Konkurrencerådsafgørelse den 24. juni 2020

SEAS-NVE's køb af Ørsted-selskaber

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Journal nr. 19/12441 / CHAR, FILBS, HBK, KBA, NVH, PMO, SIE, SSN

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1. RESUMÉ ... 8
1.1 Anmeldelsen, transaktionen og parterne ... 8
1.2 De relevante markeder ... 9
1.3 Det kontrafaktiske scenarie ... 10
1.4 Vurderingen af fusionens effekt på konkurrencen ... 10
1.4.1 Markedet for detailsalg af el ... 10
1.4.2 Markedet for vej- og gadebelysning ... 11
1.4.3 Markedet for detailsalg af naturgas ... 12
1.4.4 Markedet for service af naturgasfyr ... 12
1.5 Tilsagn ... 13
1.6 Konklusion ... 14

2. AFGØRELSE ... 15
2.1 Tilsagn ... 15

3. SAGSFREMSTILLING ... 29
3.1 Indledning ... 29
3.2 Parterne og deres aktiviteter ... 29
3.2.1 SEAS-NVE ... 29
3.2.2 Radius, Ørsted City Light og Ørsted B2C ... 31
3.3 Transaktionen ... 31
3.4 Jurisdiktion og anmeldelsespligt ... 31

4. MARKEDSBESKRIVELSE ... 33
4.1 Analysegrundlag og markedsundersøgelser ... 33
4.1.1 Konkurrentundersøgelse – detailsalg af el ... 33
4.1.2 Konkurrentundersøgelse – detailsalg af naturgas ... 33
4.1.3 Kundeundersøgelse – vej- og gadebelysning ... 34
4.1.4 Indsamling af data hos Energinet og Evida ... 34
4.2 El-markederne ... 34
4.2.1 Engroshandel med el ... 36
4.2.2 Transmission af el ... 37
4.2.3 Distribution af el ... 37
4.2.4 Detailsalg af el ... 38
4.2.4.1 Sammensætningen af forbrugerens el-pris ... 39
4.2.4.2 Forskelle og ligheder mellem privatkunder og erhvervskunder ... 41
4.2.4.3 Antal el-leverandører og privatkunder på tværs af distributionsområder ... 41
4.2.4.4 Andel af el-kunderne som skifter leverandør ... 42
4.3 Vej- og gadebelysning ... 43
4.4 Naturgasmarkedet ... 45
4.4.1.1 Produktion af naturgas ... 46
4.4.1.2 Engrosmarkedet for naturgas ... 48

4.4.1.2.1 Transport af gas til og i transmissionssystemet 48

4.4.1.2.2 Transportkapacitet i transmissionsnettet 49

4.4.1.2.3 Engroshandel med naturgas 49

4.4.1.3 Detailmarkedet for naturgas 49

4.4.1.3.1 Transport af gas i distributionssystemet 50

4.4.1.3.2 Detailsalg af naturgas 50

4.4.1.3.3 Naturgaskunder 50

4.4.1.3.4 Produkter og priser 51

4.4.1.3.5 Forsyningspligt 52

4.5 Service af naturgasfyr 53
4.5.1 Markedets kendetegn 54
4.6 Høringssvar 54

5. VURDERINGEN 55
5.1 Afgrænsningen af de relevante markeder 55
5.1.1 Markedet for distribution af el 57
5.1.1.1 Afgrænsning af det relevante produktmarked 57

5.1.1.2 Afgrænsning af det relevante geografiske marked 58

5.1.1.3 Konklusion 58

5.1.2 Markedet for detailsalg af el 58
5.1.2.1 Afgrænsning af det relevante produktmarked 59

5.1.2.1.1 Efterspørgselssubstitution – segmentering efter kundetype 60

5.1.2.1.2 Udbudssubstitution– segmentering efter kundetype 62

5.1.2.2 Delkonklusion – afgrænsning af det relevante produktmarked 64

5.1.2.3 Afgrænsning af det relevante geografiske marked 64

5.1.2.3.1 Efterspørgselssubstitution 66

5.1.2.3.2 Udbudssubstitution 68

5.1.2.4 Delkonklusion – afgrænsning af det relevante geografiske marked 69

5.1.2.5 Konklusion – markedet for detailsalg af el 69

5.1.3 Markedet for vej- og gadebelysning 70
5.1.3.1 Afgrænsning af det relevante produktmarked 70

5.1.3.2 Afgrænsning af det relevante geografiske marked 71

5.1.3.3 Konklusion – markedet for vej- og gadebelysning 72

5.1.4 Markedet for detailsalg af naturgas 73
5.1.4.1 Afgrænsning af det relevante produktmarked 73
5.1.4.1.1 Praksis 73
5.1.4.1.2 Efterspørgselssubstitution 75
5.1.4.1.3 Udbudssubstitution 76
5.1.4.1.4 Delkonklusion – produktmarkedet 78
5.1.4.2 Afgrænsning af det relevante geografiske marked 78
5.1.4.3 Konklusion – markedet for detailsalg af naturgas 80
5.1.5 Markedet for service af naturgasfyr 81
5.1.5.1 Afgrænsning af det relevante produktmarked 81
5.1.5.2 Afgrænsning af det relevante geografiske marked 82
5.1.5.3 Konklusion – markedet for service af naturgasfyr 83
5.1.6 Samlet konklusion for de relevante markeder 83
5.2 Vurderingen af fusionens konkurrencemæssige virkninger 84
5.2.1 Vurderingen af det kontrafaktiske scenarie 84
5.2.2 Vurdering af markedet for detailsalg af el 85
5.2.2.1 Markedsandele og HHI 86
5.2.2.2 Ensidige virkninger 88
5.2.2.2.1 Der er konkurrencemæssigt pres fra en række øvrige konkurrenter 89
5.2.2.2.2 Beregninger af IPR indikerer begrænset incitament til prisstigninger 90
5.2.2.2.3 Eventuelle barrierer har ikke hindret konkurrenters adgang til el-markedet 91
5.2.2.2.4 El-kunderne har relativt gode muligheder for at skifte el-leverandør 92
5.2.2.2.5 Der er ikke umiddelbare kapacitetsbegrænsninger ved indkøb af el 93
5.2.2.2.6 Mulige lokale virkninger af fusionen 94
5.2.2.3 Delkonklusion – ensidige virkninger 96
5.2.2.4 Koordinerede virkninger 96
5.2.2.4.1 Risiko for stiltiende koordinering omkring markedsdeling 96
5.2.2.4.2 Etablering af koordineringsbetingelser 97
5.2.2.4.3 Reaktioner fra udenforstående 100
5.2.2.4.4 Delkonklusion - koordinerede virkninger 101
5.2.2.5 Øgede muligheder for krydssubsidiering 101

5.2.2.6 Konklusion for markedet for detailsalg af el ... 102

5.2.3 Vurdering af markedet for vej- og gadebelysning ... 102
5.2.3.1 Markedet for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys ... 102

5.2.3.2 Buddata for kommunale og statslige udbud af kontrakter på gadelys ... 104

5.2.3.3 Mulige lokale virkninger ... 106

5.2.4 Vurdering af markedet for detailsalg af naturgas ... 107
5.2.4.1 Markedsandele og HHI ... 108

5.2.4.2 Ensidige virkninger ... 109

5.2.4.2.1 Parternes stilling på det relevante marked ... 109

5.2.4.2.2 Risiko for prisstigninger ... 109

5.2.4.2.2.1 Parterne er tætte konkurrenter ... 110

5.2.4.2.2.2 IPR viser incitament til prisstigninger ... 112

5.2.4.2.2.3 Modstående købermagt ... 113

5.2.4.2.2.4 Potentiel konkurrence/virksomhedstilgang ... 114

5.2.4.2.2.5 Mulige betænkeligheder i forhold til indkøb af naturgas ... 119

5.2.4.2.2.6 Delkonklusion – ensidige virkninger ... 120

5.2.4.3 Koordinerede virkninger ... 121

5.2.4.3.1 Konklusion – markedet for detailsalg af naturgas ... 121

5.2.5 Vurdering af markedet for service af naturgasfyr ... 121
5.2.5.1 Markedsandele og HHI ... 121

5.2.5.2 Ensidige virkninger ... 123

5.2.6 Tilsagn om frasalg af naturgaskunderne i Ørsted B2C ... 124
5.2.6.1 Indhold af tilsagn ... 124

5.2.6.1.1 Omfanget af frasalget ... 125

5.2.6.1.2 Processen for frasalget af naturgaskunderne i Ørsted B2C ... 126

5.2.6.2 Markedstest af tilsagnene ... 128

5.2.6.3 Vurdering af tilsagnet om frasalg ... 128

5.2.6.4 Konklusion på tilsagnsvurderingen ... 130

6. KONKLUSION ... 131

7. BILAG 132
7.1 Kvantitative økonomiske analyser 132
7.1.1 Datagrundlag 132
7.1.2 Illustrative Price Rise (IPR) og Compensating Marginal Cost Reductions (CMCR) 135
7.1.3 Diversion ratios 136
7.1.4 Bruttoavancer 139
7.2 Datatabeller 141
7.2.1 Markedsandele og HHI 141
7.2.2 Filtrering af privatkunder 142
7.2.3 Sammenlægning af leverandører og distributionsnet 143
7.3 Vurderingskriterier 148
7.3.1 Det kontrafaktiske scenarie 149
7.3.2 Den tidsmæssige ramme for vurdering af fusionen 150
7.3.3 Horisontale forbindelser 151
7.3.3.1 Markedsandele og HHI 152
7.3.3.2 Ensidige virkninger 153
7.3.3.3 Koordinerede virkninger 154
7.3.3.3.1 Relevante markedskarakteristika 156
7.3.4 Vertikale forbindelser 159
7.3.4.1 Markedsandele og HHI 159
7.3.4.2 Ensidige virkninger 160
7.3.4.2.1 Inputafskærmning 160
7.3.4.2.2 Kundeafskærmning 162
7.3.4.2.3 Adgang til kommercielt følsomme oplysninger 163
7.3.4.3 Koordinerede virkninger 163
7.3.5 Effektivitetsgevinster 164

1. Resumé

1.1 Anmeldelsen, transaktionen og parterne

1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 28. maj 2020 en anmeldelse af en fusion mellem SEAS-NVE Holding A/S ("SEAS-NVE") og Radius Forsyningsnet A/S ("Radius"), Ørsted City Light A/S ("Ørsted City Light"), Ørsted Privatsalg El & Gas A/S og Ørsted Varmeservice A/S ("Ørsted B2C"). Anmeldelsen var fuldstændig at regne fra den 28. maj 2020.

2. Den 7. maj 2020 fremsendte parterne forslag til tilsagn. Parterne afgav endelige tilsagn i underskrevet tilstand den 19. juni 2020.

3. Den anmeldte fusion indebærer, at SEAS-NVE erhverver 100 pct. af ejerandelene og stemmeandelene i Radius, Ørsted City Light og Ørsted B2C. SEAS-NVE erhverver derved enekontrol over Radius, Ørsted City Light og Ørsted B2C. Den anmeldte fusion medfører et kontrolskifte og udgør en fusion, jf. konkurrencelovens § 12 a, stk. 1, nr. 2.

4. De deltagende virksomheders omsætning overstiger omsætningstærsklerne i konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 1, og fusionen er dermed anmeldelsespligtig i Danmark.

5. Parterne underskrev aktieoverdragelsesaftalen vedrørende Radius, Ørsted City Light og Ørsted B2C den 18. september 2019. Transaktionens gennemførelse er betinget af godkendelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og erhvervelsen af Radius er desuden betinget af godkendelse fra Energistyrelsen.

6. SEAS-NVE er en dansk andelsejet energi- og fibernetkoncern. SEAS-NVE driver gennem Cerius A/S og efter bevilling i henhold til elforsyningsloven el-distributionsnettet på Nordvest-, Midt- og Sydsjælland samt Lolland-Falster og øerne.

7. SEAS-NVE har endvidere en række forskellige aktiviteter inden for energisalg og energiløsninger. Aktiviteterne omfatter:

   - Salg af el, naturgas og energirådgivning til både privat- og erhvervskunder i Danmark.
   - Gadebelysning, herunder levering og servicering af gade- og udendørsbelysning.
   - Varmeservice, hvor SEAS-NVE via en række underleverandører tilbyder service af naturgasfyr.
   - Finansiering til udskiftning af naturgasfyr.
   - E-mobilitet, herunder infrastruktur til opladning af elbiler, som majoritetsejer i Clever A/S.

8. Desuden er SEAS-NVE aktiv inden for energiproduktion via havvandmølleparken Rødsand 2 og inden for fiberinfrastruktur som majoritetsejer af Fibia P/S.

9. Radius driver gennem Radius Elnet A/S og i henhold til bevilling efter elforsyningsloven nettet til distribution af el i Nordsjælland, dele af Midtsjælland og Hovedstadsområdet. Ørsted City Light er aktiv inden for gadebelysning i en række kommuner på Sjælland. Ørsted B2C sælger el og naturgas primært til privatkunder i hele Danmark. Ørsted B2C er endvidere aktiv inden for varmeservice, hvor de via en række underleverandører tilbyder ydelser inden for vedligeholdelse og service af naturgasfyr og øvrige varmeinstallationer.

1.2 De relevante markeder

10. SEAS-NVE og de selskaber, som SEAS-NVE erhverver fra Ørsted A/S, herunder Radius, Ørsted City Light og Ørsted B2C, har overlappende aktiviteter inden for:

- Distribution af el
- Detailsalg af el
- Vej- og gadebelysning
- Detailsalg af naturgas
- Service af naturgasfyr

11. Styrelsen har afgrænset de relevante berørte markeder til:

- *Markedet for distribution af el i parternes distributionsområde*
  Det er styrelsens vurdering, at der til brug for denne sag kan afgrænses lokale markeder for distribution af el, svarende til el-distributionsselskabernes respektive distributionsområder. Idet parterne dermed hver især er aktive på særskilte geografiske markeder, som ikke overlapper, vil fusionen ikke hæmme den effektive konkurrence for så vidt angår distribution af el. Markedet for distribution af el behandles derfor ikke yderligere.

- *Markedet for detailsalg af el til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder i Danmark*
  Styrelsen vurderer, at der kan afgrænses et separat marked for detailsalg af el til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder, og at dette marked formodentlig kan segmenteres yderligere til et marked for detailsalg af el til privatkunder. Den endelige afgrænsning af produktmarkedet kan dog holdes åben i denne sag, idet fusionen ved såvel den bredeste som den snævreste plausible markedsafgrænsning ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Styrelsen vurderer, at det geografiske marked kan afgrænses nationalt. Styrelsen har i denne sag taget udgangspunkt i et marked for detailsalg af el til privatkunder i Danmark.

- *Markedet for vej- og gadebelysning i Danmark*
  Styrelsen vurderer, at der kan afgrænses et marked for vej- og gadebelysning i Danmark. Styrelsen har overvejet en mere snæver afgrænsning af produktmarkedet efter kundetype, dvs. kommuner, boligforeninger og private aktører. Styrelsen har desuden overvejet, om det geografiske marked kan afgrænses til regionale områder. Styrelsen har ladet den endelige afgrænsning stå åben, men har taget udgangspunkt i et marked for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys i Danmark med inddragelse af lokale/regionale aspekter og virkninger i den konkurrencemæssige vurdering.

- *Markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder i Danmark*
  Styrelsen vurderer, at der kan afgrænses et separat marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder i Danmark. Styrelsen har overvejet en yderligere segmentering af produktmarkedet til privatkunder, men har ladet den endelige afgrænsning stå åben, da fusionen, set i lyset af parternes tilsagn, ikke giver anledning til betænkeligheder uanset afgrænsningen. Styrelsen har i denne sag taget udgangspunkt i et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark.

- *Markedet for service af naturgasfyr i de fem tidligere distributionsområder*
  Styrelsen vurderer, at der kan afgrænses et marked for service af naturgasfyr i Danmark. Styrelsen har overvejet, om produktmarkedet er bredere og også omfatter andre VVS-ydelser, og om det geografiske marked kan afgrænses nationalt eller regionalt til de fem tidligere distributionsområder. Styrelsen har ladet den endelige afgrænsning stå åben, men har taget udgangspunkt i regionale markeder for service af naturgasfyr i de fem tidligere distributionsområder.

1.3 Det kontrafaktiske scenarie

12. Styrelsen skal ved vurderingen af, om en fusion hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, foretage en undersøgelse, som består i dels en analyse af situationen, hvor fusionen ikke gennemføres (det kontrafaktiske scenarie), dels en analyse af situationen, hvor fusionen gennemføres (fusionsscenariet). Styrelsen sammenligner de to scenarier for derved at vurdere, om fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. Styrelsen vurderer, at det relevante kontrafaktiske scenarie til brug for nærværende fusion er status quo.

1.4 Vurderingen af fusionens effekt på konkurrencen

13. Fusionen indebærer, at SEAS-NVE's samlede markedsandele forøges på de berørte markeder. På baggrund af markedsandele og HHI er det ikke muligt at udelukke, at fusionen kan give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder på en række af de berørte markeder, og en del af respondenterne i styrelsens markedsundersøgelser har udtrykt bekymring over fusionen. Styrelsen har derfor foretaget en nærmere vurdering af fusionens virkninger på de berørte markeder.

1.4.1 Markedet for detailsalg af el

14. Før fusionen har SEAS-NVE og Ørsted B2C markedsandele på henholdsvis [10-20] pct. og [20-30] pct. på et marked for detailsalg af el til privatkunder i Danmark. Efter fusionen vil SEAS-NVE's markedsandel være [30-40] pct., og SEAS-NVE bliver dermed markedets største aktør. Efter fusionen vil HHI stige med [≥ 150] til et niveau på [1.500-2.000]. HHI og ændringen i HHI ligger dermed over de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at fusionen vil medføre horisontale konkurrencemæssige problemer.

15. Det er dog styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt i form af ensidige virkninger. Styrelsens beregninger af illustrative prisstigninger (IPR) viser, at fusionen kan indebære et begrænset incitament til prisstigninger på markedet. Men en række markedsspecifikke forhold understøtter, at fusionen alligevel ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt.

16. For det første indikerer diversion ratios, at parterne lægger et vist konkurrencepres på hinanden, men at parterne ligeledes er underlagt et større eller næsten tilsvarende konkurrencepres fra flere andre leverandører, herunder fx Norlys, Vindstød, OK og NRGi Elsalg. Desuden angiver hovedparten af de adspurgte el-leverandører i styrelsens spørgeskemaundersøgelse, at de har en konkret målsætning om at øge antallet af privatkunder over de kommende to år, herunder primært gennem øget markedsføring, strategiske partnerskaber mv.

17. For det andet er adgangsbarriererne relativt lave, hvilket understøttes af, at en række nye aktører er trådt ind på markedet de senere år. Styrelsens undersøgelser viser, at ni el-leverandører har påbegyndt salg af el til privatkunder i Danmark i årene 2014-2019.

18. For det tredje er der gode muligheder for, at kunderne kan skifte leverandør. Styrelsens opgørelse viser, at privatkunder i Danmark kan vælge mellem 37 el-leverandører. På prissammenligningssiden www.elpris.dk kan forbrugere danne sig et overblik over el-leverandører, vilkår og priser og foretage leverandørskift. Det koster ikke noget for forbrugeren at skifte leverandør, ud over en eventuel bindingsperiode, som for privatkunder maksimalt må være på 6 måneder, jf. lov om forbrugeraftaler.[1]

[1] Jf. § 28 i lov nr. 1457 af 17. december 2013 om forbrugeraftaler.

19. Det er endvidere styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil give anledning til betænkeligheder i form af koordinerede virkninger på et marked for detailsalg af el til privatkunder i Danmark.

20. Styrelsen har overvejet, om fusionen skaber forudsætningerne for en stiltiende koordinering mellem SEAS-NVE og Norlys om at konkurrere mindre intensivt med hinanden, hvilket på sigt kan forhøje priserne på el.

21. Det er styrelsens vurdering, at SEAS-NVE og Norlys ikke vil have incitament til indgå en sådan stiltiende koordinering, da det bl.a. vil forudsætte, at SEAS-NVE og Norlys skal udskifte en afprøvet markedsføringsstrategi, der bl.a. omfatter aftaler med detailkæder, og som konkret har medført en [xxx] tilgang af kunder, med en strategi, hvis effekt er behæftet med væsentlig usikkerhed.

22. Desuden vurderer styrelsen, at de uafhængige selskaber ikke vil have incitament til at lægge sig op ad en koordinering mellem SEAS-NVE og Norlys. Det skyldes, at en stor del af selskaberne er (relativt) nye aktører på markedet, og som følge heraf er ved at opbygge en kundebase, som gør deres forretning rentabel. Således vil reaktioner fra udenforstående bringe resultatet af en sådan koordinering i fare, hvilket også mindsker SEAS-NVE's og Norlys' incitament til at koordinere adfærd.

23. I forbindelse med styrelsens undersøgelser har enkelte respondenter udtrykt bekymring for, at parterne prissætter el-produkter under kostpris og finansierer det med tarifstigninger på el-distributionen. Denne form for krydssubsidiering er ikke tilladt i henhold til el-forsyningsloven, og de reguleringsmæssige forhold er de samme både før og efter fusionen. Derfor er denne bekymring ikke fusionsspecifik, men derimod en reguleringsmæssig problemstilling.

24. Det er samlet set styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt i form af ensidige eller koordinerede virkninger på et marked for detailsalg af el til privatkunder i Danmark.

1.4.2 Markedet for vej- og gadebelysning

25. På et nationalt marked for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys vil SEAS-NVE med fusionen opnå en markedsandel på [10-20] pct., hvilket er en stigning på [0-5} procentpoint. HHI vil være [1.000-1.500], og ændringen i HHI vil være [<250], hvilket er under Kommissionens grænser for, hvornår det er usandsynligt, at en fusion vil kunne give anledning til horisontale konkurrencemæssige bekymringer.

26. Der er tale om et udbudsmarked, hvor konkurrencen foregår i budfasen. Hvis fusionsparterne er særligt tætte konkurrenter i udbuddene, kan fusionen give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder, uanset at parterne har forholdsvis lave markedsandele.

27. Styrelsen har derfor analyseret udbudsdata fra de udbud, hvor parterne hver især har oplyst, at de har deltaget. Denne analyse har vist, at der er en [xxx] andel af udbuddene, hvor parterne ikke har mødt hinanden, men at parterne dog møder hinanden i et [xxx] omfang i udbud [xxx]. Styrelsen har på den baggrund endvidere undersøgt fusionens mulige lokale virkninger.

28. Det er styrelsens vurdering, at der efter fusionen stadig vil være en række andre aktører, som forventes at konkurrere om udbuddene på gadelysaktiviteter – også [xxx]. Udbudsdata fra kommunerne viser, at andre bydere, både lokale/regionale og nationale aktører, konkurrerer med hinanden i udbuddene, og at fusionsparternes bud typisk ligger langt fra hinanden. Styrelsen vurderer derfor samlet set, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence på markedet for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys betydeligt.

1.4.3 Markedet for detailsalg af naturgas

29. På et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark har SEAS-NVE en markedsandel på [30-40] pct. før fusionen, mens Ørsted B2C har en markedsandel på [20-30] pct. Efter fusionen vil SEAS-NVE dermed have en markedsandel på [60-70] pct. SEAS-NVE er både før og efter fusionen markedets største aktør.

30. HHI vil med fusionen stige med [≥ 150] til et niveau på [4.000-5.000]. Dermed er både HHI og ændringen i HHI over de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at fusionen vil medføre horisontale konkurrencemæssige problemer. Ifølge Kommissionens retningslinjer kan markedsandele på 50 pct. eller mere i sig selv være et tegn på en dominerende stilling.

31. SEAS-NVE har fra 1. april 2020 forsyningspligtbevillingen for hele Danmark, hvilket betyder, at alle naturgaskunder, der ikke selv vælger naturgasleverandør, vil få tildelt SEAS-NVE som leverandør. Dette vil kunne styrke SEAS-NVE's position på markedet yderligere.

32. Markedet er relativt koncentreret, og styrelsens opgørelse af diversion ratios viser, at parterne er hinandens nærmeste konkurrenter. Beregninger af illustrative prisstigninger indikerer, at fusionen vil give SEAS-NVE betydeligt incitament til at hæve priserne over for både deres egne og Ørsted B2C's privatkunder. Prisstigningerne på naturgas til privatkunder er beregnet til minimum [5-10] pct.

33. Styrelsen vurderer, at der ikke er markedsspecifikke forhold, som vil kunne eliminere risikoen for prisstigninger. For det første er kunderne meget små og vil derfor ikke være i stand til at modvirke prisstigningerne. For det andet er der ingen aktuelle konkurrenter, der har haft en konkurrenceskabende effekt, fx i form af en særligt aggressiv prispolitik eller evne til at vinde betydelige markedsandele, og konkurrenterne har incitament til også at hæve priserne, hvis SEAS-NVE gennemfører prisstigninger. For det tredje vil potentielle konkurrenter heller ikke kunne modvirke prisstigningerne. Det skyldes, at bl.a. relativt store udgifter til markedsføring sammenholdt med faldende efterspørgsel, inaktive kunder og lav opmærksomhed om naturgasproduktet blandt kunderne udgør betydelige adgangsbarrierer.

34. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at fusionen vil give anledning til betænkeligheder i form af ensidige virkninger på et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark. SEAS-NVE har derfor valgt at afgive tilsagn om at sælge de naturgaskunder, de overtager fra Ørsted, jf. nærmere nedenfor.

35. I forbindelse med styrelsens undersøgelser har enkelte respondenter udtrykt bekymring for, at SEAS-NVE efter fusionen vil få en så stor styrke, at SEAS-NVE vil kunne skabe sig en fordel eller stille konkurrenterne ringere på indkøbsmarkedet, herunder både indkøb af naturgas og køb af transmissions- og lagerkapacitet. Med de afgivne tilsagn medfører fusionen ingen ændringer i SEAS-NVE's aktiviteter på hverken indkøbs- eller salgssiden af markedet for naturgas. Da tilsagnene derfor under alle omstændigheder løser de potentielle betænkeligheder, som er rejst vedrørende indkøbssiden af naturgasmarkedet, har styrelsen ikke fundet det nødvendigt at undersøge denne problemstilling nærmere.

1.4.4 Markedet for service af naturgasfyr

36. SEAS-NVE vil med fusionen opnå en markedsandel på [20-30] pct., uanset om det geografiske marked er afgrænset bredt til Danmark eller snævert til HMN Øst. Mens ændringen i SEAS-NVE's markedsandel kun er [0-5] procentpoint i HMN Øst, så vil ændringen være [10-20] procentpoint på et nationalt marked.

37. På det nationale marked vil HHI stige med [≥250] til et niveau på [1.500-2.000]. HHI og ændringen i HHI vil dermed være over de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at fusionen vil medføre horisontale konkurrencemæssige problemer.

38. Det er styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil føre til ensidige virkninger på et marked for service af naturgasfyr, uanset om markedet afgrænses til HMN Øst eller nationalt.

39. Det skyldes for det første, at det reelle konkurrencepres mellem parterne er mere begrænset, end hvad de nationale markedsandelene indikerer, idet overlappet mellem parterne i hvert af de fem geografiske områder er begrænset.

40. For det andet er det styrelsens vurdering, at gasservicekunder generelt har mulighed for at vælge mellem en lang række serviceleverandører, herunder også serviceleverandører, som ikke er koncernforbundet med den benyttede naturgasleverandør. Eksempelvis fremgår det af fusionsanmeldelsen[2] og af styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, at mellem [5-10] og [20-30] pct. af naturgaskunderne blandt de fem naturgasselskaber, som også tilbyder service af naturgasfyr, også er kunder hos deres serviceleverandør. Fire naturgasleverandører har oplyst, at de slet ikke tilbyder service af naturgasfyr. Parterne har desuden oplyst, at de ikke aktivt sælger varmeservice til andre end deres naturgaskunder.

41. For det tredje lægger serviceleverandører, der primært er aktive på varmeservicemarkedet, også efter fusionen et konkurrencepres på parterne.

1.5 Tilsagn

42. SEAS-NVE har afgivet tilsagn til Konkurrencerådet om at frasælge alle naturgaskunderne i Ørsted B2C med undtagelse af [xxx] boligselskaber og naturgaskunder på afdragsordninger, der ikke længere modtager naturgas fra Ørsted B2C. SEAS-NVE har allerede på tidspunktet for rådets afgørelse indgået en underskrevet aftale med OK som køber af naturgaskunderne.

43. Tilsagnet indebærer et frasalg af ca. 107.000 naturgaskunder. Tilsagnet omfatter ikke medarbejdere, der har været tilknyttet naturgasaktiviteterne i Ørsted B2C. Medarbejderne bliver, sammen med resten af Ørsted B2C, en del af SEAS-NVE.

44. Tilsagnet fjerner hele det horisontale overlap mellem parternes aktiviteter på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark og stort set hele overlappet, hvis markedet også omfatter små og mellemstore erhvervskunder.

45. Resultaterne fra markedstesten bekræfter, at frasalgsvirksomheden med de beskrevne aktiver, kan drives videre som en levedygtig virksomhed.

46. Frasalget skal ske ved en model, der i vidt omfang svarer til, at der findes en "up front-køber". Modellen sikrer, at den eventuelle risiko, der er forbundet med at finde en egnet køber på et meget koncentreret marked, ikke vil skade konkurrencen.

47. Det skyldes, at SEAS-NVE forpligter sig til ikke at erhverve kontrol over hele Ørsted B2C, dvs. både el-kunder, naturgaskunder og varmeservicekunder, med mindre:

    1. der er indgået en endelig og bindende aftale om salg af frasalgsvirksomheden,
    2. styrelsen har godkendt den foreslåede køber, herunder at overtagelsen af frasalgsvirksomheden ikke skaber nye konkurrenceproblemer,
    3. styrelsen har godkendt salgsbetingelserne som stemmende overens med tilsagnet, og

[2] Jf. oplysninger i fusionsanmeldelsen, punk 211.

4. den foreslåede køber har opnået eventuel fusionsgodkendelse fra styrelsen.

48. Dette er ifølge tilsagnet ikke til hinder for, at SEAS-NVE inden da og efter Konkurrencerådets afgørelse i denne fusion kan erhverve kontrol over de øvrige selskaber og aktiviteter, der er genstand for fusionen, dvs. Radius og Ørsted City Light.

49. SEAS-NVE forpligter sig desuden til at sikre adskillelse af Ørsted B2C, herunder frasalgsvirksomheden, fra SEAS-NVE's øvrige forretningsområder fra det tidspunkt, hvor SEAS-NVE erhverver ejendomsretten over Ørsted B2C, frem til det tidspunkt, hvor SEAS-NVE overdrager ejendomsretten til frasalgsvirksomheden til køberen. Hvis SEAS-NVE erhverver ejendomsretten samme dag, som frasalgsvirksomheden videreoverdrages til køberen, vil SEAS-NVE ikke få kontrol over aktiverne, og der er derfor ikke behov for at sikre adskillelse.

50. Det følger af tilsagnet, at SEAS-NVE skal udpege en tilsynsførende trustee og en hold separate manager bl.a. til at føre tilsyn med adskillelsen, såfremt den bliver nødvendig. SEAS-NVE forpligter sig til ikke at gennemføre fusionen – hverken Ørsted B2C, Radius eller Ørsted City Light – før der er udpeget en tilsynsførende trustee.

51. SEAS-NVE vil endvidere ikke have mulighed for aktivt at udhule virkningen af tilsagnet. Det skyldes, at SEAS-NVE forpligter sig til at slette alle fortrolige oplysninger om frasalgsvirksomheden, herunder alle kundeoplysninger, hvormed SEAS-NVE ikke målrettet kan opsøge kunderne i frasalgsvirksomheden. SEAS-NVE vil således skulle rette sin markedsføring bredt til markedet og vil dermed konkurrere om kunderne hos alle konkurrenter, herunder frasalgsvirksomheden, på lige fod med andre virksomheder på markedet.

52. Det er på den baggrund styrelsens samlede vurdering, at tilsagnene fuldt ud eliminerer de konkurrencemæssige problemer, som er identificeret ved fusionen, og at tilsagnene er komplette og effektive.

1.6 Konklusion

53. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at parterne har afgivet tilsagn, som imødekommer de skadelige virkninger af den anmeldte fusion, så den ikke længere hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at den anmeldte fusion skal godkendes ved, at de af parterne afgivne tilsagn samtidig gøres til vilkår for fusionens godkendelse, jf. konkurrencelovens § 12 e, stk. 1, jf. § 12 c, stk. 1, jf. stk. 2, 1. pkt.

2. Afgørelse

54. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:

55. Det meddeles fusionsparterne, at fusionen mellem SEAS-NVE Holding A/S og Radius Forsyningsnet A/S, Ørsted City Light A/S, Ørsted Privatsalg El & Gas A/S og Ørsted Varmeservice A/S godkendes med de af parterne afgivne tilsagn, der samtidig gøres til vilkår for fusionens godkendelse, jf. konkurrencelovens § 12 e, stk. 1, jf. § 12 c, stk. 1, jf. stk. 2, 1. pkt.

2.1 Tilsagn

56. SEAS-NVE Holding A/S har den 19. juni 2020 afgivet nedenstående tilsagn. Tilsagnene er underskrevet af CEO Jesper Hjulmand og CFO Ole Hillebrandt Jensen på fuldmagt fra formand Jens Stenbæk og næstformand Jacob Christian Tetzlaff som tegningsberettigede på vegne af SEAS-NVE Holding A/S. Tilsagnene er i deres helhed gengivet nedenfor:

19. juni 2020

TILSAGN TIL KONKURRENCERÅDET

I henhold til Konkurrencelovens § 12 e, stk. 1, afgiver SEAS-NVE Holding A/S ("***Den Anmeldende Part***") hermed følgende tilsagn ("***Tilsagnene***") til Konkurrencerådet med henblik på SEAS-NVE's erhvervelse af enekontrol over Radius Forsyningsnet A/S, inklusiv datterselskaberne Radius Elnet A/S og Ørsted Sales & Distribution A/S samt dets polske datterselskab Danish Distribution Services sp. Z.o.o., (2) Ørsted City Light A/S og (3) Ørsted Privatsalg El & Gas A/S, inklusiv datterselskabet Obviux A/S, og Ørsted Varmeservice A/S ("***B2C***") – alle med tilknyttede datterselskaber (virksomhederne er samlet benævnt "***Target***") – fra Ørsted A/S ("***Ørsted***"), jf. konkurrencelovens § 12 a, stk. 1, nr. 2 ("***Fusionen***") erklæres forenelig med Konkurrenceloven.

Det er en betingelse for de tilsagn, som SEAS-NVE har afgivet, at Fusionen godkendes, uden at der opstilles andre krav, end at tilsagnene indeholdt i nærværende dokument gennemføres som vilkår for godkendelsen, jf. konkurrencelovens § 12 e, stk. 2, og § 12 e, stk. 1 og 2.

Denne tekst skal fortolkes i lyset af Konkurrencerådets afgørelse i henhold til konkurrencelovens § 12 e, stk. 1, for at erklære fusionen forenelig med konkurrenceloven ("***Afgørelsen***"), inden for rammerne af konkurrenceloven og den europæiske unions lovgivning, særligt i lyset af Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser ("***Fusionsforordningen***") og Kommissionens meddelelse om løsningsforslag, der kan accepteres i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 ("***Meddelelse om Løsningsforslag***").

Afsnit A. Definitioner

1. I Tilsagnene har følgende termer følgende betydning:

   Closing: overdragelse af ejendomsretten til Frasalgsvirksomheden til køberen.

   Closing-perioden: perioden på [redacted] måneder fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ("***KFST***") godkendelse af Køberen og salgsbetingelserne samt eventuel fusionsgodkendelse, dog ikke regnet tidligere end fra closing af B2C.

   Fortrolige oplysninger: alle forretningshemmeligheder, knowhow, kommercielle oplysninger og øvrige oplysninger af fortrolig karakter, som ikke er offentligt tilgængelige.

   Frasalgstrustee: én eller flere fysisk(e) eller juridisk(e) person(er), som er godkendt af KFST og udnævnt af SEAS-NVE, og som fra SEAS-NVE har modtaget en eksklusiv Trusteefuldmagt til at sælge Frasalgsvirksomheden til en køber, [redacted].

   Frasalgsvirksomheden: virksomheden, som defineret i Afsnit B, som Den Anmeldende Part

forpligter sig til at frasælge.

Første Frasalgsperiode: perioden på [redacted] måneder fra Ikrafttrædelsesdatoen. [redacted]

Hold Separate Manager: den person, der er udpeget af SEAS-NVE og godkendt af KFST, som skal styre den daglige drift i B2C og særligt i Frasalgsvirksomheden under den Tilsynsførende Trustee's tilsyn.

Ikrafttrædelsesdato: datoen for vedtagelse af Afgørelsen.

Interessekonflikt: enhver interessekonflikt, der påvirker Trustee's objektivitet og uafhængighed i udførelsen af sine opgaver i henhold til Tilsagnene.

Køber: den enhed, der er godkendt af KFST, som erhverver af Frasalgsvirksomheden i overensstemmelse med kriterierne angivet i Afsnit D.

Køberkriterier: de kriterier, der er angivet i pkt. 15 i Tilsagnene, og som Køber skal opfylde for at blive godkendt af KFST.

Parter: Den Anmeldende Part og den virksomhed, der er genstand for fusionen (Target).

Tilknyttede Virksomheder: virksomheder, der er kontrolleret af Parterne og/eller af Parternes ultimative moderselskaber, hvorved kontrolbegrebet skal fortolkes i overensstemmelse med praksis og Fusionsforordningens artikel 3 og i lyset af Kommissionens konsoliderede meddelelse om jurisdiktion efter Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser ("***Jurisdiktionsmeddelelsen***").

Tilsynsførende Trustee: én eller flere fysisk(e) eller juridisk(e) person(er), som er godkendt af KFST og udnævnt af SEAS-NVE, og som har til opgave at føre tilsyn med SEAS-NVE's overholdelse af de betingelser og forpligtelser, der er knyttet til Afgørelsen.

Trustee(s): Den Tilsynsførende Trustee og/eller Frasalgstrustee – afhængigt af den konkrete sag.

Trustee-perioden: perioden på 6 måneder fra afslutningen af den Første Frasalgsperiode.

SEAS-NVE: SEAS-NVE Holding A/S med hjemsted på Hovedgaden 36, 4520 Svinninge og registreret med følgende CVR-nummer 25784413.

Afsnit B. Tilsagn om frasalg og Frasalgsvirksomheden

Tilsagn om frasalg

2. Med henblik på at opretholde effektiv konkurrence forpligter SEAS-NVE sig til at frasælge – eller foranledige frasalg af – Frasalgsvirksomheden til en køber på salgsbetingelser godkendt af KFST i overensstemmelse med den procedure, der er beskrevet i pkt. 16 i Tilsagnene. For at gennemføre frasalget forpligter SEAS-NVE sig til at finde en køber og til at indgå en endelig og bindende aftale om salg af Frasalgsvirksomheden. Det skal i overdragelsesaftalen med køberen vedrørende

Frasalgsvirksomheden indføjes, at hverken køberen eller SEAS-NVE ensidigt kan opsige aftalen før Closing, og at SEAS-NVE og køberen ikke uden Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens godkendelse kan aftale, at Closing ikke finder sted.

3. SEAS-NVE forventer, at der allerede på Ikrafttrædelsesdatoen foreligger en underskreven aftale med en køber. Såfremt dette ikke er tilfældet (eller KFST måtte afvise køberen), skal SEAS-NVE indgå en aftale med en køber inden for den Første Frasalgsperiode. Hvis SEAS-NVE ikke har indgået en sådan aftale ved afslutningen af den Første Frasalgsperiode (eller KFST måtte afvise køberen), skal SEAS-NVE give Frasalgstrustee eksklusiv fuldmagt til at sælge Frasalgsvirksomheden i Trustee-perioden (***"Trusteefuldmagt"***), i overensstemmelse med proceduren beskrevet i pkt. 28.

4. SEAS-NVE (og SEAS-NVE's Tilknyttede Virksomheder) forpligter sig til ikke at erhverve kontrol over B2C, medmindre betingelsen i pkt. 5, litra a er opfyldt. Dette er ikke til hinder for, at SEAS-NVE (og SEAS-NVE's Tilknyttede Virksomheder) erhverver kontrol over de øvrige selskaber og aktiviteter, der er genstand for Fusionen.

5. SEAS-NVE anses for at have efterkommet Tilsagnene, såfremt:

   (a) SEAS-NVE eller Frasalgstrustee inden Trustee-periodens afslutning har indgået en endelig og bindende aftale om salg af Frasalgsvirksomheden, KFST godkender den foreslåede køber og salgsbetingelserne som stemmende overens med Tilsagnene i overensstemmelse med proceduren beskrevet i pkt. 16 og den foreslåede køber har opnået eventuel fusionsgodkendelse fra KFST; og

   (b) Closing finder sted inden for Closing-perioden.

6. For at bevare Tilsagnenes strukturelle effekt må Den Anmeldende Part i en periode på [redacted] år efter Closing ikke – hverken direkte eller indirekte – erhverve eller opnå indflydelse (som defineret i pkt. 43 i Meddelelse om Løsningsforslag, fodnote 3) over hele eller dele af Frasalgsvirksomheden, medmindre KFST, efter at Den Anmeldende Part har indgivet en begrundet anmodning (der viser, at der er en saglig begrundelse) og denne – hvor en sådan er udnævnt på tidspunktet – er ledsaget af en rapport fra den Tilsynsførende Trustee, finder, at markedsstrukturen har ændret sig i sådan en grad, at fraværet af indflydelse på Frasalgsvirksomheden ikke længere er nødvendigt for at gøre Fusionen forenelig med konkurrenceloven. Dette er ikke til hinder for, at SEAS-NVE såvel aktivt som passivt forsøger at få de enkelte kunder i Frasalgsvirksomheden som kunder.

<u>Struktur og definition på Frasalgsvirksomheden</u>

7. Frasalgsvirksomheden er defineret i Bilag 1. Frasalgsvirksomheden er i dag en del af B2C og vil som led i opfyldelsen af Tilsagnene blive udskilt fra B2C og solgt til køberen.

Afsnit C. Relaterede tilsagn

<u>Opretholdelse af levedygtighed, salgbarhed og konkurrencedygtighed</u>

8. Hvis SEAS-NVE (og SEAS-NVE's Tilknyttede Virksomheder) erhverver kontrol over B2C i overensstemmelse med pkt. 4, skal SEAS-NVE opretholde eller sikre opretholdelse af den

økonomiske levedygtighed, salgbarhed og konkurrencedygtighed af Frasalgsvirksomheden i overensstemmelse med god forretningsskik og så vidt muligt minimere enhver risiko for, at Frasalgsvirksomheden mister konkurrenceevne. SEAS-NVE forpligter sig særligt til:

(a) ikke at udføre nogen handling, der kan have en væsentlig negativ indvirkning på værdien eller konkurrencedygtigheden i Frasalgsvirksomheden;

(b) at stille tilstrækkelige ressourcer til rådighed – eller sikre at tilstrækkelige ressourcer stilles til rådighed – på basis af og til videreførelse af de eksisterende forretningsplaner for Frasalgsvirksomheden.

Forpligtelser til at holde virksomhederne adskilt

9. Frasalgsvirksomheden er i dag en del af B2C. Fra Ikrafttrædelsesdatoen indtil closing af B2C skal B2C drives videre af Ørsted i henhold til den aftale, der ligger til grund for Fusionen.

10. Medmindre Closing sker samtidig med closing af B2C (således at ejendomsretten til B2C overgår til SEAS-NVE samme dag som ejendomsretten til Frasalgsvirksomheden overgår til Køberen), forpligter SEAS-NVE (og SEAS-NVE's Tilknyttede Virksomheder) til at sikre, at B2C fra closing af B2C holdes adskilt fra de virksomheder, som SEAS-NVE beholder indtil Closing. SEAS-NVE skal sikre, medmindre Tilsagnene udtrykkeligt giver tilladelse til andet, at:

(a) Der udpeges en Hold Separate Manager, der kan påbegynde sine funktioner ved closing af B2C. Hold Separate Manager, som den Tilsynsførende Trustee skal føre tilsyn med, skal bistå den Tilsynsførende Trustee med at sikre, at Frasalgsvirksomheden administreres som en særskilt og salgbar enhed, og at B2C holdes adskilt fra de virksomheder som SEAS-NVE beholder. Hold Separate Manageren, som skal indgå som en del af medarbejderne, der skal drive Frasalgsvirksomheden, skal administrere Frasalgsvirksomheden uafhængigt og i virksomhedens bedste interesse med henblik på at sikre dens fortsatte økonomiske levedygtighed, salgbarhed og konkurrencedygtighed, samt at B2C drives uafhængigt fra de virksomheder, der beholdes af SEAS-NVE (og SEAS-NVE's Tilknyttede virksomheder). Hold Separate Manageren skal arbejde tæt sammen med og rapportere til den Tilsynsførende Trustee, samt – hvis dette måtte være relevant – med Frasalgstrustee. KFST skal godkende udpegelsen af Hold Separate Manager. Enhver udskiftning af Hold Separate Manageren skal være underlagt følgende procedure: SEAS-NVE skal til KFST og den Tilsynsførende Trustee indlevere et begrundet forslag til, hvorledes de(n) pågældende person(er) afløses. SEAS-NVE skal kunne godtgøre, at afløseren/afløserne er egnet/egnede til at udføre de funktioner, der udøves af de(n) pågældende Hold Separate Manager. Udskiftningen skal foregå under tilsyn af den Tilsynsførende Trustee, der skal rapportere til KFST. KFST kan, efter at have hørt SEAS-NVE, kræve at SEAS-NVE udskifter Hold Separate Manageren;

(b) Der stilles tilstrækkelige medarbejdere, herunder ledelse, til rådighed for Frasalgsvirksomheden, så den kan drives effektivt videre og særligt i overensstemmelse med pkt. 8;

(c) Medarbejdere, herunder ledelse, i B2C, der ikke er dedikeret til Frasalgsvirksomheden i medfør af litra b, ikke har nogen involvering i ledelsen og driften af Frasalgsvirksomheden;

(d) Medarbejderne, herunder ledelsen, i de virksomheder, der beholdes af SEAS-NVE (og SEAS-NVE's Tilknyttede Virksomheder), ikke har nogen involvering i ledelsen og driften af B2C og i særdeleshed Frasalgsvirksomheden;

(e) Medarbejdere, herunder ledelse, der skal lede og drive B2C indtil Closing, ikke har nogen involvering i nogen af de virksomheder, der beholdes af SEAS-NVE (og SEAS-NVE's Tilknyttede Virksomheder).

(f) Medarbejdere, herunder ledelse, der fra closing af B2C til Closing, har arbejdet i Frasalgsvirksomheden eller haft indblik i Fortrolige Oplysninger om Frasalgsvirksomheden underlægges en karensperiode i 6 måneder fra Closing, hvor de ikke må være i en position (f.eks. som sælgere, indkøbere eller ledere af gasforretningen), hvor de kan bruge deres viden om Frasalgsvirksomheden i SEAS-NVE's konkurrerende aktiviteter inden for gas, og en forpligtelse til at der ikke rapporteres til nogen uden for B2C (andet end forpligtelser i medfør af lovgivningen).

Adskillelse

11. SEAS-NVE skal implementere – eller foranledige implementering af – alle nødvendige foranstaltninger, med henblik på at sikre at SEAS-NVE ikke modtager nogen Fortrolige Oplysninger vedrørende Frasalgsvirksomheden (og indtil Closing også den resterende del af B2C), og at Fortrolige Oplysninger om Frasalgsvirksomheden, som måtte være modtaget af SEAS-NVE før Closing, tilintetgøres og ikke anvendes af SEAS-NVE. Særligt skal B2C's deltagelse i ethvert centralt IT-netværk afbrydes i det omfang det er muligt, uden at kompromittere B2C's levedygtighed. SEAS-NVE må indhente eller opbevare oplysninger vedrørende B2C, (1) som i rimelig grad er nødvendige for frasalget af Frasalgsvirksomheden, (2) hvis der etableres Chinese Walls omkring de Fortrolige Oplysninger, så SEAS-NVE ikke kan opnå adgang til oplysningerne i strid med konkurrencelovens § 6 (dette er særligt af hensyn til, at SEAS-NVE kan levere nødvendige tjenesteydelser til Køberen i en periode, navnlig IT, og/eller gennemføre sletning af data), eller (3) hvor videregivelse til SEAS-NVE er lovpligtig.

Due diligence

12. For at gøre det muligt for potentielle købere at udføre en rimelig due diligence i Frasalgsvirksomheden, skal SEAS-NVE med forbehold for sædvanlig behandling af Fortrolige Oplysninger og afhængig af stadiet i frasalgsprocessen forsyne potentielle købere med tilstrækkelige oplysninger om Frasalgsvirksomheden.

Rapportering

13. SEAS-NVE skal aflægge skriftlige rapporter om potentielle købere af Frasalgsvirksomheden og om udviklingen i forhandlingerne med sådanne potentielle købere til KFST og den Tilsynsførende

Trustee senest 10 dage efter udgangen af hver måned efter Ikrafttrædelsesdatoen (eller på anden vis hvis KFST anmoder herom), SEAS-NVE skal til KFST indlevere en liste over alle potentielle købere, der har udtrykt interesse for at erhverve Frasalgsvirksomheden på ethvert stadie i frasalgsprocessen, samt indlevere en kopi af alle tilbud som potentielle købere har givet, inden for fem dage efter deres modtagelse. Denne forpligtelse indtræder ved begyndelsen af Første Frasalgsperiode.

14. SEAS-NVE skal informere KFST og den Tilsynsførende Trustee om udarbejdelsen af datarumsdokumentation og due diligence-proceduren, og skal indgive en kopi af ethvert informationsmemorandum til KFST og den Tilsynsførende Trustee, inden informationsmemorandummet sendes ud til potentielle købere.

Afsnit D. Køber

15. For at blive godkendt af KFST skal køber opfylde følgende kriterier:

    (a) Køber skal være uafhængig af og uden nogen forbindelse til Den Anmeldende Part og dens/deres Tilknyttede Virksomheder (dette vurderes under hensyntagen til situationen efter frasalget);

    (b) Køber skal have finansielle ressourcer, dokumenteret ekspertise og incitament til at opretholde og udvikle Frasalgsvirksomheden, som en rentabel og aktiv konkurrent i konkurrence med Parterne og øvrige konkurrenter;

    (c) Købers erhvervelse af Frasalgsvirksomheden må – i lyset af de oplysninger der er tilgængelige for KFST – hverken forventes at kunne skabe prima facie konkurrenceproblemer, eller give anledning til at gennemførelsen af Tilsagnene forsinkes. Særligt skal Køber i rimelig grad forventes at opnå alle nødvendige godkendelser fra de relevante myndigheder til erhvervelse af Frasalgsvirksomheden.

16. Den endelige, bindende aftale (såvel som accessoriske aftaler) vedrørende frasalget af Frasalgsvirksomheden er alene betinget af KFST's godkendelse og closing af B2C. Når SEAS-NVE har indgået en aftale med en køber, skal SEAS-NVE indgive et fuldt dokumenteret og begrundet forslag, herunder en kopi af de(n) endelige aftale(r) med køberen, til KFST og – hvor en sådan er udnævnt – den Tilsynsførende Trustee inden for en uge. SEAS-NVE skal kunne godtgøre over for KFST, at køberen opfylder Køberkriterierne, og at Frasalgsvirksomheden bliver solgt på en måde, der er i overensstemmelse med Afgørelsen og Tilsagnene. For at godkende skal KFST kontrollere, at køberen opfylder Køberkriterierne, og at Frasalgsvirksomheden bliver solgt på en måde, der stemmer overens med Tilsagnene, herunder Tilsagnenes formål om skabe en varig strukturændring på markedet. Indtil KFST har godkendt eller afvist at godkende en Køber, suspenderes alle frister i tilsagnene.

Afsnit E. Trustee

I. <u>Udnævnelsesprocedure</u>

17. SEAS-NVE skal udnævne en Tilsynsførende Trustee, jf. proceduren i punkt 21ff, til at udføre de funktioner, der er angivet i Tilsagnene for en Tilsynsførende Trustee. Den Anmeldende part

forpligter sig til ikke at gennemføre Fusionen, før der er udnævnt en Tilsynsførende Trustee. Den Tilsynsførende Trustee påbegynder først sine forpligtelser, jf. punkt 26, når B2C closer (forstået som ejendomsrettens overgang til SEAS-NVE over B2C), og forudsat at Closing ikke finder sted samtidig med closing af B2C.

18. Hvis SEAS-NVE ikke har indgået en bindende aftale angående Frasalgsvirksomheden en måned før afslutningen af den Første Frasalgsperiode, eller hvis KFST har afvist en køber foreslået af SEAS-NVE på det tidspunkt eller derefter, skal SEAS-NVE udnævne en Frasalgstrustee, jf. proceduren i punkt 21ff. Udnævnelsen af Frasalgstrustee skal træde i kraft ved Trustee-periodens begyndelse.

19. Trustee skal:

    (i) på tidspunktet for udnævnelsen være uafhængig af Den Anmeldende part og dens Tilknyttede Virksomheder;

    (ii) besidde de nødvendige kvalifikationer til at udføre sin Trusteefuldmagt, for eksempel have tilstrækkelig relevant erfaring som investment banker, konsulent eller revisor; og

    (iii) hverken have været eller blive impliceret i en Interessekonflikt.

20. Trustee skal aflønnes af Den Anmeldende Part på en måde, som ikke hæmmer Trustee's uafhængighed og effektive varetagelse af sin Trusteefuldmagt. Særligt hvor aflønningspakken for en Frasalgstrustee indeholder en succesbonus, der er knyttet op på den endelige salgsværdi af Frasalgsvirksomheden, må en sådan succesbonus kun opnås, såfremt frasalget finder sted inden for Trustee-perioden.

Forslag fra SEAS-NVE

21. SEAS-NVE skal indsende navnet eller navnene på én eller flere fysisk(e) eller juridisk(e) person(er), som SEAS-NVE foreslår udnævnt til Tilsynsførende Trustee, til KFST's godkendelse. Senest en måned før afslutningen af den Første Frasalgsperiode eller efter anmodning fra KFST, skal SEAS-NVE indsende en liste med én eller flere personer, som SEAS-NVE foreslår udnævnt til Frasalgstrustee, til KFST's godkendelse. Forslaget skal indeholde tilstrækkelige oplysninger til, at KFST kan kontrollere, at de(n) person(er) der er blevet foreslået som Trustee(s), opfylder de krav, der er angivet i pkt. 19, og skal omfatte:

    (a) de komplette vilkår for den foreslåede Trusteefuldmagt, som skal indeholde alle de bestemmelser, der er nødvendige for at gøre det muligt for Trustee at opfylde sine forpligtelser i henhold til Tilsagnene;

    (b) et udkast til en arbejdsplan, der beskriver, hvordan Trustee har til hensigt at udføre sine tildelte opgaver;

    (c) en angivelse af, hvorvidt den foreslåede Trustee skal fungere som både Tilsynsførende Trustee og Frasalgstrustee, eller om der foreslås forskellige Trustees til disse to funktioner.

KFST's godkendelse eller afvisning

22. KFST har beføjelse til at godkende eller afvise de(n) foreslåede Trustee(s), og til at godkende den foreslåede Trusteefuldmagt med alle ændringer, som KFST skønner nødvendige, for at Trustee kan udføre sine forpligtelser. Hvis kun ét navn godkendes, skal SEAS-NVE udnævne den pågældende person – eller foranledige at den pågældende person bliver udnævnt – som Trustee, i overensstemmelse med den Trusteefuldmagt som KFST har godkendt. Hvis mere end ét navn godkendes, kan SEAS-NVE frit vælge den Trustee, der skal udnævnes blandt de godkendte navne. Trustee skal udnævnes inden for én uge efter KFST's godkendelse, i overensstemmelse med Trusteefuldmagten godkendt af KFST.

Nyt forslag fra SEAS-NVE

23. Hvis alle de foreslåede Trustees afvises, skal SEAS-NVE – inden for en uge efter at denne er blevet informeret om afvisningen – indsende navnene på mindst to flere fysiske eller juridiske personer, i overensstemmelse med pkt. 17 og pkt. 22 i Tilsagnene.

Trustee indstillet af KFST

24. Hvis alle yderligere foreslåede Trustees afvises af KFST, skal KFST indstille en Trustee, som SEAS-NVE skal udnævne – eller foranledige udnævnelse af – i overensstemmelse med en Trusteefuldmagt godkendt af KFST.

II. Trustee's funktioner

25. Trustee skal påtage sig de nærmere angivne forpligtelser, med henblik på at sikre overholdelse af Tilsagnene. KFST må på eget initiativ, eller efter anmodning fra Trustee eller SEAS-NVE, give ordrer eller instruktioner til Trustee for at sikre overholdelse af betingelserne og forpligtelserne knyttet til Afgørelsen.

Den Tilsynsførende Trustee's forpligtelser

26. Den Tilsynsførende Trustee skal:

(i) i sin første rapport til KFST foreslå en detaljeret arbejdsplan, der beskriver, hvorledes Trustee har til hensigt at føre tilsyn med overholdelsen af forpligtelserne og betingelserne knyttet til Afgørelsen,

(ii) i tæt samarbejde med Hold Separate Manageren føre tilsyn med den løbende ledelse af B2C med henblik på at sikre dens fortsatte økonomiske levedygtighed, salgbarhed og konkurrencedygtighed, samt føre tilsyn med SEAS-NVE's overholdelse af betingelserne og forpligtelserne knyttet til Afgørelsen. Med henblik herpå skal den Tilsynsførende Trustee:

(a) føre tilsyn med at Frasalgsvirksomhedens økonomiske levedygtighed, salgbarhed og konkurrencedygtighed bevares, samt at B2C holdes adskilt fra de virksomheder, som Parterne beholder, i overensstemmelse med pkt. 8 og pkt. 10 i Tilsagnene;

(b) føre tilsyn med, at Frasalgsvirksomheden administreres som en særskilt og salgbar enhed i overensstemmelse med pkt. 10 i Tilsagnene;

(c) med hensyn til Fortrolige Oplysninger:

- foretage alle nødvendige foranstaltninger, for at sikre at SEAS-NVE ikke tilegner sig Fortrolige Oplysninger vedrørende Frasalgsvirksomheden, efter closing af Fusionen,
- særligt tilstræbe, at B2C's deltagelse i centrale IT-netværk – i videst muligt omfang – afbrydes, uden at kompromittere B2C's levedygtighed,
- sørge for, at alle Fortrolige Oplysninger vedrørende Frasalgsvirksomheden, som SEAS-NVE har tilegnet sig forinden closing af Fusionen, tilintetgøres og ikke anvendes af SEAS-NVE, og
- bestemme hvorvidt sådanne oplysninger må videregives til eller opbevares af SEAS-NVE i overensstemmelse med pkt. 11 i Tilsagnene.

(iii) foreslå over for SEAS-NVE sådanne foranstaltninger, som den Tilsynsførende Trustee skønner nødvendige for at sikre SEAS-NVE's overholdelse af betingelserne og forpligtelserne knyttet til Afgørelsen, herunder særligt opretholdelsen af den fulde økonomiske levedygtighed, salgbarhed og konkurrencedygtighed i Frasalgsvirksomheden, adskillelsen af B2C samt at Fortrolige Oplysninger ikke videregives;

(iv) overvåge og vurdere potentielle købere samt fremgangen i frasalgsprocessen og – afhængigt af stadiet i frasalgsprocessen – kontrollere, at potentielle købere modtager tilstrækkelige og korrekte oplysninger vedrørende Frasalgsvirksomheden, særligt ved at gennemgå – hvis det er tilgængeligt – datarumsdokumentationen, informationsmemorandum og due diligence-processen.

(v) fungere som kontakt for alle forespørgsler fra tredjeparter, særligt potentielle købere, i forhold til Tilsagnene;

(vi) give KFST en skriftlig rapport inden 15 dage efter udgangen af hver måned – og samtidig sende en ikke-fortrolig kopi til SEAS-NVE – der vedrører driften og administrationen af B2C, således at KFST kan vurdere, hvorvidt virksomheden drives på en måde, som er i overensstemmelse med Tilsagnene og vurdere fremgangen i frasalgsprocessen samt potentielle købere;

(vii) omgående rapportere skriftligt til KFST – og samtidig sende en ikke-fortrolig kopi til SEAS-NVE – såfremt Trustee på rimeligt grundlag konkluderer, at SEAS-NVE ikke overholder Tilsagnene;

(viii) inden for en uge efter modtagelse af det dokumenterede forslag, der er henvist til i pkt. 16 i Tilsagnene, indgive en begrundet udtalelse til KFST – samtidig med at der sendes en ikke-fortrolig kopi til SEAS-NVE – om den foreslåede købers egnethed og uafhængighed, og om levedygtigheden i Frasalgsvirksomheden efter salget, og om hvorvidt Frasalgsvirksomheden sælges på en måde, der er i overensstemmelse med betingelserne og forpligtelserne knyttet til Afgørelsen;

(ix) efterse at SEAS-NVE overholder forpligtelsen i pkt. 10, litra f, til at underlægge de relevante medarbejdere en karensperiode;

(x) påtage sig de øvrige funktioner, der er tildelt den Tilsynsførende Trustee, i henhold til betingelserne og forpligtelserne knyttet til Afgørelsen.

27. Såfremt den Tilsynsførende Trustee og Frasalgstrustee ikke er de(n) samme juridiske eller fysiske person(er), skal den Tilsynsførende Trustee og Frasalgstrustee arbejde tæt sammen under – og i forbindelse med – forberedelsen af Trustee-perioden, for derved at facilitere hinandens opgaver.

Frasalgstrustee's forpligtelser

28. Inden for Trustee-perioden skal Frasalgstrustee [redacted] sælge Frasalgsvirksomheden til en køber, forudsat at KFST har godkendt både køber og den endelige og bindende aftale om salg af Frasalgsvirksomheden (og accessoriske aftaler) som værende i tråd med Konkurrencerådets afgørelse og Tilsagnene, i overensstemmelse med pkt. 15 og pkt. 16 i Tilsagnene. Frasalgstrustee skal i aftalen (samt i accessoriske aftaler) indføje sådanne vilkår og betingelser, som Frasalgstrustee finder nødvendige for et hensigtsmæssigt salg i Trustee-perioden. Særligt må Frasalgstrustee indføje sædvanlige erklæringer, garantier og erstatningsbetingelser i aftalen, som med rimelighed kan kræves for at effektuere salget. Frasalgstrustee skal beskytte SEAS-NVE's legitime finansielle interesser, under hensyn til Den Anmeldende Parts ubetingede forpligtelse til at frasælge [redacted] inden for Trustee-perioden.

29. I Trustee-perioden (eller i øvrigt efter anmodning fra KFST) skal Frasalgstrustee til KFST levere en omfattende månedlig rapport om fremdriften i frasalgsprocessen. Sådanne rapporter skal indgives inden for 15 dage efter udgangen af hver måned, samtidig med at en kopi leveres til den Tilsynsførende Trustee og en ikke-fortrolig kopi leveres til Den Anmeldende Part.

III. Parternes forpligtelser

30. SEAS-NVE skal yde – og foranledige at dennes rådgivere yder – Trustee en sådan grad af samarbejde, bistand og oplysninger, som Trustee med rimelighed kan forlange for at udføre sine opgaver. Trustee skal have fuld adgang til alle Frasalgsvirksomhedens bøger, fortegnelser, dokumenter, ledelsen eller andre medarbejdere, faciliteter, steder og tekniske oplysninger, som er nødvendige for udførelsen af Trustee's forpligtelser i henhold til Tilsagnene. SEAS-NVE og Frasalgsvirksomheden skal give Trustee kopier af ethvert dokument, hvis Trustee anmoder herom. SEAS-NVE og Frasalgsvirksomheden skal blandt deres lokaler stille et eller flere kontorer til rådighed for Trustee og skal være til rådighed for møder med henblik på at give Trustee alle de oplysninger, der er nødvendige for udførelsen af dennes opgaver.

31. SEAS-NVE skal give den Tilsynsførende Trustee al den ledelsesmæssige og administrative support, som den Tilsynsførende Trustee med rimelighed kan forlange, på vegne af ledelsen af Frasalgsvirksomheden. Dette omfatter alle administrative supportfunktioner vedrørende Frasalgsvirksomheden, som aktuelt udføres af hovedkontoret. SEAS-NVE skal på anmodning give – og foranledige at dennes rådgivere giver – den Tilsynsførende Trustee oplysninger, som er givet til potentielle købere, herunder særligt give den Tilsynsførende Trustee adgang til datarumsdokumentation og alle øvrige oplysninger givet til potentielle købere i forbindelse med due diligenceprocessen. SEAS-NVE skal informere den Tilsynsførende Trustee om mulige købere, give lister over potentielle købere på ethvert stadie i udvælgelsesprocessen, herunder tilbud afgivet af potentielle købere på disse stadier, samt holde den Tilsynsførende Trustee informeret om alle

udviklinger i frasalgsprocessen.

32. SEAS-NVE skal give – eller foranledige at SEAS-NVE's Tilknyttede Virksomheder giver – omfattende fuldmagter, behørigt udfærdiget til Frasalgstrustee (herunder dertil knyttede aftaler), for at effektuere salget, Closing og alle handlinger og erklæringer som Frasalgstrustee finder nødvendige eller passende for at opnå salget og Closing, herunder udpegelsen af rådgivere til at bistå i salgsprocessen. Efter anmodning fra Frasalgstrustee skal SEAS-NVE sørge for, at de dokumenter der er nødvendige for effektuering af salget og Closing, behørigt udfærdiges.

33. SEAS-NVE skal holde Trustee og dennes medarbejdere og agenter skadesløse (***"Skadesløsholdt Part"***) og erklære sig enig i, at en Skadesløsholdt Part ikke skal holdes erstatningsansvarlig over for SEAS-NVE for ethvert erstatningsansvar, der opstår ved udførelsen af Trustee's pligter i henhold til Tilsagnene, bortset fra i det omfang at et sådant erstatningsansvar opstår som følge af forsætlig misligholdelse, skødesløshed, grov eller simpel uagtsomhed eller ond tro fra Trustee, dennes medarbejdere, agenter eller rådgivere.

34. Trustee kan på SEAS-NVE's regning udpege rådgivere (især til corporate finance eller juridisk rådgivning), hvis SEAS-NVE godkender det (denne godkendelse må ikke uberettiget tilbageholdes eller forsinkes), såfremt Trustee finder udpegelsen af sådanne rådgivere nødvendig eller passende for udførelsen af sine forpligtelser i henhold til Trusteefuldmagten, forudsat at eventuelle gebyrer og øvrige udgifter afholdt af Trustee hertil er rimelige. Såfremt SEAS-NVE nægter at godkende de rådgivere, som Trustee har foreslået, kan KFST i stedet – efter høring af SEAS-NVE – godkende udpegelsen af sådanne rådgivere. Alene Trustee skal være berettiget til at give instrukser til rådgiverne. Pkt. 33 i Tilsagnene gælder *mutatis mutandis* for rådgiverne. I Trustee-perioden må Frasalgstrustee anvende rådgivere, som har arbejdet for SEAS-NVE i Første Frasalgsperiode, hvis Frasalgstrustee finder dette fornuftigt for et hensigtsmæssigt salg.

35. SEAS-NVE indvilliger i, at KFST må dele fortroligt materiale, som tilhører SEAS-NVE, med Trustee. Trustee må ikke videregive sådanne oplysninger.[1]

36. Den Anmeldende Part indvilliger i, at kontaktoplysningerne på den Tilsynsførende Trustee oplyses på KFST's hjemmeside, og de skal oplyse interesserede tredjeparter, herunder særligt potentielle købere, om den Tilsynsførendes identitet og opgaver.

37. KFST må i en periode på 10 år fra Closing anmode om alle oplysninger fra Parterne, som er nødvendige for at føre tilsyn med den effektive implementering af Tilsagnene.

IV. Udskiftning, afskedigelse og genudnævnelse af Trustee

38. Hvis Trustee ophører med at udføre sine funktioner i henhold til Tilsagnene eller hvis der i øvrigt er en god grund, herunder hvis Trustee udsættes for en interessekonflikt:

[1] Principperne i Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser ("EF-fusionsforordningen"), artikel 17 (1) og (2) finder anvendelse mutatis mutandis.

(a) kan KFST, efter høring af Trustee og SEAS-NVE, kræve at SEAS-NVE udskifter Trustee; eller

(b) kan SEAS-NVE, med KFST's forudgående godkendelse, udskifte Trustee.

39. Såfremt Trustee fjernes i henhold til pkt. 38 i Tilsagnene, kan Trustee blive pålagt at fortsætte i sin funktion indtil en ny Trustee er på plads, til hvem Trustee har gennemført en fuld overdragelse af alle relevante oplysninger. Den nye Trustee skal udnævnes i overensstemmelse med proceduren henvist til i pkt. 17-24 i Tilsagnene.

40. Medmindre Trustee fjernes i overensstemmelse med pkt. 38 i Tilsagnene, skal Trustee først ophøre med at agere som Trustee, efter KFST har fritaget denne fra sine pligter, efter at alle Tilsagnene som Trustee er blevet betroet, er blevet gennemført. KFST kan dog til hver en tid kræve en genudnævnelsen af den Tilsynsførende Trustee, hvis det efterfølgende viser sig, at de relevante foranstaltninger ikke er blevet fuldt ud og korrekt implementeret.

Afsnit F. Revisionsklausul

41. KFST kan forlænge de planlagte tidsperioder i Tilsagnene, efter begrundet anmodning fra SEAS-NVE eller – i passende tilfælde – på eget initiativ. SEAS-NVE's begrundede anmodning om en forlængelse af en tidsperiode skal indgives til KFST senest én måned før udløbet af denne periode. Denne anmodning skal ledsages af en rapport fra den Tilsynsførende Trustee (hvor der er pligt til at udnævne en sådan), som samtidig skal sende en ikke-fortrolig kopi af rapporten til Den Anmeldende Part. Kun under særlige omstændigheder kan KFST tillade en anmodning om en forlængelse inden for den sidste måned i en periode.

42. Endvidere må KFST som svar på en begrundet anmodning fra Den Anmeldende Part, under særlige omstændigheder, give afkald på, ændre eller erstatte én eller flere af forpligtelser i Tilsagnene. Denne anmodning skal ledsages af en rapport fra den Tilsynsførende Trustee (hvor der er pligt til at udnævne en sådan), som samtidig skal sende en ikke-fortrolig kopi af rapporten til Den Anmeldende Part. Anmodningen skal ikke have den virkning, at forpligtelsens anvendelse suspenderes, og særligt ikke at udløbet af en tidsperiode, inden for hvilken forpligtelsen skal efterkommes, suspenderes.

Afsnit G. Ikrafttrædelse

43. Tilsagnene træder i kraft på datoen for vedtagelse af Afgørelsen.

Jesper Hjulmand
Adm. direktør

Ole Hillebrandt Jensen
Finansdirektør

behørigt underskrevet for og på vegne af
SEAS-NVE Holding A/S i henhold til fuldmagt

Bilag 1 – Definition af Frasalgsvirksomheden

Aktiver:

- Kunder: Alle de gaskunder (fysiske såvel som juridiske personer), der på tidspunktet for Closing køber naturgas fra Ørsted Privatsalg El & Gas A/S eller på tidspunktet for Closing har anmodet om at skifte til Ørsted Privatsalg El & Gas A/S med undtagelse af (1) boligselskaber overdraget fra Ørsted Salg & Service A/S og (2) gaskunder på afdragsordninger uden gasaftag (tilgodehavende mod tidligere gaskunder). Dette drejer sig om ca. 107.000 kunder.

- Kundedata:
  - Navn (fornavn og efternavn)
  - Navn 2 (fornavn og efternavn)
  - Korrespondanceadresse (vejnavn, husnummer, postnummer, by)
  - E-mail
  - Telefonnummer
  - Fakturaadresse (vejnavn, husnummer, postnummer, by)
  - Aftagenummer
  - Leveringsadresse (vejnavn, husnummer, postnummer, by)
  - Produkt (pris, start- og slutdato), eksklusiv moms
  - Abonnement, eksklusiv moms
  - Betalingsbetingelser
  - Afregningscyklus
  - Afregningsform (FIK, BS eller lignende)
  - Historisk eller forventet gasforbrug per kunde hvor tilgængeligt og hvis efterspørges af køberen

Overdragelsesmåde:

- Overdragelsen finder sted som en aktivoverdragelse (medmindre kunderne i forvejen er udskilt i et separat selskab), hvorved de ovennævnte kunder overdrages til Køberen. [redacted]

3. Sagsfremstilling

3.1 Indledning

57. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 28. maj 2020 en anmeldelse af en fusion mellem SEAS-NVE Holding A/S og Radius Forsyningsnet A/S, Ørsted City Light A/S, Ørsted Privatsalg El & Gas A/S og Ørsted Varmeservice A/S, jf. konkurrencelovens § 12 b. Ifølge § 12 h, stk. 5, 3. pkt., løber fristerne i § 12 d, stk. 1, fra den dag, hvor styrelsen ud over en fuldstændig anmeldelse har modtaget dokumentation for betaling af gebyret for anmeldelsen. Anmeldelsen var fuldstændig at regne fra den 28. maj 2020.

58. Den særlige situation omkring COVID-19 har medført, at de lovbestemte tidsfrister for styrelsens behandling af fusionen er afbrudt fra og med den 18. marts 2020 til den 17. august 2020.[3] Fase I udløber dermed den 18. september 2020.

3.2 Parterne og deres aktiviteter

59. De deltagende virksomheder i fusionen er SEAS-NVE Holding A/S ("SEAS-NVE") og de aktiviteter, som SEAS-NVE overtager fra Ørsted A/S, herunder Radius Forsyningsnet A/S ("Radius"), Ørsted City Light A/S ("Ørsted City Light") samt Ørsted Privatsalg El & Gas A/S og Ørsted Varmeservice A/S ("Ørsted B2C").

3.2.1 SEAS-NVE[4]

60. SEAS-NVE er en dansk andelsejet energi- og fibernetkoncern. Koncernen er aktiv inden for fire primære forretningsområder, herunder energidistribution, energisalg og -løsninger, energiproduktion og fiberinfrastruktur.

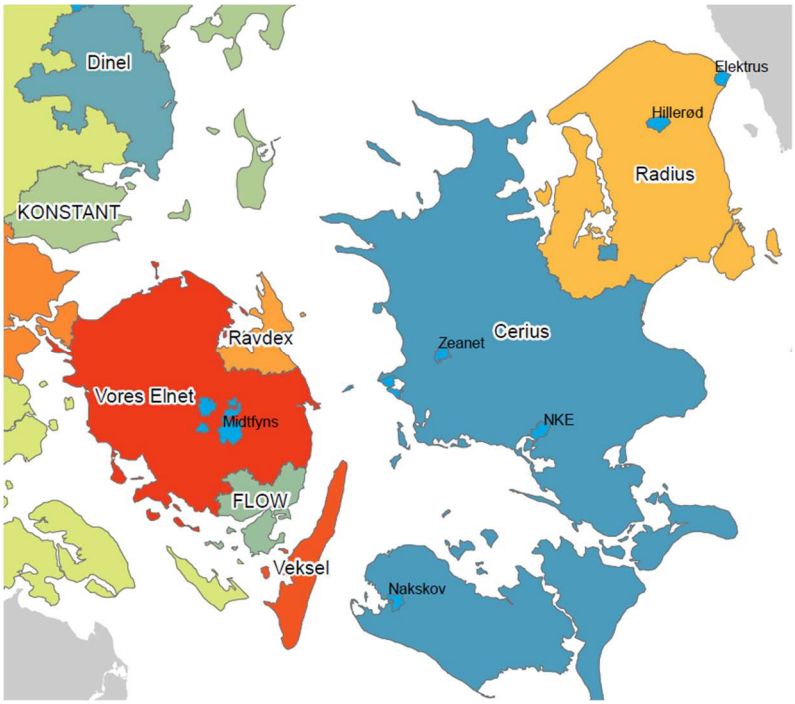
61. SEAS-NVE driver gennem Cerius A/S og efter bevilling i henhold til elforsyningsloven el-distributionsnettet på Nordvest-, Midt- og Sydsjælland samt Lolland-Falster og øerne. Cerius A/S står for drift, vedligeholdelse og udbygning af nettet. Cerius' forsyningsområde fremgår af Figur 3.1 nedenfor.

---

[3] Jf. Bekendtgørelse om fravigelse af forpligtelser for det offentlige og privates rettigheder over for det offentlige på erhvervsministeriets område som følge af foranstaltninger m.v. efter lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme, BEK nr. 225 af 17/03/2020, § 7, jf. Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om fravigelse af forpligtelser for det offentlige og privates rettigheder over for det offentlige på Erhvervsministeriets område som følge af foranstaltninger m.v. efter lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme, BEK nr. 786 af 03/06/2020, § 1.

[4] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, side 6 og 7.

Figur 3.1 **Overblik over distributionsområder**



Note: Oversigt over distributionsområder fra Energistyrelsen, januar 2020.

Kilde: Energistyrelsen, https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Statistik/elnetgraenser.pdf

62. SEAS-NVE har endvidere en række forskellige aktiviteter inden for energisalg og energiløsninger:

» SEAS-NVE sælger el, naturgas og energirådgivning gennem SEAS-NVE Strømmen A/S til både privat- og erhvervskunder i Danmark.
» SEAS-NVE er aktiv inden for gadebelysning, herunder levering og servicering af gade- og udendørsbelysning, gennem SEAS-NVE Udelys A/S.
» SEAS-NVE har aktiviteter inden for varmeservice, hvor SEAS-NVE via en række underleverandører tilbyder service af naturgasfyr.
» SEAS-NVE er aktiv inden for finansiering til udskiftning af naturgasfyr gennem SEAS-NVE Finans A/S.
» SEAS-NVE har aktiemajoriteten i virksomheden Clever A/S, der er aktiv inden for e-mobilitet, herunder lade-infrastruktur til opladning af elbiler i Danmark.
» SEAS-NVE har endvidere en minoritetsaktiepost på 40,49 pct. i Energi Danmark, som primært er aktiv inden for handel med el til erhvervskunder og offentlige institutioner.

63. SEAS-NVE har aktiviteter inden for energiproduktion, idet SEAS-NVE ejer 80 pct. af havvindmølleparken Rødsand 2 ved Rødby. De resterende 20 pct. er ejet af RWE, og SEAS-NVE og RWE udøver fælles kontrol over Rødsand 2.

64. SEAS-NVE er endvidere aktiv inden for fiberinfrastruktur, som majoritetsejer af Fibia P/S. Fibia P/S ejer fibernet på dele af Sjælland, Øerne og i Østjylland, og leverer gennem Waoo A/S internet-, TV- og telefoni-produkter under Waoo-brandet.

3.2.2 Radius, Ørsted City Light og Ørsted B2C[5]

65. SEAS-NVE erhverver ved transaktionen en række selskaber fra Ørsted A/S, herunder Radius, Ørsted City Light og Ørsted B2C.

66. Radius driver gennem Radius Elnet A/S og i henhold til bevilling efter elforsyningsloven nettet til distribution af el i Nordsjælland, dele af Midtsjælland og Hovedstadsområdet. Radius ejer også Ørsted Sales & Distribution A/S, som leverer ydelser primært til Radius Elnet A/S vedrørende drift, vedligehold, overvågning og kundehåndtering. Radius' forsyningsområde fremgår af Figur 3.1 ovenfor.

67. Ørsted City Light er aktiv inden for gadebelysning i en række kommuner på Sjælland. Ydelserne består bl.a. af drift og vedligeholdelse, opførelse og lysstyring af gadelysanlæg samt rådgivning og serviceydelser relateret hertil.

68. Ørsted B2C sælger el og naturgas primært til privatkunder i hele Danmark.[6] Ørsted B2C er endvidere aktiv inden for varmeservice, hvor de via en række underleverandører tilbyder ydelser inden for vedligehold og service af naturgasfyr samt øvrige varmeinstallationer, fx oliefyr, fjernvarme og varmepumper.

3.3 Transaktionen

69. Den anmeldte fusion indebærer, at SEAS-NVE erhverver 100 pct. af ejerandelene og stemmeandelene i Radius, Ørsted City Light og Ørsted B2C. SEAS-NVE erhverver derved enekontrol over Radius, Ørsted City Light og Ørsted B2C.

70. Ved fusionen overdrager Ørsted A/S alle sine privatkunder for så vidt angår detailsalg af el og naturgas til SEAS-NVE. Ved privatkunder forstås kunder uden et CVR-nummer. Desuden overdrager Ørsted A/S også kundeaftaler, som Ørsted B2C har med 18 boligselskaber[7], samt et begrænset antal mindre erhvervskunder, der givetvis har et CVR-nummer, men ikke har registreret sig med et CVR-nummer hos Ørsted B2C. Ørsted A/S beholder alle andre kunder, som således alle er erhvervskunder.

71. Parterne underskrev aktieoverdragelsesaftalen vedrørende Radius, Ørsted City Light og Ørsted B2C den 18. september 2019. Alle erhvervelserne er bl.a. betinget af de relevante myndigheders godkendelse, herunder af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Energistyrelsen.

72. Den anmeldte fusion medfører et kontrolskifte og udgør en fusion jf. konkurrencelovens § 12 a, stk. 1, nr. 2.

3.4 Jurisdiktion og anmeldelsespligt

73. Ved vurderingen af om en fusion opfylder kravene til omsætningstærsklerne i konkurrenceloven, er det de deltagende virksomheders koncernomsætning, der er relevant. For sælgerens

---

[5] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, side 9 og 10.

[6] Parterne har oplyst, at Ørsted B2C har et mindre salg af el og naturgas til erhvervskunder registreret med CVR-nummer i Ørsteds database. Parterne har endvidere oplyst, at Ørsted B2C sælger el og naturgas til et antal mindre erhvervskunder, som har et CVR-nummer, men ikke har registreret sig hermed i Ørsteds database, jf. fusionsanmeldelsen, punkt 32.

[7] Heraf er de syv boligselskaber både el- og gaskunder.

vedkommende tages kun hensyn til den del af omsætningen, der vedrører de overtagne aktiver, jf. konkurrencelovens § 12, stk. 2.

74. Begrebet deltagende virksomheder i konkurrencelovens § 12 skal fortolkes i overensstemmelse med EU-Kommissionens praksis, som bl.a. er udtrykt i afsnit C.II i Kommissionens jurisdiktionsmeddelelse.[8]

75. De deltagende virksomheder er normalt de virksomheder, der direkte gennemfører eller deltager i fusionen. I denne sag er der tale om, at SEAS-NVE overtager en række selskaber, som før fusionen udgør en del af Ørsted-koncernen.

76. De deltagende virksomheder er derfor SEAS-NVE og de selskaber, som SEAS-NVE overtager fra Ørsted.

77. De deltagende virksomheders omsætning i mio. kr. i det seneste reviderede regnskabsår, der udgør perioden den 1. januar-31. december 2018, er angivet nedenfor i Tabel 3.1.

Tabel 3.1 De deltagende virksomheders omsætning i regnskabsåret 2018 (mio. kr.)

	Danmark	EU	Verden
SEAS-NVE	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Ørsted selskaber	[xxx]	[xxx]	[xxx]

Kilde: Parternes fusionsanmeldelse

78. Eftersom de deltagende virksomheders omsætning overstiger omsætningstærsklerne i konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 1, er der tale om en fusion omfattet af konkurrencelovens regler om fusionskontrol, jf. konkurrencelovens kapitel 4.

79. De deltagende virksomheders omsætning overstiger derimod ikke tærsklerne i fusionskontrolforordningen.[9]

80. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er derfor rette myndighed til at vurdere den anmeldte fusion mellem SEAS-NVE og Ørsted-selskaberne.

[8] Kommissionens konsoliderede meddelelse af 16. april 2008 om jurisdiktion efter Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsoverdragelser (2008/C 95/01) ("jurisdiktionsmeddelelsen").

[9] Rådets Forordning (EF) Nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser ("fusionskontrolforordningen").

4. Markedsbeskrivelse

4.1 Analysegrundlag og markedsundersøgelser

81. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde den 7. oktober 2019 fusionen på styrelsens hjemmeside, www.kfst.dk. Styrelsen opfordrede ved den lejlighed alle interesserede til at komme med eventuelle bemærkninger senest den 16. oktober 2019 kl. 12:00.

82. Styrelsen har i forbindelse med sagsbehandlingen indsamlet oplysninger fra parterne samt fra en række markedsaktører på de markeder, hvor parterne har deres aktiviteter. Oplysningerne fra markedsaktørerne er blandt andet hentet via en række spørgeskemaundersøgelser blandt konkurrenter og kunder, data fra Energinets datahub og Evida samt en række møder med konkurrenter[10], medlemsorganisationen Forbrugerrådet Tænk og brancheforeningen De Frie Energiselskaber.

83. I de følgende afsnit beskrives de gennemførte undersøgelser. Resultaterne af undersøgelserne vil fremgå undervejs i de relevante afsnit i fremstillingen.

4.1.1 Konkurrentundersøgelse – detailsalg af el

84. Styrelsen gennemførte over perioden 6. februar til 10. marts 2020 en spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører i Danmark. De adspurgte omfatter bl.a. el-leverandører, der indgår i koncerner med el-distributionsselskaber og såkaldte uafhængige el-leverandører, der ikke er forretningsmæssigt forbundet med distributionsselskaber.

85. Formålet med undersøgelsen var blandt andet at afdække i hvilke områder af Danmark de enkelte leverandører sælger el, om der er forskelle i de el-produkter leverandørerne sælger til henholdsvis privatkunder og erhvervskunder, og hvordan fusionen vil påvirke konkurrencen for detailsalg af el i Danmark.

86. Styrelsen sendte spørgeskemaet til 36 selskaber, hvoraf 29 selskaber gennemførte undersøgelsen.[11] 28 selskaber svarede, at de sælger el til privatkunder og/eller erhvervskunder.[12] Styrelsen modtog besvarelser fra et bredt spektrum af henholdsvis el-leverandører, der er selskabsmæssigt forbundet med el-distributionsselskaber og uafhængige el-leverandører.

4.1.2 Konkurrentundersøgelse – detailsalg af naturgas

87. Styrelsen gennemførte over perioden 11. marts til 14. april 2020 en spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører. Undersøgelsen omfatter alle virksomheder, der ifølge oplysninger fra Evida havde detailsalg af naturgas i 2019.

---

[10] Konkurrenterne omfatter: E.ON, Energi Danmark, Energi Fyn, Norlys, OK og Vindstød.
[11] Dermed var svarprocenten på 81 pct.
[12] Den sidste respondent er udelukkende aktiv inden for distribution af el.

88. Formålet med undersøgelsen var blandt andet at afdække i hvilke områder af Danmark de enkelte leverandører sælger naturgas, om der er forskelle i de naturgasprodukter leverandørerne sælger til henholdsvis privatkunder og erhvervskunder, og hvordan fusionen vil påvirke konkurrencen for detailsalg af naturgas i Danmark.

89. Styrelsen sendte spørgeskemaundersøgelsen til elleve leverandører. Ti leverandører besvarede henvendelsen, og otte leverandører svarede, at de sælger naturgas til privatkunder og/eller erhvervskunder.[13]

4.1.3 Kundeundersøgelse – vej- og gadebelysning

90. Styrelsen gennemførte i perioden 2. marts til 24. marts 2020 en spørgeskemaundersøgelse blandt 22 kommuner, hvor begge fusionsparter har oplyst at have afgivet bud på kommunale vej- og gadebelysningsopgaver i årene fra 2014 til 2019. 21 kommuner gennemførte undersøgelsen, hvilket giver en svarprocent på 95 pct.

91. Undersøgelsen havde blandt andet til formål at afdække konkurrencepresset mellem SEAS-NVE og City Light i situationer relateret til kommunale vej- og gadebelysningsopgaver

4.1.4 Indsamling af data hos Energinet og Evida

92. Styrelsen har til brug for vurderingen af fusionens virkninger på el- og naturgasmarkedet indhentet et datasæt med oplysninger om alle danske el-forbrugeres og naturgasforbrugeres forventede årlige el- og naturgasforbrug[14], opgjort pr. januar 2020, fra henholdsvis Energinet og Evida. Datasættene omfatter endvidere oplysninger om alle el- og naturgasleverandørskift, der er foretaget i perioden 2016 til 2019. Datamaterialet fra Energinet og Evida, samt styrelsens behandling heraf er nærmere beskrevet i bilag 7.1.1 i afsnit 7.

93. Indhentningen af oplysningerne havde blandt andet til formål at afdække markedsandele og skifteadfærd på markederne for detailsalg af henholdsvis el og naturgas i Danmark.

4.2 El-markederne

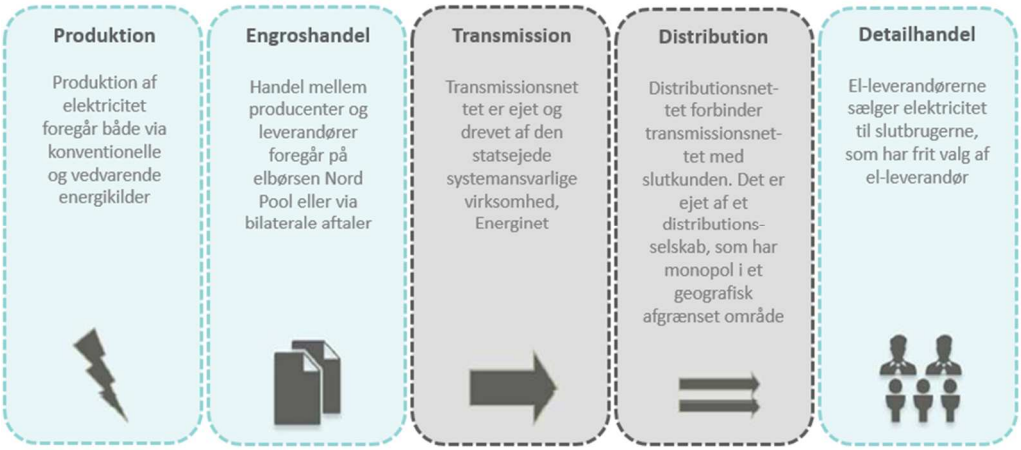
94. El-sektoren i Danmark kan overordnet opdeles i aktiviteter inden for henholdsvis produktion af el, handel med el og transport af el, jf. Figur 4.1, der illustrerer værdikæden i den danske elsektor. Produktion og handel med el er konkurrenceudsat, mens transport (henholdsvis transmission og distribution) er naturlige monopoler som varetages af henholdsvis Energinet og en række distributionsselskaber efter bevilling af klima-, energi- og forsyningsministeren.

---

[13] To respondenter oplyste, at de ikke sælger naturgas på detailmarkedet.

[14] Energinet og Evida har oplyst over for styrelsen, at det af tekniske årsager er forbundet med en væsentlig større ressourceomkostning at opgøre hver kundes faktiske forbrug i stedet for kundens forventede forbrug. Styrelsen vurderer, at det forventede årlige forbrug er en rimelig tilnærmelse til kundernes faktiske forbrug og har efter en ressourceafvejning valgt ikke at anmode om en opgørelse af kundernes faktiske forbrug, jf. Bilag 7.1, punkt 710.

Figur 4.1 **Værdikæden i den danske elsektor**



Kilde: Styrelsens tilvirkning på baggrund af Parternes fusionsanmeldelse.

95. El-producenterne sender først den producerede el ud i transmissionsnettet, som transporterer elektriciteten til udlandet eller ud til et dansk distributionsnet, hvorfra elektriciteten i sidste ende distribueres ud til slutkunden.

96. El-leverandører køber el på engrosmarkedet enten på en el-børs eller bilateralt af el-producenter eller el-handlere for derefter at videresælge elektriciteten til slutkunden.

97. Elektricitet er en homogen vare, der kan transporteres mellem forskellige landområder. Det danske el-system er forbundet med el-systemerne i nabolandene Norge, Sverige og Tyskland gennem transmissionsforbindelser, der gør det muligt at udveksle relativt store mængder el på tværs af nationale grænser. Den danske efterspørgsel på el kan dermed dækkes af produktionskapacitet placeret i enten Danmark eller i et af de lande, som det danske el-system er forbundet med gennem transmissionskablerne. Konkret er Vestdanmark forbundet til Norge, Sverige og Tyskland, mens Østdanmark er forbundet til Sverige og Tyskland. Desuden er Østdanmark og Vestdanmark forbundet via Storebæltskablet.

98. Der er endnu ikke udviklet teknologier, der gør det økonomisk rentabelt at lagre el i store mængder. Som konsekvens heraf skal der på ethvert givet tidspunkt produceres lige så meget el, som der forbruges på det givne tidspunkt. Hermed adskiller el-markedet sig fra mange andre markeder, hvor produktion og forbrug ikke behøver at være i konstant balance.

99. Historisk har hele elsektoren været monopoliseret, men siden 2000 har den del af detailsektoren, der vedrører handel med el, været liberaliseret. For forbrugere med et årligt forbrug under 100.000 kWh årligt skete dette dog først fra og med 2003. Siden da har transport af el i distributionsnettet og detailhandel med el principielt været adskilte aktiviteter. Fra en forbrugervinkel betyder det, at det er muligt at skifte el-leverandør, men ikke el-distributør.

100. Begge fusionsparter har aktiviteter inden for distribution og detailsalg af el. SEAS-NVE har en mindre produktion af el samt engrossalg af el via medejerskabet af vindmølleparken Rødsand 2 samt gennem SEAS-NVE Strømmen A/S, der ejer en enkelt vindmølle. På engrosmarkedet fungerer begge fusionsparter endvidere som købere via deres el-leverandører. I det følgende

gennemgås værdikæden for så vidt angår engroshandel, transmission, distribution og detailsalg af el nærmere.

4.2.1 Engroshandel med el

101. Handel med el på engrosmarkedet kan foregå enten bilateralt mellem to parter eller på en el-børs imellem en el-leverandør og en el-handler eller el-producent.

102. Danmark er sammen med Norge, Sverige, Finland og de baltiske lande tilsluttet den nordiske el-børs Nord Pool. Nord Pool ejes af Energinet og de øvrige nordiske systemansvarlige virksomheder. Producenter fra hele Norden sælger dagligt deres el via Nord Pool til købere af el, herunder el-leverandører, større virksomheder mv. Ifølge opgørelser i forbindelse med Energikommissionen i 2016[15] blev over 90 pct. af det samlede elforbrug i Danmark og ca. 70 pct. af det samlede elforbrug i de nordiske lande handlet via Nord Pool.

103. Da Nord Pool er en el-børs, hvor prisen følger udbud og efterspørgsel på timebasis, købes elektriciteten til en bestemt kurs, og det er således ikke muligt at forhandle om prisen. På grund af flaskehalse i transmissionssystemet opereres der dog med en række separate prisområder, mellem hvilke priserne kan variere, jf. nedenfor.

104. Normalt udjævnes prisforskelle automatisk i elmarkedet ved, at elektriciteten flyder fra lavpris- til højprisområder. Når der kun er begrænset kapacitet (en flaskehals) på transmissionsforbindelsen mellem to områder overføres der ikke nok el til, at markedet kan udligne priserne. Derfor er Norden opdelt i en række områder, hvor udbud og efterspørgsel matches særskilt under hensyntagen til import og eksport fra og til naboområder. Dermed kan der dannes forskellige priser i de forskellige områder. Danmark er inddelt i to el-priszoner på Nord Pool: DK1, som dækker Danmark vest for Storebælt, og DK2, som dækker Danmark øst for Storebælt.[16]

105. De forskellige prisområder på Nord Pool er relativt tæt forbundne. DK1 og DK2 havde således en fælles elpris i over 70 pct. af tiden i perioden fra januar til april 2020.[17] Opgørelser fra Energinet for 2017 viser endvidere, at Danmark i ca. 20 pct. af tiden havde fælles elpris med både Norge, Sverige og Tyskland. I ca. 50 pct. af tiden havde Danmark fælles elpris med Norge og Sverige, men ikke med Tyskland, og i ca. 20 pct. af tiden havde Danmark fælles elpris med Tyskland, men ikke med Norge og Sverige.[18]

106. På Nord Pool kan producenter og el-leverandører handle enten på day-ahead-markedet (Elspot) eller på intraday-markedet (Elbas). Størstedelen handles på day-ahead-markedet, som vedrører handel dagen før driftsdøgnet. De systemansvarlige virksomheder i de nordiske lande oplyser, hvor meget kapacitet på forbindelserne mellem de enkelte prisområder, der er til rådighed i det efterfølgende døgn, hvorefter leverandører og producenter afgiver købs- og salgsbud på forskellige mængder og priser. Herefter matcher Nord Pool alle købs- og salgsbud og udregner priser time for time for hvert af Nord Pools prisområder i det efterfølgende driftsdøgn.[19]

---

[15] Jf. Energikommissionen, *Baggrundsnotat med fakta om den danske energisektor i dag*, 28. april 2016
[16] Jf. Energikommissionen, *Baggrundsnotat om engrosmarked for el,* april 2016
[17] Jf. Nord Pool, https://www.nordpoolgroup.com/historical-market-data/
[18] Jf. Energinet, *Danmark har samme elpris som nabolande i over 8.000 af årets timer*, 22. februar 2018.
[19] Jf. Energinet, *Introduktion til elmarkedet*, 16. januar 2019.

107. Nord Pool reguleres af den norske regulator NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat).

4.2.2 Transmission af el

108. Transporten af el fra producenterne til de indenlandske distributionsnet eller til udlandet sker gennem transmissionsnettet. Transmissionsnettet er ejet af Energinet, som er en selvstændig statsejet virksomhed. Transmissionen af el er dermed ikke konkurrenceudsat.

109. Energinet er reguleret i Lov om Energinet[20] og er bl.a. underlagt en hvile-i-sig-selv regulering. Det betyder, at selskabet kun må opkræve en betaling, der dækker selskabets nødvendige omkostninger, samt en forrentning af egenkapitalen, der sikrer realværdien af denne.

110. Transmissionsnettet består af et ledningsnet, herunder luftledninger og kabler på fire forskellige spændingsniveauer. Danmark er forbundet til andre lande via el-kabler. Vestdanmark og Østdanmark er også forbundet ved den elektriske Storebæltsforbindelse, der drives af Energinet.

111. Selv om Danmark er forbundet via el-kabler til Norge, Sverige og Tyskland, er udveksling af el mellem landområderne begrænset af kapaciteten i de el-kabler, der er mellem landområderne.

4.2.3 Distribution af el

112. Distributionsnettet fører elektriciteten fra transmissionsnettet til kunden. Distributionsnettet er drevet af de forskellige distributionsselskaber, som hver især har bevilling til at drive distributionsselskab i et givet geografisk område.

113. Der skønnes i dag at være knap 40[21] distributionsselskaber i Danmark, som inden for et afgrænset geografisk område har bevilling til el-distribution til forbrugerne. Antallet af distributionsselskaber har været faldende som følge af konsolideringer og fusioner. Mange distributionsselskaber er endvidere i dag en del af en større energikoncern, som udover drift af distributionsnet også varetager en række kommercielle aktiviteter, herunder el-produktion, el-handel, fibernet mv.[22]

114. Begge fusionsparter har bevilling til distribution af el. Radius driver nettet til distribution af el i Nordsjælland, dele af Midtsjælland og Hovedstadsområdet. SEAS-NVE driver gennem Cerius A/S distributionsnettet på Nordvest-, Midt- og Sydsjælland samt Lolland-Falster og øerne.

115. Distributionsselskaberne har pligt til at tilslutte alle slutbrugere i det lokale forsyningsområde og stille nettet til rådighed for el-leverandørerne.[23] Da distributionsselskaberne har monopol på at distribuere el i hver deres geografisk afgrænsede område, er der ikke konkurrence mellem selskaberne, og dermed ikke konkurrencebaserede incitamenter til effektivisering.

---

[20] Jf. Bekendtgørelse af lov om Energinet, 6. februar 2020.
[21] Jf. egne opgørelser på baggrund af data fra Energinet i Bilag 7.1.
[22] Jf. Energikommissionen, *Baggrundsnotat med fakta om den danske energisektor i dag*, april 2016.
[23] Jf. Lovbekendtgørelse nr. 119 af 6. februar 2020 om elforsyning.

116. Forsyningstilsynet regulerer derfor selskaberne for at understøtte, at de drives effektivt. Reguleringen sker bl.a. via fastsættelse af indtægtsrammer. Indtægtsrammereguleringen fastsætter en maksimal indtægtsramme, som distributionsselskabet må oppebære ved indtægter fra drift af den bevillingspligtige aktivitet.[24]

117. Distributionsselskaberne er, sammen med net- og distributionsselskaberne inden for naturgas, fjernvarme og olie, pålagt at realisere en samlet årlig energibesparelse.[25] Rammerne for selskabernes energispareindsats fastlægges i *Aftale af 16. december 2016 om Energiselskabernes energispareindsats mellem Energi-, Forsynings- og Klimaministeren samt net- og distributionsselskaberne inden for el, naturgas, fjernvarme og olie*. Energibesparelser kan fx være isolering af huse eller opsætning af energisparepærer.[26]

118. Aftalen udløber ved udgangen af 2020, og Energistyrelsen er p.t. i gang med at forberede, analysere og udarbejde, hvorledes den kommende energispareordning skal implementeres i perioden 2021-2024.[27]

4.2.4 Detailsalg af el

119. Aktørerne på markedet for detailsalg af el består af el-leverandører, som køber el på engrosmarkederne og videresælger denne til slutkunderne.

120. El-markedet er gradvist blevet liberaliseret siden 1999. Historisk har det primært været større kunder, der valgte at benytte sig af det frie leverandørvalg. I 2016 blev der gennemført en reform af elmarkedet, hvor den såkaldte engrosmodel blev implementeret sammen med ophævelsen af forsyningspligten og gradvis indførelse af en ny leveringspligt. Hensigten med ændringerne var at få flere til at gøre brug af muligheden for at vælge el-leverandør med det formål at fremme konkurrencen på markedet og samtidig sikre et højt niveau af forbrugerbeskyttelse.

121. Historisk har alle el-kunder været omfattet af forsyningspligten, hvilket indebar, at el-forbrugere, der ikke gjorde brug af det frie leverandørvalg, automatisk fik elektricitet leveret fra det forsyningspligtige selskab i området. Med indførelsen af engrosmodellen i 2016 blev forsyningspligten afskaffet og erstattet af en leveringspligt. Leveringspligten indebærer, at alle el-leverandører er forpligtet til at levere strøm til privatkunder, der anmoder herom, forudsat at leverandøren er aktiv i distributionsområdet, hvor forbrugeren ønsker at købe elektriciteten.[28] Forbrugeren skal dermed som udgangspunkt foretage et aktivt valg af el-leverandør. Såfremt en aftale om levering af el opsiges, og der ikke foreligger en ny aftale for et givet målepunkt/aftagernummer, er den tidligere el-leverandør på adressen dog forpligtet til at sende et tilbud om forsyning til adressen.[29]

122. En leverandør kan efter indførelse af leveringspligten fortsat begrænse sin virksomhed til enkelte distributionsområder, men kan som udgangspunkt ikke undlade at tilbyde et eller flere el-produkter til enkelte husholdningsforbrugere inden for et distributionsområde, hvor leverandøren er aktiv. Formålet hermed er bl.a. at sikre, at en leverandør fx ikke kan undlade at

[24] Jf. Lovbekendtgørelse nr. 119 af 6. februar 2020 om elforsyning.
[25] Jf. Lov bekendtgørelse nr. 109. 864 af 26. august 2019 om energispareydelser i net- og distributionsvirksomheder
[26] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 129.
[27] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 129.
[28] Jf. Lovbekendtgørelse nr. 119 af 6. februar 2020 om elforsyning. § 6 b.
[29] Jf. Lovbekendtgørelse nr. 119 af 6. februar 2020 om elforsyning. § 6 c.

levere elektricitet i mere afsidesliggende områder i et distributionsområde, eller tvinge forbrugere i disse områder til at aftage et produkt med højere priser end virksomhedens øvrige produkter.[30]

123. Engrosmodellen ændrede samtidig reglerne og rollerne for aktørerne på el-markedet. I dag er det således kun el-leverandøren, som har kontakt med slutkunderne. El-leverandøren afregner efterfølgende tariffer for transport med Energinet og distributionsselskabet. El-leverandøren afregner tillige skatter og afgifter. Det betyder, at slutbrugeren modsat tidligere oplever alene at have et kundeforhold til el-leverandøren og kun modtager én elregning.

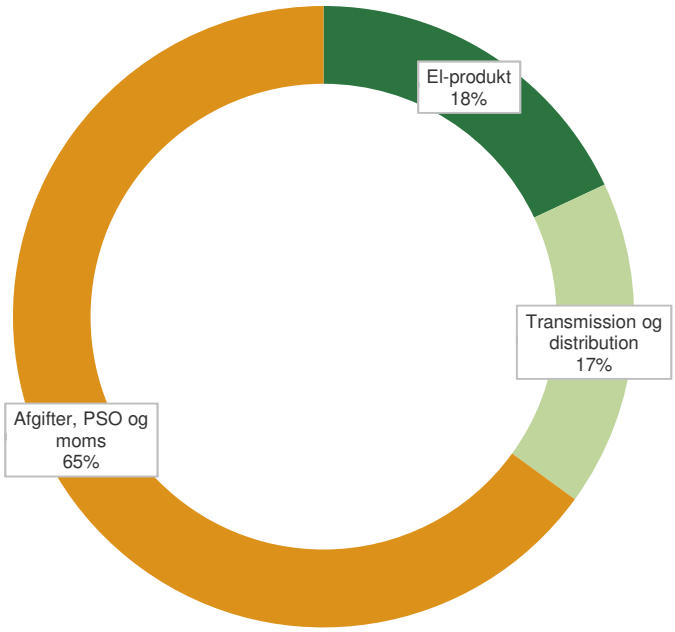
124. Flere el-leverandører er koncernforbundne med et distributionsselskab. Det er også tilfældet for fusionsparterne inden fusionen, idet Ørsted B2C og Radius indgår som datterselskaber i Ørsted, mens SEAS-NVE's el-selskab og Cerius indgår som datterselskaber i SEAS-NVE. Koncernforbundne distributionsselskaber og el-leverandører skal være uafhængige af hinanden og handle på armslængdevilkår. Det er heller ikke tilladt at foretage krydssubsidiering og krydssalg fra distributionsselskab til en koncernforbunden el-leverandør.[31]

4.2.4.1 Sammensætningen af forbrugerens el-pris

125. Den elpris, som forbrugeren betaler, består af tre hovedelementer: Selve el-leverandørens produkt, betaling for transport af strømmen samt en række skatter og afgifter, jf. Figur 4.2

[30] Jf. bemærkninger til lovforslag L 180, 23. april 2014.
[31] Jf. Lovbekendtgørelse nr. 119 af 6. februar 2020 om elforsyning.

Figur 4.2 **Sammensætningen af forbrugerens el-pris**



Kilde: Forsyningstilsynet, Hvad kostede strømmen i 2018, Oktober 2019

126. Det er alene ca. 18 pct. af forbrugerens pris på el, der vedrører selve el-leverandørens produkt.[32] De 18 pct. udgøres af henholdsvis engrosprisen for el-leverandørens indkøb af el, samt el-leverandørens øvrige omkostninger og dækningsbidrag. Det er ligeledes alene denne del af prisen på el, som er konkurrenceudsat.

127. Ca. 17 pct. af forbrugerens pris på el vedrører betaling for transport af strømmen i henholdsvis transmissions- og distributionsnettet.[33] Distributionsselskabet i et givent område fastsætter en tarif for anvendelse af distributionsnettet. Herudover betales en tarif til Energinet vedrørende transport i transmissionsnettet. Både distributions- og transmissionstariffer er reguleret af Forsyningstilsynet.

128. Størstedelen af forbrugerens elpris, svarende til de resterende 65 pct., vedrører skatter og afgifter, herunder elafgift, PSO[34] samt moms.

[32] Jf. Forsyningstilsynet, *Hvad kostede strømmen i 2018?*, Oktober 2019.

[33] Jf. Forsyningstilsynet, *Hvad kostede strømmen i 2018?*, Oktober 2019.

[34] PSO står for Public Service Obligations og er en afgift, som skal bidrage til den grønne og bæredygtige udvikling på energimarkedet. I henhold til aftale om afskaffelse af PSO-afgiften af november 2016, udfases PSO-afgiften gradvist frem mod 2022, mens subsidier til vedvarende energi i stedet finansieres over finansloven.

4.2.4.2 Forskelle og ligheder mellem privatkunder og erhvervskunder

129. Selvom el-kunder som udgangspunkt efterspørger samme homogene vare i form af el med en bestemt spænding, er der typisk en række forskelle på produkterne afhængigt af kundens forbrug, herunder afhængigt af om der er tale om privat- eller erhvervskunder.

130. Slutkunderne er traditionelt blevet opdelt efter deres forventede årlige strømforbrug. Mindre kunder, med et forbrug på under 0,1 GWh (både privatkunder og erhvervskunder), har traditionelt købt skabelonafregnet strøm, hvilket indebærer, at prisen på strømforbruget opgøres ud fra en samlet gennemsnitlig fordeling af elforbruget hos alle de mindre kunder pr. døgn, og ikke den enkelte kundes egen forbrugsprofil i et givent tidsrum.

131. Større kunder, med et forbrug på over 0,1 GWh, har traditionelt købt såkaldt timeafregnet strøm, hvilket indebærer, at deres strømforbrug er blevet målt og afregnet time for time. Disse kunder har mulighed for at indgå kontrakter med el-leverandøren, hvor elprisen er mere eller mindre afhængig af spotprisen på el.[35]

132. Senest med udgangen af 2020 skal alle danske el-forbrugere have installeret fjernaflæste målere, hvilket betyder, at også små kunder vil kunne vælge en afregningsform, der minder om spotafregning til de større timeaflæste kunder (flexafregning).[36] Det er det enkelte distributionsselskab, der er ansvarlig for at installere de fjernaflæste målere hos forbrugeren. Omkring [xxx] pct. af Ørsted B2C's og [xxx] pct. af SEAS-NVE's privatkunder havde i 2019 mulighed for at blive flexafregnet.[37] Ifølge Energinet kunne to millioner danske el-forbrugere flexafregnes per 1. august 2019. I alt er der ca. 3,4 mio. el-forbrugere i Danmark.[38]

133. Der er ligeledes forskelle i muligheder for binding af henholdsvis privat- og erhvervskunder. Privatkunder kan maksimalt bindes i 6 måneder, hvorimod erhvervskunder – uanset størrelsen af deres indkøb – ikke er omfattet af nogen begrænsning af bindingsperioden for levering af el.

134. Større erhvervskunder kan endvidere typisk have mere specialiserede behov, fx for at afdække risikoen for fremtidige udsving i elpris og forbrug eller for at sikre stabil levering eller levering i flere lande. Større erhvervskunder vil endvidere ofte have en større forhandlingsstyrke og vælger eventuelt leverandør efter udbud.

4.2.4.3 Antal el-leverandører og privatkunder på tværs af distributionsområder

135. På tværs af de godt 40 distributionsområder i styrelsens opgørelse, er der primo 2020 i alt ca. 2,85 mio. privatkunder, som er kunder hos 37 forskellige leverandører, jf. Tabel 4.1.[39]

Tabel 4.1 Antal el-leverandører og privatkunder på tværs af distributionsområder, januar 2020

	Antal leverandører (privatkunder)	Antal privatkunder i det givne område
DK i alt	37	2.850.000

[35] Prisen på Nord Pools spot-produkt (day-ahead).
[36] Jf. bekendtgørelse nr. 75 om fjernaflæste elmålere og måling af elektricitet i slutforbruget af 25. januar 2019.
[37] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 86.
[38] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 86.
[39] Skønnet for antal privatkunder og antal leverandører er opgjort på baggrund af data fra Energinet. Forudsætningerne for opgørelsen er beskrevet nærmere i bilag 7.1, jf. afsnit 7.1.1.

Per distributionsområde		
- Gennemsnit	24	77.000
- Område med færrest aktive leverandører	14	<1.000
- Område med flest aktive leverandører	36	645.000

Parternes distributionsområder		
- Cerius	32	336.000
- Radius	34	875.000

Note: Skønnet for antal kunder og antal leverandører er opgjort på baggrund af data indhentet fra Energinet vedrørende eksisterende kunder pr. 23. januar 2020. Energinets data og forudsætningerne for opgørelsen af antal leverandører og privatkunder er beskrevet nærmere i Bilag 7.1. Opgørelsen af antal leverandører viser alene leverandører, som har kunder i det givne distributionsområde. Leverandører, som tilbyder salg af el, men ikke har kunder i det givne område indgår dermed ikke. Opgørelsen af antal privatkunder i et givent område er afrundet til nærmeste 1.000. [xxx]. Energi Danmark er dog ikke medtaget i opgørelsen i tabel 4.1. over aktive leverandører til privatkunder.

Kilde: Energinet og egne beregninger

136. Der er i gennemsnit ca. 24 aktive leverandører i hvert distributionsområde, mens antallet af leverandører varierer på tværs af områder. Nogle distributionsområder dækker alene et begrænset kundeantal, mens andre er væsentligt større.

137. I det distributionsområde i styrelsens opgørelse med færrest aktive leverandører (El-net Kongerslev) er der i alt 14 leverandører. Dette er samtidig det mindste område for så vidt angår antallet af privatkunder, idet området dækker over mindre end 1.000 privatkunder. I det område med flest aktive leverandører (N1, der hører under Norlys-koncernen) er der i alt 36 leverandører. Dette område dækker i styrelsens opgørelse over i alt 645.000 privatkunder og er således markant større.

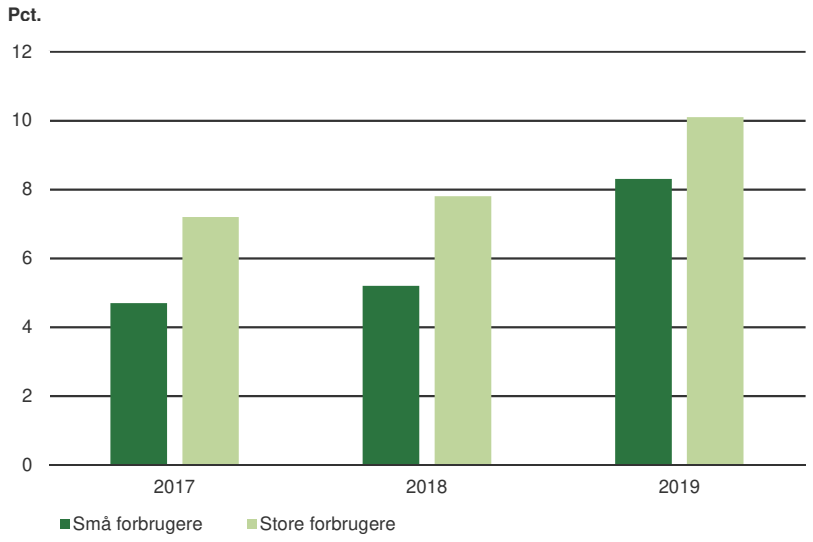
138. Parternes distributionsområder hører begge til blandt de store distributionsområder. Radius' distributionsområde er det område med det største antal privatkunder i styrelsens opgørelse, 875.000 i alt, mens der er 336.000 privatkunder i Cerius' område. For så vidt angår antallet af aktive leverandører er der i alt 32 i Cerius' område og 34 i Radius' område, jf. Tabel 4.1.

4.2.4.4 Andel af el-kunderne som skifter leverandør

139. Energinet opgør løbende andelen af de danske el-kunder, som skifter leverandør. Energinets opgørelse viser, at andelen af el-kunder med et forbrug under 0,1 GWh (privatkunder og mindre erhvervskunder), som skifter el-leverandør har ligget på henholdsvis 4,7 og 5,2 pct. i 2017 og 2018, jf. Figur 4.3.

140. I 2019 er der sket en stigning, og det var således 8,3 pct. af de mindre el-kunder, som skiftede leverandør. Stigningen kan eventuelt indikere en bevægelse i retning af højere mobilitet på elmarkedet. Blandt kunder med et forbrug over 0,1 GWh er andelen, som skifter el-leverandør generelt højere og har ligeledes været stigende over perioden. Således var der 7,2 pct. i 2017 mod 10,1 pct. i 2019 af de store el-kunder, som skiftede el-leverandør.

Figur 4.3 **Andel af el-kunderne, som har skiftet leverandør, 2017-2019**



Note: I Energinets opgørelse defineres små forbrugere som el-kunder med et forbrug mindre end 0,1 GWh/år (både privat- og erhvervskunder), og store forbrugere som el-kunder med forbrug over 0,1 GWh /år (typisk erhvervskunder). Opgørelsen inkluderer ikke flytninger.

Kilde: Energinet, Baggrundsdata til Datahub markedsrapport 10, februar 2020

4.3 Vej- og gadebelysning

141. Gadelysaktiviteter er de aktiviteter, der skal til for at drive, vedligeholde, renovere og modernisere vej- og gadebelysning. Parterne har i deres opgørelse af totalmarkedet taget udgangspunkt i den opgørelse, som styrelsen foretog i styrelsens afgørelse af 26. februar 2019 vedrørende Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solution A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning. I denne afgørelse estimerede parterne, at der er ca. 3,1 mio. lyspunkter[40] i Danmark. De 3,1 mio. lyspunkter ejes af kommuner, forsyningsselskaber, private virksomheder og private grundejerforeninger. Ifølge opgørelsen er der ca. 1,2 millioner kommunale lyspunkter, heraf ejes størstedelen af de 98 kommuner på nær 300.000 lyspunkter, som ejes af forsyningsselskaberne.[41]

142. Det er primært kommunerne, der har ansvaret for belysning ved veje i og omkring byer, mens Vejdirektoratet ejer lyspunkter på statsvejnettet og på kommuneveje, hvor statsvejnettet har knudepunkter med kommuneveje.

143. Kontrakter om kommunale lyspunkter vil ofte være over tærskelværdierne og dermed omfattet af udbudsreglerne. Gadelysaktiviteten i disse kommunale udbud deles typisk op i arbejde

[40] Et lyspunkt vil i denne forbindelse sige en lampe/armatur.

[41] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. februar 2019, *Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solution A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning*, side 2-3.

forbundet med renovering og modernisering (R&M) af lygtepæle og kabler samt arbejde forbundet med drift og vedligehold (D&V) af lygtepæle og kabler.

144. R&M-arbejde omfatter udskiftning af armaturer og master. En R&M-opgave kan fx indebære udskiftning af ældre lysarmaturer til energibesparende LED-armaturer, der kan sænke energiforbruget. D&V-arbejde omfatter drift af eksisterende vej- og gadebelysning, serviceeftersyn og forebyggende vedligeholdelse af vej-og gadebelysningen samt udbedring af fejl og skader.

145. Typisk er kommunale kontrakter for drift og vedligeholdelse begrænset til en periode på 4 år, mens kontrakter vedrørende renovering og modernisering typisk har en varighed på 3-12 måneder. Der vil altid være en D&V-kontrakt tilknyttet et kommunalt ejet lyspunkt, mens dette ikke er tilfældet med R&M. Der forekommer R&M-opgaver på de enkelte lyspunkter ca. hvert 20. år.

146. Parternes ydelser på markedet består af (i) drift og vedligeholdelse (D&V) af gadelysanlæg, (ii) renovering og modernisering (R&M) af gadelysanlæg, (iii) dataadministration/lysstyring for gadelysanlæg, (iv) rådgivning relateret til gadelysanlæg samt (v) serviceydelser relateret til de ovennævnte områder. Ydelserne (iii)-(v) leveres med udgangspunkt i kontrakter for D&V eller R&M og sælges sjældent som særskilte ydelser.[42] Der fokuseres i det efterfølgende alene på gadelysaktiviteter forbundet med D&V samt R&M.

147. SEAS-NVE og Ørsted City Light har oplyst, at de servicerer (1) private, navnlig boligforeninger, private virksomheder og private grundejerforeninger, (2) kommuner og (3) staten (Vejdirektoratet).

148. Parterne har estimeret, at totalmarkedet for private gadelysaktiviteter udgør ca. 1,9 millioner lyspunkter.[43] Styrelsen har i en tidligere fusion på markedet for vej- og gadebelysning taget udgangspunkt i kommunale kontrakter på gadelys, idet flere aktører bemærkede, at der kunne skelnes mellem forskellige kundetyper, herunder henholdsvis private og kommunale gadelysaktiviteter.[44] Da parternes aktiviteter udgør en meget begrænset andel af de samlede private gadelysaktiviteter, jf. nedenstående Tabel 4.2, fokuseres der i det efterfølgende på de kommunale og statslige lyspunkter.

149. Parternes aktiviteter omfatter primært servicering af kommunale gadelys, jf. Tabel 4.2 herunder. I forhold til servicering af kommunale gadelysanlæg har parterne oplyst, at deres aktiviteter består af ikke-konkurrenceudsatte aktiviteter, hvor henholdsvis SEAS-NVE og Ørsted City Light ejer og driver gadelysnettet for kommunerne, og konkurrenceudsatte aktiviteter, hvor kommunerne eksempelvis har konkurrenceudsat driften af gadelysnettet gennem udbud.

Tabel 4.2 **Oversigt over parternes gadelysaktiviteter i 2019**

	SEAS-NVE		Ørsted City Light	
	D&V	R&M	D&V	R&M
Kommuner	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
- Kunden har ejerskabet	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]

[42] Jf. Parternes besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål om gadelys af den 28. april 2020.
[43] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 224.
[44] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. februar 2019, *Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solution A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning*, side 6.

- Selskabet har ejerskabet og leaser til kunden	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Vejdirektoratet	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Private	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
- Kunden har ejerskabet	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
- Selskabet har ejerskabet og leaser til kunden	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Total	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]

Note: Tabellen viser parternes aktiviteter på gadelys for 2019. Aktiviteterne er opgjort i antal lyspunkter, som parterne servicerer.

Kilde: Parternes fusionsanmeldelse, tabel 52.

4.4 Naturgasmarkedet

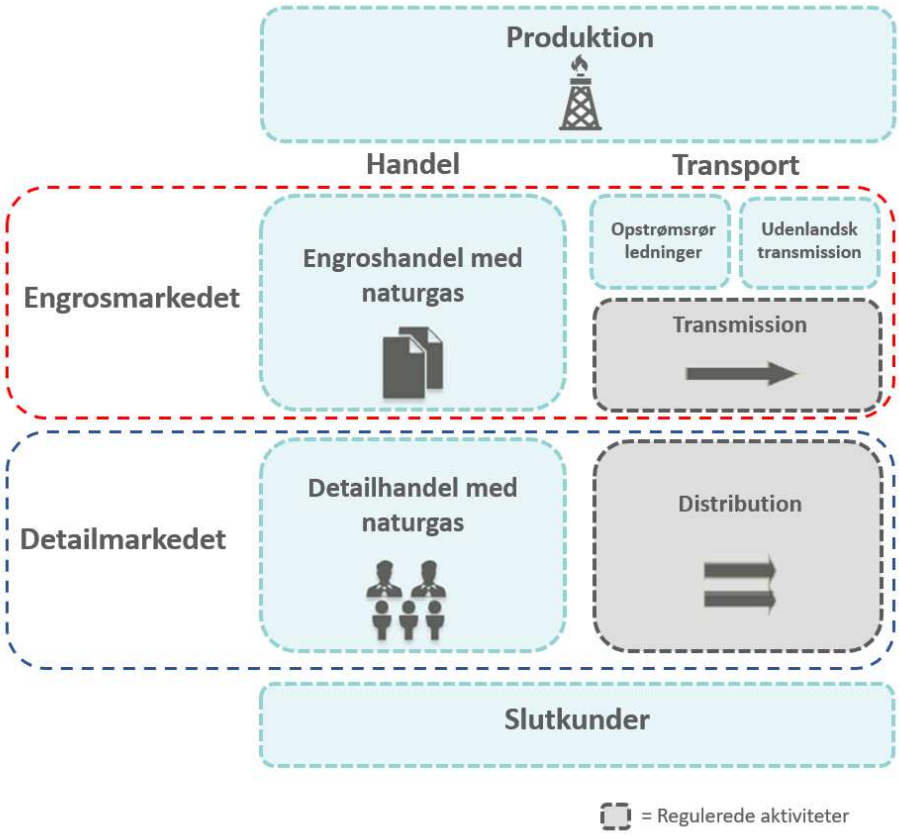
150. Naturgasmarkedet består overordnet af tre aktiviteter: Produktion, transport og handel, jf. Figur 4.4. Transport af og handel med naturgas foregår både på engrosmarkedet og på detailmarkedet.

151. Naturgas produceres i Nordsøen, hvorefter det transporteres til transmissionssystemet gennem opstrømsrørledninger. Desuden importeres naturgas fra Tyskland, hvorved naturgassen transporteres fra det tyske transmissionssystem ind i det danske. Transmissionen af naturgas er en del af engrosmarkedet. Derefter leveres gassen ind i distributionsnettene og videre ud til slutkunderne. Distributionen af naturgas er en del af detailmarkedet.

152. Transmission og distribution af naturgas er regulerede aktiviteter, der ikke er konkurrenceudsatte. Transmissionssystemet og distributionsnettene ejes af den danske statsejede transmissionssystemoperatør, Energinet. Distributionsnettene er udskilt i datterselskabet Evida.

153. Handel med naturgas foregår mellem producenter/importører og naturgasleverandører på engrosmarkedet og mellem naturgasleverandører og de endelige brugere (slutkunder) på detailmarkedet.

Figur 4.4 **Værdikæden på naturgasmarkedet**



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens fremstilling

4.4.1.1 Produktion af naturgas

154. Naturgas udvindes fra reserver i undergrunden. Størstedelen af den danske produktion af gas sker i Nordsøen. I 2019 blev der i alt produceret 3 mia. m^3 i den danske del af Nordsøen, jf. Tabel 4.3. De største naturgasproducenter i Danmark er INEOS E&P A/S, Nordsøfonden og Total E&P Danmark A/S. Herudover importeres gas fra Tyskland og Norge til Danmark, mens der eksporteres gas til Holland, Sverige og Tyskland. Det danske forbrug af naturgas var 2,7 mia. m^3 i 2019. Heraf brugte kunder med et forbrug på under 300.000 m^3 ca. [xxx] mia. m^3, og privatkunder brugte ca. [xxx] mia. m^3.

155. Der produceres også bygas, som forsyner det danske marked med væsentligt mindre end 10 pct. af gasforbruget.[45] Bygas adskiller sig imidlertid fra naturgas i forhold til fremstillingsme-

[45] Jf. Parternes høringssvar af 2. juni 2020.

tode og forbrændingstekniske evner og leveres udelukkende i allerede etablerede bygasområder (København drevet af HOFOR og Aalborg drevet af Ålborg Forsyning). Bygas behandles derfor ikke nærmere i denne afgørelse.

Tabel 4.3 **Produktion og forbrug af naturgas i Danmark, 2019**

	Mia. m^3
Naturgasproduktion i den danske del af Nordsøen	3,0
Eksport af naturgas	1,3
Import af naturgas	1,1
Forbrug af naturgas i Danmark	2,7
Forbrug af naturgas i Danmark, kunder med forbrug under 300.000 m^3	[xxx]
Forbrug af naturgas i Danmark, privatkunder	[xxx]

Kilde: Energistyrelsens månedlige naturgasforsyningsstatistik, 2019 og styrelsen beregninger på baggrund af data fra Evida..

156. Tyra-platformen, som står for ca. 90 pct. af gasproduktionen i den danske del af Nordsøen, er lukket ned i perioden fra den 19. september 2019 til 1. juli 2022 for at blive genopbygget. Det har ændret forsyningssituationen i Danmark, som i denne treårige periode ikke længere vil være et selvforsynende eksportland. Energinet har analyseret forsyningssituationen og har vurderet, at der vil være gas nok til at forsyne danske og svenske forbrugere, såfremt importforbindelsen fra Tyskland og gaslagrene anvendes hensigtsmæssigt.[46]

157. Energinet og den polske transmissionssystemoperatør (GAZ-SYSTEM) har i fællesskab besluttet at etablere en ny gasledning i Nordsøen, der forbinder de norske og danske gasledningsnet og en ny gasledning i Østersøen mellem Danmark og Polen (Baltic Pipe Project).[47] Baltic Pipe vil gøre det muligt at transportere 10 mia. m^3 naturgas om året fra Norge til Danmark og Polen og 3 mia. m^3 naturgas fra Polen til Danmark. Det er tilsammen mere end fire gange så meget, som det samlede danske forbrug af naturgas i 2019, jf. Tabel 4.3. Baltic Pipe skal efter planen sættes i drift 1. oktober 2022.

158. I modsætning til elektricitet er det muligt at lagre naturgas på rentabel vis. I Danmark findes to gaslagre ejet af Gas Storage Denmark A/S, som ejes af Energinet; et i Stenlille (Sjælland) og et i Lille Torup (Nordjylland). Gaslagrene vil typisk blive fyldt i sommerhalvåret og gradvist blive tømt i vinterhalvåret, som gassen bruges. Aktørerne på engrosmarkedet bruger naturgaslagrene til at sikre deres leverancer af naturgas. Lagrene anvendes dels til at opbevare gas indkøbt om sommeren, hvor den er billigere, som herefter kan sælges forward eller spot til leverance i vinterhalvåret, hvor priserne er højere. Lagrene anvendes også til udnytte almindelige prisudsving i markedet. Lagrene har også betydning for forsyningssikkerheden i tilfælde

[46] Jf. Forsyningstilsynet, *Engrosmarkedet for gas, Markedsrapport for 2018*, 17. juni 2019, side 10.
[47] https://www.baltic-pipe.eu/dk/

af nedbrud i leverancerne fra Nordsøen og Energinet har en mængde lagerkapacitet reserveret til forsyningssikkerhed.[48]

4.4.1.2 Engrosmarkedet for naturgas

159. Naturgasnettet i Danmark består af et transmissionsnet, som fører gassen ind i Danmark fra Nordsøen eller Tyskland, og en række distributionsnet, som fordeler gassen til slutkunderne. Når en kunde køber naturgas hos en naturgasleverandør, skal gassen transporteres gennem gasrørene, før gassen når frem til slutkunden. Det er således ikke nok for naturgasleverandøren at have indkøbt naturgassen. Leverandøren skal også købe kapacitet til at transportere gassen gennem transmissionsnettet.

160. Engrosmarkedet for naturgas består derfor af to dele: 1) Transport af naturgas fra producenter til distributionsnettet (opstrøm og transmission) og 2) engroshandel med naturgas.

161. Aktørerne på engrosmarkedet er transportkunder og naturgasleverandører. Transportkunder er de aktører, der varetager transport af naturgas i transmissionssystemet. De køber transportrettigheder af Ørsted for så vidt angår opstrømsrørledningerne og af Energinet for så vidt angår transmissionssystemet. Transportkunden har ansvaret for at balancere mængden af naturgas ind i transmissionssystemet og ud af transmissionsnettet igen – enten ved levering af naturgassen til en eller flere naturgasleverandører i distributionsnettene eller til eksport. I langt de fleste tilfælde er transportkunderne ligeledes naturgasleverandører. De mindre naturgasleverandører er ofte ikke selv transportkunder, men køber transportkapacitet af transportkunderne.

4.4.1.2.1 Transport af gas til og i transmissionssystemet

162. Naturgassen transporteres, som nævnt, fra Nordsøen til transmissionssystemet gennem opstrømsrørledninger, der forbinder naturgasfelterne med transmissionsnettet i Danmark. Opstrømsrørledningerne ejes af Ørsted.

163. Der er tredjepartsadgang til opstrømsrørledningerne, og det er derfor muligt for andre end Ørsted – fx en transportkunde, der har købt naturgas af gasproducenter i Nordsøen – at transportere naturgas i opstrømsrørledningerne.

164. Ved import transporteres naturgassen direkte fra det tyske transmissionssystem ind i det danske transmissionssystem.

165. Transmissionsnettet er gasnettets hovedinfrastruktur, som binder landsdelene sammen og skaber forbindelse til gasproduktionen i Nordsøen og til det europæiske gasnet. Transmissionsnettet udgør således den fysiske platform for engroshandel med naturgas, fordi udvekslingen af naturgas mellem producent og naturgasleverandør sker herigennem.

166. Fra transmissionssystemet kan naturgassen leveres ind i distributionsnettene, sendes til oplagring i et af de danske gaslagre, eller eksporteres til Tyskland (Ellund), Sverige eller Holland.

167. Transmissionssystemet ejes og drives, som nævnt, af Energinet, der bl.a. har ansvaret for den overordnede balance i gasnettet.

[48] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, Bilag 18.

4.4.1.2.2 Transportkapacitet i transmissionsnettet

168. For at indføre naturgas til det danske marked – uanset om det er fra Nordsøen eller import fra Tyskland – er det nødvendigt at reservere transportkapacitet i transmissionsnettet. Der skal altid reserveres både kapacitet ind i det danske transmissionssystem (entry-kapacitet) og kapacitet ud af transmissionsnet fx til distributionsnettet (exitzone-kapacitet) eller til eksport (exit-kapacitet). Ved import fra Tyskland er det nødvendig både at reservere exit-kapacitet i det tyske transmissionssystem og entry-kapacitet i det danske transmissionssystem. Når gassen er indført i transmissionsnettet, kan gassen frit handles flere gange uden, at der skal reserveres yderligere kapacitet i transmissionsnettet.

169. Energinet stiller en vis mængde kapacitet til rådighed for markedet. Denne kapacitet kan reserveres af transportkunderne. Transportkapacitet købes som retten til at transportere en aftalt maksimal mængde/volumen per time inden for en bestemt periode. Perioden kan være alt fra resten af døgnet til 10-15 år. Kapacitetsaftaler med en periode på længere end 1 år indgås alene via udbud, hvor gasnettet er blevet udvidet.

170. Kapacitet kan tilbydes på enten uafbrydelige eller afbrydelige vilkår. Uafbrydelig kapacitet er transportkapacitet, som naturgasleverandøren har fuld råderet over. Reserverer en naturgasleverandør uafbrydelig kapacitet, er der i udgangspunktet ingen risiko for, at leverancerne bliver afbrudt. Ved afbrydelig kapacitet kan naturgasleverandøren risikere at få afbrudt eller reduceret sin naturgasleverance. Allerede reserveret kapacitet, der ikke anvendes, kan sælges tilbage til markedet som såkaldt sekundær kapacitet.

171. Afhængigt af behovet for at lagre naturgas, fx pga. sæsonudsving, skal der også reserveres kapacitet i lagrene og ind og ud af lagrene, jf. punkt 158 ovenfor, og denne kapacitet købes direkte hos Gas Storage Denmark A/S på kommercielle vilkår.

4.4.1.2.3 Engroshandel med naturgas[49]

172. I Danmark handles naturgas på gasbørsen PEGAS ETF (tidligere Gaspoint Nordic) eller ved bilaterale kontrakter. I 2019 blev ca. 75 pct. af den samlede volumen af naturgas handlet via bilaterale kontrakter.[50] Det varierer dog over årene, om der bliver handlet mest på børsen eller via bilaterale aftaler.

173. Bilaterale kontrakter handles typisk OTC ("over the counter")[51] enten direkte mellem køber og sælger eller via en mægler. Kontrakterne er ofte standardiserede, og i en forhandling aftales således en bestemt volumen til en bestemt pris i en bestemt leveringsperiode. Kontrakterne indeholder ingen volumenfleksibilitet. Leveringsperioden i en kontrakt kan variere alt efter om der indgås timekontrakter (spot-kontrakter) eller månedskontrakter (futures-kontrakter).

174. Priserne i kontrakterne er ukendte for andre end handelsparterne - referenceprispunktet er dog typisk prissætninger på de tyske eller nederlandske handelspunkter.[52]

4.4.1.3 Detailmarkedet for naturgas

175. Distributionsnettet forbinder transmissionsnettet med slutkunderne og består af distributionsledninger og stikledninger, der fordeler naturgassen til slutkunderne.

---

[49] Energitilsynet, *Analyse af kontrakter og prisdannelse på det danske engrosmarked for naturgas*, januar 2015.

[50] Jf. Forsyningstilsynet, *Engrosmarkedet for gas, markedsrapport for 2019*, 13. maj 2020, side 19 og styrelsens beregninger.

[51] Dvs. uden for en organiseret markedsplads.

[52] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, Bilag 18.

176. Detailmarkedet for naturgas består af to dele: 1) Transport af gas fra transmissionsnettet til forbrugerne (distribution) og 2) detailhandel med naturgas.

4.4.1.3.1 Transport af gas i distributionssystemet

177. Distributionsselskabet leverer gassen fysisk fra transmissionsnettet ud til brugerne. I april 2019 overtog Energinet ejerskabet af HMN Gasnet, som var et kommunalt ejet distributionsselskab. Ultimo 2019 blev Evida etableret (Evida er 100 pct. ejet af Energinet), og med Evidas overtagelse af distributionsnettet i Aalborg primo 2020, er Evida den eneste distributionskoncern i Danmark. Evida består dog fortsat af tre separate juridiske enheder – Evida Nord A/S, Evida Syd A/S og Evida Fyn A/S – og det er fortsat nødvendigt at indgå aftaler med hver af disse selskaber. En naturgasdistributionsaftale omfatter derfor ikke hele Danmark, men alene det distributionsområde, der er indgået aftale for.[53]

178. Det er Evida, der som distributionsselskab i Danmark sørger for selve distributionen af gassen, ligesom Evida opkræver betaling for gastransport i distributionsnettene hos slutkunderne, jf. dog afsnit 4.1.1.5.1 om samfakturering.

4.4.1.3.2 Detailsalg af naturgas

179. For at etablere sig som naturgasleverandør skal leverandøren indgå en aftale med Evida om distribution af naturgas, jf. ovenfor. Desuden skal leverandøren indgå en rammeaftale med Energinet og være registreret som naturgasleverandør i Energinets aktørregister, og leverandøren skal til Energinet have anmeldt en relation til en transportkunde.[54] Endelig skal leverandøren etablere en salgsafdeling, kundeservice samt oprette/indkøbe it-systemer, som kan håndtere indberetning til myndigheder.

180. I dag er der ti naturgasleverandører i Danmark, og af dem sælger otte naturgas til både privatkunder og erhvervskunder, mens to kun sælger naturgas til erhvervskunder. De største naturgasleverandører i Danmark er Energi Fyn, Norlys, SEAS-NVE og Ørsted.

181. Antallet af naturgasleverandører er faldet de seneste år, og Energistyrelsen estimerede i september 2019, at "*gasforbruget vil falde med fem pct. de kommende tre år og 19 pct. de næste 10 år*", hvilket skyldes et forventet faldende forbrug hos husholdninger samt til el- og varmeproduktion.[55]

182. Alle nuværende naturgasleverandører på det danske marked kan levere naturgas til kunder i hele landet.

4.4.1.3.3 Naturgaskunder

183. Slutkunderne anvender naturgas til forskellige formål. Privatkunder bruger naturgas til opvarmning, mens store erhvervsdrivende også anvender naturgas til andre formål, eksempelvis som energikilde i produktionen.

184. En naturgaskunde i Danmark indgår i to forskellige aftaleforhold for at kunne få leveret naturgas; en aftale med en naturgasleverandør om køb af naturgassen og en aftale med Evida om

---

[53] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 140.
[54] Evida.dk
[55] Forsyningstilsynet, *Engrosmarkedet for gas, markedsrapport for 2019*, maj 2020 side 12.

distribution af naturgassen. Om en husholdning får en eller to regninger for sit gasforbrug, afhænger af, om der mellem gasleverandøren og distributionsselskabet er indgået en aftale om samfakturering.

185. Der er ca. 408.000 naturgaskunder på det danske detailmarked. Heraf er ca. 388.000 private husstande, og ca. 20.000 er erhvervskunder.[56]

186. Kunderne kan deles op i timeaflæste eller skabelonafregnede kunder. De timeaflæste kunder er store erhvervskunder med et årligt forbrug på over 300.000 m^3 naturgas. Ca. 1.500 af kunderne har et forbrug på over 300.000 m^3 om året.

187. De skabelonafregnede kunder er privatkunder og små og mellemstore virksomheder, og de betaler et aconto beløb hver måned for deres forbrug og afregner én gang årligt det faktiske forbrug. Det årlige forbrug for en privatkunde er højst 5.000 m^3 naturgas, og typisk vil forbruget ligge på ca. 1.500-2.500 m^3 afhængig af boligens størrelse. Der findes dog store parcelhuse, som bruger mere end 5.000 m^3, om end antallet er yderst begrænset. Det årlige forbrug for små og mellemstore virksomheder er højst 300.000 m^3.

188. Gaskunder kan frit vælge naturgasleverandør i Danmark. For at skifte leverandør kan en kunde tage kontakt til den nye leverandør, der vil forestå skiftet. Privatkunder kan også via GasprisGuiden.dk sammenligne leverandørernes priser og via et link blive ledt videre til en leverandørs hjemmeside, hvor kunden blot skal indtaste person- og måleroplysninger, hvorefter et leverandørskifte bliver iværksat. Ca. [xxx] naturgaskunder skiftede leverandør i 2019.[57]

4.4.1.3.4 Produkter og priser

189. Naturgasleverandørerne opdeler typisk deres produkter i privatkundeprodukter og erhvervskundeprodukter.

Privatkundeprodukter

190. Generelt tilbyder leverandørerne 2-3 forskellige produkter til privatkunder, hvoraf der er et til en fast pris og et andet til variabel pris. Ved fastprisprodukter betales den samme pris pr. m^3 for naturgas i en aftalt periode fx 12 eller 24 måneder. Ved produkter med variabel pris bliver gasprisen fastsat bagud på baggrund af et gennemsnit af månedens eller kvartalets børspriser.

191. Privatkunder får typisk ikke rabat på deres naturgasprodukt, men flere naturgasleverandører tilbyder jævnligt introduktionstilbud med nedsat pris i en periode eller en velkomstrabat ved aftaleindgåelse.[58]

192. Naturgasleverandørerne tilbyder både aftaler uden binding og aftaler med en binding på op til seks måneder, jf. lov om forbrugeraftaler[59].

Erhvervskundeprodukter

193. Der er forskel på, hvor mange forskellige produkter naturgasleverandørerne tilbyder erhvervskunderne, og typisk kan erhvervskunder også vælge et produkt med fast eller variabel

[56] Energinet.dk
[57] Aktive skift, dvs. ekskl. flytninger.
[58] Parternes fusionsanmeldelse, afsnit 9.2, og styrelsen spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører.
[59] Jf. § 28 i lov nr. 1457 af 17. december 2013 om forbrugeraftaler.

pris, men i modsætning til privatkunder har erhvervskunder også mulighed for at vælge produkter, hvor kunden selv bestemmer hvilken gasbørs, en variabel pris skal følge.

194. Erhvervskunder har i højere grad mulighed for at forhandle om pris og vilkår, og her har det årlige naturgasforbrug bl.a. betydning for, hvilke priser og vilkår kunderne kan opnå. Der er desuden ikke samme lovbestemte begrænsninger i forhold til bindingsperioder for erhvervskunder, hvilket indebærer, at de typisk indgår længerevarende kontrakter og har længere bindingsperioder.

195. Små erhvervskunder med et forbrug svarende til privatkunder, dvs. under 5.000 m^3, har også i nogle tilfælde mulighed for at købe produkter, der er målrettet privatkunder, fx hvis virksomheden drives fra en privat bolig.

4.4.1.3.5 Forsyningspligt

196. Kunder, der ikke aktivt har valgt en naturgasleverandør, får automatisk leveret naturgas fra den gasleverandør, der har forsyningspligtbevillingen i det givne område.

197. Naturgasleverandører med forsyningspligtbevilling har pligt til mod betaling at levere til alle slutkunder i bevillingsområdet, som ikke har aftale med en naturgasleverandør om at modtage et kommercielt produkt. Dette forsyningspligtprodukt leveres til regulerede priser og på regulerede vilkår. Parterne har oplyst, at forsyningspligtproduktet typisk er billigere end andre produkter, og at det ikke er muligt at opkræve abonnement af kunder med forsyningspligtproduktet.[60] I 2019 fik [xxx] kunder tildelt et forsyningspligtprodukt hos en af de to daværende bevillingshavere, jf. punkt 199. Hovedparten af de kunder, hvis produkt leveres under forsyningspligten, er private.

198. Forsyningspligtbevillingen bliver ved udbud tildelt den virksomhed, som kan tilbyde forbrugerne den laveste pris, og som i øvrigt opfylder generelle krav til teknisk og finansiel kapacitet. Bevillingen har inden for de seneste fem år været i udbud to gange, i 2016 og i 2020.

199. Forsyningspligten var indtil april 2020 opdelt i tre bevillingsområder. Bevillingerne til forsyningspligt i de tre områder har senest været tildelt for perioden 1. april 2019-31. marts 2020. Energi Fyn havde bevilling til forsyningsområdet bestående af Sydjylland og Vest- og Midtsjælland. Ørsted havde bevillingen til de to øvrige forsyningsområder, Nordjylland og Hovedstaden samt Fyn.

200. Pr. 1. april 2020 gælder der én forsyningspligtbevilling for hele Danmark. SEAS-NVE er efter udbud blevet tildelt denne bevilling og er derved nu forsyningspligtvirksomhed i hele landet frem til 31. marts 2023.

201. Ved udbuddet i 2016 var der [xxx]bydere på forsyningspligtbevillingen, [xxx]. Ved udbuddet i 2020 var der [xxx] bydere, SEAS-NVE, [xxx], [xxx].

202. Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører indikerer, at det kan være vanskeligt for særligt mindre leverandører at deltage i udbuddet af forsyningspligtbevillingen. Tre ud af seks respondenter vurderer, at der er væsentlige barrierer forbundet med at deltage i udbuddet. Hertil nævnes, at *"Organisationen skal have en vist størrelse og der er brug for mange forskellige kompetencer. De It systemer der anvendes skal også kunne mere end dem vi*

[60] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 141.

har. Det kræver en stor eksisterende kundebase, hvis der kommer et tab på fx debitorer"[61] og at "*der var væsentlig forskel i de deltagende aktørers tilbud på udbuddet, hvor prisen blev anset som værende meget lav. Som følge heraf er det vores opfattelse, at man for reelt at have mulighed for at deltage i udbuddet, skal have en vis skalafordel for at blive konkurrencedygtig*."[62]

4.5 Service af naturgasfyr

203. I Danmark opvarmes omkring 435.000 boliger med naturgas.[63] Parterne skønner, at markedet for service af naturgasfyr udgøres af godt 290.000 kunder, da parterne estimerer, at det kun er ca. 75 pct. af naturgaskunderne, der får serviceret deres naturgasfyr af en VVS'er.[64]

204. For visse typer af naturgasfyr er det lovpligtigt at få foretaget et serviceeftersyn hvert andet år.[65] For andre typer af naturgasfyr gælder det, at ejeren er ansvarlig for at få udført service på naturgasfyret, uden at der følger faste frekvenser af lovgivningen. Det er ikke lovpligtigt, at indgå løbende aftaler (abonnementsordninger) med en serviceudbyder.

205. Service på naturgasfyr indeholder et eftersyn, hvor en VVS'er med A-certifikat m.v. kontrollerer, at naturgasfyret er velfungerende og udskifter reservedele efter behov. Servicen kan forebygge pludselige nedbrud af naturgasfyret, og ejeren kan dermed undgå unødigt dyre reparationer af naturgasfyret.

206. Service af naturgasfyr tilbydes i forskellige varianter. Det kan fx være i form af en såkaldt abonnementsordning, hvor eftersynet tilbydes med forskellige intervaller, fx hvert år, hvert andet år eller hvert tredje år, og evt. kombineret med mulighed for udkaldsdækning og reservedelsdækning, og hvor betalingen fx sker på månedsbasis. Ordningerne kan også indeholde tilbud om, at kunden ved driftsstop eller funktionssvigt kan tilkalde serviceudbyderen, som typisk vil være fremme hos kunden eller henvende sig til kunden inden for en bestemt responstid. Service kan også ske på ad hoc basis, hvor ejeren af naturgasfyret derfor – i modsætning til en abonnementsordning – ikke indgår en løbende aftale med serviceudbyderen.

207. I forbindelse med service af naturgasfyr stilles der krav om personlige kvalifikationer i form af et A-certifikat. Personer med et A-certifikat skal tillige være ansat i en autoriseret VVS-virksomhed og skal arbejde under denne virksomheds ansvar. Et A-certifikat autoriserer personer til at installere og servicere en række gasinstallationer under 135 kW. [66]

208. For at en VVS'er uden A-certifikat kan få et A-certifikat, kræves det, at medarbejderen har deltaget i et grundkursus af 5 ugers varighed, der løbende skal suppleres med produktkurser. Virksomhedens samlede omkostninger til finansiering af A-certifikat til én medarbejder udgør skønsmæssigt omkring 26.000 kr. inkl. timeløn[67], og derudover skal virksomheden, der udfører gasservicen, have indført et kvalitetsstyringssystem.[68]

---

[61] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[62] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[63] Jf. www.statitsikbanken.dk, tabel: BOL102.
[64] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 207.
[65] Det gælder naturgasfyr med åben forbrænding.
[66] Jf. Bekendtgørelse om sikkerhed for gasinstallationer nr. 247 af 26/03/2018 § 153
[67] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2016, Koordinering af abonnementspriser for service på naturgasfyr, punkt 63 inklusiv fodnote 13.
[68] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2016, Koordinering af abonnementspriser for service på naturgasfyr, punkt 210.

4.5.1 Markedets kendetegn

209. Parterne har oplyst, at der er ca. 5.000 personer med A-certifikat til gasfyrservice, og at der ca. 3.000 VVS-virksomheder i Danmark.[69] EVU, der er ansvarlig for A-certifikatuddannelsen oplyser, at et A-certifikat kan erhverves på tre måder: i) via valgfag under uddannelsesforløbet til VVS'er på erhvervsskolerne, ii) via et AMU-kursus, hvor færdigudannede VVS'ere kan efteruddanne sig til et A-certifikat eller iii) via en videreuddannelse til VVS-installatør, der er en toårige overbygning til VVS-uddannelsen. Endvidere oplyser EVU, at der i alt bliver udstedt ca. 100 nye A-certifikater om året. [70]

210. Udover lokale, selvstændige VVS'ere er markedet ifølge parterne kendetegnet ved horisontale og vertikale samarbejdsaftaler. Eksempelvis findes horisontale samarbejdsaftaler, hvor lokale VVS'ere har slået sig sammen, vertikale samarbejdsaftaler, hvor kedelfabrikanter har etableret egen serviceorganisation, samt samarbejder hvor naturgasleverandører har indgået samarbejdsaftaler med servicepartnere. Parterne gør begge brug af sidstnævnte og tilbyder således service gennem en række underleverandører. Hverken SEAS-NVE eller Ørsted B2C har egne VVS-installatører ansat. Ud over service af naturgasfyr tilbyder Ørsted B2C også service af andre varmeinstallationer.

211. Parterne har angivet, at det normalt er kedelleverandøren, der via VVS'en står for service under garantiperioden.[71] Parterne har desuden oplyst, at efter udløb af garantiperioden har de VVS'ere der har installeret gaskedlen, og som også har indgået en serviceordning med kunden, mulighed for, at markedsføre sig over for kunden. Alternativt kan kunden afdække markedet på anden vis, som oftest sker ved henvendelse til deres lokale VVS'er. Endvidere kan salget af serviceabonnementer ske som krydssalg i forbindelse med, at kunden vælger naturgasleverandør, således at det købes på samme tid, som kunden indgår aftale om køb af gas. [72]

4.6 Høringssvar

212. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 28. maj 2020 udkast til afgørelse i høring hos parterne med høringsfrist til den 2. juni 2020 kl. 14.

213. Styrelsen modtog den 2. juni 2020 høringssvar fra Gorrissen Federspiel på vegne af parterne, samt fra Kromann Reumert på vegne af Ørsted for så vidt angår vurderingen af det kontrafaktiske scenarie.

214. Parterne havde alene kommentarer af faktuel karakter, som har givet anledning til nogle mindre ændringer i udkastet.

---

[69] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 211, 1. pind.
[70] Jf. telefonnotat med EVU den 18/6 2020
[71] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 154.
[72] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 210.

5. Vurderingen

5.1 Afgrænsningen af de relevante markeder

215. For at vurdere om en fusion hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, er det nødvendigt at afgrænse det eller de relevante markeder, som fusionen berører.

216. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at fastslå, hvilke egentlige konkurrenter der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.[73]

217. Ved *det relevante produktmarked* forstås markedet for alle de produkter og/eller tjenesteydelser, som forbrugeren anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.[74]

218. Ved *det relevante geografiske marked* forstås det område, hvor de deltagende virksomheder er involveret i udbud af og efterspørgsel efter produkter eller tjenesteydelser, og som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår og kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes.[75]

219. Udgangspunktet for markedsafgrænsningen er en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitution.[76]

220. Fusionsparterne har begge aktiviteter inden for en række forskellige områder, jf. afsnit 3.2. Det gælder bl.a.:

- distribution af el
- detailsalg af el
- vej- og gadebelysningsopgaver
- detailsalg af naturgas
- service af naturgasfyr

221. Derudover har SEAS-NVE begrænsede aktiviteter inden for produktion og engrossalg af el og inden for engrossalg af naturgas samt begrænsede aktiviteter inden for energispareaktiviteter og energirådgivning.

222. I forhold til produktion og engrossalg af el består SEAS-NVE's aktiviteter, gennem et joint venture med RWE, primært af et ejerskab på 80 pct. af havvindmølleparken Rødsand 2 Offshore Windfarm AB ("Rødsand 2"), jf. afsnit 3.2.1. Ifølge parterne udgør produktionen af el fra Rødsand 2 cirka[xxx] pct. af det samlede engrossalg af el i Danmark.[77] SEAS-NVE overtager

[73] Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (97/C 372/03) ("Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked"), punkt. 2.
[74] Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, punkt 7.
[75] Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, punkt 8.
[76] Jf. konkurrencelovens § 5 a, stk. 1 og Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, punkt 13, første punktum.
[77] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 71.

med transaktionen ikke Ørsteds aktiviteter inden for produktion og engrossalg af el, men idet SEAS-NVE og Ørsted B2C indkøber el, medfører fusionen et vertikalt overlap.

223. Parterne har oplyst, at størstedelen af elektriciteten i Danmark handles på den nordiske elbørs Nord Pool. Nord Pools handelsområde dækker over Danmark, Sverige, Norge, Finland og de baltiske lande.

224. Idet SEAS-NVE's aktiviteter på et marked for produktion og engrossalg af el er relativt beskedent, er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at fusionen ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt inden for produktion og engrossalg af el. Dette område vil derfor ikke blive behandlet nærmere nedenfor.

225. I forhold til engrossalg af naturgas har parterne oplyst, at *"SEAS-NVE er primært aktiv på downstreammarkedet for engrossalg af naturgas"*[78], dvs. som indkøber af naturgas til salg på detailmarkedet. SEAS-NVE har desuden oplyst, at *"Såfremt der blev afgrænset et fiktivt nationalt indkøbsmarked kan det ikke udelukkes, at markedsandelen oversteg 15 pct."*[79], afhængig af korrektioner for eksport. SEAS-NVE overtager med fusionen ikke aktiviteter på dette mulige marked, hvormed markedet ikke er horisontalt berørt. Grundet parternes omfattende aktiviteter på downstreammarkedet for detailsalg af naturgas har styrelsen foretaget en vurdering af, om parterne vil kunne udnytte en øget styrke på detailmarkedet til at begrænse konkurrencen på indkøbsmarkedet, jf. afsnit 5.2.4.2.2.5.

226. I forhold til energispareaktiviteter og energirådgivning har parterne oplyst, at SEAS-NVE ikke overtager Ørsteds energirådgivningsenhed, men idet Cerius og Radius køber energibesparelser og energirådgivning medfører fusionen en vertikal forbindelse.

227. Parterne har anført, at det ikke er afklaret i praksis, om der kan afgrænses et selvstændigt marked for indkøb af energibesparelser og energirådgivning, eller om det skal anses som et accessorium til parternes bevillingspligtige aktiviteter, hvortil der hører en lovbestemt energibesparelsespligt.[80] I fusionen mellem Syd Energi og Nyfors lod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afgrænsningen af et marked for energirådgivning og energispareaktiviteter stå åben,[81] mens Konkurrencerådet undlod at tage stilling til markedsafgrænsningen i fusionen mellem SE og Eniig.[82]

228. For så vidt angår energispareaktiviteter har parterne oplyst, at Cerius og Radius i 2019 samlet skulle realisere besparelser på i alt [xxx] GWh, svarende til en andel af det samlede energisparekrav for alle aktører på ca. [xxx] pct. Parterne har endvidere oplyst, at Radius, gennem koncerneksterne aftaler og aftaler som i dag er koncerninterne, har dækket sine forpligtelser i den nuværende energispareordning.[83] Parterne har i den sammenhæng oplyst, at Radius under alle omstændigheder kun kan få behov for at indkøbe en stærkt begrænset mængde energibesparelse i den resterende del af perioden for den nuværende energispareordning, og at Radius formentlig ikke vil have behov for at indkøbe yderligere ydelser. Parterne har endvidere oplyst, at SEAS-NVE Strømmen som udbyder af energispareaktiviteter dækkede ca. [xxx] pct. af det samlede energisparemål for 2018 for alle brancher (omfattende både leverancer til Cerius

[78] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, Bilag 18.
[79] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, Bilag 18.
[80] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 128.
[81] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 12. maj 2016, Fusionen mellem Syd Energi og Nyfors, side 6.
[82] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2019, *Fusionen mellem SE a.m.b.a. og Eniig a.m.b.a.*
[83] Netselskabernes forpligtelse til at levere realiserede energibesvarelser er baseret på aftale af 16. december 2016 om Energiselskabernes energispareindsats mellem Energi-, Forsynings- og Klimaministeren samt net- og distributionsselskaberne inden for el, naturgas, fjernvarme og olie. Aftalen udløber ved udgangen af 2020.

og koncerneksterne selskaber). SEAS-NVE Strømmen har således dækket en [xxx], end det energisparekrav, som Cerius og Radius er pålagt at realisere.[84] Markedet er hverken horisontalt eller vertikalt berørt.

229. I forhold til energirådgivning har parterne oplyst, at SEAS-NVE Strømmen [xxx], altså omkring [xxx] pct.[85]

230. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at fusionen ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, uanset om der afgrænses selvstændige markeder for henholdsvis energispareaktiviteter og energirådgivning eller om aktiviteterne udgør en del af samme marked. Parternes aktiviteter på dette område vil derfor ikke blive behandlet nærmere nedenfor.

231. De relevante produktmarkeder og geografiske markeder vil blive undersøgt i det følgende. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at der til brug for vurderingen af denne fusion kan afgrænses følgende overordnede relevante markeder:

» Markedet for distribution af el
» Markedet for detailsalg af el
» Markedet for vej- og gadebelysning
» Markedet for detailsalg af naturgas
» Markedet for service af naturgasfyr

5.1.1 Markedet for distribution af el

232. Distributionen af el sker gennem elnettet, der består af transmissions- og distributionsnet samt udlandsforbindelser. De enkelte distributionsnet forbinder transmissionsnettet med slutkunderne og er ejet af en række distributionsselskaber, der yder netvirksomhed efter bevilling i henhold til elforsyningsloven, jf. afsnit 4.2.3.

233. Begge parter har før fusionen bevilling til distribution af el og distribuerer el i de respektive geografiske områder, hvortil de har netbevilling. Parterne har anført, at der kan afgrænses et produktmarked for distribution af el, og at den geografiske udstrækning af markedet bestemmes af det enkelte selskabs distributionsområde.

5.1.1.1 Afgrænsning af det relevante produktmarked

234. Kommissionen har i tidligere afgørelser fastslået, at der kan identificeres et separat marked for distribution af el, herunder for så vidt angår Danmark i DONG/Elsam/E2-fusionen.[86] Konkurrencerådet har tilsvarende fastslået, at el-distributionsselskaberne er lokale monopoler, som ejer og driver distributionsnettet inden for hver deres område, og at der kan identificeres et separat marked for distribution af el.[87] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fastholdt samme afgrænsning.[88]

---

[84] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 129.
[85] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 130.
[86] Jf. Kommissionens afgørelse af 10. maj 2010 i sag M.5827, *Elia/IFM/50Hertz*, punkt 18 og Kommissionens afgørelse af 14. marts 2006 i sag M.3868, *DONG/Elsam/E2*, afsnit 272.
[87] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 24. marts 2004, *Fusionen mellem ELSAM og NESA*, side 67 og 69, og Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2019, *Fusion mellem SE a.m.b.a. og Eniig a.m.b.a.,* punkt 750.
[88] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 12. maj 2016, *Godkendelse af fusion mellem Syd Energi a.m.b.a. og Nyfors a.m.b.a.,* side 5, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 23. juni 2016, *Fusion af EnergiMidt Holding a.m.b.a. og HEF Himmerlands Elforsyning a.m.b.a.*, side 3-4.

235. I overensstemmelse med fast praksis finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der til brug for denne sag kan afgrænses et marked for distribution af el, idet styrelsen vurderer, at der ikke er sket ændringer på markedet, der medfører, at det er relevant at afvige fra den afgrænsning af det relevante produktmarked som følger af praksis.

5.1.1.2 Afgrænsning af det relevante geografiske marked

236. Kommissionen har i tidligere praksis afgrænset det relevante geografiske marked til de enkelte distributionsområder og har fremhævet, at levering via et distributionsnet ikke kan substitueres ved levering igennem et andet net.[89] Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er i en række sager kommet frem til, at den samme markedsafgrænsning gør sig gældende i Danmark.[90]

237. El-distributionsselskaberne kan og må kun distribuere el i de områder, hvor deres respektive distributionskabler ligger, og hvor de hver især har bevilling til distribution. Der er intet overlap mellem disse geografiske områder.

238. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder på den baggrund, at der i denne sag kan afgrænses lokale markeder for distribution af el svarende til distributionsselskabernes respektive distributionsområder.

5.1.1.3 Konklusion

239. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder i lyset af strukturen på markedet og i overensstemmelse med praksis, at der i denne sag kan afgrænses lokale markeder for distribution af el svarende til distributionsselskabernes respektive distributionsområder.

240. Da parterne således før fusionen distribuerer el inden for hver deres geografisk afgrænsede markeder, og der dermed ikke er overlap på de relevante markeder, er det styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence for så vidt angår distribution af el. Dette marked vil derfor ikke blive behandlet yderligere nedenfor.

5.1.2 Markedet for detailsalg af el

241. Begge fusionsparter er aktive inden for detailsalg af el til både privat- og erhvervskunder i Danmark. Ørsted B2C's salg til erhvervskunder er dog begrænset og omfatter 18 boligselskaber samt et begrænset antal mindre erhvervskunder, som ikke har registeret sig med et CVR-nummer.

242. På det danske marked har el-leverandørerne traditionelt solgt såkaldt timeafregnet strøm til store erhvervskunder med et elforbrug på over 0,1 GWh og såkaldt skabelonafregnet[91] strøm til kunder, hvis årlige elforbrug er under 0,1 GWh. Senest med udgangen af 2020 skal alle dan-

---

[89] Jf. Kommissionens afgørelse af 10. maj 2010 i sag M.5827, *Elia/IFM/50Hertz*, afsnit 23.

[90] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 24. marts 2004, *Fusionen mellem ELSAM og NESA*, side 64 og 85, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 12. maj 2016, *Godkendelse af fusion mellem Syd Energi a.m.b.a. og Nyfors a.m.b.a.,* side 5, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 23. juni 2016, *Fusion af EnergiMidt Holding a.m.b.a., HEF Himmerlands Elforsyning a.m.b.a.*, side 4 og Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2019, *Fusion mellem SE a.m.b.a. og Eniig a.m.b.a.,* punkt 753.

[91] Skabelonafregnet strøm betyder, at der afregnes ud fra en samlet gennemsnitlig fordeling af kundens elforbrug.

ske el-forbrugere have installeret fjernaflæste el-målere og dermed have mulighed for flexafregning.[92] Fjernaflæste el-målere giver bl.a. el-leverandørerne mulighed for at tilbyde produkter, hvor forbrugerens faktiske el-forbrug bliver målt og afregnet time for time og produkter med en fast pris for en given periode (fx på kvartalsbasis). Omkring [xxx] pct. af Ørsted B2C's og [xxx] pct. af SEAS-NVE's privatkunder havde i 2019 mulighed for at blive flexafregnet.[93]

5.1.2.1 Afgrænsning af det relevante produktmarked

243. Kommissionen har i tidligere praksis, herunder praksis vedrørende Danmark, afgrænset separate produktmarkeder for hhv. skabelonafregnet el (dvs. årligt forbrug under 0,1 GWh) og timeafregnet el (dvs. årligt forbrug over 0,1 GWh).[94] Kommissionen har i nyere praksis fundet, at der fsva. en række medlemsstater kunne afgrænses separate markeder for detailsalg af el til hhv. private husstande [xxx].[95]

244. Konkurrencerådet har i lighed med Kommissionen i tidligere praksis afgrænset separate produktmarkeder for skabelonafregnet strøm og timeafregnet strøm.[96] I Konkurrencerådets seneste afgørelse på området, *Norlys-fusionen*, fandt Konkurrencerådet, at segmenteringen i skabelonafregnet hhv. timeafregnet strøm var udtryk for, at "*der kan afgrænses et marked for privatkunder med et begrænset strømforbrug hhv. et marked for erhvervskunder med et markant højere strømforbrug.*" [97]

245. Konkurrencerådet vurderede i denne forbindelse, at de lave adgangsbarrierer forbundet med salg til privatkunder, medførte, at det generelt vil være muligt for aktører på markedet for salg af el til større erhvervskunder også at sælge el til privatkunder, mens det omvendte efter rådets vurdering ikke nødvendigvis var tilfældet. Konkurrencerådet lagde i den forbindelse vægt på, at større erhvervskunder har betydeligt større forhandlingsstyrke end privatkunder, ofte vælger el-leverandør efter udbud, og at større erhvervskunder har mere specialiserede behov, fx for stabil levering, leveringssikkerhed og levering i flere lande. Konkurrencerådet fandt på denne baggrund, at afregningsformen ikke var afgørende for segmenteringen. Konkurrencerådet lod dog den endelige afgrænsning stå åben.[98]

246. Parterne gør gældende, at produktmarkedet til brug for denne sag omfatter alle el-kunder uafhængigt af kundetype, afregningsform og forbrug.[99] Parterne lægger i denne forbindelse særligt vægt på betragtninger om udbudssubstitution, herunder at der ikke er væsentlige barrierer forbundet med at tilbyde el til skabelonafregnede kunder for el-leverandører, der i forvejen er aktive inden for levering af timeafregnet strøm, samt at de fleste aktører i markedet, der servicerer timeafregnede kunder, også servicerer skabelonafregnede kunder.

247. Parterne anfører endvidere, at udrulningen af flexafregning bidrager til at gøre begge kundesegmenter mere ensartede og dermed give slutkunder med et mindre elforbrug mulighed for

---

[92] Jf. Elforsyningsloven, Bekendtgørelse nr. 75 af 25. januar 2019 om fjernaflæste elmålere og måling af elektricitet i slutforbruget.

[93] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 86.

[94] Jf. Kommissionens afgørelse af 11. juni 2003 i sag M.2947, *Verbund/EnergieAllianz* og Kommissionens afgørelse af 14. marts 2006 i sag M.3868, *DONG/Elsam/Energi E2,* punkt 251.

[95] Jf. Kommissionens pressemeddelelse i sag M.8870, *Commission clears E.ON's acquisition of Innogy, subject to conditions*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5582 og Kommissionens afgørelse af 17. september 2019 i sag M.8870, *E.ON/Innogy*, punkt 52 og 91 og den deri refererede praksis (ikke offentliggjort).

[96] Konkurrencerådets afgørelse af 14. marts 2004, *ELSAM/NESA*

[97] Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2019, *Fusion mellem SE a.m.b.a. og Eniig a.m.b.a.*, punkt 757.

[98] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2019, *Fusion mellem SE a.m.b.a. og Eniig a.m.b.a.*, punkt 760-762.

[99] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 96 og 97.

at vælge en afregningsform, der minder om modellen for store erhvervskunder.[100] I 2019 var der [xxx] pct. og [xxx] pct. af SEAS-NVE's privatkunder hhv. erhvervskunder, der blev flexafregnet (dog med fast pris for en given periode).[101]

248. Ud fra ovenstående betragtninger vurderer parterne, at markedet heller ikke kan segmenteres efter kundetype, herunder i markeder for hhv. privat- og erhvervskunder. Parterne anfører, at en sådan segmentering ikke finder støtte i praksis fra hverken Kommissionen eller Konkurrencerådet.[102]

249. Indledningsvis bemærker styrelsen, at sondringen mellem time- og skabelonafregnede kunder er blevet mindre tidssvarende med udrulningen af fjernaflæste målere og dertilhørende flexafregning, idet både store og små kunder kan blive afregnet per time. I august 2019 havde næsten 60 pct. af danske el-forbrugere fået installeret fjernaflæste målere, jf. punkt 132, og senest med udgangen af 2020 skal udrulningen være afsluttet, hvor alle el-forbrugere har mulighed for flexafregning baseret på deres forbrug time for time.[103]

250. Styrelsen vurderer, at det vil være mere nærliggende at undersøge, om markedet skal segmenteres efter kundetyper. Som nævnt ovenfor, er der i praksis allerede afgrænset et marked for detailsalg af el til store erhvervskunder, og styrelsen finder til brug for denne sag ikke anledning til at afvige fra praksis, hvad denne afgrænsning angår.

251. Styrelsen vil i det følgende undersøge, hvorvidt markedet kan afgrænses snævert til kun at omfatte privatkunder, idet styrelsen bemærker, at en særskilt kundekategori kan udgøre et særskilt relevant produktmarked, når der anvendes andre priser over for disse kunder. Dette vil, ifølge Kommissionen, normalt være tilfældet, når følgende to betingelser er opfyldt: a) det skal klart kunne afgøres, hvilken gruppe en enkelt kunde tilhører på det tidspunkt, hvor de pågældende produkter sælges til ham, og b) handel mellem kunderne eller arbitrage gennem tredjemand må ikke være mulig.[104]

252. I forhold til a) baserer en opdeling på hhv. privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder sig i udgangspunktet på, om kunderne er registret med et CVR-nummer eller ej. Når en kunde henvender sig for at købe el hos en leverandør, vil leverandøren nemt kunne placere kunden som privatkunde eller erhvervskunde. I forhold til b) er det ikke muligt for én kunde at videresælge til en anden, idet man som el-leverandør skal være registreret hos Energinet og opfylde en række krav omfattede bl.a. IT-systemer og sikkerhedsstillelse.[105]

253. Således er det styrelsens vurdering, at Kommissionens betingelser, a) og b), er opfyldt, og styrelsen vil herefter foretage en vurdering af efterspørgselssubstitution og udbudssubstitution.

5.1.2.1.1 Efterspørgselssubstitution – segmentering efter kundetype

254. Kunder på markedet for detailsalg af el har det tilfælles, at de grundlæggende efterspørger samme standardvare, nemlig elektricitet til løbende aftag på de enkelte kunders adresser. Kunderne kan imidlertid have forskellige behov for at afdække risiko for fremtidige udsving i elpris og forbrug – alt efter el-forbrugets andel af kundernes samlede økonomi og risikovillighed.

---

[100] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 91.
[101] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 86.
[102] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 96-97.
[103] Jf. Elforsyningsloven, Bekendtgørelse nr. 75 af 25. januar 2019 om fjernaflæste elmålere og måling af elektricitet i slutforbruget.
[104] Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, punkt 43.
[105] Jf. Energinet, https://energinet.dk/El/Elmarkedet/Saadan-bliver-du-elleverandoer

255. Både privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder har mulighed for at indgå såvel fastprisaftaler som variable aftaler, hvor prisen svinger med eksempelvis spotpriserne på den nordiske elbørs. Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører viser, at 11 ud af 24 respondenter med salg til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder sætter forskellige priser til de to kundegrupper. Flere respondenter anfører, at erhvervskunder kan forhandle om priserne, og at forbrugets størrelse har betydning for den pris, som kunden kan opnå. Således kan erhvervskunder med et større forbrug typisk opnå en bedre pris.

256. Styrelsens undersøgelser peger i retning af, at der kan være forskel på de vilkår, der anvendes overfor henholdsvis privatkunder og til små og mellemstore erhvervskunder. 17 ud af 24 respondenter har forskellige vilkår over for de to kundegrupper. Bindingsperioden er det vilkår, som flest respondenter angiver, er forskelligt. Flere respondenter anfører således, at privatkunder ikke har nogen bindingsperiode, mens perioden for små og mellemstore erhvervskunder varierer. Flere respondenter nævner, at de konkrete vilkår til erhvervskunder forhandles i kontrakter. OK, som leverer el til både privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder, har oplyst, at "*[xxx]*"[106]

257. Kun syv respondenter svarer, at der ikke er forskel på vilkårene til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder.

258. 21 ud af 24 respondenter oplyser, at privatkunderne ikke har mulighed for at forhandle priser eller vilkår. En enkelt svarer, at privatkunder har mulighed for at forhandle årskontrakter, hvor to nævner, at der kan forhandles om en fastpriskontrakt. 18 respondenter oplyser, at små og mellemstore erhvervskunder ikke har mulighed for at forhandle priser og vilkår.[107]

259. Ovenstående viser ikke entydigt, at der er forskel i de priser og vilkår, der anvendes over for henholdsvis privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder. Dog peger resultaterne i retning af, at der er visse forskelle, herunder bl.a. i forhold til priser, bindingsperioder og forhandlingsmuligheder.

260. Endelig bemærker styrelsen, at der er en lovmæssig forskel i de betingelser, som el-leverandørerne må tilbyde privatkunder og erhvervskunder. Eksempelvis må el-leverandører i henhold til forbrugeraftaleloven ikke binde forbrugere i mere end seks måneder,[108] hvorimod erhvervskunder ikke er omfattet af nogen begrænsning i bindingsperioden. SEAS-NVE har over for styrelsen oplyst, at langt de fleste kontrakter, som SEAS-NVE indgår med deres erhvervskunder, indgås med bindingsperioder på [xxx] år.[109]

261. Parterne oplyser, at privatkunder (dvs. kunder, der ikke er registreret med CVR-nummer) kun kan få el-produkter til private.[110] Omvendt kan mindre erhvervskunder købe produkter målrettet privatkunder i det omfang, det ikke er muligt at adskille privatforbruget og erhvervsforbruget. Det gælder eksempelvis liberale erhverv med kontor i hjemmet eller landbrug, hvor der kun er én måler.[111] Svarene på styrelsens spørgeskemaundersøgelse indikerer, at dette også er tilfældet hos parternes konkurrenter, og det er derfor styrelsens vurdering, at det ikke er muligt for privatkunder at købe el-produkter, som er målrettet erhvervskunder.

---

[106] Referat af styrelsens møde med OK den 5. november 2019.
[107] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører.
[108] Jf. § 28 i lov nr. 1457 af 17. december 2013 om forbrugeraftaler.
[109] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 97.
[110] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 97.
[111] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 97.

262. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem el-produkter til privatkunder og el-produkter til små og mellemstore erhvervskunder.

5.1.2.1.2 Udbudssubstitution– segmentering efter kundetype

263. I det følgende vil det blive vurderet, om el-leverandører, der kun tilbyder produkter til små og mellemstore erhvervskunder, på kort sigt vil kunne omstille deres forretning til at udbyde produkter til privatkunder, uden at det er forbundet med betydelige omkostninger og risici.

264. En opgørelse over el-leverandører i Danmark viser, at hovedparten af el-leverandørerne sælger produkter til både privatkunder og erhvervskunder, mens kun en mindre del vælger udelukkende at fokusere på salg til enten privatkunder eller erhvervskunder, jf. Tabel 5.1. Opgørelsen understøttes af styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører, hvor 92 pct. af respondenterne, der er aktive inden for detailsalg af el i Danmark, har angivet, at de sælger el til både privatkunder og erhvervskunder.

Tabel 5.1 **Opgørelse af el-leverandører der leverer strøm til privatkunder og erhvervskunder i Danmark**

Leverer til	Antal	Pct.
Både privat- og erhvervskunder	35	76
Kun privatkunder	2	4
Kun erhvervskunder	9	20
Antal el-leverandører i alt	46	100

Kilde: Styrelsens opgørelse på baggrund af data fra Energinet.

265. Der er således kun ni aktører for hvem, det vil være aktuelt at overveje at omstille forretningen til salg til privatkunder. Styrelsen bemærker, at ingen af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen sælger el til små og mellemstore erhvervskunder uden også samtidig at sælge el til privatkunder.

266. To respondenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse sælger kun el til store erhvervskunder. [xxx][112]

267. Det kan muligvis hænge sammen med, at det er vanskeligt at opnå indtjening ved salg af el til privatkunder, hvilket bekræftes af flere respondenter i styrelsens undersøgelse.

268. OK har oplyst, at "*[xxx]*". I samme retning har Energi Danmark anført, at "*[xxx].*"

269. E.ON har oplyst, at " *det generelt ikke er rentabelt at operere på el-markedet i Danmark. Med de meget lave marginer der er for salg af el på detailmarkedet, skal en el-leverandør have en kunde i ca. 3 år, før det er rentabelt. Engrosmodellen har gjort det nemmere for kunder at skifte, men*

[112] Svar fra [xxx]. Respondenterne har anført, at de kun sælger el til store erhvervskunder.

samtidigt er kundernes muligheder for besparelser ved at skifte el-leverandør relativt små, hvilket medfører at kun et fåtal af kunder skifter el-leverandør." Den gennemsnitlige levetid for en aktiv kunde er ifølge Vindstød [xxx].[113]

270. På den baggrund synes det umiddelbart at være vanskeligt at opnå en rentabel forretning med salg af el til privatkunder. Desuden indikerer styrelsens undersøgelser, at det kan være vanskeligt at tiltrække privatkunder og dermed vokse organisk.

271. Energi Fyn forklarer, at *"en el-leverandør godt kan vokse organisk, men at det kræver tålmodighed. Den organiske vækst begrænses bl.a. af reglerne om forbrugerbeskyttelse. Den indskrænker selskabernes salgsmuligheder, fordi selskaberne skal have kundernes tilladelse (permission) til at tage telefonisk kontakt med henblik på salg. Dertil kommer, at mange husstande ikke længere ønsker skriftlige henvendelser i form af reklamer."*

272. Samtidig er forbrugere, der skifter el-leverandør, prisbevidste og vil derfor gå efter en lav pris. [xxx].[114] De prisbevidste kunder kan være årsag til, at flere leverandører lejlighedsvis tilbyder introduktionstilbud til nye kunder. Ti leverandører i styrelsens undersøgelse tilbyder midlertidige introduktionstilbud til nye el-kunder.

273. Det kan derfor ikke udelukkes, at det vil være forholdsvis dyrt for el-leverandører, der påbegynder salg til privatkunder, at vokse organisk, da markedsføring og introduktionstilbud er omkostningstungt, og da marginerne på el-markedet for privatkunder, ifølge aktørerne, er lave.

274. Dog bemærker styrelsen, at det sandsynligvis vil kræve relativt få privatkunder for, at en erhvervsleverandør kan opnå en rentabel forretning med salg til privatkunder. Enkelte respondenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse vurderer, at en virksomhed, der i forvejen sælger el til erhvervskunder, blot skal have [xxx] privatkunder for at drive en rentabel forretning med salg af el til privatkunder.[115] Dette skal ses i lyset af, at der i styrelsens opgørelse skønnes at være ca. 2,85 millioner privatkunder i Danmark, jf. afsnit 4.2.4.3. Ifølge disse respondenter vil en erhvervsleverandør således kun skulle have en meget lille andel af privatkunderne i Danmark for at kunne drive en rentabel forretning med salg til privatkunder.

275. Samtidig kan netop de lejlighedsvise introduktionstilbud til privatkunder, jf. ovenfor i punkt 272, være et udtryk for, at privatkunderne kan lokkes til at skifte el-leverandør.

276. I den forbindelse bemærker styrelsen, at der er flere eksempler på aktører, der har opnået et større antal privatkunder, selvom de ikke i forvejen har solgt el til erhvervskunder, og derfor må formodes at have skullet opbygge forretningen helt fra bunden. Således har mindst ti nye selskaber etableret sig på markedet siden 2014 og har formået at vinde en større andel kunder. Det drejer sig bl.a. om Velkommen, der blev etableret i 2019 og har fået [xxx] privatkunder.[116]

277. Selvom respondenterne i styrelsens markedsundersøgelser giver udtryk for, at det er vanskeligt at drive en rentabel forretning med salg af el til privatkunder, så er det på baggrund af den faktiske virksomhedstilgang på markedet styrelsens vurdering, at en el-leverandør, der i forvejen sælger el til erhvervskunder, sandsynligvis vil være i stand til omstille sin forretning med salg til privatkunder, [xxx].

---

[113] Jf. referat af 11. november 2019 af styrelsens møde med Vindstød den 25. oktober 2019.
[114] [xxx].
[115] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører, svar fra [xxx] og [xxx].
[116] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører.

278. Styrelsen vurderer således, at der er en vis udbudssubstitution mellem produkter til privatkunder og produkter til små og mellemstore erhvervskunder.

5.1.2.2 Delkonklusion – afgrænsning af det relevante produktmarked

279. Det er styrelsens vurdering, at der kan afgrænses et separat marked for detailsalg af el til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder. Styrelsen vurderer desuden, at dette marked sandsynligvis kan segmenteres mere snævert til privatkunder. Det skyldes primært, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem produkter til privatkunder og produkter til erhvervskunder. Den endelige afgrænsning af produktmarkedet kan dog holdes åben i denne sag, idet fusionen ved såvel den bredeste som den snævreste plausible markedsafgrænsning ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt.

280. Styrelsen vil til brug for vurderingen af fusionens konkurrencemæssige virkninger tage udgangspunkt i et eventuelt marked for detailsalg af el til privatkunder, idet fusionen overvejende vedrører privatkunder, og at SEAS-NVE derfor vil opnå en relativ stor forøgelse af markedsandelen på et muligt marked for detailsalg af el til privatkunder.

5.1.2.3 Afgrænsning af det relevante geografiske marked

281. Kommissionen fandt i afgørelsen *Dong/Elsam/Energi E2*, der bl.a. vedrørte Danmark, at det relevante geografiske marked for detailsalg af el kunne afgrænses enten nationalt eller mere snævert svarende til de tidligere el-monopolers forsyningsområder.[117] Som indikation på, at markedet fortsat var regionalt trods liberaliseringen af el-markedet påpegede Kommissionen, at mange af de små kunder fortsat aftog el fra deres lokale forsyningspligtselskab, og at graden af skift til andre leverandører var lav.

282. Kommissionen fandt dog også, at der var tegn på, at markedet for detailsalg undergik forandringer henimod i højere grad at være nationalt. Kommissionen begrundede dette med, at der var et stigende antal leverandører på markedet for detailsalg af el til mindre forbrugere, som var aktive i hele landet. Kommissionen vurderede desuden, om markedet for detailsalg af el kunne afgrænses til et Vestdansk hhv. Østdansk marked (DK1 hhv. DK2), men fandt ikke indikationer derpå.[118] I senere praksis har Kommissionen ladet det stå åbent, om det relevante marked skulle afgrænses nationalt.[119]

283. Konkurrencerådet undersøgte i *Norlys-fusionen* bl.a. data for kundernes skifteadfærd og fandt ikke indikation på, at el-kunderne havde en særlig præference i forhold til en nye el-leverandørs geografiske placering ved skift fra en af de daværende parter.[120] Resultaterne af markedsundersøgelserne viste desuden, at kunderne havde frit valg i forhold til at vælge el-leverandør, og at det var muligt for el-leverandørerne at forsyne kunder i hele landet uafhængigt af leverandørens og kundens geografiske lokation, ligesom adgangsbarriererne på markedet blev beskrevet som relativt lave.[121] På baggrund af ovenstående fandt Konkurrencerådet, at det relevante marked formentlig skulle afgrænses nationalt. Konkurrencerådet lod dog den endelige afgrænsning stå åben.[122]

---

[117] Jf. Kommissionens afgørelse af 14. marts 2006 i sag M.3868, *Dong/Elsam/Energi E2*, afsnit 272.
[118] Jf. *Ibid*.
[119] Jf. Kommissionens afgørelse af 15. juni 2018 i sag M.8660, *Fortum/Uniper*, afsnit 106.
[120] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2019, *Fusion mellem SE a.m.b.a. og Eniig a.m.b.a.*, punkt 771.
[121] Jf. *Ibid*., punkt 769-772.
[122] Jf. *Ibid*, punkt 722.

284. Det er parternes opfattelse, at markedet skal afgrænses nationalt. Parterne anfører i den forbindelse bl.a., at der i de seneste år er indført flere lovgivningsmæssige ændringer, som har stor betydning for afgrænsningen af det relevante geografiske marked, senest afskaffelsen af forsyningspligten med el-markedsreformen og indførelsen af engrosmodellen i 2016. Liberaliseringen af el-markedet har medført, at forbrugerne frit kan vælge el-leverandør, uanset hvor i landet strømmen forbruges. Parterne bemærker desuden, at der ikke er nogen hindring for at levere til slutkunder, der ligger uden for et givent distributionsområde, og at el-leverandører i stort omfang er aktive i hele landet.[123]

285. Styrelsen bemærker, at et eventuelt marked for detailsalg af el til privatkunder og mindre erhvervskunder i Danmark i tidligere praksis beskrives som enten nationalt, regionalt eller lokalt, jf. ovenfor. Styrelsen finder til brug for vurderingen i denne sag ikke anledning til at afvige fra denne praksis, hvorefter det bredeste geografiske marked er Danmark. I det følgende vurderes, om markedet skal afgrænses mere snævert end nationalt.

286. I vurderingen af den geografiske markedsafgrænsning undersøges først det geografiske markeds størrelse på grundlag af oplysninger om fordelingen af markedsandele og prisforskelle på tværs af mulige markedssegmenter.[124] Dernæst er der foretaget en nærmere undersøgelse af efterspørgselssubstitution og udbudssubstitution.[125]

287. Styrelsen bemærker indledningsvist, at 27 ud af 28 aktører i styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører, svarende til 96 pct., har angivet at have en national prisstrategi, herunder at der ikke anvendes forskellige priser, rabatter eller introtilbud i forskellige distributionsnet for så vidt angår selve el-produktet. Dette understøtter, at markedet ikke bør afgrænses snævrere end nationalt.[126] Herudover har enkelte respondenter bemærket, at der kan være prisforskelle som ikke er relateret til selve el-produktet, herunder at der dels kan være forskel på priserne i Vest- og Østdanmark (DK1) og (DK2) grundet forskelle i indkøbsprisen på el, samt at net-tariffer opkræves 1:1, i forhold til hvilket distributionsområde kunden tilhører.

288. Styrelsens undersøgelser viser endvidere, at el-leverandører, som er koncernforbundet med et distributionsselskab, fortsat har langt højere markedsandele inden for egne koncernforbundne distributionsområder end nationalt, hvilket isoleret set kunne pege i retning af, at markedet muligvis kan afgrænses til de enkelte distributionsområder. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at den historiske indretning af elmarkedet, herunder den tidligere forsyningspligt, kombineret med en relativt lav kundemobilitet på detailmarkedet, jf. afsnit 4.2.4.4, kan være med til at bibeholde forholdsvist høje markedsandele for den el-leverandør, der er koncernforbundet med det lokale distributionsselskab. De høje markedsandele lokalt afspejler dermed ikke nødvendigvis de aktuelle konkurrencemæssige forhold. Styrelsen har i forbindelse med analysen af efterspørgselssubstitution undersøgt nærmere, om der er indikationer på, at forskellene i markedsandele på tværs af distributionsområder afspejler en særlig præference for den "lokale" el-leverandør blandt kunderne på el-markedet.[127]

---

[123] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 104-109.

[124] Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, punkt 28.

[125] Jf. *Ibid.*, punkt 29-30.

[126] 1 ud af 28 aktører i styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører har angivet, at anvende forskellige priser, rabatter eller introtilbud i forskellige distributionsnet for så vidt angår selve el-produktet. Aktøren har konkret angivet, at der køres introkampagner i udvalgte områder.

[127] Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, punkt 29.

5.1.2.3.1 Efterspørgselssubstitution

289. For så vidt angår efterspørgselssubstitution er det relevant at undersøge, om det er sandsynligt, at kunderne hos den el-leverandør, der er koncernforbundet med den lokale distributionsselskab vil være tilbøjelige til at skifte til en anden el-leverandør som følge af en lille varig prisstigning. Graden af efterspørgselssubstitution kan blandt andet afhænge af, om der er egentlige barrierer for forbrugernes valg af el-leverandør på tværs af distributionsområder, om produkterne er differentierede i forhold til de mulige lokale markeder eller om der er særlige lokale præferencer.[128]

290. Styrelsen bemærker, at private el-kunder har gode muligheder for at vælge el-leverandør, herunder uafhængigt af den givne leverandørs eventuelle geografiske tilknytning til et bestemt distributionsområde. Kunderne kan vælge mellem en række forskellige leverandører. I styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører, angiver 24 ud af 26 respondenter, svarende til 92 pct., at de tilbyder salg af el i hele Danmark. På prissammenligningssiden elpris.dk kan forbrugere danne sig et overblik over el-leverandører, vilkår og pris og foretage leverandørskift.[129] Det koster ikke noget for forbrugeren at skifte leverandør ud over en eventuel bindingsperiode, som for privatkunder maksimalt må være på 6 måneder.

291. Styrelsens analyser af skiftedata viser, at el-leverandørerne er aktive på tværs af distributionsområder.[130] Således lægger fx Norlys, som har koncernforbundne distributionsområder i Syd-, Nord- og Midtjylland et væsentligt konkurrencemæssigt pres i henholdsvis Cerius' og Radius' distributionsområder på Sjælland, Lolland-Falster og øerne målt ved diversion ratios.[131] Ligeledes er der en række selskaber uden koncernmæssig forbindelse til et distributionsnet, som har formået at vinde indpas på et nationalt marked for detailsalg af el, herunder bl.a. OK, Modstrøm og Vindstød. Styrelsens analyser af skiftedata viser, at de pågældende uafhængige selskaber er kendetegnet ved at modtage en relativt stor andel af det samlede antal kundeskift set i forhold til deres markedsandel.

292. Styrelsen vurderer endvidere, at der er tale om et produkt som ikke i særlig grad differentieres i forhold til de mulige lokale markeder. Selve det fysiske el-produkt er et homogent produkt, og elektriciteten er således den samme uanset hvilken el-leverandør, kunden køber produktet fra. Enkelte el-leverandører, herunder fx Energi Fyn og Forsyning Helsingør, markedsfører deres produkter på baggrund af lokalt tilhørsforhold, fx med støtte til det lokale foreningsliv. Omvendt findes en række uafhængige el-leverandører, fx OK, Vindstød og Modstrøm, der ikke er koncernforbundet med et distributionsselskab, og som derfor ikke har samme lokale tilhørsforhold.

293. Der er efter styrelsens vurdering ikke betydelige tegn på særlige lokale præferencer i kundernes skifteadfærd. Styrelsen har undersøgt, i hvor høj grad el-kunderne er tilbøjelige til at vælge den el-leverandør, som er koncernforbundet med det lokale distributionsselskab ved skift af leverandør. Styrelsen bemærker indledningsvist, at en meget stor andel af de kunder, der har skiftet el-leverandør i et givet distributionsområde, har skiftet *fra* den el-leverandør, der er koncernforbundet med distributionsselskabet, hvilket sandsynligvis afspejler markedsandelene. Således stammer fx [xxx] pct. af alle leverandørskift i Cerius' distributionsområde

---

[128] Jf. *Ibid.*, pkt. 29-31.

[129] Forsyningstilsynet har ansvaret for etablering og drift af en prisportal for elpriser som følge af § 82 b, stk. 1 i bekendtgørelse af lov om elforsyning nr. 119 af 6. februar 2020. Portalen skal indeholde alle tilgængelige el-produkter på markedet.

[130] Styrelsens analyser, herunder skiftedata fra Energinet beskrives nærmere i bilag, jf. afsnit 7.1.1.

[131] Diversion ratios angiver, hvor stor en andel af en given virksomheds (virksomhed 1) kundetab ved en prisstigning, der overtages af en anden virksomhed (virksomhed 2). Styrelsen har beregnet et skøn for diversion ratios på baggrund af data for leverandørskift fra Energinet. Data og forudsætninger for opgørelsen af diversion ratios er beskrevet nærmere i bilag, jf. afsnit 7.1.3.

fra SEAS-NVE. Eftersom disse kunder i sagens natur ikke kan skifte til SEAS-NVE, vil disse leverandørskift ikke kunne give en indikation af en mulig lokal præference.

294. Styrelsen har derfor undersøgt skifteadfærd i de enkelte distributionsområder ved at analysere skift hos kunder, der ikke er kunder ved den leverandør, som er koncernforbundet med det lokale distributionsselskab. I Cerius' distributionsområde analyseres fx skift hos kunder, som skifter fra øvrige leverandører end SEAS-NVE.

295. Undersøgelsen viser, at det i gennemsnit for Danmark er ca. 24 pct. af de pågældende kundeskift i 2019, som er til den leverandør, der er koncernforbundet med det lokale distributionsnet, mens de resterende 76 pct. er til øvrige leverandører.[132] Der ses endvidere en nedadgående tendens de seneste år. I 2017 var det i gennemsnit ca. 30 pct. af de givne skift, som gik til den koncernforbundne leverandør.

296. Idet der i analysen er tale om kunder, som i dag *ikke* er kunder hos den koncernforbundne el-leverandør, kan der være tale om en mere aktiv kundegruppe end den gennemsnitlige el-kunde. Denne kundegruppe kan eventuelt også have andre præferencer end den gennemsnitlige el-kunde for så vidt angår den "lokale" koncernforbundne el-leverandør. Den observerede skifteadfærd indikerer dog alt andet lige, at gruppen af el-kunder, som er aktive på markedet, betragter en række forskellige leverandører som relevante alternativer ved skift af leverandør.

297. Det er en relativt begrænset andel af el-kunderne, som skifter leverandør hvert år, jf. afsnit 4.2.4.4. Styrelsen har overvejet, hvorvidt el-kundernes relativt begrænsede mobilitet eventuelt kan være et udtryk for en lav prisfølsomhed, og dermed afspejle en særlig præference for at forblive kunde hos den el-leverandør, som er koncernforbundet med det lokale distributionsselskab. Den relativt begrænsede mobilitet på elmarkedet er dog ikke nødvendigvis et udtryk for en lav prisfølsomhed blandt el-kunderne, da besparelsen ved at skifte leverandør kan være begrænset.

298. Det er som udgangspunkt alene ca. 18 pct. af el-kundens pris på el som vedrører el-produktet og som varierer på tværs af produkter, mens den resterende del vedrører skatter, afgifter, transmission og distribution, jf. afsnit 4.2.4.1. Den mulige besparelse kan derfor af en given el-kunde opfattes som værende relativt begrænset set i forhold til den samlede udgift til el. Dette understøttes ligeledes af Forsyningstilsynets prisundersøgelse for 2018,[133] som viser at den mulige besparelse ved skift fra et el-produkt med en gennemsnitlig markedspris til de billigste produkter i en given kategori (fast, variabelt eller kvartalsprodukt) typisk vil ligge væsentligt under 10 pct. Den begrænsede mobilitet afspejler således ikke nødvendigvis, at el-kunderne ikke vil reagere på en prisstigning på 5-10 pct.

299. Styrelsens analyse af bruttoavancer beregnet på baggrund af regnskabsdata leveret af parterne, understøtter omvendt, at el-kundernes prisfølsomhed eventuelt kan være forholdsvis høj, jf. bilag 7.1.4. Den bruttoavance, som en el-leverandør kan opnå ved salg af el, kan indirekte afspejle, hvor prisfølsomme kunderne er. Hvis kunderne har en begrænset prisfølsom-

[132] For så vidt angår Cerius og Radius' distributionsområder er knap [20-30] pct. af de pågældende kundeskift i 2019 til henholdsvis SEAS-NVE og Ørsted B2C, mens de resterende er skiftet til andre leverandører.
[133] Forsyningstilsynet, *Hvad kostede strømmen i 2018?*, Oktober 2019.

hed, kan el-leverandøren sætte en forholdsvis høj pris uden at tabe kunder i betydeligt omfang, hvilket viser sig i høje bruttoavancer.[134] Bruttoavancerne er i denne sag forholdsvis beskedne i sammenligning med sager på andre markeder, hvilket alt andet lige kan indikere en højere prisfølsomhed.[135]

300. For så vidt angår efterspørgselssubstitution finder styrelsen, at el-kunderne har gode muligheder for at skifte leverandør, ligesom størstedelen af respondenterne i styrelsens spørgeskemaundersøgelse har angivet, at de tilbyder el i hele Danmark. Dette understøttes af styrelsens analyser af skiftedata, som viser, at el-leverandører, som er koncernforbundne med et distributionsselskab, også lægger et væsentligt konkurrencemæssigt pres i øvrige områder, ligesom der er en række geografisk uafhængige leverandører, som har vundet indpas på markedet. Herudover indikerer styrelsens undersøgelser, at el-kunderne ved leverandørskift betragter en række forskellige leverandører som alternativer, og at den forholdsvis beskedne kundemobilitet ikke nødvendigvis afspejler lokale præferencer eller lav prisfølsomhed. Styrelsen vurderer samlet set, at el-leverandørernes nationale tilgængelighed, og det konkurrencepres de udøver på tværs af landsdele, understøtter, at markedet på baggrund af efterspørgselssubstitutionen ikke skal afgrænses snævrere end nationalt.

5.1.2.3.2 Udbudssubstitution

301. For så vidt angår udbudssubstitution viser styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører, at 24 af 26 respondenter, svarende til 92 pct., tilbyder salg af el i hele Danmark, jf. ovenfor. Leverandørerne indikerer blandt andet, at der ikke er noget incitament til kun at udbyde salg af el i enkelte dele af Danmark, da omkostningerne ved at udbyde el i hele Danmark ikke er højere end omkostningerne ved at udbyde el lokalt. Aktørerne indikerer endvidere ikke, at der skulle være nogen væsentlige barrierer for at tilbyde el på tværs af distributionsnet frem for i et enkelt distributionsområde. Af Energinets hjemmeside fremgår det, at man som ny el-leverandør skal indgå aftale med det enkelte distributionsselskab, samt at Dansk Energi har lavet en standardaftale, der omfatter alle distributionsselskaber, som leverandøren kan benytte.[136]

302. Styrelsens spørgeskemaundersøgelse indikerer således, at el-leverandørerne generelt har mulighed for og ønske om at levere til kunder, uafhængigt af kundernes og leverandørens geografiske placering, herunder at der ikke synes at være nogen væsentlige udbudsmæssige barrierer eller omkostninger, som forhindrer el-leverandørerne i at tilbyde salg af el på tværs af distributionsområder.

303. Som nævnt ovenfor har stort set alle respondenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse ligeledes angivet at have en national prisstrategi, idet 27 ud af 28 respondenter, svarende til 96 pct., har angivet, at for så vidt angår selve el-produktet anvender de ikke forskellige priser, rabatter eller introtilbud i forskellige distributionsnet.

304. Styrelsens opgørelse viser, at der i alt er 37 aktive leverandører af el til privatkunder i Danmark, jf. afsnit 4.2.4.3. På tværs af de enkelte distributionsområder er der i gennemsnit 24 forskellige leverandører, som er aktive i hvert område.[137] Det konkrete antal varierer på tværs af

---

[134] Denne omvendt sammenhæng mellem bruttoavance og prisfølsomhed er inden for den økonomiske teori kendt som "Lerner-betingelsen".

[135] Eksempelvis har styrelsen i tidligere sager målt højere bruttoavancer, hvilket indikerer mindre prisfølsomme forbruger, på markeder for forsikringer (jf. Konkurrencerådets afgørelse af 5. november 2018 (18/06950), *Trygs køb af Alka*, af 27. september 2017 (17/02275)), for cider og Ready-To-Drink (jf. Konkurrencerådets afgørelser af 27. februar 2019 (18/13698), *Royal Unibrew's køb af Cult*) og for distribution af tv-kanaler (jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. maj 2018 (18/06905), *SE's køb af Boxer*).

[136] Jf. Energinet, https://energinet.dk/El/Elmarkedet/Saadan-bliver-du-elleverandoer

[137] Antal aktive leverandører angiver antallet af leverandører, som har minimum en privatkunde i det givne område. Leverandører som tilbyder salg el til privatkunder i området, men ikke har kunder, indgår derfor ikke i opgørelsen.

områder fra 14 til 36. Nogle distributionsområder i styrelsens opgørelse dækker alene et begrænset kundeantal, mens andre er markant større. Det er dermed også forventeligt, at ikke alle leverandører har kunder i alle områder. Det fremgår dog af opgørelsen, at der selv i det mindste område i styrelsens opgørelse, som har mindre end 1.000 privatkunder, er 14 forskellige aktive el-leverandører. Opgørelsen understøtter således, at el-leverandørerne er aktive på tværs af distributionsområder.

305. For så vidt angår udbudssubstitution indikerer styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører, at leverandørerne er kendetegnet ved at have en national prisstrategi, samt at størstedelen kan og har ønske om at tilbyde el i hele Danmark på tværs af distributionsområder, ligesom der ikke er indikationer på, at der er udbudsmæssige barrierer forbundet med at tilbyde el på tværs af flere distributionsområder. Styrelsen vurderer derfor samlet set, at de udbudsmæssige markedsforhold understøtter, at markedet kan afgrænses nationalt.

5.1.2.4 Delkonklusion – afgrænsning af det relevante geografiske marked

306. På baggrund af ovenstående er det samlet set styrelsens vurdering, at markedet for detailsalg af el til privatkunder kan afgrænses nationalt. Styrelsen har særligt lagt vægt på, at langt hovedparten af aktørerne på elmarkedet har angivet at have en national prisstrategi, hvor de ikke skelner mellem distributionsnet, samt at resultaterne i styrelsens spørgeskemaundersøgelse indikerer, at el-leverandørerne generelt har mulighed for og ønske om at levere til kunder på tværs af distributionsnet. Hertil kommer at kunderne har frit valg af el-leverandør, ligesom skiftedata indikerer at kunderne anser både geografisk uafhængige leverandører og leverandører, som er koncernforbundet med distributionsselskaber i øvrige geografiske områder, som relevante alternativer ved skift af leverandør.

307. Styrelsen har ovenfor vurderet, at et eventuelt særskilt marked for detailsalg af el til privatkunder er nationalt. Styrelsen vurderer ligeledes, at et eventuelt bredere marked for detailsalg af el, som også omfatter små og mellemstore erhvervskunder ikke kan afgrænses snævrere end nationalt. Dette er set i lyset af, at små og mellemstore erhvervskunder, ligesom privatkunder, kan vælge mellem en lang række leverandører, og at erhvervskunderne har gode muligheder for at skifte leverandør. Erhvervskunder har historisk haft en lidt højere mobilitet end privatkunderne på elmarkedet, og "*erhvervskunder [har] mere fokus på pris og konkurrenceudsætter derfor oftere deres elaftaler.*"[138] Det er derfor styrelsens vurdering, at erhvervskunder i mindst lige så høj grad som privatkunder vil vælge den billigste leverandør, uanset i hvilket område denne måtte have sin primære tilknytning. Desuden vurderer styrelsen, at el-leverandørerne, som for privatkunder, har gode muligheder for at udbyde el til små og mellemstore erhvervskunder i hele landet. Der vurderes således ikke at være særlige udbuds- eller efterspørgselsmæssige forhold, som indikerer at markedet for små og mellemstore erhvervskunder skulle kunne afgrænses snævrere end privatkundemarkedet, ligesom der ikke er tidligere praksis, der peger i retning heraf.[139]

5.1.2.5 Konklusion – markedet for detailsalg af el

308. Det er styrelsens vurdering, at der kan afgrænses et separat marked for detailsalg af el til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder.

309. Styrelsen vurderer desuden, at dette marked sandsynligvis kan segmenteres mere snævert til privatkunder. Den endelige afgrænsning af produktmarkedet kan dog holdes åben i denne sag,

[138] Jf. referat af styrelsens møde med Energi Fyn den 5. november 2019.
[139] Jf. Kommissionens afgørelse af 14. marts 2006 i sag M.3868, *Dong/Elsam/Energi E2*, afsnit 269-272.

idet fusionen ved såvel den bredeste som den snævreste plausible markedsafgrænsning ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt.

310. I forhold til den geografiske markedsafgrænsning, er det styrelsens vurdering, at markedet kan afgrænses nationalt, uanset om produktmarkedet afgrænses snævert til privatkunder eller bredere til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder.

311. Det er styrelsens vurdering, at der til brug for vurderingen af denne fusion kan tages udgangspunkt i et marked for detailsalg af el til privatkunder i Danmark.

5.1.3 Markedet for vej- og gadebelysning

312. Fusionsparterne har oplyst, at de begge har aktiviteter inden for vej- og gadebelysning. Som beskrevet i afsnit 3.2 udfører parterne begge arbejde forbundet med drift og vedligeholdelse (D&V) af gadelysanlæg samt renovering og modernisering (R&M) af gadelysanlæg.

313. Parterne har oplyst, at de primært udfører vej- og gadebelysningsopgaver for kommuner. Derudover udfører parterne vej- og gadebelysningsopgaver for private (navnlig boligforeninger, private virksomheder og private grundejerforeninger), mens Ørsted City Light også udfører vej- og gadebelysningsopgaver for Vejdirektoratet.

5.1.3.1 Afgrænsning af det relevante produktmarked

314. Kommissionen har i en tidligere fusionssag henvist til national hollandsk praksis, hvor der er blevet afgrænset et marked for "street lighting and traffic systems"[140], samt overvejet hvorvidt der kan afgrænses et overordnet marked for "street lighting". Den præcise markedsafgrænsning for produktmarkedet blev dog holdt åben.

315. I en fusionssag afgjort af The Office of Fair Trading ("OFT") i Storbritannien blev det overvejet, om det relevante marked for "street lighting" skulle opdeles efter opgavetyper i henholdsvis a) contestable connections, b) installation og c) maintenance/repairs. Det var dog ikke nødvendigt for OFT at konkludere, hvordan markedet endeligt skulle afgrænses.[141]

316. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. februar 2019 vedrørende Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solution A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning fandt styrelsen ikke grundlag for, at segmentere markedet for gadelysaktiviteter på baggrund af opgavetype i henholdsvis D&V- og R&M-opgaver. Styrelsen overvejede endvidere, om markedet for gadelysaktiviteter kunne segmenteres efter kundetype, herunder et marked for udbud af kommunale kontrakter på gadelys. Styrelsen lod dog den endelige markedsafgrænsning for produktmarkedet stå åben, da fusionen ikke ville hæmme den effektive konkurrence betydeligt uanset om markedet blev afgrænset bredt til at omfatte alle gadelysaktiviteter til både kommuner, boligforeninger og private aktører eller snævrere til gadelysaktiviteter i udbud af kommunale kontrakter på gadelys. I den konkrete sag blev der taget udgangspunkt i et produktmarked for udbud af kommunale kontrakter for gadelys.[142]

---

[140] Jf. Kommissionens afgørelse af 23. juni 2009 i sag M.5467, *RWE/Essent*, med henvisning til de hollandske konkurrencemyndigheders sag NMa, 3282, Eneco/Remu.

[141] Jf. The Office of Fair Trading afgørelse af 16. maj 2008, sag nr. ME/3582/08, *Anticipated aquisition by E.ON UK plc of the public lighting business of ABB Holdings Limited and ABB Limited.*

[142] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. februar 2019, *Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solutions A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning*, side 5-6.

317. Parterne har med henvisning til praksis anført, at det relevante produktmarked efter parternes opfattelse er et marked for udbud af kommunale kontrakter for gadelysaktiviteter. En bredere afgrænsning af produktmarkedet vil ifølge parterne indebære, at parternes markedsandel efter fusionen vil være under 15 pct.[143] En bredere markedsafgrænsning vil dermed ifølge parterne indebære, at markedet ikke er horisontalt berørt.

318. Styrelsen har ikke tidligere fundet grundlag for at segmentere markedet for gadelysaktiviteter på baggrund af opgavetype. Styrelsen finder i denne sag ikke anledning til at afvige fra tidligere praksis, hvor der ikke blev fundet grundlag for at foretage en segmentering i henholdsvis D&V- og R&M-opgaver. Det bemærkes i den forbindelse, at det af udbudsdata for kommunale vej- og gadebelysningsopgaver, som parterne har deltaget i over perioden 2014-2019 fremgår, at D&V- og R&M-opgaver kan og ofte bliver udbudt sammen. Af de samme udbudsdata fremgår det, at de samme aktører byder på begge typer af opgaver.

319. I forhold til at segmentere markedet på baggrund af kundetype er det styrelsens vurdering, at der ikke er sket væsentlige ændringer på markedet, som gør, at et muligt segment for udbud af kommunale kontrakter på gadelys ikke også kan være relevant i denne sag. Da Vejdirektoratet dog ligesom kommunerne sender deres kontrakter på gadelys i udbud, og den ene af parterne har kontrakt med Vejdirektoratet, er det i denne sag relevant at medtage de statslige kontrakter på gadelys i afgrænsningen af det relevante produktmarked.

320. Eftersom fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om markedet afgrænses bredt til at omfatte alle gadelysaktiviteter til både kommuner, boligforeninger og private aktører eller snævrere til markedet for udbud af kommunale – og eventuelt inklusive statslige – kontrakter på gadelys, kan den endelige afgrænsning af markedet stå åben i denne sag.

321. Vurderingen nedenfor vil tage udgangspunkt i et marked for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys.

5.1.3.2 Afgrænsning af det relevante geografiske marked

322. Kommissionen har tidligere med henvisning til hollandsk praksis overvejet om markedet for "street lighting" skal anses for nationalt. Kommissionen lod dog den endelige afgrænsning stå åben.[144]

323. The Office of Fair Trading ("OFT") har i en tidligere sag anset markedet for "street lighting services" for at være nationalt. OFT lod dog den endelige afgrænsning stå åben.[145]

324. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse vedrørende *Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solutions A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning,* overvejede styrelsen, om det geografiske marked skulle afgrænses nationalt eller mere snævert til regionale områder. Styrelsen lod den endelige afgrænsning af det geografiske marked stå åben, da fusionen ikke ville hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om markedet blev afgrænset bredere

[143] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 167.

[144] Jf. Kommissionens afgørelse af 23. juni 2009 i sag M.5467, *RWE/Essent*, punkt 434, med henvisning til de hollandske konkurrencemyndigheders sag NMa, 6012, Nuon/Essent.

[145] Jf. The Office of Fair Trading afgørelse af 16. Maj 2008, sag nr. ME/3582/08, *Anticipated acquisition by E.ON UK plc of the public lighting business of ABB Holdings Limited and ABB Limited*, punkt 11-14.

eller snævrere. Der blev dog taget udgangspunkt i et nationalt marked med inddragelse af lokale/regionale aspekter og virkninger i den konkurrencemæssige vurdering.[146]

325. Parterne har gjort gældende, at der til brug for vurderingen af denne fusion kan afgrænses et nationalt marked for udbud af kommunale kontrakter for gadelysaktiviteter. Parterne har i deres vurdering særligt lagt vægt på, at (i) gadelysaktiviteter hos kommuner ofte udbydes som EU-udbud, hvor aktører i hele Danmark eller udlandet kan byde på kontrakterne, (ii) Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens praksis, (iii) at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelser i en tidligere sag viste, at der i 84 pct. af udbuddene var fire eller flere bydere til en gadelysopgave og (iv) at aktørerne på markedet var aktive i flere lande.[147]

326. Det er styrelsens vurdering, at en række forhold taler for, at markedet er snævrere end nationalt. På baggrund af udbudsdata for de udbud af gadelysaktiviteter, som parterne har deltaget i over perioden 2014-2019, fremgår det bl.a., at parternes gadelysaktiviteter særligt er koncentreret omkring Sjælland og øerne. Eksempelvis fremgår det, at Ørsted City Light alene har deltaget i kommunale udbud [xxx], og at SEAS-NVE har budt på gadelysaktiviteter [xxx]. Desuden fremgår det af en markedsundersøgelse foretaget i forbindelse med *Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solutions A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning*, at en række respondenter har angivet, at der kan være fordele ved at byde i områder, hvor man i forvejen har aktiviteter, og at det er dyrt for en udefrakommende konkurrent at etablere sig i et nyt område, hvilket kan have indflydelse på hvor konkurrencedygtigt et bud, aktøren er i stand til at give.[148] Dette taler således også for en snævrere markedsafgrænsning end nationalt.

327. Det er dog styrelsens vurdering, at der også er flere forhold, som taler for, at markedet kan afgrænses nationalt. Gadelysaktiviteterne hos Vejdirektoratet og kommunerne sendes i udbud, hvor indkøb fx ikke kan begrænses til lokale aktører, men hvor alle relevante aktører kan byde. Desuden fremgår det eksempelvis af styrelsens markedsundersøgelse og udbudsdata fremsendt af parterne, at selskaber uden umiddelbar lokal tilstedeværelse på Sjælland (eksempelvis Verdo og Aura) og selskaber uden en decideret lokalforankring (eksempelvis Citelum) har deltaget i, og i flere tilfælde vundet, udbud på Sjælland. Derudover er der eksempler på selskaber, fx EL:CON, som brander sig med at være landsdækkende.[149]

328. Eftersom fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om markedet afgrænses nationalt til Danmark eller snævrere til eksempelvis Sjælland, kan markedsafgrænsningen i denne sag stå åben. I vurderingen vil der blive taget udgangspunkt i et nationalt marked, men lokale/regionale aspekter og virkninger vil blive inddraget i den konkurrencemæssige vurdering.

5.1.3.3 Konklusion – markedet for vej- og gadebelysning

329. Det er styrelsens vurdering, at der til brug for vurderingen af denne fusion kan tages udgangspunkt i et marked for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys i Danmark.

330. Eftersom fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om produktmarkedet afgrænses snævert til udbud af kommunale – og eventuelt inklusive statslige – kontrakter på gadelys eller bredere til at omfatte alle gadelysaktiviteter

[146] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. februar 2019, *Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solutions A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning*, side 8.
[147] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 172.
[148] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. februar 2019, *Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solutions A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning*, side 7.
[149] Det gælder eksempelvis EL:CON, se: https://elcon.dk/elcon/afdelinger/landsdaekkende-afdelinger/.

for alle kundetyper, og om det geografiske marked afgrænses nationalt eller snævrere, kan afgrænsningen af både produktmarkedet og det geografiske marked i denne sag stå åben.

5.1.4 Markedet for detailsalg af naturgas

331. Parterne sælger begge naturgas til privatkunder og erhvervskunder i Danmark. Ørsted B2C's salg til erhvervskunder er dog yderst begrænset og omfatter otte boligselskaber og et begrænset antal små erhvervskunder, der ikke har registreret sig hos Ørsted B2C med et CVR-nummer, jf. afsnit 3.2.2. Således er der et overlap mellem parternes aktiviteter inden for salg af naturgas til privatkunder og i meget begrænset omfang inden for salg af naturgas til erhvervskunder.

5.1.4.1 Afgrænsning af det relevante produktmarked

5.1.4.1.1 Praksis

332. Kommissionen har i tidligere praksis afgrænset særskilte produktmarkeder for detailsalg af naturgas til hhv. i) centrale kraftvarmeværker, ii) store industrielle kunder og decentraliserede kraftvarmeværker og iii) mindre erhvervskunder og privatkunder.[150]

333. I efterfølgende afgørelser har Kommissionen afgrænset separate detailmarkeder for levering af naturgas til i) gasdrevne elværker, ii) store industrielle kunder, iii) små industri- og erhvervskunder og iv) private husholdninger.[151] Kommissionen har i sin seneste afgørelse om naturgasmarkedet fundet, at [xxx].[152]

334. Konkurrencerådet fandt i *Norlys-fusionen*, at markedet for detailsalg af naturgas formentlig kunne segmenteres efter kundetype. Konkurrencerådet fandt i denne forbindelse at den snævrest mulige afgrænsning, hvor parterne havde overlappende aktiviteter, bestod i et eventuelt marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og mindre erhvervsdrivende med tilsvarende behov, og at markedet for detailsalg af naturgas til store industrikunder udgjorde et separat marked herfra. Den endelige afgrænsning blev dog holdt åben.[153] I vurderingen lagde Konkurrencerådet vægt på, at markedet for store industrikunder, ud over et væsentligt større forbrug, er kendetegnet ved lavere avancer samt det forhold, at store industrikunder typisk indkøber naturgas efter udbud.[154] Store industrikunder blev i afgørelsen defineret som kunder med et årligt naturgasforbrug på over 300.000 m^3.[155]

335. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i tidligere sager i tråd med Kommissionens praksis lagt til grund, at markedet for detailsalg af naturgas kunne segmenteres efter kundegruppe hhv. i et marked for salg af naturgas til decentrale kraftvarmeværker og store erhvervskunder og et marked for salg af naturgas til mindre erhvervskunder og husholdninger.[156] I to afgørel-

---

[150] Jf. bl.a. Kommissionens afgørelse af 14. marts 2006 i sag M.3868, *Dong/Elsam/Energi E2*, punkt 122, Kommissionens afgørelse af 8. december 2015 i sag M.7778, *Vattenfall/ENGIE/GASAG*, punkt 17-19 og Kommissionens afgørelse af 14. november 2006 i sag M.4180, *Gaz de France/Suez*, punkt 362-367.

[151] Jf. bl.a. Kommissionens afgørelse af 16. september 2010 i sag M.5740, *Gazprom/A2A/JV*, punkt 17 og Kommissionens afgørelse af 16. marts 2017 i sag M.8358, *Macquarie/National Grid/Gas Distribution Business of National Grid*, punkt 18.

[152] Jf. Kommissionens afgørelse af 17. september 2019 i sag M.8870, *E.ON/Innogy*, punkt 133 (ikke offentliggjort).

[153] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2019, *Fusion mellem SE a.m.b.a. og Eniig a.m.b.a.*, punkt 789.

[154] Jf. Ibid, punkt 788.

[155] Jf. Ibid, punkt 787.

[156] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 11. november 2009, Fusion mellem Hovedstadsregionens Naturgas I/S og Naturgas Midt-Nord, punkt 71.

ser fra 2017 omhandlende henholdsvis SEAS-NVE's og Eniigs køb af dele af HMN Naturgas anførte parterne, at der kunne afgrænses et særskilt marked for levering og salg af naturgas til privatkunder og små industri- og erhvervskunder.[157] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lod dog den endelige afgrænsning af markedet stå åben.

336. Det er parternes opfattelse, at der kan afgrænses et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og mindre erhvervsdrivende med et årligt forbrug på mindre end 300.000 m^3. Parterne finder, at en række forhold understøtter, at der kan være grundlag for en yderligere segmentering i hhv. i) private husholdninger og ii) små og mellemstore virksomheder. Parterne anfører i denne forbindelse bl.a., at:

» SEAS-NVE sondrer mellem husholdningssegmentet med årligt forbrug på 0-5.000 m^3 og små og mellemstore virksomheder med forbrug på 5.000-300.000 m^3.
» [xxx].
» Churn-niveauet er [xxx] for virksomhedskunder end for husholdninger og med [xxx].
» Mulighederne for at forhandle om [xxx] er forskellig for de to segmenter.[158]

337. Indledningsvis bemærker styrelsen, at praksis fra både Kommissionen og Konkurrencerådet, som nævnt, har afgrænset et særskilt marked for salg af naturgas til store erhvervskunder. Styrelsen finder til brug for vurderingen i denne sag ikke anledning til at afvige fra praksis for så vidt angår denne segmentering. Der kan således efter styrelsens vurdering afgrænses et relevant produktmarked for detailsalg af naturgas til store erhvervskunder, som er separat fra det øvrige marked for detailsalg af naturgas.

338. Praksis viser desuden, at der i hvert fald kan afgrænses et marked for salg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder. Parterne har dog argumenteret for, at markedet kan segmenteres yderligere, jf. ovenfor. I det følgende vil styrelsen derfor undersøge om der, som parterne anfører, er grundlag for en mere snæver afgrænsning til markedet for salg af naturgas til privatkunder.

339. Ifølge Kommissionen kan en særskilt kundekategori udgøre et snævrere relevant produktmarked, når der anvendes forskellige priser over for de forskellige kategorier af kunder. Dette vil normalt være tilfældet, når følgende to betingelser er opfyldt: a) det skal klart kunne afgøres, hvilken gruppe en enkelt kunde tilhører på det tidspunkt, hvor de pågældende produkter sælges til ham, og b) handel mellem kunderne eller arbitrage gennem tredjemand må ikke være mulig.[159]

340. Hvad angår den første betingelse baserer en opdeling på hhv. privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder sig i udgangspunktet på, om kunderne er registret med et CVR-nummer eller ej. Når en kunde henvender sig for at købe naturgas hos en leverandør, vil leverandøren således nemt kunne placere kunden som privatkunde eller erhvervskunde blot ved at få oplyst om kunden har et CVR-nummer eller ej. Hvad angår den anden betingelse er det ikke muligt for én kunde at videresælge til en anden, idet man som gasleverandør bl.a. skal indgå en aftale med Evida om distribution af naturgas, indgå en rammeaftale med Energinet og have anmeldt en relation til en transportkunde til Energinet, jf. punkt 179.

341. Således er det styrelsens vurdering, at Kommissionens betingelser, a) og b), er opfyldt, og styrelsen vil herefter foretage en vurdering af efterspørgselssubstitution og udbudssubstitution.

---

[157] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 13. november 2017, *Fusion mellem SEAS-NVE Holding A/S og HMN Naturgas A/S* og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 13. november 2017, *Fusion mellem Eniig Energi A/S og HMN Naturgas A/S*.
[158] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 147.
[159] Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, punkt 43.

5.1.4.1.2 Efterspørgselssubstitution

342. Naturgas er et homogent produkt, og der er således ikke forskel på den naturgas, der sælges til privatkunder og til små og mellemstore erhvervskunder. De produkter, som små og mellemstore erhvervskunder aftager kan dog fortsat adskille sig fra privatkundeprodukter i forhold til de priser og vilkår, mv., som produkterne handles på. Derfor vil styrelsen foretage en vurdering af, om priser og vilkår til privatkunder adskiller sig fra priser og vilkår til små og mellemstore erhvervsdrivende.

343. Styrelsens undersøgelser viser, at naturgasleverandørerne kan sætte højere priser til privatkunder end til små og mellemstore erhvervskunder. Fem ud af seks respondenter anfører, at der er forskel på den pris, som hhv. privatkunder og små erhvervsdrivende får. Naturgasleverandørerne anfører bl.a., at *"Vores DB til erhverv er typisk mindre end til privat"*[160], *"Jo større kunden er, des [større] muligheder for mindre pris"*[161] og *"erhvervsprodukter har et andet prispunkt"*[162]. Parterne har ligeledes anført, at hos SEAS-NVE kan [xxx] og hos Ørsted B2C er [xxx].[163]

344. Endvidere viser styrelsens spørgeskemaundersøgelse, at der er forskel på rabatmulighederne og -strukturerne for privatkunder og erhvervskunder. Hos tre ud af seks respondenter har små erhvervskunder mulighed for at forhandle om prisen, mens ingen naturgasleverandører giver privatkunder denne mulighed. For mellemstore erhvervskunder gælder det for fem ud af syv respondenter. Derimod tilbyder tre ud af seks naturgasleverandører midlertidige introduktionstilbud til privatkunder, mens introduktionstilbud ikke er udbredt for erhvervskunder, hvor kun en enkelt respondent har introduktionstilbud til erhvervskunder.

345. Parterne har om deres rabatmuligheder for privatkunder oplyst, at " [xxx]."[164]

346. Ovenstående viser, at der er forskellige priser og rabatter på de produkter, der sælges til privatkunder og de produkter, der sælges til små og mellemstore erhvervskunder. Ifølge parterne har eksempelvis parternes privatkunder imidlertid ikke adgang til at købe de produkter, der sælges til små og mellemstore erhvervskunder, og naturgasleverandørerne har dermed mulighed for at opretholde forskelle i priser og rabatter for de to kundegrupper.

347. Styrelsen har desuden spurgt naturgasleverandørerne, om der er forskelle på de vilkår, der anvendes over for henholdsvis privatkunder, små erhvervskunder og mellemstore erhvervskunder.

348. Hvad angår forskelle på vilkår til privatkunder og små erhvervskunder har fire respondenter forskellige bindingsperioder i aftaler med hhv. privatkunder og små erhvervskunder. Styrelsen bemærker hertil, at det er lovligt at have længere bindingsperioder for erhvervskunder end for privatkunder. Hos tre respondenter adskiller privatprodukter og produkter til små erhvervskunder sig på mindst to andre parametre end prisen.[165] Kun en enkelt respondent har anført, at der slet ikke er forskelle på de vilkår, der anvendes over for privatkunder og små erhvervsdrivende.

---

[160] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[161] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[162] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[163] Parternes fusionsanmeldelse, punkt 147.
[164] Parternes fusionsanmeldelse, punkt 258.
[165] Typen af produkter (fast pris, flex pris), bindingsperiode, opsigelsesvilkår, rabat/bonus, introduktionstilbud, forhandlingsmuligheder og kundeservice.

349. Hvad angår forskelle på vilkår til små erhvervskunder og mellemstore erhvervskunder anfører tre respondenter, at der ikke er forskelle, mens kun en enkelt respondent anfører, at der er forskelle på mindst to andre parametre end prisen.

350. Styrelsens spørgeskemaundersøgelse viser således, at de fleste naturgasleverandører, har forskellige vilkår til de to kundegrupper, hhv. privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder, idet det dog ikke gælder for alle leverandører.

351. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at det kan være vanskeligt at tegne en skarp linje mellem privatkunder og især små erhvervsdrivende. Det skyldes, at nogle mindre erhvervsdrivende har samme gasmåler til deres virksomhed og deres privatbolig, hvorfor de både vil kunne aftage naturgasprodukter til erhvervskunder og til privatkunder.

352. Parterne kan da heller ikke udelukke, at nogle mindre erhvervskunder køber et privatkundeprodukt, da parterne blot definerer privatkunder, som kunder uden cvr-nummer eller kunder med et forbrug under 5.000 m^3.[166] Der synes heller ikke at være en skarp grænse mellem privatkunder og små erhvervskunder hos flere af de øvrige naturgasleverandører. Tre ud af seks naturgasleverandører i styrelsens spørgeskemaundersøgelse angiver, at alle eller hovedparten af de små erhvervskunder og nogle mellemstore erhvervskunder køber et produkt, der er rettet mod privatkunder. Én naturgasleverandør sælger kun privatkundeprodukter til privatkunder.[167]

353. Parterne har dog oplyst, at privatkunder omvendt ikke kan købe produkter, der er målrettet erhvervskunder.[168] For så vidt angår efterspørgselssubstitution, vil det derfor ikke være muligt for en privatkunde at skifte til et produkt målrettet små og mellemstore erhvervskunder, hvis priserne på privatkundeproduktet stiger. Dermed er produkter til små og mellemstore erhvervskunder ikke umiddelbart et alternativ for privatkunder.

354. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at der ikke er efterspørgselssubstitution fra naturgasprodukter til privatkunder til naturgasprodukter til små og mellemstore erhvervskunder.

5.1.4.1.3 Udbudssubstitution

355. For så vidt angår udbudssubstitution skal det undersøges, om naturgasleverandører, der kun tilbyder produkter til små og mellemstore erhvervskunder, på kort sigt vil kunne omstille deres forretning til at udbyde produkter til privatkunder, uden at det er forbundet med betydelige omkostninger og risici.

356. Inden fusionen er der ti naturgasleverandører i Danmark. Otte leverandører sælger naturgas til privatkunder. E.ON har for nylig solgt sin privatkundeforretning og er nu kun aktiv med salg til erhvervskunder. FRI Energi har ikke og har ikke tidligere haft salg til privatkunder. FRI Energi sælger naturgas til både små, mellemstore og store erhvervskunder.

357. Set i lyset af at naturgas er det samme produkt, uanset om det aftages af privatkunder eller erhvervskunder, er det styrelsens vurdering, at det umiddelbart vil være muligt for en leverandør med erhvervskunder at omstille sin forretning til også at sælge naturgas til privatkunder.

---

[166] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 147.
[167] De sidste to har svaret "ved ikke".
[168] Jf. Parternes svar af 4. maj 2020 på styrelsens spørgsmål 143.

358. I styrelsens undersøgelser peger en række forhold da også på, at det er muligt og ikke er forbundet med betydelige omkostninger at omstille forretningen til også at omfatte salg til privatkunder. Fx oplyser Norlys, at de "*[xxx]*"[169] og Energi Fyn har oplyst, at den eneste forskel på at sælge naturgas til privatkunder og små erhvervskunder er, at naturgasleverandøren må tage direkte kontakt til erhvervskunder med henblik på salg, mens markedsføringsloven sætter en række restriktioner herpå i forhold til privatkunder.[170]

359. [xxx] Ifølge styrelsens undersøgelse er det da også muligt at drive en rentabel forretning med helt ned til [xxx] privatkunder, hvis aktøren i forvejen sælger naturgas til erhvervskunder.[171]

360. Styrelsen bemærker, at begrænsninger i forbindelse med markedsføring, som nævnt i punkt 358, betyder, at det kan være forbundet med betydelige omkostninger for leverandører at tiltrække privatkunder på naturgasmarkedet.

361. Kun ca. [xxx] pct. af de danske husstande har behov for naturgas[172], og med mindre en forbruger har givet samtykke til at blive kontaktet af en sælger, så er det ikke tilladt at henvende sig direkte til forbrugeren for at sælge fx naturgas, jf. forbrugeraftaleloven § 4. Det kan derfor være vanskeligt for leverandørerne at målrette markedsføringen til de forbrugere, som har naturgas, og som måtte ønske at skifte leverandør. Det skyldes, at leverandørerne ikke har indblik i, hvem de relevante forbrugere er. Leverandørerne vil derfor skulle markedsføre sig bredt, hvormed de også rammer en lang række forbrugere, som ikke har naturgas. Leverandørerne har dermed omkostninger til bred markedsføring, hvor målgruppen er relativt lille, hvilket alt andet lige betyder, at omkostningerne til markedsføring er høje for hver nye kunde en leverandør kan få.

362. Dette skal også ses i sammenhæng med, at naturgaskunderne sjældent skifter leverandør. I styrelsens undersøgelser bliver inaktive kunder nævnt som en meget væsentlig barriere i forhold til at sælge naturgas til privatkunder.[173] Fx bliver det anført, at "*det er en udfordring, at kunderne generelt har lav opmærksomhed omkring gasprodukter*"[174] og at "*Kunderne er svære at "vække"*".[175] [xxx] forklarer, at "*den største mulighed for at rekruttere kunder er ved flytninger – og dermed i høj grad er indeholdt i forsyningspligten*".

363. Udfordringerne med kundevækst bliver yderligere forstærket af, at efterspørgslen på markedet er faldende. Respondenter i spørgeskemaundersøgelsen anfører, at "*Vi ser at antallet af naturgaskunder er for nedadgående (grundet politisk fokus)*"[176] og "*Naturgasmarkedet opfattes ikke som et vækstmarked. Salg af naturgas opfattes ikke som miljøvenligt. Naturgas er ikke en del af den grønne dagsorden. Det er sandsynligt fremtidige reguleringer vil begrænse anvendelsen af naturgas*."[177]

364. At det er svært for naturgasleverandører at få privatkunder fremhæves også af OK, der oplyser, at "*Med den lave skiftefrekvens vil det også være enormt svært for nye aktører at erobre markedsandele, medmindre det er via opkøb af konkurrerende virksomheder*." Der er da også

---

[169] Referat af styrelsens møde med Norlys den 12. november 2019.
[170] Jf. referat af styrelsens møde med Energi Fyn den 5. november 2019.
[171] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx] på spørgsmålet "*Hvor mange privatkunder vurderer I, at det er nødvendigt at have, for at kunne drive en rentabel forretning med salg af naturgas til privatkunder i Danmark, hvis selskabet i forvejen er aktiv inden for salg af naturgas til erhvervskunder?*"
[172] Styrelsens opgørelse på baggrund af data fra Evida og Danmarks Statistik.
[173] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører samt møder med aktører på naturgasmarkedet.
[174] Referat af styrelsens møde med Energi Fyn den 5. november 2019.
[175] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[176] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[177] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].

kun kommet to nye aktører ind på markedet de seneste ti år, DCC Energi i 2012 og SK Energisalg i 2015. DCC har siden deres indtræden på markedet formået at vinde [xxx] privatkunder, mens SK Energisalg har fået [xxx] privatkunder. Det svarer til [xxx] pct. af det samlede antal privatkunder på naturgasmarkedet. Samtidig har flere aktører forladt markedet.

365. Ovenstående indikerer, at selv hvis en naturgasleverandør med erhvervskunder måtte være interesseret i at omstille sin forretning og sælge privatkundeprodukter, så vil det være særdeles vanskeligt at tiltrække privatkunderne. [xxx].

366. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at investeringerne i en bred markedsføring sammenholdt med en stor andel inaktive kunder på det danske naturgasmarked vil indebære betydelig omkostninger for leverandører af naturgas til små og mellemstore erhvervskunder at omstille deres forretning til også at omfatte privatkunder.

367. Samlet set peger ovenstående i retning af, at der er begrænset udbudssubstitution mellem naturgasprodukter til privatkunder og naturgasprodukter til erhvervskunder. Det skyldes særligt, at det er omkostningstungt og forbundet med risici at foretage denne omstilling, og at det [xxx].

5.1.4.1.4 Delkonklusion – produktmarkedet

368. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at der i hvert fald kan afgrænses et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder.

369. Det er desuden styrelsens vurdering, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem salg af naturgasprodukter til privatkunder og salg af naturgasprodukter til små og mellemstore erhvervskunder, idet privatkunder ikke kan vælge et produkt målrettet erhvervskunder. Samtidig synes der at være begrænset udbudssubstitution, idet bl.a. omkostningstung markedsføring, en stor andel inaktive kunder samt faldende efterspørgsel gør det vanskeligt for nye leverandører at opnå en rentabel forretning med salg til privatkunder.

370. På den baggrund vurderer styrelsen, at der sandsynligvis vil kunne afgrænses et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder.

371. En endelig afgrænsning af produktmarkedet har ikke afgørende betydning for den konkurrencemæssige vurdering af fusionen. Det skyldes, at styrelsens vurdering af fusionens virkninger på konkurrencen på markedet vil være den samme uanset om markedet afgrænses bredt til at omfatte både privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder eller snævert til privatkunder. Styrelsen vurderer derfor, at den endelige afgrænsning kan stå åben.

5.1.4.2 Afgrænsning af det relevante geografiske marked

372. Kommissionen har i tidligere sager afgrænset nationale[178], regionale[179] og lokale[180] markeder for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder afhængig af de nationale markedskarakteristika. I *Macquarie/National Grid/Gas Distribution Business of*

[178] Jf. Kommissionens afgørelse af 16. marts 2017 i sag M.8358, *Macquarie/National Grid/Gas Distribution Business of National Grid*, Kommissionens afgørelse af 16. september 2010 i sag M.5740, *Gazprom/A2A/JV*, Kommissionens afgørelse af 11. april 2011 i sag M.6068, *ENI/ACEGASAPS/JV*, Kommissionens afgørelse af 19. december 2003 i sag M.3230, *Statoil/BP/Sonatrach/In Salah JV* og Kommissionens afgørelse af 14.november 2006 i sag M.4180, *Gaz de France/Suez*, punkt 100-105.

[179] Jf. Kommissionens afgørelse af 8. december 2015 i sag M.7778, *Vattenfall/Engie/Gasag*, punkt 20. Kommissionens afgørelse af 14.november 2006 i sag M.4180, *Gaz de France/Suez*, punkt 100-105.

[180] Jf. Kommissionens afgørelse af 11. april 2011 i sag M.6068, *ENI/ACEGASAPS/JV*, punkt 36.

National Grid fra 2017 blev det beskrevet, at konkurrencen hovedsageligt foregår på nationalt niveau.[181] I sin seneste afgørelse fra 2019, *E.ON/Innogy*, konkluderer Kommissionen, at markedet er nationalt [xxx].[182] Kommissionen lagde i afgørelsen bl.a. vægt på, at [xxx].[183]

373. Både Konkurrencerådet[184] og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen[185] har overvejet, men ikke taget endelig stilling til, hvorvidt et eventuelt marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder skal afgrænses nationalt eller mere snævert til de områder, hvor de respektive forsyningsselskabers ejere ejer og driver gas-distributionsnettet.

374. Parterne har oplyst, at *" SEAS-NVE kan ikke endeligt tage stilling til afgrænsningen af det relevante marked, der ud fra den foreliggende praksis både kan være meget snævert (dette forekommer dog mere historisk) og meget bredt (dette forekommer mere korrekt i dag)."*[186] Parterne har i den forbindelse oplyst, at parterne i deres markedsføring ikke sondrer mellem forskellige geografiske områder, hvilket taler for et nationalt marked, mens indførelsen af fælles balancezone mellem Danmark og Sverige på engrosmarkedet taler for at markedet kan være bredere end nationalt.[187] I forhold til mere snævre markeder efter de tidligere distributionsområder henviser parterne til praksis.[188] SEAS-NVE vurderer dog, at markedet i hvert fald ikke er snævrere end nationalt, hvilket baserer sig på de oplysninger fra styrelsens markedsundersøgelse, som SEAS-NVE har fået aktindsigt i.[189]

375. Styrelsen bemærker, at markedet i tidligere praksis beskrives som enten nationalt, regionalt eller lokalt, jf. ovenfor. Styrelsen finder til brug for vurderingen i denne sag ikke anledning til at afvige fra denne praksis, hvorefter det bredeste geografiske marked er Danmark. I det følgende vurderes, om markedet skal afgrænses mere snævert end nationalt.

376. For så vidt angår efterspørgselssubstitution bemærker styrelsen, at kunderne på dette marked som udgangspunkt er knyttet til en fysisk adresse. For den enkelte kunde er det derfor alene muligt at skifte mellem de naturgasleverandører, som kan levere til kundens adresse.

377. Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører viser dog, at alle aktører i Danmark tilbyder salg af naturgas i hele landet. Der er dermed ikke forskel på, hvilke naturgasleverandører naturgaskunder i forskellige dele af landet kan vælge.

378. Styrelsens undersøgelser viser dog også, at de leverandører, der tidligere har ejet distributionsnettene[190] stadig står stærkt i de tidligere distributionsområder, hvilket kan skyldes, at kunder kun sjældent skifter naturgasleverandør.[191] Generelt kan inaktive kunder indikere en

---

[181] Jf. Kommissionens afgørelse af 16. marts 2017 i sag M.8358, *Macquarie/National Grid/Gas Distribution Business of National Grid*, præmis 22.

[182] Jf. Kommissionens pressemeddelelse i sag M.8870, *Commission clears E.ON's acquisition of Innogy, subject to conditions*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5582 og Kommissionens afgørelse af 17. september 2019 i sag M.8870, *E.ON/Innogy*, punkt 146 (ikke offentliggjort).

[183] Jf. Kommissionens afgørelse af 17. september 2019 i sag M.8870, *E.ON/Innogy*, punkt 142-143 (ikke offentliggjort).

[184] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2019, *Fusion mellem SE a.m.b.a. og Eniig a.m.b.a.*, punkt 794.

[185] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 11. november 2009, *Fusion mellem Hovedstadsregionens Naturgas I/S og Naturgas Midt-Nord I/S*, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 13. november 2017, *Fusion mellem Eniig Energi A/S og HMN Naturgas A/S*, side 4, og Konkurrencestyrelsens afgørelse af 13. november 2017, *Fusion mellem SEAS-NVE Holding A/S og HMN Naturgas A/S*, side 4.

[186] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 152.

[187] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 151

[188] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 152.

[189] Jf. *Ibid*.

[190] Eller har opkøbt en tidligere ejer.

[191] Data fra Evida.

lavere tendens til at substituere væk fra det "lokale" selskab men indebærer ikke nødvendigvis, at konkurrencen er væsentligt forskellig på tværs af distributionsområder. Inaktive kunder kan derfor ikke i sig selv begrunde en snævrere afgrænsning af markedet, fx til de tidligere distributionsområder.

379. Styrelsen bemærker, at det er forholdsvis let for kunderne at skifte naturgasleverandør. Kunder, der ønsker at skifte leverandør, skal således blot kontakte den nye leverandør, som derefter iværksætter skiftet. På GasprisGuiden.dk kan kunderne sammenligne leverandørernes priser, og når kunden har besluttet sig for en leverandør, skal kunden blot klikke på et link til leverandørens hjemmeside og indtaste sine person- og måleroplysninger, så bliver skiftet iværksat.

380. Respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen har desuden oplyst, at de ikke har forskellige priser på naturgas til privatkunder på tværs af de fem tidligere distributionsområder[192]. Ligeledes viser en stikprøve på udvalgte leverandørers hjemmesider, at der ikke er forskel på de produkter, der tilbydes kunder i forskellige dele af landet.

381. For så vidt angår udbudssubstitution bemærker styrelsen, at hvor gasdistributionsnettet tidligere har været regionalt opdelt og fordelt på tre ejere[193], så ejer og driver Evida i dag gasdistributionsnettet i hele Danmark. En naturgasleverandør skal således kun indgå aftale med Evida for at kunne levere naturgas til slutkunder, jf. afsnit 4.2.4. Parterne har oplyst, at Evida fortsat er tre separate juridiske enheder, således at leverandører skal indgå tre aftaler med Evida for at blive landsdækkende.[194] Efter styrelsens oplysninger er der ikke forskel på muligheden for at indgå aftaler for de tre dele af distributionsnettet, og alle aktører i Danmark er, som nævnt, også landsdækkende.

382. Respondenterne i markedsundersøgelsen har bl.a. oplyst, at der heller ikke er særlige regionale eller lokale forhold, som gør det vanskeligere at tiltrække eller fastholde kunder i bestemte områder. Dog oplyser en enkelt respondent, at et kendt brand kan have betydning for, om kunderne i et område vælger leverandøren eller en konkurrent.[195]

383. Endelig har forsyningspligtbevillingen ved de tidligere udbud været opdelt i tre geografiske områder, et dækkende Nordjylland, Nordsjælland og Hovedstaden, et dækkende Sydjylland og Syd- og Vestsjælland, og et dækkende Fyn, jf. afsnit 4.4.1.3.5. Ved det seneste udbud i januar 2020 besluttede Energistyrelsen at udbyde én forsyningspligtbevilling dækkende hele Danmark. Således er det nu den samme naturgasleverandør, der har forsyningspligten i hele landet.

384. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at det geografiske marked kan afgrænses til Danmark.

5.1.4.3 Konklusion – markedet for detailsalg af naturgas

385. Det er styrelsens vurdering, at der i hvert fald kan afgrænses et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder i Danmark.

386. Styrelsen har overvejet en segmentering af produktmarkedet til hhv. privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder, men har ladet den endelige afgrænsning stå åben, da vurderin-

[192] Dong Vest (Sydjylland), Dong Øst (Syd- og Vestsjælland), HMN Vest (Midt- og Nordjylland), HMN Øst (Hovedstaden og Nordsjælland), og Fyn.
[193] DONG Energy, HMN Gasnet og NGF Natur Energy.
[194] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 140.
[195] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].

gen af fusionen vil være den samme på et snævert marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og på et bredt marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder.

387. Styrelsen har til brug for vurderingen taget udgangspunkt i et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark.

5.1.5 Markedet for service af naturgasfyr

388. Fusionsparterne tilbyder via en række underleverandører service af gasfyr. Ørsted B2C tilbyder derudover servicering af andre varmeinstallationer (fx oliefyr, varmepumper og fjernvarme). Parterne anvender udelukkende eksterne underleverandører til at udføre service af naturgasfyr.

389. Service af et naturgasfyr indeholder et eftersyn, hvor en autoriseret VVS-installatør med A-certifikat kontrollerer, at naturgasfyret er velfungerende og udskifter reservedele efter behov, jf. afsnit 4.5.

5.1.5.1 Afgrænsning af det relevante produktmarked

390. Konkurrencerådet har i flere sager[196,197] fundet, at der kan afgrænses et marked for service af naturgasfyr. I *DONG's aftaler om gasfyrsservice* bemærkede rådet, at der på udbudssiden skulle medregnes alle VVS-virksomheder, der havde ansatte med A-certifikat.[198] I sagen om koordinering af abonnementspriser for service på naturgasfyr kunne rådet ikke udelukke, at produktmarkedet var bredere og også omfattende VVS-ydelser. Rådet undlod dog at tage stilling hertil, da det i den konkrete sag ikke var nødvendigt at foretage en endelig afgrænsning af produktmarkedet.[199]

391. Konkurrencestyrelsen vurderede i en afgørelse vedrørende anmeldelse af HMN's standardaftale om servicering af naturgasfyr, at der ud fra en vurdering af udbudssubstitution kunne afgrænses et selvstændigt marked for service af naturgasfyr. Styrelsen tog dog i sagen ikke endelig stilling til afgrænsningen af produktmarkedet, idet det ikke fandtes nødvendigt i den konkrete sag.[200]

392. På baggrund af styrelsens praksis har parterne i fusionsanmeldelsen taget udgangspunkt i et snævert produktmarked for service af gasfyr.[201]

393. For så vidt angår efterspørgselssubstitution har kunder, der skal have serviceret et naturgasfyr kun i meget begrænset omfang mulighed for at substituere til andre former for VVS-ydelser. Det skyldes bl.a. de tekniske forskelle mellem de forskellige typer fyr og varmekilder, og at brugen af gasfyr er underlagt lovpligtige eftersyn.[202] Det er således styrelsens vurdering, at der kun i meget begrænset omfang er efterspørgselssubstitution mellem service af naturgasfyr og andre former for VVS-ydelser.

---

[196] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 27. august 2003, *DONGs aftaler om gasfyrservice.*

[197] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2016, *Koordinering af abonnementspriser for service på naturgasfyr.*

[198] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 27. august 2003, *DONGs aftaler om gasfyrservice*, punkt 45.

[199] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2016, *Koordinering af abonnementspriser for service på naturgasfyr*, punkt 213.

[200] Jf. Konkurrencestyrelsens afgørelse af 27. april 2010, *Anmeldelse af HMNs standardaftale om servicering af naturgasfyr*, side 4

[201] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 160.

[202] Reglerne for eftersyn af gasinstallationer fremgår af BEK nr. 247 af 26/03/2018 – *Bekendtgørelse om sikkerhed for gasinstallationer*. Frekvensen af eftersyn fremgår af §§ 144-148 og afhænger af fyrets gasinstallationsklasse.

394. For så vidt angår udbudssubstitution bemærkes det, at der er mange VVS-installatører med A-certifikat, som i udgangspunktet både kan servicere naturgasfyr og levere andre VVS-ydelser, jf. punkt 209. For at få adgang til at udføre gasfyrsservice skal medarbejderen i en autoriseret VVS-virksomhed, som nævnt i punkt 207, have et A-certifikat og jf. punkt 208 er anskaffelsen af et A-certifikat er ikke forbundet med større omkostninger. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at der er en vis grad af udbudssubstitution, idet en udbyder af andre VVS-ydelser på kort sigt og uden betydelige meromkostninger og risici umiddelbart vil kunne omstille sig til også at servicere naturgasfyr.

395. Det kan dermed ikke udelukkes, at produktmarkedet kan afgrænses bredere til at omfatte andre VVS-ydelser. Den endelige afgrænsning af produktmarkedet kan dog stå åben, idet fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om markedet afgrænses snævert til service af gasfyr eller bredere til også at omfatte andre VVS-ydelser.

396. I nærværende sag tages der udgangspunkt i et produktmarked for service af naturgasfyr.

5.1.5.2 Afgrænsning af det relevante geografiske marked

397. Konkurrencerådet har i flere sager[203,204] fundet, at de relevante geografiske markeder for service af naturgasfyr kan afgrænses regionalt. I *DONG's aftaler om gasfyrsservice* bemærkede Konkurrencerådet, at konkurrencen udspillede sig inden for de to regioner af landet, som de omhandlede aftaler dækkede, og at servicevirksomheder i forskellige dele af landet normalt ikke konkurrerede indbyrdes.[205] I *koordinering af abonnementspriser for service på naturgasfyr* kunne rådet ikke udelukke, at det geografiske marked var bredere og omfattede hele Danmark. Rådet undlod dog at tage stilling hertil, da det i den konkrete sag ikke var nødvendigt at foretage en endelig afgrænsning af det geografiske marked.[206]

398. Konkurrencestyrelsen vurderede i sin afgørelse af 27. april 2010 vedrørende anmeldelse af HMN's standardaftale om servicering af naturgasfyr, på linje hermed, at det relevante geografiske marked kunne afgrænses til HMN's gasdistributionsområde på Sjælland.[207]

399. Parterne tager i anmeldelsen udgangspunkt i fem tidligere naturgasdistributionsområder, afgrænset til:

(i) Dong Vest (Sydjylland),

(ii) Dong Øst (Syd- og Vestsjælland),

(iii) HMN Vest (Midt- og Nordjylland),

(iv) HMN Øst (Hovedstaden og Nordsjælland), og

(v) Fyn

---

[203] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 27. august 2003, *DONGs aftaler om gasfyrservice.*

[204] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2016, *Koordinering af abonnementspriser for service på naturgasfyr.*

[205] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 27. august 2003, *DONGs aftaler om gasfyrservice*, punkt 46.

[206] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2016, *Koordinering af abonnementspriser for service på naturgasfyr*, punkt 221.

[207] Jf. Konkurrencestyrelsens afgørelse af 27. april 2010, *Anmeldelse af HMNs standardaftale om servicering af naturgasfyr*, side 5.

400. Parterne har oplyst at Ørsted B2C gennem aftaler med en række underleverandører har aktiviteter i områderne (i)-(v), mens SEAS-NVE gennem aftaler med en række underleverandører har aktiviteter i områderne (i)-(iv). Parterne har således ikke overlappende aktiviteter på Fyn.

401. Parterne har oplyst, at både SEAS-NVE og Ørsted B2C i deres standardkontrakter med underleverandører stiller krav om, at underleverandøren skal kunne håndtere en akut henvendelse i det geografiske område inden for et bestemt tidinterval.[208] Styrelsen er ligeledes bekendt med andre selskaber, som tilbyder serviceordninger, hvor selskaberne tilbyder hurtig hjælp ved fejl. I det omfang den hurtige responstid er et krav fra slutkundens side, kan udbredelsen af denne form for serviceaftaler indikere, at markedet er snævrere end nationalt, idet kravene begrænser, hvor lang afstand der kan være mellem kunden og underleverandøren.

402. Da SEAS-NVE ikke har serviceaktiviteter på Fyn, er det styrelsens vurdering, at der til brug for denne sag kan tages udgangspunkt i geografiske markeder afgrænset til fire af de tidligere distributionsområder, bestående af i) Dong Vest (Sydjylland), ii) Dong Øst (Syd- og Vestsjælland), iii) HMN Vest (Midt- og Nordjylland), iv) HMN Øst (Hovedstaden og Nordsjælland).

403. Den endelige afgrænsning af det geografiske marked kan dog stå åben, idet fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om markedet afgrænses regionalt til de fem tidligere distributionsområder eller nationalt til Danmark.

5.1.5.3 Konklusion – markedet for service af naturgasfyr

404. Det er styrelsens vurdering, at der sandsynligvis kan afgrænses regionale markeder for service af naturgasfyr i de fem tidligere distributionsområder.

405. Den endelige markedsafgrænsning kan dog stå åben, idet fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt uanset markedsafgrænsningen. Det gælder således uanset om produktmarkedet afgrænses snævert til service af naturgasfyr eller bredere til også at omfatte andre VVS-ydelser, samt uanset om det geografiske marked afgrænses snævert til de tidligere distributionsområder eller bredt til Danmark.

5.1.6 Samlet konklusion for de relevante markeder

406. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderer samlet, at der til brug for denne fusion kan afgrænses følgende relevante markeder:

» *Markedet for distribution af el i parternes distributionsområde.* Styrelsen har afgrænset lokale markeder for distribution af el, svarende til distributionsselskabernes respektive distributionsområder. Idet parterne dermed hver især er aktive på særskilte geografiske markeder, som ikke overlapper, behandles markeder for distribution af el ikke yderligere nedenfor.

» *Markedet for detailsalg af el til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder i Danmark.* Styrelsen vurderer, at dette marked formodentlig kan segmenteres mere snævert til privatkunder. Den endelige afgrænsning af produktmarkedet kan dog holdes åben i denne sag. Styrelsen vurderer, at det geografiske marked er nationalt. Til brug for vurderingen i denne sag tager styrelsen udgangspunkt i et marked for detailsalg af el til privatkunder i Danmark.

» *Markedet for vej- og gadebelysning i Danmark*. Styrelsen har overvejet en mere snæver afgrænsning af produktmarkedet efter kundetype, dvs. kommuner, boligforeninger og private

[208] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 158.

aktører. Styrelsen har desuden overvejet om det geografiske marked kan afgrænses til regionale områder. Styrelsen har ladet den endelige afgrænsning stå åben, men har til brug for vurderingen i denne sag taget udgangspunkt i et marked for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys.

» *Markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder i Danmark*. Styrelsen har overvejet en yderligere segmentering af produktmarkedet til privatkunder, men har ladet den endelige produktmarkedsafgrænsning stå åben, da styrelsens vurdering af fusionens virkning på konkurrencen vil være den samme på det snævre og det brede marked. Styrelsen har til brug for vurderingen taget udgangspunkt i et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark.

» *Markedet for service af naturgasfyr i de fem tidligere distributionsområder*. Styrelsen har overvejet om produktmarkedet er bredere og også omfatter andre VVS-ydelser, og om det geografiske marked skal afgrænses nationalt eller regionalt til de fem tidligere distributionsområder. Styrelsen har ladet den endelige afgrænsning stå åben og har til brug for denne sag taget udgangspunkt i regionale markeder for service af naturgasfyr i de fem tidligere distributionsområder.

5.2 Vurderingen af fusionens konkurrencemæssige virkninger

407. Det afgørende for, om en fusion kan godkendes eller ej er, om den hæmmer den effektive konkurrence betydeligt på et eller flere af de berørte markeder, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2.

5.2.1 Vurderingen af det kontrafaktiske scenarie

408. Ved styrelsens vurdering af, om fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, skal det vurderes, hvordan konkurrencesituationen forventes at være på markedet uden fusionen (det kontrafaktiske scenarie) sammenlignet med, hvordan konkurrencesituationen forventes at være med fusionens gennemførelse (fusionsscenariet), jf. afsnit 7.2.2 i bilag 7.1. Styrelsen sammenligner de to scenarier for derved at vurdere, om fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.

409. Det fremgår af både Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner og af praksis fra Kommissionen og Retten, at udgangspunktet er, at fusionens virkninger for konkurrencen skal sammenlignes med de konkurrenceforhold, der gjorde sig gældende på fusionstidspunktet.[209] Det følger dog både af Kommissionens retningslinjer og af relevant praksis, at "*Under visse omstændigheder kan Kommissionen dog tage hensyn til de forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges*."[210]

410. Styrelsen har bedt Ørsted oplyse, hvad der efter Ørsteds vurdering udgør det relevante kontrafaktiske scenarie til brug for denne fusion. Ørsted har i den forbindelse anført, at det kontrafaktiske scenarie til brug for denne fusion [xxx].

411. Ørsted oplyser hertil, at [xxx]:

[209] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9. Jf. Retten i Første Instans' dom af 19. maj 1994 i sag T-2/93, *Air France*, præmis 70. Sagens omhandler jurisdiktionsspørgsmål, men er formuleret i generelle vendinger, som Retten senere henviser til.

[210] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9.

[xxx].[211]

412. I relation til Ørsted B2C og City Light har Ørsted indsendt en række interne dokumenter, som blev udarbejdet i forbindelse med salgsprocessen. Af dokumenterne fremgår, [xxx].

413. På denne baggrund anfører Ørsted, at, " [xxx]."[212]

414. Styrelsen bemærker hertil, at praksis fra såvel Kommissionen og Konkurrencerådet viser, at udgangspunktet om at sammenholde fusionens virkninger for konkurrencen med konkurrencesituationen, som den var på anmeldelsestidspunktet (status quo), kun er blevet fraveget, når det af forskellige årsager ikke har været muligt at opretholde de konkurrence- og markedsforhold, der gjorde sig gældende før fusionen. I de fleste tilfælde har dette beroet på, at målvirksomheden ville være nødt til at forlade markedet uden en fusion.[213]

415. [xxx].

416. Der er således tale om, at [xxx].[214] [xxx].

417. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at status quo udgør det relevante kontrafaktiske scenarie til brug for nærværende fusion.

418. For god ordens skyld gør styrelsen desuden opmærksom på, at det følger af praksis fra Kommissionen, Domstolen og Konkurrencerådet, at der under alle omstændigheder vil være årsagssammenhæng mellem en anmeldt fusion og de identificerede skadevirkninger for konkurrencen, hvis blot ét af de sandsynlige alternativer til fusionen er mindre skadeligt for den effektive konkurrence end den anmeldte transaktion. I en sådan situation vil det derfor under alle omstændigheder ikke have betydning for vurderingen af fusionens virkninger for konkurrencen, at det kontrafaktiske scenarie måtte være et andet end status quo.[215]

419. I denne forbindelse bemærker styrelsen, [xxx].

420. Under sådanne omstændigheder følger det således af fast praksis, jf. punkt 418, at der vil være årsagssammenhæng mellem den anmeldte fusion og de identificerede skadevirkninger for konkurrencen, og at det som følge heraf under alle omstændigheder ikke er relevant at sammenholde fusionens virkninger med et andet kontrafaktisk scenarie end status quo.

5.2.2 Vurdering af markedet for detailsalg af el

421. SEAS-NVE og Ørsted B2C er begge aktive inden for detailsalg af el til både privat- og erhvervskunder. Ørsted B2C's aktiviteter inden for detailsalg af el til erhvervskunder er dog meget be-

---

[211] [xxx].

[212] Jf. Ørsteds notat af 22. marts vedrørende det kontrafaktiske scenarie.

[213] Jf. som eksempler på sager, hvor et alternativt kontrafaktisk scenarie blev overvejet, men afvist, bl.a., jf. Konkurrencerådets afgørelse af 5. november 2018, *Trygs køb af ALKA*, punkt 456 og Kommissionens afgørelse af 7. maj 2018 i sag M.8444, *ArcelorMittal/Ilva*, punkt 425-428. Som eksempler på sager, hvor udgangspunktet blev fraveget, fordi den gældende markedssituation ikke kunne opretholdes, jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. september 2013, *Jysks erhvervelse af enekontrol med IDdesign*, afsnit 5.3, Kommissionens afgørelse af 1. juli 2002 i sag M.2810, *Deloitte & Touche/Andersen UK*, punkt 46, og Kommissionens afgørelse af 28. august 2009 i sag M.5440, *Lufthansa/Austrian Airlines*, punkt 85-87 og 92.

[214] [xxx].

[215] Jf. Kommissionens afgørelse af 10. maj 2007 i sag M.4281, *JCI/Fiamm*, punkt 814-816 og modsætningsvist Kommissionens afgørelse af 1. juli 2002 i sag M.2810, *Deloitte & Touche/Andersen UK*, punkt 61. Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 5. november 2018, *Trygs køb af ALKA*, punkt 454. Jf. Domstolens dom af 31. marts i forenede sager C-68/94, *Den Franske Republik mod Kommissionen*, præmis 111-114.

skedne. Således omfatter Ørsted B2C's aktiviteter vedrørende erhvervskunder alene en begrænset mængde mindre erhvervskunder, som ikke har registeret sig med CVR-nummer, samt kundeaftaler med 18 boligselskaber, som hovedsageligt er klassificeret som store erhvervskunder. Ørsted B2C's aktiviteter vedrørende store erhvervskunder skønnes alene at udgøre omkring [xxx] pct. af den samlede omsætning for store erhvervskunder i Danmark. Fusionen fører dermed til meget begrænsede overlap for så vidt angår erhvervskunder.

422. Som beskrevet i afsnit 5.1.2 er det styrelsens vurdering, at der til brug for vurderingen af denne fusion kan tages udgangspunkt i et marked for detailsalg af el til privatkunder i Danmark. Eftersom fusionen efter styrelsens vurdering ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, uanset om produktmarkedet afgrænses snævert til at bestå af privatkunder eller bredere til at omfatte små og mellemstore erhvervskunder, kan afgrænsningen af produktmarkedet i denne sag dog stå åben.

5.2.2.1 Markedsandele og HHI

423. Ifølge Kommissionens retningslinjer kan markedsandele på 50 pct. eller mere i sig selv være et tegn på en dominerende stilling, mens markedsandele mellem 25 og 40 pct. kan give anledning til konkurrenceproblemer afhængigt af de konkrete markedsforhold, herunder antallet af konkurrenter og deres styrke, kapacitetsbegrænsninger eller det forhold, at fusionsparterne eller deres produkter er nære substitutionsprodukter.[216]

424. Før fusionen har SEAS-NVE og Ørsted B2C markedsandele på henholdsvis [10-20] pct. og [20-30] pct. på markedet for detailsalg af el til privatkunder i Danmark. Efter fusionen vil SEAS-NVE's markedsandel være [30-40] pct., jf. Tabel 5.2.

425. På et eventuelt bredere afgrænset marked for detailsalg af el til både privatkunder og mindre erhvervskunder med et forbrug under 0,1 GWh vil parternes markedsandele efter fusionen være lavere end på et snævert marked. SEAS-NVE vil have en samlet markedsandel på [20-30] pct. efter fusionen, mens Ørsted B2B,[217] der ikke er en del af denne fusion, vil have en markedsandel på [5-10] pct., jf. Tabel 5.2.

Tabel 5.2 **Markedsandele (pct.) og HHI på markedet for detailsalg af el i Danmark (forventet forbrug, januar 2020)**

Leverandør	Før fusion (privatkunder)	Efter fusion (privatkunder)	Før fusion (privatkunder og mindre erhvervskunder)	Efter fusion (privatkunder og mindre erhvervskunder)
SEAS-NVE	[10-20]	[30-40]	[10-20]	[20-30]
Ørsted B2C	[20-30]	-	[10-20]	-
Ørsted B2B	-	-	[5-10]	[5-10]
Norlys	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]

[216] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 17-18.
[217] Ørsted vil efter fusionen fortsat være aktiv inden for detailsalg af el til erhvervskunder (Ørsted B2B).

NRGi Elsalg A/S	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]
Energi Fyn Handel A/S	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]
Energi Danmark A/S	-	-	[5-10]	[5-10]
OK a.m.b.a.	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
EWII Energi A/S	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Vindstød A/S	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
AURA El-handel A/S	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Øvrige	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]
I alt	100	100	100	100
HHI	[1.000-1.500]	[1.500-2.000]	[1.000-1.500]	[1.000-1.500]
Ændring i HHI	[≥250]	-	[<250]	-

Note 1: Jf. afsnit 4.1.1 dækker styrelsens spørgeskemaundersøgelse ikke samtlige aktører på el-markedet. Opgørelsen af markedsandele på el-markedet er derfor baseret på data fra Energinet vedrørende volumen af forventet forbrug pr. 23. januar 2020. [xxx]. Energinets data er beskrevet nærmere i Bilag 7.1.

Kilde: Styrelsens egne beregninger på baggrund af data fra Energinet

426. På et marked for detailsalg af el til privatkunder er HHI før fusionen [1.000-1.500] Efter fusionen stiger HHI til [1.500-2.000], svarende til en stigning i HHI på [≥250]. På et marked for detailsalg af el til både privatkunder og mindre erhvervskunder er HHI før fusionen [1.000-1.500]. Efter fusionen stiger HHI til [1.000-1.500], svarende til en stigning i HHI på [<250], jf. Tabel 5.2.

427. På et marked for detailsalg af el til privatkunder ligger HHI og ændringen i HHI over de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at der kan påvises horisontale konkurrencemæssige problemer.[218] Ændringer i HHI-værdier kan dog ikke alene give anledning til en formodning om, hvorvidt der foreligger konkurrencemæssige problemer eller ej.

428. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forlængelse heraf foretaget en nærmere vurdering af risikoen for henholdsvis ensidige og koordinerede virkninger på markedet for detailsalg af el til privatkunder.

[218] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 19, hvoraf det fremgår at det er usandsynligt, at en fusion vil medføre konkurrencemæssige problemer, såfremt HHI efter fusionen er under 1.000. Af punkt 20 fremgår endvidere, at det også anses for usandsynligt, at en fusion vil medføre horisontale konkurrencemæssige problemer såfremt HHI efter fusionen er mellem 1.000 og 2.000 og delta er under 250, eller såfremt HHI efter fusionen er over 2.000, men delta er under 150, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

5.2.2.2 Ensidige virkninger

429. Ved vurderingen af om en fusion vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, skal det undersøges, hvorvidt den fusionerede enhed efter fusionen vil få en øget markedsmagt, som sætter virksomheden i stand til ensidigt at anvende denne markedsmagt til fx at hæve priserne. Dette hænger typisk sammen med skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling.

430. Efter fusionen vil SEAS-NVE opnå en samlet markedsandel på markedet for detailsalg af el til privatkunder i Danmark på [30-40] pct., og vil dermed være den største aktør på markedet, herunder noget større end den næststørste aktør, Norlys, som har en markedsandel på [20-30] pct. Markedet er herudover karakteriseret ved et relativt stort antal mindre udbydere, hvoraf NRGi Elsalg A/S er den største med en markedsandel på [5-10] pct., jf. Tabel 5.2 ovenfor.

431. El i er i sig selv et homogent produkt. Det kan dog ikke udelukkes, at el-leverandørerne hver især kan opstille konkrete salgsbetingelser, som betyder, at el-produkterne ikke er direkte sammenlignelige. Desuden kan forbrugerne have præferencer for særligt brandede el-leverandører, hvilket også kan spille ind på det indbyrdes konkurrencepres aktørerne imellem. Styrelsen har derfor til brug for vurderingen af SEAS-NVE's incitament til ensidigt at hæve prisen beregnet diversion ratios.

432. Diversions ratios er beregnet på baggrund af data for faktiske leverandørskift fra Energinet. Styrelsen har i tidligere sager anvendt tilsvarende skiftedata til beregning af diversion ratios, ligesom Kommissionen i flere sager på markedet for mobiltelefoni har brugt lignende data.[219] Styrelsen bemærker, at det i skiftedata anvendt i denne sag ikke er muligt at observere, hvad der præcist har forårsaget kundens leverandørskifte – med undtagelse af tilflytning. Dette indebærer, at de tilgængelige skiftedata ikke nødvendigvis udelukkende afspejler den skiftead-færd, der motiveres af en prisstigning. Styrelsen finder dog i den konkrete sag ikke belæg for at formode, at eventuelle leverandørskift, der ikke er motiveret af en prisstigning, skulle være fordelt systematisk anderledes end prisrelaterede leverandørskift, jf. bilag 7.1.3. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at diversion ratios beregnet på baggrund af de tilgængelige skiftedata – frasorteret tilflytninger – kan anvendes som indikatorer for konkurrencepresset mellem parterne. Det tilgængelige datamateriale og forudsætninger for beregning af diversion ratios er dokumenteret nærmere i afsnit 7.1.3 i bilag 7.1.

433. Diversion ratio fra SEAS-NVE til Ørsted B2C er [10-20] pct., mens diversion ratio fra Ørsted B2C til SEAS-NVE er [10-20] pct. på et nationalt marked for detailsalg af el til privatkunder, jf. Tabel 5.3. Målt på diversion ratios er Norlys begge parters nærmeste konkurrent. Herudover bemærkes, at Vindstød og for SEAS' vedkommende også OK, er [xxx] tætte konkurrenter til parterne, som parterne er indbyrdes. Desuden pålægger en række øvrige konkurrenter parterne et vist konkurrencepres, herunder bl.a. Modstrøm, NRGi Elsalg og Blue Energy.

Tabel 5.3 **Diversion ratios fra parterne til øvrige konkurrenter på markedet for detailsalg af el til privatkunder**

	Fra SEAS-NVE	Fra Ørsted B2C

[219] Jf. fx Konkurrencerådets afgørelser af 5. november 2018 (18/06950), *Trygs køb af Alka*, af 27. september 2017 (17/02275), *SE's køb af Boxer*, af 30. maj 2018 (18/06905), *Danica Pension, Livsforsikringsaktieselskabs erhvervelse af enekontrol med SEB Pensionsforsikring A/S og SEB Administration A/S*, samt flere af Kommissionens afgørelser af fusioner på markeder for mobiltelefoni, herunder fx. Kommissionens afgørelser af 2. juli 2014 i sag M.7018 *Telefónica Deutschland/E-Plus*, og af 1. september 2016 i sag M.7758 *Hutchison 3G Italy/WIND/JV.*

Til:		
- SEAS-NVE	-	[10-20]
- Ørsted B2C	[10-20]	-
- Norlys	[20-30]	[20-30]
- Vindstød A/S	[10-20]	[10-20]
- OK a.m.b.a.	[10-20]	[5-10]
- Modstrøm Danmark A/S	[5-10]	[5-10]
- NRGi Elsalg A/S	[5-10]	[5-10]
- Blue Energy A/S	[5-10]	[5-10]
- Øvrige	[10-20]	[10-20]

Note: Diversion ratios er opgjort på baggrund af data indhentet fra Energinet vedrørende skifteadfærd i 2019 og er vægtet på baggrund af forventet forbrug (volumen). Leverandørskift foretaget i forbindelse med tilflytning indgår ikke i opgørelsen. Forudsætningerne for opgørelsen af diversion ratios er beskrevet nærmere i afsnit 7.1.3 i bilag 7.1.

Kilde: Styrelsens egne beregninger på baggrund af data fra Energinet

434. Fusionen medfører, at parterne opnår en relativt høj markedsandel på markedet for detailsalg af el til privatkunder, jf. Tabel 5.2. Jo større markedsandel en virksomhed har, desto mere sandsynligt er det, at virksomheden er i besiddelse af markedsmagt, og jo mere markedsandelen forøges ved en fusion, desto mere sandsynligt er det, at fusionen vil føre til, at virksomhedens markedsmagt øges betydeligt. Parterne lægger endvidere før fusionen et vist konkurrencemæssigt pres på hinanden målt på skøn for diversion ratios, jf. Tabel 5.3 ovenfor.

435. Det er dog samlet set styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt i form af ensidige virkninger, idet det vurderes, at der er en række øvrige faktorer, som samlet set understøtter, at fusionsparterne ikke efter fusionen vil være i stand til ensidigt at anvende en øget markedsmagt til fx at hæve priserne, jf. nedenfor.

5.2.2.2.1 Der er konkurrencemæssigt pres fra en række øvrige konkurrenter

436. Diversion ratios indikerer, at parterne lægger et vist konkurrencepres på hinanden, men at parterne ligeledes er underlagt et større eller næsten tilsvarende konkurrencepres fra flere andre leverandører, herunder fx Norlys, Vindstød, OK og NRGi Elsalg.

437. Der er endvidere en række nyere leverandører, som på trods af beskedne markedsandele, formår at lægge et relativt højt konkurrencepres på parterne, herunder fx Blue Energy, der med en markedsandel på [0-5] pct. alligevel har succes med at få kunder fra parterne i form af diversion ratios på [5-10] og [5-10] pct. fra henholdsvis SEAS-NVE og Ørsted B2C, jf. Tabel 5.3.

438. Dette understøttes endvidere af interne papirer fra parterne, som indikerer, at parterne har fokus på at monitorere og positionere sig i forhold til en række forskellige konkurrenter.[220]

439. Ca. 81 pct. af de adspurgte konkurrenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse angiver, at de har en konkret målsætning om at øge antallet af privatkunder over de kommende to år, herunder primært gennem [xxx].[221] Givet at alle hustande som udgangspunkt er el-kunder og har én el-leverandør, vil en forøgelse af antallet af privatkunder for den enkelte el-leverandør alt andet lige betyde, at der skal vindes kunder fra konkurrenterne.

440. Markedet for detailsalg af el til privatkunder er endvidere kendetegnet ved, at der løbende er trådt nye aktører ind på markedet i løbet af de seneste år. I styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører, angiver 9 ud af 26 konkurrenter i undersøgelsen, at de har påbegyndt deres salg af el til privatkunder i Danmark i årene 2014-2019. En række af de nyere leverandører, som har vundet indpas på el-markedet, markedsfører sig med mere differentierede produkter, end hvad der historisk er set på el-markedet, herunder fx, som havende et særligt klimavenligt produkt.

441. Styrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at parterne også efter fusionen vil være underlagt et væsentligt konkurrencemæssigt pres fra en række øvrige konkurrenter.

5.2.2.2.2 Beregninger af IPR indikerer begrænset incitament til prisstigninger

442. Styrelsen har endvidere beregnet skøn for Illustrative Price Rise (”IPR”) ved fusionen. IPR er et redskab, der har til formål at vise, i hvilket omfang den fusionerede virksomhed vil have incitament til at hæve priserne som følge af fusionen. Metoden bygger på en række antagelser og input, som beskrives nærmere i afsnit 7.1.2 i bilag 7.1.

443. Som input til beregningerne af IPR-indikatorerne anvendes skøn for diversion ratios, opgjort på baggrund af data for el-leverandørskift fra Energinet. Derudover anvendes bruttoavancer samt relative priser opgjort på baggrund af finansielle oplysninger fremsendt af parterne. Der indgår ikke effektivitetsgevinster i beregningen.

444. De beregnede prisændringer som følge af fusionen opgøres endvidere på baggrund af en konkret antagelse om efterspørgselskurvens form, som henholdsvis en lineær og iso-elastisk efterspørgsel i Tabel 5.4. Den lineære efterspørgsel kan generelt betragtes som et nedre skøn for de beregnede prisændringer, mens den iso-elastiske efterspørgsel kan betragtes som et øvre skøn for de beregnede prisændringer.

445. Styrelsens beregninger af IPR indikerer et relativt begrænset incitament til prisstigninger ([xxx] øre/kWh), afhængigt af antagelser om efterspørgselskurvens form, jf. Tabel 5.4 , på et nationalt marked for detailsalg af el til privatkunder. Forudsat en gennemsnitlig pris på knap 2 kr. pr. kWh[222] svarer prisstigningen til en stigning i størrelsesordenen [0-10] pct.– [0-10] pct.

---

[220] Jf. [xxx] og [xxx].

[221] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører.

[222] På baggrund af finansielle oplysninger fremsendt af Ørsted beregnes en gennemsnitlig enhedspris på [xxx] kroner pr. kWh, inklusiv pris på el, abonnement, gebyrer, skatter og afgifter samt distributionstariffer. Det er ikke muligt at beregne en gennemsnitlig enhedspris for SEAS-NVE inkl. skatter og afgifter, men iflg. opslag på elpris.dk tilbydes el fra SEAS-NVE til en samlet pris på 2,04 kroner pr. kWh (Sjælland, introduktionstilbud). Prisen afhænger af kundens bopæl og produktkarakteristika og kan variere over tid.

446. Idet der ikke indgår effektivitetsgevinster i beregningen vil IPR pr. definition være positiv, som konsekvens af at konkurrencepresset mellem parterne alt andet lige forsvinder ved fusionen. Hvis parterne kan opnå effektivitetsgevinster som følge af fusionen, vil incitamentet til at hæve priserne være tilsvarende mindre.

Tabel 5.4 **Beregnede prisincitamenter som følge af fusionen**

IPR	Ørsted B2C		SEAS-NVE	
	Lineær efterspørgsel	Iso-elastisk efterspørgsel	Lineær efterspørgsel	Iso-elastisk efterspørgsel
Øre/kWh	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Pct.	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]

Note: Diversion ratios som indgår i beregningen er opgjort på baggrund af data om private el-kunders skifteadfærd fra Energinet for 2019. Bruttoavancerne i beregningerne medregner de omkostningsposter, som styrelsen umiddelbart vurderer kan betragtes som marginale omkostninger i henhold til praksis, jf. bilag 7.1. Der ikke er medregnet effektivitetsgevinster i IPR.

Kilde: Styrelsens egne beregninger på baggrund af data fra Energinet og parterne om henholdsvis skifteadfærd og bruttoavancer

447. Ud fra ovenstående beregninger kan det ikke afvises, at fusionen kan indebære et begrænset incitament til prisstigninger på et marked for detailsalg af el til privatkunder som følge af det konkurrencepres mellem parterne, som forsvinder ved fusionen. Det bemærkes i den forbindelse, at IPR-beregningerne udgør en statisk analyse af ændringerne i parternes incitamenter til prissætning på bagrund af en række konkrete input og antagelser, og de tager således ikke højde for øvrige markedsspecifikke eller dynamiske forhold. IPR-beregningerne tager eksempelvis ikke højde for muligheden for øget konkurrence fra nye aktører på markedet. Skøn for IPR kan således alene indgå som et element i en samlet vurdering af en given fusions virkninger.

448. I denne sag er der efter styrelsens vurdering en række dynamiske faktorer, der yderligere reducerer risikoen for, at det begrænsede beregnede incitament til prisstigninger på el bliver effektueret efter fusionen, og disse faktorer bliver gennemgået nedenfor. Det er således styrelsens vurdering, at de begrænsede statiske incitamenter til at hæve priserne efter fusionen i denne sag vil blive imødegået af øvrige markedsspecifikke og dynamiske forhold.

5.2.2.2.3 Eventuelle barrierer har ikke hindret konkurrenters adgang til el-markedet

449. I styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører har 11 ud af 28 leverandører angivet, at der ikke er barrierer forbundet med at etablere sig som selskab med salg af el i

Danmark, mens 13 har angivet, at der er barrierer.[223] Blandt de som har angivet, at der er barrierer, nævnes blandt andet sikkerhedsstillelse og omfangsrige regelsæt.

450. Herudover har enkelte aktører på møder med styrelsen indikeret, at kundernes begrænsede mobilitet og opmærksomhed omkring muligheden for skift af leverandør kan være en barriere for at opbygge en tilstrækkelig kundemasse, dog ikke i samme grad på elmarkedet som på markedet for detailsalg af naturgas.[224]

451. I styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører angiver en række aktører, at de har påbegyndt detailsalg af el inden for de senere år. 9 ud af 26 konkurrenter i undersøgelsen angiver således, at de har påbegyndt deres salg af el til privatkunder i Danmark i årene 2014-2019, jf. ovenfor.[225]

452. Eventuelle adgangsbarrierer på markedet for detailsalg af el har således ikke forhindret nye aktører i at træde ind på markedet, hvilket ligeledes er blevet fremhævet på styrelsens møder med aktører på markedet. [xxx] bemærker bl.a., at *"det relativt store antal af nye el-leverandører på markedet viser, at kravet om sikkerhedsstillelse ikke er en væsentlig hindring for at træde ind på markedet."*

453. I styrelsens spørgeskemaundersøgelse har respondenterne angivet, hvor mange kunder de vurderer, det kræver for at kunne drive en rentabel forretning med salg af el til privatkunder i Danmark, herunder hvis selskabet ikke i forvejen er aktiv inden for salg af el til erhvervskunder. Aktørernes svar ligger i et bredt spænd fra [xxx] kunder til [xxx] kunder. Der er dermed en række aktører, som har forretningsmodeller, hvor det ikke vurderes at kræve en stor kritisk kundemasse for at drive en rentabel forretning med salg af el til privatkunder.

454. Der er ca. 2,85 millioner privatkunder på elmarkedet i Danmark, jf. styrelsens opgørelse i afsnit 4.2.4.3. En kritisk masse på [xxx] kunder svarer således til en meget begrænset markedsandel på markedet for detailsalg af el til privatkunder på [xxx] pct.

455. Styrelsen vurderer samlet set, at markedet for detailsalg af el til privatkunder ikke er kendetegnet ved væsentlige adgangsbarrierer, herunder særligt i lyset af at der i løbet af de seneste år er indtrådt en række nye aktører på markedet.

5.2.2.2.4 El-kunderne har relativt gode muligheder for at skifte el-leverandør

456. Hvorvidt det er sandsynligt, at en fusion vil få betydelige ensidige virkninger, kan blandt andet afhænge af kundernes muligheder for at skifte leverandør, herunder deres omkostninger forbundet hermed. Styrelsen vurderer samlet set, at el-kunderne har relativt gode muligheder for at skifte el-leverandør.

457. Private el-kunder har rigtig gode muligheder for at vælge el-leverandør, herunder uafhængigt af den givne leverandørs eventuelle geografiske tilknytning til et bestemt distributionsområde. På prissammenligningssiden elpris.dk, som drives af Forsyningstilsynet, kan forbrugere danne sig et overblik over el-leverandører, vilkår og pris og foretage leverandørskift. Det koster ikke noget for forbrugeren at skifte leverandør, ud over en eventuel bindingsperiode, som for privatkunder maksimalt må være på 6 måneder.

---

[223] 4 ud af 28 respondenter i styrelsen spørgeskemaundersøgelse har endvidere svaret "ved ikke" til spørgsmålet om, hvorvidt der er barrierer forbundet med at etablere sig som el-leverandør.

[224] Jf. referat af styrelsens møde med [xxx] og referat af styrelsens møde med [xxx].

[225] Jf. Konkurrence- og forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører.

458. Kunderne kan vælge mellem en række forskellige leverandører. I styrelsens opgørelse er privatkunderne i Danmark fordelt mellem i alt 37 forskellige leverandører. I styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører, angiver 92 pct. af respondenterne endvidere, at de tilbyder salg af el i hele Danmark.

459. Selvom el-kunderne har gode muligheder for at skifte leverandør er mobiliteten for så vidt angår andelen af kunder, som skifter el-leverandør i et givent år, fortsat relativt begrænset. Energistyrelsens egne opgørelser over andelen af el-kunder med et forbrug under 0,1 GWh (både privat og mindre erhvervskunder), som skifter el-leverandør, viser, at andelen har ligget på omkring 5 pct. i 2017 og 2018. I 2019 er der sket en stigning, og det var således godt 8 pct. af de mindre el-kunder, som skiftede leverandør, jf. afsnit 4.2.4.4.

460. Styrelsen finder dog ikke indikationer på, at den relativt begrænsede mobilitet nødvendigvis kan tilskrives at el-kunderne har en lav prisfølsomhed, jf. afsnit 5.1.2.3. Stigningen i leverandørskift fra 2018 til 2019 kan muligvis indikere en bevægelse i retning af højere mobilitet på el-markedet. Forsyningstilsynet har på elpris.dk registreret en lille stigning i antallet af visninger på siden fra 180.000 i 2018 til 190.000 i 2019, hvilket kan være et udtryk for en svagt stigende interesse i muligheden for leverandørskift blandt el-kunderne.[226]

461. Tendensen understøttes ligeledes af udsagn fra de aktører på elmarkedet, som styrelsen har holdt møder med. [xxx] har blandt andet fremhævet, at de mange kommercielle aktører på elmarkedet betyder, at kunderne i stigende omfang forstår, at man kan skifte el-leverandør.[227] [xxx] har ligeledes fremhævet, at de har en opfattelse af, at privatkunderne på el-markedet i de kommende år kan blive mere aktive og i større grad end tidligere vil skifte elselskab.[228]

462. Der er fortsat en relativt begrænset mobilitet blandt privatkunder på el-markedet. Det er dog samlet set styrelsens vurdering, at der ikke er væsentlige begrænsninger, som forhindrer el-kunderne i at skifte leverandør, idet der er en række alternative leverandører, ligesom det er relativt nemt og omkostningsfrit for kunden at skifte. Der er endvidere et konkurrencemæssigt pres fra en række både ældre og nyere aktører, som er trådt ind på markedet over de seneste år, og som kan bidrage til at kunderne på elmarkedet i stigende grad bliver opmærksomme på muligheden for at skifte el-leverandør, herunder i kraft af aktørernes målsætning om at øge antallet af privatkunder over de kommende to år, jf. også afsnit 5.2.2.2.1.

5.2.2.2.5 Der er ikke umiddelbare kapacitetsbegrænsninger ved indkøb af el

463. Hvorvidt det er sandsynligt, at en fusion vil få betydelige ensidige virkninger, kan endvidere afhænge af, om konkurrenterne på markedet har mulighed for at øge deres udbud, hvis priserne stiger, herunder i hvilken grad, der fx er kapacitetsbegrænsninger, som hindrer det eller gør det meget omkostningsfuldt.

464. Markedsforholdene på elmarkedet indebærer, at den enkelte el-leverandør som udgangspunkt ikke er kapacitetsbegrænset i forhold til en eventuel øget kundemasse.

465. Hovedparten af el i Danmark handles på Nord Pool, jf. afsnit 4.2.1. Prisen på el fastsættes her time for time på baggrund af samlet udbud og efterspørgsel på engrosmarkedet. Når en leverandør kaprer en ny kunde fra en anden leverandør, vil det ikke påvirke den samlede efterspurgte mængde el på engrosmarkedet, idet den pågældende efterspørgsel som udgangspunkt blot rykker fra én leverandør til en anden. Dermed vil det heller ikke have betydning for prisdannelsen på Nord Pool, ligesom den marginale pris på indkøb af el for en given el-leverandør,

---

[226] Jf. Politiken, *Danskerne skifter elselskab som aldrig før*, 3. maj 2020, https://politiken.dk/forbrugogliv/forbrug/art7755036/Danskerne-skifter-elselskab-som-aldrig-f%C3%B8r

[227] Jf. referat af styrelsens møde med [xxx].

[228] Jf. referat af styrelsens møde med [xxx].

som udgangspunkt hverken vil være højere eller lavere ved en udvidet kundemasse, idet alle aktører på Nord Pool handler til samme pris uafhængigt af den enkeltes indkøbsvolumen.

466. Afhængigt af den eksisterende kundebase vil der for den enkelte leverandør formentlig være muligheder for øvrige stordriftsfordele, fx for så vidt angår administration, markedsføring, bilaterale aftaler mv. 81 pct. af de adspurgte konkurrenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse angiver endvidere, at de har en konkret målsætning om at øge antallet af privatkunder over de kommende to år, jf. ovenfor. Dette understøtter, at respondenterne ikke er kapacitetsbegrænsede, samt at de betragter det som rentabelt at udvide kundemassen.

467. Styrelsen vurderer samlet set ikke, at leverandører, som ønsker at øge salget til privatkunder, er kapacitetsbegrænsede, for så vidt angår indkøb af el på engrosmarkedet.

5.2.2.2.6 Mulige lokale virkninger af fusionen

468. Som beskrevet i afsnit 5.1.1.2 finder styrelsen, at markedet ikke kan afgrænses snævrere end nationalt, men at der fortsat er en tendens til, at den leverandør, som er koncernforbundet med det lokale distributionsselskab, har en højere markedsandel inden for eget distributionsområde. Dette gør sig ligeledes gældende for fusionsparterne. SEAS-NVE har således en markedsandel på [70-80] pct. i Cerius' område mod [10-20] pct. nationalt. Ørsted B2C har en markedsandel på [70-80] pct. i Radius' område mod [20-30] pct. nationalt.

469. De højere markedsandele i egne distributionsområder skyldes formentlig først og fremmest den historiske indretning af elmarkedet, herunder den tidligere forsyningspligt, samt en relativt lav kundemobilitet på elmarkedet.

470. Målt ved diversion ratios pålægger den leverandør, der er koncernforbundet med det lokale distributionsselskab, ligeledes et større konkurrencemæssigt pres inden for egne distributionsområder på de øvrige leverandører i området end nationalt. Diversion ratio fra Ørsted B2C til SEAS-NVE er således [20-30] pct. i Cerius distributionsområde, jf. Tabel 5.5, mod [10-20] pct. nationalt. Diversion ratio fra SEAS-NVE til Ørsted B2C er [20-30] pct. i Radius' distributionsområde, jf. Tabel 5.5, mod [10-20] pct. nationalt.

471. Styrelsens analyser af skiftedata indikerer, at denne tendens, hvor den el-leverandør, som er koncernforbundet med det lokale distributionsselskab, lægger et højere konkurrencemæssigt pres lokalt, gør sig gældende på tværs af størstedelen af distributionsområderne.

Tabel 5.5 **Diversion ratios fra parterne i 2019 – Cerius' og Radius' distributionsområder**

	Cerius' distributionsområde		Radius' distributionsområde	
	Fra SEAS-NVE	Fra Ørsted B2C	Fra SEAS-NVE	Fra Ørsted B2C
Til:				
- SEAS-NVE	-	[20-30]	-	[10-20]
- Ørsted B2C	[10-20]	-	[20-30]	-
- Norlys	[20-30]	[10-20]	[20-30]	[30-40]
- Vindstød A/S	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]
- OK a.m.b.a.	[10-20]	[5-10]	[5-10]	[5-10]
- NRGi Elsalg A/S	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]

- Modstrøm Danmark A/S	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]
- Blue Energy A/S	[5-10]	[10-20]	[5-10]	[5-10]
- Øvrige	[10-20]	[10-20]	[5-10]	[5-10]

Note: Diversion ratios er opgjort på baggrund af data indhentet fra Energinet vedrørende skifteadfærd i 2019 og er vægtet på baggrund af forventet forbrug (volumen). Leverandørskift foretaget i forbindelse med tilflytning indgår ikke i opgørelsen. Forudsætningerne for opgørelsen af diversion ratios er beskrevet nærmere i afsnit 7.1.3 i bilag 7.1.

Kilde: Styrelsens egne beregninger på baggrund af data fra Energinet

472. Såfremt de koncernforbundne selskaber er udsat for et mindre konkurrencemæssigt pres inden for egne koncernforbundne distributionsområder grundet højere lokale markedsandele, kunne det isoleret set give de pågældende leverandører et incitament til i dag at sætte en højere pris i deres lokale distributionsområder end i øvrige distributionsområder.

473. Der er dog ikke indikationer på, at de koncernforbundne leverandører udnytter et muligt lokalt incitament til at sætte højere priser lokalt. 96 pct. af respondenterne i styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører angiver at have en national prisstrategi, herunder at der i dag ikke anvendes forskellige priser, rabatter eller introtilbud i forskellige distributionsnet. [xxx], [xxx].

474. Styrelsen vurderer ikke, at det er sandsynligt, at fusionen vil give anledning til lokale virkninger i form af, at SEAS-NVE fremadrettet vil sætte en højere pris inden for egne distributionsområder, jf. nedenfor.

475. For det første pålægger den ene fusionspart målt ved diversion ratios ikke et større konkurrencepres på den fusionspart, som er koncernforbundet med det lokale distributionsselskab, sammenholdt med det pres, der pålægges nationalt. Diversion ratio fra SEAS-NVE til Ørsted B2C i Cerius' distributionsområde er således [10-20] pct., jf. Tabel 5.5., mod [10-20] pct. nationalt. Diversion ratios fra Ørsted B2C til SEAS-NVE er [10-20] pct. i Radius' distributionsområde, jf. Tabel 5.5, og [10-20] pct. nationalt. Hver fusionspart udgør således før fusionen ikke et større konkurrencepres lokalt sammenholdt med nationalt.

476. For det andet er der en række alternative leverandører i parternes distributionsområde. Der er således i alt henholdsvis 32 og 34 aktive leverandører i Cerius og Radius' distributionsområde, jf. afsnit 4.2.4.3. Heraf pålægger blandt andet Norlys, Vindstød, Modstrøm og OK parterne et væsentligt konkurrencemæssigt pres, jf. Tabel 5.3.

477. Styrelsen bemærker i øvrigt, at de kunder, som eksempelvis SEAS-NVE ved fusionen overtager fra Ørsted B2C i deres eget distributionsområde (Cerius), forventeligt har skiftet leverandør minimum én gang, idet de i dag ikke er kunder ved den koncernforbundne leverandør i distributionsområdet. Dermed kan der isoleret set være tale om kunder med en større tilbøjelighed til at skifte leverandør end gennemsnittet. Dette vil alt andet lige kunne skabe yderligere usikkerhed omkring potentialet af et eventuelt lokalt incitament til prisstigninger, som følge af fusionen.

478. Samlet set er det derfor styrelsens vurdering, at det ikke er sandsynligt, at fusionen vil give anledning lokale virkninger.

5.2.2.3 Delkonklusion – ensidige virkninger

479. På baggrund af ovenstående er det samlet set styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt på et nationalt marked for detailsalg af el til privatkunder i form af ensidige virkninger.

480. Parterne opnår med fusionen en relativt høj markedsandel på et marked for detailsalg af el til privatkunder. På baggrund af styrelsens beregninger af IPR kan det isoleret set ikke afvises, at fusionen kan indebære et begrænset incitament til prisstigninger på et marked for detailsalg af el til privatkunder. Styrelsen finder dog samlet set, at der er en række faktorer, som understøtter, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt i form af ensidige virkninger. Styrelsen har i denne forbindelse særligt lagt vægt på, at adgangsbarriererne for potentielle konkurrenter er relativt lave, hvilket understøttes af, at en række nye aktører er trådt ind på markedet de seneste år. Herudover er der en række leverandører på markedet, som vurderes at udøve et betydeligt konkurrencemæssigt pres på parterne, og der er tale om et marked, hvor der er gode muligheder for kunderne for at skifte leverandør. Styrelsen vurderer endvidere, at det ikke er sandsynligt, at fusionen vil give anledning til lokale virkninger.

481. Såfremt markedet afgrænses bredere til at omfatte både privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder vil parternes markedsandele være lavere, jf. Tabel 5.2, ligesom HHI og ændringen i HHI vil ligge inden for de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at der kan påvises horisontale konkurrencemæssige problemer, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, jf. punkt 426. Styrelsen vurderer i forlængelse heraf ikke, at en sådan afgrænsning ville give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder.

5.2.2.4 Koordinerede virkninger

482. I vurderingen af om en fusion vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, skal Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen også foretage en vurdering af, om fusionen vil øge risikoen for, at markedets aktører efter fusionen stiltiende vil koordinere deres adfærd på ét eller flere af de relevante markeder, jf. bilag 7.3.3.3 i afsnit 7.

5.2.2.4.1 Risiko for stiltiende koordinering omkring markedsdeling

483. Stiltiende koordinering kan ske på flere måder, fx ved fastlæggelse af salgspriser eller mængder eller opdeling af markeder.

484. I forbindelse med styrelsens undersøgelse af fusionen er styrelsen blevet mødt med bekymringer for, at fusionen medfører risiko for en geografisk deling af markedet mellem især SEAS-NVE på Sjælland og Norlys i Jylland. Bl.a. nævner [xxx], at fusionen skaber *"[…] to meget store mastodonter på det danske elmarked - Norlys og SEAS-NVE - som hver især vil kæmpe hårdt for at forsvare deres "hjemmemarkeder" […]."*[229]

485. Brancheforeningen De Frie Energiselskaber har ligeledes oplyst, at *"en fusion mellem parterne vil medføre en markedssituation, som vil bestå af 3 store lokale aktører. SEAS-NVE på Sjælland, Energi Fyn på Fyn og Norlys i Jylland."*[230] De Frie Energiselskaber har desuden oplyst, at fusionen vil medføre en svækkelse af den nationale konkurrence, hvilket kan få de tre aktørers priser til at stige.

[229] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører.
[230] Jf. referat af styrelsens møde med De Frie Energiselskaber den 18. marts 2020.

486. Som anført af bl.a. [xxx] og De Frie Energiselskaber, vil kunderne på det danske marked for detailsalg af el efter fusionen i et vist omfang være delt mellem få selskaber med betydelige geografiske forskelle i kundeandelene. Således vil Norlys besidde en forholdsvis stor del af kunderne i Midt- og Sydjylland, og SEAS-NVE vil besidde størstedelen af kunderne på Sjælland, jf. Tabel 5.6.

Tabel 5.6 **Markedsandele fordelt på landsdele, privatkunder, 2019**

	Markedsandel – Sjælland og Lolland/Falster (pct.)	Markedsandel – Jylland (pct.)
SEAS-NVE	[20-30]	[0-5]
Ørsted B2C	[40-50]	[0-5]
Parterne samlet	[70-80]	[0-5]
Norlys	[0-5]	[40-50]
NRGi	[0-5]	[10-20]
EWII	[0-5]	[5-10]
AURA	[0-5]	[5-10]
Andre	[10-20]	[20-30]
I alt	100	100

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregninger på baggrund af forbrugsdata fra Energinet

487. På baggrund af respondenternes bemærkninger vil styrelsen i det følgende vurdere, om fusionen medfører en risiko for, at den nationale konkurrence på markedet for detailsalg af el svækkes, derved at især Norlys og SEAS-NVE, som bliver markedets to klart største aktører med markedsandele på hhv. [20-30] pct. og [30-40] pct., bliver i stand til stiltiende at 'dele markedet' mellem sig geografisk. En svækkelse af konkurrencen på nationalt plan vil potentielt kunne føre til, at SEAS-NVE og Norlys, samt eventuelt andre aktører med stærk lokal forankring, på sigt kan forhøje priserne på el.

488. I det følgende vil styrelsen fokusere på i) muligheden for at etablere koordineringsbetingelser og ii) den forventede reaktion fra udenforstående. Da styrelsen vurderer, at mulighederne for at etablere en stiltiende koordinering som beskrevet ovenfor er begrænsede, og da SEAS-NVE og Norlys ikke vil have incitament dertil, bl.a. som følge af, at udenforstående sandsynligvis vil bringe resultaterne af en sådan koordinering i fare, jf. nedenfor, finder styrelsen ikke, at det er nødvendigt at foretage en vurdering af de øvrige koordineringsbetingelser til brug for denne sag.

5.2.2.4.2 Etablering af koordineringsbetingelser

489. Som nævnt ovenfor, har respondenterne anført, at især SEAS-NVE og Norlys efter fusionen vil have store markedsandele på deres respektive 'hjemmemarkeder'. Det kan i den forbindelse

overvejes om fusionen dermed skaber forudsætningerne for en stiltiende koordinering mellem SEAS-NVE og Norlys, derved at parterne stiltiende bliver enige om at konkurrere mindre intensivt med hinanden, hvilket på sigt kan forhøje priserne på el.

490. Styrelsen bemærker indledningsvist, at markedet allerede forud for fusionen er karakteriseret ved, at SEAS-NVE og Ørsted har relativt høje markedsandele på Sjælland, mens Norlys har relativt høje markedsandele i Jylland. Omvendt har Norlys en beskeden markedsandel på Sjælland, mens SEAS-NVE og Ørsted har beskedne markedsandele i Jylland, jf. Tabel 5.6. Det er derfor efter styrelsens vurdering usandsynligt, at fusionen vil ændre på SEAS-NVE og Norlys' incitamenter og muligheder for stiltiende at koordinere adfærd set i forhold til det kontrafaktiske scenarie. Taget i betragtning, at SEAS-NVE og Norlys hver især har relativt lave markedsandele i 'hinandens' områder, vil en stiltiende koordinering omkring markedsdeling desuden have en relativt begrænset effekt på det konkurrencepres, som Norlys og SEAS-NVE hver især er udsat for i hhv. Jylland og på Sjælland.

491. Det vil efter styrelsens vurdering også være vanskeligt for SEAS-NVE og Norlys stiltiende at opnå enighed omkring, hvordan de i praksis kan svække det indbyrdes konkurrencepres imellem dem, herunder ved en geografisk deling af markedet. Reguleringen af el-markedet, herunder indførslen af leveringspligten, som beskrevet i afsnit 4.2.4, medfører, at SEAS-NVE og Norlys ikke umiddelbart kan ophøre med at levere el til eksisterende kunder, der befinder sig uden for virksomhedernes egne distributionsområder, ligesom Norlys og SEAS-NVE heller ikke kan nægte at levere el til nye kunder, der selv henvender sig og beder om at få leveret strøm fra Norlys eller SEAS-NVE.

492. Da SEAS-NVE og Norlys således ikke direkte har mulighed for at dele markedet imellem sig, vil en stiltiende koordinering omkring geografisk deling af markedet skulle bestå i, at SEAS-NVE og Norlys hver især ophører med at markedsføre sig nationalt for derved at begrænse det konkurrencepres, de hver især udøver på hinanden.

493. Efter styrelsens vurdering vil det være vanskeligt i praksis at opnå klarhed omkring vilkårene for en koordinering af denne type, hvilket mindsker sandsynligheden for, at SEAS-NVE og Norlys stiltiende kan indgå i og opretholde en koordineret adfærd omkring markedsdeling.[231] En del markedsføringsaktiviteter, såsom sponsorater, annoncering på sociale medier, m.v. er fx vanskelige at afgrænse geografisk.

494. Styrelsens undersøgelser viser også, at både Norlys' og SEAS-NVE's nationale markedsføring har været ganske effektiv. Omkring [xxx] pct. af alle kundeskift uden for Norlys' eget distributionsområde gik således til Norlys i 2019, hvilket er flere end for nogen anden el-leverandør i samme områder. SEAS-NVE og Ørsted aftog til sammen ca. [xxx] pct. af alle private kundeskift uden for Cerius og Radius' distributionsområder, hvilket kun overgås af Norlys.

495. En [xxx] del af Norlys' nationale markedsføring består efter styrelsens oplysninger i en aftale mellem Norlys og Elgiganten.[232] Norlys har oplyst, at omkring [xxx] pct. af deres nye el-kunder kommer gennem samarbejdet med Elgiganten, og at samarbejdet med Elgiganten gav Norlys omkring [xxx] nye el-kunder i 2019, hvoraf ca. [xxx] var bosat på Sjælland.[233]

---

[231] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 44.

[232] Aftalen medfører, at kunder i Elgiganten bliver tilbudt 400 kr. i rabat på køb over en vis størrelse, hvis de samtidigt skifter el-leverandør til Norlys.

[233] Jf. referat af styrelsens møde med Norlys den 12. november 2019.

496. SEAS-NVE har efter det oplyste en tilsvarende aftale med elektronikkæden Power. Aftalen omfatter alle Powers butikker beliggende uden for SEAS-NVE's distributionsområde.[234] SEAS-NVE har herudover et lignende samarbejde med COOP.[235] I 2019 genererede aftalen med Power ca. [xxx] nye kunder for SEAS-NVE på Fyn og i Jylland, mens aftalen med COOP indbragte SEAS-NVE ca. [xxx] nye kunder på Fyn og i Jylland, heraf ca. [xxx] i Jylland.

497. Som led i den ovenfor beskrevne potentielle koordinerede adfærd, vil Norlys bl.a. skulle opsige eller indskrænke sin aftale med Elgiganten, ligesom SEAS-NVE vil skulle opsige eller indskrænke aftalerne med Power og COOP-dagligvarebutikkerne. Styrelsen finder det tvivlsomt, om især Norlys vil have incitament hertil, henset til [xxx]. Til sammenligning mistede Norlys i 2019 knap [xxx] kunder til SEAS-NVE eller Ørsted.[236] Norlys mister således [xxx]. Endeligt bemærker styrelsen, at aftalen mellem Elgiganten og Norlys [xxx].[237]

498. Ovenstående forhold og usikkerheder medfører, at SEAS-NVE og Norlys næppe har incitament til at koordinere adfærd omkring at begrænse den intensivitet, hvormed de konkurrer på landsplan, for derved at dele markedet geografisk. En sådan koordinering indebærer nemlig, at SEAS-NVE og Norlys skal udskifte en afprøvet strategi, som konkret har medført [xxx], med en strategi, hvis effekt er behæftet med væsentlig usikkerhed.

499. Styrelsen har desuden vurderet, om Norlys og SEAS-NVE vil kunne prisdifferentiere mellem de produkter, de tilbyder nye kunder, fx således at Norlys og SEAS-NVE hver især sænker prisen i egne distributionsområder og hæver prisen i andre områder. En sådan strategi vil potentielt kunne mindske konkurrencepresset mellem SEAS-NVE og Norlys i virksomhedernes respektive 'hjemmemarkeder' og derved på sigt resultere i en deling af markedet.

500. Efter styrelsens vurdering er det ikke klart, at Norlys og SEAS-NVE skulle have incitament til at anvende differentierede priser på tværs af geografiske områder. Det skyldes for det første de samme forhold og mekanismer, som er nævnt ovenfor, særligt at SEAS-NVE og Norlys er lykkedes [xxx] med at hverve nye kunder uden for deres respektive 'hjemmemarkeder'. Desuden viser styrelsens spørgeskemaundersøgelse, at stort set alle aktører i Danmark prissætter deres produkter nationalt.[238] En strategi, hvorefter SEAS-NVE og Norlys differentierer deres prissætning geografisk vil således afvige fra den forretningsmodel, som kommercielt giver mening for resten af markedet, herunder andre lokale andelsselskaber.

501. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at Norlys og SEAS-NVE ikke har incitament til eller mulighed for stiltiende at koordinere adfærd omkring en geografisk deling af markedet efter fusionen.

502. Styrelsen bemærker desuden, at de øvrige betingelser for koordinerede virkninger også kan påvirke virksomheders incitamenter til at koordinere adfærd, da incitamentet fx alt andet lige er større, hvis virksomhederne kan forvente, at den koordinerede adfærd er stabil. For god ordens skyld har styrelsen derfor foretaget en vurdering af udenforståendes forventede reaktioner i tilfælde af en stiltiende koordinering mellem SEAS-NVE og Norlys efter fusionen.

---

[234] Bortset fra butikken ved Vesterport. Kilde: Parternes fusionsanmeldelse, side 141.

[235] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, side 141.

[236] Data fra Energinet. Norlys mistede i alt ca. [xxx] kunder i 2019, heraf ca. [xxx] kunder til SEAS og ca. [xxx] kunder til Ørsted.

[237] Jf. Aftale mellem Norlys og Elgiganten.

[238] Dog er det en udbredt praksis, at selskaberne tilbyder forskellige priser til kunder i DK 1 og DK 2. Det skyldes, at prisen for indkøb af el er forskellig i de to områder.

5.2.2.4.3 Reaktioner fra udenforstående

503. For at koordineringen skal være stabil, er det en betingelse, at udenforstående ikke kan bringe en eventuel koordinering i fare. Udenforstående kan både bestå i kunder, leverandører og såvel aktuelle som potentielle konkurrenter.

504. Markedet for detailsalg af el er kendetegnet ved, at en række nye, uafhængige[239] aktører har etableret sig på markedet og vundet markedsandele siden markedet blev liberaliseret, jf. afsnit 5.2.2.2.1 ovenfor. Disse nye el-leverandører synes generelt at have lagt et ikke ubetydeligt konkurrencepres på de etablerede aktører.[240] Uafhængige el-leverandører udgjorde således tre ud af fem af de selskaber, der i 2019 modtog flest kundeskift, og de får flere nye kunder, end deres størrelse lægger op til, mens det modsatte generelt er tilfældet for de tidligere forsyningspligtige selskaber, jf. Tabel 5.3.

505. Det er styrelsens vurdering, at de uafhængige selskaber ikke vil have noget incitament til at lægge sig op ad en koordinering mellem SEAS-NVE og Norlys. Det skyldes primært, at en stor del af selskaberne er (relativt) nye aktører på markedet, og som følge heraf er ved at opbygge en kundebase, som gør deres forretning rentabel. I modsætning til SEAS-NVE og Norlys er disse uafhængige selskaber ikke 'født' med en kundebase på detailmarkedet, og deres incitamenter afviger derfor fra de koncernforbundne selskabers.

506. De øvrige tidligere forsyningspligtige el-handelsselskaber[241], som er vertikalt forbundne med distributionsselskaber, vil også kunne have et incitament til at bryde koordineringen ved at forsøge at få kunder i SEAS-NVE og Norlys' distributionsområder. Det skyldes, at disse selskaber også er underlagt et væsentligt konkurrencepres fra særligt de uafhængige selskaber.

507. Styrelsens oplysninger viser, at de øvrige tidligere forsyningspligtige selskaber faktisk lægger et konkurrencepres på SEAS-NVE, Ørsted og Norlys i dag. Der findes fx flere eksempler på, at selskaberne tilbyder aggressive introduktionspriser på el uden for deres egne distributionsområder.[242] Eksempelvis er fire[243] af de ti selskaber med den laveste pris på produkter med variable priser i postnummer 2500 Valby selskaber, som er koncernforbundne med distributionsselskaber. Det samme er tilfældet i postnummer 6700 Esbjerg[244].

508. Ovenstående understøttes også af, at 21 ud af 26 konkurrenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse har angivet, at de har en målsætning om at forøge antallet af privatkunder de kommende to år.

509. På baggrund af ovenstående, er det styrelsens vurdering, at konkurrenterne på markedet, særligt de ikke-koncernforbundne selskaber, generelt vil fortsætte med at konkurrere aktivt med SEAS-NVE og Norlys efter fusionen. De el-leverandører, der i givet fald står uden for koordineringen, består af mere end 30 selskaber, som samlet set udgør ca. [40-50] pct. af markedet, jf. Tabel 4.1 og Tabel 5.2, og bl.a. diversion ratios viser, at disse virksomheder er i stand til at lægge et væsentligt konkurrencepres på de etablerede virksomheder, jf. Tabel 5.3 og afsnit 5.2.2.2.1.

510. På baggrund af ovenstående er det samlet set styrelsens vurdering, at selv hvis Norlys og SEAS-NVE forsøgte at koordinere adfærd omkring en geografisk deling af markedet efter fusionen, vil

---

[239] Med 'uafhængige' menes, at selskaberne ikke er koncernforbundne med selskaber, der driver virksomhed med distribution af el efter bevilling.
[240] Fx har Velkommen, der blev etableret i 2019, fået ca. [xxx] privatkunder.
[241] Fx Aura, Ewii, Jysk Energi, Energi Fyn og Energi Viborg.
[242] Elpris.dk.
[243] Selskaberne er Energi Fyn, Forsyning Helsingør, goenergi og Jysk Energi. Opgørelsen er foretaget den 24. marts.
[244] Selskaberne er Energi Fyn, Jysk Energi, goenergi og Samstrøm. Opgørelsen er foretaget 27. marts 2020.

udenforstående konkurrenter formentlig være i stand til at udhule effekten af en sådan koordinering.

511. Det er styrelsens vurdering, at denne forventede reaktion fra udenforstående konkurrenter også vil have betydning for Norlys' og SEAS-NVE's incitament til overhovedet at etablere en sådan koordinering, og formentlig vil få virksomhederne til at afholde sig derfra.

5.2.2.4.4 Delkonklusion - koordinerede virkninger

512. På baggrund af ovenstående er det samlet set styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil give anledning til betænkeligheder i form af koordinerede virkninger på markedet for detailsalg af el, uanset om markedet kun omfatter privatkunder eller også omfatter små og mellemstore erhvervskunder.

513. Det skyldes for det første, at SEAS-NVE og særligt Norlys ikke vil have incitament til indgå en sådan stiltiende koordinering samt, at reaktioner fra udenforstående vil bringe resultatet af en sådan koordinering i fare, hvilket også mindsker SEAS-NVE's og Norlys' incitament til at koordinere adfærd.

5.2.2.5 Øgede muligheder for krydssubsidiering

514. I forbindelse med styrelsens undersøgelser på el-markedet har enkelte respondenter udtrykt bekymring for, at fusionen medfører "*øgede muligheder for krydssubsidiering*"[245] i form af, at parterne prissætter el-produkter under kostpris og finansierer det med midler fra distributionsnettene. Respondenterne mener, at dette vil resultere i, at distributionstarifferne vil blive hævet. Tilsvarende bekymring blev rejst i *Norlys-fusionen*.[246]

515. Indledningsvist bemærkes, at SEAS-NVE både før og efter fusionen agerer både som distributionsselskab og el-leverandør. Fusionen ændrer dermed ikke på SEAS-NVE's mulighed for at krydssubsidiere. Derimod eliminerer den Ørsteds muligheder for krydssubsidiering.

516. Det følger af el-forsyningsloven, at koncernforbundne distributionsselskaber og el-leverandører skal være uafhængige af hinanden og handle på markedsmæssige vilkår.[247] Det betyder, at der ikke må kanaliseres midler fra distributionsselskabet til el-leverandører, hverken direkte eller indirekte i form af fx koncerninterne handler. Det udelukker i praksis den form for krydssubsidiering, som bekymringen vedrører. Det er Forsyningstilsynet, der fører tilsyn med dette.[248] Yderligere følger det af el-forsyningsloven, at de tariffer, som distributionsselskaber må opkræve, reguleres af Forsyningstilsynet, og selskaberne kan derfor ikke frit fastsætte disse.[249] Disse reguleringsmæssige forhold er de samme både før og efter fusionen.

517. Da SEAS-NVE både før og efter fusionen har mulighed for krydssubsidiering, og da den form for krydssubsidiering, som bekymringen vedrører, ikke er tilladt i henhold til el-forsyningsloven, er en øget risiko for krydssubsidiering og en deraf afledt stigning i tarifferne efter styrelsens vurdering ikke en fusionsspecifikt bekymring, men en reguleringsmæssig problemstilling.

---

[245] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører, svar fra Modstrøm. De Frie Energiselskaber er på møde med styrelsen kommet med en tilsvarende oplysning.
[246] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2019, *Fusion mellem SE a.m.b.a. og Eniig a.m.b.a.*
[247] Jf. Kapitel 4 i bekendtgørelse af lov om elforsyning nr. 119 af 6. februar 2020.
[248] Jf. § 46 i bekendtgørelse af lov om elforsyning nr. 119 af 6. februar 2020.
[249] Jf. § 69 i bekendtgørelse af lov om elforsyning nr. 119 af 6. februar 2020.

5.2.2.6 Konklusion for markedet for detailsalg af el

518. Det er styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt i form af ensidige eller koordinerede virkninger på markedet for detailsalg af el til privatkunder. Det er ligeledes styrelsens vurdering at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt på et eventuelt bredere marked, som omfatter små og mellemstore erhvervskunder.

5.2.3 Vurdering af markedet for vej- og gadebelysning

519. Begge parter har inden fusionen aktiviteter på markedet for vej- og gadebelysning. Parterne har et horisontalt overlap inden for et marked for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys.

520. Derudover ejer parterne – i lighed med andre forsyningsselskaber – selv lyspunkter, som de leaser til kunderne (kommunerne), og hvor de selv varetager gadelysaktiviteterne. Disse gadelysaktiviteter er således ikke konkurrenceudsat og indgår ikke i markedet for udbud af kommunale kontrakter på gadelys. Styrelsen bemærker, at parterne til sammen ejer [xxx] lyspunkter, jf. Tabel 4.2. Styrelsen har fået oplyst, at [xxx].[250] Da gadelysaktiviteterne for lyspunkter ejet af forsyningsselskaber ikke bliver konkurrenceudsat, indgår de ikke i markedet for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys, og de er derfor ikke medtaget i nedenstående opgørelse af markedet.[251]

521. I det følgende vil styrelsen vurdere fusionens virkninger med udgangspunkt i et potentielt marked for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys, idet også Vejdirektoratets udbud inddrages.

5.2.3.1 Markedet for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys

522. Styrelsen har på baggrund af parternes anmeldelse og markedsundersøgelsen opgjort et samlet marked for udbud af kontrakter på gadelys i kommuner og for Vejdirektoratet. Det har ikke været muligt at opgøre markedet på baggrund af omsætning, og markedet er derfor opgjort ud fra antallet af relevante lyspunkter i Danmark, hvilket er i overensstemmelse med metoden anvendt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. februar 2019 vedrørende Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solutions A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning.

523. Styrelsen har ved opgørelsen af totalmarkedet taget udgangspunkt i det totale antal lyspunkter, som kommunerne udbyder D&V-kontrakter på, hvilket er 860.000.[252] Hertil lægges det antal lyspunkter, som aktørerne har angivet at udføre R&M-opgaver på i styrelsens markedsundersøgelse i forbindelse med Verdos overtagelse af Eniig City Solutions' aktiviteter inden for

---

[250] Jf. Parternes mail til styrelsen den 12. maj 2020.

[251] Styrelsen bemærker, at parternes samlede aktiviteter inden for kommunale gadelys ville udgøre ca. [20-30] pct. af markedet, hvis også lyspunkter ejet af forsyningsselskaber tælles med. Det ville dog være misvisende at inkludere disse lyspunkter i en opgørelse af kommunale udbud, da de reelt ikke er konkurrenceudsat, og da parterne ikke med sikkerhed ville vinde alle lyspunkterne, hvis de kom i udbud.

[252] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. januar 2019 vedrørende *Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solutions A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning*, side 8.

vej- og gadebelysning. Derudover har Vejdirektoratet for nyligt afholdt et udbud af D&V-opgaver for ca. 35.000 lyspunkter[253] fordelt på de tre områder Østdanmark, Syddanmark og Norddanmark.[254] Totalmarkedet er således opgjort til i alt [xxx] lyspunkter.

524. Før fusionen har SEAS-NVE og Ørsted City Light markedsandele på henholdsvis ca. [10-20] pct. og [5-10] pct. på et nationalt marked for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys. Efter fusionen vil SEAS-NVE's markedsandel på et tilsvarende marked være ca. [10-20] pct., jf. Tabel 5.7. HHI vil være [1.000-1.500], og ændringen i HHI vil være [<250], hvilket er inden for Kommissionens grænser for, hvornår det er usandsynligt, at en fusion vil kunne give anledning til horisontale konkurrencemæssige bekymringer.[255]

Tabel 5.7 **Markedsandele for markedet for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys, 2019**

Markedsandele	Samlet til kommuner (pct.)	Samlet til kommuner og Vejdirektoratet (pct.)
SEAS-NVE	[10-20]	[10-20]
Ørsted City Light	[0-5]	[0-5]
Parterne samlet	**[10-20]**	**[10-20]**
Verdo	[20-30]	[20-30]
EL:CON	[10-20]	[10-20]
Citelum	[5-10]	[5-10]
EWII/TREFOR	[5-10]	[5-10]
Energi Fyn	[0-5]	[0-5]
SE	[0-5]	[0-5]
Aura	[0-5]	[0-5]
Bravida	[0-5]	[0-5]
Teknikgruppen	[0-5]	[0-5]
Øvrige	[10-20]	[10-20]
HHI	[1.000-1.500]	[1.000-1.500]
Delta HHI	[<250]	[<250]

[253] Af Vejdirektoratets 35.000 udbudte lyspunkter, servicerer Ørsted City Light [xxx] af disse lyspunkter i Østdanmark, jf. Tabel 4.2. Bravida vandt Vejdirektoratets udbud i både Syddanmark og Norddanmark, hvilket antages at omfatte de resterende ca. [xxx] lyspunkter. SEAS-NVE servicerer ingen lyspunkter for Vejdirektoratet.

[254] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 227.

[255] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 20, hvoraf det fremgår, at det anses for usandsynligt, at en fusion vil medføre horisontale konkurrencemæssige problemer såfremt HHI efter fusionen er mellem 1.000 og 2.000 og delta er under 250, eller såfremt HHI efter fusionen er over 2.000, men delta er under 150, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Note: Styrelsen gennemførte en markedsundersøgelse i forbindelse med Verdo's overtagelse af Eniig City Solutions' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning i 2019, som blev anvendt til at opgøre totalmarkedet og beregne markedsandele for et marked for udbud af kommunale kontrakter på gadelys. Disse data for 2019 er gengivet i tabellen og anvendt til at opgøre totalmarkedet og beregne markedsandele for et samlet marked for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys. Denne opgørelse vil ikke være helt retvisende, idet der for det første mangler nogle lyspunkter i opgørelsen, da markedsundersøgelsen ikke inkluderede alle aktørerne på markedet, samt fordi der for det andet ikke er taget højde for, at tidsforbrug m.v. til D&V- og R&M-arbejde er forskelligt, hvorfor de ikke nødvendigvis skal have den samme vægt i opgørelsen. Det er dog styrelsens vurdering, at det ikke har betydning for vurderingen i denne sag, om markedsopgørelsen fx i stedet laves med vægtning.

Kilde: Styrelsens egne beregninger på baggrund af oplysninger indhentet i forbindelse med markedsundersøgelsen i 2019.

525. Verdo opnåede efter fusionen med Eniig City Solutions i 2019 en markedsandel på [20-30] pct. på et marked for udbud af kommunale kontrakter på gadelys og blev dermed den største aktør på markedet.[256] Medtages Vejdirektoratets udbud af kontrakter på gadelys, vil Verdos markedsandel være på [20-30] pct., og de vil stadig være den største aktør på markedet. Parterne vil således med en samlet markedsandel på ca. [10-20] pct. efter fusionen blive den næststørste aktør på markedet for kommunale og statslige udbud af gadelysaktiviteter.

526. Kigger man alene på et marked for udbud af kommunale kontrakter på gadelys, hvilket udgør den største del af totalmarkedet, har SEAS-NVE og Ørsted City Light før fusionen markedsandele på henholdsvis ca. [10-20] pct. og [0-5] pct. på et nationalt marked for udbud af kommunale kontrakter på gadelys med udgangspunkt i D&V-opgaver. Efter fusionen vil SEAS-NVE's markedsandel på et tilsvarende marked være ca. [10-20] pct., jf. Tabel 5.7. HHI vil være [1.000-1.5000], og ændringen i HHI vil være [<250], hvilket fortsat er inden for Kommissionens grænser for, hvornår det er er usandsynligt, at en fusion vil give anledning til horisontale konkurrencemæssige problemer.

527. I det følgende vil styrelsen foretage en nærmere vurdering af buddata fra kommunale og statslige udbud af kontrakter på gadelys for at vurdere fusionens virkninger på markedet for udbud af kommunale og statslige kontrakter på gadelys, herunder eventuelle lokale virkninger.

5.2.3.2 Buddata for kommunale og statslige udbud af kontrakter på gadelys

528. Markedsandele indikerer generelt – også på markeder med udbud – om en virksomhed afgiver attraktive tilbud og vinder kontrakter. På udbudsmarkeder, hvor konkurrencen foregår i budfasen, er markedsandele og ændring af HHI dog ikke nødvendigvis de mest retvisende indikatorer for fusionens virkninger på markedet. Hvis fusionsparterne eksempelvis er særligt tætte konkurrenter i udbuddene, kan fusionen – selvom parterne har forholdsvis lave markedsandele – give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder.

529. Styrelsen har modtaget oplysninger fra parterne om, hvilke udbud de i perioden 2014-2019 hver især har deltaget i. Styrelsen har modtaget oplysninger for [xxx] udbud, og der er dermed tale om et begrænset antal udbud, hvilket skal tages i betragtning i den følgende gennemgang. Ud af de [xxx] udbud har parterne mødt hinanden i [xxx] udbud, hvilket svarer til ca. [xxx] pct. af udbuddene. Der er således en [xxx] andel af udbuddene, hvor parterne ikke har mødt hinanden. I de [xxx] udbud, hvor parterne har mødt hinanden, er der i gennemsnit angivet tilbud fra over [xxx] aktører pr. udbud. I [xxx] pct. af de udbud, hvor SEAS-NVE har deltaget, har Ørsted City Light også deltaget, mens SEAS-NVE har deltaget i [xxx] pct. af de udbud, hvor Ørsted City Light har deltaget, jf. Tabel 5.8.

[256] Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. februar 2019, *Verdo A/S' overtagelse af Eniig City Solutions A/S' aktiviteter inden for vej- og gadebelysning*, side 10.

Tabel 5.8 **Parternes deltagelse i udbud hvor hhv. SEAS-NVE og Ørsted City Light har deltaget**

	Udbud, hvor SEAS-NVE har deltaget Pct. (antal)	Udbud hvor Ørsted City Light har deltaget Pct. (antal)
SEAS-NVE	-	[xxx] ([xxx])
Ørsted City Light	[xxx] ([xxx])	-
Antal udbud i alt	[xxx]	[xxx]

Note: Tabellen angiver andelen af udbud, hvor den anden part har deltaget ud over hhv. SEAS-NVE og Ørsted City Light. I opgørelsen af udbuddene indgår nogle kommuner flere gange med forskellige udbud, herunder udbud adskilt i D&V- og R&M-arbejde og/eller udbud i forskellige år.

Anm.: Data er baseret på perioden 2014-2019. Buddata indeholder [xxx] udbud.

Kilde: Styrelsens egne beregninger på baggrund af parternes oplysninger.

530. Styrelsen har desuden set nærmere på andelen af udbud, som henholdsvis SEAS-NVE og Ørsted City Light vinder, når den anden part henholdsvis deltager og ikke deltager. Dette er angivet i Tabel 5.9. Forskelle i vinderandele kan være en indikator på det konkurrencepres, parterne udøver på hinanden, når de deltager i udbud.

Tabel 5.9 **Vinderandele for hhv. SEAS-NVE og Ørsted City Light, når hhv. SEAS-NVE og Ørsted City Light deltager**

	SEAS-NVE deltager Pct. (antal)	SEAS-NVE deltager ikke Pct. (antal)	Ørsted deltager Pct. (antal)	Ørsted deltager ikke Pct. (antal)
SEAS-NVE	-	-	[xxx] ([xxx])	[xxx] ([xxx])
Ørsted City Light	[xxx] ([xxx])	[xxx] ([xxx])		

Note: I opgørelsen af udbuddene indgår nogle kommuner flere gange med forskellige udbud, herunder udbud adskilt i D&V- og R&M-arbejde og/eller udbud i forskellige år.

Anm.: Data er baseret på perioden 2014-2019. Buddata indeholder [xxx] udbud.

Kilde: Styrelsens egne beregninger på baggrund af parternes oplysninger.

531. Det ses af opgørelsen, at SEAS-NVE vinder en større andel af udbuddene, når Ørsted City Light ikke deltager i det samme udbud, mens det omvendte er tilfældet for Ørsted City Light. Med hensyn til Ørsted City Light gælder det, at selskabet både deltager i og vinder væsentligt færre udbud end SEAS-NVE, hvilket også er i overensstemmelse med opgørelsen af markedsandele i Tabel 5.7. Det skal understreges, at disse resultater er baseret på få observationer, hvorfor resultaterne skal tolkes med varsomhed. Der er ligeledes ikke taget højde for andre faktorer, som kan påvirke parternes sandsynlighed for at vinde et udbud. Det er ikke nødvendigvis tilstedeværelsen eller ej af den anden part, som påvirker vinderandelene, idet flere andre forhold kan have betydning. I den forbindelse bemærkes det, at Ørsted City Light alene har deltaget i kommunale udbud [xxx], mens SEAS-NVE har budt på gadelysaktiviteter [xxx]. SEAS-NVE

deltager således også i flere og andre udbud end Ørsted City Light, hvilket kan have betydning for vinderandelene.

532. Ovenstående resultater viser, at parterne i en [xxx] del af de udbud, hvor de hver især deltager, ikke møder hinanden, og de er dermed generelt ikke meget tætte konkurrenter. Det understøtter, at parterne inden for udbud af kommunale spørgekontrakter på gadelys i Danmark ikke lægger et større konkurrencepres på hinanden, end hvad deres relativt begrænsede markedsandele er udtryk for, jf. Tabel 5.7. Det bemærkes dog, at de deltager og møder hinanden i et [xxx] omfang i udbud [xxx]. Efter fusionen vil Ørsted City Light ikke længere deltage i udbuddene, og dermed vil der i udgangspunktet være en deltager mindre i nogle udbud. Til brug for vurderingen af fusionens virkninger [xxx], hvor parterne i særlig grad møder hinanden, har styrelsen gennemført en markedsundersøgelse blandt kommuner i dette område.

533. Styrelsen har analyseret de indhentede data fra kommuner [xxx], og nedenfor vil styrelsen nærmere vurdere fusionens mulige lokale virkninger, herunder om fusionens virkninger [xxx] adskiller sig fra virkningerne på et overordnet nationalt marked for udbud af kommunale kontrakter på gadelys.

5.2.3.3 Mulige lokale virkninger

534. I forbindelse med den gennemførte markedsundersøgelse blandt udvalgte kommuner har styrelsen indhentet en række udbudsdata fra udbud af kommunernes kontrakter på gadelys. Kommunerne er udvalgt ud fra parternes oplysninger om, hvor begge parter har afgivet bud, mens øvrige kommuner ikke er inddraget. Det er således søgt at fokusere på kommuner [xxx], hvor begge parter har afgivet bud, og hvor fusionens mulige virkninger forventes at være størst.

535. Ørsted City Light har alene deltaget i kommunale udbud [xxx], mens SEAS-NVE har budt på gadelysaktiviteter [xxx]. Styrelsen har modtaget udbudsdata fra 18 kommuner [xxx].[257] I de 18 udbud, som styrelsen har modtaget data for, har fusionsparterne mødt hinanden i [xxx] af udbuddene.[258] I disse [xxx] udbud har SEAS-NVE vundet [xxx] udbud, mens Ørsted City Light har vundet [xxx] udbud.[259] I de resterende [xxx] udbud, hvor begge fusionsparter bød, var der ingen af fusionsparterne, der vandt. I [xxx] udbud, hvor begge fusionsparter bød, afgav parterne hhv. bedste og næstbedste bud ud fra kommunens vurdering af udbuddets tildelingskriterier. I de udbud hvor parterne har mødt hinanden, har der været flere andre aktører, der har budt, herunder Verdo, Citelum, EL:CON, og Eltel Networks. Ud af de [xxx] udbud hvor parterne har mødt hinanden, har der i [xxx] af udbuddene været [xxx] eller flere konditionsmæssige bud, som har levet op til kravene i udbuddet.

536. I styrelsens markedsundersøgelse har nogle kommuner givet udtryk for, at de er bekymrede for, at en konkurrent forsvinder fra markedet som følge af fusionen. Som anført ovenfor har styrelsens undersøgelse taget udgangspunkt i kommuner, hvor begge parter har deltaget i udbud, og der er primært tale om kommuner lokaliseret på Sjælland, hvor begge parter er hjemmehørende.

---

[257] Styrelsen har modtaget svar på spørgeskemaundersøgelsen fra 21 kommuner, men har alene modtaget udbudsdata fra 18 kommuner, da tre kommuner ikke havde mulighed for at fremsende udbudsdata grundet situationen med COVID-19.

[258] Forskellen i antallet af udbud, hvor styrelsen har modtaget udbudsdata, og antallet af udbud, hvor parterne har mødt hinanden, skyldes, at styrelsen har modtaget udbudsdata fra tre kommuner, hvor begge parter har oplyst, at de har deltaget i udbud, men hvor parterne har deltaget i forskellige udbud i kommunerne.

[259] Forskellen i antal vundne udbud i hhv. parternes og kommunernes udbudsdata, når begge parter har deltaget i samme udbud, skyldes, at styrelsen til dels ikke har modtaget udbudsdata fra alle adspurgte kommuner grundet situationen med COVID-19, og til dels begge parter har deltaget i flere udbud i samme kommune, men hvor styrelsen kun har modtaget udbudsdata fra kommunens seneste udbud.

537. [xxx] pct. af kommunerne har angivet, at konkurrencen bliver svagere, og at det vil føre til højere priser i forbindelse med udbud af gadelysaktiviteter i kommunen, og tilsvarende har [xxx] pct. af kommunerne angivet, at kommunen vil blive dårligere stillet end før fusionen. [xxx] pct. af kommunerne har dog vurderet, at kommunen ikke vil blive påvirket af fusionen, mens [xxx] pct. har angivet, at kommunen vil blive stillet bedre end før fusionen. [xxx] pct. af kommunerne har angivet, at konkurrencen vil blive svagere i kommunen, men at fusionen ikke vil have nogen negativ indflydelse på priserne.

538. I styrelsens markedsundersøgelse er der også [xxx] pct. af kommunerne, der har givet udtryk for, at der er en god konkurrence om deres udbud af kommunale gadelysaktiviteter, at de har en del bydere på deres gadelyskontrakter, og at fusionen efter deres vurdering ikke ændrer på dette.

539. I de [xxx] kommuner, som har angivet, at konkurrencen vil blive svagere, at priserne vil stige, og at kommunen vil blive stillet dårligere end før fusionen, har parterne mødt hinanden i [xxx] af udbuddene. I disse udbud har der været mindst [xxx] konditionsmæssige bud, og der har været op til [xxx] bydere. I [xxx] af udbuddene har én af parterne vundet.

540. Det er samlet set styrelsens vurdering, at der efter fusionen stadig vil være en række andre aktører, som forventes at konkurrere om udbuddene på gadelysaktiviteter – også i parternes lokalområde. Dette understøttes af de udbudsdata, som styrelsen har indsamlet fra kommuner, der ligger i fusionsparternes lokalområde. Materialet viser, at der er andre bydere, både lokale/regionale og nationale aktører, som konkurrerer med hinanden i udbuddene, herunder Verdo, Citelum, EL:CON og Eltel Networks, og der er således tale om aktører, hvoraf flere er blandt de største aktører på markedet, jf. Tabel 5.7. De kommunale udbudsdata viser desuden, at fusionsparternes bud typisk ligger langt fra hinanden, og de har kun været placeret som nr. 1 og nr. 2 i [xxx] af de [xxx] udbud. Det er derfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at fusionen ikke vil føre til konkurrencemæssige betænkeligheder i form af ensidige virkninger på et eventuelt sjællandsk marked for gadebelysning.

541. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt på markedet for vej- og gadebelysning.

5.2.4 Vurdering af markedet for detailsalg af naturgas

542. SEAS-NVE og Ørsted B2C er begge aktive inden for detailsalg af naturgas til både privat- og erhvervskunder, og fusionen fører derfor til horisontale overlap på disse eventuelle markeder. Ørsted B2C's aktiviteter inden for detailsalg af naturgas til erhvervskunder er dog relativt beskedne. Således udgør Ørsted B2C's andel af små og mellemstore erhvervskunder [xxx] pct. af den samlede omsætning fra små og mellemstore erhvervskunder i Danmark, mens Ørsted B2C's andel af store erhvervskunder udgør [xxx] pct. Fusionen fører dermed kun til meget begrænsede overlap i forhold til erhvervskunder.

543. Som nævnt ovenfor er det styrelsens vurdering, at det bredeste berørte marked i denne sag kan afgrænses til et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder, da detailsalg af naturgas til store erhvervskunder udgør et selvstændigt marked, jf. punkt 337. Styrelsen vurderer desuden, at det relevante marked eventuelt kan afgrænses snævrere til et marked, der kun omfatter detailsalg af naturgas til privatkunder, jf. punkt 370. I det følgende vil styrelsens vurdering tage udgangspunkt i et eventuelt marked for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark, men styrelsen vil også vurdere fusionens effekt på et eventuelt bredere marked, der også omfatter små og mellemstore erhvervskunder.

5.2.4.1 Markedsandele og HHI

544. På et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark har SEAS-NVE en markedsandel på [30-40] pct. før fusionen, mens Ørsted B2C har en markedsandel på [20-30] pct., jf. Tabel 5.10 Efter fusionen vil SEAS-NVE dermed have en markedsandel på [60-70] pct. SEAS-NVE er både før og efter fusionen markedets største aktør. Ifølge Kommissionens retningslinjer kan markedsandele på 50 pct. eller mere i sig selv være et tegn på en dominerende stilling.[260]

Tabel 5.10 **Markedsandele og HHI på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder, 2018**

	Før fusionen (pct.)	Efter fusionen (pct.)
SEAS-NVE	[30-40]	[60-70]
Ørsted B2C	[20-30]	-
Energi Fyn	[10-20]	[10-20]
Norlys	[10-20]	[10-20]
OK	[0-5]	[05]
DCC Energi	[0-5]	[0-5]
SK Energisalg	[0-5]	[0-5]
SEF Energi	[0-5]	[0-5]
I alt	100	100
HHI	[2.500-3.000]	[4.000-5.000]
Ændring i HHI		[≥150]

Note: Markedsandelene er opgjort på baggrund af aktørernes omsætning på markedet.

Kilde: Parternes fusionsanmeldelse, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører og styrelsens beregninger.

545. HHI vil med fusionen stige med [1.500-2.000] til et niveau på [4.000-5.000], jf. Tabel 5.10. Dermed er både HHI og ændringen i HHI over de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at der kan påvises horisontale konkurrencemæssige problemer.[261] Parter-

[260] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 17-18.
[261] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 20.

nes samlede markedsandel overstiger 25 pct., og det kan således ikke på baggrund af markedsandele og HHI udelukkes, at fusionen kan give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder.

546. På et samlet marked for salg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder i Danmark vil SEAS-NVE efter fusionen have en markedsandel på [40-50] pct., og HHI vil stige med [500-1.000] til et niveau på [2.500-3.000], jf. Tabel 7.2 i bilag 7.2.1. Selv om SEAS-NVE's markedsandel, HHI og stigningen i HHI er mindre på det brede marked, er der således også her tale om værdier, der overstiger de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at der kan påvises horisontale, konkurrencemæssige problemer.[262]

5.2.4.2 Ensidige virkninger

547. I vurderingen af, om en fusion vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, skal det undersøges, om den fusionerede enhed efter fusionen vil få øget markedsmagt, som sætter virksomheden i stand til ensidigt at anvende denne markedsmagt til fx at hæve priserne, jf. bilag 7.3.3.2 i afsnit 7. Dette hænger typisk sammen med skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling.

5.2.4.2.1 Parternes stilling på det relevante marked

548. Som følge af fusionen vil SEAS-NVE øge sin markedsandel på markedet for detailsalg af naturgas i Danmark betydeligt. Dette er tilfældet uanset om markedet afgrænses snævert til detailsalg af naturgas til privatkunder eller til et samlet marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder, jf. afsnit 5.2.4.1 ovenfor.

549. SEAS-NVE er allerede inden fusionen markedets største aktør med en markedsandel på [30-40] pct. på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder, jf. Tabel 5.10. Nummer to, tre og fire, Ørsted B2C, Energi Fyn og Norlys, har markedsandele på henholdsvis [20-30] pct., [10-20] pct. og [10-20] pct. Således er der inden fusionen fire større naturgasleverandører til privatkunder. Fusionen indebærer en sammenlægning af markedets nummer ét og nummer to, og SEAS-NVE vil efter fusionen have en markedsandel på [60-70] pct. og dermed være markedets absolut største aktør med stor afstand ned til nummer to.

550. Efter fusionen vil der kun være to konkurrenter med markedsandele på [10-20] pct. [xxx]. De resterende konkurrenter på markedet har markedsandele på [0-5] pct., og er således væsentligt mindre end de større aktører. Fusionen vil derfor øge koncentrationen på markedet betydeligt, som udtrykt ved HHI og delta HHI.

551. SEAS-NVE har fra 1. april 2020 forsyningspligtbevillingen for hele Danmark, hvilket betyder, at alle naturgaskunder, der ikke selv vælger naturgasleverandør, vil få tildelt SEAS-NVE som leverandør. Det drejede sig om [xxx] kunder i 2019. Til sammenligning var der i 2019 [xxx] aktive kundeskift mellem samtlige leverandører i Danmark, dvs. hvor kunden selv valgte at skifte leverandør. SEAS-NVE vil derfor forventeligt opnå et større antal kunder som følge af forsyningspligten. Dette vil kunne styrke SEAS-NVE's position på markedet yderligere.

5.2.4.2.2 Risiko for prisstigninger

552. Da SEAS-NVE efter fusionen øger sin markedsandel på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder, jf. Tabel 5.10, kan der være risiko for, at den fusionerede enhed ensidigt kan

[262] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 20.

hæve priserne eller forringe kvaliteten (fx service og vilkår) på naturgasprodukter til privatkunder efter fusionen. En prisstigning kan fx give sig udslag i en højere pris pr. m^3 naturgas eller i en højere abonnementsbetaling.

553. Flere respondenter i styrelsens markedsundersøgelse blandt SEAS-NVE's og Ørsted B2C's konkurrenter på markedet for detailsalg af naturgas har anført, at fusionen kan give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder i form af højere priser til privatkunder. Undersøgelsen giver dog ikke et entydigt billede af, om fusionen vil kunne medføre negative virkninger på priserne og på konkurrenterne selv.

554. Fire ud af seks konkurrenter til parterne på et eventuelt marked for detailsalg af naturgas til private vurderer, at SEAS-NVE efter fusionen vil opnå særlige konkurrencemæssige fordele. Flere henviser bl.a. til, at SEAS-NVE efter fusionen bliver meget stor på Sjælland. [xxx] bemærker, at "*den fusionerede enhed vil have en væsentlig markedsandel øst for Storebælt.*" [xxx] oplyser, at SEAS-NVE "*vil […] få en meget stor kundeportefølje på naturgas*", og at "*skiftefrekvensen [er] meget lav og det kan give en skævvridning i konkurrencekræften på markedet og dermed kan flere mindre konkurrenter være nødsaget til at trække sig fra markedet.*"[263]

555. To konkurrenter vurderer, at priserne på naturgas til privatkunder vil stige efter fusionen. [xxx] har ikke afgivet svar på spørgsmålet, men har i en kommentar anført, at "*Hvis de forfølger en strategi om øget markedsandel kan man forestille sig, at de først investerer tungt i markedet for at blive endnu mere dominerende. Det vil betyde lavere priser på kort sigt, men højere priser på længere sigt.*"[264] De øvrige tre konkurrenter vurderer, at priserne vil være uændrede. [xxx] anfører, at "*I det tilfælde, at priserne hæves væsentlig fra den fusionerede enheds side, vil incitamentet til at finde en alternativ udbyder stige.*"

556. Fire konkurrenter vurderer, at deres virksomhed vil blive dårligere stillet efter fusionen. Flere henviser til, at de efter fusionen vil få vanskeligere ved at tiltrække kunder, og at deres indkøbspriser på naturgas kan blive højere. To konkurrenter vurderer ikke, at fusionen vil påvirke deres virksomhed.

557. Parternes konkurrenter giver således ikke samstemmigt udtryk for, at fusionen vil føre til højere priser eller få negativ virkning på konkurrenterne selv. Undersøgelsen giver dog nogle indikationer af mulige konkurrencemæssige betænkeligheder.

558. Styrelsen vil i det følgende først foretage en nærmere vurdering af SEAS-NVE's incitament til og mulighed for at hæve priserne på naturgas til privatkunder efter fusionen. Dernæst vil styrelsen adressere bekymringen for parternes mulighed for at udnytte sin øgede styrke på detailmarkedet til påvirke forholdene på indkøbsmarkedet, jf. afsnit 5.2.4.2.2.5 nedenfor.

559. Styrelsen vurderer ikke, at det er relevant at foretage en særskilt vurdering af, hvorvidt SEAS-NVE efter fusionen vil kunne forringe kvaliteten af sine produkter på markedet for detailsalg af naturgas. Det skyldes, at det ikke i dette tilfælde gør nogen forskel for vurderingen, om en prisstigning gennemføres ved at hæve prisen eller forringe kvaliteten.

5.2.4.2.2.1 Parterne er tætte konkurrenter

560. Selvom naturgas i sig selv er et homogent produkt, kan det ikke udelukkes, at naturgasleverandørerne hver især kan opstille konkrete salgsbetingelser, som betyder, at produkterne ikke er direkte sammenlignelige. Desuden kan forbrugerne have præferencer for lokalt brandede

[263] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[264] Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].

naturgasleverandører, hvilket også kan spille ind på det indbyrdes konkurrencepres aktørerne imellem. Styrelsen har derfor til brug for vurderingen af SEAS-NVE's incitament til ensidigt at hæve prisen beregnet diversion ratios. Diversion ratios er et mere direkte mål end markedsandele for det konkurrencepres, der forsvinder med fusionen, når produkterne er differentierede. Dette er en relevant faktor i vurderingen af, om en horisontal fusion vil give anledning til ensidige virkninger, jf. 7.3.3.2.

561. Diversion ratios er beregnet på baggrund af data indhentet fra Evida for naturgasleverandørernes kunder og kundeskift, jf. afsnit 4.1.4 og bilag 7.1.1.

562. Opgørelsen af diversion ratios mellem parterne og deres konkurrenter viser, at [70-80] pct. af SEAS-NVE's privatkunder skifter til Ørsted B2C, jf. Tabel 5.11. De øvrige naturgasleverandører udøver ikke tilnærmelsesvis samme konkurrencepres på SEAS-NVE, som Ørsted B2C gør.

563. Både SEAS-NVE og [xxx] lægger et betydeligt konkurrencepres på Ørsted B2C. Således skifter [30-40] pct. af Ørsted B2C's privatkunder til SEAS-NVE, mens [30-40] pct. skifter til [xxx]. Ingen af de øvrige naturgasleverandører lægger et tilsvarende konkurrencepres på Ørsted B2C.

564. Dermed understøtter diversion ratios, at SEAS-NVE og Ørsted B2C er hinandens nærmeste konkurrenter på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark, og at fusionen fjerner et betydeligt konkurrencepres mellem de fusionerede virksomheder.

Tabel 5.11 **Diversion ratios fra parterne til øvrige konkurrenter på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder**

Til	Fra SEAS-NVE	Fra Ørsted B2C
SEAS-NVE	-	[30-40]
Ørsted B2C	[70-80]	-
DCC	[0-5]	[0-5]
Energi Fyn	[5-10]	[30-40]
Fri Energi	[0-5]	[0-5]
Norlys	[0-5]	[0-10]
OK	[10-20]	[10-20]
SEF Energi	[0-5]	[0-5]
SK Forsyning	[0-5]	[0-5]

Note: Diversion ratios er beregnet på baggrund af naturgaskunders aktive skift af leverandør. Der er således frasorteret de leverandørskift, som styrelsen har vurderet sandsynligvis skyldes at naturgaskunden er flyttet. Styrelsen identificerer flytninger som de leverandørskift hvor kundens navn før og efter leverandørskiftet ikke er det samme, jf. bilag 7.1.3.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregninger pba. data for skift af naturgasleverandør leveret af Evida.

565. En sådan reduktion i konkurrencepresset parterne imellem vil alt andet lige give SEAS-NVE incitament til at hæve priserne efter fusionen, idet risikoen for at miste kunder til konkurrenterne bliver mindre.

566. På baggrund af markedsandele, HHI og diversion ratios er det således styrelsens vurdering, at fusionen vil give anledning til betænkeligheder i form af prisstigninger.

5.2.4.2.2.2 IPR viser incitament til prisstigninger

567. Styrelsen har endvidere beregnet skøn for Illustrative Price Rise ("IPR") ved fusionen, jf. bilag 7.1.2. IPR er en statisk analyse af ændringerne i parternes incitamenter til prissætning på baggrund af en række konkrete input og antagelser og tager ikke højde for øvrige markedsspecifikke forhold. Skøn for IPR kan således alene indgå som et element i en samlet vurdering af en given fusions virkninger.

568. Resultaterne af IPR-beregningerne afhænger ikke af markedsafgrænsningen. Derimod afspejler resultaterne direkte parternes incitamenter som følge af det konkurrencepres, der forsvinder med fusionen, uafhængigt af markedsafgrænsningen. Således vil IPR-beregningerne være de samme uanset om markedet kun omfatter privatkunder eller om det også omfatter små og mellemstore erhvervskunder.

569. Styrelsens IPR-beregninger er opgjort under forudsætning af en lineær efterspørgselskurve og en isoelastisk efterspørgselskurve, jf. Tabel 5.12. Beregningen på baggrund af en lineær efterspørgselskurve anses i praksis for at være den nedre grænse for de mest sandsynlige prisændringer, mens beregningen på baggrund af den isoelastiske efterspørgselskurve angiver den øvre grænse.[265]

570. Resultaterne indikerer, at fusionen vil give SEAS-NVE incitament til at hæve priserne over for både egne og Ørsted B2C's privatkunder. Prisstigningerne på naturgas til privatkunder er beregnet til minimum [0-10]-[10-20] pct.

Tabel 5.12 **Beregnede prisændringer for parternes produkter til privatkunder som følge af fusionen (IPR)**

	Ørsted B2C		SEAS-NVE	
	Lineær efterspørgselskurve	Isoelastisk efterspørgselskurve	Lineær efterspørgselskurve	Isoelastisk efterspørgselskurve
Øre pr. m3	[20-30]	[80-90]	[20-30]	[30-40]
Procent	[10-20]	[40-50]	[0-10]	[10-20]

Note: Beregning af IPR er foretaget ved brug af "antitrust"-pakken i R, pba. to forskellige antagelser om efterspørgselskurvens form. En antagelse om en lineær efterspørgselskurve vil give beregnede prisstigninger, der kan betragtes som en nedre grænse for incitamentet til at hæve priserne, mens en antagelse om en isoelastisk (log-lineær) efterspørgselskurve vil resultere i prisstigninger, der kan betragtes som en øvre grænse, jf. bilag 7.1.2. De procentvise prisstigninger er beregnet i forhold til en gennemsnitlig enhedspris på henholdsvis [xxx] øre pr. m^3 og [xxx] øre pr. m^3 for SEAS-NVE og Ørsted B2C.

Kilde: Styrelsens egne beregninger på baggrund af data fra Evida og parterne om henholdsvis skifteadfærd og bruttoavancer.

571. Idet der ikke indgår effektivitetsgevinster i beregningen, vil IPR pr. definition være positiv, som konsekvens af det konkurrencepres mellem parterne, som alt andet lige forsvinder ved fusionen. Derfor har styrelsen også gennemført en beregning af de såkaldte Compensating

[265] Jf. bl.a. Konkurrencerådets afgørelse af 5. november 2018, *Tryg's køb af Alka*, punkt 846.

Marginal Cost Reductions (CMCR), der angiver, hvor store effektivitetsgevinster fusionen skal medføre, før SEAS-NVE ikke længere har incitament til at gennemføre prisstigninger efter fusionen.

Tabel 5.13 **Beregnede effektivitetsgevinster til at udligne prisstigninger (CMCR)**

	Ørsted B2C	SEAS-NVE
Øre pr. m3	[xxx]	[xxx]
Procent	[10-20]	[20-30]

Note: Beregning af CMCR er foretaget ved brug af "antitrust"-pakken i R. I modsætning til IPR er CMCR uafhængig af antagelser om efterspørgselskurvens form. Den procentvise CMCR er målt i forhold til de samlede omkostninger, som efter styrelsens vurdering kan betragtes som marginale i henhold til praksis, jf. bilag 7.1.4.

Kilde: Styrelsens egne beregninger på baggrund af data fra Evida og parterne om henholdsvis skifteadfærd og bruttoavancer.

572. Beregningerne viser, at parterne skal finde fusionsspecifikke effektivitetsgevinster svarende til en reduktion i marginalomkostningerne på [10-20] pct. for Ørsted B2C's privatkundeprodukter og [20-30] pct. for SEAS-NVE's privatkundeprodukter, jf. Tabel 5.13.

573. Der er således tale om betydelige effektivitetsgevinster, og det er umiddelbart styrelsens vurdering, at det vil være vanskeligt for fusionsparterne at opnå fusionsspecifikke effektivitetsgevinster på [10-20]-[20-30] pct. af marginalomkostningerne. Styrelsen bemærker, at parterne ikke har gjort effektivitetsgevinster på naturgasmarkedet gældende over for styrelsen.

574. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at beregningerne understøtter, at SEAS-NVE vil have incitament til at hæve priserne på både egne og Ørsted B2C's naturgasprodukter til privatkunder efter fusionen.

5.2.4.2.2.3 Modstående købermagt

575. Ved vurderingen af, om en horisontal fusion vil få konkurrenceskadelige virkninger, er det relevant at analysere eksistensen af mulig købermagt, fordi kunder med tilstrækkelig købermagt vil kunne modvirke eventuelle prisstigninger som følge af fusionen.

576. På et eventuelt marked for detailsalg af naturgas til privatkunder er det styrelsens vurdering, at kunderne besidder en lav grad af købermagt. Det skyldes, at der er tale om private husstande, hvis indkøb af naturgas hver især kun udgør en meget lille del af det samlede marked. Styrelsens undersøgelser har generelt set bekræftet, at privatkunders forbrug ikke overstiger et niveau på 5.000 m^3 naturgas årligt.[266] Til sammenligning aftager privatkunder i alt ca. [xxx] m^3 naturgas årligt i Danmark.[267]

577. På et eventuelt samlet marked for detailsalg af naturgas til privatkunder samt små og mellemstore erhvervskunder vil enkelte kunder have mulighed for at forhandle sig til lavere priser.

[266] Ifølge GasprisGuiden.dk bruger en husstand i gennemsnit mellem 1.100 og 3.500 m3 afhængig af boligens størrelse.
[267] Data fra Evida.

Tre ud af seks konkurrenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører har således angivet, at det er muligt for små erhvervskunder at forhandle om pris, mens fem ud af syv respondenter har angivet, at mellemstore erhvervsdrivende har mulighed for at forhandle om prisen.

578. Små og mellemstore erhvervskunder er til brug for denne fusion defineret som kunder med et årligt forbrug mellem 5.000 og 300.000 m^3 naturgas, og der er således også på dette markedssegment tale om kunder, hvis årlige forbrug hver især kun udgør en meget lille del af det samlede naturgasmarked, jf. punkt 576 ovenfor. Selv om enkelte kunder har mulighed for at forhandle om prisen, er det derfor styrelsens vurdering, at disse kunder ikke besidder en sådan grad af købermagt, at de er i stand til at påvirke det generelle prisniveau på markedet, dvs. priserne for øvrige kunder.

579. Det er samlet set Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at der ikke er kunder på et eventuelt marked for detailsalg af naturgas til privatkunder samt små og mellemstore erhvervskunder i Danmark, der besidder købermagt, som i tilstrækkelig grad vil gøre dem i stand til at modvirke eventuelle prisforhøjelser.

5.2.4.2.2.4 Potentiel konkurrence/virksomhedstilgang

580. Styrelsens analyser i de foregående afsnit vedrørende ændringer i markedsandele, markedets koncentration, parternes stilling, indbyrdes konkurrencepres og risiko for prisstigninger er alle statiske forstået på den måde, at der ikke tages højde for potentiel konkurrence og effekten heraf. Potentiel konkurrence skal her forstås som tilgang af nye aktører på markedet samt repositionering blandt markedets eksisterende aktører.

581. Potentiel konkurrence er en relevant faktor i vurderingen af, om en horisontal fusion kan give anledning til ensidige virkninger, fordi eksistensen af potentiel konkurrence af tilstrækkelig styrke vil kunne virke disciplinerende på markedets eksisterende aktører og modvirke eventuelle prisstigninger som følge af fusionen.[268]

582. Generelt er der en række forhold, der har betydning for vurderingen af sandsynligheden for, at nye aktører vil etablere sig på et marked. Det gælder eksempelvis etableringsomkostninger, markedets karakteristika og forventede udvikling. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til brug for vurderingen af markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder fokus på følgende forhold af betydning for den potentielle konkurrence på markedet:

(i) Etableringsomkostninger og øvrige adgangsbarrierer

(ii) Eksisterende aktørers incitament til og mulighed for at repositionere sig

(i) Etableringsomkostninger og øvrige adgangsbarrierer

583. For at etablere sig som leverandør af naturgas til privatkunder i Danmark kræver det, at virksomheden indgår aftale med Evida om transmission af naturgas, jf. punkt 179. Transmission af naturgas i Danmark udgør et reguleret marked, og alle aktører, som ønsker at indgå en sådan aftale med Evida, har mulighed herfor. Derudover vil virksomheden bl.a. skulle etablere en salgsafdeling, kundeservice samt oprette/indkøbe it-systemer som kan håndtere indberetning

[268] Jf. Afsnit IV I Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner.

til myndigheder, m.v., jf. afsnit 4.4.1.3.2. De to aktører, som faktisk har etableret sig på markedet for detailsalg af naturgas inden for de seneste 10 år, angiver at have haft etableringsomkostninger på mindst [xxx] kr.[269]

584. Selv om det kræver en del ressourcer og knowhow at etablere sig på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder, er det samlet set styrelsens vurdering, at de direkte omkostninger ved at etablere sig på markedet er overkommelige, særligt for virksomheder, der i forvejen er aktive med salg af naturgas til erhvervskunder eller er aktive på beslægtede markeder, fx på markedet for detailsalg af el.

585. Styrelsen har spurgt parternes konkurrenter på el-markedet, der ikke allerede sælger naturgas, om de har konkrete planer om at begynde at sælge naturgas til privatkunder. [xxx] ud af [xxx] respondenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører har ikke planer om at påbegynde salg af naturgas til privatkunder. Respondenter begrunder det bl.a. med "*Høje opstartsomkostninger og dalende indtjeningspotentiale*" og "*Naturgas udfases, og derfor intet potentiale*".

586. [xxx].

587. [xxx]. Styrelsen bemærker dog, at for at virksomhedstilgang skal være sandsynligt, og for at virksomhedstilgangen får en så betydelig styrke, at den kan modvirke, at SEAS-NVE hæver priserne efter fusionen, er det nødvendigt, at de virksomheder som måtte ønske at etablere sig, kan drive en profitabel forretning.[270] En række forhold viser dog efter styrelsens vurdering, at det er særdeles vanskeligt at opnå den kundebase, der er nødvendig for at drive en profitabel forretning på naturgasmarkedet.

588. Flere respondenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse har således peget på, at kunderne på markedet er meget inaktive, og at det derfor er vanskeligt at opbygge en profitabel forretning. Flere respondenter forklarer, at "*kunderne er svære at "vække""*[271], at "*kunderne generelt har lav opmærksomhed omkring gasprodukter*"[272] og at "*Med den lave skiftefrekvens vil det også være enormt svært for nye aktører at erobre markedsandele, medmindre det er via opkøb af konkurrerende virksomheder*"[273].

589. Forsyningspligten medfører desuden, at private husholdninger ikke behøver foretage et aktivt valg af naturgasleverandør, jf. afsnit 4.4.1.3.5, hvilket efter styrelsens vurdering er medvirkende til at gøre kunderne mindre opsøgende. Som nævnt har SEAS-NVE vundet forsyningspligten for hele Danmark frem til 31. marts 2023.

590. Styrelsens undersøgelser bekræfter, at naturgas er et lavinteresseprodukt for forbrugerne, og at kun få forbrugere aktivt skifter naturgasselskab. Således valgte kun [xxx] private naturgaskunder at skifte leverandør i 2019. Det svarer til omkring [xxx] pct. af det samlede antal naturgaskunder.[274]

---

[269] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører.
[270] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 69.
[271] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[272] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[273] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, svar fra [xxx].
[274] Data fra Energinet.

591. I forhold til potentiel konkurrence, forstærkes betydningen af de inaktive kunder af, at detailmarkedet for naturgas er kendetegnet ved faldende efterspørgsel. Således vurderer Energistyrelsen i september 2019, at forbruget af naturgas i Danmark vil falde med fem pct. over de næste tre år og 19 pct. over de næste 10 år, jf. punkt 181. Faldende efterspørgsel gør det generelt mindre sandsynligt, at nye virksomheder vil etablere sig på et marked.[275]

592. Ifølge parternes konkurrenter skyldes den faldende efterspørgsel på markedet bl.a., at naturgas ikke er miljøvenligt brændsel, og at det politiske fokus derfor er rettet mod andre opvarmningsformer, jf. punkt 363. Der bliver således stadig færre naturgaskunder for leverandørerne at kæmpe om og færre kunder til at generere indtjening. [xxx] bemærker dertil, at "*Naturgasmarkedet opfattes ikke som et vækstmarked. Salg af naturgas opfattes ikke som miljøvenligt. Naturgas er ikke en del af den grønne dagsorden. Det er sandsynligt fremtidige reguleringer vil begrænse anvendelsen af naturgas.*" [xxx] bemærker, at "*Vi ser at antallet af naturgaskunder er for nedadgående (grundet politisk fokus) og sammenholdt med den lave indtjeningsmulighed, så vil det givetvis holde nye aktører ude af markedet. Med den lave skiftefrekvens vil det også være enormt svært for nye aktører at erobre markedsandele, medmindre det er via opkøb af konkurrerende virksomheder*."

593. Ovennævnte forhold viser efter styrelsens vurdering, at der kan være betydelige barrierer forbundet med at etablere sig på markedet for detailsalg af naturgas, som ikke er afspejlet i de initiale etableringsomkostninger.

594. I styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører har fire ud af syv konkurrenter angivet, at der er barrierer ved at etablere sig som selskab med salg af naturgas i Danmark. Kun én enkelt respondent har angivet, at der ikke er barrierer forbundet hermed.[276]

595. Ingen respondenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse vurderer, det er sandsynligt, at nye, udenlandske aktører etablerer sig på det danske marked for detailsalg af naturgas inden for de næste to år. Kun én enkelt respondent vurderer, at det er sandsynligt, at nye danske aktører etablerer sig på markedet inden for de næste to år. To respondenter anfører dog, at danske el-leverandører måske kan tænkes at ville etablere sig på naturgasmarkedet.

596. Desuden har en del af aktørerne på naturgasmarkedet angivet, at det generelt kun er muligt at etablere sig på naturgasmarkedet ved at købe en kundeportefølje eller ved at vinde forsyningspligten, jf. punkt 592.

597. Vedrørende forsyningspligten bemærkes, at styrelsens undersøgelser viser, at det kan være vanskeligt for særligt mindre leverandører at deltage i udbuddet af forsyningspligtbevillingen. Respondenterne i styrelsens spørgeskemaundersøgelse angiver således, at skala er en væsentlig paramenter i forhold til at kunne stille et konkurrencedygtigt bud, og at håndteringen af forsyningspligtskunderne kræver relativt omfattende it-systemer og mange forskellige kompetencer, jf. punkt 202. Endeligt bemærker styrelsen, at forsyningspligten tidligst vil komme i nyt udbud fra 2023. På denne baggrund vurderer styrelsen ikke, at udbuddet af forsyningspligten medfører væsentlig potentiel konkurrence på markedet for detailsalg af naturgas.

598. Den faktiske udvikling på markedet i de senere år understøtter respondenternes og styrelsens vurdering af, at det ikke er attraktivt for nye aktører at etablere sig på det danske marked for detailsalg af naturgas.

599. Således er der kun kommet to nye aktører ind på markedet de seneste ti år, DCC Energi i 2012 og SK Energisalg i 2015. DCC har siden deres indtræden på markedet formået at vinde [xxx]

---

[275] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 72.
[276] To respondenter har angivet har svaret "ved ikke" til spørgsmålet.

privatkunder gennem organisk vækst, mens SK Energisalg har fået [xxx] privatkunder gennem organisk vækst. Det svarer til [xxx] pct. af det samlede antal privatkunder på naturgasmarkedet.

600. Samtidig har flere aktører forladt markedet. Konkurrenterne på markedet har oplyst, at i hvert fald syv selskaber har forladt markedet for detailsalg af naturgas de seneste fem år. Herudover ønsker Ørsted med frasalget af Ørsted B2C også at udtræde af markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder.

601. Endeligt bemærker styrelsen, at der er relativt få aktører på det danske marked for detailsalg af naturgas. Før fusionen er der således kun otte selskaber i Danmark, som sælger naturgas til privatkunder. Til sammenligning er der mere end 35 aktører på det danske marked for detailsalg af el, jf. punkt 304. Det relativt lave antal naturgasleverandører tyder på, at det er vanskeligt at etablere sig på markedet for detailsalg af naturgas, og/eller at det ikke er attraktivt for aktører at etablere sig på markedet.

602. Flere respondenter har angivet, at bl.a. SEAS-NVE benytter aggressive win-back kampagner på andre markeder.[277] En lignende strategi på naturgasmarkedet vil også kunne medvirke til at forhindre nyetablerede virksomheder i at drive en profitabel forretning. Dette understøttes af, at nye aktører inden for de seneste 10 år som nævnt [xxx] har formået at vinde [xxx] kunder.

603. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at adgangsbarriererne på markedet for detailsalg af naturgas er relativt høje. Det skyldes især, at markedsforholdene gør det vanskeligt for nye aktører at vinde markedsandele og opnå en profitabel forretning på markedet. Udsigten til en faldende efterspørgsel og eventuel politisk indgriben medfører desuden, at nye aktører har mindre incitament til at etablere sig på markedet, selv om de måtte besidde de fornødne ressourcer.

604. Ovennævnte adgangsbarrierer bliver efter styrelsens vurdering kun forstærket af fusionen, hvor markedet efterfølgende vil være præget af én meget stor aktør, som desuden besidder forsyningspligten i hele Danmark.

605. Det er samlet set styrelsens vurdering, at selv hvis nye aktører eller aktører på tilstødende markeder måtte ønske at etablere sig med salg af naturgas inden for de kommende to år, så vil de ikke tilnærmelsesvist kunne etablere sig med så betydelig en styrke, at de ville kunne opveje det konkurrencepres, som Ørsted B2C før fusionen lægger på SEAS-NVE og derved modvirke, at SEAS-NVE hæver priserne efter fusionen.

606. Det er styrelsens vurdering, at ovennævnte forhold i vid udstrækning også gør sig gældende i forhold til små og mellemstore erhvervskunder. Selv hvis adgangsbarriererne måtte være lidt lavere i forhold til erhvervskunder, fx fordi de udviser en mere aktiv skifteadfærd end privatkunder, vil etablering på erhvervsmarkedet under alle omstændigheder ikke få indflydelse på prissætningen over for privatkunder, jf. afsnit 5.1.2.1.

(ii) Eksisterende aktørers incitament til og muligheder for at repositionere sig

607. Konkurrenterne til SEAS-NVE og Ørsted B2C vil også kunne drage fordel af det reducerede konkurrencemæssige pres, som fusionen medfører, idet en prisforhøjelse fra SEAS-NVE på både egne og Ørsted B2C's produkter kan betyde, at en del af efterspørgslen efter SEAS-NVE- og/eller Ørsted B2C-produkter vil gå til de konkurrerende virksomheder, der derpå vil kunne

[277] Jf. styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt el-leverandører.

foretage en rentabel prisforhøjelse.[278] Konkurrenterne vil således umiddelbart have et incitament til også at hæve deres priser, hvis SEAS-NVE hæver priserne.

608. Styrelsens opgørelse over kundeskift viser desuden, at Ørsted B2C er en af de aktører, der tager [xxx] privatkunder fra hovedparten af øvrige naturgasleverandører, og diversion ratios viser, at det særligt er de større naturgasleverandører, der taber kunder til Ørsted B2C, jf. Tabel 5.14. Ørsted B2C er dermed en relativt tæt konkurrent til markedets øvrige aktører.

Tabel 5.14 **Andel af selskabernes kunder, der skifter til Ørsted (pct.)**

Fra	Til Ørsted B2C
Energi Fyn	[30-40]
Norlys	[30-40]
FRI Energi	[30-40]
SEF Energi	[20-30]
OK	[20-30]
SK Forsyning	[20-30]
DCC	[10-20]
Ørsted B2C's samlede antal nye kunder (brutto)	[xxx]
Andel af samlet antal kunder fra andre selskaber, der går til Ørsted B2C	[30-40] pct.

Note: Diversion ratios er beregnet på baggrund af naturgaskunders aktive skift af leverandør. Der er således frasorteret de leverandørskift, som styrelsen har vurderet sandsynligvis skyldes at naturgaskunden er flyttet. Styrelsen identificerer flytninger som de leverandørskift hvor kundens navn før og efter leverandørskiftet ikke er det samme, jf. bilag 7.1.3.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregninger pba. data for skift af naturgasleverandør leveret af Evida.

609. Når SEAS-NVE hæver priserne vil de øvrige aktører også kunne hæve priserne uden at risikere at miste kunder, fordi en stor del af deres kunder ellers ville have skiftet til SEAS-NVE. Dermed vil de have mulighed for at øge indtjeningen, selvom efterspørgslen i markedet generelt er faldende.

610. Styrelsen vurderer ikke, at markedets karakteristika i øvrigt taler for, at de tilbageværende konkurrenter skulle have incitament til at repositionere sig efter fusionen og derved modvirke en prisstigning fra SEAS-NVE. Tværtimod er det styrelsens vurdering, at markedets karakteristika, herunder kundernes begrænsede skifteadfærd, jf. punkt 610, gør det mere sandsynligt, at de tilbageværende konkurrenter også vil kunne hæve deres priser, hvis SEAS-NVE hæver sine priser efter fusionen.

611. Endelig bemærker styrelsen, at ingen af de nuværende aktører på markedet efter styrelsens oplysninger kan siges at have haft en særlig konkurrenceskabende effekt på markedet, fx i

[278] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 24.

form af en særligt aggressiv prispolitik eller evne til at vinde betydelige markedsandele. Baseret på virksomhedernes hidtidige ageren og markedets karakteristika, herunder den meget begrænsede skifteadfærd blandt kunderne, samt den begrænsede succes, som nye aktører har haft i forhold til at vinde kunder, jf. punkt 599, er det heller ikke styrelsens vurdering, at nogen af de tilbageværende konkurrenter vil påtage sig en sådan rolle efter fusionen. Bl.a. har [xxx] anført, at [xxx].

612. Henset til den høje koncentrationsgrad på markedet, karakteren af den tilbageværende konkurrence samt markedets karakteristika, er det således styrelsens vurdering, at SEAS-NVE's konkurrenter ikke vil have incitament til og kun i begrænset omfang mulighed for, at iværksætte tiltag, der vil afholde SEAS-NVE fra at hæve priserne over for nye såvel som eksisterende kunder.

5.2.4.2.2.5 Mulige betænkeligheder i forhold til indkøb af naturgas

613. Styrelsen har undersøgt, om parternes styrke på detailmarkedet eventuelt vil kunne udnyttes på engrosmarkedet og give anledning til betænkeligheder i forhold til indkøb af naturgas, herunder indkøb af transmissions- og lagerkapacitet på det danske marked. Som nævnt ovenfor er Tyra-platformen nedlukket frem til juli 2022 og i denne periode er Danmark ikke selvforsynende med naturgas og derfor afhængig af import fra Tyskland, jf. afsnit 4.4.1.1.

614. Forsyningstilsynet vurderer i sin markedsrapport for 2019, at der vil være tilstrækkelig entry-kapaciteten, dvs. importkapaciteten fra Tyskland til Danmark, på den danske side i de koldeste vintermåneder, mens exit-kapaciteten på den tyske side, ikke vil være tilstrækkelig.[279] Det skyldes, at der er forskel på størrelsen af gasrørene på den danske og den tyske side af grænsen. Som følge heraf kan der potentielt opstå flaskehalssituationer ved et stort behov for import.[280] Forsyningstilsynet vurderer dog, at der vil være naturgas nok til at forsyne danske og svenske forbrugere, såfremt importforbindelsen fra Tyskland og gaslagrene anvendes hensigtsmæssigt.[281]

615. Styrelsen har i denne forbindelse bl.a. undersøgt, om fusionen medfører ændringer i aktørernes muligheder for at reservere import-[282] og lagerkapacitet, hvilket potentielt kunne føre til en forværret konkurrencesituation på markedet for detailsalg af naturgas.

616. 4 ud af 7 respondenter i styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører svarer, at SEAS-NVE vil opnå særlige konkurrencemæssige fordele ved indkøb af naturgas som følge af fusionen. Respondenterne angiver herunder bl.a., at *"De får en større volumen og kan dermed opnå større fordele i forhold til indkøb"*, og "*Stor indflydelse på prisdannelsen når man bliver så stor. Stor indflydelse på markedsbetingelse ss gas lager disponering, grænsekapaciteter m.v."*

617. Styrelsen har været i dialog med flere af de respondenter, som har givet udtryk for bekymringer vedrørende indkøb af naturgas. Respondenterne har oplyst, at bekymringerne først og fremmest udspringer af den forøgede markedsandel, som SEAS-NVE efter fusionen vil opnå på markedet for detailsalg af naturgas. Bekymringerne kan splittes i to dele: En bekymring, der vedrører volumenbetingede indkøbsfordele og en bekymring, der vedrører kombinationen af rettigheder til store mængder transmissions- og lagerkapacitet, samt en stærk position på detailmarkedet i Danmark.

---

[279] Jf. Forsyningstilsynets markedsrapport af maj 2020, *Engrosmarkedet for gas*, side 3 og 15.
[280] Jf. Forsyningstilsynets markedsrapport af maj 2020, *Engrosmarkedet for gas*, side 3 og 15.
[281] Jf. Forsyningstilsynets markedsrapport af maj 2020, *Engrosmarkedet for gas*, side 9.
[282] Exit-kapacitet i Tyskland og entry-kapacitet i Danmark.

618. En virksomhed med en stærk position på detailmarkedet kan ifølge [xxx] reservere store mængder kapacitet og på denne måde blokere for konkurrenters adgang til selv at reservere kapacitet.

619. I forhold til de ovennævnte betænkeligheder bemærker styrelsen for det første, at SEAS-NVE ifølge det oplyste ikke overtager nogen kapacitetsrettigheder fra Ørsted ved fusionen. SEAS-NVE har desuden oplyst, at "*[xxx].*", og at "*[xxx]*". [xxx] "*[xxx]*". SEAS-NVE har samtidig forklaret, at "*[xxx].*[283]"

620. Fusionen medfører således, ifølge SEAS-NVE, ikke nogen ændringer i forhold til SEAS-NVE's besiddelse af reserverede import- og lagerkapaciteter.

621. For det andet bemærker styrelsen, at SEAS-NVE har afgivet tilsagn, der indebærer at det horisontale overlap på markedet for detailsalg af naturgas frasælges, jf. afsnit 5.2.6. Som følge af disse tilsagn opnår SEAS-NVE kun en marginal forøgelse af sine markedsandele på markedet for detailsalg af naturgas efter fusionen, idet SEAS-NVE efter frasalget alene beholder otte boligselskaber, jf. punkt 658-660. SEAS-NVE har oplyst, at "*[xxx]*".[284]

622. Med de afgivne tilsagn medfører fusionen således hverken ændringer i SEAS-NVE's aktiviteter på indkøbs- eller salgssiden af markedet for naturgas. Da tilsagnene derfor under alle omstændigheder løser de potentielle betænkeligheder, som er rejst vedrørende indkøbssiden af naturgasmarkedet, har styrelsen ikke fundet det nødvendigt at undersøge, om fusionen uden de afgivne tilsagn ville give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder i forhold til indkøbssiden af markedet for naturgas.

623. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at fusionen med de afgivne tilsagn, jf. afsnit 5.2.6, ikke giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder i forhold til indkøb af naturgas, herunder indkøb af transmissions- og lagerkapacitet.

5.2.4.2.2.6 Delkonklusion – ensidige virkninger

624. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at fusionen medfører risiko for ensidige virkninger i form af højere priser på markedet for naturgas til privatkunder. Det skyldes særligt den fusionerede enheds betydelige markedsstyrke, det konkurrencepres parterne imellem, der forsvinder som følge af fusionen, samt de beregnede prisstigninger.

625. Styrelsen har suppleret ovenstående, statiske billede med en vurdering af den potentielle konkurrence på markedet, herunder en vurdering af de resterende konkurrenters incitamenter til at imødegå prisstigninger, hvilket giver et billede af den dynamiske konkurrence. Det er styrelsens vurdering, at den potentielle konkurrence på markedet og de resterende konkurrenters incitamenter ikke i tilstrækkelig grad kan virke disciplinerende på den fusionerede enhed i forhold til at modvirke eventuelle prisstigninger som følge af fusionen.

626. Styrelsens vurdering er den samme, uanset om det relevante produktmarked afgrænses snævert til et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder eller bredere til også at omfatte små og mellemstore erhvervskunder.

627. Det er desuden styrelsens vurdering, at fusionen med de afgivne tilsagn, jf. afsnit 5.2.6, ikke giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder i forhold til indkøb af naturgas, herunder indkøb af transmissions- og lagerkapacitet.

---

[283] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, Bilag 18.
[284] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, Bilag 18.

628. Samlet er det på baggrund af ovenstående Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at den planlagte fusion som følge af ensidige virkninger vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt på markedet for detailsalg af naturgas, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2.

5.2.4.3 Koordinerede virkninger

629. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vurderet, at fusionen giver anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder som følge af ensidige virkninger på markedet for detailsalg af naturgas, jf. afsnit 5.2.4.2.2.6.

630. SEAS-NVE har derfor afgivet tilsagn, der indebærer at det horisontale overlap på markedet for detailsalg af naturgas frasælges, jf. afsnit 5.2.6. Som følge af disse tilsagn opnår SEAS-NVE kun en marginal forøgelse af sin markedsandel på markedet for detailsalg af naturgas efter fusionen, idet SEAS-NVE efter frasalget alene beholder otte boligselskaber, jf. punkt 658-660.

631. Med de afgivne tilsagn medfører fusionen ikke betydelige ændringer i strukturen på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder. Da tilsagnene således under alle omstændigheder fjerner eventuelle fusionsspecifikke, konkurrencemæssige betænkeligheder som følge af koordinerede virkninger, har styrelsen ikke fundet det nødvendigt at undersøge, om fusionen uden de afgivne tilsagn ville give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder i form af koordinerede virkninger på markedet for detailsalg af naturgas.

5.2.4.3.1 Konklusion – markedet for detailsalg af naturgas

632. Det er samlet set Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at den planlagte fusion – som følge af øget risiko for ensidige virkninger på markedet for detailsalg af naturgas i Danmark, uanset om dette afgrænses snævert til kun at omfatte private husstande, eller bredere til også at omfatte små og mellemstore erhvervskunder – vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2.

5.2.5 Vurdering af markedet for service af naturgasfyr

633. Som nævnt i afsnit 5.1.5.3 er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at der til brug for denne sag kan tages udgangspunkt i markeder for service af naturgasfyr afgrænset geografisk til henholdsvis i) Dong Vest (Sydjylland), ii) Dong Øst (Syd- og Vestsjælland), iii) HMN Vest (Midt- og Nordjylland) og iv) HMN Øst (Hovedstaden og Nordsjælland), idet det dog kan lades stå åbent, om markedet kan afgrænses bredere til Danmark.

634. Parterne har oplyst, at SEAS-NVE har indgået aftaler om service af gasfyr med slutbrugere omfattende i alt [xxx] kunder i Dong Vest (Sydjylland), [xxx] kunder i HMN Vest (Midt- og Nordjylland) og [xxx] kunder i Dong Øst (Syd- og Vestsjælland). SEAS-NVE's markedsandel er dermed tæt på [xxx] pct. i disse tre områder, hvorfor fusionen kun fører til meget begrænsede overlap i områderne. I det følgende vil styrelsen derfor vurdere fusionens virkninger på et marked for service af naturgasfyr i HMN Øst (Hovedstaden og Nordsjælland), da HMN Øst er det distributionsområde, hvor overlappet mellem parterne er størst. Idet det ikke kan udelukkes, at markedet kan afgrænses nationalt, vil vurderingen også blive foretaget for et nationalt marked.

5.2.5.1 Markedsandele og HHI

635. På et marked for service af naturgasfyr afgrænset til HMN Øst, havde SEAS-NVE og Ørsted B2C før fusionen markedsandele på henholdsvis ca. [20-30] pct. og ca. [0-5] pct., jf. Tabel 5.15. Efter fusionen vil SEAS-NVE opnå en samlet markedsandel på ca. [20-30] pct.

636. På et marked for service af naturgasfyr afgrænset til Danmark, havde SEAS-NVE og Ørsted B2C før fusionen markedsandele på henholdsvis ca. [5-10] pct. og ca. [10-20] pct., jf. Tabel 5.15. Efter fusionen vil SEAS-NVE opnå en samlet markedsandel på ca. [20-30] pct.

Tabel 5.15 **Markedsandele for service af naturgasfyr i forskellige områder i 2019**

Selskab	HMN Øst (pct.)	Danmark (pct.)	Ørsted Vest (pct.)	HMN Vest (pct.)	Ørsted Øst (pct.)	Fyn (pct.)
SEAS-NVE	[20-30]	[5-10]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Ørsted B2C	[0-5]	[10-20]	[50-60]	[0-5]	21	[0-5]
Parterne Samlet	**[20-30]**	**[20-30]**	**[50-60]**	**[0-5]**	**[20-30]**	**[0-5]**
Norlys	NA	[5-10]				
Energi Fyn	[0-5]	[0-5]				
Gastech	[20-30]	[20-30]				
Lygas/OK	[5-10]	[5-10]				
Dansk Varmeservice A/S	[0-5]	[0-5]				
Energiservice A/S	[0-5]	[0-5]				
Leon Petersen	[5-10]	[0-5]				
Falsing	[0-5]	[0-5]				
Dehlsen og Sønner	[5-10]	[0-5]				
VVS Gruppen Fyn	NA	[0-5]				
Øvrige	[20-30]	[20-30]				
HHI før fusionen	[1.500-2.000]	[1.000-1.500]				
HHI efter fusion	[1.500-2.000]	[1.500-2.000]				
Delta HHI	[<250]	257				

Note: For områderne HMN Øst og Danmark bygger opgørelsen af markedsandele på partenes oplysninger om egen omsætning. Oplysninger om konkurrenternes omsætning er dels indhentet via styrelsens spørgeskemaundersøgelse og parternes skøn. For de øvrige områder bygger opgørelsen af markedsandele på oplysninger om parternes egen omsætning.

Ørsted B2C's regionale markedsandele er fra 2018, men det vurderes af parterne, at tallene ikke ville ændre sig mærkbart ved anvendelse af en 2019-fordelingsnøgle.

Anm.: Beregningen af HHI er formentlig væsentligt overestimeret, idet styrelsen har kvadreret summen af "øvrige" konkurrenters markedsandel i beregningen af HHI.

Kilde: Styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører og Parternes fusionsanmeldes, Tabel 49 samt parternes svar af 21. april på styrelsens spørgsmål 132.

637. På et marked afgrænset til HMN Øst vil HHI med fusionen stige med [<250] til et niveau på [1.500-2.000][285], jf. Tabel 5.15. Dermed er HHI og ændringen i HHI inden for de af Kommissio-

[285] Beregningen af HHI-niveauet er formentlig væsentligt overestimeret, idet styrelsen har kvadreret summen af "øvrige" konkurrenters markedsandel i beregningen af HHI.

nen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at der kan påvises horisontale konkurrencemæssige problemer.[286] Parternes samlede markedsandel overstiger ikke 25 pct., og det er således på baggrund af markedsandele og HHI usandsynligt at fusionen kan give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder i HMN Øst.

638. På et marked afgrænset til Danmark vil HHI med fusionen stige med [≥250] til et niveau på [1.500-2.000][287], jf. Tabel 5.15. Dermed er HHI og ændringen i HHI netop over de af Kommissionen fastsatte grænser for, hvornår det er usandsynligt, at der kan påvises horisontale konkurrencemæssige problemer. Parternes samlede markedsandel overstiger dog ikke 25 pct.

639. Det kan ikke afvises alene på baggrund af HHI og markedsandele, at fusionen kan give anledning til konkurrencemæssige betænkeligheder, idet ændringer i markedsandelene og HHI ikke nødvendigvis i sig selv retvisende for en aktørs markedsstyrke og en fusions konkurrencemæssige virkninger. Styrelsen vil derfor foretage en vurdering af risikoen for ensidige virkninger.

5.2.5.2 Ensidige virkninger

640. Det er styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil føre til ensidige virkninger på et marked for service af naturgasfyr uanset om markedet afgrænses til HMN Øst eller nationalt.

641. For det første bemærker styrelsen, jf. ovenfor, at både markedsandele og HHI indikerer, at det er usandsynligt at påvise konkurrencemæssige betænkeligheder som følge af fusionen på et markedet afgrænset til HMN Øst, jf. afsnit 637. For så vidt angår markedet afgrænset til Danmark bemærkes det, at ændringen i HHI, på [≥250], ligger marginalt over værdien for, hvornår det findes usandsynligt, at der kan påvises konkurrencemæssige problemer.

642. For det andet er det styrelsens vurdering, at det reelle konkurrencepres mellem parterne er mere begrænset, end hvad de nationale markedsandelene indikerer. Det kommer til udtryk ved, at parternes respektive markedsandele fordeler sig meget forskelligt i hver af de fem geografiske områder, jf. Tabel 5.15, hvor det fremgår, at overlappet mellem parterne i hvert enkelt område er yderst begrænset. Parterne har hertil oplyst, at SEAS-NVE [xxx], og at Ørsted B2C [xxx]. Dertil kommer, at parterne i vid udstrækning opfatter servicemarkedet som komplementært til naturgasmarkedet. Eksempelvis er [xxx] pct. af SEAS-NVE's og [xxx] pct. af Ørsted B2C's servicekunder også naturgaskunder hos henholdsvis SEAS-NVE og Ørsted B2C.[288] For parterne foregår konkurrencen om servicekunderne derfor primært på detailmarkedet for naturgas, som er beskrevet i afsnit 4.4

643. For det tredje er det styrelsens vurdering, at gasservicekunder generelt har mulighed for at vælge mellem flere serviceleverandører, herunder også serviceleverandører, som ikke er koncernforbundet med den benyttede naturgasleverandør. Eksempelvis er det kun [xxx] pct. og [xxx] pct. af henholdsvis SEAS-NVE's og Ørsted B2C's naturgaskunder, som også er servicekunder i henholdsvis SEAS-NVE og Ørsted B2C. I styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører, har tre naturgasleverandører angivet at de tilbyder service af naturgasfyr. Blandt disse tre selskaber spænder andelen af naturgaskunder, som også er servicekunder i selskabet mellem [xxx] og [xxx] pct. Fire naturgasleverandører har i spørgeskemaundersøgelsen angivet, at de ikke tilbyder service af naturgasfyr. Det indikerer, at mange af servicekunderne vælger en serviceleverandør, der ikke samtidig leverer naturgas til kunden. I forlængelse heraf bemærkes det, at der desuden er serviceleverandører, der primært er aktive på

[286] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 20.

[287] Beregningen af HHI-niveauet er formentlig væsentligt overestimeret, idet styrelsen har kvadreret summen af "øvrige" konkurrenters markedsandel i beregningen af HHI.

[288] Jf. Styrelsen egne beregninger på baggrund af tal fra fusionsanmeldelsens afsnit 211 pind 3.

varmeservicemarkedet, som fx Gastech, der også efter fusionen vurderes at lægge et væsentligt konkurrencepres på markedet for service af naturgasfyr, herunder på parterne.

644. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at fusionen ikke vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt på markedet for service af naturgasfyr, hverken på et regionalt marked afgrænset til HMN Øst eller et nationalt marked afgrænset til Danmark.

5.2.6 Tilsagn om frasalg af naturgaskunderne i Ørsted B2C

645. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har, som beskrevet ovenfor, identificeret konkurrencemæssige problemer ved den anmeldte fusion som følge af risiko for ensidige virkninger på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark, jf. afsnit 5.2.4.3.1.

646. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at fusionen ikke kan godkendes, medmindre de konkurrenceskadelige virkninger af fusionen kan fjernes med tilsagn, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, og § 12 e, stk. 1.

647. Konkurrencerådet kan kun acceptere tilsagn, der forhindrer, at fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Tilbudte tilsagn skal fuldstændigt fjerne konkurrenceproblemerne, og de skal i enhver henseende være komplette og effektive.

648. Desuden skal tilsagnene kunne implementeres effektivt og på kort tid, eftersom konkurrencen på markedet ikke vil blive bevaret, før tilsagnene er opfyldt.[289] Tilsagnene må derudover ikke give anledning til nye konkurrenceproblemer.

649. SEAS-NVE har på baggrund af de identificerede konkurrenceproblemer afgivet de tilsagn, som fremgår ovenfor i afsnit 2.1.

650. Såfremt fusionsparterne ikke efterkommer de afgivne tilsagn, kan styrelsen tilbagekalde Konkurrencerådets afgørelse, jf. konkurrencelovens § 12 f, stk. 1, nr. 2.

651. I det efterfølgende gennemgås de afgivne tilsagn for at vurdere, om tilsagnene fjerner de konkurrencemæssige problemer, som er identificeret ved fusionen, og i øvrigt kan anses for at være komplette og effektive.

5.2.6.1 Indhold af tilsagn

652. Som det fremgår af afsnit 5.2.4.3.1, er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at den planlagte fusion, som følge af ensidige virkninger, vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark, jf. konkurrencelovens § 12 c, stk. 2.

653. SEAS-NVE har inden fusionen en markedsandel på [30-40] pct., mens Ørsted B2C inden fusionen har en markedsandel på [20-30] pct., jf. Tabel 5.10. Efter fusionen vil der være et horisontalt overlap mellem parternes aktiviteter på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark, og SEAS-NVE opnår en markedsandel på [60-70] pct. på dette marked.

[289] Kommissionens meddelelse om løsningsforslag, der kan accepteres i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 802/2004 (2008/C 267/01), punkt 9.

654. Med tilsagnet forpligter SEAS-NVE sig til at frasælge – eller foranledige frasalg af – naturgaskunderne i Ørsted B2C (herefter benævnes naturgaskunderne, der skal frasælges, også under ét "frasalgsvirksomheden") til tredjemand. Der er dermed tale om et strukturelt tilsagn.

5.2.6.1.1 Omfanget af frasalget

655. Det følger af tilsagnet, at frasalgsvirksomheden omfatter alle naturgaskunderne i Ørsted B2C med undtagelse af (1) boligselskaber og (2) naturgaskunder på afdragsordninger uden gasaftag.[290]

656. Med naturgaskunderne menes de fysiske og juridiske personer, der på tidspunktet for gennemførelsen af frasalget køber naturgas fra Ørsted B2C eller har anmodet om at skifte til Ørsted B2C. Ifølge det af parterne oplyste er der på tidspunktet for afgørelsen ca. 107.000 gaskunder i Ørsted B2C.[291]

657. Ørsted B2C indeholder alle Ørsteds aktiviteter inden for detailsalg af naturgas til hovedsageligt privatkunder. Det gælder således også de medarbejdere, der er tilknyttet aktiviteterne. Disse medarbejdere er ikke en del af tilsagnet, og SEAS-NVE beholder medarbejderne efter frasalget.

658. For så vidt angår undtagelsen af (1) boligselskaber, er der efter det oplyste [xxx] boligselskaber i kundeporteføljen hos Ørsted B2C, som ikke omfattes af tilsagnet. Parterne har anført, at der ved håndteringen af boligselskaberne er en række administrative byrder, hvortil Ørsted B2C har udviklet et særligt IT-system. Boligselskaberne er både el- og gaskunder med en særlig afregning, og kundernes oplysninger kan efter det oplyste ikke umiddelbart udskilles fra dette IT-system.[292]

659. Desuden har parterne oplyst, at [xxx] af boligselskaberne hver især aftager over 300.000 m^3 naturgas og derfor reelt er store erhvervskunder, jf. afsnit 4.4.1.3.3. De er således ikke en del af Ørsted B2C's aktiviteter på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder (og små og mellemstore erhvervskunder). Et frasalg af disse boligselskaber ville derfor ikke bidrage til at fjerne de konkurrencemæssige betænkeligheder på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder (og små og mellemstore erhvervskunder).

660. De sidste [xxx] boligselskaber er mellemstore erhvervskunder og hører til Ørsted B2C's aktiviteter på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder. Boligselskaberne har en samlet omsætning på [xxx] kr., hvilket svarer til henholdsvis [xxx] pct. af Ørsted B2C's omsætning fra privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder på [xxx] kr. og [xxx] pct. af den samlede omsætning på [xxx] mio. kr. på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder, hvor Ørsted B2C har en markedsandel på [10-20] pct., jf. Tabel 7.2.[293] De [xxx] boligselskaber er, som nævnt, ikke omfattet af tilsagnet, og de vil blive overtaget af SEAS-NVE som følge af fusionen. Med tilsagnet vil SEAS-NVE's markedsandel dermed kun stige marginalt efter fusionen.

---

[290] Parterne har oplyst, at Ørsted B2C har en begrænset omsætning fra små erhvervskunder, der er registreret med et CPR-nr. Ifølge parterne er der tale om "*i hvert fald ca. 1.000 erhvervskunder på gas, der står for en samlet omsætning på 8,4 mio. i 2019*", jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 206.

[291] Jf. tilsagnets bilag 1.

[292] Jf. Parternes svar på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 6. april 2020.

[293] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, punkt 206 og styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører.

661. For så vidt angår undtagelsen af (2), kunder på afdragsordninger uden gasaftag, er der tale om kunder, som ikke længere er aktive kunder hos Ørsted B2C, men som alene afdrager på gæld. Der er således tale om en debitorportefølje uden noget gasaftag.[294]

662. Det følger af tilsagnet og SEAS-NVE's oplysninger, at frasalget vil ske som en aktivoverdragelse, hvorved porteføljen af naturgaskunder med tilknyttede kundedata overdrages til køberen. SEAS-NVE har herom oplyst, at det er Ørsted, der har besluttet den nuværende selskabsstruktur, hvor Ørsted B2C før fusionen består af bl.a. Ørsted Privatsalg El & Gas A/S, som indeholder alle Ørsted B2C's aktiviteter inden for detailsalg af el og naturgas hovedsageligt til privatkunder. Frasalgsvirksomheden er dermed ikke udskilt i et særskilt selskab før fusionen, men er ifølge parterne let at identificere, fordi den består af en afgrænset kundeportefølje med alle relevante, tilknyttede kundedata.

663. Samlet set indebærer tilsagnet et frasalg af ca. 107.000 naturgaskunder, der svarer til en samlet omsætning på [xxx] kr., hvilket er alle Ørsted B2C's kunder på et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark. Det nærmere omfang af frasalgsvirksomheden er beskrevet i tilsagnets bilag 1.

5.2.6.1.2 Processen for frasalget af naturgaskunderne i Ørsted B2C

Frasalgsprocessen

664. Frasalget af frasalgsvirksomheden sker inden for en nærmere fastsat frist efter Konkurrencerådets godkendelse af fusionen og på baggrund af de krav, der er opstillet til køberen. Tilsagnet indebærer en model der i vidt omfang svarer til en såkaldt "up front-køber"-model.

665. SEAS-NVE har med tilsagnet forpligtet sig til at finde en køber og indgå en bindende og endelig aftale med denne. SEAS-NVE har allerede på tidspunktet for rådets afgørelse indgået en underskrevet aftale med OK som køber af frasalgsvirksomheden. OK's overtagelse af gaskunderne udgør i sig selv en anmeldelsespligtig fusion. Styrelsen har modtaget et udkast til anmeldelse herom. Herudover skal OK godkendes som egnet køber i henhold til tilsagnene. Begge dele vil ske i separate afgørelser og er således ikke en del af denne tilsagnsvurdering.

666. [xxx].

667. Det følger af tilsagnet, at hverken SEAS-NVE eller køberen af frasalgsvirksomheden vil kunne opsige deres aftale ensidigt. SEAS-NVE og køberen kan heller ikke aftale, at handlen ikke skal gennemføres, uden først at have opnået Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens godkendelse.

668. Tilsagnet indebærer således, at SEAS i første omgang selv får mulighed for at sælge frasalgsvirksomheden. Hvis dette ikke lykkes inden for perioden på [xxx] måneder, skal SEAS-NVE give en af styrelsen godkendt frasalgstrustee eksklusiv fuldmagt til at sælge frasalgsvirksomheden. Frasalget skal herefter ske inden for en periode på seks måneder [xxx].

Betingelser for closing af Ørsted B2C

669. SEAS-NVE forpligter sig til ikke at erhverve kontrol over hele Ørsted B2C, med mindre:

1. der er indgået en endelig og bindende aftale om salg af frasalgsvirksomheden,
2. styrelsen har godkendt den foreslåede køber, herunder at overtagelsen af frasalgsvirksomheden ikke skaber nye konkurrenceproblemer eller forsinker tilsagnenes opfyldelse,
3. styrelsen har godkendt salgsbetingelserne som stemmende overens med tilsagnet, og

[294] Jf. Parternes svar på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 6. april 2020.

4. den foreslåede køber har opnået eventuel fusionsgodkendelse fra styrelsen.

670. Dette er ifølge tilsagnet ikke til hinder for, at SEAS-NVE inden da og efter Konkurrencerådets afgørelse i denne fusion kan erhverve kontrol over de øvrige selskaber og aktiviteter, der er genstand for fusionen, dvs. Radius og Ørsted City Light.

671. I perioden frem til at ovenstående betingelser for SEAS-NVE's erhvervelse af kontrol med Ørsted B2C er opfyldt, vil hele Ørsted B2C forblive hos Ørsted. Ørsted vil drive Ørsted B2C videre i henhold til den aftale, der ligger til grund for fusionen. Denne indebærer, at [xxx].[295]

672. Hvis SEAS-NVE erhverver kontrol over Ørsted B2C, skal SEAS-NVE sikre, at den økonomiske levedygtighed, salgbarhed og konkurrencedygtighed af frasalgsvirksomheden opretholdes i overensstemmelse med god forretningsskik og så vidt muligt minimere enhver risiko for, at Frasalgsvirksomheden mister konkurrenceevne

Forpligtelser om adskillelse af aktiviteter

673. SEAS-NVE har oplyst, at der så vidt muligt vil ske samtidig closing[296] af henholdsvis Ørsted B2C og frasalgsvirksomheden. Samtidig closing indebærer, at ejendomsretten til Ørsted B2C overgår fra Ørsted til SEAS-NVE samme dag, som ejendomsretten til frasalgsvirksomheden overgår fra SEAS-NVE til køberen af frasalgsvirksomheden.

674. Hvis closing ikke sker samtidig, forpligter SEAS-NVE sig til at sikre adskillelse af Ørsted B2C, herunder frasalgsvirksomheden, fra SEAS-NVE's øvrige forretningsområder fra det tidspunkt, hvor SEAS-NVE erhverver ejendomsretten over Ørsted B2C, frem til det tidspunkt, hvor SEAS-NVE overdrager ejendomsretten til frasalgsvirksomheden til køberen.

675. Det følger af tilsagnet, at SEAS-NVE skal udpege en tilsynsførende trustee og en hold separate manager til at udføre de funktioner, der er angivet i tilsagnet, såfremt closing af Ørsted B2C og closing af frasalgsvirksomheden ikke sker samtidig. Både den tilsynsførende trustee og hold separate manageren skal godkendes af styrelsen. Hold separate manageren skal bl.a. sikre, at SEAS-NVE holder forretningerne adskilt, og den tilsynsførende trustee skal føre tilsyn med, at det sker. SEAS-NVE forpligter sig desuden til ikke at gennemføre fusionen – hverken Ørsted B2C, Radius eller Ørsted City Light – før der er udpeget en tilsynsførende trustee.

676. SEAS-NVE forpligter sig derudover til at implementere – eller foranledige implementering af – alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at SEAS-NVE ikke modtager nogen fortrolige oplysninger om de frasolgte naturgaskunder i perioden efter fusionens godkendelse. Fortrolige oplysninger som måtte være modtaget af SEAS-NVE før fusionens godkendelse, skal tilintetgøres og må ikke anvendes af SEAS-NVE.

677. SEAS-NVE skal sikre, at medarbejdere, der fra closing af Ørsted B2C har arbejdet i frasalgsvirksomheden eller haft indblik i fortrolige oplysninger om frasalgsvirksomheden, ikke må bruge deres viden i forbindelse med SEAS-NVE's aktiviteter inden for naturgas i en periode på 6 måneder efter, at frasalgsvirksomheden er overdraget til køberen.

678. Som det kan ses af tilsagnet og ovenstående beskrivelse af frasalgsprocessen, er både processen og selve frasalget kontrolleret af styrelsen og underlagt styrelsens godkendelse.

[295] Jf. Parternes Share Sale and Purchase Agreement.
[296] Ifølge tilsagnet defineres "closing" som overdragelse af ejendomsretten.

5.2.6.2 Markedstest af tilsagnene

679. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en markedstest af det afgivne tilsagn blandt otte naturgasleverandører, der alle er aktive på det danske marked, enten med salg til privatkunder, til erhvervskunder eller til både privatkunder og erhvervskunder. Respondenterne har således alle et godt kendskab til naturgasmarkedet. Styrelsen har modtaget svar fra syv ud af de otte leverandører.

680. I markedstesten har styrelsen sendt naturgasleverandørerne en ikke-fortrolig version af tilsagnet. På den baggrund er de blevet bedt om at besvare en række spørgsmål om, hvorvidt frasalgsvirksomheden med de beskrevne aktiver kan drives videre som en levedygtig virksomhed, samt om deres egen virksomhed ville være i stand til og interesseret i købe frasalgsvirksomheden.

681. Alle naturgasleverandører, som har besvaret styrelsens spørgsmål, har bekræftet, at de beskrevne aktiver, herunder gaskundeporteføljen, generelt vil kunne drives videre som en levedygtig virksomhed – særligt hvis køberen af frasalgsvirksomheden i forvejen er aktiv med salg af naturgas eller andre energiprodukter og har midlerne til at foretage den initiale investering.

682. Seks af de syv respondenter oplyser, at de vil være i stand til at drive frasalgsvirksomheden videre, men kun fem af respondenterne er interesserede i at overtage den. [xxx].

683. Det er samlet set styrelsens vurdering, at resultaterne fra markedstesten bekræfter, at de naturgaskunder, som påtænkes frasolgt, generelt vil være levedygtige, og at frasalgsvirksomheden med de beskrevne aktiver kan drives videre som en levedygtig virksomhed.

5.2.6.3 Vurdering af tilsagnet om frasalg

Omfanget af tilsagnet

684. Med tilsagnet forpligter SEAS-NVE sig til at frasælge – eller foranledige frasalg af – hele det horisontale overlap mellem fusionsparternes aktiviteter på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark.

685. Der vil fortsat være et marginalt overlap mellem fusionsparterne aktiviteter på et marked for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder i Danmark, idet tre boligselskaber i Ørsted B2C med et forbrug på mindre end 300.000 m^3 naturgas ikke er en del af tilsagnet og dermed beholdes af SEAS-NVE. Det er dog styrelsens vurdering, at fusionen ikke medfører betænkeligheder på dette marked. Det skyldes, at den del af Ørsted B2C, som SEAS-NVE beholder, er helt marginal og udgør [0-5] pct. af markedet. SEAS-NVE har dermed både før og efter fusionen en markedsandel på [30-40] pct. på et marked for salg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder i Danmark, jf. Tabel 7.2.

686. Køberen vil med frasalget overtage naturgaskunderne i Ørsted B2C og kunne sælge naturgas til privatkunder i konkurrence med SEAS-NVE og øvrige konkurrenter på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark. Ved frasalget vil køberen overtage en andel på [20-30] pct. af markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark, jf. Tabel 5.10.

687. På den baggrund vurderer styrelsen, at tilsagnet medfører, at fusionen ikke vil indebære nogen væsentlig ændring af markedsandele og koncentration på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark, og at konkurrencesituationen forud for fusionen forventes at blive fastholdt. Styrelsen vurderer dermed, at tilsagnet fjerner de identificerede konkurrenceproblemer ved fusionen. Styrelsen vurderer videre, at resultaterne fra markedstesten bekræfter, at frasalgsvirksomheden kan drives videre som en levedygtig virksomhed.

Tilsagnets implementering og effektivitet

688. Styrelsen vurderer, at tilsagnet sikrer, at SEAS-NVE først erhverver kontrol med Ørsted B2C, dvs. både el-kunder, naturgaskunder og varmeservicekunder, når der er fundet en egnet køber til frasalgsvirksomheden, som er godkendt af styrelsen. En foreslået køber kan kun opnå styrelsen godkendelse, hvis køberens overtagelse af frasalgsvirksomheden hverken kan skabe nye konkurrenceproblemer eller føre til en risiko for, at tilsagnenes opfyldelse vil blive forsinket.[297]

689. Markedet for detailsalg af naturgas er kendetegnet ved meget få aktører, og modellen med en "up front-køber" sikrer, at den eventuelle risiko, der er forbundet med at finde en egnet køber, ikke vil skade konkurrencen, idet frasalgsvirksomheden vil være kontrolleret af Ørsted, indtil en køber er fundet og godkendt. [xxx].

690. Styrelsen vurderer, at de i tilsagnet angivne tidsfrister for tilsagnets implementering er tilstrækkeligt korte til, at hverken frasalgsvirksomheden eller konkurrencen på markedet vil blive påvirket negativt i tiden indtil frasalgsvirksomheden er overdraget til en køber.

691. Tilsagnet indeholder derudover forpligtelser, der sikrer adskillelse af Ørsted B2C, herunder frasalgsvirksomheden, fra SEAS-NVE's øvrige aktiviteter, således at tilsagnet er effektivt.

692. Forpligtelserne indtræder først ved closing af Ørsted B2C, dvs. når SEAS-NVE får overdraget ejendomsretten til Ørsted B2C, og kun hvis closing af Ørsted B2C ikke sker samtidig med closing af frasalgsvirksomheden. Det skyldes, at det først er på dette tidspunkt, at SEAS-NVE vil få adgang til fortrolige oplysninger om aktiviteterne i Ørsted B2C, herunder også om naturgaskunderne.

693. Hvis Ørsted B2C og frasalgsvirksomheden derimod closes samme dag, vil SEAS-NVE ikke opnå kontrol med frasalgsvirksomheden eller få adgang til fortrolige oplysninger, og der vil ikke være behov for adskillelse af aktiviteterne.

694. Ved samtidig closing vil der heller ikke være behov for, at den udpegede hold separate manager og trustee udfører deres funktioner. Tilsagnet sikrer dog, at både hold separate manager og trustee er udnævnt ved closing af Ørsted B2C, således at de står klar til at kunne påbegynde deres funktioner, hvis det måtte blive aktuelt, fordi closing ikke sker samme dag.

695. Styrelsen vurderer, at tilsagnet dermed sikrer adskillelse af Ørsted B2C, herunder frasalgsvirksomheden, i det nødvendige omfang, og skaber sikkerhed for, at adskillelsen kan implementeres og monitoreres. De i tilsagnet fastsatte forpligtelser vedrørende henholdsvis adskillelse af Ørsted B2C fra SEAS-NVE' øvrige aktiviteter, udnævnelse af trustee og hold separate-manager samt karensperioden for medarbejdere understøtter således tilsagnets effektivitet.

696. Det er derudover styrelsens vurdering, at SEAS-NVE efter frasalget af naturgaskunderne ikke vil have mulighed for aktivt at udhule virkningen af tilsagnet, selvom SEAS-NVE beholder alle medarbejdere i Ørsted B2C, herunder de medarbejdere, der har arbejdet med frasalgsvirksomheden, mens SEAS-NVE har haft kontrollen med aktiviteterne.

697. Det skyldes, at SEAS-NVE i medfør af tilsagnene forpligter sig til at slette alle fortrolige oplysninger om frasalgsvirksomheden, herunder alle kundeoplysninger, hvormed SEAS-NVE ikke har adgang til frasalgsvirksomhedens kundedatabase, og dermed ikke målrettet kan opsøge kunderne i frasalgsvirksomheden.

---

[297] Kommissionens meddelelse om løsningsforslag, der kan accepteres (2008/C 267/01), punkt 48.

698. Set i lyset af, at frasalgsvirksomheden består af mange små kunder, er det ikke sandsynligt, at de medarbejdere, der har arbejdet i eller fået fortrolige oplysninger om frasalgsvirksomheden, vil have nogen erindring om enkeltkunder og kunne rette henvendelse til dem på den baggrund. Selv hvis medarbejderne måtte kunne erindre kundeoplysningerne, så forhindrer forbrugerlovgivningen SEAS-NVE i at ringe eller skrive til specifikke kunder, jf. markedsføringslovens § 10 og forbrugeraftalelovens § 4.[298]

699. SEAS-NVE vil således skulle rette sine reklamer m.v. bredt til markedet og vil dermed konkurrere om kunderne hos alle konkurrenter, herunder frasalgsvirksomheden, på lige fod med andre virksomheder på markedet.

700. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at tilsagnene er effektive og kan implementeres inden for en tilstrækkelig kort tidshorisont.

5.2.6.4 Konklusion på tilsagnsvurderingen

701. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at tilsagnene effektivt fjerner de identificerede konkurrencemæssige problemer ved fusionen på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder i Danmark.

[298] Jf. Parternes svar af 12. juni 2020 på styrelsens spørgsmål af 11. juni 2020.

6. Konklusion

702. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at parterne har afgivet tilsagn, som imødekommer de skadelige virkninger af den anmeldte fusion, så den ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at den anmeldte fusion skal godkendes ved, at de af parterne afgivne tilsagn samtidig gøres til vilkår for fusionens godkendelse, jf. konkurrencelovens § 12 e, stk. 1, jf. § 12 c, stk. 1, jf. stk. 2, 1. pkt.

7. Bilag

7.1 Kvantitative økonomiske analyser

703. De kvantitative økonomiske analyser består i denne sag primært af beregninger af markedsandele, HHI, samt indikatorer for Illustrative Price Rise (IPR) og Compensating Marginal Cost Reductions (CMCR). Beregningerne er baseret på data indhentet fra Evida og Energinet, samt finansielle oplysninger leveret af parterne. Dette tekniske bilag beskriver de økonomiske metoder, styrelsen har anvendt, og dokumenterer de konkrete input og antagelser, som styrelsen har lagt til grund for vurderingen.

7.1.1 Datagrundlag

704. Datamaterialet, der er anvendt i de kvantitative økonomiske analyser i denne sag, består af fire datasæt:

(i) *Oplysninger om samlet omsætning* for detailsalg af el og naturgas indhentet i forbindelse med Konkurrentundersøgelsen, jf. afsnit 4.1.

(ii) *Data for eksisterende målepunkter* for el og naturgas med tilknyttet leverandør på tidspunkt for dataudtrækket. Data for el er indhentet fra Energinet, mens data for naturgas er leveret af Evida.

(iii) *Data for leverandørskift* for el og naturgas foretaget i perioden 2016-2019. Data for el er indhentet fra Energinet, mens data for naturgas er leveret af Evida.

(iv) *Finansielle oplysninger* indhentet fra parterne.

Datasæt (i) Oplysninger om samlet omsætning

705. Styrelsen har gennem spørgeskemaundersøgelsen blandt el- og naturgasleverandører i Danmark indhentet oplysninger om leverandørernes omsætning fra salg af el og naturgas. Et spørgeskema blev udsendt til 36 el-leverandører, hvoraf 29 gennemførte undersøgelsen, og 11 naturgasselskaber, hvoraf otte vendte tilbage med svar til styrelsen.[299] Respondenterne blev bedt om at opgøre deres omsætning fra salg af el og naturgas både samlet og fordelt på henholdsvis privatkunder, og på små, mellemstore og store erhvervskunder.

706. I spørgeskemaundersøgelsen blandt naturgasleverandører blev en privatkunde defineret som en privat husholdning, og der blev skelnet mellem små erhvervskunder, med et årligt forbrug på mindre end 5000 m^3, mellemstore erhvervskunder med et årligt forbrug mellem 5000 m^3 og 300.000 m^3, og store erhvervskunder med et årligt forbrug på mere end 300.000 m^3.

707. I spørgeskemaundersøgelsen blandt el-leverandører blev en privatkunde defineret som en kunde, der er registreret ved et cpr-nummer. Små og mellemstore erhvervskunder blev defineret som erhvervskunder med et årligt forbrug på mindre end 100.000 kWh og store erhvervskunder blev defineret som erhvervskunder med et årligt forbrug over 100.000 kWh.

[299] To respondenter oplyste, at de ikke er naturgasleverandører og én naturgasleverandør besvarede ikke spørgeskemaet.

708. Omsætningsdata anvendes til at beregne markedsandele og HHI målt i værdier.

Datasæt (ii) Data for eksisterende målepunkter

709. Datasættet indeholder én observation for hver el- og gasmåler i Danmark identificeret ved et unikt målernummer. Data for el er udtrukket af Energinet pr. 23. januar 2020, og data for gas er fremsendt af Evida den 4. december 2019 og den 25. februar 2020. Der er observeret i alt 3.411.001 elmålere og 382.045 gasmålere. Data indeholder oplysninger om kundens navn og adresse, kundens forventede årlige forbrug, hvilken leverandør, der leverer el eller gas til målernummeret, samt hvilket distributionsområde målernummeret tilhører.

710. Styrelsen har indhentet data for kundernes forventede årlige forbrug i stedet for kundernes faktiske forbrug, da det ifølge Energinet og Evida er forbundet med en væsentligt større ressourceomkostning at levere data for faktisk forbrug. Hver kundes forventede forbrug er det estimat for kundens forventede årlige forbrug, som danner grundlag for kundens accontobetaling, og som er gældende på tidspunktet for dataudtrækket. Energinet oplyser, at oplysningerne fsva. elforbruget stammer fra eldistributøren og at hvert distributionsområde ikke nødvendigvis opdaterer forventningerne til kundernes årlige forbrug på samme tid eller med samme frekvens. Kundens forventede årlige forbrug kan derfor ikke siges at være gældende for et specifikt kalenderår. Energinet og Evida har oplyst, at kundens faktiske forbrug ikke forventes at afvige væsentligt eller systematisk fra kundens forventede forbrug, og styrelsen vurderer på den baggrund, at kundens forventede forbrug er en rimelig tilnærmelse til kundens faktiske forbrug.

711. I rådata fra Energinet og Evida kan der som udgangspunkt identificeres 57 el-leverandørnavne og 52 naturgasleverandørnavne. En del af disse leverandører kan dog ikke betragtes som selvstændige og unikke leverandører, eftersom visse forekomster skyldes forskellige stavemåder (fx OK amba og OK a.m.b.a.), samt at der inden for de seneste par år er sket en konsolidering i sektoren (fx er Syd Energi og Eniig sammenlagt i Norlys) som ikke afspejles i rådata. Styrelsen har derfor behandlet rådata ved at sammenlægge de 57 el-leverandørnavne og 52 naturgasleverandørnavne til henholdsvis 46 og 11 unikke el- og naturgasleverandører[300], jf. Tabel 7.4 henholdsvis Tabel 7.5 i afsnit 7.2.3 nedenfor.

712. Styrelsen har ligeledes foretaget en sammenlægning af eldistributionsområder i rådata fra Energinet. Således er 52 distributionsområder registreret i rådata lagt sammen til 37 unikke eldistributionsområder. Sammenlægningerne skyldes her at lokale dele af samme eldistributionsnet er tildelt forskellige koder i data fra Energinet (fx "Thy-Mors Energi Elnet A/S – 331" og "Thy-Mors Energi Elnet A/S – 042").

713. Data for eksisterende gasmålepunkter er opdelt i de fire tidligere gasforsyningspligtsområder, i) Midt- og Nordjylland, ii) Fyn, iii) Sydjylland samt Syd- og Vestsjælland, og iv) Nordsjælland og hovedstadsområdet. Data omfatter kun naturgaskunder og ikke bygaskunder. Bygas leveres gennem et separat net i etablerede bygasområder, i København drevet af HOFOR og i Ålborg af Ålborg Forsyning.[301]

714. Styrelsen har på baggrund af rådata fra Energinet og Evida klassificeret kunderne som henholdsvis en privatkunde eller en erhvervskunde (herunder foreninger, offentlige kunder, etc.). Rådata for eksisterende elmålepunkter indeholder en indikator for, om kunden er registreret ved et cvr-nummer, som danner udgangspunkt for styrelsens identifikation af privatkunder. I datasættet findes imidlertid også erhvervskunder, som ikke er registreret ved et cvr-nummer.

---

[300] I rådata fra Evida er enkelte naturgasleverandørnavne angivet som "Fiktiv". Evida oplyser at disse "leverandører" netop er fiktive leverandører, der anvendes internt i Evida's registreringer og at de således ikke skal fortolkes som en aktiv naturgasleverandør. Derudover er [xxx] kun registreret i rådata med [xxx] aktive naturgaskunder og er derfor ikke talt med i styrelsens opgørelse af aktive naturgasleverandører.

[301] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, pkt. 135.

Det drejer sig primært om mindre erhvervsdrivende, som køber et produkt henvendt til privatkunder. Styrelsen har derfor foretaget en yderligere filtrering af privatkunder på baggrund af kundens navn. Således identificeres herudover målepunkter, hvor kundenavnet matcher et af i alt 112 søgetermer (fx hvor kundens navn afsluttes med A/S eller hvor ordet "skole" indgår), som erhvervskunder, jf. Tabel 7.3 i afsnit 7.2.2 nedenfor. På baggrund af en manuel inspektion af stikprøver fra datamaterialet er det styrelsens vurdering, at de private kunder er blevet identificeret med høj grad af præcision. I alt 2.849.539 elmålepunkter, svarende til 84 pct. af det samlede antal målepunkter, er identificeret som private husholdninger.

715. Rådata for eksisterende gasmålepunkter omfatter ikke en indikator for om kunden er registreret ved et cvr-nummer. Identifikationen af private husholdninger bygger derfor primært på samme filtrering af observationer baseret på kundens navn som beskrevet ovenfor. Herudover har styrelsen identificeret private husholdninger som kunder, der har et maksimalt forventet forbrug på 6.000 m^3 om året.[302] Denne øvre grænse klassificerer fejlagtigt enkelte husstande med et meget stort årligt naturgasforbrug som erhvervskunder, men sikrer samtidigt at data for privatkunder ikke skævvrides af store erhvervsdrivende som potentielt ikke bliver frasorteret af styrelsens filtreringsalgoritme. På baggrund af en manuel inspektion af stikprøver fra datamaterialet er det styrelsens vurdering, at privatkunderne er blevet identificeret med høj grad af præcision, dog med det forbehold at enkelte private forbrugere er misklassificeret som erhvervskunder. Det drejer sig dog om meget få kunder og det har derfor ikke nogen betydning for styrelsens vurdering. I alt 344.799 gasmålepunkter, svarende til 90 pct. af alle gasmålepunkter, er identificeret som private husholdninger.

716. Data for eksisterende målepunkter anvendes bl.a. til beregning af markedsandele og HHI målt i volumen.

Datasæt (iii) Data for leverandørskift

717. Datasættet indeholder én observation for hvert skift af el- og naturgasleverandør foretaget i perioden 2016-2019. Data for skift af el-leverandør omfatter dog kun skift foretaget efter overgangen til engrosmodellen på elmarkedet i april 2016. Rådata omfatter i alt 2.244.423 registrerede skift af el-leverandør og 338.261 registrerede skift af naturgasleverandør over hele perioden. Hvert leverandørskift er identificeret ved det målernummer, hvorpå leverandørskiftet er foretaget, og data indeholder desuden kundens navn og adresse, dato for leverandørskiftet, målepunktets forventede årlige forbrug, samt distributionsområdet, som målepunktet er tilknyttet.

718. Datasættet indeholder herudover oplysninger om hvilke leverandører, der har leveret el eller naturgas til det pågældende målepunkt før og efter leverandørskiftet. Der er i data for el-leverandørskift en indikator for, om skiftet er registreret som en "Tilflytning" eller et "Leverandørskift". Denne indikator viser om det pågældende skift er forårsaget af, at en ny kunde er flyttet ind på adressen tilknyttet det pågældende målernummer, eller om skiftet skyldes at den samme kunde har foretaget et aktivt leverandørskift. Data for naturgasleverandørskift indeholder ikke en tilsvarende indikator. I stedet omfatter datasættet oplysninger om kundens navn både før og efter leverandørskiftet – på denne baggrund har styrelsen konstrueret en indikator for om leverandørskiftet kan betragtes som en tilflytning eller et aktivt leverandørskift, jf. pkt. 737 nedenfor.

---

[302] Forbrugsgrænsen på 6.000 m^3 for filtrering af privatkunder skal ikke forveksles med forbrugsgrænsen på 5.000 m^3 for adskillelsen mellem små og mellemstore erhvervskunder. Forbrugsgrænsen på 6.000 m^3 vedrører privatkunder og anvendes som ekstra filter for at identificere hvilke kunder, der kan betragtes som private kunder. Grænsen er valgt som en balance mellem på den ene side hensynet til at frasortere store erhvervskunder, der fejlagtigt er blevet flaget som privatkunder på baggrund af kundenavnet, og på den anden side hensynet til ikke at frasortere kunder med stort gasforbrug, der korrekt er klassificeret som privatkunder på baggrund af kundenavnet. Forbrugsgrænsen på 5.000 m^3 vedrører erhvervskunder og er en standard skillegrænse mellem små og mellemstore erhvervskunder inden for gasforsyningssektoren.

719. Styrelsen har foretaget samme databehandling af skiftedata som beskrevet i pkt. 711 til 715 i forhold til sammenlægning af leverandører og distributionsområder samt segmentering af data i leverandørskift foretaget af private husholdninger og erhverv.

720. Data for leverandørskift anvendes bl.a. i forbindelse med beregning af diversion ratios, jf. afsnit 7.1.3.

Datasæt (iv) Finansielle oplysninger

721. Parterne har på anmodning fra styrelsen fremsendt finansielle oplysninger om omsætning fra salg af el og naturgas til private kunder, marginalomkostninger udspecificeret på enkelte omkostningsposter og samlet salgsvolumen. Oplysningerne er opgjort årligt for perioden 2017-2019, samt for hele Danmark og for udvalgte distributionsområder.

722. De finansielle oplysninger anvendes primært i forbindelse med beregning af bruttoavancer, jf. afsnit 7.1.4.

7.1.2 Illustrative Price Rise (IPR) og Compensating Marginal Cost Reductions (CMCR)

723. *Illustrative Price Rise* (IPR) er en beregning af, hvor store prisstigninger den fusionerede virksomhed har incitament til at gennemføre efter fusionen. Beregningen afvejer to modsatrettede forhold: i) det opadgående prispres forårsaget af, at fusionen fjerner konkurrencepresset mellem fusionens parter (målt ved diversion ratios, jf. afsnit 7.1.3); og ii) det nedadgående prispres som følge af effektivitetsgevinster, målt som besparelser på de marginale omkostninger. Beregningen tager endvidere højde for, at en stigning i prisen på den ene fusionsparts produkter kan påvirke incitamentet til at øge prisen på den anden fusionsparts produkter.[303]

724. IPR-beregningen er baseret på en række input, herunder primært

- Diversion ratios
- Bruttoavancer
- Forventede effektivitetgevinster

725. Principper for beregning af diversion ratios og bruttoavancer er beskrevet i afsnit 7.1.3 henholdsvis 7.1.4 nedenfor. Parterne har valgt ikke at fremføre forventede effektivitetsgevinster. Styrelsen har på den baggrund ikke medregnet forventede effektivitetsgevinster i IPR-beregningerne.

726. Herudover er IPR-beregningen baseret på en antagelse om efterspørgselskurvens form. Den akademiske litteratur har vist, at beregninger af prisstigningsincitamentet som følge af en fusion er forholdsvis følsom over for antagelsen om efterspørgselskurvens form.[304] Imidlertid er det vanskeligt at bestemme hvilken kurve, der bedst afspejler efterspørgslen i en konkret sag. Det anbefales derfor i den akademiske litteratur, at myndigheder tager eksplicit højde for denne usikkerhed i sager, hvor det ikke er muligt at estimere efterspørgselskurvens form, fx ved at beregne prisstigningsincitamentet under antagelse af en lineær efterspørgselskurve som udtryk for en nedre grænse, og en isoelastisk (loglineær) efterspørgselskurve som udtryk

[303] Der henvises til Konkurrencerådets afgørelse af 5. november 2018 (18/06950), *Trygs køb af Alka*, afsnit 7.1.1 for en detaljeret teknisk beskrivelse af fusionsmodellen.

[304] Jf. fx Philip Crooke, Luke Froeb, Steven Tschantz og Gregory Werden, (1999), "Effects of Assumed Demand Form on Simulated Postmerger Equilibria", Review of Industrial Economics 15: 205-217; Nathan Miller, Marc Remer, Conor Ryan og Gloria Sheu, (2016), "Pass-Through and the Prediction of Merger Price Effects", Journal of Industrial Economics 64(4): 683-709.

for en øvre grænse. Derved tages tydeligt forbehold for den usikkerhed, der skyldes, at formen på efterspørgselskurven er ukendt. Styrelsen har anvendt samme fremgangsmåde i tidligere sager.[305]

727. Compensating Marginal Cost Reductions (CMCR) er en indikator for, hvor store de forventede effektivitetsgevinster skal være for at opveje det opadgående prispres, der skabes ved at fusionen fjerner konkurrencepresset mellem fusionsparterne. CMCR beregnes på baggrund af samme input som IPR (diversion ratios og bruttoavancer). En fordel ved CMCR frem for IPR er, at CMCR ikke er afhængig af antagelser om efterspørgselskurvens form. Dette skyldes at CMCR netop er den effektivitetsgevinst, der fjerner incitamentet til at hæve priserne, hvilket også fjerner behovet for at kende formen på efterspørgselskurven for at vurdere hvor meget priserne vil stige.

728. Både IPR- og CMCR-beregningerne beror på en statisk model.[306] Dvs. at beregningerne tager udgangspunkt i de markedsforhold, som er gældende inden fusionen. Beregningerne tager således ikke højde for dynamiske effekter af fusionen som fx andre aktørers respons i form af repositionering på markedet eller indtræden af nye aktører på markedet. IPR-beregningerne tager derudover ikke højde for ændringer i priserne fra konkurrenterne på markedet. I en statisk model vil konkurrenterne alt andet lige også hæve priserne, hvis fusionsparterne hæver prisen, hvilket igen vil øge den prisstigning, som fusionsparterne vil foretage. Således vil de faktiske prisstigninger/prisfald være større end IPR-beregningerne angiver.

729. IPR og CMCR er i denne sag beregnet ved brug af Antitrust-pakken i R, udviklet af Charles Taragin og Michael Sandford ved Antitrust Division i U.S. Department of Justice.[307]

7.1.3 Diversion ratios

730. En diversion ratio fra virksomhed 1 til virksomhed 2 (i denne sag fra el-/naturgasleverandør 1 til leverandør 2) angiver, hvor meget af den efterspørgsel, som virksomhed 1 mister ved en lille prisstigning, der tilfalder virksomhed 2. Diversion ratios kan ligge mellem 0 og 100 pct. og skrives som

$$D_{12} = -\frac{dq_2/dp_1}{dq_1/dp_1}$$

731. En høj diversion ratio viser, at virksomhed 2 er dygtig til at tiltrække kunder fra virksomhed 1 og diversion ratios benyttes således som en indikator for, hvor stort et konkurrencepres én virksomhed lægger på en anden. Ligeledes vil høje diversion ratios mellem parterne i en horisontal fusion indikere, at fusionen fjerner et betydeligt konkurrencepres mellem parterne.

732. Diversion ratios afspejler teoretisk set den skifteadfærd, der motiveres af prisændringer. Det er dog ofte ikke altid muligt at identificere helt præcist den skifteadfærd, der er forårsaget af

[305] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 5. november 2018 (18/06950), *Trygs køb af Alka*.
[306] Konkret antages det i beregningerne, at markedet kan beskrives via en differentieret Bertrand-model.
[307] Jf. Charles Taragin og Michael Sandford, "The Antitrust Package", 2012

en stigning i prisen. Styrelsen og Kommissionen har i tidligere sager anvendt bl.a. forbrugerundersøgelser[308], hvor respondenter fx er blevet bedt om at angive deres mest foretrukne alternativ til nuværende køb, eller data for forbrugernes faktiske skift mellem leverandører[309].

733. I nærværende sag er diversion ratios mellem el-leverandører og mellem naturgasleverandører beregnet på baggrund af data for leverandørskift fra henholdsvis Energinet og Evida som

$$D_{ft} = -\frac{\Delta q_{ft}}{\Delta q_f}$$

hvor Δq_f angiver efterspørgslen fra de kunder, der skifter væk fra leverandør f, og Δq_{ft} er efterspørgslen fra de kunder, der skifter fra leverandør f til leverandør t.

734. Det er generelt ikke muligt på baggrund af det tilgængelige datamateriale præcist at identificere de leverandørskift, der er forårsaget af en prisstigning. Styrelsen har på baggrund af de tilgængelige oplysninger frasorteret de leverandørskift, der efter styrelsens vurdering sandsynligvis ikke er forårsaget af en prisstigning.

735. Det er styrelsens vurdering, at skift af el- såvel som naturgasleverandør, i forbindelse med at en ny kunde er flyttet ind på den bopæl, målernummeret er tilknyttet, sandsynligvis ikke er forårsaget af en prisstigning. På elmarkedet er den tidligere forsyningspligt erstattet af en leveringspligt. Dette indebærer, at det er kundens eget ansvar at opsige sin leveringsaftale til den tidligere el-leverandør ved fraflytning og aktivt tage stilling til, hvilken el-leverandør kunden ønsker på den nye bopæl. Det er dog styrelsens vurdering, at der i praksis findes en "tilbagefaldsleverandør", som vil levere el til en tilflyttet kunde, hvis kunden ikke aktivt tager stilling. Fx har parterne således samarbejdsaftaler med lokale ejendomsmæglere, som videreformidler tilbud på levering af el fra samarbejdspartneren i forbindelse med tilflytning.[310] Derudover følger det af elforsyningsloven, at den tidligere el-leverandør på målernummeret har pligt til (hvis der ikke allerede foreligger en ny aftale) at fremsende et tilbud på levering af el til den nye beboer på adressen, og hvis den tilflyttede husstand ikke tager aktivt stilling til hvilken el-leverandør ejeren ønsker, vil tilbuddet fra den tidligere el-leverandør automatisk træde i kraft.[311] Det er på denne baggrund styrelsens vurdering at tilflytningsskift ikke nødvendigvis afspejler kundernes aktive valg af el-leverandør.

736. I data for skift af el-leverandører fra Energinet er flytteskift identificeret ved en indikator for, om et skift er registreret som en "tilflytning" eller et "leverandørskift". Styrelsens analyser af skiftedata fra Energinet viser, at en meget stor andel af de leverandørskift, der er registreret som "tilflytning" går til den el-leverandør, der er koncernforbundet med eldistributøren i et givet lokalområde. Fx overtager Frederikshavn Elhandel [xxx] pct. af alle tilflyttede privatkunder sammenlignet med [xxx] pct. af alle aktive leverandørskift i distributionsnettet Elinord (som er koncernforbundet med Frederikshavn Elhandel). Gennemsnitligt over hele landet er de tilsvarende andele [xxx] pct. af aktive leverandørskift og [xxx] pct. af alle tilflytninger, der

---

[308] Jf. fx Konkurrencerådets afgørelser af 27. februar 2019 (18/13698), *Royal Unibrew's køb af Cult* og af 16. august 2017 (17/01516), *Imerco Holding A/S' erhvervelse af enekontrol over Inspiration A/S*.

[309] Jf. fx Konkurrencerådets afgørelser af 5. november 2018 (18/06950), *Trygs køb af Alka*, af 27. september 2017 (17/02275), *SE's køb af Boxer*, af 30. maj 2018 (18/06905), *Danica Pension, Livsforsikringsaktieselskabs erhvervelse af enekontrol med SEB Pensionsforsikring A/S og SEB Administration A/S*, samt flere af Kommissionens afgørelser af fusioner på markeder for mobiltelefoni, herunder fx. Kommissionens beslutninger af 2. juli 2014 i sag M.7018 *Telefónica Deutschland/E-Plus*, og af 1. september 2016 i sag M.7758 *Hutchison 3G Italy/WIND/JV.*

[310] Jf. Parternes fusionsanmeldelse, pkt. 250 og 252.

[311] Jf. Elforsyningsloven §6c.

går til den lokalt koncernforbundne el-leverandør.[312] Styrelsen vurderer, at dette sandsynligvis skyldes leveringspligten, som bevirker at en tilflyttet kunde blot overtager den fraflyttede beboers el-leverandør, hvis den nye kunde ikke tager aktivt stilling til el-leverandør. De høje andele af tilflytningsskift i eget koncernforbundne distributionsområde afspejler således de generelt høje markedsandele. Det er på denne baggrund styrelsens vurdering, at flytteskift sandsynligvis ikke er udtryk for aktive skift forårsaget af en prisstigning, og styrelsen har derfor frasorteret disse leverandørskift i beregningerne af diversion ratios.

737. Naturgasmarkedet er i modsætning til elmarkedet stadig karakteriseret ved forsyningspligt, således at en tilflyttet naturgaskunde automatisk tilkobles forsyningspligtselskabet, hvis kunden ikke selv tager aktivt stilling til, hvilken naturgasleverandør kunden ønsker. Imidlertid indeholder data for skift af naturgasleverandør fra Evida ikke nogen indikator for, hvorvidt et leverandørskift er en tilflytning. I stedet har styrelsen indhentet oplysninger om hvilket kundenavn, der er registreret på et givet målernummer før og efter leverandørskiftet. En tilflytning er således anslået som de leverandørskift, for hvilke, der er registreret et forskelligt kundenavn før og efter leverandørskiftet.

738. Analyser af de anslåede flytteskift viser således, at forsyningspligtselskabet tager en væsentlig andel af de flytteskift, der er foretaget inden for forsyningspligtsområdet. I 2019 havde Energi Fyn forsyningspligten i Sydjylland og i Vest- og Sydsjælland, mens Ørsted havde forsyningspligten i resten af landet (Fyn, Nord- og Midtjylland samt Hovedstadsområdet), jf. afsnit 4.4.1.3.5. Analyser af flytteskift i 2019 viser, at Energi Fyn tog godt [xxx] pct. af alle de anslåede flytteskift i Sydjylland og på Vest- og Sydsjælland, mens Ørsted modtog [xxx] pct. af de nye kunder på Fyn og [xxx] pct. af tilflyttede kunder i Hovedstadsområdet.[313] Det er derfor styrelsens vurdering, at de fleste leverandørskift ved tilflytning sandsynligvis ikke er forårsaget af en prisstigning, og styrelsen har derfor frasorteret disse leverandørskift i beregningerne af diversion ratios.

739. Styrelsen har i data for både skift af el-leverandør og skift af naturgasleverandør observeret en række registreringer af "skift" fra én leverandør til den samme leverandør.[314] Evida har fsva. data for naturgas oplyst styrelsen, at dette fx kan observeres ved nybyggede huse, hvor et målernummer i første omgang tilknyttes en midlertidig adresse, og hvor der efterfølgende registreres et "skift", når adressen på målernummeret ændres til den endelige adresse. Styrelsen vurderer, at leverandørskift, som ikke er registreret som tilflytning, mellem samme selskab ikke er udtryk for et faktisk leverandørskift, og styrelsen har derfor frasorteret disse leverandørskift.

740. Selv efter frasortering af leverandørskift, som sandsynligvis ikke er forårsaget af prisstigninger, er det ikke nødvendigvis givet, at de resterende leverandørskift præcist afspejler den rele-

[312] Bemærk, skifteadfærden beskrevet her skal ikke forveksles med diversion ratios. Den rapporterede skifteadfærd afspejler i hvor høj grad en el-leverandør er i stand til at tiltrække passive (tilflytnings-)skift, mens diversion ratios beskriver hvor tætte konkurrenter to specifikke el-leverandører er, på baggrund af aktive leverandørskift. De to former for skifteadfærd er beregnet på forskellig vis og de to er ikke direkte sammenlignelige.

[313] Styrelsen bemærker at forsyningspligten tilsyneladende har mindre betydning for flytteskiftene på naturgasmarkedet end koncernforbindelsen til den lokale eldistributør har på elmarkedet. Dette kan skyldes, at flytteskiftene ikke er helt så præcist identificeret i data for skift af naturgasleverandør som i data for skift af el-leverandør. Robusthedsanalyser viser, at det ikke har væsentlig betydning for beregning af diversion ratios, IPR eller CMCR om flytteskift medregnes eller ej.

[314] I data for skift af el-leverandør er der observeret et meget stort antal skift fra [xxx] til [xxx]. Energinet oplyser at dette skyldes en administrativ ændring i den måde leverandøren registrerer sine kunder på. El-leverandøren er dog fortsat den samme juridiske enhed (med samme cvr-nummer), hvorfor disse registrerede leverandørskift ikke er udtryk for aktive leverandørskift (jf. Energinets svar på styrelsens spørgsmål modtaget d. 15. maj 2020). De medregnes derfor ikke i styrelsens beregninger af fx diversion ratios. Derudover observeres få leverandørskift mellem el-leverandører, som i løbet af perioden er blevet sammenlagt ved fusion, fx. mellem Syd Energi og Eniig, Disse leverandørskift medregnes heller ikke i styrelsens analyser.

vante skifteadfærd. Der kan være andre årsager til, at en kunde ønsker at skifte el- eller naturgasleverandør, fx at kunden er blevet opmærksom på, at en anden leverandørs (eksempelvis grønnere) profil i højere grad passer med kundens præferencer.

741. Styrelsen har dog ingen særlige oplysninger, der indikerer, at de eventuelle leverandørskift, som ikke er forårsaget af prisstigninger, skulle være fordelt systematisk anderledes end prisrelaterede leverandørskift. Det er derfor styrelsens vurdering, at de beregnede diversion ratios i denne sag kan betragtes som en retvisende tilnærmelse til de teoretisk korrekte diversion ratios.

7.1.4 Bruttoavancer

742. Indikatorer for parternes bruttoavancer er centrale input i beregninger af IPR og CMCR. Bruttoavancen måler værdien af det konkurrencepres, der forsvinder med fusionen, og den afspejler, hvor følsom kunderne er over for prisstigninger. En højere bruttoavance vil alt andet lige være ensbetydende med et større incitament til prisstigninger målt ved IPR og CMCR.

743. Det teoretisk korrekte mål for den marginale bruttoavance for et produkt beregnes som prisen på produktet fratrukket produktets marginale omkostninger, oftest målt i procent af prisen

$$m = \frac{p - c}{p}$$

744. Det er sjældent muligt at observere den marginale bruttoavance direkte, og der er i stedet praksis for at tilnærme bruttoavancen på baggrund af regnskabsdata.[315] Den tilnærmede bruttoavance (herefter blot bruttoavancen) beregnes typisk som

$$m = \frac{Omsætning - Samlede\ marginale\ omkostinger}{Omsætning}$$

745. Styrelsen har indhentet regnskabsdata fra parterne med en opgørelse af omsætning og samlede marginale omkostninger udspecificeret på specifikke omkostningsposter.[316] Styrelsen har efterfølgende foretaget en vurdering af hvilke omkostningsposter, der kan betragtes som marginale i henhold til praksis. Det vil som udgangspunkt være de omkostningsposter, der varierer direkte med et ekstra salg af en lille størrelsesorden[317].

746. Det er styrelsens vurdering, at de marginale omkostningsposter i denne sag omfatter *indkøb af el og naturgas*, *distributions- og transmissionstariffer*, *skatter og afgifter*, *direkte faktureringsomkostninger* (print og fremsendelse af regninger til kunden), *omkostninger til betalingsservice*, samt *hensættelser til tab på debitorer*. Herudover medtages [xxx].[318]

747. Herudover har parterne fremført en række omkostningsposter, der efter styrelsens vurdering ikke kan betragtes som marginale, og som styrelsen derfor ikke medtager i beregningen af bruttoavancerne.

---

[315] Alternativt kan man estimere forbrugernes prisfølsomhed og kalibrere den marginale bruttoavance, jf. Konkurrencerådets afgørelse af 5. november 2018 (18/06950), *Trygs køb af Alka*, afsnit 7.1 (teksnisk bilag).

[316] Jf. Ørsteds besvarelse af styrelsens anmodning om finansielle oplysninger modtaget 28. februar 2020, samt SEAS-NVEs besvarelse af styrelsens anmodning om finansielle oplysninger modtaget 4. marts 2020.

[317] Der henvises til Konkurrencerådets afgørelse af 5. november 2018 (18/06950), Trygs køb af Alka, afsnit 7.1.2, hvor Kommissionens og styrelsens tidligere praksis gennemgås.

[318] Jf. SEAS-NVEs besvarelse af styrelsens anmodning om finansielle oplysninger modtaget 4. marts 2020.

748. For Ørsteds vedkommende medtages ikke:

» *[xxx]*: Det er i overensstemmelse med praksis at betragte [xxx] som en fast omkostning. Selvom [xxx], så er det ikke dermed givet, at et ekstra salg af en lille størrelsesorden direkte medfører en stigning i omkostningerne til [xxx].
» [xxx]: Der er efter styrelsens vurdering på baggrund af oplysninger fra Ørsted tale om faste omkostninger fordelt på produktgrupper efter en fordelingsnøgle. Det er i overensstemmelse med praksis ikke at medregne det ekstra træk på eksisterende kapacitet, som et ekstra salg af en lille størrelsesorden måtte medføre.

749. For SEAS-NVEs vedkommende medtages ikke omkostningsposter, som SEAS-NVE angiver samlet som *springvist variable omkostninger*, og som omfatter:

» [xxx]: Der er efter styrelsens vurdering på baggrund af oplysninger fra SEAS-NVE tale om faste omkostninger fordelt på produktgrupper efter en fordelingsnøgle. Det er i overensstemmelse med praksis ikke at medregne det ekstra træk på eksisterende kapacitet, som et ekstra salg af en lille størrelsesorden måtte medføre.
» [xxx]: Det er i overensstemmelse med praksis at betragte [xxx] som en fast omkostning [xxx].

750. Parterne anfører, at der for omkostningsposterne *skatter og afgifter* samt *transmissions- og distributionstariffer* er tale om gennemfakturering, hvilket vil sige, at det præcist samme beløb opkræves af kunden og sendes direkte videre til Energinet eller Evida. Det er således betalinger, som leverandøren opkræver på vegne af Energinet/Evida, og som ikke har betydning for leverandørens indtjening.

751. Det har ingen betydning for bruttoavancen målt i absolut værdi, om den beregnes med eller uden skatter og afgifter samt transmissions- og distributionstariffer, da de gennemfakturerede poster figurerer med det præcist samme beløb på indtægts- og udgiftssiden. Det har derfor heller ikke nogen betydning for beregninger af IPR eller CMCR opgjort i absolutte beløb (fx øre pr. kWh eller øre pr. m^3).

752. Der er imidlertid praksis for at måle bruttoavancen i procent af prisen, ligesom IPR ofte måles som den beregnede procentvise prisstigning, og CMCR måles som den kompenserende effektivitetsgevinst i procent af marginal omkostningerne. Det har væsentlig betydning for den procentvise bruttoavance, IPR eller CMCR om skatter og afgifter, samt transmissions og distributionstariffer medregnes i priser og marginalomkostninger – i særdeleshed eftersom disse gennemfakturerede poster udgør en betydelig del af den samlede pris på el og naturgas. Således vil den procentvise bruttoavance eller prisstigning fremstå forholdsvis høj, hvis priserne opgøres ekskl. skatter og afgifter, samt transmissions- og distributionstariffer.

753. Det er styrelsens vurdering, at det i denne sag er mest retvisende at måle bruttoavancer og IPR i forhold til den pris, som kunden betaler, dvs. inklusiv skatter og afgifter samt transmissions- og distributionstariffer. Det er omkostningsposter, som forbrugeren nødvendigvis skal betale for hver enhed af el/naturgas, og som derfor er tæt knyttet til selve produktet. Dette vil give det mest revisende billede af den potentielle skade, som forbrugerne oplever som følge af fusionen. Styrelsen bemærker dog, at dette udelukkende har betydning for fremstillingen af resultaterne og at det således ikke har nogen substantiel betydning for vurderingen.

754. Bruttoavancerne er gengivet i Tabel 7.1.

Tabel 7.1 **Bruttoavancer for salg af el og naturgas, gennemsnit for hele landet i 2019**

		Maks	Styrelsens vurdering	Parternes fremsendelse
El				
SEAS-NVE				
	Øre pr. kWh	[xxx] øre	[xxx] øre	[xxx] øre
	I pct.	[xxx] pct.	[xxx] pct.	[xxx] pct.
Ørsted				
	Øre pr. kWh	[xxx] øre	[xxx] øre	[xxx] øre
	I pct.	[xxx] pct.	[xxx] pct.	[xxx] pct.
Gas				
SEAS-NVE				
	Øre pr. m^3	[xxx] øre	[xxx] øre	[xxx] øre
	I pct.	[xxx] pct.	[xxx] pct.	[xxx] pct.
Ørsted				
	Øre pr. m^3	[xxx] øre	[xxx] øre	[xxx] øre
	I pct.	[xxx] pct.	[xxx] pct.	[xxx] pct.

Note: De procentvise bruttoavancer beregnes i pct. af prisen på el henholdsvis gas inklusive transmissions og distributionstariffer, men eksklusiv skatter og afgifter. [xxx]. Kolonnen "Maks" angiver den maksimalt mulige bruttoavance, som kun medregner omkostninger til indkøb af el/naturgas samt transmissions- og distributionstariffer (skatter og afgifter indgår hverken på indtægtssiden eller omkostningssiden). Kolonnen "styrelsens vurdering" medregner herudover direkte faktureringsomkostninger, gebyrer til betalingsservice, samt hensættelser til tab på debitorer, samt direkte salgsomkostninger. Kolonnen "parternes fremsendelse" medregner alle de omkostninger, som parterne har fremsendt som marginale omkostninger.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregninger baseret på regnskabsdata fremsendt af parterne.

7.2 Datatabeller

7.2.1 Markedsandele og HHI

Tabel 7.2 **Markedsandele og HHI på markedet for detailsalg af naturgas til privatkunder og små og mellemstore erhvervskunder, 2018**

	Før fusionen (pct.)	Efter fusionen (pct.)
SEAS-NVE	[30-40]	[40-50]
Ørsted	[20-30]	-
Ørsted B2B*	-	[5-10]

Norlys	[20-30]	[20-30]
Energi Fyn	[10-20]	[10-20]
SK Energisalg	[5-10]	[5-10]
OK	[0-5]	[0-5]
DCC Energi	[0-5]	[0-5]
SEF Energi	[0-5]	[0-5]
Fri Energy	[0-5]	[0-5]
I alt	100	100
HHI	[2.000-2.500]	[2.500-3.000]
Ændring i HHI		[≥ 150]

Note: Markedsandelene er opgjort på baggrund af aktørernes omsætning på markedet.

* Ørsted frasælger stort set kun privatkunder til SEAS og vil derfor stadig have erhvervskunder efter fusionen. Ørsteds markedsandel vil i forbindelse med frasalget af privatkunderne blive reduceret fra [20-30] pct. til [5-10] pct.

Kilde: Parternes fusionsanmeldelse, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt naturgasleverandører og styrelsens beregninger.

7.2.2 Filtrering af privatkunder

Tabel 7.3 **Søgetermer anvendt til filtrering af privatkunder**

a/s	cent[re]{2}(?!vall)	pizz[ea]	landbrug
c/o	institut	kaffe	borgerh
i/s	inst\.	\bkro\b	ejerlaug
e/f	bolig	slotskro\b	børn(?!um)
a/b	pension	\bcafe\b	vugg
k/s	virksomhed	techn	håndv
p/s	forretning	kultur	\bdsb\b
\bks\b	firma	forvalt	fond(?:en)?\b
\bivs\b	finans	fængs[el]{2}	\bvuc\b
\bef\b	invest	univer	parken
v[\.,]*/	erhverv	gymna	(?:strand|sø|mungo)park
/v\b	fabrik	styrelse	kollegie
\baps\b	hotel	kommun(?!ek)	kasern
\bas\b	ambass	skole	biler
\bdab\b	bryggeri	sport	sekretari
d\.a\.b	ejendom	idræt	(?<!baum)gartner

a\.?m\.?b\.?a	vvs	klub(?!ien)	(?<!h)(?<!arn)auto(?!nios)
s\.?m\.?b\.?a	varme	hallen\b	dansk(?!ov)
\batt\b	syge	spejder	brugs(?!gaard)
selskab	pleje	(?<!lu)kasse(?![rbm])	fælles(?!skov)
danmark	hospi	solution	boliggård
kontor	lægerne	distribution	gården
administ	lægehus	nordic	huse(?:t|ne)
forening	service	company	legat
\bkab\b	rengør	tekni	adv(|\.|okat)
(?<!aa)kirken?\b	frisør	\bcph	forsvar
menig	produk	commerc	værft
sogn(?!strup)	restau	fix\b	(?!1\..{0,5}\))\d

Note: Søgetermerne er formuleret som *regular expression* søgekoder, der ud over søgeord også håndterer undtagelser, placering af søgestrengen i ordet, tegnsætning, mm. Der er defineret i alt 112 søgetermer anvendt til at filtrere erhvervskunder fra privatkunder på baggrund af kundens navn.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kode

7.2.3 Sammenlægning af leverandører og distributionsnet

Tabel 7.4 **Sammenlægning af el-leverandører i data fra Energinet**

Leverandørnavn i rådata	Leverandørnavn i analysedata
AGA A/S	AGA
AURA El-handel A/S (5790001102890)	AURA El-handel
Barry Danmark ApS	Barry Danmark
Blue Energy A/S	Blue Energy
Bornholms Energi A/S	Bornholms Energi
Centrica Energy Trading A/S (DDQ)	Centrica Energy
Danske Commodities A/S (DDQ)	Danske Commodities
Elektron ApS	Elektron
Energi Danmark A/S (DDQ)	Energi Danmark
Energi Fyn Handel A/S	Energi Fyn
Energi Viborg Strøm A/S	Energi Viborg
Energiselskabet Natur-Energi A/S	NRGI Elsalg
Eniig Energi A/S	Norlys
Entelios ApS (DDQ)	Entelios
E.ON Danmark A/S	EON Danmark
EWII Energi A/S	EWII Energi

ForskEL EL A/S	ForskEL EL
Forsyning Helsingør Elhandel A/S	Forsyning Helsingør
Frederikshavn Elhandel A/S	Frederikshavn Elhandel
Gasel A/S	Energi Fyn
GNP Energy Danmark A/S	GNP Energy
goenergi A/S	goenergi
Gul Strøm A/S	NRGI Elsalg
Hudya ApS	Hudya
Hudya aps	Hudya
Jysk Energi A/S	Jysk Energi
Kinect Energy Denmark A/S	Kinect Energy
Markedskraft Danmark, Filial af Markedskraft AS, Norge (DDQ)	Markedskraft Danmark
Midtjysk Elhandel A/S	Midtjysk Elhandel
Midtjysk Elhandel A/S (Viborg)	Midtjysk Elhandel
Modstrøm Danmark A/S (DDQ)	Modstrøm Danmark
nef Strøm A/S	nef Strøm
NettoPower ApS	NettoPower
Norsk Elkraft Danmark A/S (DDQ)	Norsk Elkraft
NRGI Elsalg A/S	NRGI Elsalg
Ø/strøm A/S	Ø/strøm
OK amba	OK amba
OK a.m.b.a.	OK amba
Ørsted Privatsalg El & Gas A/S	Ørsted
Ørsted Salg & Service A/S (DDQ)	Ørsted
Ørsted Salg & Service A-S (DDQ)	Ørsted
Samstrøm A/S	Samstrøm
Samstrøm AS	Samstrøm
Scanenergi A/S (DDQ)	Scanenergi
SEAS-NVE Strømmen A/S	SEAS-NVE Strømmen
SEF Energi A/S	SEF Energi
SK Energisalg A/S	SK Energisalg
Strømlinet A/S	Strømlinet
Struer Energi Handel A/S	Struer Energi
Syd Energi Salg A/S	Norlys
True Energy ApS	True Energy
Vattenfall AS	Vindstød
Velkommen A/S	Velkommen
Verdo Go Green A/S	Verdo Go
Vestforsyning Service A/S	Vestforsyning Service
Vesthimmerlands El-Forsyning A/S	Vesthimmerlands El-Forsyning
Vindstød A/S	Vindstød

Note: Der er 57 forskellige leverandørnavne i rådata fra Energinet, som styrelsen har sammenlagt til 46 selvstændige el-leverandører. Sammenlægningerne skyldes dels at den samme leverandør kan optræde med forskellig stavemåder (fx OK amba vs. OK a.m.b.a.) eller at selskaber er blevet lagt sammen gennem en fusion (fx Syd Energi Salg A/S og Eniig Energi A/S er sammenlagt til Norlys).

Anm.: Bemærk Vattenfall AS er i denne analyse benævnt Vindstød, eftersom Vindstød er et bedre kendt brand på privatkundemarkedet end Vattenfall. Vattenfall købte Vindstød i 2016.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen pba. rådata leveret af Energinet.

Tabel 7.5 **Sammenlægninger af naturgasleverandører i data fra Evida**

Leverandørnavn i rådata	Leverandørnavn i analysedata
SEAS-NVE Strømmen A/S	SEAS-NVE
DCC Energi Danmark A/S	DCC
Energi Fyn Energihandel A/S	Energi Fyn
Ørsted Privatsalg El & Gas A/S	Ørsted
GASEL A/S	Energi Fyn
Eniig Energi A/S	Norlys
Gasel A/S	Energi Fyn
OK a.m.b.a.	OK
Ørsted Energy Salg & Service A/S	Ørsted
Syd Energi Salg A/S	Norlys
Energi Fyn Handel A/S	Energi Fyn
SEAS-NVE Strømmen A/S (ophørt)	SEAS-NVE
FRI Energy A/S	FRI Energi
SK Energisalg A/S	SK Forsyning
SEF Energi A/S	SEF Energi
E.ON Danmark A/S	E.ON
Energi Danmark A/S	Energi Danmark
HMN Fiktiv EnergiProd	Fiktiv
HMN Fiktiv	Fiktiv
SEAS_NVE Strømmen A/S	SEAS-NVE
NGF lev	Energi Fyn
Sydfyn	SEF Energi
SEAS-NVE-SAP	SEAS-NVE
Syd Energi	Norlys
EnergiFyn	Energi Fyn
OK	OK
Dong el og gas	Ørsted
Dong naturgas	Ørsted
DCC	DCC
NATUR	Energi Fyn

Gulstrom	Energi Fyn
Energi Nord	Norlys
FFV	Energi Fyn
DongEnergySS	Ørsted
EON	E.ON
Energi Danmark	Energi Danmark
FriEnergy	FRI Energi
SKenergi	SK Forsyning
NGF-lev	Energi Fyn
DONGEnergy1163334	Ørsted
EniigEnergi	Norlys
DONGEnergy2295607	Ørsted
DONGEnergy1163358	Ørsted
SydEnergi	Norlys
SEAS-NVE SAP	SEAS-NVE
GasEl	Energi Fyn
Natur-Energi	Energi Fyn
EnergiDanmark	Energi Danmark
Gul-Strøm	Energi Fyn
SEF-Energi	SEF Energi
SK-Energisalg	SK Forsyning
Stroemlinet	Stroemlinet

Note: Der er 52 forskellige leverandørnavne i rådata fra Evida, som styrelsen har sammenlagt til 11 selvstændige el-leverandører. Herudover er "Fiktiv" efter Evidas oplysninger ikke en virkelig naturgasleverandør, og [xxx] er kun registreret med [xxx] aktive kunder og tælles derfor ikke med i styrelsens optælling. Sammenlægningerne skyldes dels, at den samme leverandør kan optræde med forskellig stavemåder (fx OK vs. OK a.m.b.a.) eller at selskaber er blevet lagt sammen gennem en fusion (fx Syd Energi Salg A/S og Eniig Energi A/S er sammenlagt til Norlys).

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen pba. rådata leveret af Evida.

Tabel 7.6 **Sammenlægning af eldistributører i data fra Energinet**

Eldistributørnavn i rådata	Eldistributørnavn i analysedata
Aal El-net A.m.b.a	Aal El-net
Aars-Hornum Net A/S	Aars-Hornum Net
Cerius A/S	Cerius
Cerius A/S (Vordingborg)	Cerius
Dinel A/S - 233	Dinel
El-net Kongerslev A/S	El-net Kongerslev
El-net Øst A/S	El-net Øst
Elektrus A/S	Elektrus

Elinord A/S	Elinord
Elnet Midt A/S	Elnet Midt
FLOW Elnet A/S	FLOW Elnet
Forsyning Elnet A/S	Forsyning Elnet
GEV Elnet A/S	GEV Elnet
Hammel Elforsyning Net A/S	Hammel Elforsyning
Hjerting Transformatorforening	Hjerting Transformatorforening
Hurup Elværk Net A/S	Hurup Elværk
Ikast El Net A/S	Ikast El
Konstant Net A/S - 151	Konstant Net
Konstant Net A/S - 245	Konstant Net
L-Net A/S	L-Net
Læsø Elnet A/S	Læsø Elnet
Midtfyns Elforsyning A.m.b.A. (584)	Midtfyns Elforsyning
Midtfyns Elforsyning A.m.b.A. (591)	Midtfyns Elforsyning
Midtfyns Elforsyning A.m.b.A. (589)	Midtfyns Elforsyning
N1 A/S	N1
N1 A/S - 344	N1
N1 Hillerød A/S	N1
N1 Randers A/S	N1
Nakskov Elnet A/S	Nakskov Elnet
NKE-Elnet A/S	NKE-Elnet
NOE Net A/S	NOE Net
Nord Energi Net A/S	Nord Energi
Radius Elnet A/S	Radius Elnet
RAH Net A/S	RAH Net
Ravdex A/S	Ravdex
Sunds Elforsyning	Sunds Elforsyning
Tarm Elværk Net A/S	Tarm Elværk
Thy-Mors Energi Elnet A/S - 331	Thy-Mors Energi
Thy-Mors Energi Elnet A/S - 042	Thy-Mors Energi
TREFOR El-Net A/S	TREFOR El-Net
Veksel A/S	Veksel
Videbæk Elnet A/S	Videbæk Elnet
Vildbjerg Elværk AmbA	Vildbjerg Elværk
Vores Elnet A/S - 554 (City)	Vores Elnet
Vores Elnet A/S - 543	Vores Elnet
Vores Elnet A/S - 587 (Paarup)	Vores Elnet
Vores Elnet A/S - 588 (Brenderup)	Vores Elnet
Vores Elnet A/S - 553 (Nyborg)	Vores Elnet
Vores Elnet A/S - 552 (FFV)	Vores Elnet
Vores Elnet A/S - 590 (Nr. Broby)	Vores Elnet
Vores Elnet A/S - 592 (Rolfsted)	Vores Elnet
Zeanet A/S	Zeanet

Note: Der findes 52 eldistributørnavne i rådata fra Energinet, som styrelsen har lagt sammen til 37 unikke eldistributørnavne. Sammenlægningerne skyldes primært at de enkelte lokale dele af en eldistributørs net i Energinets data er kodet med forskellige netkoder (fx Thy-Mors Energi Elnet A/S – 331 og Thy-Mors Energi Elnet A/S – 042).

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen pba. rådata leveret af Energinet.

7.3 Vurderingskriterier

755. De danske regler om fusionskontrol fremgår af konkurrencelovens kapitel 4. Det følger heraf, at alle fusioner, der opfylder omsætningsgrænserne i § 12, stk. 1, eller henvises fra Europa-Kommissionen eller Erhvervsstyrelsen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, skal anmeldes til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og godkendes af Konkurrencerådet forinden de må gennemføres, jf. § 12 c, stk. 5.

756. Fusionskontrollen består i en undersøgelse af, om fusionen vil hæmme den effektive konkurrence betydeligt, jf. SIEC-testen[319], som blev indført med ændringen af konkurrenceloven i 2004 med virkning fra 1. februar 2005. Vurderingskriteriet fremgår af konkurrencelovens § 12 c, stk. 2, der har følgende ordlyd:

> *"En fusion, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal godkendes. En fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal forbydes."*

757. Det betyder, at vurderingskriteriet, dvs. om fusionen hæmmer eller ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, er ens for sager, hvor fusionen henholdsvis godkendes eller forbydes.

758. Konkurrencerådet har tidligere slået fast, at konkurrencemyndigheden skal fremlægge de fornødne data m.v., der kan begrunde, at myndigheden træffer den pågældende afgørelse. En fusion kan således ikke godkendes blot ud fra en betragtning om, at man ikke har data, der kan begrunde et forbud. En godkendelse forudsætter, at der er fremlagt fornødne faktuelle data m.v., der kan underbygge afgørelsen.[320]

759. Retten i Første Instans og EF-Domstolen har ved flere lejligheder udtalt sig om beviskrav i fusionssager. Blandt andet har Generaladvokaten i Bertelsmann/Sony udtalt, at kravene til det bevis, der skal føres i fusionssager, hvor der nedlægges forbud, ikke kan antages at være højere end kravene til det bevis, der skal føres i en sag, hvor fusionen godkendes: "*The requirement for 'convincing' evidence must not be misunderstood as placing the bar higher in relation to prohibition decisions than in relation to clearance decisions. As the Court made clear in Tetra Laval, the requirement for 'convincing' evidence 'by no means added a condition relating to the requisite standard of proof but merely drew attention to the essential function of evidence, which is to establish convincingly the merits of an argument or … of a decision'.*".[321] [322]

[319] SIEC er en forkortelse for Significant Impediment of Effective Competition.
[320] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 14. maj 2008, Lemvigh-Müllers overtagelse af Brdr. A & O Johansen, pkt. 769.
[321] Jf. Opinion of advocate general Kokott af 13. december 2007 i sag C-413/06 P, *Bertelsmann/Sony*,præmis 216.
[322] Til trods for, at EF-Domstolen ophævede Rettens dom, var det ikke bestridt af parterne, at beviskravene er de samme i en sag om godkendelse af en fusion som ved et forbud, jf. EF-Domstolens dom af 10. juli 2008 i sag C-413/06

760. Retten i Første Instans har endvidere udtalt, at konkurrencemyndigheden ved sin vurdering af fusionens virkninger ikke kan tage udgangspunkt i en generel formodning for, at en fusion ikke hæmmer den effektive konkurrence og derfor skal godkendes: "*Endvidere kan der af forordning nr. 4064/89 ikke udledes nogen formodning for en anmeldt fusions forenelighed eller uforenelighed med fællesmarkedet. Det fremgår ikke, at Kommissionen skal hælde i retning af en godkendelse af en fusion, der henhører under dens kompetenceområde, såfremt der er tvivl, men derimod, at Kommissionen altid skal træffe en utvetydig afgørelse i den ene eller den anden retning.*".[323]

761. Vurderingen af fusionens effekt foretages ud fra de vurderingskriterier, som fremgår af de danske regler om fusionskontrol, samt Kommissionens meddelelser og fællesskabspraksis, der er vejledende ved styrelsens vurderinger.[324]

762. Det følger af Kommissionens retningslinjer for vurderingen af horisontale og ikke-horisontale fusioner, at: *"Når Kommissionen vurderer en fusions konkurrencemæssige virkninger, sammenligner den de konkurrenceforhold, som den anmeldte fusion ville medføre, med de forhold, der ville gøre sig gældende, hvis fusionen ikke gennemføres."*[325] I overensstemmelse hermed skal Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ved vurderingen af, om en fusion hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, foretage en undersøgelse, som består i dels en analyse af det kontrafaktiske scenarie, dels en analyse af hvorledes konkurrencen fremtidigt må forventes at ville se ud efter gennemførelsen af fusionen.

763. Retten i Første Instans har udtalt, at vurderingen af en fusions virkninger indebærer, at der skal foretages en "*en analyse af den forventede situation på det pågældende marked*", der "*forudsætter […] en omhyggelig undersøgelse, bl.a. af omstændigheder, som i den konkrete situation findes relevante med henblik på vurderingen af fusionens virkninger på konkurrencevilkårene på referencemarkedet*".[326]

764. Udover skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling kan en fusion også føre til ensidige virkninger, uden at der foreligger dominans, eller en situation, hvor fusionsparterne sammen med andre aktører kan hæmme konkurrencen på markedet via koordineret adfærd.

7.3.1 Det kontrafaktiske scenarie

765. I den kontrafaktiske analyse skal det vurderes, hvordan konkurrencesituationen forventes at være på markedet uden fusionen sammenlignet med, hvordan konkurrencesituationen forventes at være med fusionens gennemførelse. Hvis det vurderes, at konkurrencesituationen på markedet med fusionens gennemførelse ikke hæmmes betydeligt sammenlignet med en situation uden fusionen, skal fusionen godkendes.

766. Når en kontrafaktisk analyse foretages, er det i de fleste tilfælde mest relevant at sammenligne med de eksisterende konkurrenceforhold på fusionstidspunktet ved vurderingen af fusionens virkninger. Under visse omstændigheder kan der dog tages hensyn til de forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges. Når det skal vurderes, hvad der er

---

P, *Bertelsmann AG og Sony Corporation of America mod Independent Music Publishers and Labels Association (Impala),* præmis 45, 48 og 51.

[323] Jf. Retten i Første Instans' dom af 14. december 2005 i sag T-210/01, *General Electric*, præmis 61.

[324] Jf. FT 2004-05, Tillæg A, s. 1647, v.sp.

[325] Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9 og Kommissionens retningslinjer af 18. oktober 2008 for vurderingen af ikke-horisontale fusioner efter Rådets forord-ning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2008/C 265/07), punkt 25 ("Kommissionens retnings-linjer for ikke-horisontale fusioner"), punkt 20.

[326] Jf. Retten i Første Instans' dom af 3. april 2003 i sag T-342/00, *Petrolessence SA*, præmis 102.

en relevant sammenligning, kan der især tages hensyn til den sandsynlige virksomhedstilgang eller -afgang, hvis fusionen ikke gennemføres.[327]

767. Kommissionen har blandt andet i afgørelsen vedrørende *EDF/Segebel* anført, at:

> *"The assessment of the potential horizontal unilateral effects of the proposed transaction requires a comparison with a counterfactual which describes the most likely market outcome(s) in the absence of the proposed transaction."*[328]

768. Som det fremgår ovenfor, skal vurderingen af det kontrafaktiske scenarie fastlægges ud fra den forventede konkurrencesituation, hvis parterne ikke havde indgået aftale om at fusionere. "At fusionere" skal i den sammenhæng forstås som den transaktion, der gennemfører den sammenlægning af aktiviteter, parterne har aftalt. Dette scenarie holdes herefter op mod den forventede konkurrencesituation på markedet med fusionen.

769. Når det er relevant at vurdere en fusions virkninger i forhold til et andet kontrafaktisk scenarie end status quo, vil styrelsen tage udgangspunkt i det mest sandsynlige, relevante kontrafaktiske scenarie. Hvis der kan opstilles mere end ét sandsynligt, relevant scenarie for, hvordan konkurrencesituationen ville være uden fusionen, skal det mest sandsynlige scenarie lægges til grund.[329]

7.3.2 Den tidsmæssige ramme for vurdering af fusionen

770. Det følger af Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, at når Kommissionen skal vurdere en fusions konkurrencemæssige virkninger, sammenligner den som udgangspunkt de konkurrenceforhold som den anmeldte fusion ville medføre, med de forhold, der ville gøre sig gældende, hvis fusionen ikke gennemførtes. *"I de fleste tilfælde er det mest relevant at sammenligne med de <u>eksisterende</u> konkurrenceforhold på <u>fusionstidspunktet</u>, når man skal vurdere en fusions virkninger."*[330] [styrelsens fremhævning]

771. Under visse omstændigheder kan Kommissionen eller myndigheden dog tage hensyn til forventede fremtidige ændringer på markedet, som i rimelig grad kan forudsiges. Dette følger af Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, hvor det fremgår: "*Under visse omstændigheder <u>kan</u> Kommissionen dog tage hensyn til de forventede fremtidige ændringer på markedet, <u>som i rimelig grad kan forudsiges</u>.*".[331] [styrelsens fremhævning]

772. Retten har fastslået, at Kommissionens bedømmelse af en fusions forenelighed med fællesmarkedet udelukkende skal foretages "*på grundlag af de <u>faktiske og retlige omstændigheder</u>, der foreligger <u>på tidspunktet for anmeldelsen</u> af fusionen, og <u>ikke på grundlag af hypotetiske forhold,</u>*

---

[327] Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 9.

[328] Jf. Kommissionens afgørelse af 12. november 2009 i sag COMP/M.5549, *EDF/Segebel*, punkt 66.

[329] Jf. Kommissionens afgørelse af 30. marts 2012 i Sag COMP/M.6447, *IAG/bmi*, punkt 133, hvor Kommissionen indledningsvist vurderede, at den eksisterende markedssituation ikke ville kunne opretholdes, og derefter vurderede, hvad det mest sandsynligt scenarie ville være uden fusionen.

[330] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, pkt. 9, samt Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, pkt. 20.

[331] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, pkt. 9 samt Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, pkt. 20.

hvis økonomiske rækkevidde ikke kan vurderes på det tidspunkt, hvor beslutningen træffes".[332] [styrelsens fremhævning]

773. I Kommissionens sag *Procter & Gamble*, undersøgte Kommissionen, om udviklingsperspektiverne for det geografiske marked for hygiejnebind indebar, at markedet skulle afgrænses til Vesteuropa (frem for et nationalt marked). I sin begrundelse for, at et fællesmarked heller ikke var noget, der vil blive en realitet inden for en overskuelig fremtid (i sagen tre år), lagde Kommissionen bl.a. vægt på, at der var tale om et følsomt marked præget af stor mærke-loyalitet, og at udbyderne derfor ikke straks kunne gå over til at sælge europæiske mærker uden at tabe markedsandele.[333]

774. Kommissionen konkluderer derefter:

> *"The timescale for a possible Europeanization of the market exceeds the relevant perspective to be established by the Commission under the Merger Regulation and the assumption that markets will indeed become European at the end of this period must be regarded in the light of the evidence as by no means certain. The fact that, in the longer term, the sanitary towel market may, in fact, become European cannot therefore be taken into account at present."*[334] [styrelsens fremhævning]

775. Udgangspunktet er, at Kommissionen – og derved også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen – vurderer virkningerne ud fra de eksisterende konkurrenceforhold på fusionstidspunktet. Konkurrencemyndigheden har alene pligt til at tage hensyn til forventede fremtidige ændringer, såfremt ændringerne i rimelig grad kan forudsiges. Det gælder eksempelvis også fremtidige ændringer, som vil kunne føre til en anden – fx en bredere – afgrænsning af det relevante marked. Under alle omstændigheder gælder der umiddelbart et vidt skøn for konkurrencemyndigheden i forhold til at lægge sig fast på den tidsmæssige ramme, som en fusion skal vurderes i lyset af.

776. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan altså alene tage hensyn til fremtidige ændringer, hvis disse med rimelig grad kan forudsiges. Det følger således af *Air France*-dommen, som citeret i pkt. 772 ovenfor, at Kommissionens bedømmelse af fusioner skal foretages på grundlag af faktiske og retlige omstændigheder, og ikke på grundlag af hypotetiske forhold, hvis rækkevidde ikke kan vurderes på det tidspunkt, hvor beslutningen træffes. Det vil sige, at der ikke må være tale om usikre eller hypotetiske forhold, herunder en tendens til, at udviklingen går i en vis retning. Endvidere skal der være en vis sikkerhed for, hvorledes udviklingen vil ske, samt at der er tale om faktiske og retlige omstændigheder, hvor den økonomiske rækkevidde kan vurderes.

7.3.3 Horisontale forbindelser

777. Der er hovedsageligt to måder, hvorpå fusioner mellem konkurrenter – det vil sige fusioner med horisontale overlap – kan hæmme den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling:[335]

(i) fusionen kan fjerne et betydeligt konkurrencemæssigt pres på en eller flere virksomheder, som dermed får større markedsmagt uden at anvende en koordineret adfærd (ensidige virkninger)

---

[332] Jf. Retten i Første Instans' kendelse i sag T-2/93, *Air France*, pr. 70. Sagen omhandler dog jurisdiktionsspørgsmål, men formuleres i generelle vendinger og som Retten senere hen henviser til.
[333] Jf. Kommissionens afgørelse af 21. juni 1994 i sag IV/M.430, *Procter & Gamble*, pkt. 104.
[334] Jf. Kommissionens afgørelse af 21. juni 1994 i sag IV/M.430, *Procter & Gamble*, punkt 104.
[335] Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 22.

(ii) fusionen kan ændre konkurrencens art, så det bliver betydeligt mere sandsynligt, at virksomheder, der ikke koordinerede deres adfærd tidligere, nu vil foretage en sådan koordinering og forhøje priserne eller på anden måde skade den effektive konkurrence. En fusion kan også lette, stabilisere eller effektivisere koordineringen mellem virksomheder, der allerede koordinerede deres adfærd inden fusionen (koordinerede virkninger).

778. Ved vurderingen af fusionens ensidige og koordinerede virkninger tages der blandt andet udgangspunkt i markedsandele, niveauet for Herfindahl-Hirschman-Indekset (HHI) efter fusionen og ændringen ("delta") af HHI på alle relevante markeder som følge af fusionen. Ændringen i HHI er særlig velegnet til vurderingen af en fusions virkninger, hvis produkterne på markedet er forholdsvis homogene. På markeder, hvor produkterne i mindre grad er homogene, kan fx diversion ratios mellem de fusionerende virksomheder give et bedre billede af det konkurrencepres, der forsvinder som følge af fusionen.

7.3.3.1 Markedsandele og HHI

779. Som nævnt er en strukturel indikator for konkurrencepresset parternes markedsandele samt koncentrationsgraden beregnet ved HHI. De relative markedsandele og koncentrationsgraden på de relevante markeder kan give en indledende indikation af det konkurrencepres, som virksomhederne udøver på hinanden.

780. Markedsandelene bruges bl.a. til at vurdere, om den fusionerede virksomhed opnår en dominerende stilling på et eller flere markeder. Kommissionen har i sine retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner anført, at[336]:

i) Markedsandele på 50 pct. eller mere kan i sig selv være et tegn på en dominerende markedsstilling. Mindre konkurrenter kan dog udøve en tilstrækkelig begrænsende indflydelse, hvis de fx har mulighed for og incitament til at øge deres leverancer

ii) Markedsandele på mellem 25 og 40 pct. kan også give anledning til konkurrenceproblemer på grund af andre faktorer, fx antallet af konkurrenter og deres styrke, kapacitetsbegrænsninger eller det forhold, at fusionsparterne eller deres produkter er nære substitutionsprodukter og

iii) Markedsandele, der er mindre end 25 pct., kan især være et indicium på, at fusionen ikke kan antages at hæmme den effektive konkurrence

781. Koncentrationsgraden kan også give nyttige oplysninger om konkurrencesituationen. Medmindre der foreligger særlige omstændigheder, er det ifølge Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner usandsynligt, at der kan påvises horisontale konkurrencemæssige problemer på et marked, hvor HHI efter fusionen er:

i) Under 1.000,

ii) Mellem 1.000 og 2.000 med et delta under 250, eller

iii) Over 2.000 med et delta under 150.[337]

---

[336] Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 17-18.
[337] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 19-20.

782. Det skal dog fremhæves, at ovennævnte HHI-niveauer og delta-værdier alene kan anvendes som et indledende tegn på, at der ikke er konkurrencemæssige problemer. Der er derfor ikke tale om, at der bliver skabt en formodning for, at der foreligger sådanne problemer, hvis de relevante niveauer og værdier overskrides.[338]

783. Markedsandele og HHI efter fusionen skal sammenholdes med situationen i det kontrafaktiske scenarie. Som nævnt i afsnit 7.3.1 ovenfor er det efter styrelsens vurdering mest relevant at sammenholde markedsandele og HHI efter fusionen med status quo.

7.3.3.2 Ensidige virkninger

784. Når der er tale om ensidige virkninger, agerer den fusionerede enhed uafhængigt af andre aktører på markedet. Det vil fx være muligt for den fusionerede enhed på profitabel vis at hæve priserne, reducere udbuddet, kvaliteten eller produktudviklingen, uden at denne handling forudsætter, at konkurrenterne samarbejder. Generelt vil en fusion, der medfører ensidige virkninger, hindre den effektive konkurrence betydeligt gennem en enkelt virksomheds etablering eller styrkelse af en dominerende stilling.[339]

785. På oligopolistiske markeder kan fusioner, der medfører en eliminering af et vigtigt konkurrencepres, som bestod mellem fusionsparterne tidligere, samt svækkelse af det konkurrencepres, der hvilede på de resterende konkurrenter, også hæmme konkurrencen betydeligt. Det gælder selvom koordineringen mellem oligopolvirksomhederne ikke er særlig sandsynlig.[340]

786. Hvorvidt det er sandsynligt, at en fusion vil give anledning til ensidige virkninger, afhænger af en række forskellige faktorer, som kan variere afhængigt af de forskellige markedsforhold, som fusionen vedrører. Ligeledes vil det afhænge af de konkrete omstændigheder, hvilke analyser der i den forbindelse skal foretages.

787. Følgende faktorer indgår blandt andet i vurderingen af, om horisontale fusioner sandsynligvis vil give anledning til ensidige virkninger. Hvis én eller flere af faktorerne er til stede, vil det kunne indikere en risiko for ensidige virkninger som følge af fusionen:

- Fusionsparterne har store markedsandele; jo større markedsandele og jo mere disse øges ved fusionen, desto mere sandsynligt, at markedsmagten øges.[341]
- Fusionsparterne er nære – men ikke nødvendigvis nærmeste – konkurrenter; jo større substitutionsgrad mellem fusionsdeltagernes produkter, desto større sandsynlighed for, at prisen øges.[342]
- Kundernes muligheder for at skifte leverandør er begrænsede, især hvis et skifte er forbundet med store omkostninger, eller der kun er få alternative leverandører.[343]

---

[338] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 21.
[339] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 25, 1. punktum.
[340] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 25, 2. punktum og fusionsforordningens betragtning 25.
[341] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 27.
[342] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 28-30. Se også Kommissionens afgørelse af 24. januar 2006 i sag M.3942, *Adidas/Reebok*, punkt 37.
[343] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 31.

- Konkurrenterne vil sandsynligvis ikke forøge udbuddet, hvis priserne stiger, eksempelvis fordi konkurrenterne møder adgangsbarrierer, herunder kapacitetsbegrænsninger.[344]

- Fusionsparterne er i stand til at forhindre konkurrenterne i at ekspandere, eksempelvis fordi den fusionerede enhed kontrollerer et vigtigt input, distributionskanaler, er indehaver af intellektuelle ejendomsrettigheder eller har finansiel styrke.[345]

- Fusionen eliminerer en betydelig konkurrencemæssig faktor, eksempelvis har nogle virksomheder større indflydelse på konkurrenceprocessen end deres markedsandele eller lignende måtte tyde på. En fusion, der involverer en sådan virksomhed, kan ændre dynamiske konkurrenceforhold på en betydelig måde, især når markedet i forvejen er koncentreret.[346]

788. Ovenstående faktorer behøver ikke alle være til stede, for at ensidige virkninger er sandsynlige, og det skal ikke betragtes som en udtømmende liste.[347]

789. Ved vurderingen af, om en fusion giver anledning til ensidige virkninger, skal der sammenlignes med det kontrafaktiske scenarie, det vil sige de forhold, der vil gøre sig gældende, hvis fusionen ikke gennemføres.

7.3.3.3 Koordinerede virkninger

790. Ved koordinerede virkninger er der – i modsætning til ensidige virkninger – tale om, at profitabiliteten ved den fusionerede enheds handlinger afhænger af en stiltiende koordinering med andre virksomheder på markedet. Fx vil profitabiliteten af en prisstigning fra den fusionerede enheds side kunne afhænge af, hvorvidt andre store aktører vælger at følge en sådan prisstigning. Den fusionerede enhed vil derfor skulle tage øvrige aktørers forventede adfærd med i de strategiske overvejelser. For at der kan være tale om koordinerede virkninger, skal fusionen gøre det mere sandsynligt, at virksomheder, der ikke koordinerede deres adfærd før fusionen, nu vil foretage en sådan koordinering, uden at de indgår en egentlig aftale herom, eller at en allerede eksisterende koordinering, som følge af fusionen, bliver mere stabil, mere effektiv eller lettere at gennemføre.

791. Et led i vurderingen af, om en given fusion skal godkendes, er derfor at afgøre, i) om der er risiko for, at markedets aktører fremover stiltiende vil koordinere deres adfærd, og ii) om risikoen for koordinering øges ved fusionen. Koordineringen kan ske på flere måder, fx ved fastlæggelse af salgspriser eller -mængder eller ved opdeling af markeder.

792. Af Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner fremgår om koordinerende virkninger, at:

> *"b) fusionen kan ændre konkurrencens art, så det bliver betydeligt mere sandsynligt, at virksomheder, der ikke koordinerede deres adfærd tidligere, nu vil foretage en sådan koordinering og forhøje priserne eller på anden måde skade den effektive konkurrence.*

---

[344] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 32-34.
[345] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 36. Se også Kommissionens afgørelse af 25. august 2005 i sag M. 3686, *Johnson&Johnson/Guidant*, punkt 350.
[346] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 37.
[347] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 26.

En fusion kan også lette, stabilisere eller effektivisere koordineringen mellem virksomheder, der allerede koordinerede deres adfærd inden fusionen (koordinerede virkninger)."[348]

793. Hvis en fusion fører til, at der er risiko for, at den fusionerede virksomhed samt øvrige virksomheder på markedet vil udøve en stiltiende, koordineret adfærd, vil der være tale om koordinerede virkninger. Det kan fx udmønte sig i, at de koordinerende virksomheder hæver priserne – uden eksplicit at aftale dette.

794. I *Airtours* opstillede Retten tre kumulative betingelser for, hvornår der er tale om koordinerede virkninger[349]. Kommissionen har i sine retningslinjer for horisontale fusioner præciseret de tre *Airtours*-betingelser, således at retningslinjerne opstiller fire kriterier, der dækker alle tre betingelser fra *Airtours*. Disse fire kriterier skal således alle være opfyldt, for at der er tale om koordinerede virkninger[350]. De fire kriterier fra Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner er:

(i) Det skal være muligt for parterne at etablere koordineringsbetingelser,

(ii) Afvigelser fra koordineringen skal kunne kontrolleres af de øvrige parter,

(iii) De øvrige parter skal kunne opstille (troværdige) disciplinære foranstaltninger ved afvigelser og

(iv) Parter, der står uden for koordineringen, må ikke kunne bringe de forventede resultater af koordineringen i fare.

795. Hvis – og kun hvis – de fire betingelser alle er opfyldt og fusionen bidrager til opfyldelsen, kan det konkluderes, at fusionen øger risikoen for koordinerende virkninger. Nedenfor foretages en nærmere gennemgang af betingelserne, som er beskrevet i Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner.[351]

(i) Etablering af koordineringsbetingelser

796. Det er ikke tilstrækkeligt, at virksomheder, der ønsker at koordinere, har stor gennemsigtighed med hensyn til hinandens forhold. Betingelsen kan kun være opfyldt, hvis de underliggende strukturer på markedet er indrettet sådan, at der findes en fælles reference, som virksomhederne kan gøre til genstand for koordineringen. Det kan fx være priser eller kundedeling på baggrund af geografiske områder. Jo enklere og mere stabile de økonomiske forhold er, desto lettere er det generelt for virksomhederne at etablere koordineringsbetingelser.[352] Derfor er opfyldelsen af denne betingelse nødvendig for, at koordinering overhovedet kan opstå.

(ii) Kontrol af afvigelser

797. Betingelsen kan kun være opfyldt, hvis gennemsigtigheden omkring referencepunktet for koordineringen, fx priser, er tilstrækkelig stor til, at eventuelle afvigelser fra koordineringen hurtigt vil blive opdaget.[353] Muligheden for hurtigt at opdage eventuelle afvigelser er essentiel for stabiliteten af koordinering. Dette skyldes, at virksomheder, der indgår i koordinering, konstant

---

[348] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 22.

[349] Retten i Første Instans' dom af 6. juni 2002 i sag T-342/99, *Airtours mod Kommissionen*, præmis 62. Betingelserne er stort set blevet bekræftet af EF-Domstolen i dom af 10. juli 2008 i sag C-413/06 P, *Impala II*.

[350] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 41.

[351] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 44-57.

[352] Jf. fx Kommissionens afgørelse af 31. januar 2001 i sag M.2097, *SCA/Metsä Tissue*, punkt 148.

[353] Jf. fx Kommissionens afgørelse af 20. december 2002 i sag M.2389, *Shell/DEA*, punkt 112-115.

vil være fristede af at afvige fra koordineringen, fx ved at sænke priserne. Det er således nødvendigt at redegøre for, hvordan de koordinerende virksomheder kan overvåge hinanden.

(iii) Disciplinære foranstaltninger

798. Det skal være muligt at straffe en virksomhed, der afviger fra koordineringsbetingelserne. Denne betingelse er sammen med betingelsen om kontrol af afvigelser nødvendig for at sikre, at de koordinerende virksomheder ikke fristes til at afvige fra koordineringen. For det første skal sanktionen ved afvigelse fremstå klart for de koordinerende virksomheder, for det andet skal sanktionen være troværdig, og for det tredje skal sanktionen kunne igangsættes tilpas hurtigt[354]. En sanktion kan eksempelvis være at lægge et fuldt konkurrencemæssigt pres på en koordinerende virksomhed, som afviger fra koordineringsbetingelserne, herunder fx ved at målrette bestemte kundegrupper.

(iv) Reaktioner fra udenforstående virksomheder

799. Denne betingelse er nødvendig for at sikre, at koordineringen, der fx kan resultere i et højt prisniveau, ikke får nye virksomheder til at træde ind på markedet. Betingelsen kan kun være opfyldt, hvis der kan redegøres for, at fx udenlandske virksomheder ikke vil have mulighed for at etablere sig på markedet, selvom fx prisniveauet umiddelbart ville gøre en sådan etablering attraktiv. Således er opfyldelsen af betingelsen om reaktioner fra udenforstående virksomheder nødvendig for, at koordineringen ikke bryder sammen på grund af pres udefra.

7.3.3.3.1 Relevante markedskarakteristika

800. Ved afgørelsen af, hvorvidt de fire kumulative betingelser er opfyldt, og dermed hvorvidt risikoen for koordinering øges ved fusionen, lægges vægt på en række markedskarakteristika. Det er imidlertid usandsynligt, at alle markedskarakteristika peger i samme retning, det vil sige enten peger i retning af eller væk fra en risiko for koordinering. Det vil derimod normalt være nødvendigt at foretage en afvejning af de karakteristika, der taler for, og de karakteristika, der taler imod en risiko for koordinering[355]. I Boks 7.1 nedenfor gennemgås en række markedskarakteristika, som skal inddrages i en sådan vurdering.

Boks 7.1 Markeds-karakteristika

1) Koncentrationsniveau
Jo færre virksomheder, der findes på et marked, desto lettere vil det alt andet lige være at koordinere. Dette skyldes, at der bliver færre virksomheder at holde øje med for så vidt angår koordinationsniveauet, fx prisniveauet, og eventuelle afvigelser fra koordineringen. Desuden falder sandsynligheden for, at der findes en eller flere virksomheder, som ikke ønsker at koordinere.

2) Adgangsbarrierer
Jo højere adgangsbarrierer, der findes på et givent marked, desto sværere bliver det for potentielle konkurrenter at træde ind på markedet og bryde koordineringen. Derfor betyder høje adgangsbarrierer, at koordineringen bliver mere stabil, idet kun virksomheder, som allerede findes på markedet, kan true koordineringen.

3) Gennemsigtighed
Jo større gennemsigtighed, der findes på et marked, desto lettere bliver det for virksomheder, som indgår i koordinering, at (1) observere og tilpasse sig det aktuelle koordinationsniveau, fx prisniveau, og at (2) identificere virksomheder, som afviger fra koordinationsniveauet. Gennemsigtighed kan have mange forskellige dimensioner og er en af de helt grundlæggende forudsætninger for koordinering. Det vigtige er, at der er gennemsigtighed om præcis det eller de forhold, som koordineringen sigter efter. Hvis koordineringen drejer sig om priser, skal de koordinerende virksomheder have kendskab til hinandens priser. Det kan fx ske ved (1) faste, offentligt tilgængelige prislister, (2) hyppige udbud, der kan

[354] Jf. fx Kommissionens afgørelse af 16. april 2008 i sag M.4980, *ABF/GBI Business* punkt 244-246.
[355] Jf. Domstolens afgørelse af 10. juli 2008 i dommen Bertelmann and Sony v. Impala, Case C-413/06 P, punkt 125-126.

afprøve prisniveauet, (3) kunder, som indhenter tilbud fra flere leverandører og bruger dem til at forhandle om priserne, (4) prisindeks, fx på udenlandske råvarebørser, som danner grundlag for prisen på forarbejdede varer, (5) prisportaler på Internettet udviklet af kunde- /forbrugerorganisationer eller (6) branchestatistik om priser eller omsætning. Gennemsigtigheden på et marked påvirkes af en lang række forskellige faktorer. I de følgende tre punkter gives nogle eksempler:

3a) Udvikling i efterspørgslen
Jo mere stabilt efterspørgslen udvikler sig, desto lettere bliver det at identificere afvigelser fra koordineringen. Dette skyldes, at afvigelser ikke vil blive forvekslet med fald i efterspørgslen. Eksempelvis vil en virksomhed, der indgår i koordinering og pludselig mister en væsentlig del af sin omsætning, straks tro, at en konkurrent må have afveget fra koordineringen, hvis efterspørgslen normalt udvikler sig stabilt. Således bidrager en stabil udvikling i efterspørgslen til gennemsigtigheden. Omvendt vil store udsving i efterspørgslen gøre det vanskeligt for en virksomhed at vurdere, om den fx har mistet markedsandele til en konkurrent, der har afveget fra koordineringen, eller om den generelle efterspørgsel er faldet.

3b) Størrelse og hyppighed af transaktioner
Jo mindre og jo hyppigere transaktionerne på et marked er, desto bedre vil koordinerende virksomheder kunne observere koordinationsniveauet, fx prisniveauet, og tilpasse sig hertil, og desto hurtigere vil koordinerende virksomheder opdage eventuelle afvigelser fra koordineringen. Således bidrager små og hyppige transaktioner til at øge gennemsigtigheden. Hertil kommer, at det gør det mindre attraktivt at afvige fra koordineringen, idet der ikke vil være en stor gevinst forbundet med at afvige, fx fordi virksomheden ved at afvige opnår en stor og langvarig kontrakt. På denne måde gør små og hyppige transaktioner koordineringen mere stabil.

3c) Produkthomogenitet
Jo større produkthomogenitet, desto lettere kan koordinerende virksomheder sammenligne deres produkter og rette sig ind efter et fælles niveau for koordineringen. Eksempelvis kan det være vanskeligt for to producenter af henholdsvis low- og high-end produkter, på samme marked, at koordinere priserne. Det skyldes, at det vil være vanskeligt at finde én pris at koordinere om. Således vil en høj grad at produkthomogenitet øge gennemsigtigheden og dermed mulighederne for koordinering.

4) Symmetri af markedsandele
Jo mere symmetriske markedsandelene blandt de koordinerende virksomheder er, desto mere ensartede incitamenter har de til at fortsætte koordineringen. Virksomheder med små markedsandele har, alt andet lige, et større incitament til at afvige fra koordineringen end virksomheder med store markedsandele. Det skyldes, (1) at virksomheder med små markedsandele får en mindre del af gevinsten ved at koordinere end virksomheder med store markedsandele, og (2) at virksomheder med små markedsandele potentielt kan kapre flere nye kunder og dermed større gevinster ved at afvige fra koordineringen, end virksomheder med store markedsandele. Alt i alt indebærer symmetri af markedsandele, at gevinster og tab ved henholdsvis koordinering og afvigelse vil være nogenlunde lige store for de koordinerende virksomheder. Dermed virker symmetri af markedsandele, og særligt fravær af virksomheder med små markedsandele, befordrende for koordinering.

5) Symmetri af omkostninger
Jo mere symmetriske omkostninger, desto lettere vil koordinerende virksomheder have ved at finde et fælles niveau for koordineringen, fx et prisniveau. Et sådant niveau for koordineringen kunne opstå ved brug af en fast fælles mark-up i forbindelse med prissætningen. Hertil kommer, at symmetriske omkostninger, ligesom det var tilfældet med symmetriske markedsandele, har den effekt, at gevinster og tab ved henholdsvis koordinering og afvigelse vil være nogenlunde lige store for de koordinerende virksomheder. Alt i alt virker symmetriske omkostninger befordrende for koordinering.

6) Faste kundeforhold
Jo flere faste kundeforhold, desto lettere vil koordinerende virksomheder have ved at koordinere i form af markedsdeling. Hvis der findes kunder, som typisk foretager deres ind-

køb hos en bestemt virksomhed, vil det være lettere at identificere de enkelte kunders leverandører. Koordinering i form af markedsdeling vil dermed eksempelvis kunne ske ved, at eksisterende kunder forbliver hos deres faste leverandør.

7) Stærke kunder
Jo færre stærke kunder, desto mindre pres på de koordinerende virksomheder for at bryde koordineringen. Stærke kunder kan have forhandlingsmagt over for de koordinerende virksomheder, og stærke kunder vil kunne lægge pres på en koordinerende virksomhed for at bryde niveauet for koordineringen, fx ved at sænke priserne. Dermed vil fravær af stærke kunder virke befordrende for koordineringen.

8) Konkurrenter med "maverick" egenskaber
Såfremt virksomheder med "maverick egenskaber", det vil sige virksomheder med en særligt aggressiv konkurrenceadfærd, opererer på markedet, kan det være vanskeligt for de koordinerende virksomheder at opretholde den koordinerende adfærd.

9) Gengældelsesmuligheder
Jo bedre muligheder for gengældelse mod virksomheder, der afviger fra koordineringen, desto mindre risiko for afvigelser i det hele taget, og desto bedre mulighed for at opretholde koordineringen. Troværdige gengældelsesmuligheder er kendetegnet ved, at de skader afvigende virksomheder i et sådant omfang, at det på lang sigt er mere økonomisk rationelt at deltage i koordineringen, end at afvige[356]. Gengældelse kan fx bestå i en lokal priskrig i et geografisk afgrænset område, hvor den afvigende virksomhed hører hjemme, eller en priskrig rettet specifikt mod den afvigende virksomheds kunder.

10) Strukturelle forbindelser
Jo flere strukturelle forbindelser mellem de koordinerende virksomheder, desto mindre incitament til at afvige fra koordineringen og desto bedre mulighed for at opretholde koordineringen. Strukturelle forbindelser mellem virksomheder indebærer, at gevinster og tab i nogen grad udlignes virksomhederne imellem. Derfor vil en virksomhed, der overvejer at afvige fra koordineringen og dermed påføre sine konkurrenter et tab, skulle medregne en del af dette tab som sit eget, ligesom en del af gevinsten ved afvigelsen skal tilskrives konkurrenterne. Alt i alt bliver tilbøjeligheden til at afvige fra koordineringen mindre.

11) Vertikal integration
Jo mere vertikal integration mellem de koordinerende virksomheder og henholdsvis deres kunder og leverandører, desto bedre kendskab til de øvrige koordinerende virksomheders omkostnings- og afsætningsforhold og desto større gennemsigtighed. Således kan vertikal integration gøre det lettere at enes om et punkt for koordineringen og desuden gøre det lettere hurtigt at identificere virksomheder, der afviger fra koordineringen. Således er vertikal integration med til at stabilisere koordinering.

12) Innovation
Jo større innovationschok, desto større incitament til at afvige fra koordineringen. Dette skyldes, at en virksomhed, der på grund af innovation bliver væsentligt mere effektiv eller kan tilbyde et væsentligt bedre produkt, vil kunne vinde betydelige markedsandele ved at afvige fra koordineringen. Således vil store og pludselige innovationschok kunne føre til afvigelser og dermed destabilisere koordineringen. Derimod vil gradvis eller kontinuerlig innovation, det vil sige uden større chok i en enkelt virksomhed, ikke virke underminerende for koordineringen.

13) Kontakt på flere markeder
Hvis de koordinerende virksomheder har aktiviteter på flere markeder, vil der (også) være mulighed for at gennemføre disciplinære foranstaltninger på et eller flere af disse. Det øger mulighederne for at straffe en virksomhed, der afviger fra koordineringen, og dermed vil de disciplinære foranstaltninger være mere troværdige.

[356] Jf. Rettens afgørelse i Impala v. Commission, Case T-464/04, dom af 13, juli 2006, præmis 466.

14) Kapacitetsbegrænsninger
Jo højere grad af kapacitetsudnyttelse, desto ringere mulighed har de koordinerende virksomheder for at afvige fra koordineringen. Dermed vil fuld kapacitetsudnyttelse blandt alle koordinerende virksomheder betyde, at koordineringen bliver mere stabil, mens ledig kapacitet gør den enkelte virksomhed, som indgår i koordinering, mere tilbøjelig til at afvige. Incitamentet til at afvige fra en koordinering styrkes også, hvis virksomhederne har en asymmetrisk fordeling af overskudskapacitet.

På den anden side vil ledig kapacitet også gøre virksomhederne, som indgår i koordineringen, bedre i stand til at gengælde eventuelle afvigelser. Såfremt fordelingen af overskudskapacitet er asymmetrisk, svækkes dette argument dog, da virksomhederne i så fald ikke råder over de samme gengældelsesmekanismer.

7.3.4 Vertikale forbindelser

801. Fusioner med vertikale forbindelser kan hæmme den effektive konkurrence betydeligt gennem ensidige og/eller koordinerede virkninger.

802. De konkurrenceskadelige virkninger kan bl.a. skyldes afskærmning. Med afskærmning menes, at konkurrenter hindres adgang til leverancer eller markeder. Afskærmning kan være problematisk, selvom konkurrenterne ikke tvinges helt ud af markedet. Det er tilstrækkeligt, at de kommer i en situation, hvor de kan konkurrere mindre effektivt. Udgangspunktet for vurderingen af, hvorvidt en afskærmning kan siges at være problematisk, er, om fusionsparterne – eller øvrige konkurrenter – som følge af afskærmningen får mulighed for at hæve priserne over for forbrugerne.

803. Når en vertikal fusion medfører afskærmning, kan den medføre et fald i antallet af effektive konkurrenter på såvel upstream- som downstreammarkedet, hvilket normalt gør det lettere for de resterende virksomheder at koordinere deres adfærd.

804. Ved vertikale fusioner (ligesom ved horisontale fusioner) giver markedsandele og koncentrationsgraden beregnet ved HHI et nyttigt første fingerpeg om både fusionsparternes og deres konkurrenters markedsstyrke og konkurrencemæssige betydning.

7.3.4.1 Markedsandele og HHI

805. Markedsandelene og HHI bruges blandt andet til at vurdere, om den fusionerede virksomhed opnår en betydelig markedsstyrke (hvilket ikke nødvendigvis betyder dominans) på mindst ét af de berørte markeder.

806. Det følger af Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, at det er usandsynligt at en vertikal fusion vil give anledning til konkurrencemæssige problemer, hvis (i) den fusionerede virksomheds markedsandele er under 30 pct. på de berørte markeder, og (ii) HHI efter fusionen er under 2000.[357]

807. Hvis begge betingelser er opfyldt, fremgår det endvidere, at Kommissionen i praksis ikke vil foretage en indgående undersøgelse af sådanne fusioner, medmindre der gør sig særlige forhold gældende, fx at et eller flere af følgende forhold er til stede:

[357] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 25.

a) en af de fusionerede parter vil sandsynligvis ekspandere betydeligt i den nærmeste fremtid,

b) der er væsentlige krydsejerskab eller krydslederskab mellem aktørerne på markedet,

c) en af fusionsparterne er en virksomhed, som højst sandsynligt vil ødelægge den koordinerede adfærd,

d) der er tegn på tidligere eller eksisterende koordinering i praksis, som letter koordinering, på markedet efter fusionen.[358]

808. Markedsandele og HHI anvendes som et første tegn på, at der ikke er tale om konkurrencemæssige problemer, men det indebærer ikke nogen retlig formodning.[359]

7.3.4.2 Ensidige virkninger

809. Med hensyn til ensidige virkninger i fusioner med vertikale forbindelser kan der være tale om to former for afskærmning. For det første kan der opstå *inputafskærmning*, hvilket vil sige, at downstream-konkurrenter får begrænset adgangen til vigtige leverancer. For det andet kan der opstå *kundeafskærmning*, hvis fusionen medfører, at upstream-konkurrenter får begrænset adgangen til et tilstrækkeligt kundegrundlag. Derudover kan den fusionerede enhed få adgang til *kommercielt følsomme oplysninger* om konkurrenternes upstream- eller downstream-aktiviteter.

7.3.4.2.1 Inputafskærmning

810. Inputafskærmning kan opstå, hvis den fusionerede virksomhed får mulighed for at begrænse adgangen til sine inputprodukter og dermed gøre det vanskeligt for downstream-konkurrenter at opnå adgang til de pågældende produkter til samme priser og på samme vilkår som før fusionen (og dermed øge deres omkostninger).

811. Der er tre forhold, der skal undersøges i forbindelse med vurderingen af, om en konkurrenceskadelig inputafskærmning er sandsynlig:

(i) om den fusionerede virksomhed har mulighed for at afskærme adgangen til input,

(ii) om den fusionerede enhed vil have incitament til det og

(iii) om det vil skade konkurrencen downstream betydeligt.[360]

812. I praksis undersøges faktorerne ofte sammen, fordi de er nært forbundne. Nedenfor foretages en nærmere gennemgang af betingelserne, som er beskrevet i Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner.

(i) Mulighed for at afskærme adgangen til input

813. Inputafskærmning kan kun medføre konkurrenceskadelige problemer, hvis den vedrører et vigtigt input for downstream-konkurrenterne. Derudover er det også nødvendigt, at den fusionerede virksomhed har en betydelig markedsstyrke på upstream-markedet, for at inputafskærmning kan skabe konkurrencemæssige problemer.

---

[358] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 26.
[359] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 27.
[360] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 32.

814. Den fusionerede virksomhed vil kun have mulighed for inputafskærmning, hvis den ved at begrænse adgangen til sine upstreamprodukter kan påvirke det samlede udbud af produktet negativt med hensyn til pris eller kvalitet. Dette kan være tilfældet, hvis de øvrige upstreamudbydere er mindre effektive, udbyder produkter af ringere kvalitet, eller er ude af stand til at øge produktionen, fx på grund af kapacitetsbegrænsninger.

815. Hvis konkurrencen på upstream-markedet er oligopolistisk, vil den fusionerede virksomheds beslutning om at begrænse adgangen til sit input mindske konkurrencepresset på de øvrige udbydere upstream, som hermed vil kunne hæve deres priser over for downstream-aktører, der ikke er vertikalt integrerede. Denne stigning i udeforstående virksomheders markedsstyrke vil være større, jo mindre produktdifferentieringen og jo større koncentrationsgraden er.[361]

(ii) Incitament til at afskærme adgangen til input

816. Incitamentet til inputafskærmning afhænger af, om afskærmningen vil være rentabel. Rentabiliteten afhænger af afvejningen mellem den fortjeneste, der går tabt upstream som følge af en lavere afsætning af input til downstream-konkurrenter, og den øgede fortjeneste på kortere eller længere sigt ved øget salg downstream (eller eventuelt muligheden for at hæve priserne). Jo lavere upstream-avancerne er (det vil sige mindre tab som følge af begrænsningen i input-afsætningen), og jo større downstream-avancerne er (det vil sige højere fortjeneste ved en forøgelse af markedsandelen downstream på bekostning af de konkurrenter, der udsættes for afskærmning), jo større vil incitamentet til afskærmning være.[362]

817. Incitamentet til inputafskærmning afhænger derudover også af, hvor sandsynligt det er, at efterspørgslen ledes væk fra de afskærmede downstream-konkurrenter og over til den fusionerede virksomhed. Denne andel vil normalt være højere, jo større substitutionsmuligheder der er mellem den fusionerede virksomheds og de pågældende konkurrenters produkter.[363]

(iii) Den sandsynlige virkning for den effektive konkurrence

818. I det følgende gennemgås en række scenarier og faktorer, der i praksis kan indebære, at fusioner, hvorved adgangen til inputmarkedet afskærmes, hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.[364]

819. Normalt skal de virksomheder, der udsættes for afskærmning, spille en tilstrækkelig vigtig rolle på downstream-markedet, for at der kan ske betydelig skade på den effektive konkurrence. En virksomhed med en forholdsvis lille markedsandel i forhold til andre aktører kan på trods heraf spille en vigtig rolle i konkurrencen, fx hvis den er en særligt aggressiv konkurrent.

820. Den effektive konkurrence kan også hæmmes betydeligt gennem adgangsbarrierer. En vertikal fusion kan afskærme potentielle konkurrenter på downstream-markedet, hvis den fusionerede virksomhed sandsynligvis ikke vil forsyne potentielle aktører på downstream-markedet eller kun vil gøre dette på ringere vilkår, end det ville være tilfældet uden fusionen. Alene sandsynligheden for, at den fusionerede virksomhed vil gennemføre en afskærmningsstrategi efter fusionen, kan virke afskrækkende på potentielle markedsdeltagere. Den effektive konkurrence på downstream-markedet kan hæmmes betydeligt gennem adgangsbarrierer, især hvis inputafskærmning vil betyde, at sådanne potentielle konkurrenter bliver nødt til at komme ind på både downstream- og upstream-markedet for at kunne konkurrere effektivt på de enkelte markeder.

[361] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 38.
[362] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 40-41.
[363] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 42.
[364] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 47-57.

821. Inputafskærmning vil have størst virkning, hvis det berørte input udgør en betydelig andel af downstream-konkurrenternes omkostninger, eller hvis det berørte input er en afgørende komponent i downstream-produktet.

822. Virkningen for konkurrencen på downstream-markedet skal også vurderes på grundlag af faktorer, der vil kunne opveje denne virkning, fx køberstyrke eller sandsynligheden for, at tilgang af nye virksomheder på upstream-markedet vil opretholde den effektive konkurrence.

7.3.4.2.2 Kundeafskærmning

823. Kundeafskærmning kan forekomme, når en udbyder upstream fusionerer med en stor kunde på downstream-markedet. Dette kan give den fusionerede virksomhed mulighed for at hindre konkurrenterne på upstream-markedet i at få adgang til et tilstrækkeligt kundegrundlag og dermed mindske deres evne eller incitament til at konkurrere.

824. Ved vurderingen af om en konkurrenceskadelig kundeafskærmning er sandsynlig, skal det undersøges:

(i) om den fusionerede virksomhed har mulighed for at afskærme adgangen til downstream-markederne,

(ii) om den ville have incitament til at afskærme downstream-markederne og

(iii) om det ville skade kunderne på downstream-markedet betydeligt.

825. Nedenfor foretages en nærmere gennemgang af betingelserne, som er beskrevet i Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner.[365]

(i) Mulighed for at afskærme adgangen til downstream-markederne

826. Kundeafskærmning kan fx forekomme, hvis den fusionerede virksomhed beslutter at købe hele sin mængde inputs hos sin egen upstream-afdeling og dermed undlader at købe fra upstream-konkurrenterne. Den kan også mindske sine indkøb hos upstream-konkurrenterne eller foretage indkøb hos dem på mindre favorable vilkår, end den ville have gjort uden fusionen.

827. For at kundeafskærmning kan give anledning til problemer, skal den vertikale fusion involvere en virksomhed, som er en betydelig kunde på downstream-markedet. Hvis der efter fusionen fortsat er et tilstrækkeligt tilgængeligt kundegrundlag, vil der typisk ikke opstå konkurrenceproblemer.

(ii) Incitament til at afskærme adgangen til downstream-markederne

828. Incitamentet til afskærmning afhænger af, om det vil være en rentabel strategi. Den fusionerede virksomhed skal afveje de mulige omkostninger ved ikke at købe produkterne hos upstream-konkurrenter og de mulige indtægtsfordele ved at gøre det.

829. Derudover afhænger incitamentet til kundeafskærmning af, om den fusionerede virksomheds upstream-afdeling kan profitere fra et eventuelt højere prisniveau som følge af afskærmningen af upstream-konkurrenterne fra et tilstrækkeligt kundegrundlag. Incitamentet bliver også større, jo mere den fusionerede virksomheds downstream-afdeling kan forventes at profitere fra højere priser på downstream-markederne som følge af afskærmningen.

[365] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 58-77.

(iii) Den sandsynlige virkning for den effektive konkurrence

830. Ved at hindre upstream-konkurrenternes adgang til et betydeligt kundegrundlag, kan fusionen forringe deres konkurrencemuligheder. Dette kan øge input-omkostningerne for downstream-konkurrenterne og dermed stille dem dårligere i konkurrencen. Dermed kan den fusionerede virksomhed få mulighed for at hæve priserne på downstream-markedet og herigennem hæmme den effektive konkurrence betydeligt.

831. Kun i de tilfælde hvor en tilstrækkelig del af upstream-produktionen berøres af den vertikale fusion, kan fusionen hæmme den effektive konkurrence betydeligt. Hvis der fortsat er en række upstream-konkurrenter, som ikke berøres, kan disse virksomheder sikre et tilstrækkeligt konkurrencemæssigt pres og hindre en prisforhøjelse på henholdsvis upstream- og downstream-markedet.

7.3.4.2.3 Adgang til kommercielt følsomme oplysninger

832. Gennem en vertikal fusion kan den fusionerede virksomhed få adgang til kommercielt følsomme oplysninger om konkurrenternes upstream- eller downstream-aktiviteter. Ved for eksempel at blive leverandør til en downstream-konkurrent kan en virksomhed få afgørende oplysninger, som giver den mulighed for at føre en mindre aggressiv prispolitik på downstream-markedet til skade for forbrugerne. Det kan også stille konkurrenterne dårligt i konkurrencen og dermed afskrække dem fra at trænge ind og ekspandere på markedet.[366]

7.3.4.3 Koordinerede virkninger

833. Vertikale fusioner kan medføre øget symmetri mellem virksomhederne på markedet. Dette kan gøre koordinering mere sandsynlig, idet det bliver lettere at nå frem til en fælles forståelse af koordineringsbetingelserne. Tilsvarende kan en vertikal fusion øge gennemsigtigheden på markedet og dermed lette koordinering mellem de resterende markedsaktører.

834. Koordinerede virkninger i vertikale fusioner vurderes på samme måde som ved horisontale fusioner. Det skal således undersøges, hvorvidt de fire betingelser, som er beskrevet i Kommissionens retningslinjer for horisontale såvel som ikke-horisontale fusioner, er opfyldt:

i) Det skal være muligt for parterne at etablere koordineringsbetingelser,

ii) Afvigelser fra koordineringen skal kunne kontrolleres af de øvrige parter,

iii) De øvrige parter skal kunne opstille (troværdige) disciplinære foranstaltninger ved afvigelser og

iv) Parter, der står uden for koordineringen, må ikke kunne bringe de forventede resultater af koordineringen i fare.[367]

835. Analysen af betingelserne er gennemgået under afsnittet om horisontale fusioner, og der henvises derfor til afsnit 7.3.3.3 for en nærmere gennemgang af betingelserne.

---

[366] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 78.
[367] Jf. Kommissionens retningslinjer for ikke-horisontale fusioner, punkt 81.

7.3.5 Effektivitetsgevinster

836. Der er tre kumulative betingelser, der skal være opfyldt, før der kan tages hensyn til eventuelle effektivitetsgevinster ved vurderingen af en fusion.[368] Disse betingelser er:

i) Gevinsterne skal være til gavn for forbrugerne. Dvs. gevinsterne skal være betydelige, skal kunne realiseres rettidigt og skal principielt gavne forbrugerne på de(t) marked(er), hvor det ellers er sandsynligt, at der ville opstå konkurrencemæssige problemer.[369]

ii) Gevinsterne skal være fusionsspecifikke. Dvs. gevinsterne skal direkte skyldes den anmeldte fusion og må ikke kunne realiseres i tilsvarende omfang gennem mindre skadelige alternativer.[370]

iii) Gevinsterne skal være påviselige. Dvs. der skal være en rimelig sikkerhed for, at effektivitetsgevinsterne realiseres, og de skal være tilstrækkelige til at opveje en fusions potentielle skadelige virkninger for forbrugerne.[371]

837. Det er fusionsparternes opgave at fremvise dokumentation for, at en fusion medfører effektivitetsgevinster, samt at påvise og sandsynliggøre, at gevinsterne opfylder de tre kumulative betingelser.

[368] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 76-88.
[369] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 79.
[370] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 85.
[371] Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale fusioner, punkt 86.