfører fri kørsel, ikke var i strid med konkurrencelovgivningen. Styrelsen fandt derfor ikke anledning til at foretage sig yderligere sagen, og den blev afsluttet, jf. § 14, stk. 1.

Klage over ulige konkurrence i Skærbæk Kommune (september)

Klagen gav ikke grundlag for yderligere undersøgelse, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

11.10 KONKURRENCESTYRELSENS UDGIVELSER OM KONKURRENCEFØRHOLD I 2002

- ▲ Grovwarefusionen
- ▲ Etableringen af FAS
- ▲ Final Report on the Implementation of the Pilot Project on Public Procurement
- ▲ Report concerning the Study on Pre-Contract Problem-Solving Systems
- ▲ Experiences with Solution of Cross-Border Problems in Public Procurement Procedures
- ▲ The Application of the Public Procurement Directives in Three Specific Sectors
- ▲ Reklame i medier
- ▲ Rapport om fælles nordisk indsats for mere konkurrence i luften: Competitive Airlines – Towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market
- ▲ Konkurrenceredegørelse 2002
- ▲ Velfungerende Markeder – til fremme af vækst og velfærd
- ▲ Konkurrenceforholdene på betalingskortmarkedet
- ▲ Fusionen mellem Danish Crown og Steff-Houlberg
- ▲ Konkurrenceforholdene i optikbranchen
- ▲ Omsætningen med byggematerialer – belyst fra leverandørsiden
- ▲ Konkurrencenyt – 8 numre.

EU-konkurrencereglerne i 2002

12.1 INDLEDNING

Ligesom i 2001 blev mange virksomheder pålagt store bøder i 2002, fordi de havde deltaget i ulovligt kartelsamarbejde. En række gipsproducenter blev således pålagt en samlet bøde på 478,32 mio. EUR. Det er den næststørste bøde nogensinde i en kartelsag efter vitaminsagen fra 2001, hvor den samlede bøde var på 855,23 mio. EUR. I 2002 blev i alt 44 virksomheder pålagt bøder til et samlet beløb af 944,71 mio. EUR, jf. i øvrigt tabel 12.1. Dette er knap så mange som i 2001, hvor i alt 56 virksomheder blev pålagt bøder til et samlet beløb af 1.836 mio. EUR, fordi de havde deltaget i ulovligt kartelsamarbejde.

Under det danske formandskab blev moderniseringen på konkurrenceområdet vedtaget. Den nye rådsforordning¹ er gennemgået i kapitel 9. Men der er også blevet vedtaget andre vigtige retsakter af Kommissionen i 2002. Fx er der kommet en ny gruppefritagelse inden for motorkøretøjsbranchen.² Rådet og Kommissionen er også gået i gang med at revidere fusionskontrolreglerne³, ligesom gruppefritagelsen til forsikringsaftaler er under revision.

Retten i Første Instans har afsagt nogle vigtige domme om fusionskontrol. Retten annullerede således Kommissionens beslutning om at forbyde det britiske rejseselskab Airtour's overtagelse af konkurrenten First Choice. Retten har ligeledes annulleret to andre beslutninger om forbud og opdeling af fusioner.

Det internationale samarbejde bliver fortsat intensiveret. I 2002 blev det første møde i International Competition Network (ICN) afholdt. Der har været afholdt ECA-møder⁴ i Athen og Stockholm. Danmark har under sit EU-formandskab været vært for en EU-konkurrencedag med økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsen og konkurrencekommissær Mario Monti som hovedtalere.⁵

1 Rådets forordning nr. 1/2003 af 16. december 2003 om gennemførelse af konkurrencereglerne i Traktatens art. 81 og 82.
2 Kfo nr. 1400/2002 af 31. juli 2002 om anvendelse af EF-Traktatens art. 81, stk. 3, på kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis inden for motorkøretøjsbranchen.
3 Kommissionen offentliggjorde den 11. december 2001 en grønbog om revision af EU's fusionsregler.
4 ECA betyder European Competition Authorities.
5 Samtlige taler kan læses på Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk.

Dette kapitel rummer – som tidligere år – en gennemgang af alle beslutninger på konkurrenceområdet i 2002 taget af Kommissionen. Kapitellet rundes af i afsnit 12.9 med en beskrivelse af Konkurrencestyrelsens deltagelse i det internationale samarbejde på konkurrenceområdet.

Boks 12.1: Hvor finder man oplysningerne?

Kommissionens beslutninger i konkurrencesager og nye retsakter offentliggøres dels i EF-Tidende dels på Kommissionens hjemmeside:

<http://europa.eu.int/comm/competition>.

På hjemmesiden offentliggøres også „Competition Policy Newsletter“. Heri bringes taler, artikler mv. om Kommissionens konkurrence- og statsstøttepolitik. Endelig offentliggør Kommissionen en årlig beretning om konkurrencepolitikken.

12.2 KONKURRENCESAGER

EU-konkurrencereglerne findes i EF-Traktatens artikel 81 om forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler mv. og artikel 82 om forbud mod misbrug af dominerende stilling.

I 2002 traf Kommissionen ti beslutninger om forbud med bøder samt seks beslutninger om negativattest og fritagelse. Disse sager er omtalt under de følgende afsnit. Også andre principielle sager er omtalt her.

Tabel 12.1: EU-beslutninger om konkurrenceforhold

Virksomheder/sagsnavn	Beslutning	Bøder, €
Lombard Club	Forbud efter art. 81, stk. 1, + bøde	124,26 mio.
Degussa/Nippon Soda	Forbud efter art. 81, stk. 1, + bøde	127,00 mio.
Nederlandsk industrigaskartel	Forbud efter art. 81, stk. 1, + bøde	25,72 mio.
Christie's/Sotheby's	Forbud efter art. 81, stk. 1, + bøde	20,40 mio.
Plasterboard	Forbud efter art. 81, stk. 1, + bøde	478,32 mio.
Methylglucamin	Forbud efter art. 81, stk. 1, + bøde	2,85 mio.
Tondo per cemento	Forbud efter art. 81, stk. 1, + bøde	85,00 mio.
Speciality Graphite	Forbud efter art. 81, stk. 1, + bøde	60,60 mio.
Food Flavour Enhancers	Forbud efter art. 81, stk. 1, + bøde	20,56 mio.
Nintendo	Forbud efter art. 81, stk. 1, + bøde	167,84 mio.
Maersk/P & O Nedlloyd	Fritagelse efter art. 81, stk. 3	
Austrian Airlines/Lufthansa	Fritagelse efter art. 81, stk. 3	
Visa	Fritagelse efter art. 81, stk. 3	
IFPI „Simulcasting“	Fritagelse efter art. 81, stk. 3	
TACA-linjekonference	Fritagelse efter art. 81, stk. 3	
3G-mobiltjenester ¹	Fritagelse efter art. 81, stk. 3	

Note 1: Meddelt ved en administrativ skrivelse, jf. Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1651 af 12. november 2002.

12.3 BESLUTNINGER OM FORBUD MED BØDER

Lombard Club

Som led i en ordning om at fastsætte priser mødtes de administrerende direktører for østrigske banker regelmæssigt i „Lombard Club“. Denne klub var et kartel, som dækkede hele Østrig – „helt ud i den mindste landsby“. Kommissionen gennemførte kontrolundersøgelser, som viste, at de fleste østrigske banker deltog i kartellet. Kommissionen fandt beviser for, at medlemmerne af kartellet fastsatte ind- og udlånsrenten for både private og forretningskunder. De fastsatte også de gebyrer, som kunderne skulle betale for visse tjenester. Kartellet omfattede også pengeoverførsler og eksportfinansiering.

Der var tale om en meget alvorlig overtrædelse af EU-konkurrencereglerne⁶, og otte banker⁷ blev pålagt bøder på i alt 124,26 mio. EUR. Da bankerne ikke bestred Kommissionens klagepunkter, blev der indrømmet en bødenedsættelse på 10 pct.

6 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/844 af 1. juni 2002.

7 De fleste østrigske banker havde deltaget i kartellet, men Kommissionen valgte kun at pålægge de banker, som havde spillet en hovedrolle, bøder.

Degussa/Nippon Soda

I 1999 afslørede Kommissionen, at Aventis SA, Degussa AG og Nippon Soda Company Ltd havde deltaget i et globalt kartel om priser, kvoter og informationsudveksling mellem 1986 og 1999. De tre virksomheder fremstiller methionin, som er en af de vigtigste aminosyrer, som indgår i produktionen af dyrefoder – især til fjerkræ og grise.

For denne meget alvorlige overtrædelse af EU-konkurrencereglerne blev Degussa pålagt en bøde på 118 mio. EUR, mens Nippon Soda fik en bøde på 9 mio. EUR. Aventis (tidligere Rhône-Poulenc) opnåede bødefritagelse for at have afsløret kartellet og for at have givet Kommissionen vigtige beviser.⁸

Nederlandsk industrigaskartel

Syv producenter af industrielle og medicinske gasser er blevet pålagt bøder på i alt 25,72 mio. EUR. De havde alle deltaget i et kartel i Nederlandene fra september 1993 til december 1997. Karteldeltagerne aftalte at opretholde et højt prisniveau for levering af en række gasser, som fx oxygen, nitrogen, kuldioxid og argon.

Ved beregningen af bøderne tog Kommissionen bl.a. hensyn til, at nogle af producenterne havde spillet en passiv rolle, mens andre ikke havde bestridt de faktiske omstændigheder eller i øvrigt havde samarbejdet med Kommissionen. Disse virksomheder fik derfor deres bøder nedsat.⁹

Christie's/Sotheby's

Kommissionen har for første gang truffet en afgørelse om kunstauktionshuse.¹⁰ Sagen drejede sig om Christie's International plc og Sotheby's Holdings Inc, som er verdens førende kunstauktionshuse.

De to auktionshuse havde mellem 1993 og starten af 2000 samordnet deres gebyrer og handelsbetingelser i strid med EU-konkurrencereglerne.

Kommissionen fik kendskab til samarbejdet, fordi Christie's på eget initiativ kontaktede både de amerikanske konkurrencemyndigheder og Kommissionen.

⁸ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/976 af 2. juli 2002.

⁹ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1139 af 24. juli 2002.

¹⁰ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1585 af 30. oktober 2002.

Aftalen mellem Christie's og Sotheby's udgjorde en meget alvorlig overtrædelse af Traktatens artikel 81, stk. 1. Christie's kunne helt fritages for bøde, fordi selskabet havde leveret afgørende beviser på et tidspunkt, hvor Kommissionen ikke havde indledt nogen undersøgelse, og fordi selskabet var først med at udlevere disse beviser.

Sotheby's blev pålagt en bøde på 20,4 mio. EUR. I beløbet var der taget højde for en nedsættelse på 40 pct. for selskabets samarbejde i undersøgelsen.

Plasterboard

Ved en kontrolundersøgelse i 1998 fandt Kommissionen beviser for, at de store gipsproducenter i UK, Tyskland, Frankrig og Belgien mellem 1992 og 1998 havde deltaget i priskoordinering og informationsudveksling. Kommissionen fandt, at overtrædelsen var meget alvorlig, og der blev pålagt følgende bøder:

▲ Société Lafarge SA:	249,60 mio. EUR
▲ BPB PLC:	138,60 mio. EUR
▲ Gebr�der Knauf Westdeutsche Gipswerke KG:	85,80 mio. EUR
▲ Gyproc Benelux SA/NV:	4,32 mio. EUR

Efter vitaminsagen i 2001 med en samlet bøde på 855,23 mio. EUR er den samlede bøde på 478,32 mio. EUR til de fire gipsproducenter den næststørste bøde i en kartelsag.¹¹

Eftersom BPB og Gyproc samarbejdede med Kommissionen i opklaringen af sagen, fik disse to virksomheder en bødenedsættelse på 30 pct. og 40 pct.¹²

Methylglucamin

Mellem november 1990 og december 1999 deltog Aventis Pharma SA og Rh ne Poulenc Biochimie SA, som begge tilhører Aventis-gruppen, samt Merck KgaA i et kartel. Man aftalte priser og markedsandele for methylglucamin, som er et kemisk produkt, der bruges i fremstillingen af lægemidler og til r ntgenanalyser.

Der var tale om en meget alvorlig overtrædelse, og de to Aventis-datterselskaber blev pålagt en samlet bøde på 2,85 mio. EUR. De to selskaber fik en b dereduktion på 40 pct., fordi de havde samarbejdet med Kommissionen. Merck KgaA opnåede bødefritagelse, idet selskabet havde givet Kommissionen

¹¹ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1744 af 27. november 2002.

¹² B deneds ttelsen skete i medfør af Kommissionens meddelelse af 18. juli 1996, fordi overtrædelsen fandt sted f r februar 2002, hvor den nye meddelelse om bødefritagelse og bødenedsættelse trådte i kraft.

vigtige oplysninger om kartellet på et tidspunkt, hvor Kommissionen ikke kendte til dets eksistens.¹³

Tondo per cemento

Otte italienske producenter af armerede betonbjælker er blevet pålagt bøder på i alt 85 mio. EUR. De otte producenter havde mellem 1989 og 2000 deltaget i et priskartel.

Ved beregningen af bøderne lagde Kommissionen vægt på, at overtrædelsen var meget alvorlig, og at kartellet vedrørte et nationalt marked, hvor de involverede virksomheder havde en meget lille markedsandel. Kun en enkelt virksomhed, nemlig Ferriere Nord, opnåede en bødenedsættelse på 20 pct. for sit samarbejde med Kommissionen. Imidlertid blev det også anset for en skærpende omstændighed, at Ferriere Nord i august 1986 var blevet pålagt en bøde for overtrædelse af konkurrencereglerne.

Speciality Graphite

En række producenter af specialgråfit¹⁴ har deltaget i et globalt kartel mellem 1993 og 1998. De otte producenter havde samordnet deres priser, opdelt markedet samt udvekslet informationer. Det globale kartel vedrørte markedet for „isostatic speciality graphite“-produkter, mens et mindre priskartel med kun to deltagere vedrørte markedet for „extruded graphite“.

Syv producenter blev pålagt en samlet bøde på 60,6 mio. EUR. Den amerikanske producent GraphTech opnåede bødefritagelse for at have afsløret kartellet til Kommissionen, mens andre af de involverede virksomheder opnåede en bødenedsættelse for samarbejde med Kommissionen.¹⁵

Food Flavour Enhancers

En japansk og to sydkoreanske producenter af smagsstoffer til fødevarerindustrien (nucleotides) blev pålagt bøder på i alt 20,56 mio. EUR, fordi de havde deltaget i et ulovligt priskartel. En anden japansk deltager opnåede bødefritagelse, fordi denne producenter havde afsløret kartellet til Kommissionen. I øvrigt var der tale om en meget alvorlig overtrædelse. Kartellet havde bestået i ni år.¹⁶

¹³ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1746 af 27. november 2002.

¹⁴ Der var producenter fra Tyskland, Frankrig, Japan, USA og Nederlandene.

¹⁵ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1906 af 17. december 2002.

¹⁶ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1907 af 17. december 2002.

Nintendo

Kommissionen har pålagt den japanske producent af videospil Nintendo Corporation og syv af virksomhedens forhandlere i Europa en samlet bøde på 167,843 mio. EUR.¹⁷ Som det fremgår af boksen nedenfor, fik Nintendo den største bøde på ca. 149 mio. EUR, fordi den var drivkraften bag den ulovlige adfærd om at hindre eksport fra lavprislande til lande med høje priser.

Tabel 12.2: Bøderne i Nintendo-sagen

Virksomhed	Bøde, €
Nintendo	149,128 mio.
John Menzies plc	8,640 mio.
Concentra-Produtos para crianças S.A.	0,825 mio.
Linea GIG S.p.A.	1,500 mio.
Bergsala AB	1,250 mio.
Itochu Corporation	4,500 mio.
Nortec A.E.	1,000 mio.
CD.Contact Data GmbH	1,000 mio.

I visse medlemsstater distribuerer Nintendo selv sine produkter, mens der i andre medlemsstater er udpeget officielle importører. Fx er Bergsala AB officiel importør for hele Skandinavien.

Nintendo og de uafhængige distributører havde indgået en hemmelig aftale om at opretholde kunstigt høje prisforskelle i EU mellem januar 1991 og 1998. De enkelte distributører var forpligtet til at forhindre parallelhandel. Undersøgelser viste, at UK var langt det billigste land – op til 65 pct. billigere end Nederlandene og Tyskland. Både Nintendo og bl.a. den britiske distributør John Menzies gjorde alt for at stoppe import af produkter fra UK til det europæiske fastland.

Begrænsning af parallelhandel er en meget alvorlig overtrædelse, og bøden på 167,84 mio. EUR er den femtestørste, som Kommissionen nogensinde har pålagt for overtrædelse af EU-konkurrencereglerne. Bøden til Nintendo er således også den fjerdestørste, som nogensinde er blevet pålagt.

¹⁷ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1584 af 30. oktober 2002.

12.4 BESLUTNINGER OM FRITAGELSE

Maersk/P&O Nedlloyd

Kommissionen har besluttet at forlænge en fritagelse til et joint venture-samarbejde mellem Maersk Intermodal BV og P&O Nedlloyd BV om tog i pendulfart.¹⁸ Den første fritagelse blev givet i 1998 for en treårig periode. Også den nye fritagelse gælder i tre år.

Det fælles joint venture, European Rail Shuttle BV, skal yde moderselskaberne jernbanetjenester med henblik på transport af deres containere mellem flere forskellige havne og en række indenlandske terminaler.

Austrian Airlines/Lufthansa

Kommissionen har godkendt en samarbejdsaftale mellem Austrian Airlines og Lufthansa. Med aftalen vil de to luftfartsselskaber kunne samordne takster og flyplaner for alle deres flyvninger på internationalt plan.

Kommissionen fandt oprindeligt, at den anmeldte aftale ikke kunne fritages, hvorefter de to parter afgav tilsagn for at fremme konkurrencen på de pågældende ruter og for at sikre, at deres dominerende stilling ikke ville skade forbrugerne. Kommissionen fandt herefter, at aftalen kunne godkendes i medfør af konkurrencereglerne.¹⁹

Boks 12.2: Luftfartsselskabernes tilsagn

- ▲ For at skabe konkurrence på ruterne mellem Tyskland og Østrig skal de to luftfartsselskaber stille op til 40 pct. af deres slots til rådighed for eventuelle nye selskaber, der ønsker at drive ruter mellem to givne byer, og som ikke vil kunne få tildelt disse slots gennem den normale slotstildelingsprocedure.
- ▲ Hver gang de to luftfartsselskaber nedsætter en offentliggjort takst på en rute, hvor de skal konkurrere med et nyt selskab, skal de gennemføre den samme procentvise takstreaktion på tre andre ruter mellem to givne byer i Østrig og Tyskland, hvor de ikke er udsat for konkurrence.
- ▲ De to luftfartsselskaber skal desuden lade nye selskaber deltage i deres bonus-programmer, hvis de ikke har et program selv.
- ▲ Endelig skal de to luftfartsselskaber indgå aftaler med selskaber inden for andre transportformer, især jernbaneselskaber, for at sikre forbrugerne større valgmulighed og bedre transportydelse.

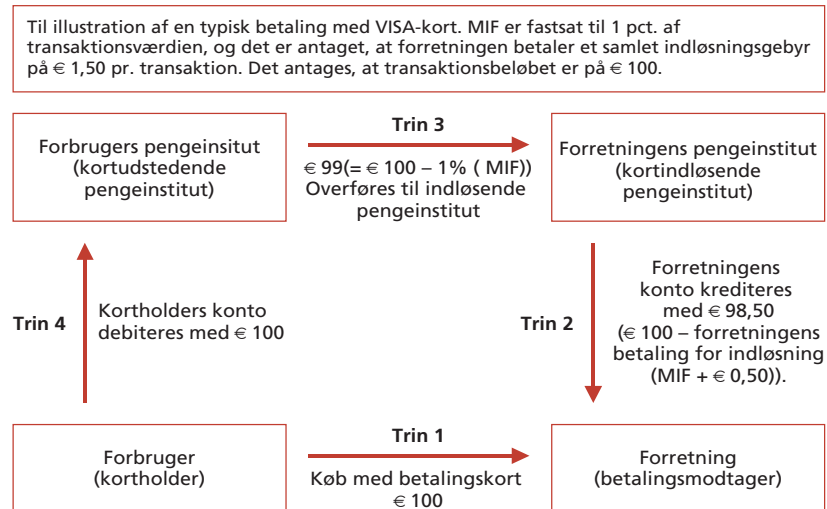
¹⁸ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/575 af 17. april 2002.

¹⁹ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1008 af 5. juli 2002.

VISA's interbankgebyr

Kommissionen har for første gang givet fritagelse til betalingskortsystemer.²⁰ Det drejer sig om en fritagelse til International's intraregionale multilaterale interbankgebyr, der anvendes i forbindelse med betalinger foretaget med private kort hos de handlende på tværs af grænserne i EØS. Der blev knyttet en lang række betingelser til fritagelsen, som udløber den 31. december 2007.²¹

Tabel 12.3: VISA's betalingsystem



Anm.: MIF = Multilateral Interchange Fee.

IFPI „Simulcasting“

Kommissionen har truffet sin første beslutning vedrørende kollektiv forvaltning af og licensudstedelse til ophavsrettigheder med henblik på kommerciel udnyttelse af musikværker på internettet.²²

Radio- og tv-selskaberne er i de senere år begyndt at udsende deres programmer via internettet sammen med traditionel jordbaseret eller kabelbaseret transmission til europæiske hjem. Denne praksis betegnes „simulcasting“, og

²⁰ Ved beslutning af 9. august 2001 meddelte Kommissionen en negativttest til en række regler og forskrifter for driften af International's betalingskortsystemer, herunder non-discrimination rule.

²¹ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1198 af 10. august 2002.

²² Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1436 af 8. oktober 2002.

den kræver, at selskaberne indhenter internationale licenser hos indehaverne af musikrettigheder.

International Federation of the Phonographic Industry (IFPI), som administrerer ophavsrettighederne for pladeselskaberne²³, anmeldte regler om udstedelse af tilladelser til udsendelse af tv- og radiomusik via internettet.

Kommissionen fandt, at oprettelsen af en legitim markedsplads for „simulcasting“ vil være til fordel for både forbrugere og rettighedsindehavere. Forbrugerne vil få adgang til deres foretrukne radio- og/eller tv-musikprogrammer fra stort set hele verden, og rettighedsindehaverne får en rimelig betaling. Kommissionen gav en fritagelse til de anmeldte regler.

Ifølge de nye regler kan de organisationer, som opkræver licensafgifter, give radio- og tv-selskaberne en enkelt „one-stop-shop“-licens, som dækker intertudsendelser i de fleste af de 18 lande i EØS.

TACA

Kommissionen har godkendt Trans-Atlantic Conference Agreement (TACA), som er en aftale mellem en gruppe rederier²⁴, som driver containerliniefart mellem havne i Nordeuropa og USA.

Den reviderede TACA-aftale er en direkte afløser for den TACA-aftale, som Kommissionen i 1998 kendte ulovlig. TACA-rederierne har med den reviderede TACA-aftale afgivet en række tilsagn, som både tilgodeser rederierne og transportbrugernes interesser. Hertil kommer, at konferencerederierne i dag opererer på et marked, som er betydelig mere åbent og konkurrencepræget end i 1998. TACA-rederierne markedsandel er således faldet fra ca. 60 pct. i 1998 til under 50 pct. i dag.

Kommissionen har i øvrigt besluttet at iværksætte en revision af forordningen på søtransportområdet.²⁵ Denne forordning indeholder en bestemmelse om gruppefritagelse til liniekonferencer, som ikke er blevet revideret i de 15 år, den har været i kraft.

23 Gramex, Danmark, er medlem af IFPI.24 A.P. Møller Maersk Sealand, Hapag-Lloyd Container Linie GmbH, Medlloyd Container Line Ltd, Nippon Yusen Kaisha, Atlantic Container Line AB, Mediterranean Shipping Company SA og Orient Overseas Container Line (UK) Ltd.

24 A.P. Møller Maersk Sealand, Hapag-Lloyd Container Linie GmbH, Medlloyd Container Line Ltd, Nippon Yusen Kaisha, Atlantic Container Line AB, Mediterranean Shipping Company SA og Orient Overseas Container Line (UK) Ltd.²⁵ Rådets forordning nr. 4056/86 om fastsættelse af de nærmere retningslinjer for anvendelsen af Traktatens artikel 85 og 86 på søtransport.

25 Rådets forordning nr. 4056/86 om fastsættelse af de nærmere retningslinjer for anvendelsen af Traktatens artikel 85 og 86 på søtransport.

Et oplæg med henblik på at høre regeringer, branchefolk og andre berørte om en række spørgsmål af central betydning for konkurrencepolitikken i søtransportsektoren vil blive offentliggjort på Kommissionens hjemmeside og i EFT.

3G-mobiltjenester

Kommissionen har godkendt en række aftaler, som skal give producenterne af tredje generationsudstyr til mobilkommunikation (3G) bedre adgang til patenter. De pågældende aftaler om 3G-udstyr var blevet anmeldt til Kommissionen af parterne²⁶, som kalder sig „3G Patent Platform Partnership“ (3G3P).

Aftalerne holdt især procedurer for at fastslå, om et patent er væsentligt, samt bestemmelser om at strømline licensprocedurerne for væsentlige patenter og om at begrænse de samlede licensafgifter, som skal betales for hele porteføljen af væsentlige patenter.

Forbedret adgang til patenter er afgørende for en hurtig indførelse af 3G-mobiltjenester i Europa. Da de forskellige 3G-teknologier er nye, vil alle betydelige ændringer i den faktiske eller retlige situation imidlertid kræve, at der foretages en revurdering af ordningerne på baggrund af konkurrencereglerne.

12.5 ANDRE PRINCIPIELLE SAGER

Tysk fastprisordning for bøger

I Konkurrenceredegørelsen 2001 og 2002 var omtalt en sag om fastpris-systemet for bøger i Tyskland.

I 2002 besluttede Kommissionen at lukke denne sag, fordi den tyske bogbranche havde afgivet nogle tilsagn, som imødekom Kommissionens klagepunkter. De afgivne tilsagn sikrer, at tyske bøger uden prisstyring fra forlagene kan sælges fra udlandet direkte til tyske forbrugere, især over internettet.²⁷

B&W Loudspeakers

Kommissionen har meddelt B&W Loudspeakers, at deres distributionsaftaler er omfattet af Kommissionens gruppefritagelse til vertikale aftaler.²⁸ B&W

26 *Alcatel, Cegetel, ETRI, France Telecom, Fujitsu, Royal KPN N.V., LG Information and Communications, Matsushita, Mitsubishi Electric, NEC, NTT DoCoMo, Robert Bosch GmbH, Samsung Electronics, Siemens AG, SK Telecom, Sonera Corporation, Sony og Telecom Italia Mobile.*

27 *Kommissionens pressemeddelelse IP/02/461 af 22. marts 2002.*

28 *Kfo 2790/1999 med retningslinier, EFT 2000 C 291/1.*

Loudspeakers opgav en række konkurrencebegrænsninger om fx minimumsvidersalgspriser og begrænsninger af mulighederne for krydsleverancer og fjernsalg fra distributionssystemet.²⁹

De norske gasproducenter (GFU)

En større sag om fælles salg af norsk naturgas kunne afsluttes, efter at en række norske gasproducenter, herunder især Statoil og Norsk Hydro, afgav nogle tilsagn.³⁰

Sagen drejede sig om fælles salg af norsk naturgas via en enkelt udbyder, Gasforhandlingsudvalget (GFU). GFU's hovedopgave bestod i at forhandle vilkårene i alle forsyningskontrakter med købere i bl.a. EU på vegne af alle naturgasproducenterne i Norge.

GFU-systemet var i strid med konkurrencereglerne, og der blev i 2001 indledt procedure mod ca. 30 norske gasselskaber. Eftersom de to største gasproducenter, nemlig Statoil og Norsk Hydro, afgav tilsagn om at markedsføre deres naturgas hver for sig og udbyde henholdsvis 13 mia. m³ og 2,2 mia. m³ gas til nye kunder i de kommende fire år, og de øvrige producenter tilsvarende afgav tilsagn om at ophøre med fælles markedsføring og salg, besluttede Kommissionen at henlægge sagen. Parternes tilsagn vil bidrage til at få skabt et indre marked for gas i Europa, fordi de europæiske gaskøbere vil få flere gasproducenter i Norge at vælge imellem. Norge er således et af de største gasproducerende lande i verden og tegner sig for ca. 10 pct. af EU's gasforbrug.

Sportsektoren

Efter langvarige drøftelser med Den Internationale Sammenslutning af Fodboldforbund (FIFA) besluttede Kommissionen³¹ at afslutte en undersøgelse af reglerne for adgang til erhvervet som fodboldspilleragent. Dette blev muligt, efter at FIFA besluttede at revidere de pågældende regler. Kommissionen kunne også afslutte en undersøgelse af FIFA's regler for internationale spillersalg, fordi FIFA indførte nogle nye regler, som skabte balance mellem spillernes ret til fri bevægelighed og stabile kontrakter på den ene side og det legitime mål om sportslig integritet og stabilitet i afviklingen af mesterskaberne på den anden side³².

29 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/916 af 24. juni 2002.

30 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1084 af 17. juli 2002.

31 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/585 af 18. april 2002.

32 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/824 af 5. juni 2002.

Kommissionen har også afsluttet en undersøgelse af UEFA's regel om mangedobbelt ejerskab, ifølge hvilken en virksomhed eller en enkelt person ikke direkte eller indirekte må kontrollere mere end en af de klubber, der deltager i en UEFA-turnering.

Mere generelt har Kommissionen i en pressemeddelelse orienteret om anvendelsen af EU-konkurrencereglerne på sport.³³ Pressemeddelelsen skal ses i lyset af den erklæring om de særlige forhold, der kendetegner sporten, som Det Europæiske Råd vedtog i Nice.³⁴

Boks 12.3: Nice-erklæringen

Denne erklæring understregede, at der var behov for, at EU i alle sine initiativer tog hensyn til „sportens sociale, uddannelsesmæssige og kulturelle funktioner, der udgør dens særlige kendetegn, for at respektere og fremme den etik og den solidaritet, der er nødvendig for at bevare sportens sociale rolle“.

Carlsberg/Heineken

I 2000 gennemførte Kommissionen kontrolundersøgelser hos Carlsberg og Heineken. Det førte til, at Kommissionen meddelte de to bryggerier, at den var nået til den foreløbige konklusion, at der i perioden 1993-1996 havde foreligget en aftale eller samordnet praksis om at begrænse aktiviteterne på hinandens „hjemmemarkeder“, hovedsageligt gennem opkøb.

I maj 2002 besvarede de to bryggerier klagepunkterne, og i juni 2002 fremlagde Carlsberg ved en mundtlig høring sin opfattelse af sagen, hvorefter der ikke havde været en sådan aftale med Heineken. Herefter forsøgte Kommissionen at indhente yderligere materiale ved et nyt besøg hos Carlsberg og Heineken i august 2002.³⁵

Da Kommissionen ikke under disse besøg fandt beviser for den påståede overtrædelse, konkluderede den, at enhver mulig overtrædelse i sagen ville være omfattet af forældelsesfristen for bøder. Sagen blev herefter afsluttet.³⁶

33 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/127 af 5. juni 2002.

34 Erklæring om de særlige forhold, der kendetegner sporten i Europa og dens sociale funktion, og som der skal tages hensyn til ved gennemførelsen af de fælles politikker. Bilag IV til Formandskabets konklusioner, Nice, den 7.-9. december 2000.

35 Det var i øvrigt første gang, at Kommissionen foretog en frivillig kontrolundersøgelse uden forudgående varsel eller aftale.

36 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1603 af 4. november 2002.

KLM/NorthWest og Lufthansa/SAS/United Airlines

I 1996 indledtes procedure mod en række transatlantiske alliancer i luftfartssektoren, herunder KLM/NorthWest (Wings Alliance) og Lufthansa/SAS/United Airlines (Star Alliance). I 1998 fik parterne besked om, at de to alliancer efter en foreløbig vurdering var i strid med konkurrencereglerne.³⁷

For så vidt angik Star alliancen blev betænkelighederne fjernet, da de tre deltagere tilbød at afgive slots i Frankfurts lufthavn til nye selskaber, som vil flyve på de berørte ruter.³⁸ Med hensyn til Wings alliancen fandt Kommissionen, at der ikke længere var tale om strukturelle hindringer i form af begrænsede slots eller om lovgivningsmæssige hindringer. Undersøgelsen blev herefter afsluttet.

12.6 FUSIONER

Parterne skal anmelde en fusion med fællesskabsdimension, inden de fører den ud i livet. Antallet af anmeldte fusioner er steget markant i løbet af 1990'erne.

Der behandles nu hvert år fem gange så mange sager som i de tidligste år. Dette fusionsboom toppede i 2001 med i alt 335 fusionsanmeldelser. I 2002 udgjorde antallet af anmeldelser 277. Nedgangen kan i vid udstrækning forklares med den aktuelle økonomiske afmatning.

Langt de fleste fusioner godkendes i fase I, som er på fire uger.³⁹ I fase I kan Kommissionen vælge at godkende en fusion eller at indlede en fase II-procedure. Fase II varer i op til fire måneder. I fase II kan Kommissionen enten godkende eller forbyde en fusion. Godkendelsen kan være betinget af, at parterne skal opfylde nogle tilsagn.

³⁷ I modsætning til alliancer mellem selskaber i EU har Kommissionen ikke specifik bemyndigelse til at træffe afgørelse mellem EU og tredjelande. Det gælder også alliancer mellem luftfartsselskaber i EU og USA, hvor Kommissionen anvender artikel 85, der giver den mulighed for at træffe forholdsregler, som medlemsstaterne skal håndhæve for at bringe overtrædelsen af EU-konkurrencereglerne til ophør, jf. afsnit 12.7, hvor en dom om internationale luftfartsaftaler er omtalt.

³⁸ Det drejede sig om Frankfurt – Chicago, Frankfurt – Washington. Frankfurt – Los Angeles og Frankfurt- San Francisco.

³⁹ Dog på 6 uger, hvis der afgives tilsagn.

Tabel 12.4: Udviklingen i EU-fusioner

	2002	2001	1990-2002
Beslutninger truffet i fase I	265	320	2013
– ikke omfattet af reglerne	1	1	54
– godkendt	242	299	1816
– godkendt med tilsagn	13	13	96
– henvist til NCA	9	7	47
Beslutninger truffet i fase II	9	20	106
– godkendt	2	5	22
– godkendt med tilsagn	5	10	62
– forbudt	0	5	18
– genskabe konkurrencen	2	0	4
– henvist til NCA	0	0	1
Beslutninger truffet i alt	274	340	2119

I 2002 er der truffet i alt ni beslutninger i fase II. Disse beslutninger fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 12.5: Fusioner i fase II i 2002

Sag	Parter/navn	Udfald
M. 2706	Carnival Corporation/P & O Princess	Godkendelse
M. 2494	Haniel/Fels	Godkendelse
M. 2568	Haniel/Ytong	Godkendelse med betingelser
M. 2547	Bayer/Aventis Crop Science	Godkendelse med betingelser
M. 2650	Haniel/Cementbouw/JV (CVK)	Godkendelse med betingelser
M. 2698	Promatech/Sulzer Textil	Godkendelse med betingelser
M. 2822	ENBW/ENI/GVS	Godkendelse med betingelser
M. 2416	Tetra Laval/Sidel	Påbud om opdeling
M. 2283	Schneider/Legrand	Påbud om opdeling

Godkendte fusioner i fase II

I to tilfælde er fusionen godkendt, uden at parterne afgav tilsagn.

Carnival Corporation/P & O Princess

Der blev givet grønt lys til det amerikanske krydstogtrederi Carnival Corp.'s overtagelse af det britiske krydstogtselskab P & O Princess Plc. Kommissionen nærrede i begyndelsen betænkeligheder ved parternes stærke stilling på det britiske og det tyske krydstogtmarked.

Efter en analyse fandt man dog, at den kraftige vækst på markedet, manglen på større adgangsbarrierer og konkurrenternes muligheder for at flytte kapacitet fx fra det amerikanske til det britiske marked ville sikre, at Carnival blev udsat for en tilstrækkelig konkurrence.⁴⁰

Haniel/Fels

Kommissionen har godkendt Haniel Baustoff-Industrie Zuschlagstoffe GmbH's planlagte overtagelse af Fels-Werke GmbH. De to tyske virksomheder er begge aktive i sektoren for byggematerialer. Overtagelsen ville ikke give anledning til alvorlige konkurrenceproblemer.⁴¹

Godkendt med betingelser

Langt de fleste fusioner, som går til fase II, bliver godkendt, fordi parterne afgiver tilsagn, der kan løse problemerne. I 2002 er der godkendt fem fusioner med tilsagn.

Haniel/Ytong og Haniel/Cementbouw/JV (CVK)

To andre fusioner med Haniel som køber er blevet godkendt, efter at Haniel afgav tilsagn om frasalg.

Den første sag vedrørte Haniel's køb af Ytong Holding AG. Begge virksomheder er aktive på markedet for byggematerialer. Ytong var ejet af den britiske Readymix gruppe. Overtagelsen ville styrke Haniel's dominerende stilling på det nederlandske marked for byggematerialer. Haniel havde således 50 pct. af aktierne i CVK, som er et kooperativt byggeforetagende – etableret som et joint venture mellem Haniel og Cementbouw. Haniel besluttede herefter at sælge Ytong's virksomhed i Nederlandene til en anden virksomhed, hvorefter den planlagte overtagelse blev godkendt.⁴²

40 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1141 af 24. juli 2002.

41 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/288 af 21. februar 2002.

42 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/530 af 9. april 2002.

Den anden sag drejede sig om CVK, der som nævnt ovenfor, er et joint venture mellem Haniel og den nederlandske producent af byggematerialer, Cementbouw Handel & Industrie B. V. I 1999 opnåede Haniel og Cementbouw fælles kontrol med CVK. Den fælles overtagelse af CVK blev ikke anmeldt i overensstemmelse med fusionsforordningen. Kommissionen fik kendskab til fusionen i 2002, hvor den blev formelt anmeldt. Ved overtagelsen af CVK havde Haniel og Cementbouw opnået en dominerende stilling på det nederlandske marked for byggematerialer. Deres markedsandel lå således over 50 pct.

Det førte til, at Haniel og Cementbouw forpligtede sig til at bringe den fælles kontrol med CVK til ophør. Også fælles salg og markedsføring ville blive bragt til ophør. Fusionen blev herefter godkendt med tilbagevirkende kraft til 1999.⁴³

Bayer/Aventis Crop Science

Bayers overtagelse af Aventis Crop Science (ACS) er blevet godkendt på betingelse af, at selskabet afhænder en lang række aktiviteter. Transaktionen ville ellers have skabt eller styrket en dominerende stilling på ca. 130 markeder for afgrødebeskyttelse, professionel skadedyrsbekæmpelse og dyresundhedsprodukter. Bayers tilsagn gik ud på at sælge det bedst sælgende insekticid, Fipronil, samlet samt en række fungicider, som sammen udgør ACS' samlede aktiviteter på det europæiske marked, for så vidt angår frøbehandling.⁴⁴

Analysen af Bayers overtagelse af ACS skete i tæt samarbejde med de amerikanske konkurrencemyndigheder.

Promatech/Sulzer Textil

Kommissionen har på visse betingelser givet grønt lys for Promatechs overtagelse af Sulzer Textil. Både Promatech SpA og Sulzer Textil, som tilhører den schweiziske virksomhed Sulzer Ltd., fremstiller maskinvæve. Sagen viser, hvordan Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder kan samarbejde til fordel for europæiske virksomheder. Sagen havde således ikke fællesskabsdimension, og den planlagte overtagelse skulle derfor anmeldes i syv lande. De syv lande⁴⁵ gik sammen om en fælles henvisning til Kommissionen, som herefter behandlede sagen efter EU-fusionskontrolreglerne.

Undersøgelsen viste, at transaktionen havde ført til en dominerende stilling på det vesteuropæiske marked for „rapier“-maskinvæve. Promatech afgav derfor

43 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/933 af 26. juni 2002.

44 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/570 af 17. april 2002.

45 Østrig, Frankrig, Tyskland, Italien, Portugal, Spanien og UK.

et tilsagn om at opsplitte driften vedrørende „rapier“-maskinvæve på henholdsvis Veroa i Italien og Solothurn i Schweiz.⁴⁶

EnBW/ENI/GVS

Kommissionen har på visse betingelser godkendt, at EnBW og ENI i fællesskab erhverver den tyske regionale gasdistributør Gasversorgung Süddeutschland (GVS).⁴⁷

Energie Baden-Württemberg (EnBW) er et datterselskab af det franske selskab *Électricité de France* (EdF) og OeW., som er en sammenslutning af ni offentlige distrikter i Sydtykland. EnBW, som er hjemmehørende i Baden-Württemberg, er aktiv på en række områder inden for elektricitet, gas og fjernvarme. GVS driver et gastransportsystem i Baden-Württemberg, hvorfra der distribueres gas til lokale distributører samt enkelte industrikunder. ENI S.p.A. producerer olie og naturgas på verdensplan.

Den planlagte koncentration ville styrke GVS' dominerende stilling i Baden-Württemberg som følge af EnBW's aktiviteter på „downstream“ markedet. EnBW kontrollerede således mange af de lokale gasdistributører, som samtidigt var GVS' kunder. EnBW og ENI tilbød herefter at ændre opsigelsesvilkårene i alle de langtidskontrakter, som var indgået mellem de lokale gasdistributører og GVS eller EnBW's datterselskaber *Neckarwerke Stuttgart AG* (NWS) og *EnBW Gas GmbH*. Hermed ville de lokale gasdistributører få mulighed for at kunne opsig kontrakterne med GVS og EnBW's datterselskaber på et tidligt tidspunkt og herefter indgå kontrakter med andre gasleverandører. Med disse tilsagn kunne koncentrationen godkendes.

Forbud

Kun en begrænset del af alle anmeldte fusioner kræver indgreb. Direkte forbud forekommer meget sjældent. Siden 1990 er kun 18 fusioner blevet forbudt, hvilket svarer til knap 1 pct. af det samlede antal sager. Som det fremgår under afsnit 12.7, har Retten i Første Instans annulleret tre forbudsbeslutninger.⁴⁸ Der har ikke været nogen forbud i 2002.

⁴⁶ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/2002 af 24. juli 2002.

⁴⁷ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1905 af 17. december 2002.

⁴⁸ *Det drejer sig om Airtours/First Choice, Tetra Laval/Sidel og Schneider/Legrand.*

Tabel 12.6: Forbud mod fusioner, 1990-2001

Sag	Parter/navn	Årstal
M. 2416	Tetra Laval/Sidel	2001
M. 2187	CVC/Lenzing	2001
M. 2283	Schneider/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	1995
M. 469	MSG Media Service	1994
M. 53	Aerospatiale/Alenia De Havailland	1991

Beslutninger om at genoprette konkurrencen

Hvis man forbyder en fusion, som allerede er blevet gennemført, kan man ved en beslutning beordre en deling af de overtagne eller fusionerede virksomheder med det formål at genoprette en effektiv konkurrence.

Kommissionen har i 2002 truffet to beslutninger om at opdele allerede fusionerede virksomheder. De to beslutninger er efterfølgende blevet annulleret af Retten i Første Instans, jf. omtalen under afsnit 12.7. Det drejer sig om henholdsvis Tetra Laval/Sidel-fusionen og Schneider/Legrand-fusionen.

Siden 1990 er der truffet i alt 4 beslutninger efter artikel 8, stk. 4. To af disse beslutninger er blevet annulleret af Retten.

Henvisning af fusion

Kommissionen kan i medfør af fusionskontrolforordningen under visse betingelser henvisse en anmeldt fusion til de nationale konkurrencemyndigheder. I 2002 blev en planlagt fusion mellem de to største danske slagterier, Danish Crown og Steff-Houlberg, anmeldt til Kommissionen, som herefter

besluttede at henvise fusionen til Danmark, som havde anmodet om at få sagen henvist.⁴⁹

Forinden henvisningen til Konkurrencestyrelsen godkendte Kommissionen fusionen, for så vidt angik markederne uden for Danmark.⁵⁰

Bøde til Deutsche BP

Deutsche BP AG fik en bøde på 35.000 EUR, fordi Deutsche BP i forbindelse med en anmeldelse af en planlagt overtagelse af den tyske kemiproducent Erdölchemie GmbH afgav ukorrekte og vildledende oplysninger.⁵¹

„Fusionspakken“

Den 11. december 2002 offentliggjorde Kommissionen sin plan om at revidere EU's fusionskontrollsystem.⁵² Der er tale om ændringsforslag, som gerne skulle betyde en række forbedringer for både myndigheder og virksomheder.⁵³

Boks 12.4: Fusionspakken

Den foreslåede reform omfatter:

- ▲ Forslag til revision af Rådets fusionskontrollforordning.
- ▲ Udkast til retningslinier for vurdering af „horisontale fusioner“.
- ▲ Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, som har til formål at forbedre beslutningsprocessen i Kommissionen.

Kommissionen har også til hensigt på et senere tidspunkt at udsende nærmere retningslinier om sin vurdering af „vertikale“ fusioner og „konglomeratfusioner“.

Revision af Rådsforordningen om fusionskontrol

Den gældende forordning om fusionskontrol, som bygger på „one-stop-shop“-princippet, trådte i kraft den 21. september 1990. I december 2001 blev offentliggjort en grøn bog om reform af fusionskontrollforordningen. På baggrund af forslag og bemærkninger fra medlemsstaterne, Europa-Parlamentet,

49 Konkurrencerådet godkendte fusionen på betingelse af, at parterne opfyldte en række tilsagn, jf. Konkurrencestyrelsens pressemeddelelse af 24. april 2002.

50 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/260 af 15. februar 2002.

51 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/897 af 19. juni 2002.

52 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1856 af 11. december 2002.

53 Teksten kan læses på Kommissionens hjemmeside: http://europa.eu.int/comm/competition/index_da.html.

erhvervslivet, advokater, forbruger- og lønmodtagerorganisationer samt andre berørte kredse har Kommissionen vedtaget et forslag til ændringer i fusionskontrolforordningen.

Boks 12.5: Forslagets hovedindhold

- ▲ Forordningen kan finde anvendelse i oligopolsituationer, hvor der kan opstå konkurrenceproblemer.
- ▲ Mere rationelle tidsrammer for anmeldelsen med mulighed for at anmelde før der foreligger en bindende aftale. Kravet om anmeldelse senest en uge efter indgåelsen af en bindende aftale ophæves.
- ▲ Forenkling af reglerne om henvisning til henholdsvis Kommissionen og medlemsstaterne.
- ▲ Indførelse af større smidighed i tidsrammerne for behandlingen af meget komplekse fusionsager.
- ▲ En styrkelse af Kommissionens undersøgelsesbeføjelser og indhentning af oplysninger kombineret med højere bøder, hvis en virksomhed nægter at samarbejde med Kommissionen.

Forslaget til ændring af forordningen skal vedtages af Rådet, og Europa-Parlamentet skal høres forinden. Forordningen forventes at træde i kraft den 1. maj 2004.

Meddelelse om „horisontale“ fusioner

„Fusionspakken“ omfatter et udkast til en meddelelse om vurdering af fusioner mellem konkurrerende virksomheder – „horisontale“ fusioner. Formålet med denne meddelelse er at forklare de vigtigste principper i Kommissionens behandling af „horisontale“ fusioner. Der redegøres for, hvordan en fusionsvirkninger for konkurrencen på et marked bør analyseres. Der gives også et fingerpeg om, hvornår der foreligger tegn på dominans. Endvidere behandles de faktorer, som kan neutralisere de skadelige virkninger for konkurrencen. Der kan således være tale om faktorer som købermagt, let adgang til markedet, den omstændighed, at fusionen måske er det eneste alternativ til den overtagne virksomheds konkurs, eller effektivitetsgevinster.

Bedre beslutningsproces

Der foreslås også en række ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, som skal forbedre beslutningsprocessen i Kommissionen og skabe bedre muligheder for hensyntagen til fusionsparternes synspunkter under sagsbehandlingen.

Boks 12.6: Forslag til regler om god praksis

- ▲ Der skal oprettes en cheføkonomstilling i Generaldirektoratet for Konkurrence.
- ▲ Der skal i alle fase II-sager indføres et „peer review panel“ bestående af erfarne medarbejdere, som skal have til opgave at granske sagsbehandlingsholdets konklusioner.
- ▲ Høringskonsulenterne skal have tilført yderligere ressourcer.
- ▲ Der skal ansættes en forbindelseskonsulent for forbrugere.
- ▲ De berørte virksomheder skal have mulighed for aktindsigt på et tidligere tidspunkt.
- ▲ Fusionsparterne skal have mulighed for at se tredjemands udtalelser samt have adgang til at drøfte eventuelle problemer direkte med tredjemand og Kommissionen.
- ▲ Kommissionen vil tilbyde at afholde „statusmøder“ mellem Kommissionen og fusionsparterne på afgørende stadier i sagsbehandlingen.

12.7 RETTEN OG DOMSTOLEN

Ankesager

Hastebehandling ved Retten

Den 1. februar 2001 blev det muligt med en hurtigere sagsbehandling i hastesager. Hastesager er navnlig ankesager om aktindsigt og fusionskontrol. Det er Retten, som afgør, hvorvidt en sag skal „hastebehandles“.

Boks 12.7: De nye procedureregler for „hastesager“

- ▲ Den skriftlige procedure er begrænset til korte og præcise indlæg. I princippet kun én skriftveksling.
- ▲ Den mundtlige høring prioriteres højt.
- ▲ Dom skal kunne afsiges inden for en maksimumperiode på under 12 måneder.

Flere af de større fusionssager er blevet behandlet som hastesager af Retten i 2002. Hasteproceduren er i øvrigt blevet godt modtaget både af Kommissionen, industrien og deres juridiske rådgivere.⁵⁴

54 Se i øvrigt artikel i *Competition Policy Newsletter* nr. 3/2002, side 7.

Rørkartellet

I 1998 blev ti europæiske producenter af præisolerede fjernvarmerør pålagt bøder på i alt 92,21 mio. EUR. De ti producenter havde deltaget i et ulovligt kartel, som havde til formål at opdele det europæiske marked og at holde priserne på fjernvarmerør oppe. Der deltog tre danske virksomheder i kartellet.

Retten opretholdt i det store og hele de bøder, som Kommissionen havde fastsat til de enkelte virksomheder.⁵⁵ Bøden til den største producent, ABB, blev dog nedsat fra 70 mio. EUR til 65 mio. EUR som følge af samarbejde med Kommissionen.

Søfartsdomme

Retten har afsagt dom i tre ankesager om konkurrencereglernes anvendelse på søfartsområdet. Kommissionen traf beslutning i de pågældende sager i henholdsvis 1994 (TAA og FEFC) og 1996 (TACA). Kommissionen fandt i alle tre sager, at konkurrencereglerne var overtrådt. Der blev pålagte symbolske bøder i sagen vedrørende FEFC. Maersk Line var part i alle tre sager.

Alle tre beslutninger blev i det store og hele stadfæstet af Retten.⁵⁶ Dog blev bøderne i FEFC-sagen annulleret.

Cascades SA/Stora Kopparsbergs Bergslags AB

I 1994 blev 19 producenter af karton pålagt bøder. En af disse producenter – Cascades SA – blev pålagt en bøde på 16,2 mio. EUR, mens en anden producent – Stora Kopparsberg Berslags AB (Stora) – fik en bøde på 11,25 mio. EUR.

Kommissionens procedure var rettet mod Cascades-koncernen og Stora-koncernen, idet de to koncerner også var ansvarlige for de datterselskaber, som var blevet overtaget efter 1986.⁵⁷

De to producenter indbragte Kommissionens beslutning for Retten.

Ved dom af 14. maj 1998 frifandt Retten Kommissionen, idet den bl.a. forkastede Cascades' anbringende om, at Cascades ikke kunne gøres ansvarlig for Duffel's og Djupafors' adfærd.⁵⁸ I sagen vedrørende Stora blev Kommissionen kun delvis frifundet, og både Cascades og Stora appellerede Rettens afgørelse til EF-Domstolen.

55 Dom af 20. marts 2002 i sag T-15/99 m.fl. – endnu ikke offentliggjort.

56 Dom af 28. februar 2002 i sag T-395/94, T-86/95 og T-18/97 – endnu ikke offentliggjort.

57 For Cascades drejede det sig om det belgiske selskab Van Duffel NV og det svenske selskab Djupafors AB. For Stora's vedkommende drejede det sig om Feldmühle og CBC.

58 Sag T-308/94.

Domstolen ophævede Rettens domme og hjemviste afgørelserne til Retten, så denne kunne tage stilling til bødernes størrelse.⁵⁹

Ved dom af 28. februar 2002⁶⁰ nedsatte Retten herefter bøden til Cascades til 13,53 mio. EUR, mens bøden til Stora blev nedsat til 4,67 mio. EUR.

PVC

Domstolen har i 2002 truffet afgørelse i en sag, som går helt tilbage til 1988. Det drejede sig om PVC-sagen, hvor Kommissionen pålagde 14 PVC-producenter bøder på i alt 23,5 mio. EUR, fordi de havde overtrådt forbudet i Traktatens artikel 81, stk. 1, (PVC-beslutning I).

PVC-beslutning I blev i 1992 afvist af Retten, mens Domstolen i 1994 annullerede beslutningen.

Det førte til, at Kommissionen i 1994 traf en ny beslutning (PVC-beslutning II), hvor 12 producenter blev pålagt de samme bøder som i 1988. Ved dom af 20. april 1999 nedsatte Retten bøderne til tre producenter, mens bøderne til de øvrige ni producenter blev stadfæstet. De ni producenter ankede til Domstolen, som herefter afsagde dom i sagen den 15. oktober 2002.⁶¹ Domstolen stadfæstede bøderne.

M6/EBU

Retten har annulleret en beslutning om fritagelse til EBU's regler for erhvervelse af tv-rettigheder til sportsrettigheder inden for det såkaldte Eurovisions system.⁶² Aftaler for fælles erhvervelse af tv-rettigheder til sportsarrangementer har flere gange været i Kommissionens søgelys, bl.a. som følge af en klage fra Screensport over EBU's Eurovisions system. I 1993 gav Kommissionen en fritagelse til EBU, men denne beslutning blev i 1996 annulleret af Retten. I 1997 klagede Métropole télévision SA (M6) til Kommissionen over, at EBU havde nægtet at optage M6 som medlem. M6 er et fransk selskab, som driver en national tv-tjeneste, som udsender ukodede programmer via jordfrekvenser samt via kabel og satellit. Kommissionen afviste klagen.

Som opfølgning på Rettens dom fra 1996 vedtog Kommissionen i 2000 en ny beslutning om fritagelse til EBU's Eurovisions system. Denne beslutning blev indbragt for Retten af bl.a. M6 med det resultat, at Kommissionens beslutning blev annulleret i 2002.

⁵⁹ Dom af 16. november 2000 i sag nr. C-286/96 P og sag nr. C-279/98 P.

⁶⁰ Sag nr. T-308/94 og sag nr. T-354/94.

⁶¹ Sagerne C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-252/99 P og C-254/99 P.

⁶² Dom af 8. oktober 2002 i de forenede sager T-185/00, T-216/00, T-299/0 og T-300/00, Rettens pressemeddelelse nr. 80/02 af 8. oktober 2002.

Tre forbud i fusionssager annulleret af Retten

I 2002 har Retten annulleret tre beslutninger om forbud mod fusioner. Den første sag angik Airtours' planlagte overtagelse af den britiske rejsearrangør First Choice plc. Her fastslog Kommissionen⁶³, at fusionen var uforenelig med fællesmarkedet, idet den ville skabe en kollektiv dominerende stilling på det britiske marked for pakkerejser til det nære udland, som ville føre til, at konkurrencen inden for fællesmarkedet blev hæmmet betydeligt.

Airtours indbragte Kommissionens beslutning for Retten, som konkluderede, at Kommissionens beslutning langt fra byggede på vægtige beviser. Den var behæftet med en række fejlurderinger vedrørende forhold, der var af betydning for vurderingen af en eventuel skabelse af en kollektiv dominerende stilling.

Ifølge Retten havde Kommissionen ikke bevist, at koncentrationen ville have skabt en kollektiv dominerende stilling på det britiske marked for pakkerejser. Retten fastslog, at tre betingelser skal være opfyldt, for at der kan skabes en situation med kollektiv dominerende stilling.

For det første skal hvert medlem af det dominerende oligopol kunne skaffe sig kendskab til andre medlemmers adfærd med henblik på at kunne kontrollere, om de følger den samme adfærd eller ikke.

For det andet er det nødvendigt, at situationen med stiltiende koordinering kan opretholdes over en vis periode, dvs. at der skal være en tilskyndelse til ikke at fravige den fælles adfærd på markedet.

For det tredje skal Kommissionen for i tilstrækkeligt omfang at godtgøre, at der er en kollektiv dominerende stilling, ligeledes godtgøre, at de nuværende og potentielle konkurrenters forudsigelige reaktion samt forbrugernes reaktion ikke sår tvivl om de forventede resultater af den fælles adfærd.

Retten konkluderede herefter, at Kommissionens beslutning, hvis analyse langt fra byggede på vægtige beviser, var behæftet med en række fejlurderinger vedrørende forhold, som var af betydning for vurderingen af en eventuel skabelse af en kollektiv dominerende stilling. Retten annullerede herefter Kommissionens beslutning.⁶⁴

63 Dom af 8. oktober 2002 i de forenede sager T-185/00, T-299/00 og T-300/00, jf. pressemeddelelse nr. 80/02 af 8. oktober 2002.

64 Dom af 6. juni 2002 i sag T-342/99, og pressemeddelelse nr. 50/02 af 6. juni 2002.

Den anden sag⁶⁵ drejede sig om en fusion mellem Schneider og Legrand⁶⁶, som Retten behandlede efter hasteproceduren i artikel 76a i procesreglementet. Kommissionen havde både forbudt fusionen samt beordret en deling. Begge beslutninger blev annulleret af Retten.⁶⁷

For så vidt angik beslutningen om forbud, forkastede Retten den økonomiske analyse, som Kommissionen havde foretaget. Retten accepterede dog den økonomiske analyse, for så vidt angik det franske marked for eludstyr. Med hensyn til dette marked hæftede Retten sig dog ved, at der forelå en uregelmæssighed af formel karakter. Der var således en uoverensstemmelse mellem Kommissionens klagepunkter og den endelige beslutning. Da Schneider ikke havde haft mulighed for at træffe passende foranstaltninger med henblik på at korrigere dette punkt, havde Kommissionen tilsidesat retten til forsvar.

Den tredje sag vedrørte fusionen mellem Tetra Laval og Sidel.⁶⁸ Kommissionen havde dels forbudt fusionen dels påbudt en deling af selskaberne. Tetra Laval indbragte Kommissionens beslutninger for Retten, som behandlede sagerne efter den nye hasteprocedure.

Retten fandt for det første, at de skadelige virkninger af fusionen på det berørte marked var overvurderet, i det omfang Kommissionen havde begrundet forbudet med de umiddelbare horisontale virkninger og de vertikale virkninger af fusionen.

For det andet forkastede Retten Kommissionens argument om, at kombinationen af Tetras dominerende stilling inden for kartonemballage og Sidel's førende stilling inden for PET-emballeringsudstyr ville give den fusionerede enhed mulighed for på længere sigt at presse Tetras nuværende kartonemballeringskunder, som i fremtiden måtte ønske at skifte til PET-emballering, til at anvende udstyr produceret af Sidel. Retten fandt, at Kommissionen havde ikke bevist, at den fusionerede enhed ville have nogen incitamenter til at udnytte denne mulighed.

For det tredje fandt Retten, at Kommissionen ikke havde fremført tilstrækkelige beviser for, at Tetra Laval's dominerende stilling på markedet for aseptisk emballage ville blive styrket.⁶⁹

65 Omtalt ovenfor under afsnit 12.6.

66 Schneider Electric og Legrand producerer elektrisk lavspændingsudstyr i Frankrig.

67 Dom af 22. oktober 2002 i sag T-310/01 og T-77/02, pressemeddelelse nr. 84/02 af 22. oktober 2002.

68 Omtalt ovenfor under afsnit 12.6.

69 Dom af 25. oktober 2002 i sag T-5/02 og T-80/02, pressemeddelelse nr. 87/02 af 25. oktober 2002.

Som følge af Rettens beslutning om at annullere Kommissionens beslutning om at forbyde fusionen annullerede Retten ligeledes Kommissionens beslutning om at beordre en deling af Tetra og Sidel.

Kommissionen har indbragt Rettens afgørelse for EF-Domstolen.⁷⁰

Præjudicielle afgørelser

Arduino og Wouters

Domstolen har truffet to afgørelser om henholdsvis salærtakster for italienske advokater⁷¹ og vedtægter, som forbyder samarbejde mellem advokater og revisorer.⁷²

Sagen om salærtaksterne for italienske advokater opstod i forbindelse med en straffesag mod Manuel Arduino, som ved en italiensk domstol var blevet dømt for en overtrædelse af færdselsloven. Straffesagen førte til, at Arduino skulle betale modpartens omkostninger, herunder advokatomkostningerne. Da den italienske ret – Pretore di Pinerolo – ikke havde anvendt de takster, som var fastsat for advokatsalærer i Italien, fandt den italienske kassationsret, at denne afgørelse var ulovlig og hjemviste sagen til Pretore de Pinerolo. Sagen endte med, at Pretore di Pinerolo stillede spørgsmål til EF-Domstolen om, hvorvidt forbudet i Traktatens artikel 81, stk. 1, rammer en vedtagelse fra det italienske advokatråd (CNF), godkendt ved ministerielt dekret, og hvorved der fastsættes ufravigelige takster for advokaters faglige virksomhed.

EF-Domstolen fandt, at det forhold, at en medlemsstat betror en faglig organisation at udarbejde et udkast til taksterne for udført arbejde, ikke automatisk fratager de endelige takster deres statslige karakter og medfører således ikke nødvendigvis, at de er omfattet af EU-konkurrencereglerne.

Den grundlæggende lov, der i Italien regulerer advokaterhvervet, er kongeligt lovdekret nr. 1578 af 27. november 1933 med senere ændringer.

I Italien skal CNF hvert andet år fremlægge et udkast til takster for advokatsalærer, der indeholder under- og overgrænser. Ifølge Domstolen er udkastet til takster ikke bindende, ministeren kan ændre det, og i øvrigt støttes ministeren af to offentlige organer (Statsrådet og Comitato Interministeriale Prezzi, CIP), som skal afgive udtalelse, før taksterne kan godkendes.

⁷⁰ Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1952 af 20. december 2002.

⁷¹ Dom af 19. februar 2002 i sag C-35/99, pressemeddelelse nr. 16/2002 af 19. februar 2002.

⁷² Dom af 19. februar 2002 i sag C-309/99, pressemeddelelse nr. 15/02 af 19. februar 2002.

Under disse omstændigheder konkluderer Domstolen, at det ikke kan antages, at den italienske stat har delegeret ansvaret for at træffe afgørelse om økonomiske indgreb til private erhvervsdrivende, og de pågældende bestemmelser har derfor bibeholdt deres statslige karakter.

Sagen om Wouters drejede sig om det nederlandske advokatsamfunds forbud mod integrerede samarbejder mellem advokater og revisorer. To advokater, Wouters og Savelbergh havde af tilsynsrådet for advokatsamfundet fået afslag på tilladelse til at indgå i et samarbejde med revisionsfirmaerne Arthur Andersen og Price Waterhouse, som begge er etableret i Nederlandene. Afslaget var baseret på en nederlandsk vedtægt fra 1993, som var udstedt af advokatsamfundet.

Sagen endte ved Raad van State, som besluttede at anmode EF-Domstolen om at tage stilling til anvendeligheden af EU-konkurrencereglerne på de liberale erhverv.

Domstolen fastslog for det første, at det nederlandske advokatsamfund skal betragtes som en sammenslutning af virksomheder i henhold til EU-konkurrencereglerne.

Dernæst fastslog Domstolen, at et forbud mod indgåelse af integrerede samarbejdsforhold mellem advokater og revisorer kan have konkurrencebegrænsende virkninger. Endelig vil der ifølge Domstolen som udgangspunkt være tale om en vedtægtsbestemmelse, som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater.

Imidlertid nåede Domstolen frem til den konklusion, at advokatsamfundets bestemmelse om forbud mod integreret samarbejde ikke var i strid med Traktatens artikel 81, da bestemmelsen ikke gik videre, end hvad der skønnes nødvendigt for at sikre, at advokaterhvervet udøves i overensstemmelse med god advokatskik.⁷³

Roquette Frères SA

Domstolen har i en præjudiciel afgørelse fastslået rækkevidden af de nationale domstoles prøvelsesret i forbindelse med EU-kontrolundersøgelser.⁷⁴ Spørgsmålene blev stillet af Cour de Cassation i forbindelse med en appelsag, som Roquette Frères SA havde indledt i anledning af en EU-kontrolundersøgelse hos virksomheden. I henhold til fransk lovgivning skal den franske

73 Dom af 19. februar 2002 i sag C-309/99, pressemeddelelse nr. 15/02 af 19. februar 2002. Som følge af Rettens annullering har Kommissionen revurderet Tetra Laval's overtagelse af Sidel. Kommissionen godkendte ved beslutning af 14. januar 2003 overtagelsen på betingelse af, at Tetra Laval giver licens på en ny teknologi „Tetra Fast“, jf. Kommissionens pressemeddelelse IP/03/36 af 14. januar 2003.

74 Dom af 22. oktober 2002 i sag C-94/00 – endnu ikke offentliggjort.

domstol efterprøve berettigelsen af Kommissionens beslutning om kontrolundersøgelse.

Domstolen fastslog, at den nationale domstol har ret til at undersøge, hvorvidt de påtænkte indgreb er vilkårlige eller står i misforhold til formålet med kontrolundersøgelsen. Derimod kan den nationale domstol ikke sætte sit eget skøn med hensyn til, om den pågældende kontrolundersøgelse er nødvendig i stedet for Kommissionens. Det er således kun Fællesskabets retsinstanser, som har kompetence til at efterprøve lovligheden af Kommissionens faktiske og retlige vurdering.

Kommissionen skal derfor sikre, at den nationale domstol råder over alle de oplysninger, som er nødvendige for, at den nationale prøvelse kan foretages. Kommissionen er forpligtet til at forsyne den nationale domstol med en redegørelse, som i enkeltheder viser, at Kommissionen i sit sagsmateriale råder over tungtvejende konkrete oplysninger og indicier, der begrundet mistanken om, at den pågældende virksomhed har overtrådt konkurrencereglerne. Den nationale domstol kan dog ikke kræve fremlæggelse af de oplysninger og indicier, som Kommissionens mistanke bygger på.

Domstolen fastslog videre, at såfremt den nationale domstol finder, at de af Kommissionen meddelte oplysninger ikke er tilstrækkelige, må domstolen ikke blot afvise den begæring, som er indgivet til den. I en sådan situation består der en pligt til loyalt samarbejde mellem den nationale domstol og Kommissionen.

Hvis Kommissionen ikke i tilfredsstillende omfang efterkommer den nationale domstols anmodning om yderligere oplysninger, kan domstolen afslå at give den begærede tilladelse, medmindre det kan konkluderes, at de påtænkte indgreb ikke er vilkårlige, og at de er forholdsmæssige i forhold til formålet med kontrolundersøgelsen.

Andre domme

Internationale luftfartsaftaler

EF-Domstolen har i en såkaldt traktatkrænkelssag mod syv medlemsstater (Danmark, Sverige, Finland, Belgien, Luxembourg, Østrig og Tyskland) fastslået kompetencefordelingen med hensyn til indgåelse af internationale luftfartsaftaler.⁷⁵

75

Dom af 5. november 2002 i sag C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 og C-476/98, Domstolens pressemeddelelse nr. 89/02 af 5. november 2002.

Konkret drejede sagen sig om de bilaterale aftaler af „open-skies“- typen, som de syv lande i 1995 havde indgået med USA. Aftalerne skulle fremme den frie adgang til alle luftruter, tildelingen af ubegrænsede rute- og trafikrettigheder, fastsættelse af priser i henhold til systemet med „double disapproval“ og muligheden for „code sharing“.⁷⁶

Domstolen fastslog for det første, at de syv lande havde tilsidesat Fællesskabets eksterne kompetence, for så vidt angik de fællesskabsretlige regler om fastsættelse af priser på ruter inden for Fællesskabet og om edb-reservationssystemer (CRS). For det andet fastslog Domstolen, at den klausul vedrørende ejendomsretten til og kontrollen med luftfartsselskaber, som var indsat i de bilaterale aftaler mellem USA og de syv lande var i strid med reglerne om etableringsretten.⁷⁷

12.8 NYE RETSAKTER PÅ KONKURRENCEOMRÅDET

IATA's konferencer om passagertakster

Kommissionen har forlænget gruppefritagelsen for IATA's passagertakstkonferencer indtil den 30. juni 2005.⁷⁸ Gruppefritagelsen giver luftfartsselskaber, der flyver på ruter inden for EU, ret til at konsultere hinanden om passagertakster inden for rute-flyvning, så længe disse takster alene gælder, når en passager befordres af et andet luftfartsselskab end det, som vedkommende har foretaget reservation hos – kaldet interlining.

For at give Kommissionen mulighed for at kunne vurdere behovet for en eventuel forlængelse af gruppefritagelsen efter juni 2005, blev forlængelsen betinget af, at de deltagende luftfartsselskaber for hver IATA-fartplansæson indsamler data om den reelle anvendelse af de aftalte takster med det formål at undersøge, om sådanne prisfastsættelsesordninger stadig er rimelige på et marked, der i stigende grad præges af globale luftfartsalliancer.

Samtidig er gruppefritagelsen til samordning af fartplaner blevet forlænget med et år til den 30. juni 2005.⁷⁹

76 De tre luftfartspakker, som blev vedtaget af Rådet i 1987, 1990 og 1992 gælder kun for EF-luftfartsselskaber, som opererer inden for Fællesskabet.

77 Dette gjaldt i øvrigt også den bilaterale aftale mellem USA og Det forenede Kongerige (Bermuda II-aftalen).

78 Kfo nr. 1105/2002 af 25. juni 2002 om ændring af forordning (EØF) nr. 1617/93 for så vidt angår konsultationer om passagertakster samt tildeling af ankomst- og afgangstider i lufthavne (slots).

79 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/924 af 25. juni 2002.

Automobilforhandlerkontrakter

Den 1. oktober 2002 trådte en ny gruppefritagelse for bilmarkedet i kraft.⁸⁰ Den nye forordning⁸¹ indeholder mange ændringer.⁸²

Fremover må bilimportørerne vælge imellem at anvende et eneforhandlings-system, hvor hver bilforhandler har sit salgsområde, eller selektiv distribution, hvor forhandlerne udvælges efter objektive kriterier. Importørerne må ikke længere anvende en kombination af de to systemer på det samme marked.

I eneforhandlersystemet har forhandleren ret til at foretage passivt salg til alle forbrugere, der kommer i hans forretning. Det gælder også uafhængige videreforhandlere, som ikke er en del af producentens distributionsnet. Det kunne fx være supermarkeder og internetforhandlere. Derudover vil forhandleren kunne sælge aktivt ind i områder, hvor der anvendes selektiv distribution, fx ved at henvende sig direkte til kunder i dette område.

Ved selektiv distribution må forhandleren sælge aktivt til forbrugere i alle andre områder af EU. Derimod må de kun sælge til andre i samme forhandlernet – ikke til supermarkeder eller internetvirksomheder. Selektive forhandlere af personbiler kan fra 1. oktober 2005 åbne ekstra udsalg eller udleveringssteder overalt i EU.

I fremtiden bliver det lettere for forhandlere at sælge biler fra flere forskellige bilproducenter (multi-branding). Bilproducenterne vil kun kunne kræve, at bilerne bliver solgt fra adskilte områder i udstillingslokalet, ikke at det skal ske fra forskellige lokaler med forskelligt salgspersonale. Denne større frihed til forhandlerne vil kunne medføre en mere effektiv måde at sælge biler på.

Forhandlerne styrkes desuden gennem et krav om, at bilproducent/importør skal give skriftlig, detaljeret, objektiv og klar begrundelse, når han opsiges en forhandler. Når aftalen er indgået for en ubestemt periode, er det normale opsigelsesvarsel to år for begge parter. Forhandleren kan dog siges op med et års varsel, hvis producenten/importøren fx er nødt til at omorganisere sit forhandlernetværk, eller hvis der betales erstatning til forhandleren i forbindelse med opsigelsen. Ændringerne skal bl.a. forhindre en leverandør i at opsiges en aftale, fordi „en forhandler eller en reparatør udviser en konkurrencefremmende adfærd, såsom aktivt eller passivt salg til udenlandske forbrugere, flermærke forhandling eller indgåelse af kontrakter med underleverandører om reparations- og vedligeholdelsesydelser“.

80 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/1073 af 17. juli 2002.

81 Kommissionens forordning nr. 1400/2000 af 31. juli 2002.

82 Ved bekendtgørelse nr. 769 af 10. september 2002 har erhvervsministeren i medfør af konkurrencelovens § 10 meddelt en tilsvarende gruppefritagelse til automobilbranchen.

I fremtiden skal bilforhandlerne ikke nødvendigvis selv have et værksted, men kan anvende autoriserede værksteder som underleverandører. Disse kan levere værkstedsydelse til flere forhandlere.

Fremover omfatter begrebet originale reservedele også de reservedele, som er produceret til et bestemt bilmærke, og som både sælges til bilproducenten og sælges under reservedelsproducentens eget navn.

Det skal være med til at ændre forbrugernes indtryk af, at bilproducenternes reservedele er af en bedre kvalitet end dem, der stammer direkte fra reservedelsproducenterne. Endvidere må bilproducenterne eller importøren ikke begrænse de autoriserede værksteders mulighed for at anvende reservedele af tilsvarende kvalitet, dvs. reservedele, som kvalitetsmæssigt svarer til dem, som blev brugt ved produktionen af den pågældende bil. De kan alene forlange, at det autoriserede værksted benytter reservedele leveret af dem selv, når der er tale om garantiarbejde, tilbagekaldelsesreparationer og ved aftaler om gratis-service.

Da der er store prisforskelle mellem reservedele med bilproducenternes mærker, reservedelsproducenternes mærker og reservedele af tilsvarende kvalitet, giver de nye regler forbrugere muligheder for besparelser.

Det bliver lettere for de uafhængige værksteder at få adgang til undervisning, værktøj, fejlfindingsudstyr samt tekniske informationer om, hvordan man reparerer en bestemt biltype. De uafhængige værksteder skal have adgang til alle de oplysninger, som er nødvendige for at reparere en bestemt biltype. Og det samme gælder også for fx producenter af værktøj, udgivere af tekniske informationer eller virksomheder, som tilbyder autohjælp.

Der er i dag store prisforskelle mellem de autoriserede og uafhængige værksteder. Det vil styrke konkurrencen, at de uafhængige værksteder opnår mere lige vilkår i forhold til de autoriserede værksteder. På samme måde kan det være i forbrugernes interesse, at værkstederne har adgang til nødvendige tekniske informationer og udstyr mv. Det gælder også sikkerhedsmæssigt.

De nye regler trådte i kraft den 1. oktober 2002. Dog vil aftaler indgået før 1. oktober 2002 fortsat være fritaget indtil 1. oktober 2003, selvom de ikke opfylder de nye betingelser.⁸³

83 De nye regler kan ses i deres helhed på: http://europa.eu.int/comm/competition/car_sector. Her findes også Kommissionens vejledende brochure om den nye gruppefritagelse.

Retningslinier for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester

Kommissionen har udsendt nye retningslinier for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition.⁸⁴ Selvom retningslinierne er udstedt med henblik på anvendelsen af sektorspecifik regulering, nemlig EU-rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationsnet- og tjenester, kan de være af interesse for anvendelsen af artikel 81 og 82.

Retningslinierne fastslår således, at markedsafgrænsningen og vurderingen af stærk markedsposition i telesektoren skal ske i overensstemmelse med principperne i EU's konkurrenceret.

Direktiv for posttjenester

Som led i liberaliseringen af postsektoren har Rådet den 7. maj 2002 vedtaget et nyt direktiv om posttjenester.⁸⁵ Det nye direktiv fastslår, at medlemsstaterne skal åbne for konkurrencen på følgende markedssegmenter fra 2003:

- ▲ Udbringning af breve over 100 g. eller breve, hvor portoen udgør mere end tre gange prisen for et standardbrev.
- ▲ Al udgående, grænseoverskridende post, medmindre medlemsstaterne ikke kan opretholde de befordringspligtige virksomheder uden fortjenesten ved dette markedssegment.

Fra 2006 skal medlemsstaterne åbne for konkurrencen på følgende markedssegmenter:

- ▲ Udbringning af breve over 50 g. eller breve, hvor portoen udgør mere end to og en halv gange prisen for et standardbrev.

I løbet af 2006 skal Kommissionen udarbejde en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet med oplæg til en fuldstændig liberalisering af postsektoren i 2009.

Konkurrencereglerne efter udløbet af EKSF-Traktaten

Den 23. juli 2002 udløb Traktaten for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF). Det indebærer, at kul- og stålsektoren fremover vil være omfattet af

84 EFT 2002 C 165/6. Retningslinierne skal ses i sammenhæng med de såkaldte rammebestemmelser for telesektoren i form af fire direktiver, som blev vedtaget den 7. marts 2002.

85 Kommissionens pressemeddelelse IP/02/671 af 7. maj 2002.

de almindelige regler i EF-Traktaten, mens det nukleare område stadig er reguleret af Euratom-Traktaten.

Kommissionen har vedtaget en meddelelse om visse aspekter ved behandlingen af konkurrencesager efter EKSF-Traktatens ophør.⁸⁶ Med hensyn til procedurereglerne er grundprincippet for karteller, fusionskontrol og statsstøttekontrol, at de gældende regler er dem, der allerede var i kraft på det tidspunkt, hvor den pågældende procedure blev indledt. Det betyder, at Kommissionen fra den 24. juli 2003 udelukkende vil anvende EF-Traktatens procedureregler i alle verserende og nye sager.⁸⁷

Moderniseringsreformen

Som nærmere beskrevet i kapitel 9 vedtog Rådet den 16. december 2002 den nye gennemførelsesforordning om artikel 81 og 82, som skal afløse den 40 år gamle forordning nr. 17/62. Den nye rådsforordning⁸⁸ træder i kraft den 1. maj 2004, dvs. samtidigt med at 10 nye medlemsstater bliver optaget i EU.

Med reformen er der også lagt op til en større implementeringsproces både i EU og i medlemsstaterne. Derfor har Kommissionen etableret en række arbejdsgrupper, som i løbet af 2003 skal drøfte forslag til en række meddelelser, hvori Kommissionen vil redegøre for, hvordan bestemte begreber skal forstås, for at give virksomhederne generelle retningslinier og skabe retssikkerhed.

Kommissionen vil ligeledes udarbejde en meddelelse om samarbejdet inden for netværket, dvs. samarbejdet mellem konkurrencemyndighederne i EU.⁸⁹

Forsikringsaftaler

Kommissionens forordning om gruppefritagelse til kategorier af forsikringsaftaler⁹⁰ udløb den 31. marts 2003.

Kommissionen har den 27. februar 2003 vedtaget en ny forordning om gruppefritagelse.⁹¹ Gruppefritagelsen omfatter de samme kategorier af forsikringsaftaler, som var omfattet af den tidligere forordning, men også en række væsentlige ændringer.

86 EFT 2002 C 152/5.

87 De nye procedure regler blev anvendt i kartelsagen om Tondo per cemento – omtalt under afsnit 12.3.

88 Nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelsen af konkurrencereglerne i Traktatens artikel 81 og 82.

89 Et udkast til meddelelse – SEC(2002) 318 af 19. marts 2003 – blev drøftet i Rådets arbejdsgruppe om moderniseringsreformen.

90 Forordning nr. 3932/92 af 21. december 1992.

91 Forordning nr. 358/2003 om anvendelse af Traktatens artikel 81, stk. 3, på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis på forsikringsområdet.

Boks 12.8: Den nye forordning om gruppefritagelse

Følgende former for samarbejde mellem forsikringselskaber er omfattet af de nye regler om gruppefritagelse:

- ▲ Opstilling af fælles tariffer for risikopræmier baseret på kollektive statistikker eller på skadeshyppighed (præmieberegning).
- ▲ Opstilling af fælles vejledende standardpolicebetingelser.
- ▲ Fælles dækning for visse former for risici (forsikringspools).
- ▲ Afprøvning og godkendelse af sikkerhedsudstyr.

12.9 INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Generaldirektørmøder

Der har i 2002 været afholdt to generaldirektørmøder i Bruxelles. Her har man bl.a. drøftet EU's moderniseringsreform, liberale erhverv, sundhedstjenester, samspillet mellem forbrugerpolitik og konkurrencepolitik samt den planlagte revision af fusionskontrolforordningen. Tilsvarende har der i 2002 været afholdt to ECA-møder i henholdsvis Athen og Stockholm.⁹² Et af hovedtemaerne for disse to møder har været en rapport om konkurrenceforholdene på luftfartsområdet. Der er også blevet udarbejdet et fælles ECA-informations-system i forbindelse med fusioner, som skal anmeldes i flere lande („multiple“ fusioner).⁹³

EU/USA-samarbejdet

I 1991 indgik Kommissionen en samarbejdsaftale på konkurrenceområdet med USA. Formålet med aftalen er at styrke samarbejdet mellem konkurrencemyndighederne. Aftalen blev i 1995 godkendt og erklæret gyldig af Rådet. I 1998 indgik EU og USA en ny samarbejdsaftale, som havde til formål at styrke samarbejdet.

I overensstemmelse med samarbejdsaftalen aflægges en årlig beretning til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af 1991-aftalen.⁹⁴

92 *European Competition Authorities (ECA) mødes en-to gange om året i medlemsstaterne for at drøfte emner af fælles interesse på konkurrenceområdet. I møderne deltager alene generaldirektørerne for de europæiske konkurrencemyndigheder. I 2003 skal der være ECA-møde i Norge.*

93 *ECA's anmeldelseskema kan ses på Konkurrencestyrelsens hjemmeside under internationalt: www.ks.dk.*

94 *Den seneste beretning KOM(2002) 505 endelig – omhandler kalenderåret 2001.*

I samarbejde med de amerikanske konkurrencemyndigheder har Kommissionen i 2002 udarbejdet nogle principper for samarbejdet i fusionsager. Samarbejdet vedrører planlagte fusioner, som skal godkendes både i EU og i USA. Målet er størst mulig koordinering af de undersøgelser, som både Kommissionen og de amerikanske konkurrencemyndigheder skal foretage parallelt. Det kan bl.a. ske ved, at de involverede virksomheder mødes med myndighederne for at drøfte det tidsmæssige forløb, ligesom virksomhederne kan tillade, at myndighederne får mulighed for at kunne udveksle fortrolige oplysninger. Principperne åbner også mulighed for, at virksomhederne kan deltage i fælles møder med både Kommissionen og de amerikanske konkurrencemyndigheder.

Med de nye principper for samarbejde i fusionsager er der således lagt op til en mere effektiv sagsbehandling, samtidig med at den generelle gennemsigtighed i fusionsager bliver fremmet.⁹⁵

EU/Japan-samarbejdet

Der arbejdes fortsat på at få vedtaget en samarbejdsaftale på konkurrenceområdet mellem EU og Japan.⁹⁶ Kommissionen fik et forhandlingsmandat i 2000, og der har i perioden juni 2000 til maj 2002 været afholdt en række møder mellem EU og den japanske regering. Resultatet er et udkast til en bilateral samarbejdsaftale, som stort set svarer til EU/USA-aftalen og EU/Canada-aftalen. Udkastet blev godkendt af Kommissionen den 8. maj 2002 og afventer Rådets endelige vedtagelse.

ICN

I 2002 så en ny international netværksorganisation på konkurrenceområdet dagens lys, nemlig International Competition Network (ICN).⁹⁷ Konkurrencemyndigheder fra ca. 70 lande – herunder Danmark – er medlemmer af ICN, som holdt sit første møde i september i Napoli med fusionskontrol som hovedtema.

WTO's arbejdsgruppe om handel og konkurrence

Der arbejdes i WTO på at få vedtaget en multilateral WTO-aftale om konkurrenceregler. I 1996 blev der nedsat en arbejdsgruppe, som fik til opgave at analysere forholdet mellem handel og konkurrence. På den 4. ministerkonference i Doha blev der truffet en række beslutninger med hensyn til det fremtidige arbejde med handel og konkurrence. Det forventes, at egentlige

⁹⁵ EUO nr. 57 af 26. november 2002.

⁹⁶ Som det fremgår af afsnit 12.3 har Kommissionen i 2002 pålagt flere japanske virksomheder bøder, fordi de har overtrådt EU-konkurrencereglerne.

⁹⁷ Se i øvrigt ICN's hjemmeside: www.internationalcompetitionnetwork.org.

forhandlinger om en multilateral WTO- aftale på konkurrenceområdet vil kunne påbegyndes efter den 5. ministerkonference.

Boks 12.9: WTO-forhandlingsoplægget

Forberedelsen af forhandlingerne er koncentreret om følgende punkter:

- ▲ Afklaring af kerneprincipper, herunder transparens, ikke-diskrimination og fair procedureregler.
- ▲ Regler vedrørende „hard-core“ karteller.
- ▲ Modaliteter for frivilligt samarbejde.
- ▲ Støtte til en gradvis styrkelse af udviklingslandenes konkurrenceinstitutioner (kapacitetsopbygning).

12.10 NORDISK SAMARBEJDE

De nordiske møder

Konkurrencemyndighederne i de nordiske lande mødes to gange om året. Dels er der om foråret et direktørmøde, dels afholdes der et større møde i september, hvor en række repræsentanter fra myndighederne deltager.

I april 2002 blev der afholdt nordisk direktørmøde i Uummannaq. Det var første gang, at det grønlandske Konkurrencenævn var vært ved et nordisk konkurrencemøde. Hovedtemaet for mødet var den nordiske rapport om konkurrenceforholdene på luftfartsmarkedet, som skulle præsenteres på ECA-mødet i Athen.

September-mødet blev afholdt i Reykjavik. Her var følgende temaer på dagsordenen:

- ▲ Nordisk samarbejde i konkurrencesager.
- ▲ Konkurrenceforholdene på det nordiske marked for byggematerialer.
- ▲ Energimarkedet.
- ▲ Betydningen af EU's moderniseringsreform for de nationale konkurrence-love.

I forlængelse af mødet er der blevet etableret to nordiske arbejdsgrupper, som skal se på henholdsvis energimarkedet i Norden (ledes af Norge) og tilsagn i fusionsager (ledes af Sverige). Danmark har fortsat ansvaret for en nordisk arbejdsgruppe om udveksling af konkurrencestatistik.

Endelig har Danmark taget initiativ til en procesbenchmarking med det svenske Konkurrenceverk. Formålet med projektet var at kortlægge en eller flere kerneprocesser for derigennem at anskueliggøre potentialer for forbedringer i de to myndigheders måde at behandle sagerne på. En rapport blev præsenteret på mødet i Reykjavik.⁹⁸ I forlængelse heraf blev det besluttet at iværksætte et nyt benchmarkingprojekt, som ledes af Danmark, med deltagelse af alle de nordiske lande.

Den nordiske samarbejdsaftale

Som oplyst i tidligere Konkurrenceredegørelser indgik Danmark, Island og Norge i 2001 en aftale om udveksling af fortrolige oplysninger i konkurrencesager. Der har i 2002 i flere tilfælde været udvekslet oplysninger med henvisning til aftalen.

Sverige har i 2002 fået hjemmel i sin konkurrencelov til at kunne udveksle fortrolige oplysninger med konkurrencemyndighederne i andre lande. I april 2003 tilsluttede Sverige sig aftalen mellem Danmark, Island og Norge.

Aftalen med Grønland

En aftale med Det grønlandske Hjemmestyre om bistand til Det grønlandske Konkurrencenævn trådte i kraft den 1. juli 2001. I overensstemmelse med aftalen har Konkurrencestyrelsen udarbejdet oplæg til Konkurrencenævnet i en lang række større sager. Nævnet har i 2002 holdt tre møder, hvor Konkurrencestyrelsen har deltaget. Styrelsen har også været med til at arrangere en særlig grønlandsk konkurrencedag i Nuuk. Aftalen har i øvrigt betydet, at der i Grønland er kommet mere fokus på den grønlandske konkurrencelov og på Nævnets arbejde.

Konkurrence i energi- sektoren

13.1 INDLEDNING

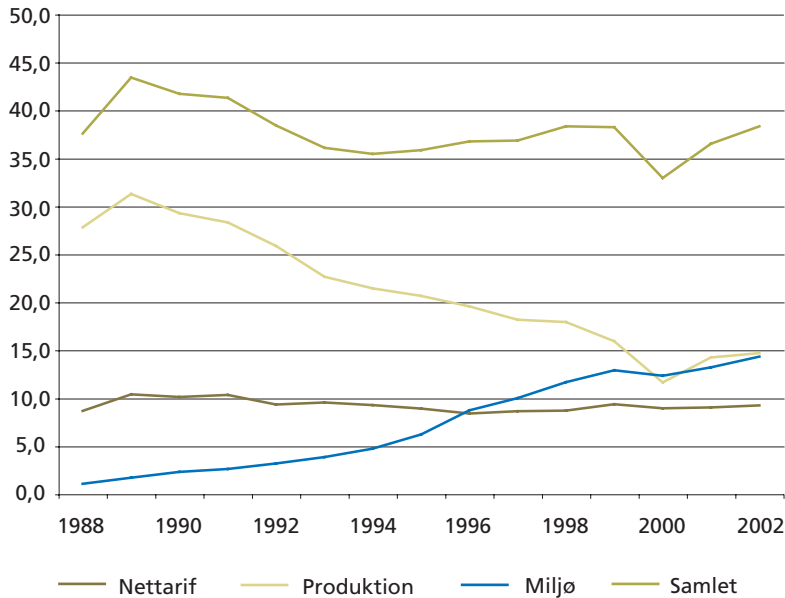
Energisektoren er på flere måder speciel. Den er bl.a. præget af naturlige monopoler, hvilket er en medvirkende årsag til, at sektoren både er underlagt konkurrenceloven og energilovgivningen. Konkurrencestyrelsen dækker begge områder gennem sekretariatsbistand til både Konkurrencerådet og Energitilsynet.

Den konkurrenceudsatte del af energiområdet består af handelen med el og naturgas, dvs. den handel, der sker til kunder, der frit kan vælge leverandør, samt produktionen af samme. Samtidig dækker konkurrenceloven også benzin- og olieområdet, og det overvejes for øjeblikket, hvorledes man får konkurrence ind på varmeområdet.

13.2 ELPRISERNE EFTER ELREFORMEN

Da elreformen blev gennemført i 1999, var det i forventning om lavere elpriser. Disse forventninger har imidlertid ikke kunnet indfries. Rent faktisk er prisen steget fra 1999 til i dag, jf. figur 13.1. Stigningen skyldes ikke, at dele af sektoren gennem reformen udsættes for konkurrence. Tværtimod er den del af elproduktionen, der er udsat for konkurrence, billigere i dag end for 10 år siden, jf. figur 13.1.

Figur 13.1: Elprisen 1988-2002 i øre pr. kWh (faste priser)



Anm.: Priserne er gennemsnitspriser uden afgifter.

Kilde: Energitilsynet og egne beregninger.

Derimod er prisen på de øvrige dele af elforsyningen steget. Det skyldes især, at den miljøvenlige el er blevet dyrere. Baggrunden er dels, at der er kommet flere og større vindmøller, små kraftvarmeanlæg, biomasselanlæg mv. og dels, at den pris, ejerne af disse anlæg får, ikke er faldet. Disse priser er fastsat i Elforsyningsloven.

Prisen på de såkaldte netydelser er heller ikke faldet. Ydelserne omfatter dels transport af el og dels udgifter til rådgivning om elbesparelser, forskning, sikkerhed mv. Disse ydelser er reguleret af Energitilsynet og Energistyrelsen. Netselskaberne styres ved hjælp af indtægtsrammer, der lægger et loft over selskabernes indtægter. For de fleste selskaber er rammerne imidlertid ikke bindende (dvs. selskaberne kan lovligt øge tariffene). Indtil nu har den omkostningsdæmpende virkning af reguleringen derfor været beskeden, men der er formodning om, at nettarifferne holdes i ro de kommende år.

Regeringen har sendt nye forslag til øget liberalisering på energimarkedet til debat. Hensigten er at ændre reglerne, så øget konkurrence får elprisen til at falde.

Elprisen deles i fem dele:

- ▲ abonnementet er en fast betaling til netselskaberne, der transporterer el, og forsyningsselskaberne, der leverer el
- ▲ netbetaling, som består af omkostninger til transmission på det overordnede elnet (Eltra og Elkraft) og betaling for distribution gennem lokale elnet
- ▲ markedsel, som er el købt på markedsvilkår bl.a. på den nordiske elbørs Nord Pool
- ▲ aftagerpligtig el, som er den ved lov prioriterede el fra miljøanlæg som fx vindmøller
- ▲ moms og afgifter

For husholdningerne udgør afgifterne den største del, jf. tabel 13.1.

Tabel 13.1: Elprisen – marts 2003

Pris i øre/kWh	Husholdninger	Små virksomheder ¹	Store virksomheder ¹	Virksomheder i gns.
Abonnement	14,0	0,5	0,0	0,0
Markedsel ²	21,7	18,7	13,5	13,5
Miljøel	16,0	20,3	17,0	20,1
Netbetaling	22,4	22,1	17,9	20,3
Nettopris	74,0	61,2	51,5	53,9
Moms og afgifter	101,8	10,0	0,4	7,7
I alt	175,9	71,2	48,5	61,7

Note 1: Forbrugerstørrelserne: husholdninger (3,5 MWh), små erhverv (160 MWh) og store erhverv (300 GWh).

Note 2: For husholdningerne anvendes den gennemsnitlige årlige procentsats for den miljøvenlige el. Markedsdelen af el er for virksomheder over 1 GWh beregnet som et vejet gennemsnit af spotprisen frem til dato og forwardprisen. Det vejede gennemsnit er tillagt en avance på 2 øre/kWh. Netbetaling indeholder PSO-betalinger.

Kilde: Egne beregninger.

Prisen på el, handlet på markedet, svinger meget. Fra januar 2002 til marts 2003 er prisen på markedsel på detailmarkedet steget fra 19,4 øre/kWh til 33,8 øre/kWh.¹ Den underliggende engrospris har udvist endnu større udsving i perioden.

Prisen på markedsel påvirkes bl.a. af klimaet i Norden. I år 2000 var der fx rigelig norsk og svensk vandkraft. Derfor kunne der importeres store mængder billig el fra Norge og Sverige. I år 2002 var mængden af vandkraft væsentligt mindre, og Danmark eksporterede el til resten af Norden.

¹ Kilde: Energitilsynet.

13.3 KONKURRENCE PÅ ENGROSMARKEDET FOR EL I NORDEN

I Danmark afsættes elproduktion normalt i konkurrence med selskaber fra især Norge, Sverige, Finland, men også fra Tyskland. Handelen sker i høj grad på elbørser. På børserne handles der med el på mange forskellige måder, men den vigtigste vare er el leveret i bestemte timer i løbet af det kommende døgn.

El kan ikke lagres. Det betyder, at el leveret i en time ikke kan erstatte el leveret i en anden time.

I nogle timer sætter de to danske elproducenter (Elsam A/S og Energi E2 A/S) prisen på el i Danmark – dvs. de har næsten monopol. I disse timer kan virksomhederne sætte elprisen vilkårligt højt uden at miste markedsandele, og uden at forbruget falder særlig meget. I andre timer har producenterne en mindre markedsandel og konkurrerer normalt med selskaber i Norge, Sverige, Finland og Tyskland.

Virksomhedernes markedsposition afhænger bl.a. af, hvordan elkablerne mellem Danmark og nabolandene udnyttes. Når kablerne trækker al den el, de kan eller må, så kan konkurrenterne ikke erobre yderligere markedsandele.

Oftest styres brugen af de fleste af kablerne i Nordeuropa dog ikke af elproducenterne. Der er som hovedregel adskillelse mellem de selskaber, der producerer el, og de selskaber, der ejer og styrer kablerne. Kabeludnyttelsen er normalt særdeles god, og mellem Danmark og Norden næsten perfekt. De fleste regner det nordiske marked for afsætning af el som et af de mest effektive i verden, og det er også Konkurrencestyrelsens vurdering, at der i øjeblikket er forholdsvis få problemer.

Også når elproducenterne er i konkurrence med andre, kan konkurrencen dog komme i fare. På elbørser uden for Norden har man set tegn på, at producenterne samarbejder om at manipulere elprisen i vejret. Som naturlig følge heraf har engrosmarkedet en særlig bevågenhed fra Konkurrencestyrelsen og de øvrige nordiske konkurrencemyndigheder.

Der er netop (1. januar 2003) åbnet op for, at alle forbrugere frit kan vælge leverandør på detailmarkedet. Det er derfor for tidligt at konkludere noget om, hvordan konkurrencen virker. Indtil videre ser det dog ikke ud som om, at konkurrencen om småkunderne er særlig skarp. De nye selskaber har tilsyneladende svært ved at konkurrere med de etablerede, der har specielle fordele. Fx har etablerede selskaber „arvet“ kunderne fra de gamle monopoler. Ejerne af de etablerede selskaber ejer også i vid udstrækning elektricitetsnet-

tet. Det kan være vanskeligt at adskille de to ting i den kommercielle planlægning, selvom dette er påkrævet via lovgivning. Endelig spiller det også ind, at der formodentlig er begrænset økonomisk gevinst ved at skifte leverandør.

Produktet, aktørerne og markedet

Elmarkedet er opdelt i et engrosmarked, et detailmarked og et finansielt marked. Den fysiske handel med el sker dog kun på engros- og detailmarkedet. På engrosmarkedet handler de professionelle, mens elektriciteten bliver solgt videre til almindelige kunder på detailmarkedet.

Elproducenterne

De to største elproducenter i Danmark er Elsam i Vestdanmark og Energi E2 i Østdanmark. De to selskaber ejer hhv. 97 pct. og 98 pct. af den centrale produktionskapacitet i Danmark, jf. tabel 13.2.

Tabel 13.2: De danske producenter

2002	Vest-danmark	Elsam	Pct.	Øst-danmark	E2	Pct.
Centrale anlæg	3596	3500	97	4258	4172	98
Decentrale anlæg	1523	267	18	630	290	46
Vindkraft	1932	166	9	554	131	24
I alt	7051	3933	56	5442	4593	84

Anm: Centrale anlæg er ofte større anlæg placeret ved større byer, mens decentrale anlæg typisk er mindre anlæg tilknyttet mindre byer.

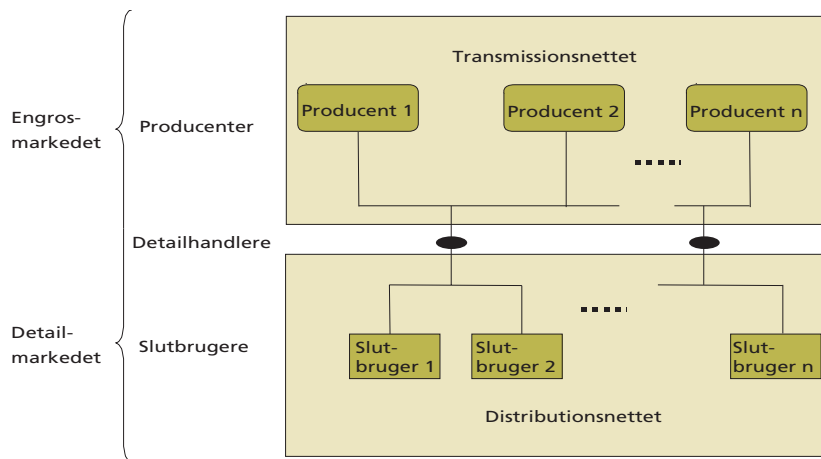
I forhold til hele produktionskapaciteten har Elsam og Energi E2 markedsandele på hhv. 56 pct. i Vestdanmark og 84 pct. i Østdanmark. Reelt sidder de to selskaber på hele den konkurrenceudsatte kapacitet. Både vindkraft og decentral elproduktion er nemlig såkaldt prioriteret produktion og ikke udsat for konkurrence.

Prioriteret produktion betales af samtlige elforbrugere. Den pris, elforbrugere betaler for den prioriterede produktion, er fastsat på forhånd og er højere end markedsprisen.

Systemansvar og transmission af el

De to systemansvarlige i Danmark, Eltra og Elkraft, ejer det danske transmissionsnet, der transporterer elektricitet fra producenterne til de lokale net, jf. figur 13.2.

Figur 13.2: Elmarkedet



Kilde: Nord Pool

De to systemansvarlige har desuden ansvaret for forsyningsikkerheden. Hvis fx forbruget i et område overstiger produktionen, må systemansvaret straks bede en producent om at sende mere el ind i nettet. Fra Vestdanmark er der forbindelse til Norge, Sverige og Tyskland, mens der fra Østdanmark er forbindelse til Sverige og Tyskland. Der er ikke nogen fysisk forbindelse mellem Øst- og Vestdanmark.

Markedspladsen

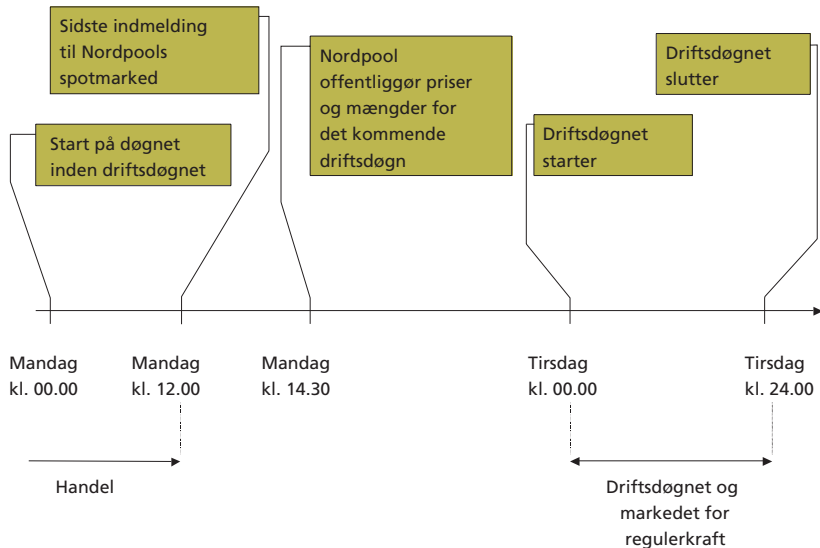
Der er en vis mobilitet på detailmarkedet – specielt blandt store kunder. Tilsvarende mobilitet findes ikke altid i engrosmarkedet. I visse situationer er der reelt kun én udbyder i hver af de to danske områder.

På *det bilaterale marked* indgår sælger og køber direkte en aftale om levering af el. Bilaterale aftaler med en fysisk levering af el er hovedsageligt kun mulige mellem en køber og sælger inden for samme prisområde i Nord Pool, fx Vestdanmark.

På *det finansielle marked* handles der ikke med elektricitet, men med pris-sikringskontrakter. Handelen foregår igennem den nordiske elbørs' (Nord Pool) finansielle marked. På *spotmarkedet* handles der med el til fysisk levering det følgende driftsdøgn. Handelen foregår på den nordiske elbørs. På *markedet for regulerkraft* handles der inden for selve driftstimen. Det er her, de systemansvarlige sikrer balancen mellem faktisk produktion og forbrug.

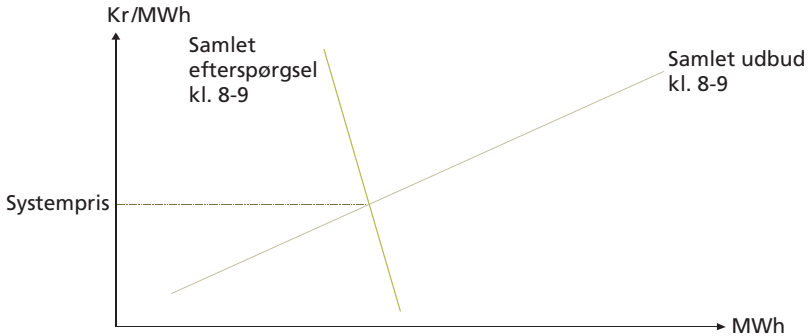
Den nordiske elbørs, Nord Pool, ejes af de fem systemansvarlige i Norden. Børsen består som nævnt ovenfor af to markeder: Elspot, hvor der handles med energi (med kWh), og det finansielle marked, Eltermin og Eloption, hvor der kun handles med forsikringskontrakter.

Figur 13.3: Timing i Nord Pools spotmarked



På spotmarkedet meldes købs- og salgsbud, der angiver mængde og pris for hver enkelt time, ind senest kl. 12.00 dagen inden driftsdøgnet. Timingene er vist i figur 13.3. Nord Pool matcher derefter købs- og salgsbuddene og beregner derved elprisen (systemprisen) for hver enkelt time den følgende dag, jf. figur 13.4.

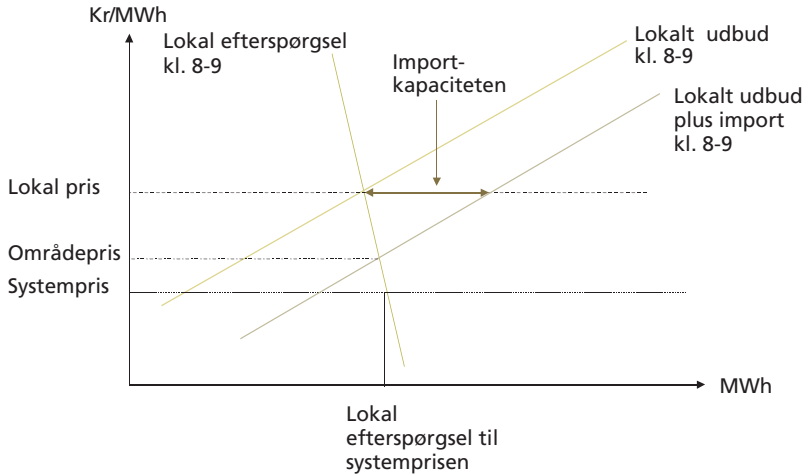
Figur 13.4: Beregning af systemprisen for én time



Nord Pool bruger en såkaldt „market-splitting“-model til at styre brugen af kablerne mellem prisområderne. Hvis der i et område er udbudt for lidt el til systemprisen, bliver området til et særskilt prisområde med en pris højere end systemprisen (og omvendt). Det betyder, at der er størst økonomisk fordel ved at investere i produktionskapacitet i områder med underudbud af el. I disse områder er elprisen højest.

De forskellige prisområder er forbundet via kabler med en vis transmissionskapacitet. Elbørsen har rådighed over næsten al kapacitet på transmissionsforbindelserne og bruger den til at sende el fra lavpris- til højprisområder for at sænke prisen i højprisområdet. Hvis alle forbindelserne havde kapacitet nok, ville prisen i alle de nordiske prisområder blive ens. Er der derimod ikke kapacitet nok på kablet til en prisudligning, vil der opstå selvstændige prisområder, jf. figur 13.5.

Figur 13.5: Prisdannelse i højprisområde i én time



I en situation, hvor kablerne mellem prisområderne er fyldt op, kan man altså ikke længere tale om ét nordisk marked. Prisen vil i de fleste tilfælde blive bestemt af en lokal producent.

Markedsafgrænsning i konkurrencesager

I forbindelse med fusioner er det vigtigt at klarlægge de fusionerede parter position på markedet før og efter fusionen således, at effekten på konkurrencen kan analyseres. I sager omkring misbrug af dominerende stilling er markedsafgrænsningen også vigtig. Det relevante marked består af to dimensioner: En produktdimension og en geografisk dimension. Se også kapitel 8 for en mere detaljeret gennemgang.

Produktmarkedet i elsektoren

Det relevante produktmarked i en konkurrencesag defineres som markedet for de produkter eller tjenesteydelser, som forbrugerne kan substituere på grund af egenskaber, pris eller anvendelsesformål.

Da el produceret i én time ikke kan forbruges i næste, findes der intet substitut for elproduktionen i en given time.² Et døgn består således i princippet af 24 forskellige produktmarkeder. Timerne kan grupperes i timer, hvor en given virksomhed hhv. har og ikke har en dominerende stilling på det relevante

2 *Elektricitet lader sig vanskeligt substituere af andre former for energi.*

marked. For Danmark er der tale om én gruppe af markeder, når kablerne til Norden er fyldt op af import, og en anden når mindst ét kabel er ledigt. Den temporale dimension har også indflydelse på afgrænsningen af det relevante geografiske marked³.

Det geografiske marked

Eftersom elektriske forbindelser forbinder alle de nordiske områder, er Norden i princippet ét geografisk marked. Derudover er Norden forbundet med det øvrige Europa, som også – i princippet – kunne være en del af det geografiske marked.

Der er imidlertid til forhold, som bevirker, at det geografiske marked kan være – og ofte er – mindre. For det første har forbindelserne mellem de nordiske områder begrænset kapacitet. For det andet betyder fordelingen af kapaciteten på kablerne til Tyskland og konkurrenceforholdene på det tyske marked, at de to forbundne områder er relativt adskilte rent økonomisk.

I forbindelse med fordeling af kapacitet på kablerne til Tyskland bruges auktioner. Dermed sikres ikke, at elektriciteten altid bevæger sig i „den rigtige retning“ (dvs. i retning mod højprisområdet)⁴. Samtidig er det tyske marked ret illikvidt, hvorfor prisdannelsen bliver mere uforudsigelig.

Den begrænsede overføringskapacitet er især relevant for de interne nordiske forbindelser. I timer, hvor importkapaciteten på de nordiske forbindelser til de to danske områder (øst og vest) ikke er stor nok til at dække efterspørgslen, opstår der et restforbrug, som de to danske producenter har monopol på.

På markedet for engrosel kan et selskab således have en dominerende stilling på markedet i måske 8-12 timer for derefter at være en mindre aktør i et større marked i de næste 12 timer. Selskaberne kan med en vis usikkerhed forudsige dette og dermed indrette sin markedsadfærd herefter. Dette er afgørende i konkurrencesager. I praksis kan virksomheden ikke blot forudsige, men også i nogen grad skabe en dominerende stilling.

I ca. 5 pct. af timerne var de nordiske forbindelser til hhv. Vest- og Østdanmark fyldt op af import i 2001, jf. tabel 13.3.

³ Den norske konkurrencemyndighed, Konkurransetilsynet, har i en nylig fusions sag anvendt en lignende temporal betragtning (Statkrafts erhvervelse af aktier i Agder Energi).

⁴ Når transmissionskapacitet bortauktioneres før de relative spotpriser (i hver ende af transmissionsforbindelsen) er kendt, er der risiko for, at forbindelsen ikke altid udnyttes optimalt. Et forventet højprisområde kan blive lavprisområde i driftdøgnet. Hvis der ikke er købt kapacitet ud af området, kan der ikke sendes elektricitet i retning af højprisområdet.

Tabel 13.3: Flaskehalse på de nordiske forbindelser i 2001

Antal timer	Vest-danmark	I pct.	Øst-danmark	I pct.
Flaskehals fra DK til Norden	346	4	1	0
Flaskehals fra Norden til DK	543	6	470	5
Alle nordiske linier åbne	7871	90	8287	95
Total	8759	100	8759	100

Kilde: Copenhagen Economics (2002a).

I vådår vil antallet af timer med flaskehalse være betydeligt større. I 2000 var der fx flaskehalse i 34 pct. af timerne i Vestdanmark.

Konkurrencestyrelsens analyser viser, at det relevante marked kan afgrænses til timemarkedet for elektricitet i

- (1) Norden, når der ikke er importflaskehalse på de nordiske kabler til de danske områder.
- (2) hhv. Vest- og Østdanmark, når der er importflaskehalse på alle nordiske kabler ind i området.

Tyskland kan på baggrund af analyserne ikke henregnes til det relevante marked.

Afgrænsningen af det relevante produkt- og geografiske marked indebærer, at Elsam i Vestdanmark og Energi E2 i Østdanmark i visse situationer har en dominerende stilling på markederne.

Konkurrencepolitiske problemer

Jo færre virksomheder, der er på et marked, desto mere markedsmagt kan den enkelte virksomhed have og desto bedre mulighed for at sætte sin pris højere end marginalomkostningerne ved produktionen.

De enkelte producenter på elmarkedet har et øvre loft for hvor meget el, de kan producere. Loftet afhænger af kapaciteten, brændstoftype, effektivitet, vejrlig mv. En producent, der opererer tæt på kapacitetsgrænsen, vil ikke kunne øge produktionen. Derfor har den marginale producent af el en betydelig markedsmagt i timer, hvor konkurrenterne opererer nær deres kapacitetsgrænse.

Det gælder også i forhold til konkurrencen fra udlandet. I de situationer, hvor kablerne ind i området er fyldt op af import fungerer udlandsforbindelserne reelt som et kapacitetsbegrænset værk, der ikke konkurrerer.

Markedsmagtens betydning for priserne forstærkes af, at elforbruget næsten ikke afhænger af timeprisen på el. Forbrugernes og erhvervslivets elpriser bliver som regel kun ændret et mindre antal gange om året eller måneden. Specielt virksomheder med et højt elforbrug har en interesse i at kunne tilpasse eludgiften på timebasis. Når elprisen i fx en time er meget høj, bør en sådan virksomhed kunne reducere elforbruget og dermed eludgiften. Denne form for fleksibilitet i elforbruget vil skærpe konkurrencen.

13.4 VINTERENS ELPRISER OG FORSYNINGSSIKKERHEDEN

I vinteren 2002/03 var prisen på engrosel i Norden temmelig høj. Perioden var præget af begrænset nedbør til de nordiske vandkraftværker og et øget elforbrug som følge af streng vinter. Kombination af en lavere vandstand i vandreservoirerne og et højere forbrug tvang prisen i vejret.

Prisstigningen vurderes først og fremmest at skyldes vejret og ikke specielle problemer med konkurrencen. Prisstigninger sender et meget vigtigt signal til producenterne om, at der måske kan tjenes penge ved at udbygge kapaciteten, og til forbrugerne om, at der kan spares penge ved at bruge mindre el.

Allerede i august 2002 begyndte priserne at stige. Tørke og varme over hele Norden betød faldende vandstand i de nordiske vandreservoirer. Værdien af vandet i reservoirerne er afgørende for prisen på el i det nordiske marked, hvor en stor andel af elektriciteten produceres med vandkraft. Jo mindre vand der er, jo højere er vandets værdi. Den faldende vandstand medførte både stigende priser i spotmarkedet og på det finansielle marked. Spotprisen var i Norden i gennemsnit ca. 150 kr. pr. MWh (15 øre pr. kWh) i august (lavest i Norge og højest i Danmark).

I oktober tiltog kulden i Norden, og efterspørgslen efter el steg. I Norge og Sverige anvendes el også til opvarmning, hvilket gør det nordiske forbrug meget vejrafhængigt. Samtidig faldt nedbøren som sne og ikke regn, hvilket reducerede det umiddelbare tilløb af vand til magasinerne. I starten af november var spotprisen på engrosel 250 kr. pr. MWh. I slutningen af november var prisen steget til 400 kr. Midt i december kom prisen op på 800 kr. pr. MWh.

Som allerede nævnt er de to danske delmarkeder ikke forbundet direkte med en elektrisk forbindelse. Dette betyder, at priserne kan afvige fra hinanden. I

Vestdanmark udgør vindmøller godt 25 pct. af den samlede effekt, mens vindmøller kun udgør ca. 10 pct. i Østdanmark. Dette kan især i Vestdanmark gøre, at prisen på kommerciel el bliver meget lav – i nogle tilfælde nul. Dette skyldes, at den prioriterede produktion i nogle tilfælde er meget stor i forhold til efterspørgslen.

Høje priser er ikke i sig selv et argument imod et givent markedsdesign. I ethvert marked kan høje priser i en periode netop signalere, at markedet fungerer og selv kan skabe ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. I det nordiske marked for engrosel tyder meget på, at priserne skal højere op eller være høje i længere tid, før der vil blive investeret i ny kapacitet – jf. ovenfor. Høje priser kan således være nødvendige for at sikre et effektivt marked.

13.5 EJERSTRUKTURER I ELSEKTOREN

I den danske elsektor ejer 75 af de 140 lokale netselskaber næsten alle andre slags selskaber – både producenter, systemansvar osv. Dette krydsejerskab kan give større konkurrenceproblemer, hvis der bliver væsentligt færre netselskaber.

I elsektoren er der naturlige monopoler (som ikke kan/bør udsættes for konkurrence), administrativt skabte monopoler, som via lovgivning har fået givet et monopol. Det kan være et geografisk område, et særligt produkt eller nogle særlige opgaver, som selskaberne har fået via bevilling fra Energistyrelsen. Selskaber skal derfor ikke på disse særlige områder konkurrere med andre selskaber om opgaven og har derfor et administrativt monopol. Derudover er det konkurrenceudsatte selskaber i sektoren.

For bare 10 år siden blev næsten alle selskaber i elsektoren opfattet som værende naturlige monopoler. Det har i dag ændret sig til kun at omfatte transporten af elektricitet.

Naturlige monopoler omfatter:

- ▲ netselskaberne, som vedligeholder, udbygger og driver distributionsnettet
- ▲ transmissionsselskaberne, som vedligeholder, udbygger og driver transmissionsnettet.

Administrativt skabte monopoler omfatter:

- ▲ systemansvaret, som varetager det overordnede elnets fysiske stabilitet og sikrer elmarkedets funktion, samt forsyningssikkerheden og den miljøvenlige produktion
- ▲ producenter af prioriteret energi, som er sikret afsætning til en fastsat merpris.

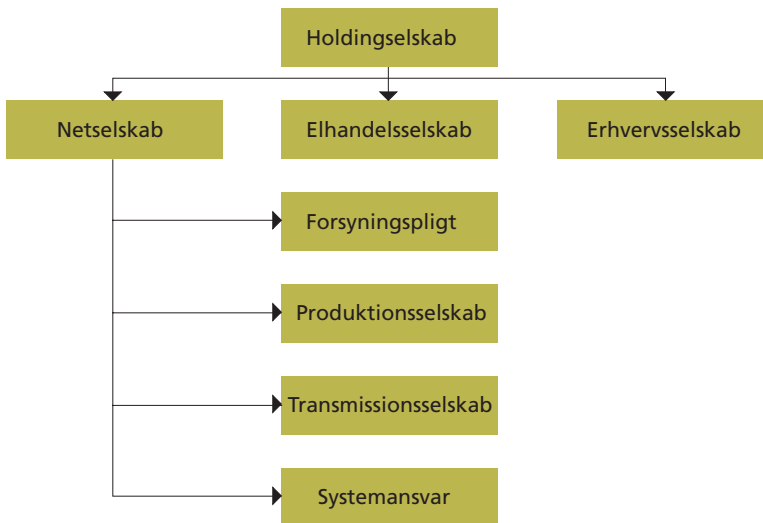
Forsyningspligtige selskaber var tidligere administrativt skabte monopoler. Selskaberne havde pligt til at forsyne alle elkunder i selskabets geografiske område. Det har selskaberne stadig. Men det er nu kun de kunder, som ikke ønsker at skifte elleverandør, der er omfattet af forsyningspligten. Dette kan i nogle tilfælde føre til, at de forsyningspligtige selskaber også i dag kan opfattes som administrativt skabte monopoler.

Konkurrenceudsatte selskaber omfatter:

- ▲ produktionsselskaber, som producerer og udbyder el på kommercielle vilkår
- ▲ elhandelsselskaber, som handler og udbyder el på kommercielle vilkår
- ▲ erhvervselskaber, som udfører sideordnede aktiviteter inden for sektoren, men som ikke er omfattet af regulering.

De fleste konkurrenceudsatte selskaber og alle monopolerne er ejet af netselskaberne. Den nuværende lovgivning kræver dog, at selskaberne er juridisk og regnskabsmæssigt adskilte. Derfor har flere af energiselskaberne en holdingselskabskonstruktion, jf. figur 13.6.

Figur 13.6: Ejerskabsforhold i elsektoren



Den nuværende ejerstruktur i sektoren har både fordele og ulemper. Det er bl.a. en fordel, at:

- ▲ netaktiverne skal være selskabsmæssigt adskilt fra produktions- og elhandelselskaberne. Dette er med til at øge gennemskuelligheden, og netselskaberne har derfor sværere ved at diskriminere mod konkurrenter
- ▲ systemansvaret på nuværende tidspunkt ikke er afhængigt af ét stort selskab og dermed ikke påvirkes i sin beslutning mht. netudbygning. Dette kan dog gå hen at blive et problem senere, hvis koncentrationen i ejerskabet øges, hvorved et selskab kan få indflydelse på systemansvaret og dets beslutninger.

Det er bl.a. en ulempe, at:

- ▲ netselskaberne i vid udstrækning ejer andele i produktionsapparatet og systemansvaret, samt det overliggende net. Såfremt netselskaberne bliver ved med at fusionere, vil der til sidst kun være få netselskaber, og de vil enkeltvis have en stor ejerandel i produktionselskaberne og systemansvaret.
- ▲ forsyningspligtselskabet og elhandelselskabet i mange tilfælde har samme ejerkræds. Dette øger risikoen for krydssubsidiering mellem et konkurrenceudsatte selskab og et monopolbeskyttet selskab
- ▲ monopolselskaberne kan have en strategisk fordel, hvis de – i strid med lovgivningen – favoriserer koncernforbundne, konkurrenceudsatte selskaber i forhold til konkurrenternes selskaber.

Andre ulemper, som følger af lovgivningen på området er bl.a., at:

- ▲ der er lovmæssigt visse restriktioner på ejerstrukturen. Det kan være en hindring for hensigtsmæssig strukturudvikling, som kan medføre rationalisering og effektivisering i netdriften
- ▲ dele af produktionen er beskyttet vha. aftagepligt, hvorved man gør konkurrencevilkårene mellem forskellige produktionsanlæg ulige.

Liberaliseringen og udviklingen imod et større og europæisk energimarked medfører en strukturudvikling i Danmark, som fx konsolidering og indgang af store internationale aktører på markedet. Dette skyldes, at markedets selskaber forsøger at finde omkostningsbesparelser via stordrift.

Når konkurrencen skal opretholdes i det nye energimarked har konkurrence-lovens fusionskontrol derfor en afgørende rolle. Den skal være med til at sikre, at strukturtilpasningen ikke sker på bekostning af selskabernes konkurrenceevne og konkurrenceniveauet. Specielt er en let adgang til nettet vigtig.

13.6 FORSYNINGSPLIGT I ELSEKTOREN

Da den nye ellov blev introduceret medio 1999, opstod begrebet forsyningspligtig elvirksomhed. Sådanne selskaber er i dag pligtige til at forsyne alle el-

kunder i selskabets geografiske område på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår.

Fra 1. januar 2003 kunne alle forbrugere frit vælge elleverandør. Dette betyder, at der også er kommet mere fokus på elhandelsselskaberne, og på hvorledes forsyningspligtselskaberne sørger for ikke at krydssubsidiere mellem frie kunder og de kunder, som ikke ønsker at gøre brug af det frie valg.

Liberaliseringen af elmarkedet har medført ændringer i markedsandelene på markedet og væsentligt større ændringer end umiddelbart ventet. Ca. 55.000 elkunder har skiftet forsyningselskab.⁵ Der er dog for det meste tale om større kunder, som samlet står for 30-35 pct. af det samlede elforbrug i Danmark.

Den direkte markedsadgang kan have stor økonomisk betydning for elkunderne, men privatkunder, der typisk anvender mellem 2.000 og 4.000 kWh/år kan næppe forvente at spare mere end 100 kr. om året ved at foretage leverandørskift. Bl.a. derfor er sådanne kunders mobilitet ikke høj.

Nye elhandelsselskaber og olie-/benzinselskaber vil derfor få det svært i konkurrencen med forsyningspligtselskaberne, der er født med et større antal ikke-mobile elkunder. De nye aktører vil evt. også få det svært i konkurrencen om storkunder, hvis forsyningspligtselskaberne direkte eller indirekte gennem ejerskabet af et elhandelsselskab skulle finde på at sælge el til storkunder til under kostpris og overvælde omkostningen på småkunder. Dette er ikke tilfaldt, men en evt. lovovertrædelse kan være svær at bevise.

I Danmark er der på nuværende tidspunkt ca. 40 forsyningspligtselskaber og godt 20 handelsselskaber. Det kan betyde, at der vil komme til at ske fusioner, eller at selskaberne vil få tab i de kommende år, fordi selskaberne formentlig er for små til at køre rentabelt.

Konkurrencen på småkunder vurderes at være relativt lav grundet høje søgeomkostninger (markedsføringsudgifter mv.) og en lille avance ved sådanne kunder. Forsyningspligtselskabernes kundekartoteker er derfor et andet væsentligt aktiv, der stiller dem stærkt i konkurrencen med nye aktører.

Forsyningspligtselskabet må ikke begunstige egne selskaber eller ejere mht. fx adgang til selskabets kundekartotek. Selskaberne kan derfor ikke favorisere deres eget elhandelsselskab uden også at give konkurrerende aktører en tilsvarende adgang til kundedata.

5 Kilde: Dansk Energi.

13.7 NATURGAS

Naturgassektoren er vertikalt integreret, hvor DONG ejer og driver ledningerne i Nordsøen, systemansvar, transmissionsselskab, lagervirksomhed, forsyning af naturgas på både kommercielle vilkår og til kunder uden markedsadgang. Erfaringerne viser, at det er meget vigtigt, at systemansvaret har en meget høj grad af uafhængighed. Det er denne aktivitet, der i praksis sikrer lige adgang til nettet på effektive vilkår. Adgangsforholdene er meget vigtige for konkurrencen.

En spirende tendens i Europa er, at systemansvar og transmission udskilles i særskilt ejede selskaber. Danmark bør også overveje forholdene i den danske gassektor i det lys.

På gasområdet er transmission, distribution, lager og forsyning til kunder uden markedsadgang monopolvirksomheder. Disse typer af selskaber skal være selskabsmæssigt adskilt fra de kommercielle selskaber pr. 1. januar 2003, som omfatter handel med og produktion af naturgas.

Det er afgørende for konkurrenceforholdene i gassektoren at sikre lige adgang til nettet for naturgasleverandørerne på gennemsigtige og ikke-diskriminerende vilkår. Det kan derfor være en fordel at sikre en selskabsmæssig struktur, hvor ejerskab i nettet ikke er sammenfaldende med ejerskab i handelsselskaber. Derved kan man undgå favorisering af et ejermæssigt forbundet handelsselskab.

I gassektoren er der kun ét transmissionsselskab, som også har rollen som systemansvarlig. Såfremt transmissionsselskabet er uafhængigt af andre interesser i gassektoren, er det ikke noget problem, at det også har rollen som systemansvarlig.

Et problem i gassektoren er, at der er et lille antal operatører på markedet. Jo færre spillere desto større risiko for manglende konkurrence. Økonomisk teori siger, at desto mere selskaber hænger sammen via koncernstruktur eller lignende, desto større risiko er der for, at selskaberne bliver ineffektive eller hæmmer konkurrencen. I gassektoren kan det fx ske ved, at:

- ▲ transmissionsselskabet indfører tekniske handelshindringer i reglerne for gastransport for at tilgodese sit eget handelsselskab
- ▲ selskaberne har begrænset incitament til at outsource tjenesteydelser, som kan købes internt i koncernen

- ▲ der sker flytning af pengestrømme mellem selskaberne via fakturering for tjenesteydelser internt mellem selskaberne i koncernen
- ▲ sørge for at have relativt høje transporttariffer, som gør det uinteressant for nye gasleverandører at operere på det danske marked i konkurrence med eget handelsselskab.

Der er nogle direkte konkurrencemæssige fordele ved at udskille transmissionsselskabet fra resten af koncernen, fx:

- ▲ større gennemsigtighed og fleksibilitet i adgangen til nettet
- ▲ lavere priser gennem øget udbud af gas ved, at nye leverandører får nemmere adgang til nettet
- ▲ større gennemsigtighed og offentlig kontrol med monopolaktiviteterne og dermed i prisdannelsen for transporten af gas og lagerydelsen.

En selskabsmæssig og juridisk adskillelse af transmissionsselskabet fra andre aktiviteter vil medføre øget gennemsigtighed og offentlig kontrol og dermed nemmere adgang for handelsselskabers brug af nettet.

Såfremt det offentlige ejerskab af transmissionsselskabet bevares, øges gennemsigtigheden og den offentlige kontrol yderligere, og der skabes derfor bedre konkurrencevilkår i sektoren.

Der kan også være produktionsmæssige synergier ved, at netejer og handelsselskab er samme selskab. Derved undgås fx ressourcekrævende forhandlinger på baggrund af interessemodsætninger mellem de to parter. I gasselskaber vurderes disse synergifordele dog at være mindre end de konkurrencefordele, der vil være som følge af adskillelse.

13.8 FJERNVARME

Fjernvarmen produceres primært på anlæg med samproduktion, dvs. anlæg som både producerer fjernvarme og el. Disse anlæg opererer på konkurrenceudsatte el- og gaskmarkeder, men et sådan marked eksisterer endnu ikke på fjernvarme.

Forbrugere af fjernvarme er bundet til det lokale fjernvarmeselskab, idet der ikke er frit valg af leverandør for den enkelte forbruger, og nettene generelt ikke er sammenhængende. Samtidig er der ikke fri adgang til det allerede eksisterende net. Mangel på konkurrence i sektoren øger risikoen for ineffektivitet. Konkurrencestyrelsen har tidligere estimeret et potentiale for effektivisering i fjernvarmesektoren på 800 mio. kr.⁶

6 Konkurrence i energisektoren, Konkurrencestyrelsen, 1998.

I nogle få lokalområder i Danmark er der allerede et fælles fjernvarmenet, som flere uafhængige produktionsanlæg leverer fjernvarme til. Nettene dækker flere forsyningsområder, men har fælles pris i hele nettet, uanset hvilket forsyningselskab, som leverer fjernvarmen.

I fjernvarmesektoren kunne konkurrencen indføres ved fx at:

- ▲ give fri adgang til nettet, således at andre producenter kunne komme ind på markedet
- ▲ give forbrugerne frihed til selv at vælge leverandør
- ▲ ophæve tilslutningspligten

Derfor vil der nu blive igangsat et nyt projekt i samarbejde med Energistyrelsen, der skal analysere fordele og ulemper ved et mere frit leverandørvalg i de større fjernvarmeområder. Projektet vil også analysere andre redskaber til at fremme effektiviseringer i disse områder. Projektets overordnede formål er at fremme lavere forbrugerpriser, men samtidig skal den høje forsyningsikkerhed bevares.

13.9 OLIE OG BENZIN

Benzin og oliemarkedet

Der er kun få udbydere på det danske oliemarked, og olieselskaberne fastsætter vejledende priser for salg af olieprodukter til forbrugerne. Det er karakteristisk, at de store olieselskabers listepreiser, som er vejledende priser på benzin, autodiesel og fyringsgasolie, er ens. Ændringer i listeprisen følger ændringerne i Rotterdam-noteringen, som er en markedsbørs for alle olieprodukter, samt \$-kursen.

De ens priser kan være udtryk for mangel på konkurrence, men kan også forklares ved, at benzin hhv. diesel er forholdsvis ens varer, at råstofferne prifsættes internationalt, samt at branchen er præget af prislederskab.

Bortset fra lokale priskrige, som giver større udsving i priserne, så følger tankstationerne så godt som altid selskabernes vejledende listepreiser. Dette kan hænge sammen med, at 46 pct. af de danske tankstationer er selskabsjede. Dermed kan selskaberne have interne bindinger, som gør, at de vejledende videresalgspriser, som udsendes af selskaberne på disse stationer, er lig med prisen på standen.

Olieprisen på verdensmarkedet har igennem 2002 været stigende fra ca. 20\$ pr. tønne råolie til ca. 30\$ pr. tønne råolie ved udgangen af året. Denne stigning skyldes, at der i den sidste måned af 2002 udbrød en længerevarende

strejke i Venezuela, som er verdens femte største råolieproducent. Dertil kom udsigten til krig i Irak.

Mobilitet på benzinmarkedet

Benzin- og autodieselmarkederne i Danmark er domineret af en række selskaber med relativt store markedsandele. De fleste olieselskaber er aktive på begge markeder.

Normalt er en høj mobilitet og dermed store flytninger af markedsandele et tegn på stærk konkurrence i markedet, hvorimod et lavt mobilitetsindeks er tegn på svag eller ingen konkurrence. Det gennemsnitlige mobilitetsindeks for fremstillingsvirksomheder i 2002 var på over 12⁷. Mobilitetsindekset for benzin- og olieselskaberne er på knap 4, jf. tabel 3.14.

Tabel 13.4: Mobilitetsindeks for oliebranchen

	Danmark
2002	3,5
2001	1,5
2000	1,6
1999	1,5
1998	2,0

Kilde: Energistyrelsen og egne beregninger

Tallet er lavt set i forhold til den samlede danske økonomi. Det kan tyde på, at konkurrencen på markedet ikke er så stærk som i fremstillingsvirksomhed i øvrigt. Markedsandelene i branchen er dog ikke konstante. Fx er det lykkedes OK og de øvrige lavprisselskaber at øge deres markedsandel med ca. 50 pct. i 1995-2002, jf. tabel 13.5.⁸

⁷ Jf. kapitel 2. Se også kapitel 2 for en uddybende beskrivelse af mobilitetsindekset.

⁸ Det er til trods for, at visse af disse selskaber kun er på billistmarkedet.

Tabel 13.5: Markedsandele for oliebranchen

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Statoil	23,3	22,8	22,0	20,4	19,6	20,3	20,2	19,3
Shell	20,6	20,7	21,0	21,3	22,1	23,4	24,2	23,9
Hydro Texaco	16,3	15,6	15,6	15,4	15,1	14,9	14,4	14,0
Q8	15,1	15,3	15,4	15,2	14,9	14,5	14,2	14,1
OK	7,3	7,9	8,5	9,0	9,7	10,6	11,3	11,9
DK benzin	2,7	2,8	3,0	3,2	3,2	3,4	3,5	3,6
Jet	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,5	1,7	1,7
Øvrige	13,5	13,7	13,3	14,3	14,2	11,4	10,5	11,5

Kilde: Oliebranchens Fællesrepræsentations.

Anm.: Fra 1995 til 1999 indeholder de selskabsfordelte tal ikke selskabernes salg af bl.a. fuelolie og gasolie til primært elværkerne og DSB.

Benzinmarkedet udgør en del af oliebranchen. Dette marked er præget af de samme få olieselskaber, og også her er mobiliteten forholdsvis lav, jf. tabel 13.6.

Tabel 13.6: Mobilitetsindeks for benzinmarkedet

	Danmark
2002	1,8
2001	1,6
2000	3,6
1999	1,6
1998	1,7

Kilde: Energistyrelsen og egne beregninger

Over en årrække er der dog sket betydelige og strukturelle forskydninger. De etablerede selskabers almindelige brands som fx Statoil, Shell, Hydro Texaco og Q8 har afgivet markedsandele svarende til godt 10 pct. point til lavprisselskaberne siden 1995. Gruppen af lavprisselskaberne indeholder selskaber som OK, DK Benzin, Jet, Haahr, 1-2-3 og Metax. Den største fremgang har OK, som har fået øget sin markedsandel med 8,4 pct. point på 7 år.

Konkurrencestyrelsen har tidligere vurderet, at avancen på benzin i Danmark var noget højere end i Tyskland. Lavprisproduktens fremmarch reducerer al andet lige denne forskel, men også udviklingen i rabatter spiller en rolle.

Benzinbranchens priskrigsstøtteordninger

Alle de større benzinselskaber i Danmark yder støtte til de af deres forhandlere, som deltager i priskrige. Konkurrencestyrelsen har i 2002 undersøgt ben-

zinselskabernes priskrigsstøtteordninger. Ordningerne reducerer efter styrelsens vurdering forhandlernes incitament til på eget initiativ at fravige de af benzinselskaberne udmeldte vejledende listepriiser.

Ordningerne går ud på, at forhandlere, der udsættes for, at en forhandler i nærheden sænker sine benzinpriser i forhold til de vejledende priser, får økonomisk støtte til at sænke sine egne benzinpriser tilsvarende.

Da udgangspunktet er, at der kun opnås støtte, hvis en konkurrent i forvejen har nedsat sine priser, mens der ikke kan opnås støtte til at indlede en priskrig, kan det dårligt betale sig for benzinformandlerne at starte priskrige. De pågældende forhandlere ved, at de konkurrerende forhandlere vil modtage støtte til at sænke deres priser tilsvarende, mens han ikke selv vil have udsigt til at modtage støtte.

Priskrigsstøtten skal anvendes til en af benzinselskaberne fastsat nedsættelse i en bestemt periode, og støtten ophører ved begyndelsen af hver uge, og hver gang listepriiserne ændres. Dette sikrer, at priskrigene „nulstilles“, således at alle forhandlere vender tilbage til listepriiserne.

Gennem ordningerne er forhandlerne tilskyndet til ikke på eget initiativ at konkurrere med hinanden om prisen. De priskrige, der fortsat forekommer i perioder, er ofte styret af selskaberne i disses kamp om markedsandele.

Konkurrencestyrelsens betænkeligheder ved ordningerne vil ophøre, hvis bindingerne fjernes, således at forhandlerne selv kan bestemme, hvordan og hvornår de vil benytte priskrigsstøtten. Selskaberne har selvfølgelig fortsat ret til give rabat på forhandlernes indkøbspriser.

I begyndelsen af 2003 har der udspillet sig en større priskrig om markedsandele blandt selskaberne. Styrelsen vil inddrage erfaringerne herfra i vurderinger af, hvorledes konkurrenceforholdene på benzinmarkedet kan forbedres.

Offentlige udbud 2002

14.1 INDLEDNING

Konkurrencestyrelsens opgaver på udbudsområdet har i 2002 været præget af internationale aktiviteter. Under det danske EU-formandskab blev der med styrelsen som formand opnået politisk enighed om et af de nye udbudsdirektiver.

Kapitel 10 indeholder en beskrivelse og vurdering af de muligheder, som de nye regler for den offentlige sektor byder på. Forsyningsvirksomhedsdirektivet er også blevet forenklet. Hertil kommer følgende nyskabelser i direktivet:

- ▲ En privat virksomhed kan have fået en særlig ret eller en eneret til at drive forsyningsvirksomhed. Hidtil har dette automatisk bevirket, at virksomheden blev omfattet af direktivet. Fremover vil sådanne virksomheder kun blive forpligtet til at benytte direktivet, hvis den særlige ret efter en konkret vurdering indskrænker andre virksomheders markedsadgang.
- ▲ Postsektorens indkøb bliver overført fra direktivet for den offentlige sektor til forsyningsvirksomhedsdirektivet. Herved får postvirksomhederne øget fleksibilitet, når de køber ind.
- ▲ Der bliver indført en generel procedure for, hvornår en sektor kan fritages for udbudspligt. Kommissionen skal i samarbejde med medlemslandene tage stilling til fritagelse i løbet af maksimalt et halvt år fra en sag er rejst.
- ▲ Kontrakter vil i øget omfang kunne tildeles mellem koncernforbundne virksomheder eller mellem deltagerne i joint-ventures uden udbud. Det forudsætter, at nogle grundlæggende krav til forbindelsen mellem virksomhederne er opfyldt.

14.2 AFSLUTNING AF PILOTPROJEKTET/ ETABLERING AF UDBUDSNETVÆRK

I sommeren 2002 blev pilotprojektet om offentlige udbud afsluttet. Projektet har kørt over de sidste 4 år mellem en række medlemmer af EU, EØS samt Schweiz og Kommissionen.

Projektet blev til på dansk initiativ i 1998. Det startede i mindre skala mellem 6 EU-lande (Holland, Tyskland, Storbritannien, Italien, Spanien og Danmark). Ved afslutningen i 2002 havde i alt 15 lande tilsluttet sig. Kommissionen har deltaget som observatør i hele perioden.

Projektets væsentligste formål har været at opbygge metoder til at løse problemer, der opstår, når en virksomhed byder på udbud i et andet land. Projektet koncentrerer sig om sager, hvor der endnu ikke er indgået kontrakt. Deltagerlandene har opbygget et netværk. Netværket sikrer, at de grænseoverskridende sager kan håndteres på en hurtig og uformel måde. Projektet har behandlet ca. 50 sager siden 1998.

Herudover har man bl.a. drøftet håndhævelsen af udbudsreglerne i de enkelte lande og draget nytte af andre landes erfaringer.

Konkurrencestyrelsen afleverede resultaterne af pilotprojektet til kommissær Bolkestein i september 2002. Projektets resultater er beskrevet i fire rapporter, som kan findes på styrelsens hjemmeside www.ks.dk:

- ▲ Samlet afslutningsrapport for Pilotprojektet
- ▲ Erfaringer med løsning af problemer i grænseoverskridende udbudssager
- ▲ Studie af problemløsning før kontraktstadiet
- ▲ Rapport om udbudsdirektivernes anvendelse i udvalgte sektorer

Ved projektets afslutning anbefalede deltagerlandene at fortsætte samarbejdet. Der blev etableret et permanent netværk. Styrelsen påtog sig at arrangere det første møde i begyndelsen af 2003 for netværket. Det omfatter 32 deltagerlande, herunder de kommende EU-medlemslande og ansøgerlandene.

14.3 NY BEKENDTGØRELSE TIL TILBUDSLOVEN

Tilbudsloven og tilbudsbekendtgørelsen erstattede 1. september 2001 licitationsloven. Det nye regelsæt satte fokus på at øge konkurrencen i byggeriet. Nogle af byggeriets parter mente dog, at elementer i reglerne var uhensigtsmæssige og for komplicerede at arbejde med.

Regeringen tog derfor initiativ til at ændre bekendtgørelsen pr. 1. september 2002.

Ændringen bestod af tre hovedpunkter:

- ▲ Beløbsgrænsen for, hvornår bygherren kan indhente underhåndsbud, blev hævet fra 1 mio. kr. til 2 mio. kr. Særligt ved mindre byggearbejder er der behov for en smidig og enkel udbudsform.
- ▲ Bygherrer og entreprenører kan højst indhente 4 underhåndsbud på offentlige opgaver. Hensigten er at begrænse ressourceforbruget til udarbejdelse af tilbud.

- ▲ Reglerne om hovedentreprenørens brug af underhåndsbud er gjort mere smidige. Hovedentreprenøren kan nu altid vælge at bruge underhåndsbud.

De tre elementer tilgodeser forskellige dele af byggesektoren, nemlig byggherrerne, de mindre entreprenører og de større entreprenører. Ændringerne udgør således en helhed, der samlet set letter byggesektorens vilkår.

Ud over disse ændringer er regelsættet kortet ned, og teksten er gjort mere læsevenlig. Endvidere er der lavet en vejledning til både lov og bekendtgørelse. Vejledningen findes på Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk.

14.4 VEJLEDNING OG SAGSBEHANDLING

Konkurrencestyrelsen har omlagt sin rådgivning om udbud. Styrelsen giver som hovedregel ikke skriftlige udtalelser om udbudsreglernes fortolkning. Styrelsen har i stedet udbygget sin rådgivning på hjemmesiden. Styrelsen har tillige oprettet en telefonisk hotline, der er åben hver dag mellem kl. 11 og 15.

Styrelsen behandler klager over udbud, hvor der endnu ikke er skrevet kontrakt. I langt de fleste tilfælde kan der på dette tidspunkt findes en løsning, der retter op på ulovligheder ved udbuddet. Tilbudsgiverne sikres herved ligebehandling og gennemsigtighed. Udbyder spares for det besvær og de øgede omkostninger, som en klagesag efter kontraktindgåelse ofte medfører. Hvis det ikke er muligt at opnå et tilfredsstillende resultat, kan styrelsen indbringe sagen for Klagenævnet for Udbud.

I 2002 har Konkurrencestyrelsen behandlet 37 sager.

Korte beskrivelser af et udvalg af sagerne og af udtalelser i principielle spørgsmål findes i afsnit 14.5.

14.5 KONKURRENCESTYRELSENS UDTALELSER

Udtalelser i klagesager

Udbud af indsamling af dagrenovation mv.

Bjergsted Kommune udbød indsamling af dagrenovation. Kommunen anvendte en vægtningsmodel til bedømmelse af, hvilket tilbud der var økonomisk mest fordelagtigt. Klageren mente, at der ikke var overensstemmelse mellem den anvendte vægtningsmodel og den vægtning af kriterierne, som fremgik af udbudsmaterialet.

Vægtningmodeller skal være objektive og gennemsigtige. De skal være indrettet således, at hvert kriterium får reel vægt. Herudover skal de stemme overens med angivelserne i udbudsmaterialet. Styrelsen fandt, at den anvendte model ikke var i strid med disse krav.

Udbud af grå stær operationer

Fyns Amt indhentede tilbud på udførelse af grå stær operationer fra flere sundhedspersoner i amtet. En tilbudsgiver mente, at der var sket forskelsbehandling ved amtets tildeling af ordre. Amtet havde ikke specificeret, hvilke mindstekrav man ville stille til tilbuddene. Det fremgik heller ikke, hvilke kriterier man ville lægge vægt på ved tildelingen.

Operationerne var omfattet af bilag 1 B til tjenesteydelsesdirektivet. Dermed var de ikke udbudspligtige efter direktivets detaljerede regler. Traktatens bestemmelser om ligebehandling og gennemsigtighed skal imidlertid overholdes. Styrelsen fandt det derfor kritisabelt, at mindstekravene og tildelingskriterierne ikke var oplyst. Endvidere kritiserede styrelsen, at amtet havde udøvet forskelsbehandling ved at tildele en del af operationerne til en aktør, som ikke var blandt tilbudsgiverne.

Manglende EU-udbud i forbindelse med opførelse af skole og anlæg af vej
Helsingør kommune havde ikke udbudt opførelse af en skole. Der blev klaget over, at den anslåede værdi af byggeriet lå så tæt på tærskelværdien, at kontrakten burde have været udbudt. Forbindelsen til et andet projekt (et vej-anlæg) var endvidere så tæt, at værdierne af de to projekter skulle sammenlægges. Kommunen fastholdt, at den anslåede værdi lå under tærskelværdien.

Styrelsen udtalte bl.a., at det er udbyders ansvar at vurdere, hvorvidt værdien af projektet må forventes at overstige tærskelværdien. En forsigtig budgettering, som ikke har til formål at omgå reglerne, er lovlig. Styrelsen fandt endvidere, at der ikke var en sådan indbyrdes sammenhæng mellem byggeriet og vejanlægget, at værdierne skulle lægges sammen, når udbyder skulle vurdere, om tærskelværdien blev overskredet.

Udbud i totalentreprise med på forhånd valgte rådgivere

Ishøj kommune udbød renoveringsarbejder i totalentreprise. Kommunen pålagde i den forbindelse den vindende entreprenør at benytte de projekteringsrådgivere, som kommunen havde valgt på forhånd. Selve valget af rådgivere var foretaget uden særskilt udbud efter tjenesteydelsesdirektivet. Værdien af rådgivningen lå over tærskelværdien.

Styrelsen fandt, at kommunen ved sit udbud ikke kunne benytte bestemmelsen om totalentreprise i bygge- og anlægsdirektivet med den virkning at undgå selvstændigt udbud af rådgivningsydelsen. Kommunen havde derved

handlet i strid med reglerne. Styrelsen kritiserede også, at de på forhånd valgte rådgivere havde deltaget i evalueringen af de indkomne tilbud. Under hensyn til, at renoveringsarbejderne hastede af sundhedsmæssige hensyn, besluttede styrelsen at undlade at indbringe sagen for Klagenævnet.

Udbud af informationskampagne

Klagen drejede sig om, at fristen for anmodning om deltagelse i Eltra's udbud af en informationskampagne kun var 16 dage. Informationskampagnen var udbudt i forbindelse med, at det pr. 1. januar 2003 blev muligt for alle elforbrugere frit at vælge elleverandør.

Styrelsen fandt det kritisabelt, at Eltra havde anvendt den korteste frist for anmodning om deltagelse, uden at der forelå særlige grunde til, at hovedreglen på 37 dage blev fraveget. Styrelsen fandt dog ikke grundlag for at kræve, at udbuddet skulle gå om.

Uklarhed i udbudsmaterialet

Klagen drejede sig om, at tilbudsgiver i forbindelse med et udbud af Næstved kommunes kopi- og printbehov skulle tilbyde en „all-in-pris“. Det vil sige en klikpris pr. kopi, hvor alle omkostninger er indeholdt. Klager fandt, at denne pris var vanskelig at udregne. Af udbudsmaterialet fremgik det, at kommunen ikke ønskede at binde sig for et bestemt antal kopier/print. Dertil kom, at antallet af kopimaskiner skulle kunne justeres såvel opad som nedad.

Styrelsen udtalte, at det klart i udbudsmaterialet bør fremgå, at beregningen af „all-in-prisen“ skal ske med udgangspunkt i det nuværende forbrug. Styrelsen henstillede, at det i udbudsmaterialet blev anført, hvorvidt behovet for maskiner afhænger af andet end antal kopier. Herunder bør det fremgå, om kommunen ved en justering i antallet af kopier eller andet forventes at få behov for flere eller færre maskiner. Næstved kommune ændrede udbudsmaterialet som angivet.

Udbud af patientbefordring

Silkeborg Kommune havde udbudt sin patientbefordring. Det var ikke muligt at afgive delbud. Patientbefordringen omfattede almindelig siddende befordring, siddende befordring i kørestol samt liggende befordring til og fra alment praktiserende læge. Klageren fandt, at forbud mod delbud kunne bevirke, at alene tilbudsgivere, der rådede over køretøjer til såvel siddende som liggende kørsel, kunne byde på opgaven.

Styrelsen udtalte, at en udbyder er relativt frit stillet med hensyn til at vurdere, hvilke ydelser der hører sammen. Styrelsen fandt ikke anledning til at kritisere, at kommunen ikke ville modtage delbud.

Udbud af AF-formidling

Klagen drejede sig om, at AF-Storstrøm ikke havde udbudt formidling af arbejdskraft på TV. I sagen var der tale om en et-årig kontrakt med mulighed for forlængelse.

Styrelsen udtalte, at der kunne være tale om en indholdsmæssig sammenhæng mellem kontrakterne, hvis kontrakten blev forlænget, men at kontrakten efter sin ordlyd var et-årig. Der var stor usikkerhed om, hvorvidt kontrakten skulle forlænges. Styrelsen fandt, at der ikke forelå pligt til EU-udbud i relation til den indgåede kontrakt, idet værdien af kontrakten var lavere end tærskelværdien. Traktatens bestemmelser om ligebehandling og gennemsigtighed forudsattes imidlertid overholdt. For den kommende kontraktperiode henstillede styrelsen derfor, at behovet for formidling af arbejdskraft på TV blev offentliggjort i et landsdækkende dagblad.

Manglende udbud af advokat- og revisionsundersøgelse

Klagen drejede sig om, at Farum Kommune ikke havde udbudt en advokat- og revisionsundersøgelse. Det fremgik af sagen, at undersøgelsen hovedsageligt drejede sig om juridiske spørgsmål.

Henset til, at størstedelen af opgaven således ikke var udbudspligtig, fandt styrelsen ikke anledning til at foretage sig yderligere i sagen.

Udbud af affaldsbeholdere

Haslev Kommune udbød affaldsbeholdere. Klagen drejede sig om, hvorvidt kommunen havde været berettiget til at afvise et tilbud med den begrundelse, at det ikke levede op til udbudsbetingelserne. Udbyder afviste tilbuddet, fordi det var angivet, at ingen af de tilbudte affaldsbeholdere var forsynet med specielle indkast til aviser, blandet papir eller flasker.

Hverken i udbudsmaterialet eller på spørgemødet var det klart beskrevet, hvad der var ment med „indkast i låg“. Kommunen havde efterfølgende besluttet hvilke krav, man ville stille, men disse oplysninger var ikke givet til tilbudsgiverne.

Styrelsen udtalte, at kommunen ikke var berettiget til at afvise tilbuddet. Styrelsen lagde navnlig vægt på, at det ud fra udbudsmaterialet var usikkert, hvilken form for indkast kommunen ønskede. Endvidere lagde styrelsen vægt på, at manglende oplysninger om, hvad der blev besluttet efter spørgemødet, havde ført til misforståelser.

Krav om miljøledelse i forbindelse med udbud af kontormøbler

Klagen drejede sig om, hvorvidt et generelt krav om miljøledelse i forbindelse med Kolding kommunes udbud af kontormøbler var i strid med udbudsreglerne.

Det var styrelsens opfattelse, at der ikke i forbindelse med indkøb af kontormøbler kunne stilles generelt krav om miljøledelse, da kravet ikke var tilstrækkelig knyttet til kontraktgenstanden. På denne baggrund besluttede Kolding kommune at annullere udbuddet.

Projektkonkurrence om en offentlig sundhedsportal

Indenrigs- og Sundhedsministeriet gennemførte en projektkonkurrence om etablering af en offentlig sundhedsportal. Klagen stillede spørgsmål ved, om ligebehandlingsprincippet var overholdt, og om erhvervelse af materiale fra en eksisterende portal „sundhed.dk“ burde have været i udbud. Flere klagere havde tillige henledt styrelsens opmærksomhed på, at udbudsbekendtgørelsen var uklar.

Under sagens behandling blev det oplyst, at alt relevant materiale vedrørende sundhed.dk ville blive stillet til rådighed for konkurrencedeltagerne i udbudsmaterialet. Det blev også oplyst, at alt materiale var stillet vederlagsfrit til rådighed for udbyderen.

Styrelsen konkluderede på denne baggrund, at erhvervelsen af materiale fra sundhed.dk ikke havde været udbudspligtigt, da der tale om en gave. Styrelsen konkluderede endvidere, at det gennem udbudsmaterialet ville blive sikret, at princippet om ligebehandling blev overholdt. Styrelsen henstillede dog, at udbudsbekendtgørelsen blev korrigeret, således at grundlaget for projektkonkurrencen fremgik klart. Dette efterkom Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Manglende udbud af bestillingskontor og kørselsordning

Flere interesseorganisationer klagede over, at Vestsjællands Trafikselskab (VT) havde etableret et bestillingskontor og indgået aftale om driften heraf uden udbud. Endvidere blev der klaget over, at VT havde indgået aftaler med vognmænd om handicapkørsel uden forudgående udbud. VT bestred ikke at være forpligtet til at gennemføre udbud. VT mente dog, at udbud først kunne gennemføres på et senere tidspunkt, når såvel VT som vognmændene m.v. havde indhøstet erfaringer med ordningen.

Styrelsen kritiserede VT for ikke at have udbudt driftsaftalen for bestillingskontoret og aftalen om handicapkørsel med vognmændene. Styrelsen henledte opmærksomheden på muligheden for at udbyde korterevarende aftaler, rammeaftaler og/eller at udbyde aftaler med option på udvidelse m.v.

Styrelsen henstillede, at VT straks gennemførte udbud af de omhandlede ydelser. VT efterkom styrelsens henstilling.

Indgåelse af kontrakt vedrørende DRG-afregningssystemer uden udbud

Amterne havde ikke udbudt det såkaldte DRG-afregningssystem for fritvalgs-patienter. Systemet var ikke udbudt, fordi prisen for afregningssystemet ikke forventedes at ville overstige tærskelværdien på 1,6 mio. kr. Den samlede pris for systemet blev 1,8 mio. kr.

Styrelsen fandt ikke anledning til at kritisere amternes manglende udbud af DRG-systemet. Styrelsen lagde vægt på, at der var tale om en relativ lille over-skrivelse af tærskelværdien, og at amterne havde foretaget en vurdering af pri-sen på systemet, som der ikke var grundlag for at kritisere.

Udbud af biblioteksbøger og skolebiblioteksbøger

Herning kommune havde udbudt sit indkøb af biblioteksbøger og skole-biblioteksbøger. Klagen drejede sig om, at kommunen i udbudsmaterialet for-langte, at tilbudsgivere skulle oplyse deres egen indkøbspris.

Efter styrelsens vurdering ville dette krav rejse udbudsretlige problemer. Private virksomheders indkøbspriser og avance må betragtes som forret-ningshemmeligheder. Styrelsen bad derfor kommunen om at frafalde kravet. Dette efterkom kommunen.

Manglende udbud af ældretransport

Hadsund kommune var ved at indgå en 2-årig kontrakt om kørsel for kom-munens ældre uden at have foretaget EU-udbud. Kommunen bad en række vognmænd, som man havde godt kendskab til, om tilbud. Kontraktens værdi lå ca. 20 pct. over tærskelværdien. En vognmand klagede til Konkurrence-styrelsen.

Styrelsen fik tilsagn om, at kommunen ville gå i gang med et EU-udbud. Indtil et sådant hurtigst muligt var gennemført, måtte kommunen sørge for kørslen ved en midlertidig forlængelse af den hidtidige kontrakt.

Udbud af rammeaftale om køb af el

Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) udbød en rammeaftale om indkøb af el. En tilbudsgiver klagede over, at de nærmere krav til en rabat-liste ikke fremgik af udbudsmaterialet, selvom rabatter var et væsentligt til-delingskriterium. Klageren kritiserede endvidere, at et selskab havde været konsulent ved udarbejdelse af udbudsmaterialet og derefter haft en rolle omkring indgåelsen af kontrakt. Hertil kom, at selskabets bestyrelsesformand havde ydet konsulentbistand ved udbuddet og samtidig var en af klagerens konkurrenter.

Styrelsen udtalte, at direktiverne ikke regulerer, hvor detaljeret et udbudsmateriale skal være. Det er dog et krav, at udbudsmaterialet er entydigt udformet, så der er klarhed over ydelsens omfang og indhold. Det fremgik af udbudsmaterialet, at tilbuddet skulle indeholde en liste over rabatter, som kunne gives på listepriiserne. Det var endvidere gjort klart, hvilke faktorer der kunne lægges vægt på ved udarbejdelse af rabatlisten, ligesom alle stillede spørgsmål var blevet besvaret i spørgerunden. På denne baggrund fandt styrelsen, at SKI's udbudsmateriale var udformet tilstrækkelig klart.

Hvad angår spørgsmålet om selskabets rolle i udbudsprocessen var det styrelsens opfattelse, at det pågældende selskab alene havde været konsulent. Der var ikke tale om, at selskabet deltog i udbuddet, og styrelsen fandt derfor ikke anledning til at rejse kritik.

Vejledende udtalelser

Den Offentlige Indkøbsportal (DOIP)

Styrelsen blev spurgt, om det i forbindelse med udbud kan stilles som kontraktvilkår, at leverandøren skal tilslutte sig en elektronisk handelsplads. I det konkrete tilfælde drejede det sig om Den Offentlige Indkøbsportal (DOIP). Det er målet med DOIP, at offentlige myndigheder i fremtiden skal kunne bestille varer elektronisk over DOIP. Såvel bestillinger som bekræftelser på bestillinger skal kunne foretages elektronisk. Det vil være gratis for leverandører til det offentlige at blive tilsluttet indkøbsportalen. Den enkelte leverandør behøver blot en almindelig Internetopkobling.

Styrelsen udtalte, at direktiverne ikke regulerer indholdet af de kontraktvilkår, der kan opstilles. Blot skal alle krav i kontraktmaterialet være tilgængelige sammen med det øvrige udbudsmateriale. Styrelsen mente heller ikke, at kravet var i strid med EF-Traktatens generelle principper om ikke-diskrimination, proportionalitet og ligebehandling.

EU-udbudsregler og IT-systemer

Styrelsen blev spurgt, hvordan et udbud i forbindelse med et eksisterende IT-system kan tilrettelægges. Styrelsen udtalte, at det er udbyders ansvar at sikre alle potentielle tilbudsgivere ligestilling. Derfor kan der kun afholdes udbud om et allerede eksisterende system, hvis alle relevante oplysninger vedrørende systemet bliver stillet til rådighed for alle potentielle tilbudsgivere. Hvis udbyder ikke kan eller vil opfylde dette krav, må udbuddet ikke afholdes på baggrund af det eksisterende system. Om systemet er patenteret eller ej, er i denne forbindelse uden betydning.

Spørgsmål om Elkraft Transmission a.m.b.a.

Elkraft Transmission a.m.b.a. planlagde at udbyde udførelsen af vedligeholdelsesopgaver på transmissionsnettet i begrænset udbud. Problemet var, at Elkraft Transmission var ejet af flere netselskaber. Det kunne derfor være, at et firma, der var medejer af Elkraft Transmission samt varetog driftsledelsen af flere anlæg, bød på vedligeholdelsesopgaven.

Styrelsen udtalte, at med deltagelsen af et antal interessenter i et udbud er det sandsynligt, at konkurrencekræfterne har frit spillerum. Styrelsen mente derfor ikke, at der var noget til hinder for, at interessenterne deltog i udbuddet på lige vilkår og i fuld konkurrence med „udefra“ kommende tilbudsgivere.

Nord Pool som råvaremarked

Styrelsen blev spurgt om danske forsyningsvirksomheder kan købe el på Nord Pools spotmarked uden EU-udbud. Det er styrelsens holdning, at Nord Pool er et råvaremarked i forsyningsvirksomhedsdirektivets forstand. Der er tale om en handelsplads, som dagligt noteres, og som er under opsyn. Forsyningsvirksomheder vil derfor kunne benytte Nord Pool.

Vejledende udtalelse om korte S-tog

Sagen drejede sig om DSB's udnyttelse af en option i købekontrakten om S-tog indgået i 1997. DSB ønskede at ombytte 15 stk. 8-vognstog til det dobbelte antal 4-vognstog mod en aftalt merpris. Den endelige pris i forbindelse med ombytningen blev vurderet til ca. 4 pct. af den samlede kontraktsum. Det blev oplyst, at det var af største betydning, at togene på alle andre punkter blev så identiske som muligt med de øvrige S-tog. Det er styrelsens vurdering, at udnyttelsen i sig selv af den udtrykkelige optionsklausul er i overensstemmelse med forsyningsvirksomhedsdirektivets regler. Med hensyn til merprisen for udnyttelsen af optionen mente styrelsen, at det var berettiget at henvise til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 20, stk. 2, pkt. e) om supplerende vareleverancer.

Tjenesteydelsesdirektivets bestemmelse om eneret – skolebuskørsel

Styrelsen blev spurgt, om en kommune kan lade en selvejende daginstitution udføre tjenesteydelser for kommunen uden udbud og i givet fald under hvilke betingelser. Styrelsen udtalte, at to betingelser skal være opfyldt, jf. tjenesteydelsesdirektivets art. 6. For det første skal den enhed, der tildeles tjenesteydelsen, selv være en ordregivende myndighed. For det andet skal den pågældende enhed have fået eneret til at udføre tjenesteydelsen i henhold til en bekendtgjort lov eller en administrativ bestemmelse, der er forenelig med Traktaten. Da der er tale om en undtagelse, er der formodning for, at bestemmelsen skal tolkes snævert.

Udbud af busdrift

Styrelsen modtog en forespørgsel om en kommunes pligt til at afholde udbud i forbindelse med indgåelse af nye aftaler om busdrift. Det var bl.a. et problem, hvordan kontraktværdien for flere busruter skal opgøres i relation til tærskelværdien. Styrelsen udtalte, at flere kontrakter om ensartede ydelser skal lægges sammen, når man opgør kontraktværdien i forhold til tærskelværdien. Selvom der indgås kontrakter for 1 år ad gangen, kan der, hvis kontrakten gennem flere år er indgået med samme leverandør, indtræde udbudspligt.

Rækkevidden af undtagelsen i tjenesteydelsesdirektivets art. 6

Styrelsen har vedrørende rækkevidden af tjenesteydelsesdirektivets art. 6 udtalt, at en spildevandsplan er at sidestille med en administrativ forskrift. Styrelsen lagde vægt på, at der var tale om en vedtaget forskrift, der bliver offentliggjort, og som er retligt bindende. Spildevandsplanen faldt herefter ind under undtagelsen i den nævnte artikel.

Undervisning og erhvervsuddannelse

Når kommunerne iværksætter kurser for borgerne, træffer de ofte aftale med private kursusudbydere om at stå for undervisningen. Styrelsen udtalte på forespørgsel, at kontrakter om undervisning og erhvervsuddannelse ikke skal i udbud efter udbudsreglerne. Men Traktatens principper om gennemsigtighed og ligebehandling skal overholdes. Det betyder, at kommunen skal sørge for lige konkurrence om opgaverne. Den bedste måde at sikre konkurrencen på er ved at annoncere på forhånd. Herved kan virksomhederne på markedet for den ønskede ydelse få mulighed for at tilbyde at udføre opgaven. Kommunen kan stille en række krav til de virksomheder, den vil indgå aftale med. Men det skal være saglige og objektive krav. Der kan konkurreres om pris, kvalitet, service osv. Styrelsen tilføjede, at en udbyder også for bilag I B-ydelser skal sende en meddelelse om kontrakter over tærskelværdien til EF-Tidende.

14.6 KENDELSER OG DOMME

Klagenævnet for Udbud

I 2002 har Klagenævnet haft 41 sager under behandling. Heraf var 21 sager stadig under behandling ved årets udgang.

Klagenævnet har afsagt 14 kendelser og har afvist 1 sag. I 8 af de 14 sager har klagenævnet fundet, at udbudsreglerne har været overtrådt. I 6 af sagerne har klageren ikke fået medhold.

Der har i 2002 ikke været eksempler på, at en klage har fået opsættende virkning. Det vil sige, at udbyder har kunnet gå videre med sit udbud, selvom der er klaget.

Alle Klagenævnets kendelser med resuméer findes på nævnets hjemmeside www.klfu.dk. Nedenfor er udvalgte kendelser gengivet.

Kendelser fra Klagenævnet for Udbud

Økonomi- og Erhvervsministeriet mod Farum kommune.

Kendelser af 29. januar 2002 og 18. juli 2002

I forbindelse med opførelse af et stadion og en sportshal gjorde Farum kommune brug af finansieringsformen „sale and lease back“. Kommunen solgte de pågældende ejendomme til et finansieringsinstitut og lejede samtidig ejendommene af finansieringsinstituttet for en periode. Finansieringsinstituttet stod for opførelsen af stadionanlægget og hallen. Kommunen kunne foretage ændringer og udbygninger og havde ret til at købe ejendommene tilbage efter en periode. Økonomi- og Erhvervsministeriet anvendte sin klageadgang og gjorde gældende, at anvendelsen af den omtalte finansieringsform ikke fritog kommunen for udbudspligt efter bygge- og anlægsdirektivet.

Klagenævnet udtalte, at udbudsdirektiverne skal fortolkes ud fra deres formål, sådan at deres effektive virkning tilgodeses. Byggerierne skulle derfor have været udbudt efter bygge- og anlægsdirektivet. Kommunen kunne have opfyldt udbudspligten enten ved at sikre sig, at finansieringsinstituttet udbød, eller ved selv at være bygherre. Sagen er indbragt for domstolene.

Holsted Minibus ved vognmand Keld T. Hansen mod Næstved kommune.

Kendelse af 21. marts 2002

Næstved kommune udbød et antal kontrakter om taxikørsel med forskellige grupper af borgere. Som tildelingskriterium var angivet „det som helhed for kommunen mest fordelagtige tilbud“. I en af kontrakttyperne var indarbejdet en klausul om en gensidig prøvetid på fire måneder. En tilbudsgiver klagede.

Klagenævnet udtalte, at anvendelsen af det omtalte tildelingskriterium var i strid med tjenesteydelsesdirektivet. Vedrørende den gensidige prøvetid sagde Klagenævnet, at direktivet i princippet ikke regulerer indholdet af de kontrakter, der er omfattet af direktivet. Men en udbyder må ikke anvende kontraktvilkår, der sigter mod at modarbejde hensynene bag udbudsreglerne, eller som faktisk vil modarbejde disse hensyn. Nævnet fandt, at det var sagligt velbegrunder, at kommunen havde en opsigelsesadgang, men ikke at vognmanden havde en tilsvarende adgang. Imidlertid var der ikke grundlag for at fastslå, at der i den konkrete sag var tale om en overtrædelse af direktivet.

Johs. Sørensen & Sønner A/S mod Århus Kommunale Værker.**Kendelse af 22. marts 2002**

Kommunen udbød indsamling af glas, papir m.v. Tildelingskriteriet var laveste pris. Samtlige tilbudsgivere fik besked om, at kommunen var i gang med at indgå kontrakt med den tilbudsgiver, som havde givet det laveste bud. Nogle dage efter fandt kommunen en fejl i udbudsmaterialet. Kommunen annullerede herefter udbuddet og udbød på ny. En tilbudsgiver klagede. Tilbudsgiveren mente, at adgangen til at annullere ophørte, når udbyder har underrettet de bydende om tildeling af kontrakt.

Klagenævnet fandt, at udbyder havde haft en saglig grund til at annullere. Klagenævnet fandt ikke i direktivet belæg for, at annulleringen ikke kan finde sted efter underretningen om tildeling af kontrakt. Nævnet udtalte, at det var uden betydning, om tildelingen af kontrakten kunne betragtes som en bindende accept af tilbuddet. Dette spørgsmål vedrører dansk aftale- og entrepriseret og falder uden for nævnets kompetence.

Judex A/S mod Århus Amt. Kendelse af 3. juli 2002

Kendelsen er en fortsættelse af en kendelse fra 14. september 2001, hvor Klagenævnet udtalte, at udbyder havde overtrådt udbudsreglerne ved sin gennemførelse af udbud efter forhandling. I kendelsen fra 2002 tog Klagenævnet stilling til spørgsmålet om erstatning.

Udbyders erstatningspligt blev afgrænset til at omfatte den del af udbuddet, som var foregået som udbud efter forhandling. Klagenævnet udtalte, at udbyder i denne fase begik adskillige overtrædelser af udbudsreglerne og forskelsbehandlede klageren i strid med ligebehandlingsprincippet. Klagenævnet fandt, at udbyderen skulle erstatte klagerens tab ved ikke at have fået ordren (den positive opfyldelsesinteresse). At det ikke var muligt at vurdere om klageren ville have fået ordren, måtte komme udbyderen bevismæssigt til skade. Dette hang sammen med udbyders overtrædelser af reglerne i forbindelse med de gennemførte forhandlinger. Erstatningen blev skønsmæssigt sat til 2 mio. kr. Sagen er indbragt for domstolene.

Milana A/S mod Vestsjællands Amt. Kendelse af 12. august 2002

Amtet havde udbudt udførelse af analyser af vand- og jordprøver. Der kunne gives tilbud på nogle eller på alle typer af prøver. Tilbudsgiverne skulle give en samlet pris samt en pris vedrørende de typer, tilbuddet angik. Da tilbuddene kom ind, kunne amtet se, at der bl.a. var regnefejl i dem alle. Amtet annullerede udbuddet. En tilbudsgiver klagede.

Klagenævnet udtalte, at regnefejl i tilbuddene ikke kunne føre til annullering af udbuddet. Tilbudsgiverne var bundet af den samlede tilbudspris. Klagenævnet annullerede udbyderens beslutning om at annullere udbuddet.

Skousen Husholdningsmaskiner A/S mod Arbejdernes Andels Boligforening. Kendelse af 25. november 2002

En forhandler klagede over en almen boligorganisations administration af indkøb af hårde hvidevarer til boligorganisationens afdelinger. Klageren mente bl.a., at boligorganisationen og ikke de enkelte afdelinger skulle betragtes som ordregiver.

Klagenævnet udtalte hertil, at de enkelte boligafdelinger er selvstændige økonomiske enheder med egen beslutningskompetence. Den samlede boligorganisations rolle er at gennemføre afdelingernes beslutninger. Det er således den enkelte afdeling, der er ordregiver.

Joca Trading A/S mod Haslev kommune. Kendelse af 19. december 2002

Kommunen havde udbudt indkøb af affaldsbeholdere. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige bud. Underkriterierne og deres vægtning var angivet på forhånd. Kommunen lagde ved udbuddet vægt på andre forhold end ved et tidligere udbud om samme ydelse. Dette udbud var annulleret på grund af en fejl under udbudsproceduren. En tilbudsgiver klagede over, at de to udbud ikke blev behandlet ens.

Klagenævnet udtalte, at udbyder efter EU's udbudsregler ikke har pligt til at udforme og administrere et udbud på samme måde som et tidligere annulleret udbud om samme ydelse.

Danske domme og kendelser fra EF-Domstolen

I 2002 er 4 udbudssager blevet afgjort ved de danske domstole. EF-Domstolen har afgjort 4 sager på området. Udvalgte afgørelser er gengivet nedenfor. Klagenævnets hjemmeside indeholder også resuméer af og et emneregister over disse afgørelser.

Vestre Landsrets dom af 8. marts 2002, Bent Vestergaard mod Spøttrup Boligselskab (Ugeskrift for Retsvæsen 2002, side 1297 V)

Spøttrup Boligselskab havde efter nationale regler udbudt byggeriet af et antal boliger. Kontraktværdien lå under tærskelværdien i bygge- og anlægsdirektivet. I udbudsmaterialet for tømrerentreprisen stod, at der skulle bruges et bestemt fabrikat til udvendige døre og vinduer. Tømrermesteren, der vandt udbuddet, klagede til Klagenævnet for Udbud. Han mente, at klausulen var i strid med Traktatens art. 30, som handler om varernes frie bevægelighed. Klagenævnet gav ikke tømrermesteren ret, og sagen endte i Vestre Landsret.

Landsretten bad EF-Domstolen tage stilling. EF-Domstolen svarede, at en myndighed ikke ved kontrakter under tærskelværdien kan indsætte en bestemmelse om, at der skal anvendes et bestemt fabrikat, medmindre der også

står „eller dermed ligestillet“. Landsretten pålagde derfor Spøttrup Boligselskab at anerkende, at man havde handlet i strid med Traktatens art. 30.

Østre Landsrets dom af 3. maj 2002 i sag 1. afd. B-2585-01, Praktiserende Arkitekters Råd (PAR) mod Kulturministeriet

Sagen handlede om en begrænset projektkonkurrence efter tjenesteydelsesdirektivet. Udbyderen modtog en række ønsker om prækvalifikation, men annullerede projektkonkurrencen og udskrev en ny. Udbyderen begrundede annulleringen med, at mange af de interesserede virksomheder ikke havde indsendt alle de krævede oplysninger om deres faglige og økonomiske formlån. Herefter fandt udbyder udvælgelsesgrundlaget for lille. PAR klagede til Klagenævnet. Klagenævnet udtalte, at det havde været sagligt at annullere konkurrencen. I forvejen havde udbyder udpeget to udenlandske virksomheder til at deltage. Men udbyder havde haft et særligt ønske om, at der deltog flere udenlandske virksomheder. Klagenævnet udtalte dog, at udbyderens meddelelse om, hvorfor man annullerede konkurrencen, ikke havde været tydelig nok.

PAR bragte sagen for Østre Landsret, hvor de ikke fik medhold. Landsretten udtalte, at det fremgik af udbuddet, at to udenlandske virksomheder allerede var udvalgt. Udbyderen havde ønsket at vise, at man ønskede, at konkurrencen skulle indeholde et bredt internationalt felt af deltagere. På den måde ville der være deltagere med forskellig faglig og kulturel baggrund. Derfor var det ikke usagligt, at myndigheden annullerede konkurrencen.

EF-Domstolens sag C-92/00, HI Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik PlanungsgesmbH, 18. juni 2002

Der var tale om en præjudiciel afgørelse til brug i en klagesag over annullering af et udbud.

Wien kommune offentliggjorde et udbud om projektledelsen for tilrettelæggelse af madforsyningen til Wiens sygehusvæsen. Efter at der var afgivet bud, annullerede kommunen udbuddet. Kommunen begrundede annulleringen med, at det ikke længere var nødvendigt at udpege en ekstern projektleder. Kommunen havde i stedet besluttet at decentralisere ydelsen. Den pågældende tilbudsgiver indgav herefter klage til et østrigsk klageorgan med påstand om ophævelse af annullering af udbuddet.

Klageorganet forelagde sagen for EF-Domstolen. Domstolen udtalte, at tjenesteydelsesdirektivet ikke indeholder regler om annullering af et udbud, bortset fra at annullering skal begrundes. En beslutning om annullering er dog undergivet fællesskabsrettens grundlæggende principper, navnlig Traktatens principper vedrørende etableringsfriheden, den frie udveksling af tjenesteydelser, ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet.

EF-Domstolen fastslog herefter, at udbyders beslutning om annullering af et udbud kan gøres til genstand for en klageprocedure. Beslutningen om en annullering skal således kunne annulleres.

EF-Domstolens sag C-513/99, Concordia Bus Finland, 17. september 2002

EF-Domstolen tog i denne sag stilling til, hvorvidt kriterier, som ikke er direkte økonomisk målbare, kan anvendes til at udpege det økonomisk mest fordelagtige bud. Der var tale om en præjudiciel afgørelse til brug i en klagesag over et udbud i Finland.

Helsinki kommune havde udbudt den kollektive busdrift i forskellige udbudspakker. Tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og et af kriterierne var forskellige miljøparametre i forbindelse med busmateriellet. En af kontrakterne blev tildelt kommunens eget busselskab. Dette affødte en klage fra en af de andre bydende, et privat busselskab.

Klagen gik ud på, at kriterierne vedrørende bussernes udstødning og støjniveau var ulovlige, bl.a. fordi de ikke var af økonomisk karakter. Kommissionen støttede klageren og fremførte bl.a., at alle kriterier skal være „snævert“ forbundne med kontraktens genstand og indebære en „økonomisk fordel“, der kommer udbyderen tilgode.

EF-Domstolen udtalte, at ikke alle tildelingskriterier nødvendigvis skal være af rent økonomisk karakter. Direktivets art. 36 nævner bl.a. æstetiske forhold som et muligt kriterium. Endvidere udelukker direktivet ikke, at en udbyder anvender kriterier om bevaring af miljøet ved vurderingen. Det er en forudsætning, at kriterierne er forbundet med kontraktens genstand, at udbyder ikke får et ubetinget frit valg, og at kriterierne er oplyst i udbudsbekendtgørelsen eller udbudsmaterialet. Endelig skal kriterierne overholde fællesskabsrettens grundlæggende principper, navnlig ligebehandlingsprincippet.

Derudover udtalte EF-Domstolen, at det forhold, at et af kriterierne kun kunne opfyldes af et mindre antal virksomheder, herunder en intern virksomhed, ikke i sig selv udgør en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling.

EF-Domstolens sag C-411/00, Felix Swoboda, 14. november 2002

Den østrigske Nationalbank udbød en tjenesteydelseskontrakt om flytning af banken til nye lokaler. En tilbudsgiver klagede. Problemet var bl.a., hvilke regler udbuddet skulle følge. Kontrakten bestod både af udbudspligtige ydelser efter direktivets bilag I A og ikke-udbudspligtige ydelser efter bilag I B. Nationalbanken mente, at den primære del bestod i logistik og koordination af flytningen. Det er ydelser, som hører under de ikke-udbudspligtige ydelser efter bilag I B.

EF-Domstolen udtalte, at direktivets art. 10 indeholder et klart kriterium for, hvilke regler, en aftale, der består af forskellige tjenesteydelser, skal følge. Kriteriet er, at den indbyrdes værdi af ydelserne er afgørende. Det afgørende er således ikke aftalens primære formål.

Domstolen udtalte også, at der ikke må anvendes en praksis, hvor udbyder kunstigt sammenlægger tjenesteydelser af forskellig art, alene med det formål at forøge andelen af ikke-udbudspligtige ydelser.

EF-Domstolens sag C-470/99, Universale-Bau, 12. december 2002

En østrigsk renovationsvirksomhed (EBS) udbød opførelse af anden etape af Wiens hovedrensningsanlæg.

Udvælgelsen af de virksomheder, der vil blive opfordret til at afgive bud, vil ske i henhold til et pointsystem, der var deponeret hos en notar.

To virksomheder fik meddelelse om, at de ikke var blandt de udvalgte. Virksomhederne klagede til det østrigske klageorgan. Klageorganet stillede EF-Domstolen en række spørgsmål.

Klageorganet var i tvivl om, hvorvidt EBS skulle anses for et offentligt organ (og dermed ordregiver) i bygge- og anlægsdirektivets forstand. EBS var en juridisk person og for mere end halvdelens vedkommende kontrolleret af Wien kommune. EBS var dog blevet oprettet som en rent kommerciel virksomhed. EBS havde senere overtaget opgaver til imødekommelse af almenhedens behov, men uden at vedtægterne var blevet ændret.

EF-Domstolen sagde, at EBS var et offentligt organ. Den omstændighed, at der ikke var sket en ændring af vedtægterne, er uden betydning. Selvom det ikke var formelt fastsat i EBS' vedtægter, at virksomheden havde til opgave at imødekomme almenhedens behov, fremgik dette af de aftaler, som EBS havde indgået med Wien kommune. Enhedens faktiske virksomhed var derfor afgørende.

Et andet spørgsmål var, om bygge- og anlægsdirektivet er til hinder for, at de virksomheder, der opfordres til at afgive tilbud, udvælges efter kriterier, som ikke er oplyst på forhånd.

EF-Domstolen svarede, at ligebehandlingsprincippet fører til, at hvis udbyder har fastsat en afvejning af kriterierne for udvælgelse af de ansøgere, der kan afgive bud ved et begrænset udbud, er udbyder forpligtet til at angive disse regler i udbudsbekendtgørelsen.

Statsstøttereglerne i 2002

15.1 INDLEDNING

Der har gennem de senere år været en stadigt stigende fokus på de konkurrenceforvridende virkninger af statsstøtte. Siden 1996 er nødvendigheden af mindre og mere effektiv statsstøtte blevet understreget på en række møder i Det europæiske Råd.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at statsstøtte ikke kun har negative virkninger. Den kan fx være med til at fremme nødvendige strukturreformer, forskning og udvikling, beskæftigelse, miljø mv. Denne form for støtte kaldes støtte til horisontale formål, fordi den er åben for alle virksomheder uden ske-len til virksomhedens størrelse, art, sektor eller hvor den ligger.

Statsstøtte bør derfor på den ene side fremme de ønskede mål, og på den anden side bør de negative virkninger i form af konkurrenceforvridning og/eller spild af offentlige ressourcer udgås.

15.2 RÅDSKONKLUSIONER VEDTAGET UNDER DET DANSKE FORMANDSKAB

Ministerrådet for Konkurrenceevne vedtog den 26. november 2002 nogle konklusioner på statsstøtteområdet. Med disse konklusioner tager EU hul på et mere konkret og forpligtende arbejde med at føre konklusionerne fra Det Europæiske Råd ud i livet.

En række af de vigtigste indsatsområder er:

- ▲ at udvikle brugen af økonomiske analyser i statsstøttesager,
- ▲ at modernisere og effektivisere procedurereglerne,
- ▲ at øge gennemsigtigheden på statsstøtteområdet, og
- ▲ at fremme erfaringsudveksling mellem medlemsstater og Kommissionen.

Konklusionerne pointerer behovet for at fortsætte bestræbelserne med at reducere og omlægge statsstøtten mod horisontale formål. Medlemsstaterne bør fortsat udvikle brugen af forudgående og efterfølgende konkurrenceanalyser. Målet er, at statsstøtten skal afbalanceres til at blive mere effektiv og mindst mulig konkurrenceforvridende.

Som et andet vigtigt punkt lægger konklusionerne op til, at Kommissionen skal effektivisere procedurereglerne for at afkorte sagsbehandlingstiden. Ressourcerne i både Kommissionen og medlemsstaterne bør koncentreres om de væsentlige sager. Statsstøttekontrollen vil dermed blive mere effektiv.

Konklusionerne lægger vægt på, at man fortsætter med at øge gennemsigtigheden. Gennemsigtighed gør det muligt for medlemsstaterne at overvåge og nedbringe eget statsstøtteniveau. Øget gennemsigtighed gør det også nemmere for fx virksomheder at klage over statsstøtte til andre virksomheder.

Under det danske formandskab blev der desuden afholdt et seminar for medlemsstater og Kommissionen. På seminaret drøftede man bl.a. brugen af økonomiske analyser og overvågning af støtteniveau. Det er sigtet, at seminaret skal være et startskud til kommende årlige erfaringsudvekslinger.

15.3 KOMMISSIONENS STATUSRAPPORT OM MINDSKELSE OG OMLÆGNING AF STATSSTØTTE¹

Kommissionen præsenterede sin statusrapport om mindskelse og omlægning af statsstøtte på Rådsmødet den 26. november 2002. Rapporten beskriver de statsstøttopolitiske initiativer, som Kommissionen har taget siden december 2001, og som ventes taget i nær fremtid.

For det første vil Kommissionen ændre retningslinierne for medlemsstaternes årlige statsstøtteindberetninger. Målet er at skabe højere ensartethed og kvalitet i indberetningerne.

For det andet vil Kommissionen udvikle generelle indikatorer, der kan gøre det lettere for medlemsstaternes at måle effektiviteten af støtte.

For det tredje overvejer Kommissionen, om der kan fastsættes økonomiske kriterier til måling af statsstøttens indvirkning på konkurrencen. Kommissionen vil overveje, hvilken betydning disse målinger skal have i statsstøttesager.

Kommission vil også udvikle et webbaseret netværk. I netværket kan medlemsstaterne og Kommissionen udveksle informationer og erfaringer.

¹ Jf. KOM (2002) 555 endelig. Hele rapporten findes på Kommissionens hjemmeside http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/progress_report/da.pdf.

Rapporten opfordrer medlemsstaterne til at bidrage med oplysninger om de nationale tiltag, der er taget for at opfylde de tidligere vedtagne konklusioner. Disse oplysninger kan indgå i den rapport, som kan forelægges for Det europæiske Råd under det græske formandskab i foråret 2003.

15.4 STATSSTØTTENIVEAUET I EU OG I KANDIDATLANDENE

Kommissionen offentliggjorde i foråret 2002 den tredje udgave af resultat-tavlen for statsstøtte.² Resultattavlen vedrører perioden 1998-2000 og gennemgår mere generelle udviklingsmønstre og tendenser i EU. Tallene i den tredje udgave af resultattavlen er anført i faste 1999-priser.

Resultattavlen tjener to formål. For det første medvirker den til at øge gennemsigtigheden om statsstøtte. For det andet gør den det muligt at overvåge, om der sker et fald i statsstøtteniveauet.

Generelt viser resultattavlen, at medlemsstaterne bruger stadigt mindre statsstøtte i forhold til BNP. Derudover ses det, at medlemsstaterne i stigende omfang retter statsstøtten mod horisontale formål.

2 Jf. KOM(2002) 242 endelig. Hele rapporten findes på Kommissionens hjemmeside http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/rpt/2002/com2002_0242da01.pdf.

Tabel 15.1: Statsstøtteniveauet i EU i år 2000

Land	Statsstøtte i pct. af BNP i 2000	Trend i andel af BNP, 1996-2000 ¹	Andel af horisontal støtte i pct. af total støtte i 2000 ²	Trend i andel af horisontal støtte i pct. af total støtte ^{1,2}
EU	0,99	-0,25	47	+12,2
UK	0,46	-0,17	60	+4,1
Sverige	0,75	-0,11	61	+3,0
Grækenland	0,89	-0,40	8	+4,4
Italien	0,92	-0,47	33	+11,8
Østrig	0,97	-0,18	58	-1,5
Holland	0,98	+0,09	75	+2,6
Spanien	0,99	-0,20	42	+7,4
Frankrig	1,13	-0,24	42	+9,1
Portugal	1,18	-0,44	38	+7,4
Irland	1,20	+0,34	55	+12,9
Danmark	1,23	+0,15	83	+0,7
Tyskland	1,23	-0,26	46	+14,4
Luxemburg	1,24	+0,18	47	+9,9
Belgien	1,34	-0,11	77	+13,0
Finland	1,44	-0,30	71	+1,3

Note 1: Ændring i procentpoint mellem gennemsnittet for 1996-1998 og for 1998-2000.

Note 2: Total statsstøtte fratrukket landbrug, fiskeri og transport.

Kilde: Kommissions on-line resultattavle, http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/

Tabel 15.1 viser statsstøtteniveauet i EU i 2000 og er sorteret efter støtten i pct. af BNP. Tabellen viser, at den samlede statsstøtte i EU faldt fra 105 mia. € i 1996 til 82 mia. € i 2000. Statsstøtten udgjorde 0,99 pct. af EU's BNP i 2000. Statsstøttens andel af BNP faldt i 11 af de 15 medlemsstater i perioden 1996 til 2000. Dette stemmer overens med målsætningen om at nedbringe støtteniveauet i forhold til BNP inden 2003. Alligevel steg støtten i forhold til BNP i Danmark, Irland, Luxembourg og Holland. Stigningen i Danmark kan forklares med øget jernbane- og miljøstøtte. Statsstøtteniveauet i Danmark forventes dog at vise en faldende tendens i de kommende resultattavler, idet regeringen har stoppet flere støtteordninger.

En stigende del af den danske statsstøtte gives til horisontale formål, som generelt anses for mindre konkurrenceforvridende end andre former for støtte. Danmark er det land i EU, der giver den største andel støtte til horisontale formål. I 2000 udgjorde den horisontale støtte 83 pct. af den samlede danske støtte.

I efteråret 2002 fremlagde Kommissionen en særudgave af resultattavlen.³ Resultattavlen er Kommissionens første forsøg på at skildre situationen i kandidatlandene/de nye medlemslande. Det er imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at resultattavlens data stammer fra 2000, og at der kan være sket store forandringer på statsstøtteområdet i kandidatlandene siden da.

Kandidatlandene har de seneste år udpeget myndigheder, der skal føre kontrol med støtteordninger. Når en støtteordning er uforenelig med EU-reglerne, skal kandidatlandene enten ophæve den straks eller gradvist udfase den.

Tabel 15.2: Statsstøtteniveauet i kandidatlandene i år 2000

Land	Befolkning (mio.)	Statsstøtte (mio. €)	Statsstøtte/BNP (pct.)	Statsstøtte/capita (PPS/cap)
EU 15	376,5	69.460	1,0	185
Kandidat 12	105,6	4.839	1,3	105
Malta	0,4	n.a.	n.a.	n.a.
Slovakiet	5,4	91	0,4	45
Estland	1,4	26	0,5	43
Litauen	3,7	70	0,6	44
Letland	2,4	53	0,7	47
Cypern	0,8	95	1,0	156
Polen	38,7	1.869	1,1	98
Slovenien	2,0	221	1,2	173
Bulgarien	8,2	151	1,3	66
Tjekkiet	10,3	770	1,5	174
Ungarn	10,0	843	1,7	190
Rumænien	22,5	650	1,9	88

Anm.: Samlet statsstøtte minus statsstøtte til landbrug og fiskeri. EU-midler heller ikke medtaget. Ingen tal for Malta.

Kilde: Generaldirektoratet for Konkurrence og Eurostat.

Tabel 15.2 viser statsstøtteniveauet i kandidatlandene i 2000 og er sorteret efter støtten i pct. af BNP. Tabellen viser, at statsstøtte i gennemsnit udgjorde 1,3 pct. af BNP i 2000, hvilket skal sammenlignes med EU-gennemsnittet på 0,99 pct. i 2000. Hvis støtten opgøres per capita, ændrer billedet sig. Selv hvis der bruges købekraftstandarden (PPS), var der en tendens til, at kandidatlandene ydede mindre statsstøtte end EU-medlemsstaterne i 2000.

3 Jf. KOM(2000) 638 endelig. Hele rapporten findes på Kommissionens hjemmeside http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/cnc/2002/com2002_0638da01.pdf.

15.5 KONKURRENCESTYRELSENS KONTROL AF DE MINIMIS-REGLENS OVERHOLDELSE

De minimis-reglen indebærer, at statsstøtte under en vis tærskel ikke skal godkendes af Kommissionen. Reglen bygger på en forudsætning om, at støttebeløb under en vis størrelse ikke kan forventes at påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne mærkbart.

Ifølge de minimis-reglen kan en virksomhed modtage op til 100.000 € over en 3-årig periode.⁴ Medlemslandene skal imidlertid kontrollere, at den de minimis-støtte, der udbetales til den enkelte virksomhed, ikke overstiger støtteloftet.

I Danmark administreres kontrolfunktionen af det ministerium, der yder støtten. Alle oplysninger om udbetalt de minimis-støtte registreres derfor af res-sortministerierne.⁵

I 2002 foretog Konkurrencestyrelsen den første kontrol af de minimis-reglens overholdelse. Kontrollen skete i form af en stikprøvekontrol, hvor der blandt de minimis-støttemodtagere blev udvalgt ca. 30 virksomheder.

Stikprøvekontrollen viste, at de udvalgte virksomheder hovedsageligt kun får de minimis-støtte fra en de minimis-støtteordning. Hovedparten af de minimis-støtten ligger langt under støtteloftet på 100.000 €. Enkelte virksomheder har dog fået de minimis-støtte i den treårige periode, der udnytter støtteloftet fuldt ud.

Det er intet i stikprøvekontrollen, der tyder på, at de minimis-reglens støtteloftet på 100.000 € til de enkelte virksomheder over en treårig periode er blevet overskredet.

15.6 NYE REGLER I 2002

Kommissionen lægger fortsat stor vægt på at skabe en mere gennemsigtig og effektiv statsstøttepolitik. Dette sker bl.a. ved, at Kommissionen lægger retningslinjer for, hvordan forskellige former for statsstøtte skal vurderes.

4 Jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-Traktatens art. 87 og 88 på de minimis-støtte.

5 På Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk findes der under menupunktet „statsstøtte“ materiale om de minimis-reglen, herunder en liste med danske de minimis-ordninger.

Gruppefritagelser

Statsstøtte til beskæftigelse⁶

Kommissionen vedtog i 2002 en ny forordning, der gør det lettere at yde statsstøtte til fremme af beskæftigelsen. Medlemsstaterne kan herefter yde støtte til skabelsen af nye job og ansættelse af dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere uden først at søge Kommissionens godkendelse. For langtidsledige og andre dårligt stillede arbejdstagere kan medlemsstaterne påtage sig at dække op til 50 pct. af et års lønomkostninger og obligatoriske socialbidrag. For handicappede personer kan medlemsstaterne påtage sig at dække op til 60 pct. af disse omkostninger. Den nye forordning er ikke til hinder for, at der kan gives andre former for støtte til beskæftigelsen, men disse skal så anmeldes til Kommissionen.

Meddelelser

Statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder⁷

Rammebestemmelserne for statsstøtte til virksomheder i dårligt stillede byområder er aldrig blevet brugt af medlemsstaterne. Som led i regelforenklingen har Kommissionen derfor valgt at lade rammebestemmelserne bortfalde.

Reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte⁸

Kommissionen har besluttet, at når det skal vurderes, om statsstøtte er forenelig med fællesmarkedet, vil Kommissionen altid bruge de materielle regler i de retningslinjer mv., der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet.

EKSF-Traktatens udløb⁹

Den 23. juli 2002 udløb Traktaten om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF-Traktaten). Det betyder at, at sektorer, der tidligere var omfattet af EKSF-Traktaten, fremover vil være omfattet af EF-Traktaten. Formålet med Kommissionens meddelelse er at redegøre for, hvordan Kommissionen vil behandle statsstøtteproblemer m.v. ved overgangen fra EKSF-reglerne til EF-reglerne.

6 Jf. Kommissionens forordning (EF) nr. 2204/2002 af 12. december 2002 om anvendelsen af EF-Traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til beskæftigelse.

7 Jf. Kommissionen meddelelse af 22.5.2002 (EFT 2002 C 119/21).

8 Jf. Kommissionen meddelelse af 22.5.2002 (EFT 2002 C 119/23).

9 Jf. Kommissionen meddelelse af 26.6.2002 (EFT 2002 C 152/03).

15.7 BESLUTNINGER OG DOMME

Konkurrencestyrelsen kan ikke træffe afgørelser på statsstøtteområdet. Det er Kommissionen og EF-Domstolen, der endeligt afgør, om en given ordning udgør statsstøtte, og om ordningen kan godkendes. Nedenfor gennemgås de vigtigste domme, beslutninger og udtalelser fra generaladvokaten i 2002.¹⁰

„Almark“¹¹, „GEMO“¹² og „Enirisorse“¹³ – tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse

EF-Domstolen fastslog i 2001 i sin dom i Ferring-sagen¹⁴, at kompensationer ydet af medlemsstaterne, der ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for driften af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, ikke udgør en fordel for de støttemodtagende virksomheder, og derfor ikke udgør statsstøtte ifølge traktaten.

Retsstillingen på dette område er imidlertid ikke endelig fastlagt. Tre sager om samme spørgsmål behandles i øjeblikket af EF-Domstolen. I Almark-sagen har generaladvokat Léger foreslået, at Domstolen forkaster retspraksis i Ferring-sagen og betragter kompensationer for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som statsstøtte, selv om de udelukkende kompenserer for omkostningerne ved tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse. I GEMO-sagen foreslår generaladvokat Jacobs som kriterium for at undtage kompensationer for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse fra statsstøttereglerne, at der skal tale om en direkte og åbenbar forbindelse mellem den statslige finansiering og nogle klart definerede forpligtelser. I Enirisorse-sagen blev generaladvokat Jacobs analyse ligeledes anvendt af generaladvokat Stix-Hackl.

Det bemærkes, at Kommissionen vil udarbejde en endelig tekst om de retlige aspekter af kompensationer for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, når der er faldet endelig dom i ovennævnte sager.

10 En samlet oversigt over beslutninger, afgørelser og generadvokatudtalelser findes på Kommissionens hjemmeside http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register/ii/ og Domstolens hjemmeside <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=da>.

11 Jf. Generaladvokatens udtalelse af 19. marts 2002 og af 14. januar 2003 i EF-Domstolens sag C-280/00. Baggrunden for generaladvokatens anden udtalelse er, at EF-Domstolen d. 18. juni 2002 besluttede at genoptage den mundtlige forhandling i sagen.

12 Jf. Generaladvokatens udtalelse af 30. april 2002 i EF-Domstolens sag C-126/01.

13 Jf. Generaladvokatens udtalelse af 7. november 2002 i EF-Domstolens forenede sager C-34/01 og C-38/01.

14 Jf. EF-Domstolens dom af 22. november 2001 i sag C-53/00.

„Hollandske tankstationer“¹⁵ – de minimis-reglen

Den hollandske regering forhøjede i 1997 punktafgifterne på benzin, diesel og flydende gas. For at reducere de skadelige konsekvenser for de hollandske benzinforhandlere navnlig langs den tyske grænse, ønskede Holland at give de minimis-støtte til 633 tankstationer. Den hollandske regering valgte imidlertid at oplyse Kommissionen om støtten.

Kommissionen traf i 1999 beslutning om, at støtten til 450 tankstationer var i strid med de minimis-reglen. Kommissionen vurderede, at der var en risiko for, at støtten til den enkelte støttemodtager ville overskride støtteloftet på 100.000 €.

I EF-Domstolens dom fra 2002 støttes Kommissionens beslutning fra 1999. Domstolen udtalte, at medlemslandene ikke kan bruge de minimis-reglen som „carte blanche“ til at slippe uden om statsstøttereglerne. Da de minimis-reglen er en undtagelsesbestemmelse, skal den fortolkes snævert. Den reelle støttemodtager skal kunne identificeres, da det ellers er umuligt at kontrollere, hvorvidt støtteloftet overskrides. Hvis Kommissionen er i tvivl om støttens forenelighed med de minimis-reglen, skal medlemslandet fremlægge oplysninger om alle de forhold, der kan berettiggere brugen af reglen. Denne oplysningspligt følger af medlemslandenes generelle pligt til loyalt at samarbejde med Kommissionen. Denne pligt er fastsat i EF-Traktatens art. 5.

„Stardust“¹⁶ – statsmidler

Det franske selskab Stardust Marine har sin hovedaktivitet på markedet for lystbåde. Banken SBT-Batif, som er et datterselskab af Altus Finance, der hører til Crédit Lyonnais-koncernen, ydede Stardust en række lån og garantier.

Da Crédit Lyonnais i midten af 1990'erne havde finansielle problemer, valgte de franske myndigheder at yde koncernen finansiell støtte. Støtten bestod i tilførsel af kapital og i overtagelse af risici og omkostninger for forpligtelser, som derpå blev overført til et særligt afviklingskonsortium (CDR). Dette afviklingskonsortium var et 100 pct. ejet datterselskab af Crédit Lyonnais. Efter afviklingsplanen skulle aktiverne i CDR overdrages eller afvikles.

På grund af kapitalindsprøjtninger blev Stardust efter 1994 kontrolleret af Crédit Lyonnais via Altus. Stardust var derfor en del af de aktiver, som Crédit Lyonnais overførte til CDR i forbindelse med afviklingsplanen. Efter overførslen af Stardust til CDR spillede Crédit Lyonnais' ledelsen imidlertid ingen

¹⁵ Jf. EF-Domstolens dom af 13. juni 2002 i sag C-382/99.

¹⁶ Jf. EF-Domstolens dom af 16. maj 2002 i sag C-482/99.

direkte rolle i ledelsen af Stardust. CDR tilførte de næste par år Stardust kapital flere gange (i alt 450,4 mio. FRF). Efter den sidste kapitaltilførsel solgte CDR sin andel i Stardust til virksomheden FG Marine for blot 2 mio. FRF.

I 1999 traf Kommissionen en beslutning om, at tilførslen af kapital til Stardust var i strid med statsstøttereglerne og skulle tilbagebetales. I sin fortolkning af begrebet statsmidler, havde Kommission lagt til grund, at støtten kunne tilregnes staten, fordi Crédit Lyonnais indirekte var kontrolleret af staten.

I 2002 annullerede EF-Domstolen Kommissionens beslutning fra 1999. Domstolen udtalte, at det ikke er nok at vurdere det organisatoriske kriterium. Selv om en offentlig virksomhed er undergivet statslig kontrol, er dette ikke tilstrækkeligt til, at staten kan tilregnes støtten. Det er derfor nødvendigt at undersøge, om de offentlige myndigheder på den ene eller anden måde må antages at være involveret i vedtagelsen af støtten. Domstolen lagde også vægt på, at Kommissionen havde anvendt princippet om en privat investor fejlagtigt, da støtten til Stardust ikke var vurderet på grundlag af situationen, som den var på selve tidspunktet for tildelingen af støtten.

„SIDE II“¹⁷ – definition af det relevante marked

Société Internationale de Diffusion et d'Édition (SIDE) er et fransk handels-selskab, der eksporter franske bøger. Coopérative d'Exportation du Livre Français (CELF) driver tilsvarende eksporthandel med bøger.

Da CELF i 1979 havde finansielle vanskeligheder, blev det besluttet at yde statsligt driftstilskud til ekspedition af ordrer på bøger på fransk.

I 1993 godkendte Kommissionen støtteordningen. I 1995 annullerede Retten i Første Instans (FIR) den del af Kommissionens beslutning, der angik støtte til kompensation for de øgede omkostninger. Ved ekspedition af små ordrer på fransksprogede bøger, afgivet af boghandlere i udlandet („SIDE I“-dommen).

På baggrund af „SIDE I“-dommen indledte Kommissionen procedure mod Frankrig. I 1998 traf Kommissionen en beslutning om, at støtten til CELF udgjorde statsstøtte. Der var tilmed tale om ulovlig statsstøtte, da den franske regering havde undladt at anmelde støtten til Kommissionen, før støtten var blevet sat i værk. Kommissionen fandt imidlertid, at støtten opfyldte undtagelsesbetingelserne i EF-Traktatens art. 92, stk. 3 litra d (nu artikel 87, stk. 3 litra d).

¹⁷ Jf. FIR dom af 28. februar 2002 i sag T-155/98.

SIDE lagde igen sag an mod Kommissionen („SIDE II“). I 2002 annullerede FIR Kommissionens beslutning fra 1998, fordi Kommissionen efter rettens vurdering havde anlagt et åbenbart fejlskøn ved definitionen af markedet. Retten udtalte, at det relevante marked, ikke var markedet for eksport af fransksprogede bøger i al almindelighed, men eksportagentmarkedet for leverancer under en værdi af 500 FRF. Kommissionen havde derfor ikke kunnet vurdere støttens virkelige indvirkning på konkurrencen.

„Brighton West Pier“¹⁸ –samhandelspåvirkning

I 2002 traf Kommissionen en beslutning om offentlig støtte til renovering af Brighton West Pier. De britiske offentlige myndigheder ville yde støtte til ejeren af West Pier til renovering. Kommissionen mente, at støtten, der finansieres med offentlige midler, ville give en fordel til både ejeren af West Pier og til den virksomhed, som skulle stå for driften.

Kommissionen fandt imidlertid, at kravet om samhandelspåvirkning ikke var opfyldt, idet der ikke fandtes noget tilsvarende i de andre medlemsstater, og West Pier ville især tiltrække britiske turister. West Piers internationale ry var derfor ikke tilstrækkeligt til at tiltrække turister fra andre medlemsstater.

18 Jf. sag N 560/01 og NN 17/02 af 9. april 2002.

Konkurrencestyrelsen

Nørregade 49

1165 København K

Tlf.: 33 17 70 00

Fax: 33 32 61 44

e-mail: ks@ks.dk

<http://www.ks.dk>

Økonomi- og
Erhvervsministeriet