

Paul Møllerup  
Formand for Implementeringsrådet  
[pmo@danskeadvokater.dk](mailto:pmo@danskeadvokater.dk)

**Beskæftigelsesministeren**

Ved Stranden 8  
1061 København K

T +45 72 20 50 00  
E [bm@bm.dk](mailto:bm@bm.dk)  
[www.bm.dk](http://www.bm.dk)

CVR 10172748

Kære Paul

21. juni 2018

EU-Implementeringsudvalget (IU) holdt møde den 26. april og den 7. juni 2018, og nedenfor vil jeg som sædvanligt efter IU's møder give jer en tilbagemelding vedrørende de beslutninger, vi traf på møderne.

Jeg vil gerne takke jer for jeres anbefalinger fra jeres møde den 6. marts og jeres oversendelsesbrev om udlevering af nabotjek på det finansielle område samt finansiell regulering "under den politiske radar".

#### *Møde i EU-Implementeringsudvalget den 26. april 2018*

På møde i EU-Implementeringsudvalget den 26. april 2018 drøftede vi de anbefalinger om igangsættelse af tidlig interessevaretagelse og nabotjek, som I har sendt på baggrund af jeres møde den 6. marts 2018.

IR har denne gang sendt seks anbefalinger, og IU har vedrørende fem af disse besluttet at imødekomme anbefalingen helt eller delvist. Anbefaling nr. 6 vedrørende drikkevand er fortsat ved at blive analyseret og vil blive behandlet på et kommende IU-møde.

Jeres oversigt over anbefalinger, hvor ministeriernes bemærkninger er tilføjet, er vedlagt brevet.

IU har også taget stilling til jeres anbefalinger vedrørende nabotjek. For så vidt angår anbefaling nr. 1 om utidssvarende regler for elektronisk markedsføring i B2B-relationer, er regeringen opmærksom på branchens ønske om udvidet adgang til at sende uanmodet B2B-markedsføring.

Forslaget indgik således som en del af regeringens forslag til en ny markedsføringslov (L40), der blev fremsat den 12. oktober 2016, men udgik under folketingsbehandlingen, idet der ikke var politisk flertal for den foreslåede lempelse.

Desuden kan det oplyses, at der i 2016 som led i det forberedende arbejde af forslaget i regi af markedsføringslovsudvalget allerede er udført et nabotjek i form af en bred landeundersøgelse. En oversigt over resultaterne af undersøgelsen er vedlagt dette brev til Implementeringsrådets orientering.

Hvad angår anbefaling nr. 2 om fortolkning af konsortiedannelse, er de problemstillinger, som IR ønsker svar på, berørt i forbindelse med udarbejdelsen af

den nyligt offentliggjorte vejledning om konsortiesamarbejde. Vejledningen blev offentliggjort den 25. april 2018 og er vedlagt.

Vi drøftede også afrapporteringen af et nabotjek om reguleringen af husdyrsbedrifter i forhold til ammoniakfølsom natur (Natura 2000). I den forbindelse er der vedlagt brev samt bilag fra miljø- og fødevareministeren om hovedresultaterne af nabotjekket.

#### *Kommentarer til oversendelsesbrev*

Erhvervsministeriet oplyser vedrørende udlevering af oplysninger fra nabotjek, at ministeriet på baggrund af jeres henvendelse vil kontakte de relevante lande med henblik på at undersøge, om svarene fra landene i de to nabotjek, hvor der ikke er indhentet samtykke, kan offentliggøres.

Der vil ikke blive foretaget yderligere i nabotjekket vedrørende kapitalkrav til erhvervskreditter, da svarene fra de lande, der har samtykket hertil, allerede er udleveret.

Erhvervsministeriet gør i den forbindelse opmærksom på, at tilsynsvirksomheden i Danmark har praksis for en større åbenhed end i de øvrige EU-lande, som vi normalt sammenligner os med.

Tilsynsvirksomhed er desuden underlagt en skærpet tavshedspligt, og der er derfor en fælles forståelse mellem EU-landenes tilsynsmyndigheder om, at udveksling af informationer sker under fortrolighed.

En generel præcedens med at søge samtykke til udlevering af nabotjek til udlevering indebærer i forlængelse heraf en risiko for, at landene vil afstå fra at medvirke i fremtidige nabotjek.

Vedrørende EU-regulering ”under den politiske radar” henviser Erhvervsministeriet til, at der som en del af eftersynet af den finansielle regulering er udarbejdet en række forslag til principper for det fremadrettede arbejde med den finansielle regulering, der skal sikre en bedre gennemførelse af den finansielle lovgivning.

I et af disse principper beskrives det, at der fortsat skal arbejdes for, at alle væsentlige politiske og indholdsmæssige elementer i nye EU-regler fastlægges på politisk niveau (niveau 1).

Det beskrives videre, at Erhvervsministeriet og Finanstilsynet i arbejdet med nye EU-regler, herunder arbejdet i EU-arbejdsgrupper og de europæiske tilsynsmyndigheder, vil sikre en hensigtsmæssig og øget inddragelse af sektoren inden for de muligheder og rammer, der gælder for EU-arbejdet, blandt andet med henblik på at sikre større gennemsigtighed i niveau 2-reguleringen og niveau 3-tiltag.

#### *Møde i EU-Implementeringsudvalget den 7. juni 2018*

På møde i EU-Implementeringsudvalget den 7. juni 2018 drøftede vi ligeledes en række sager, som har baggrund i anbefalinger fra Implementeringsrådet.

Afrapporteringer af nabotjek om garantiformuen, tillæg til solvensbehov ved anvendelse af en EU-forordningsregel samt afgiftsfritagelse for sandsugeraktiviteter er vedlagt som bilag.

#### *Håndhævelse og implementering*

Implementeringsrådet har anbefalet, at IU nedsætter en arbejdsgruppe, som kan komme med anbefalinger til, hvordan en ny EU-kommission kan styrke ensartet håndhævelse og implementering i medlemslandene.

På IU-mødet den 26. april gav vi tilsagn om at ville undersøge muligheden for at nedsætte en arbejdsgruppe, der kan komme med anbefalinger til, hvordan en ny Kommission kan styrke ensartet implementering og håndhævelse i alle EU's medlemsstater.

IU vurderer, at det er hensigtsmæssigt at etablere et overblik over, hvor og hvordan Kommissionen særligt bør sætte ind for at fremme en ens håndhævelse og implementering af erhvervsrettet EU-lovgivning på tværs af medlemsstaterne baseret på hidtidige erfaringer.

Vi har derfor på mødet den 7. juni besluttet at nedsætte en interministeriel arbejdsgruppe for ensartet håndhævelse og implementering i EU. Arbejdsgruppen skal komme med anbefalinger til IU, som på den baggrund kan tage stilling til, hvordan man fra dansk side bedst spiller ind til den nye kommission. Arbejdsgruppen vil bestå af relevante ministerier og vil løbende inddrage relevante interessenter i arbejdet med udarbejdelsen af anbefalinger.

Venlig hilsen



Troels Lund Poulsen

## **Bilag 1. Bemærkninger vedrørende IR's anbefalinger om igangsættelse af nabotjek behandlet på IU-møde den 26. april 2018.**

### Anbefaling nr. 1

Regeringen er opmærksom på branchens ønske om udvidet adgang til at sende uanmodet B2B-markedsføring, men der ses ikke at være politisk opbakning til en løsning, som den IR har foreslået.

Forslaget indgik således som en del af regeringens forslag til en ny markedsføringslov (L40), der blev fremsat den 12. oktober 2016, men udgik under folketingsbehandlingen, idet der ikke var politisk flertal for den foreslåede lempelse.

Forslaget stammede fra en anbefaling fra et flertal i det af regeringen nedsatte markedsføringslovudvalg, og i regi af udvalgets arbejde er der allerede foretaget en landeundersøgelse i 12 EU-lande samt Schweiz og Norge, herunder i de fem lande, som IR efterspørger et nabotjek af.

Undersøgelsen viste, at de fem lande, som IR ønsker et nabotjek af, har mere lempelige regler for elektronisk markedsføring i B2B-relationer, end vi har i Danmark.

Der vedlægges en oversigt over undersøgelsens resultater til Implementeringsrådets orientering, som fortsat vurderes at være aktuel. På baggrund heraf igangsættes der ikke et nabotjek.

### Anbefaling nr. 2

De problemstillinger, som IR ønsker svar på, er berørt i forbindelse med udarbejdelsen af den nyligt offentliggjorte vejledning om konsortiesamarbejde. Vejledningen, som blev offentliggjort den 25. april 2018, er vedlagt brevet.

I forbindelse med udarbejdelsen af vejledningen er der foretaget et ”nabotjek” af afgørelser i sager, der vedrører konsortier i lande, som Danmark normalt sammenligner sig med.

Vejledningen er således baseret på praksis fra Danmark og andre sammenlignelige lande, hvor vurderingen baserer sig på EU-praksis. Vejledningen har desuden været i høring ikke blot i Danmark men i de øvrige EU-lande og hos Europa-Kommissionen.

Formålet med at sende vejledningen i høring i Europa-Kommissionen og andre lande har været at inddrage andre myndigheders praksis i det omfang, denne ikke allerede var medtaget i vejledningen. På den baggrund igangsættes der ikke et nabotjek.

Konkurrencerådet er uafhængigt og træffer afgørelse efter konkurrenceloven. Det fremgår af forarbejderne til loven, at Europa-Kommissionens og Domstolens praksis er vejledende ved fortolkningen af de danske konkurrenceregler. I sager med samhandelspåvirkning træffer rådet tillige afgørelse efter EU-konkurrencereglerne og må i sådanne sager ikke anvende regler eller praksis, der er mere restriktiv end EU-praksis.

# Anbefalinger: Tidlig interessevaretagelse

---

*Forslag vedtaget på møde i Implementeringsrådet den 6. marts 2018*

<b>Nr.</b>	<b>Titel/emne</b>	<b>Ministerium</b>	<b>Bemærkninger</b>
1	Bedre samarbejde om implementering og håndhævelse	EM, MFVM, JM, TRM	Forbrugerrådet TÆNK støtter ikke forslaget
2	Engangsplast	MFVM	
3	Evaluering af vævsdirektivet	SUM	
4	Rentespænd i forhold til dansk volatilitetsjustering	EM	
5	Ændring af Solvens II -rentekurven	EM	
6	Fælles europæiske standarder for byggevarer i kontakt med drikkevand	TRM og MFVM	

**ERHVERVSMINISTERIET, MILJØ- OG FØDEVAREMINISTERIET,  
TRANSPORT-, BYGNINGS- OG BOLIGMINISTERIET OG JUSTITSMINISTERIET**

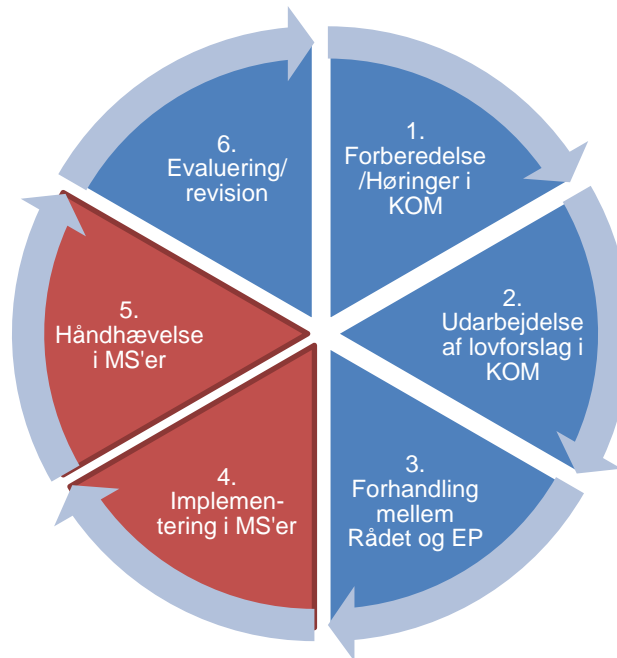
<b>Titel</b>	<b>1. Bedre samarbejde om implementering og håndhævelse</b>
<b>Ministerium</b>	Primært Erhvervsministeriet, Miljø- og fødevarerministeriet, Transport-, bygnings- og forsyningsministeriet, og Justitsministeriet men principielt alle ressortområder med erhvervsrettet EU-lovgivning.
<b>Berørt EU-regulering</b>	Al erhvervsrettet EU lovgivning
<b>Berørt dansk lovgivning</b>	Implementering af al erhvervsrettet EU lovgivning
<b>Introduktion af den overordnede problemstilling</b>	<p>Det er fortsat sådan, at virksomheder i EU oplever, at der i praksis er stor forskel på udmøntningen af lovgivningen på områder, hvor man ellers på papiret har harmoniseret. Årsagerne til den forskel som opleves i praksis når lovgivningen udmøntes skyldes en række forskellige problemstillinger, som ikke altid kan behandles med samme middel. Af problemstillinger kan nævnes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Underimplementering</li> <li>• Fejlimplementering</li> <li>• Overimplementering</li> <li>• Manglende håndhævelse</li> <li>• Fejlagtig håndhævelse</li> <li>• Overhåndhævelse/strengere håndhævelse</li> </ul> <p>Regeringen har med nedsættelsen af Implementeringsrådet og Implementeringsudvalget haft skarpt fokus på overimplementering, fejlimplementering, fejlagtig og strengere håndhævelse i Danmark sammenlignet med vores nabolande. Det er imidlertid ikke muligt for Danmark alene at komme underimplementering og manglende håndhævelse i andre EU-lande til livs. Det samme gælder for så vidt for overimplementering, fejlimplementering, fejlagtig og strengere håndhævelse i andre EU-lande. Her er det EU-Kommissionens opgave at skride ind, hvis de pågældende lande ikke følger de fælles spilleregler. Denne opgave bliver imidlertid ikke løftet i tilstrækkelig grad.</p> <p>Der er derfor behov for at øge samarbejdet om implementering og håndhævelse i EU.</p>
<b>Berørte virksomheder</b>	Alle virksomheder i EU.
<b>Begrundelse</b>	<p>Problematikken om forskellig implementering og håndhævelse består delvist i, at når først medlemsstaterne har udmøntet fællesskabslovgivningen i national lov og praksis i god tro, så er det svært at ændre igen på påbud fra Kommissionen, fordi der kan være relativt store omkostninger forbundet med sådanne ændringer, herunder også politiske omkostninger. Derfor er der ofte kun den retslige vej at gå, hvilket Kommissionen for sjældent gør, og rettelig heller ikke har ressourcer til, hvis de skal komme alle problemer til livs.</p> <p>Dernæst består problematikken delvist i, at medlemsstaterne til tider bevidst udmønter lovgivningen med henblik på fx at beskytte egne interesser. Denne del af problemstillingen kan normalt kun løses retsligt, og forslagene herunder kan derfor ikke i sig selv løse denne udfordring. Af andre metoder end retsligt kan dog nævnes "name-and-shame" værktøjer som fx</p>

Kommissionens ”Single Market Scoreboard”.

Implementeringsrådet foreslår på denne baggrund, at man arbejder mere systematisk og målrettet på at forebygge at forskellene i udmøntningen opstår til at starte med.

Den første problemstilling skitseret ovenfor kan trives, fordi man i lovgivningscyklussen (se figur 1) kun samarbejder på EU-niveau i nogle af de seks skitserede faser – her tænkes på særligt på fase 1, 2 og 3 (og 6). Her deltager alle medlemsstater i drøftelser, forberedelse, høringer, forhandlinger med Kommissionen. Imidlertid sker der det, at når man rammer klokken 6 på figuren (vedtagelse af retsakt i trilog/offentliggørelse i Official Journal), så ophører samarbejdet og dialogen mellem de 28 lande i Rådet og Kommissionen, og en lovtæst sendes til de 28 hovedstæder til implementering og efterfølgende håndhævelse (fase 4 og 5) nationalt, inden man så småt opstarter samarbejdet flere år efter i fase 6.

Figur 1, lovgivningscyklussen



Implementeringsrådet er af den opfattelse, at en del af den forskel, som virksomhederne oplever i praksis, bunder i det manglende samarbejde på EU-niveau i fase 4 og 5, og mener at øget brug af håndhævelses og implementeringsgrupper vil kunne være med til at afhjælpe problemerne.

<b>Forventede konsekvenser for erhvervslivet</b>	Mere ensartet implementering og håndhævelse vil reducere fragmenteringen af det indre marked markant og mindske barriererne for at ekspandere til nye markeder i EU. Dette vil særligt komme SMVer, der ofte ikke har juridisk kompetence in-house til gavn.
<b>Økonomiske konsekvenser</b>	Øget samarbejde om implementering og håndhævelse vil potentielt føre til øget eksport og bedre konkurrenceevne for Danmark og for hele EU.
<b>Retning/holdning</b>	Implementeringsrådet foreslår, at Implementeringsudvalget nedsætter en arbejdsgruppe, som senest første kvartal 2019 skal fremlægge en samlet dansk anbefaling til, hvordan den nye Kommission kan styrke ensartet implementering og håndhævelse i medlemsstaterne. Arbejdsgruppen bør bestå af relevante interessenter, bl.a. erhvervsorganisationerne, Erhvervsministeriet og Udenrigsministeriet.

Der bør foretages en dybdegående vurdering af eksisterende initiativer, hvorefter mulige nye løsninger kan foreslås, eksempelvis i form af såkaldte implementeringsgrupper og håndhævelsesgrupper på alle lovgivningsområder. Såfremt Kommissionen ikke nedsætter disse skal dette begrundes ud fra et comply-or-explain princip.

Det er vigtigt for Implementeringsrådet, at der tages højde for årsagerne til problemet, herunder de juridiske, tekniske og politiske aspekter af problematikken. Derudover bør det sikres, at arbejdsgruppens anbefalinger kan bruges til tidlig interessevaretagelse i forhold til den nye Kommission.

Herunder skitseres som inspiration ét eksempel på, hvordan implementerings – og håndhævelsesgrupper kunne sammensættes og fungere.

#### *Implementeringsgrupper*

Implementeringsgrupperne skal bestå af de embedsfolk, som er ansvarlige for implementeringen nationalt. Grupperne indkaldes af det ansvarlige kontor i Kommissionen som faciliterer gruppens arbejde. Grupperne skal mødes så tidligt som muligt i fase 4, og der skal bl.a. foregå en udveksling af ideer til bedst mulige implementering, afklaring af tvivlsspørgsmål, drøftelse af forståelsesforskelle osv.

Kommissionen kan allerede i dag indkalde til sådanne møder, men det er ikke obligatorisk. Hvor de har været anvendt, har erfaringerne dog været positive i Implementeringsrådets optik, hvorfor det bør udbredes og gøres obligatorisk. Et sådan Kommissionsfaciliteret samarbejde løser ikke alle problemer, men særligt de problemer som opstår på grund af fejl og misforståelser i forbindelse med implementeringen kan løses på denne måde. Det er Implementeringsrådets opfattelse, at der her er tale om langt størstedelen af de for virksomhederne oplevede problemer.

Det skal bemærkes at implementeringsarbejdet ikke erstatter egentlige politiske beslutninger der altid bør træffes i de relevante basisretsakter og igennem den fulde politiske proces. Der må ikke ske en glidning, så politisk kontroversielle beslutninger trykkes ned på embedsmandsniveau, hvis der ikke kan opnås enighed på det politiske niveau.

#### *Håndhævelsesgrupper*

Håndhævelsesgrupperne skal bestå af de myndigheder/embedsfolk, som er ansvarlige for håndhævelsen nationalt. Grupperne indkaldes af det ansvarlige kontor i Kommissionen som faciliterer gruppens arbejde. Grupperne skal mødes så tidligt som muligt i fase 5, og der skal bl.a. foregå en erfaringsudveksling omkring metoder, sanktioner, virkemidler i øvrigt, effekter og den samlede påvirkning af lovgivningen. Håndhævelsesgruppernes opgave skal fokusere på praksis for den administrative håndhævelse ved forbud og påbud mv.

Der findes i dag allerede sådanne samarbejder på nogle områder, fx faciliteret af nogle EU-agenturer, men det sker ikke på tværs af alle områder, og er ikke nødvendigvis obligatorisk. Samtidig fører den manglende dialog til, at der mangler vigtig samlet viden om den reelle virkning af lovgivningen, når man påbegynder evalueringer og revisioner (fase 6). Et styrket håndhævelsessamarbejde vil således også kunne styrke lovkvaliteten, når lovgivningen revideres. I det lange løb er dette centralt for et mere velfungerende indre marked.

#### **Særlige hensyn**

Det vil være særligt opportunt, at en ny Kommission som træder til i sommeren 2019, har dette



	initiativ med i deres program for 2019-2024. Der er således behov for at begynde påvirkningen allerede nu.
<b>Igangværende dansk indsats</b>	Implementeringsrådet er ikke bekendt med en igangværende dansk indsats på området.
<b>Ministeriets bemærkninger</b>	Der nedsættes en interministeriel arbejdsgruppe for ensartet håndhævelse og implementering i EU. Arbejdsgruppen skal komme med anbefalinger til IU, som på den baggrund kan tage stilling til, hvordan man fra dansk side bedst spiller ind til den nye kommission. Arbejdsgruppen vil bestå af relevante ministerier og vil løbende inddrage relevante interessenter i arbejdet med udarbejdelsen af anbefalinger.

## MILJØ- OG FØDEVAREMINISTERIET

Titel	2. Engangsplast
<b>Ministerium</b>	Miljø- og Fødevareministeriet
<b>Berørt EU-regulering</b>	Kommissionens forslag om kommende lovgivning på engangsplast (Forventes fremsat Q2 2018)
<b>Berørt dansk lovgivning</b>	Ingen pt.
<b>Introduktion af den overordnede problemstilling</b>	<p>EU-Kommissionen har netop offentliggjort deres plaststrategi som en del af overgangen til en mere cirkulær økonomi. Målet med strategien er, at beskytte miljøet mod plastforurening og samtidig fremme vækst og innovation til fordel for erhvervslivet. I bilaget til strategien beskrives initiativer, som Kommissionen ønsker for at regulere og dermed reducere brugen af engangsprodukter af plastik, med det primære formål at mindske plastforureningen i havene. Forslaget er primært kommet ind fra fransk side, som følge af store problemer med engangsprodukter af plast på de franske kyststrækninger. Kommissionen har desuden udgivet en præ-konsekvensanalyse omkring et eventuelt lovforslag på engangsprodukter af plastik. Den kan findes her: <a href="https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-6169607_en">https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-6169607_en</a></p>
<b>Berørte virksomheder</b>	<p>Engangsprodukter af plast sælges bredt i alle dagligvarebutikker og bruges af virksomheder i kantinedrift. Derudover bruges de meget til take-away føde- og drikkevarer på bl.a. cafeer og restauranter.</p> <p>Alle dagligvarebutikker vil blive berørt af forslaget samt en lang række kantiner, cafeer, restauranter og lignende samt turismeerhvervet, som fx campingpladser.</p>
<b>Begrundelse</b>	<p>Implementeringsrådet hilser Kommissionens plaststrategi velkommen. Lækage af plast til havmiljøet er et alvorligt problem, som det er godt at Kommissionen sætter fokus på.</p> <p>Engangsplastikprodukter er en af flere kilder til plastforurening. Grunden til at disse produkter ender i naturen, er dels dårlig affaldshåndtering og dels uansvarlig forbrugeradfærd. Det er essentielt, at et eventuelt lovgivningsinitiativ om engangsplastikprodukter har dette for øje. Virksomheder bør ikke gøres ansvarlige og bære omkostningerne for aktiviteter, som de ikke har mulighed for at have indflydelse på eller kontrol over.</p>

	<p>I forbindelse med udarbejdelse af et initiativ på engangsplastikprodukter er det vigtigt at tage et livscyklusperspektiv. Som støtte til at vurdere miljøbelastningen fra materialer til fx bæreposer uddelt i detailhandlen, forventes Miljø- og fødevarerministeriet i februar 2018 at offentliggøre en livscyklusvurdering (LCA), som undersøger, hvilke af seks forskellige materialetyper i plastbæreposer, der er mindst miljøbelastende. Rapporten skal bruges til en evt. regulering af uddeling af plastbæreposer i detailhandlen, men kan også bruges til at vurdere behovet for en evt. regulering af engangsprodukter af plast. Rapporter som denne er vigtige for, at lovgivningsinitiativer kan fokusere på de rette materialer, og at substitution til alternative materialer rent faktisk fører til en reduceret miljøbelastning.</p>
<b>Forventede konsekvenser for erhvervslivet</b>	Grossister og detailvirksomheder vil miste omsætning i deres salg og have yderligere omkostninger til at finde alternativer til engangsplastikprodukter.
<b>Økonomiske konsekvenser</b>	Indføres der en rigid EU regulering på området, er der risiko for, at konkurrenceevnen i Danmark vil blive unødigt belastet, da virksomhederne pålægges ekstra omkostninger uden at disse står mål med den positive indvirkning på miljøet.
<b>Retning/holdning</b>	<p>Implementeringsrådet anbefaler, at regeringen skal arbejde for at et EU initiativ på engangsplastikprodukter skal fokusere på at mindske miljøbelastningen fra brug af engangsplast, ved at målrette initiativer de steder hvor plast udgør en trussel i miljøet.</p> <p>Danmark bør derfor arbejde for, at en evt. fremtidig EU regulering skal tage hensyn til de medlemslande, der allerede har effektive affaldssystemer, som er med til at forhindre, at plast ender i naturen. Der skal ikke indføres rigide europæiske reguleringskrav, men derimod fleksible regler som medlemslandene kan tilpasse og implementere, så det står mål med behovet for miljøbeskyttelse i det enkelte medlemsland.</p> <p>Danmark bør desuden arbejde for at evt. regulering indarbejdes i det eksisterende emballagedirektiv og andre direktiver/forordninger, hvor plast forekommer.</p> <p>Sidst men ikke mindst bør regeringen arbejde for, at der tages et livscyklusperspektiv på engangsmaterialer, og at eventuel substitution til andre materialer underbygges af solide fakta.</p>
<b>Særlige hensyn</b>	En evt. kommende EU regulering skal tage særlige hensyn til de medlemslande, der gør det godt med affaldshåndtering og har et ansvarligt forbrug, som forhindrer at plasten havner i naturen.
<b>Igangværende dansk indsats</b>	Implementeringsrådet er ikke bekendt med en igangværende dansk indsats på området.
<b>Ministeriets bemærkninger</b>	MFVM deler Implementeringsrådets holdning til udformningen af et kommende EU-reguleringsinitiativ rettet imod at mindske miljøbelastningen fra engangsplastprodukter: Reguleringen skal kunne implementeres fleksibelt i de enkelte medlemslande, så den står mål med miljøproblemetets omfang og den nationale indretning af affaldssystemerne. Det er dog samtidigt vigtigt, at uensartede regler for engangsplast på tværs af medlemsstater ikke ender med at begrænse varernes frie bevægelighed. Regulering bør finde sted ved

	<p>ændring af eksisterende direktiver på området, og bør være baseret på solide fakta vedr. f.eks. tilskyndelse til materialesubstitution m.v.</p> <p>MFVM er gjort bekendt med, at forslaget vil blive vedtaget og fremlagt af kommissionen den 16. maj 2018, hvilket indebærer at forslaget er så fremskredent i Kommissionens interne beslutningsprocedure, at påvirkning af forslagets udformning gennem tidlig dansk interessevaretagelse på nuværende tidspunkt vurderes at ville være uden effekt. Hertil kommer, at MFVM er vidende om, at erhvervslivets synspunkter vedr. et kommende forslag allerede er afgivet til Kommissionen af "Plastindustrien" i Danmark samt via den Europæiske plastindustri sammenslutning "Plasticseurope".</p> <p>Regeringen deler IR's tilgang til en kommende EU-regulering af engangsprodukter af plast og vil tage denne i betragtning i forbindelse med i forhandlingerne om det kommende forslag. Såfremt Kommissionen udskyder forslaget, kan sagen tages op igen og regeringen vil da søge at påvirke udformningen af forslaget i retning af danske synspunkter.</p>
--	--

## SUNDHEDS- OG ÆLDREMINISTERIET

Titel	3. Evaluering af vævsdirektivet (Direktiv 2004/23/EC)
<b>Ministerium</b>	Sundheds- og ældreministeriet
<b>Berørt EU-regulering</b>	Vævsdirektivet (Direktiv 2004/23/EC)
<b>Berørt dansk lovgivning</b>	Vævsloven samt bekendtgørelse nr. 764 af 26/05/2015
<b>Introduktion af den overordnede problemstilling</b>	Vævsdirektivet fastsætter regler for donation og implantation af væv, celler og blod, samt disse materials cirkulation inden for det indre marked. Direktivets formål er at sikre at væv, celler og blod er disponibelt, garantere patientsikkerhed, samt undgå overførsel af smitsomme sygdomme. Direktivet omfatter alle typer celler, dermed også æg- og sædceller, og æg- og sædbanker er underlagt direktivet, selvom denne type celler ikke skal transplanteres og derfor ikke udgør samme risiko for modtageren som andre typer celler. Lovgivningen er dog ikke udformet med denne type celler for øje, og har desværre ført til massive administrative byrder i form af bl.a. tilsyn, afrapportering, akkreditering, sporbarhed, kvalitetsstyring, mærkning, dokumentation og registrering uden at hæve sikkerheden. Direktivet er ydermere implementeret og håndhævet meget forskelligt i medlemslandene, hvilket fører til barrierer i det indre marked.
<b>Berørte virksomheder</b>	De berørte virksomheder i Danmark er alle indenfor sæd- og ægcelle donation, eksempelvis kan det være sædbanker, fertilitetsklinikker og andre i samme branche. I Danmark alene er der 62 aktører, og det drejer sig om 1.626 klinikker i EU og mange tusinde i resten af verden.
<b>Begrundelse</b>	Kommissionen er i gang med en evaluering af vævsdirektivet. Det forventes, at evalueringen er færdig i Q4 2018. Derefter påbegyndes revisionen. I denne sammenhæng bør Danmark sætte fokus på, at direktivet som det er udformet i dag ift. kønsceller, medfører unødigt store byrder uden at hæve sikkerheden eller sikre tilstrækkeligt udbud, faktisk tværtimod.

	<p>Sædceller er anderledes end andre typer væv og celler, idet de ikke transplanteres fra en doner og implanteres i en modtager ved hjælp af operationer. Derudover har sædceller en unik funktion, som ingen andre celler har, nemlig produktion af børn. Med den lave fertilitet i EU er det vigtigt, at disse celler underlægges lovgivning, der afspejler den risiko de udgør, og deres disponibilitet ikke reduceres som følge af administrative byrder.</p> <p>Direktivet er et minimumsdirektiv, og det er implementeret og håndhæves meget forskelligt i medlemslandene. Derudover har landene yderligere national lovgivning på området, og reguleringen omkring donorens og modtagerens alder, anonymitet, kompensation og inspektionsniveau er ikke harmoniseret. Dette medfører en kraftig fragmentering af det indre marked og usikkerhed for både patienter og virksomheder.</p>
<b>Forventede konsekvenser for erhvervslivet</b>	<p>De høje administrative byrder og fragmenteringen af det indre marked på dette område sætter barrierer for udvikling og grænseoverskridende ekspansion for danske sæd- og ægbanker samt fertilitetsklinikker. Virksomhederne har brugt tusindvis af timer på at sætte sig ind i lokale regler og sikre compliance, herunder udvikle SOP's og automatiske systemer og det estimeres at der bruges over 20.000 mandetimer i de berørte danske virksomheder om året, for at forstå og navigere disse regler. I betragtning af branchens størrelse, er det op mod 25% af den samlede servicetid.</p>
<b>Økonomiske konsekvenser</b>	<p>Danmark har en førerposition på verdensplan indenfor denne branche, men den tunge lovgivning skader virksomhedernes konkurrenceevne. Derudover er den demografiske udvikling i Danmark og i EU et samfundsøkonomisk problem, som denne sektor kan være med til at afhjælpe, hvis den får de rette rammevilkår.</p>
<b>Retning/holdning</b>	<p>Implementeringsrådet anbefaler, at Danmark arbejder for at kønsceller fjernes fra direktivets anvendelsesområde, og at en forordning specifikt for disse celler oprettes i stedet. Under den forudsætning at der ved ny lovgivning opnås samme eller højere patientsikkerhed. Gøres det rigtigt, kan reglerne simplificeres samtidig med at sikkerheden øges, da reglerne i så fald vil være lavet med henblik på kønsceller. Det vil være til gavn for både barnløse og virksomhederne.</p> <p>Såfremt det ikke er muligt at få en separat forordning for kønsceller, bør Danmark arbejde for at direktivet ændres til en forordning, således at fragmenteringen af markedet mindskes og virksomhedernes byrder sænkes, samtidig med at patienterne får bedre adgang til sikker behandling. Hvis dette ikke viser sig muligt bør Danmark arbejde for, at der indføres en proportionalitetstest af nationale særregler på området.</p>
<b>Særlige hensyn</b>	<p>Danmark har været et foregangsland ift. donation af sædceller til barnløse i EU og verden rundt. Den tunge EU lovgivning, der ikke er udformet med sæd- og ægbanker for øje, hæmmer udviklingen og konkurrenceevnen for disse virksomheder og reducerer barnløses valgmuligheder.</p>
<b>Igangværende dansk indsats</b>	<p>Implementeringsrådet er ikke bekendt med en igangværende dansk indsats på området.</p>
<b>Ministeriets bemærkninger</b>	<p>IU imødekommer IRs forslag om, at Danmark arbejder for, at direktivet ændres til en forordning, sådan at den oplevede fragmentering af markedet mindskes.</p>

	<p>Herunder vil regeringen fortsat arbejde for at sikre fornuftige arbejdsgange og opretholdelse af et højt sikkerhedsniveau, som ikke er unødigt bebyrdende for danske vævscentres udviklingsmuligheder.</p> <p>Sundheds- og Ældreministeriet finder det ikke fagligt begrundet at arbejde for, at kønsceller fjernes fra vævsdirektivets anvendelsesområde, og at en forordning specifikt for disse celler oprettes i stedet.</p> <p>Det vurderes, at en opdeling ikke vil skabe højere patientsikkerhed. Forslaget hviler på nogle præmisser, som hverken er fagligt eller juridisk korrekte. I modsætning til, hvad IR lægger til grund, finder ministeriet, at kønsceller hverken er væsentlig anderledes eller indebærer mindre risiko ved håndtering end andre celler, at direktivet bidrager til at hæve sikkerheden ved håndtering af kønsceller, og at der, baseret på Styrelsen for Patientsikkerheds deltagelse i Kommissionens arbejdsgruppe for kompetente myndigheder efter vævsdirektivet, ikke er væsentlige forskelle i medlemslandenes implementering af vævsdirektivet, som medfører ulige vilkår for vævscentre i medlemslandene.</p> <p>Hertil kommer, at vævsdirektivet gennem årene ved tilføjelse af tekniske gennemførelsesdirektiver og vejledninger fra Kommissionen er udviklet, så det i videst muligt omfang følger med udviklingerne på biotekområdet – herunder også for kønsceller.</p> <p>Det er derfor Sundheds- og Ældreministeriets vurdering, at fordelene ved at have en samlet regulering af humane væv og celler og dermed ét regelsæt, som myndigheder og ansatte på vævscentre af forskellig art på offentlige sygehuse, klinikker og i det private erhvervsliv, skal sætte sig ind og leve op til, opvejer fordelene ved en mere fragmenteret regulering.</p> <p>Regeringen er i den forbindelse meget opmærksom på en tidlig og kontinuerlig varetægelse af danske interesser og en mere moderne og tidsvarende regulering af reguleringen af humane væv og celler, særligt på områder, der har snitflader til assisteret reproduktion. Under hele forløbet vil regeringen følge arbejdet tæt og søge størst mulig indflydelse på processen.</p>
--	--

## ERHVERVSMINISTERIET

Titel	4. Rentespænd i forhold til dansk volatilitetsjustering
Ministerium	Erhvervsministeriet
Introduktion af den overordnede problemstilling	<p>Solvens II-direktivet fastsætter, at EU-Kommissionen skal gennemføre et eftersyn og eventuelt revideringer af dele af Solvens II-reguleringen i 2020. Et element i eftersynet er et eftersyn af den tilsynsmæssige rentekurve og metodikken bag fastlæggelsen af den såkaldte volatilitetsjustering (herefter VA-tillæg).</p> <p>Det høje danske VA-tillæg har påkaldt sig negativ opmærksomhed fra EIOPAs side,</p>

	<p>og der er risiko for, at EIOPA i forbindelse med 2020-eftersynet vil arbejde for justeringer af de metoder, der indgår i fastlæggelsen af VA-tillæg, så blandt andet det danske tillæg reduceres.</p> <p>Det danske VA-tillæg er rimeligt, fordi det afspejler de danske forsikrings- og pensionsselskabers faktiske investeringer. Tillægget har stor betydning for markedet for realkreditobligationer og dermed for det danske boligmarked. Derfor er det vigtigt, at VA-tillægget også fremover afspejler investeringerne i realkreditobligationer og det højere afkast, de genererer. I modsat fald kan de danske forsikrings- og pensionsselskaber, af hensyn til at opretholde et passende match mellem aktiver og passiver, være nødsaget til at reducere investeringerne i disse aktiver. Det vil ramme forsikringstagerne – og særligt pensionskunderne – såvel som realkreditmarkedet.</p>
<b>Berørt EU-regulering</b>	<p>Kommende forslag til revidering af Solvens II Direktivet 2009/138/EF jf. artikel 77(f)        EU-Kommissionens Delegerede forordning (EU) 2015/35, Afdeling 4 om fastsættelse af den risikofrie rentekurve.</p>
<b>Berørt dansk lovgivning</b>	<p>Lov om finansiel virksomhed §126e, 126f.        Bekendtgørelse om opgørelse af solvenskapitalkravet ved anvendelse af standardformlen for gruppe 1-forsikringsselskaber m.v., nr. 1164 af 7. november 2017        Bekendtgørelse om matchtilpasning og volatilitetsjustering af den risikofrie rentekurve for gruppe 1-forsikringsselskaber, nr. 1258 af 27. november 2017</p>
<b>Berørte virksomheder</b>	<p>Alle danske gruppe-1 forsikrings- og pensionsselskaber. Kun de allermindste skadesforsikringsselskaber er ikke omfattet af brugen af den risikofrie rentekurve under Solvens II.</p>
<b>Begrundelse</b>	<p>De danske forsikrings- og pensionsselskaber skal anvende en tilsynsmæssig rentekurve, når de opgør værdien af deres forpligtelser over for kunderne. Udgangspunktet er en risikofri rentekurve. Fordi selskaberne investerer i aktiver, som genererer et højere afkast end den risikofrie rente, kan de benytte den såkaldte volatilitetsjustering (VA-tillæg). VA-tillægget lægges til den risikofrie rente og udligner noget af forskellen mellem den risikofrie rente og det afkast, selskaberne reelt kan opnå.</p> <p>VA-tillægget opgøres pr. land, og er baseret på, hvad selskaber i det pågældende land reelt investerer i. Det danske VA-tillæg afspejler, at danske forsikrings- og pensionsselskaber har store beholdninger af danske realkreditobligationer. Forskellen mellem renten på realkreditobligationer og den risikofrie rente betyder, at Danmark har et højere VA-tillæg end andre lande, hvor der i højere grad investeres i statsobligationer, hvor forskellen til den risikofrie rente er mindre.</p> <p>Det høje danske VA-tillæg afspejler, at det danske realkreditmarked er unikt i europæisk sammenhæng. Ingen andre lande har et udbud af realkreditobligationer (covered bonds) tilsvarende det danske med en så stor udestående mængde og med tilsvarende likviditet og sikkerhed, som pensionsselskaber i stort omfang kan investere i. Pensionsselskaber i andre lande investerer i væsentligt større omfang i statsobligationer. Ultimo 2015 udgjorde</p>

	<p>realkreditobligationer ca. 31% af pensionssekskabernes samlede investeringer svarende til 1.000 mia. dkk.</p> <p>Det er uhyre vigtigt at værne om realkreditmarkedet, da det udgør et centralt element i finansieringen af danske boliger og dermed i dansk økonomi.</p> <p>Bevarelsen af dette marked afhænger af, at forsikrings- og pensionssekskaber også fremover har incitament til at investere i realkreditobligationer. Hvis metodikken bag opgørelsen af VA-tillæg ændres i en retning, der mindsker realkreditobligationernes rolle i det danske VA-tillæg, kan det underminere dette marked.</p> <p>Forsikrings- og pensionssekskaberne investerer i realkreditobligationer, fordi der er tale om en attraktiv investering, som kommer kunderne til gode. Men investeringerne i realkreditobligationer vil være mindre attraktive, hvis realkreditobligationer ikke indgår i opgørelsen af VA-tillægget. Det skyldes, at sekskaberne lægger vægt på, at der er sammenhæng mellem det, de investerer i, og den måde værdien af forpligtelserne opgøres på, idet denne sammenhæng er et centralt element i sekskabernes risikostyring.</p>
<b>Forventede konsekvenser for erhvervslivet</b>	<p>Selskaberne bliver i deres risikostyring og afdækning af deres forpligtelser nødt til at forholde sig til en mulig ændring af VA-tillægget. Derfor vil de have incitament til at afhænde realkreditobligationer, såfremt disse måtte udgå af beregningen.</p> <p>Hvis danske realkreditobligationer ikke længere indgår i opgørelsen af volatilitetstillægget, vil det betyde en lavere tilsynsmæssig rentekurve. Det vil øge værdien af sekskabernes hensættelser til forpligtelser over for kunderne og mindske deres muligheder for at investere langsigtet til gavn for vækst og beskæftigelse. Det vil derfor også medføre lavere afkast til kunderne.</p> <p>Effekten på realkreditmarkedet vil være stigende renter og forringede finansieringsmuligheder, hvilket vil have væsentlige implikationer for det danske boligmarked.</p>
<b>Økonomiske konsekvenser</b>	Se ovenfor.
<b>Retning/holdning</b>	Det er Implementeringsrådets holdning, at opgørelsen af den danske volatilitetsjustering, som indgår i den tilsynsmæssige rentekurve under Solvens II, fortsat skal tage højde for de danske forsikrings- og pensionssekskabers investeringer i danske realkreditobligationer.
<b>Særlige hensyn</b>	Forud for implementeringen af Solvens II i Danmark var der i 2014 drøftelser mellem branchen og Finanstilsynet om muligheden for, at danske sekskaber, på linje med sekskaber i en lang række andre lande, kunne få 16-årige overgangsordninger. Dette har Finanstilsynet ikke set som en mulighed for de danske sekskaber. Tilsynet arbejdede til gengæld aktivt for i EIOPA, at den danske volatilitetsjustering skulle afspejle det særlige danske obligationsmarked. Det er disse særlige danske hensyn, som Implementeringsrådet ønsker opretholdt.
<b>Igangværende dansk indsats</b>	Implementeringsrådet er ikke bekendt med nogen igangværende dansk indsats.
<b>Ministeriets bemærkninger</b>	Erhvervsministeriet er allerede i dialog med branchen og har igangsat en dialog



med Forsikring & Pension for at sikre en effektiv tidlig dansk interessevaretagelse. Erhvervsministeriet vil bl.a. arbejde for, at metoden til fastsættelse af den danske volatilitetsjustering understøtter hensynene til forsikringstagerne og markedet for danske realkreditobligationer. Det vil være et klart mål, at danske realkreditobligationer også i fremtiden indgår i opgørelsen af volatilitetsjusteringen. Dette vil blive drøftet med de europæiske tilsynsmyndigheder, ligesom Erhvervsministeren vil tage kontakt til EU-kommissær Dombrovskis.

Ved værdiansættelse af forsikringsforpligtelser under Solvens II udgør diskontering af fremtidige pensionsudbetalinger en af de centrale antagelser. Derfor fastsætter Solvens II-reguleringen relativt detaljerede rammer for den diskonteringsrentekurve, som forsikringssekskaberne skal anvende ved værdiansættelsen.

En af de vigtige komponenter i diskonteringsrentekurven er volatilitetsjustering.

Formålet med volatilitetsjusteringen er, at forsikringssekskaberne ikke kommer i en situation, hvor pludselige og kortvarige udsving på de finansielle markeder fører til u hensigtsmæssige frasalg (brandudsalg) af visse aktiver som følge af et uventet udsving i værdiansættelse af forsikringsforpligtelserne.

Volatilitetsjusteringen beregnes på baggrund af en repræsentativ portefølje, som afspejler de aktiver, som danske forsikringssekskaber har investeret i. Tanken er, at kortsigtede udsving i kreditrisiko ikke skal belaste sekskabernes kapitalgrundlag.

I forbindelse med den årlige opdatering af den repræsentative portefølje til beregning af den danske volatilitetsjustering har EIOPA konkluderet, at den nuværende model indebærer en høj dansk volatilitetsjustering sammenlignet med alle andre lande, hvor volatilitetsjusteringen er tæt på nul.

Baggrunden for det høje danske niveau er, at det afkast på realkreditobligationer, der p.t. anvendes i opgørelsen, ikke tager højde for, at en stor mængde af de udestående danske realkreditobligationer indeholder en konverteringsoption for låntager. Hvis afkastet justeres med sandsynligheden for konverteringer, vil det være væsentligt lavere og dermed føre til en lavere volatilitetsjustering.

EIOPA er på den baggrund påbegyndt et arbejde med at analysere en ændring af den danske volatilitetsjustering.

EIOPA vurderer pt. umiddelbart, at volatilitetsjusteringen bør ændres til at bygge på en model med realkreditafkast, der er justeret for konverteringsoptionen. Vurderingen bygger på, at Solvens II-direktivet fastslår, at volatilitetsjusteringen ikke skal indeholde "... det spænd, der kan henføres til en realistisk vurdering af forventede tab eller uventet kreditrisiko eller andre risici i forbindelse med aktiverne."

Argumentet fra EIOPA's side er, at det afkast på realkreditobligationer, som pt. indgår i beregningen, ikke kan tjenes i praksis, da der i stort omfang sker konverteringer, som reelt forkorter løbetiden for realkreditobligationer. Den del af



afkastet, som kan henføres til konverteringsoptionen, afspejler en kendt risiko og bør derfor fjernes fra volatilitetsjusteringen, som skal fange pludselige og kortvarige udsving på de finansielle markeder.

EIOPAs tanker om en volatilitetsjustering baseret på et optionsjusteret spænd minder i sin konstruktion meget om den tidligere danske diskonteringsrentekurve, som blev indført i 2008 for at undgå brandudsalg af realkreditobligationer, hvor det optionsjusterede spænd for realkreditobligationer indgik som en komponent.

Arbejdet med fastlæggelsen af den danske volatilitetsjustering er efter EIOPA's vurdering inden for de regler, som er fastsat på politisk niveau i EU.

I øvrigt kan det bemærkes, at de 16-årige overgangsordninger, der nævnes i henvendelsen, er implementeret i dansk lovgivning. Overgangsordningerne havde til hensigt at lette overgangen fra kostprisbaseret værdiansættelse til markedskonsistent værdiansættelse i forsikringsselskaberne i de lande, der på ikrafttrædelsestidspunktet for Solvens II-reglerne ikke anvendte markedskonsistent værdiansættelse, og som ellers ville have udfordringer med at skifte over til solvens II-reguleringen. I Danmark blev der anvendt en form for markedskonsistent værdiansættelse i forsikringsselskaberne allerede inden overgangen til Solvens II. Anvendelse af overgangsordningerne for danske selskaber ville derfor medføre, at selskaberne, der allerede anvendte en form for markedskonsistent værdiansættelse, ville overgå til en mindre markedskonsistent værdiansættelse i seksten år, for så derefter at komme tilbage til markedskonsistent værdiansættelse. Derfor var det ikke Finanstilsynets forventning, at de danske selskaber generelt ville kunne anvende overgangsordningerne, men Finanstilsynet ville ikke på forhånd udelukke, at enkelte selskaber med kapitalmæssige udfordringer, kunne få tilladelse til at anvende overgangsordningerne. Disse forventninger er beskrevet i det fremsatte lovforslag til implementering af Solvens II. Ingen danske selskaber søgte om tilladelse til at anvende overgangsordningerne inden den 1. januar 2016, hvorefter det ikke længere var muligt at få tilladelse til at anvende overgangsordningerne.

Titel	5. Ændring af Solvens II -rentekurven
<b>Ministerium</b>	Erhvervsministeriet
<b>Introduktion af den overordnede problemstilling</b>	<p>I 2020 skal EU-Kommissionen i overensstemmelse med Solvens II-direktivet gennemføre et eftersyn af Solvens II-reguleringen med henblik på at fremlægge forslag om relevante ændringer til reguleringen.</p> <p>Den europæiske forsikringstilsyn EIOPA har imidlertid allerede i 2018 – uden om den officielle revidering - introduceret ændringer, der giver en lavere værdi for den såkaldte Ultimate Forward Rate (UFR). En lavere UFR betyder, at især pensionsselskabers forpligtelser over for deres kunder øges. Derved øges også selskabernes solvenskapitalkrav, og deres mulighed for at investere langsigtet mindskes.</p> <p>UFR blev fastlagt i 2014 som led i det endelige politiske kompromis om udformningen af Solvens II, der resulterede i Omnibus II-direktivet. Den politiske</p>

	<p>aftale var udtryk for en balance mellem hensynet til sikkerhed og forbrugerbeskyttelse på den ene side og hensynet til, at forsikrings- og pensionsselskaber skal kunne investere langsigtet til gavn for vækst og beskæftigelse på den anden side.</p> <p>EIOPA er formelt set – i Solvens II-forordningen - pålagt at udarbejde objektive retningslinjer for metoden til fastlæggelse af UFR. Den forpligtelse har EIOPA imidlertid brugt til at vedtage en metode, som væsentligt reducerer UFR. EIOPA har ved ændringerne af UFR valgt ikke at tage hensyn til intentionerne i Omnibus II-direktivet og dermed den politiske aftale bag dette, og dermed overskrider EIOPA efter vores opfattelse deres beføjelser.</p> <p>Også det europæiske systemiske risikoråd (ESRB) advokerer for ændringer i den måde hvorpå den tilsynsmæssige rentekurve opgøres. ESRB peger – ligesom EIOPA – på muligheden for at justere på nogle tekniske elementer i opgørelsen af rentekurven, som – ligesom EIOPA's ændring af UFR – vil medføre en lavere rentekurve og dermed en stigning i værdien af forsikringsselskabernes forpligtelser og solvenskapitalkrav.</p> <p>EIOPA's selvbestaltede initiativ og de forskellige udmeldinger om behov for at justere på rentekurvens elementer er problematiske. De skader branchens mulighed for at investere langsigtet til gavn for vækst og beskæftigelse samt sikre fornuftige pensioner.</p> <p>Det er vigtigt, at EIOPA respekterer UFR's karakter af en meget langsigtet rente, der kun helt undtagelsesvist justeres, samt respekterer de politiske afvejninger, der blev lagt til grund ved fastlæggelsen af UFR for få år siden. Den langsigtede rente bestemmes af langsigtet vækst og langsigtet inflation, ikke af den aktuelle lavrentesituation.</p> <p>Og det er vigtigt, at andre institutioner respekterer behovet for, at de elementer, der indgår i fastlæggelsen af rentekurven er stabile, så forsikrings- og pensionsselskaber kan planlægge og agere langsigtet.</p>
<b>Berørt EU-regulering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommende forslag til revidering af Solvens II Direktivet 2009/138/EF jf. artikel 77(f), og</li> <li>• EU-Kommissionens Delegerede forordning (EU) 2015/35, kapitel III, afdeling 3 om opgørelse af forsikringsmæssige hensættelser og kapitel III, afdeling 4 om fastsættelse af den risikofrie rentekurve.</li> </ul>
<b>Berørt dansk lovgivning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lov om finansiel virksomhed §126e, 126f.</li> <li>• Bekendtgørelse om opgørelse af solvenskapitalkravet ved anvendelse af standardformlen for gruppe 1-forsikringsselskaber m.v., nr. 1164 af 7. november 2017</li> <li>• Bekendtgørelse om værdiansættelse af aktiver og passiver, herunder forsikringsmæssige hensættelser, for gruppe 1-forsikringsselskaber m.v., 1279, af 29. november 2017</li> <li>• Bekendtgørelse om matchtilpasning og volatilitetsjustering af den risikofrie rentekurve for gruppe 1-forsikringsselskaber, nr. 1258 af 27. november 2017</li> </ul>
<b>Berørte virksomheder</b>	<p>Alle danske gruppe-1 forsikrings- og pensionsselskaber. Kun de allermindste skadesforsikringsselskaber er ikke omfattet af Solvens II.</p>

<b>Begrundelse</b>	<p>Forsikrings- og pensionselskaber skal benytte en tilsynsmæssig rentekurve til at opgøre værdien af forpligtelserne over for deres kunder. Den ultimative forward-rente (UFR) indgår sammen med en række andre tekniske elementer i fastlæggelsen af rentekurven.</p> <p>UFR er, som navnet siger, den ultimative langsigtede rente, og den ændrer man kun yderst sjældent.</p> <p>Adgang for EIOPA eller andre til at påvirke rentekurvens elementer kan udfordre stabiliteten i forsikrings- og pensionselskaber. Disse elementer er meget væsentlige for selskabernes risikostyring, risikokapacitet og investeringspolitik, og ændringer af rentekurvens elementer, som fører til en generelt lavere rentekurve, kan mindske især pensionselskabernes muligheder for at investere i langsigtede aktiver. Det vil ramme selskabernes investeringsafkast, hvilket kan føre til lavere pensioner til kunderne. Det kan også begrænse sektorens langsigtede investeringer i samfundsmæssigt gavnlige aktiviteter.</p> <p>Forventninger om, at elementerne i rentekurven kan blive ændret, på en måde som i sig selv presser en i forvejen lav rentekurve endnu længere ned, kan selvsagt forstærke en tendens til, at selskaber vælger sikre investeringsaktiver frem for mere langsigtede aktiver.</p> <p>Det vil have negative konsekvenser for både forsikringstagerne og for samfundsøkonomien som hele<sup>1</sup>.</p> <p>Også af den grund bør der være en høj grad af stabilitet om metoden for opgørelse af rentekurven og de elementer, der indgår heri.</p>
<b>Forventede konsekvenser for erhvervslivet</b>	<p>De forventede konsekvenser af usikkerhed om rentekurven og de øvrige foranstaltninger vedrørende langsigtede forpligtelser er først og fremmest en reduceret vilje og kapacitet til at påtage sig relevante forretningsmæssige risici, det vil sige investere i langsigtede aktiver og indgå forsikringskontrakter.</p>
<b>Økonomiske konsekvenser</b>	<p>De økonomiske konsekvenser er først og fremmest et reduceret incitament for især pensionselskaber til at investere i langsigtede, risikofyldte aktiver. Alternativerne til investering i sådanne aktiver er investering i mindre risikofyldte aktiver, fx statsobligationer, idet den type investeringer indebærer væsentligt lavere risiko. Som konsekvens heraf må pensionselskabernes investeringsafkast forventes at blive lavere, end det ellers kunne være, hvilket går ud over kundernes pensioner.</p> <p>Også pensionselskabernes muligheder for at investere i infrastruktur, grøn omstilling og andre langsigtede og risikofyldte aktiver vil blive reduceret.</p>
<b>Retning/holdning</b>	<p>Det er Implementeringsrådets opfattelse, at alle relevante revideringer af metoden for opgørelse af rentekurven skal foretages under de formelle rammer for EU-Kommissionens forestående eftersyn af Solvens II-reguleringen i 2020.</p>

<sup>1</sup> Se artikel "Danske pensionskroner skaber vækst og job i Danmark", <http://www.forsikringogpension.dk/presse/nyheder/2017/Sider/Danske-pensioner-skaber-v%c3%a6kst-og-job-i-Danmark.aspx>

	<p>Det er derfor nødvendigt, at der fra politisk hold overordnet arbejdes for at sikre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• en proces, som respekterer de politiske hensyn, der ligger til grund for den nuværende rentekurve og sikrer forsikrings- og pensionssektorens muligheder for at agere langsigtet, tage relevante forretningsmæssige risici og investere langsigtet til gavn for kunderne og økonomien som helhed.</li> <li>• at tiltag som EIOPAs revidering af UFR i rentekurven undgås, da det underminerer den officielle proces for revidering og udfordrer de politiske intentioner i Solvens II-reguleringen.</li> </ul> <p>Specifikt er der behov for tidlig interessevaretagelse frem mod eftersynet af Solvens II i 2020, som bør have fokus på at:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• UFR er en langsigtet stabil sats, som kun ændres uhyre sjældent.</li> <li>• Bestemmelserne vedrørende elementerne i opgørelsen af den tilsynsmæssige rentekurve kun kan ændres politisk, og altså ikke af EIOPA eller andre institutioner under EU-Kommissionen. Herunder heller ikke ved at benytte formelle forpligtelser til at fastsætte retningslinjer til at ændre substansen i Solvens II-reguleringen.</li> </ul>
<p><b>Særlige hensyn</b></p>	<p>I Solvens II er der indbygget 16-årige overgangsordninger for beregning af hensættelser, som letter indfasningen af Solvens II. Disse overgangsordninger er ikke implementeret i Danmark. Derfor slår ændringer i rentekurven med det samme igennem på danske selskabers hensættelser og solvenskapitalkrav. Selskaber i lande, der benytter overgangsordningerne<sup>2</sup>, har derimod væsentlig længere tid til at tilpasse sig ændrede metoder for opgørelse af rentekurven.</p> <p>Dette motiverer en særlig dansk indsats på dette område.</p>
<p><b>Igangværende dansk indsats</b></p>	<p>Forsikring &amp; Pension har i samarbejde med Insurance Europe rettet flere henvendelser til EU-Kommissionen og til Kommissær Dombrovskis. Henvendelserne forholder sig kritiske over for EIOPAs initiativ til at revidere delkomponenter såsom UFR i rentekurven uden om de officielle rammer for Solvens II revidering i hhv. 2018 og 2020.</p>
<p><b>Ministeriets bemærkninger</b></p>	<p>Erhvervsministeriet er allerede i dialog med branchen og har igangsat en dialog med Forsikring &amp; Pension for at sikre en effektiv tidlig dansk interessevaretagelse. Erhvervsministeriet vil i den forbindelse, bl.a. på baggrund af drøftelserne med sektoren, vurdere, hvilken arbejdsdeling, der bedst fremmer danske interesser, når opgaverne i forhold til fremadrettede justeringer af opgørelsen af rentekurven skal fordeles mellem det politiske niveau og det tekniske niveau i EU. I Danmark er der tradition for, at tekniske opgørelser og justeringer fastlægges administrativt i fx styrelser med særlige faglige kompetencer inden for rammer fastlagt politisk.</p> <p>Ved værdiansættelse af forsikringsforpligtelser under Solvens II udgør diskontering af fremtidige pensionsudbetalinger en af de centrale antagelser.</p> <p>En af de vigtige komponenter i diskonteringsrentekurven er den såkaldte UFR, en langsigtet rente. I henhold til Solvens II-direktivets artikel 77 a skal den risikofrie</p>

<sup>2</sup>Se rapport for brug af foranstaltninger for langsigtede garantier, herunder overgangsordninger, på EIOPAs hjemmeside: [https://eiopa.europa.eu/Publications/Responses/EIOPA-BoS-16-279\\_LTG\\_REPORT\\_2016.pdf](https://eiopa.europa.eu/Publications/Responses/EIOPA-BoS-16-279_LTG_REPORT_2016.pdf)

	<p>diskonteringsrentekurve, der anvendes til værdiansættelse af forsikringsforpligtelser, på lang sigt tilnærmes en UFR for løbetider, hvor markederne ikke længere er dybe, likvide og gennemsigtige.</p> <p>Artikel 47 i Kommissionens delegerede forordning om Solvens II kræver, at UFR er udledt på basis af en klart specificeret metode. Det er EIOPA's ansvarsområde, at udvikle denne UFR-metode, som endnu ikke var klar, da Solvens II trådte i kraft.</p> <p>UFR skal afspejle forventningerne til realrenten på langt sigt og den forventede inflation, hvilket i sig selv taler for, at der skal være en metode, der dynamisk følger udviklingen i forventningerne.</p>
--	---

## TRANSPORT-, BYGNINGS- OG BOLIGMINISTERIET & MILJØ- OG FØDEVAREMINISTERIET

Titel	6. Fælles europæiske standarder for byggevarer i kontakt med drikkevand
Ministerium	Transport-, Bygnings- og Boligministeriet samt Miljø- og Fødevareministeriet
Berørt EU-regulering	Forordning nr. 305/2011 (Byggevareforordningen) og/eller Direktiv 98/83/EF (Drikkevandsdirektivet)
Berørt dansk lovgivning	BEK nr. 1007 af 29/06/2016 (bekendtgørelse om markedsføring og salg af byggevarer i kontakt med drikkevand)
Introduktion af den overordnede problemstilling	<p>Testmetoderne og grænseværdierne, der anvendes til godkendelse af byggevarer i kontakt med drikkevand (eks. pumper, vandhaner og rør) varierer på tværs af EU, hvilket betyder, at danske producenter ofte må udvikle, teste og få godkendt de samme produkter til alle de europæiske hovedmarkeder. Dette er en udfordring for danske producenter, idet de henter mindst 50 pct. af deres omsætning fra eksport – fortrinsvis på det indre marked. Det anslås, at dette svarer til en eksport på omkring 750 mio. kr.</p> <p>Problemstillingen er ikke unik for Danmark. På europæisk niveau har der længe været en erkendelse af, at situationen er uholdbar, fordi det er unødigt byrdefuldt for producenterne at producere og teste iht. så mange forskellige grænseværdier og testmetoder.</p> <p>Af den årsag arbejder Kommissionen netop nu med at færdiggøre mandater/<i>scope</i>, som kan anvendes til udarbejdelse af harmoniserede standarder for byggevarer i kontakt med drikkevand. Disse forventes at blive færdiggjort i løbet af 2018, og, at de vil blive udviklet efter principperne i byggevareforordningen. Det er ligeledes forventningen, at standarderne for byggevarer i kontakt med drikkevand vil blive implementeret i byggevareforordningen.</p>

<b>Berørte virksomheder</b>	<p>Producenter af byggevarer i kontakt med drikkevand. Herunder producenter af drikkevandsarmaturer, vandmålere, rør og pumper i kontakt med drikkevand. Det anslås, at det påvirker ca. 100 danske virksomheder.</p> <p>Sekundært påvirker det også grossister og installatører, der oplever unødige høje indkøbspriser.</p>
<b>Begrundelse</b>	<p>Den danske regering bør gå forrest i udviklingen af europæiske harmoniserede standarder til evaluering af byggevarer i kontakt med drikkevand. Danske producenter af pumper, armaturer og rør er nemlig dybt afhængige af at have mulighed for at importere råvarer eksempelvis metaller/legeringer, og for at kunne være konkurrencedygtige på de europæiske hovedmarkeder.</p> <p>Udfordringen for de danske virksomheder er særlig stor, idet der ofte er tale om små og mellemstore virksomheder, der i modsætning til store udenlandske virksomheder normalt ikke har de fornødne ressourcer til at administrere 27 landes forskellige typer af regulering.</p>
<b>Forventede konsekvenser for erhvervslivet</b>	<p>Indførelsen af fælleseuropæiske harmoniserede standarder vil i høj grad reducere danske producenters byrder ift. at source, teste og få godkendt produkter, som kan anvendes på både det danske marked og de øvrige eksportmarkeder inden for EU. Omkostninger, som ikke tilføjer produktet og forbrugerne værdi.</p> <p>Derudover vil det i høj grad forbedre virksomhedernes mulighed for at forblive konkurrencedygtige på det europæiske marked, som er langt det største for de fleste af virksomhederne.</p> <p>Såfremt indholdet af dette forslag gennemføres vil grossister opleve, at forbrugerne i mindre grad hjemtager armaturer privat eller køber dem via udenlandske hjemmesider. Dette vil ligeledes påvirke installatører negativt, eftersom private i mindre grad må forventes at privatindkøbe armaturer og rør selv.</p>
<b>Økonomiske konsekvenser</b>	
<b>Retning/holdning</b>	<p>Danmark, herunder de ansvarlige myndigheder, skal føre an og prioritere det pågående arbejde med udviklingen af fælleseuropæiske standarder til evaluering af de sundhedsmæssige egenskaber for byggevarer i kontakt med drikkevand.</p> <p>De danske myndigheder bør derfor deltage aktivt i tilblivelsen af europæiske, harmoniserede standarder til evaluering af sundhedsmæssige egenskaber for byggevarer i kontakt med drikkevand.</p>
<b>Særlige hensyn</b>	<p>Danmark har en lang tradition for at sikre drikkevand af høj sundhedsmæssig kvalitet. Det giver Danmark en naturlig autoritet i EU-sammenhæng. Den autoritet bør Danmark udnytte til at sætte tydelige aftryk på fremtidens evaluering af de sundhedsmæssige egenskaber for byggevarer i kontakt med drikkevand.</p>

	Endvidere er udfordringen for de danske virksomheder er særlig stor, idet der ofte er tale om små og mellemstore virksomheder.
<b>Igangværende dansk indsats</b>	Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen samt Miljøstyrelsen er orienteret om det pågående arbejde på EU-niveau.
<b>Ministeriets bemærkninger</b>	Miljø- og Fødevarerministeriets og Transport-, Bolig- og Bygningsministeriets holdning til anbefalingen er under afklaring. IU drøfter sagen på et senere møde.

## NOTAT

Dato: 20. april 2018  
Sag: 18/09910-6  
Sagsbehandler: /SAA

### Uanmodede elektroniske henvendelser mellem erhvervsdrivende i andre EU-lande

**KONKURRENCE- OG  
FORBRUGERSTYRELSEN**

Det af regeringen nedsatte markedsføringslovudvalg foretog i april 2016 en undersøgelse af reglerne for uanmodede elektroniske henvendelser mellem erhvervsdrivende i sammenlignelige EU-lande. I forbindelse med undersøgelsen, blev der bl.a. stillet følgende spørgsmål:

**ERHVERVS MINISTERIET**

- Er der i lovgivningen fastsat begrænsninger for kommunikationen mellem erhvervsdrivende og juridiske enheder?
- Er der forskel på, om der må sendes uanmodede henvendelser uden forudgående samtykke afhængigt af, om mail sendes til en virksomheds hovedmail eller til en enkelt person i virksomheden?

Nedenstående skema indeholder en oversigt over, i hvilke af de adspurgte lande, der er krav om forudgående samtykke til uanmodede elektroniske henvendelser mellem erhvervsdrivende. I de lande, hvor det er muligt at sende uanmodede elektroniske henvendelser uden forudgående samtykke, er der i højre kolonne anført en uddybning af reglen, i det omfang landene har besvaret ovenstående spørgsmål.

Land	Krav om samtykke forud for uanmodet henvendelse	Ikke krav om samtykke forud for uanmodet henvendelse	Uddybning af svar
Storbritannien		X	Der er ikke krav om forudgående samtykke til uanmodede elektroniske henvendelser til en virksomheds hovedpostkasse. Det fremgår af den britiske vejledning til reglerne, at erhvervsdrivende bør have en opdateret liste over virksomheder, der har frabedt sig uanmodede henvendelser, således at der ikke sendes uanmodede elektroniske henvendelser til disse.



			<p>Uanmodede elektroniske henvendelser mellem erhvervsdrivende uden forudgående samtykke er desuden tilladt til virksomhedens abonnenter. Britisk praksis for afgrænsning af ”abbonenter” indgår ikke i undersøgelsen.</p> <p>Virksomhedens abonnenter omfatter ikke enkeltmandsvirksomheder og visse partnerskaber, der har samme beskyttelse som private kunder.</p> <p>Det er et krav, at afsenderen af den uanmodede elektroniske henvendelse skal identificere sig selv og angive kontaktoplysninger.</p>
Tyskland	X		
Frankrig		X	Ingen uddybende oplysninger
Italien	X		
Spanien	X		
Nederlandene		X	<p>Uanmodede elektroniske henvendelser mellem erhvervsdrivende uden forudgående samtykke er tilladt.</p> <p>Der sondres ikke mellem, om den erhvervsdrivende, der modtager henvendelsen er en fysisk person (fx en enkeltmandsvirksomhed) eller en juridisk person (fx et aktieselskab).</p>
Sverige		X	Der er ikke krav om forudgående samtykke til uanmodede elektroniske

			<p>henvendelser sendt til en virksomheds hovedpostkasse, så længe det er muligt nemt at frabede sig sådanne henvendelser fremover.</p> <p>Der må sendes uanmodede henvendelser direkte til en ansats arbejdsmail, såfremt henvendelsen vedrører den ansattes arbejdsområde.</p>
Norge		X	<p>Der er ikke krav om forudgående samtykke til uanmodede elektroniske henvendelser til en virksomheds hovedpostkasse, eller til en postkasse, som ikke er knyttet til en fysisk person.</p> <p>Der er krav om forudgående samtykke til uanmodede elektroniske henvendelser til mailadresser, der er knyttet til en fysisk person, herunder en ansats arbejdsmail.</p>
Danmark	X		
Finland		X	<p>Der er som hovedregel krav om forudgående samtykke til uanmodede elektroniske henvendelser, såfremt henvendelsen sker via e-mail eller telefon.</p> <p>Der stilles dog ikke krav om forudgående samtykke til uanmodede elektroniske henvendelser via e-mail eller telefon, såfremt henvendelsen vedrører modtagerens arbejdsområde.</p>

Østrig		X	Ingen uddybende oplysninger.
Belgien		X	Der er ikke krav om forudgående samtykke til uanmodede elektroniske henvendelser sendt til en virksomheds hovedpostkasse.  Der stilles krav om forudgående samtykke, såfremt henvendelsen sendes til en modtagers arbejdsmail.
Schweiz	X		
Irland		X	Ingen uddybende oplysninger.

# Konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven

Vejledning

2018



---

**Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen**

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf.: +45 41 71 50 00

E-mail: [kfst@kfst.dk](mailto:kfst@kfst.dk)

April 2018

Online ISBN 978-87-7029-700-4

Vejledningen er udarbejdet af  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

# Indhold

---

<b>Kapitel 1</b>	
<b>Indledning.....</b>	<b>4</b>
1.1	Konsortier og konkurrencereglerne.....5
1.2	Vejledningens indhold .....6
1.3	Gode råd til virksomheder, der overvejer at indgå i et konsortium .....6
<b>Kapitel 2</b>	
<b>Begrænser konsortiet konkurrencen? .....</b>	<b>9</b>
2.1	Hvornår er man konkurrenter? ..... 10
2.2	Praktiske eksempler på relevante overvejelser ved beregning af kapacitet ..... 20
2.3	Er der flere deltagere end nødvendigt? ..... 21
2.4	Vurdering af konsortier mellem konkurrenter ..... 22
<b>Kapitel 3</b>	
<b>Effektivitetsfordele ved konsortier.....</b>	<b>27</b>
3.1	Effektivitetsfordele der kan bevirke, at konsortiet er lovligt..... 27
3.2	Grøpofritagelser ..... 34
<b>Kapitel 4</b>	
<b>Informationsudveksling i forbindelse med konsortier.....</b>	<b>35</b>
4.1	Informationsudveksling når konsortium overvejes..... 35
4.2	Informationsudveksling under samarbejdet..... 36

---

# Kapitel 1

## Indledning

---

Udbud af private og offentlige opgaver sker med henblik på at skabe konkurrence om opgaverne. I nogle tilfælde går virksomheder sammen om at byde på en opgave. Ofte kaldes sådanne samarbejder konsortier. I Danmark er det ret udbredt at indgå i den type samarbejde, og det kan være af stor værdi for både de offentlige og de private ordregivere. Det kræver imidlertid, at sådanne samarbejder ikke i realiteten begrænser konkurrencen, men i stedet medvirker til at skabe værdi for kunderne.

Det er derfor vigtigt at være opmærksom på konkurrencereglerne, når man overvejer at indgå i et konsortium. Konkurrencereglerne forbyder, at virksomheder indgår konkurrencebegrænsende aftaler. Dette forbud har været i den danske konkurrencelov siden 1998, og har været gældende efter det tilsvarende forbud i EU's konkurrenceregler, siden Danmark i 1972 blev medlem af De Europæiske Fællesskaber.

Samtidig er konkurrencereglerne imidlertid indrettet således, at konsortier, der er til gavn for forbrugerne, typisk er lovlige, hvis visse andre betingelser i øvrigt er opfyldt – også selvom konsortiet umiddelbart er konkurrencebegrænsende.

Der har de seneste år været øget fokus på konkurrencereglerne i forhold til konsortier. Formålet med denne vejledning er at skabe mere klarhed for virksomheder, der overvejer at indgå i konsortier.

Helt overordnet gælder således, at et konsortium typisk vil være lovligt, hvis konsortiedeltagerne ikke er konkurrenter i forhold til den opgave, konsortiet skal udføre. Det samme er tilfældet, hvis virksomhederne løser opgaven mærkbart bedre og/eller billigere for ordregiveren, og virksomhederne i øvrigt ikke udveksler mere information, end hvad der er nødvendigt for at løse opgaven. Mange konsortier vil derfor være gavnlige for konkurrencen.

Derimod vil konsortier, hvor deltagerne hver især kan byde på opgaven og dermed er konkurrenter om opgaven, og hvor samarbejdet ikke er til gavn for ordregiveren, normalt ikke være lovlige. Ligeledes kan det være problematisk, hvis der deltager flere virksomheder i konsortiet end nødvendigt for at løse den konkrete opgave. Konsortier, der svækker konkurrencen om opgaven og eventuelt medfører højere priser, har samme virkninger som et egentligt kartel. Denne form for samarbejde er skadeligt for forbrugerne og for det store flertal af virksomheder, som efterlever konkurrencereglerne.

Det er virksomhedernes eget ansvar at overholde konkurrencereglerne. Det er derfor virksomhederne selv, der skal vurdere, om et samarbejde er lovligt. Virksomhederne ved i mange tilfælde godt, om et samarbejde er til gavn for forbrugerne, og om de øvrige betingelser er opfyldt. Men hvis man er i tvivl om et konsortium er lovligt, bør man søge juridisk rådgivning fx hos en advokat, inden man indleder samarbejdet.

Desuden kan virksomheder søge uformel vejledning i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om et påtænkt samarbejde. Processen for at indhente uformel vejledning og hvilke oplysninger man skal indgive, er nærmere beskrevet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om processer i konkurrencesager, som ligger på styrelsens hjemmeside.

---

---

## 1.1 Konsortier og konkurrencereglerne

Konkurrence om en opgave medfører lavere priser og/eller bedre kvalitet i opgaveløsningen. Når to virksomheder, der hver især er i stand til at byde på en opgave, indgår en aftale om at afgive et fælles bud på opgaven, vil der være risiko for, at der bliver afgivet færre bud, end hvis tilbudsgiverne ikke havde indgået aftalen. Dette medfører, at den konkurrence og usikkerhed om konkurrenters ageren, der ellers ville have været mellem de to tilbudsgivere, sættes ud af kraft, og at den normale priskonkurrence på markedet fordrejes. Dette vil kunne medføre højere bud.

Mange samarbejder og konsortier vil være lovlige i forhold til konkurrencereglerne. Det kan enten være fordi deltagerne ikke er konkurrenter i forhold til opgaven, eller fordi fordelene for blandt andet kunderne ved at gå sammen overstiger de konkurrencemæssige ulemper. Så længe deltagerne ikke er konkurrenter om den konkrete opgave, vil selve det, at de danner et konsortium, normalt ikke i sig selv være problematisk i forhold til konkurrencereglerne.

Hvis der derimod er tale om, at deltagerne er aktuelle eller potentielle konkurrenter, vil det skulle vurderes, hvorvidt konsortiet begrænser konkurrencen (dvs. om samarbejdet har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen). Hvis dette er tilfældet, og konsortiet ikke er omfattet af bagatelreglerne (som kun gælder såkaldte til følge-overtrædelser) eller af en gruppefritagelse, vil konsortiet alene være lovligt, hvis det medfører effektivitetsfordele. Gevinsterne skal endvidere komme forbrugerne til gode, og samarbejdet og de konkurrencebegrænsende elementer i samarbejdet må ikke gå videre end det, der er nødvendigt for at løse opgaven. Desuden må samarbejdet ikke udelukke konkurrencen om opgaven.

Konsortier, der fører til færre, dyrere eller dårligere tilbud, er skadelige for ordregiverne. Sådanne konsortier er ulovlige. Overtrædelse af konkurrencereglerne straffes med bøde, og der kan udstedes bøder til såvel virksomheder som fysiske personer, fx en direktør. I særligt grove kartelsager kan der tillige idømmes fængselsstraf. Der findes endnu ikke nogen danske domme, hvor deltagere i et ulovligt konsortium er blevet pålagt straf.

Set ud fra et konkurrenceretligt synspunkt er selve formen for og benævnelsen af samarbejdet ikke afgørende. Der gælder således ikke særlige regler for konsortier. Det er samarbejdets indhold og ikke dets betegnelse, der er afgørende for den konkurrenceretlige vurdering. De principper, der kommer til udtryk i denne vejledning, vil derfor også kunne gælde andre former for samarbejde mellem virksomheder i forbindelse med udbud, fx underleveranceforhold. Samarbejder som fx underleveranceaftaler kan antage mange forskellige former, og det er ikke hensigten med denne vejledning at gennemgå alle disse.

Ved fortolkningen af de danske konkurrenceregler er EU-praksis vejledende, og i sager med samhandelspåvirkning anvendes EU-konkurrencereglerne direkte. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Konkurrencerådet tilstræber at have samme praksis som de lande, der ligeledes følger praksis fra Kommissionen og EU-Domstolen. Vejledning har derfor været drøftet med konkurrencemyndigheder i andre lande, ligesom vejledningen inddrager en række EU-afgørelser og afgørelser fra andre lande, hvor vurderingen baserer sig på EU-praksis.

I Danmark har der i de senere år været et par konkurrencesager om konsortier. Der er tale om sager, hvor konkurrencemyndighederne har vurderet, at der er tale om en klar overtrædelse af reglerne og typisk om virksomheder med store fælles markedsandele. Konkurrencemyndigheder prioriterer at tage de sager op, der er mest konkurrenceskadelige. Denne prioritering giver sig endvidere udtryk i, at de konsortier, der er grebet ind over for, alle er af den kategori, der er blevet anset for at have til formål at begrænse konkurrencen. Det gælder generelt i de sager, der er blevet taget op, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vurderet, at der ikke er et relevant effektivitetsforsvar for samarbejdet.

---



---

## 1.2 Vejledningens indhold

Vejledningen gennemgår, hvordan Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer konsortier efter konkurrencereglerne.

For at undgå at overtræde konkurrenceloven skal en virksomhed, der overvejer at byde på en opgave sammen med en eller flere andre virksomheder, foretage en række overvejelser.

Virksomheden skal først og fremmest afklare, om den kan klare opgaven selv. Det afhænger blandt andet af den måde, udbuddet er tilrettelagt på. Hvis virksomheden kan løfte opgaven selv, men alligevel vælger at indgå i et konsortium, der skal løse opgaven, kan der være tale om et samarbejde, der begrænser konkurrencen (dvs. har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen). Vejledningens *kapitel 2* redegør nærmere for disse vurderinger.

Hvis der er tale om en opgave, som virksomheden kan løse selv, og samarbejdet har til formål eller følge at begrænse konkurrencen og ikke er omfattet af konkurrencelovens bagatelregler (der kun gælder for såkaldte "til følge-overtrædelser") eller af en gruppefritagelse, skal virksomheden dernæst afklare, om der er effektivitetsfordele ved konsortiet, der kan opveje begrænsningen af konkurrencen, samt hvorvidt gevinsterne herved kommer forbrugerne til gode. Vejledningens *kapitel 3* uddyber kriterierne herfor.

Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at de informationer, som bliver udvekslet mellem virksomheder, der deltager i et konsortium, eller mellem virksomheder, som drøfter muligheden herfor, ofte vil udgøre oplysninger om centrale konkurrenceparametre. Udveksling af sådanne oplysninger kan i sig selv begrænse konkurrencen, og virksomhederne skal derfor være meget varsomme hermed. Dette er nærmere behandlet i vejledningens *kapitel 4*.

## 1.3 Gode råd til virksomheder, der overvejer at indgå i et konsortium

Med afsæt i denne vejledning følger nedenfor en række gode råd til virksomheder om, hvilke konkurrenceretlige overvejelser de skal gøre sig, når de overvejer at indgå i et konsortium:

1. Undersøg om udbuddet giver mulighed for at afgive bud på delopgaver.

*Hvis udbuddet giver mulighed for at byde på dele af opgaven, er det de enkelte delopgaver, der er udgangspunktet, når der tages stilling til, om virksomheden kan udføre opgaven alene.*

2. Lav en realistisk vurdering af, om din virksomhed allerede har kapaciteten, eller om det vil kunne udgøre en holdbar økonomisk strategi at udvide kapaciteten til det, der er nødvendigt for at kunne byde alene.

*Det afgørende er her, om din virksomhed har evnerne til at udføre opgaven – ikke om din virksomhed ikke ønsker at udføre opgaven alene.*

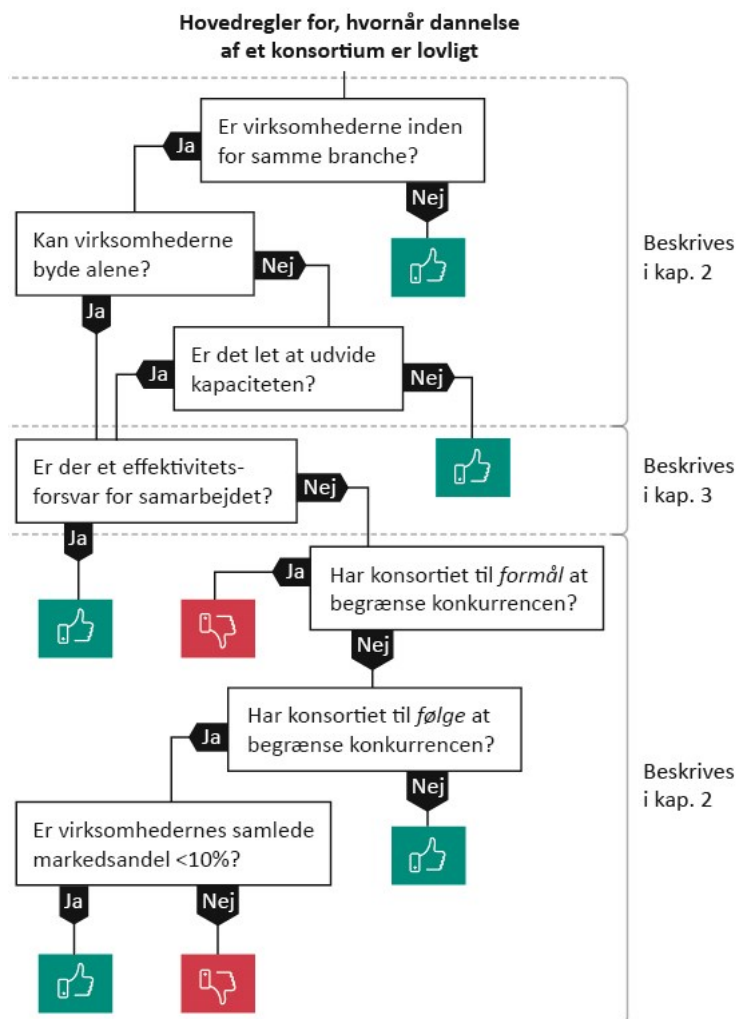
3. Det kan være en fordel at kunne dokumentere kapacitetsberegningerne.

*I en eventuel konkurrencesag kan det hjælpe, hvis du kan dokumentere, hvorfor du eventuelt mener, at din virksomhed ikke har – eller kan få – tilstrækkelig ledig kapacitet til den opgave, udbuddet vedrører, og hvilke overvejelser der ligger bag.*

---

- 
4. Fastlæg om din egen virksomheds kapacitet er tilstrækkelig, inden du taler med andre virksomheder om etablering af et konsortiesamarbejde til at byde på en opgave.  
*Hvis det viser sig, at din virksomhed kan klare opgaven alene, vil du skulle være særligt opmærksom på, om de oplysninger, du udveksler om opgaven med andre virksomheder, vil kunne udgøre ulovlig informationsudveksling.*
  5. Gå ikke flere virksomheder sammen end nødvendigt for at udføre opgaven.  
*Det sikreste er ikke at gå flere sammen end nødvendigt.*
  6. Undlad at udveksle konkurrencefølsomme oplysninger med andre virksomheder, inden det er afklaret, om I er konkurrenter i forhold til opgaven.  
*Konkurrencefølsomme oplysninger vil typisk vedrøre priser, produktion, kunder, markeder, salg og omkostninger.*
  7. Undlad at udveksle mere information end nødvendigt for den konkrete opgave, som konsortiet er etableret for at udføre.  
*Selvom samarbejdet er lovligt, er det vigtigt at huske, at I kan være konkurrenter i forhold til andre opgaver. Udveksling af konkurrencefølsomme oplysninger ud over, hvad der er nødvendigt, vil derfor kunne være ulovligt.*
  8. Hvis I er aktuelle eller potentielle konkurrenter, men et samarbejde medfører effektivitetsgevinster, er det en fordel at kunne dokumentere disse.  
*Der kan fx være tale om kvantitative gevinster fx i form af omkostningsbesparelser eller stordriftsfordele.*  
*Der kan også være tale om kvalitative gevinster fx i form af et nyt eller forbedret produkt/ydelse.*
  9. Husk, at eventuelle effektivitetsgevinster (kvantitative og/eller kvalitative) skal komme ordregiver til gode og derigennem mindst opveje konkurrencebegrænsningen.  
*I en eventuel konkurrencesag vil det være en fordel at kunne dokumentere, at konsortiet fører til fx lavere priser, bedre produktkvalitet eller større udvalg af de produkter eller tjenesteydelser, udbuddet vedrører, og at de har et omfang, der mindst opvejer konkurrencebegrænsningen.*
  10. Udvid ikke et konsortiesamarbejde til at omfatte mere end den opgave, I er gået sammen om at udføre.  
*Selvom I ikke er konkurrenter i forhold til én opgave, vil I kunne være konkurrenter til andre opgaver.*
  11. Hvis du er i tvivl, søg juridisk bistand.
-

De overvejelser, en virksomhed skal foretage sig for at vurdere, om dannelse af et konsortium med henblik på at afgive et fælles bud, er lovligt i henhold til konkurrencereglerne, er overordnet angivet i nedenstående figur. Det er tale om en stiliseret beskrivelse, som alene vedrører selve dannelsen af et konsortium og således ikke andre mulige konkurrencebegrænsninger som følge af samarbejdet, fx ulovlig informationsudveksling, jf. kapitel 4. For nærmere uddybning af, hvordan et konsortium skal vurderes, henvises til kapitel 2 og 3.



## Kapitel 2

# Begrænser konsortiet konkurrencen?

---

Udgangspunktet i konkurrenceloven er, at samarbejde (herunder konsortier), der har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen, er forbudt. Det følger af konkurrencelovens § 6. Hvis der er samhandelspåvirkning, vil konsortiet også være i strid med EU-konkurrencereglerne (TEUF artikel 101). Konkurrencelovens § 6, stk. 1, lyder:

*”Det er forbudt for virksomheder m.v. at indgå aftaler, der direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen.”*

Helt overordnet gælder, at aftaler mellem virksomheder konkurrenceretligt har *til formål* at begrænse konkurrence, når der er tale om aftaler, som objektivt set i kraft af deres karakter (”by object”) er egnede til at begrænse konkurrencen. ”Til formål” knytter sig således til aftalens karakter og ikke til, hvad der måtte være den subjektive hensigt med aftalen. Denne kategori af aftaler omfatter fx aftaler om priser og markedsdeling. Andre former for samarbejde (som ikke ligger i ”til formålskategorien”) skal undergives en vurdering af, om de har konkurrencebegrænsende virkninger for derigennem at fastlægge, om de har *til følge* at begrænse konkurrencen (”by effect”), jf. afsnit 2.4.

Et konsortium er et samarbejde mellem virksomheder, hvor der typisk er tale om, at konsortiedeltagerne går sammen om at udføre en offentlig eller privat opgave. Selve indgåelsen af sådan et konsortium vil kunne begrænse konkurrencen, hvis konsortiedeltagerne er konkurrenter i forhold til opgaven. Det vil de være, hvis de hver for sig selv kan klare den pågældende opgave.

Et konsortium begrænser derimod almindeligvis ikke konkurrencen, hvis de virksomheder, der indgår i konsortiet, ikke er i stand til selv at udføre opgaven. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis virksomhederne producerer forskellige ydelser og dermed tilhører forskellige brancher. Det kan også være en mulighed, hvis virksomhederne tilhører samme branche, men at de fx på grund af opgavens størrelse eller kompleksitet objektivt set ikke kan klare opgaven selv. I så fald vil virksomhederne ikke være konkurrenter i forhold til den konkrete opgave, og det er som udgangspunkt det, der er relevant i en konkurrenceretlig vurdering af et konsortium.

Selvom konsortiedeltagerne er konkurrenter, og konsortiet er konkurrencebegrænsende, kan konsortiet alligevel godt være lovligt i henhold til konkurrencereglerne. Det er tilfældet, hvis samarbejdet medfører effektivitetsfordele, der bevirker, at virksomhederne kan give et mere konkurrencedygtigt tilbud, end hvis de bød hver for sig, og disse fordele opvejer konkurrencebegrænsningen, jf. kapitel 3.

I mange tilfælde vil det være oplagt, om en virksomhed kan klare den konkrete opgave alene, eller om det er nødvendigt at indgå et samarbejde for at kunne byde på en opgave. I andre tilfælde kan vurderingen være mere vanskelig.

Denne vurdering skal foretages fra gang til gang, dvs. i forhold til det konkrete udbud. Det vil derfor typisk være forbudt at have ”faste” konsortiepartnere i det omfang, samarbejdet dermed går videre end, hvad der er nødvendigt i forhold til det konkrete udbud.

---

Hvis der skulle opstå en konkurrencesag, vil det være en fordel at kunne fremvise eventuelle analyser og overvejelser, som begrundet det pågældende konsortiesamarbejde.<sup>1</sup>

#### Boks 2.1

#### Eksempel på sag, hvor virksomheder var faste konsortiepartnere

#### Indsamling af slam i Lombardiet og Piemonte<sup>2</sup>

Sagen vedrørte fem italienske virksomheder, der var aktive inden for indsamling af slam. Virksomhederne var de største på markedet med en samlet markedsandel på over 50 pct., og de havde igennem en årrække haft et samarbejde om at byde sammen på offentlige udbud. De udbud, de vandt, delte de mellem sig til en aftalt pris.

De italienske konkurrencemyndigheder vurderede, at det systematiske samarbejde om at byde sammen på udbud fjernede konkurrencen mellem virksomhederne og medførte en markedsdeling. Der var derfor tale om overtrædelse af konkurrencereglerne.

### 2.1 Hvornår er man konkurrenter?

Ved vurderingen af lovligheden af et konsortium er det afgørende, om virksomhederne er konkurrenter i forhold til den konkrete opgave, konsortiet skal udføre; ikke om de generelt anser hinanden for konkurrenter. Hvis to virksomheder hver for sig kan klare en konkret opgave, er de konkurrenter i forhold til opgaven. Hvis de derimod ikke kan håndtere opgaven hver for sig, er de ikke konkurrenter i forhold til den pågældende opgave. Begrebet "konkurrenter" omfatter såvel aktuelle som potentielle konkurrenter. Konkurrenter er derfor både virksomheder, der producerer eller leverer samme vare eller ydelse inden for det samme geografiske område, og virksomheder hvor det er sandsynligt og realistisk, at de kan omstille deres virksomhed hertil<sup>3</sup>.

At vurderingen af om virksomheder er konkurrenter også omfatter *potentiel* konkurrence, er fast praksis i sager, hvor virksomheder samarbejder<sup>4</sup>. Vurderingen foretages på baggrund af følgende kriterier:

- » Muligheden for at indtræde på markedet som konkurrent skal være realistisk. En rent teoretisk mulighed er ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger potentiel konkurrence.
- » Det afgørende er ikke, om virksomheden har konkrete intentioner om at indtræde på markedet, men om den har evnerne hertil, jf. også boks 2.2.

<sup>1</sup> Se Stockholms Tingsrätts dom af 21. januar 2014, *Däckia Aktiebolag og Euromaster Aktiebolag*, side 120.

<sup>2</sup> Afgørelse nr. 25302 af 3. februar 2015 fra de italienske konkurrencemyndigheder, *1765 Gare gestioni fanghi in Lombardia e Piemonte*. Afgørelsen er den 11. juli 2016 stadfæstet ved de italienske domstole (Consiglio di Stato).

<sup>3</sup> Se Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af EUFT artikel 101 på horisontale aftaler (2011/C 11/01), pkt. 10.

<sup>4</sup> Se fx Rettens dom af 8. september 2016 i sag T-472/13, *Lundbeck mod Kommissionen*, præmis 100-105, Rettens dom af 21. maj 2014 i sag T-519/09, *Toshiba*, præmis 230-233 og Rettens dom af 29. juni 2012 i sag T-360/09, *E.On Ruhrgas AG, E.On AG*, præmis 86-87, Norges Høyesteretts afgørelse af 22. juni 2017 Borgarting Lagmanskrets afgørelse af 17. marts 2015, *Staten v/ Konkurransetilsynet (Norge) mod Follo Taxisentral Ba, Ski Follo Taxidrift AS og Ski Taxi Ba*, side 14, (stadfæstet af Norges Høyesterett den 22. juni 2017) og Vedtak V2017-21 af 4. september 2017 i Konkurransetilsynets sag mod *El Proffen AS/Ep contracting AS m.fl.*, side 336 f.

Boks 2.2  
**Eksempler på vurdering af potentiel konkurrence**

Toshiba<sup>5</sup>

Sagen vedrørte en markedsdelingsaftale mellem Toshiba-virksomheder i EØS-området og i Japan. Der var tale om en såkaldt "gentlemen's agreement" om, at virksomhederne i EØS-området henholdsvis Japan ikke ville trænge ind på hinandens markeder. Eftersom de ikke var aktive på de samme geografiske markeder, var de ikke faktiske konkurrenter. Det forhold, at der ikke forelå særligt uoverstigelige barrierer for adgang til EØS-markedet, bevirkede imidlertid, at der bestod et potentielt konkurrenceforhold mellem aftaleparterne, og dermed at aftalen om markedsdeling begrænsede konkurrencen.

Lundbeck<sup>6</sup>

Sagen handlede om, at Lundbeck havde indgået aftaler med producenter af generiske medicinalprodukter om at udskyde leveringen af kopimedicin. Eftersom der for kopiproducenter er mulighed for meget høje profitter for de, der kommer først på markedet med kopiprodukter efter udløb af patentet, er der et kapløb mellem kopiproducenter om at komme først, og producenterne er derfor villige til at foretage store investeringer med henblik på at forberede lancering af kopimedicin. Som følge heraf udgjorde kopiproducenternes tilstedeværelse sammenholdt med, at de havde en forretningsplan og en realistisk mulighed for at blive leverandør af kopimedicin til Lundbecks produkt, at de var at anse for potentielle konkurrenter.

I forhold til fælles budgivning via et konsortium betyder det, at de virksomheder, der byder sammen, er aktuelle konkurrenter, hvis de allerede er i stand til at udføre den udbudte opgave selv. Hvis de ikke allerede har kapaciteten til selv at udføre opgaven men forholdsvist let kunne få den, er de potentielle konkurrenter. Hvad der ligger i "forholdsvist let" vil være en konkret vurdering, der som angivet ovenfor baserer sig på, at muligheden herfor skal være realistisk i forhold til den opgave, udbuddet vedrører.

En vurdering af, om virksomheder kan klare den konkrete opgave hver især, og om de dermed er konkurrenter, afhænger i første omgang af de krav, der stilles i udbudsmaterialet.

Når Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en konsortiesag vurderer, om virksomheder er *aktuelle* konkurrenter til hinanden, ses på, om virksomhederne allerede har den kapacitet, der er nødvendig for at byde alene. Her tages udgangspunkt i de ressourcer, som virksomhederne har adgang til, og som ikke er bundet af allerede indgåede kontrakter<sup>7</sup>.

Når styrelsen vurderer, om virksomheder er *potentielle* konkurrenter til hinanden, ses på, om det er realistisk, at virksomhederne fx vil kunne udvide deres kapacitet til det, der er nødvendigt for at kunne byde på opgaven alene, selvom den ikke umiddelbart har kapaciteten hertil.<sup>8</sup> Der vil altid være tale om en konkret vurdering af, om den nødvendige udvidelse af kapaciteten vil udgøre en holdbar økonomisk strategi for virksomheden. Det betyder, at en rent teoretisk mulighed for at løse opgaven alene ikke er tilstrækkelig; muligheden skal være reel. Det skal indgå i vurderingen, at virksomhedens tilbud skal "kunne give lønsom drift"<sup>9</sup>. Se boks 2.3.

Der skal således være tale om en realistisk vurdering af, om den enkelte virksomhed i forhold til de konkrete omstændigheder, markedsstrukturen og dens nuværende størrelse vil kunne

<sup>5</sup> EU Domstolens afgørelse af 20. januar 2016 i sag C-373/14 P, *Toshiba Corporation vs. Europa-Kommissionen*, pkt. 31-34.

<sup>6</sup> Kommissionens afgørelse af 19. juni 2013 i Lundbeck-sagen,

<sup>7</sup> Se Konkurrencerådets afgørelse af 24. juni 2015, *Dansk Vejmarkerings Konsortium*, pkt. 453. Sagen er indbragt for Sø- og Handelsretten.

<sup>8</sup> Se Konkurrencerådets afgørelse af 24. juni 2015, *Dansk Vejmarkerings Konsortium*, pkt. 638. Sagen er indbragt for Sø- og Handelsretten.

<sup>9</sup> Se fx Borgarting Lagmanskrets afgørelse af 17. marts 2015, *Staten v/ Konkurransetilsynet (Norge) mod Follo Taxisentral Ba, Ski Follo Taxidrift AS og Ski Taxi Ba*, side 19.

udvide sin kapacitet med det, den mangler for at kunne udføre opgaven alene inden for den tidsramme, der er angivet for opgaven. En sådan vurdering vil særligt være relevant, hvis den kapacitet, der mangler, udgør en begrænset andel af den kapacitet, virksomheden i forvejen har.<sup>10</sup> Det vil også kunne indgå, om virksomheden tidligere har påtaget sig opgaver af samme størrelse uden at gå i samarbejde med andre.<sup>11</sup>

Vurderingen skal ske på objektive grundlag, dvs. der ses på, om virksomheden har evnerne hertil – ikke blot om den har intentionerne.

### Boks 2.3 Eksempler på vurdering af udvidelsesbehov

#### Dansk Vejmarkerings Konsortium<sup>12</sup>

Sagen drejede sig om et konsortium oprettet af de to største vejmarkeringsvirksomheder i Danmark (ud af de syv virksomheder, der var aktive på dette marked i Danmark) med det formål at byde samlet på et udbud. Konkurrencerådet vurderede, at virksomhederne havde kapacitet hver især til at kunne løse opgaven alene, og at de derfor var aktuelle konkurrenter.

Selv hvis det ikke havde været tilfældet (dvs. selvom de ikke havde været aktuelle konkurrenter), vurderede Rådet, at begge virksomheder havde mulighed for at udvide deres kapacitet i forhold til mandskab og maskiner til det, der var nødvendigt for, at de hver især kunne udføre opgaven alene. At det var muligt og realistisk for virksomhederne at rekruttere medarbejdere blev bekræftet af deres strategioplæg.

Der var tale om to virksomheder, der i forvejen var store, og det konkrete udvidelsesbehov var begrænset.

Sagen er dermed et eksempel på, at virksomheder efter en konkret vurdering kan blive anset for potentielle konkurrenter, hvis de i forvejen har en størrelse, der bevirker, at de med en begrænset udvidelse af deres kapacitet vil kunne udføre opgaven alene.

#### El Proffen-sagen<sup>13</sup>

Denne norske sag handlede om et fælles tilbud indgivet af fem el-virksomheder på en ramme-kontrakt. Den norske konkurrencemyndighed vurderede med udgangspunkt i de krav, der fulgte af udbudsmaterialet, hvorvidt de fem virksomheder ville have kunnet klare opgaven hver især. Som led heri vurderede myndigheden behovet for arbejdskraft for at kunne udføre opgaven i forhold til, hvor mange ansatte den enkelte virksomhed havde eller havde planer om at få. Myndigheden så endvidere på mulighederne for at skaffe ekstra arbejdskraft for det tilfælde, at den enkelte virksomhed ikke rådede over den fornødne arbejdskraft.

Konkurrencemyndigheden kom frem til, at alle fem virksomheder enten allerede havde den nødvendige kapacitet eller, at de med enkelte mindre tilpasninger af kapaciteten ville være i stand til at udføre opgaven alene.

I situationer, hvor udbyder på baggrund af en prækvalifikationsrunde har udvalgt et antal ansøgere til at afgive tilbud, vil udgangspunktet være, at det er disse virksomheder, der kan anses som konkurrenter i forhold til det konkrete udbud. Virksomheder, der ikke er prækvalificeret, er således umiddelbart ikke konkurrenter i forhold til det konkrete udbud til de, der kan afgive tilbud. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at udbudslovens ligebehandlingsprincip vil være til hinder for, at prækvalificerede virksomheder indgår konsortier med virksomheder, der ikke er prækvalificeret. På samme måde vil udgangspunktet ved en indbudt licitation efter

<sup>10</sup> Se fx Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2016, *Dansk Vejmarkerings Konsortium*, pkt. 681. Sagen er indbragt for SØ- og Handelsretten.

<sup>11</sup> Se fx Kommissionens afgørelse af 14. september 1999 i sag IV/36.213/F2 – *GEAE/P & W*, pkt. 74.

<sup>12</sup> Konkurrencerådets afgørelse af 25. juni 2016, *Dansk Vejmarkerings Konsortium*. Sagen er indbragt for SØ- og Handelsretten.

<sup>13</sup> Vedtak V2017-21 af 4. september 2017 i Konkurransetilsynets sag mod *El Proffen AS/Ep contracting AS* m.fl., pkt. 349 f.

tilbudsloven være, at alene de virksomheder, der er indbudt, kan anses som konkurrenter i forhold til det pågældende udbud. Da sådanne virksomheder i andre sammenhænge vil kunne være konkurrenter, er det væsentligt at være opmærksom på, at der ikke udveksles mere information end strengt nødvendigt, jf. kapitel 4.

Hvis der omvendt er tale om et samarbejde mellem to virksomheder, der begge er prækvalificerede til at byde på den samme opgave, vil dette selvsagt understøtte, at virksomhederne er konkurrenter i forhold til det pågældende udbud.<sup>14</sup>

### 2.1.1 Er samarbejdet objektivt nødvendigt?

Ved vurderingen af, om virksomheder må byde sammen, er det afgørende, om samarbejdet *objektivt* set i forhold til den markedsmæssige sammenhæng er nødvendigt. Det har derimod ikke i sig selv betydning, hvilket subjektivt formål virksomhederne har med samarbejdet<sup>15</sup>, jf. også boks 2.4.

#### Boks 2.4 Eksempel på vurdering af objektiv nødvendighed

##### Däckia/Euromaster-sagen<sup>16</sup>

Denne svenske sag omhandlede udbud af en rammeaftale vedrørende levering af dæk til blandt andet politiet. De to parter, Däckia og Euromaster, gjorde gældende, at udbuddet efter deres opfattelse omfattede både dæk og dækservice, og at der stilledes krav om geografisk dækning nationalt. Ud fra de forudsætninger manglede de hver især kapacitet til at byde alene.

En gennemgang af udbudsmaterialet viste imidlertid, at udbuddet alene omfattede dæk, og at det ikke stillede krav om geografisk dækning men alene til, at der sammen med tilbuddet skulle indleveres en oversigt over værksteder, hvor dæk kunne udleveres. Som følge heraf vurderede domstolen, at samarbejdet ikke var objektivt nødvendigt.

##### Renovering af skoler og børnehaver i Vilnius<sup>17</sup>

To litauiske byggefirmaer havde inden for en toårig periode indgivet fælles bud på 24 forskellige udbud af opgaver på renovering af skoler og børnehaver. Virksomhederne havde indgået aftaler om, hvordan de enkelte opgaver samt indtægterne skulle fordeles mellem dem, hvis de vandt de pågældende opgaver.

Den litauiske konkurrencemyndighed vurderede de to virksomheders erfaring på området, omfanget af opgaverne og forholdene på markedet og kom frem til, at de hver især enten kunne have budt alene på alle opgaverne eller have deltaget i udbuddene på ikke-konkurrencebegrænsende måder. Som følge heraf var de fælles bud ikke objektivt nødvendige.

<sup>14</sup> Se afgørelse af 18. oktober 2016 fra det norske Konkurransetilsynet, *Johny Birkeland Transport AS/Norva 24 AS*, pkt. 292.

<sup>15</sup> Se fx Stockholms Tingsrätts dom af 21. januar 2014, *Däckia Aktiebolag og Euromaster Aktiebolag*, side 120. Se tillige EFTA-domstolens dom af 22. december 2016 i sag E-3/10, *Ski Taxi SA, Follo Taxi SA og Ski Follo Taxidrift AS*, pkt. 99.

<sup>16</sup> Stockholms Tingsrätts dom af 21. januar 2014, *Däckia Aktiebolag og Euromaster Aktiebolag*, side 121-126.

<sup>17</sup> Afgørelse fra den litauiske konkurrencemyndighed af 21. december 2017 i sag mod UAB Irdaiva og AB Panevezio statybos trestas.



### 2.1.1.1. Kan der bydes på dele af kontrakten?

Kravet om, at et konsortiesamarbejde skal være objektivt nødvendigt, betyder blandt andet, at hvis udbudsmaterialet giver adgang til at afgive delbud, er det den enkelte virksomheds kapacitet til at byde på et eller flere af disse delbud, der lægges til grund ved vurderingen af, om virksomheder er konkurrenter i forhold til hinanden, jf. boks 2.5.

#### Boks 2.5

**Eksempler på at mulighed for at afgive delbud lægges til grund ved vurderingen af, om virksomheder er konkurrenter**

#### Ski Taxi/Follo Taxi-sagen<sup>18</sup>

Denne sag vedrører udbud af patientkørsel i en række distrikter i Norge. Kapacitet udgjorde et blandt flere tildelingskriterier, men der var ikke krav om, at man for at byde skulle kunne dække det samlede behov for biler. At en tilbudsgiver inden for tildelingskriteriet "kapacitet" ville få fuld pointscore ved at tilbyde det forventede totalbehov, var dermed ikke ensbetydende med, at man var udelukket fra at byde med lavere kapacitet. Det fremgik endvidere af udbudsmaterialet, at der ville kunne blive indgået flere parallelle rammeaftaler. Som følge heraf fandt lagmanskretten ikke, at samarbejdet mellem de to taxavirksomheder var objektivt nødvendigt.

#### Skive og Omegns Vognmandsforenings tilbudskoordinering<sup>19</sup>

Sagen vedrører snerydning for en kommune, hvor virksomhedernes brancheforening havde afgivet samlet tilbud på sine medlemmers vegne. De vognmænd, der deltog i aftalen, havde kapacitet til at klare opgaven hver især, idet udbuddet gav mulighed for at afgive bud på enkelte ruter. Konkurrencerådet fandt derfor, at samarbejdet var konkurrencebegrænsende.

#### Dansk Vejmarkerings Konsortium<sup>20</sup>

Denne sag vedrører som tidligere omtalt udbud af vejmarkering. Vejdirektoratet havde tilrettelagt udbuddet på en måde, så det var muligt at byde på tre individuelle distrikter men også at byde samlet på flere distrikter. Konkurrencerådet fandt, at det afgørende er, om det objektivt set er muligt at afgive delbud på en eller flere kontrakter – ikke om de virksomheder, der ønsker at byde, subjektivt vurderer, at konkurrencen udspiller sig om det samlede bud og ikke om bud på delopgaver.

Det er således afgørende, om udbuddet er tilrettelagt sådan, at det er muligt at byde på dele af den udbudte opgave. Hvis virksomheder har kapacitet til at byde på delopgaver hver især, er de konkurrenter i forhold til udbuddet. I så fald vil et samarbejde, der er begrundet i, at man hermed kan byde på hele kontrakten, som udgangspunkt ikke ændre på, at virksomhederne skal anses for konkurrenter. Det forhold, at udbudsmaterialet fx giver mulighed for at tilbyde en samlerabat, hvis man byder på flere delkontrakter, ændrer ikke herpå.

Hvis et fælles bud på flere delopgaver skaber mulighed for effektivitetsgevinster, der giver anledning til at tilbyde en rabat, vil det imidlertid kunne bevirke, at samarbejdet om disse delopgaver alligevel er lovligt, jf. kapitel 3.

<sup>18</sup> Borgarting Lagmanskrets afgørelse af 17. marts 2015, *Staten v/ Konkurransetilsynet (Norge) mod Follo Taxisentral Ba, Ski Follo Taxidrift AS og Ski Taxi Ba*, side 16-17. Afgørelsen er stadfæstet af Norges Høyesterett den 22. juni 2017 (HR-2017-1229-A).

<sup>19</sup> Konkurrencerådets afgørelse af 30. april 2014, *Skive og Omegns Vognmandsforenings tilbudskoordinering*.

<sup>20</sup> Konkurrencerådets afgørelse af 24. juni 2015, *Dansk Vejmarkerings Konsortium*. Konkurrenceankenævnet stadfæstede i sin kendelse af 11. april 2016 Konkurrencerådets afgørelse. Sagen er indbragt for Sø- og Handelsretten, hvor den verserer.

Det er derfor vigtigt at gøre sig klart, om udbudsmaterialet giver mulighed for at byde på dele af kontrakten, eller om man nødvendigvis skal byde på det hele. I vurderingen vil det have betydning, hvad der fremgår af udbudsmaterialet, herunder om der fx er krav om, at et bud skal angå flere delkontrakter.

### 2.1.1.2. Hvad er opgavens krav til kapacitet m.v.?

Vurderingen, af om en virksomhed selv kan løfte en opgave, udgør en samlet vurdering af virksomhedens kapacitet m.v. i forhold til den opgave og tidshorizont, udbuddet vedrører. Vurderingen kan blandt andet omfatte virksomhedens adgang til arbejdskraft og knowhow samt udstyr i form af maskiner m.v. Krav i udbudsmaterialet, der kan nødvendiggøre samarbejde i et konsortium, kan fx vedrøre erfaring og specialviden, tilstrækkelig kvalitetssikring, sikring af rettidige leverancer til opgaven og tilstedeværelse af tilstrækkelig kapacitet og finansiel styrke til gennemførelse af de for opgaven nødvendige investeringer<sup>21</sup>.

I forhold til udbud af rammeaftaler sker vurderingen af, om en virksomhed kan klare opgaven selv, i forhold til de krav, ordregiver stiller til de virksomheder, der konkurrerer om at komme på selve rammeaftalen. Der vil typisk være tale om krav til omsætning eller andre former for krav til virksomhedernes økonomiske formåen. Vurderingen skal således foretages, når man skal afgive bud på rammeaftalen, og afhænger af, om man kan opfylde kravene hertil. Det har således ingen betydning, om en eller flere af deltagerne i et konsortium isoleret set selv kunne opfylde kravene i et efterfølgende miniudbud, når der sker konkrete træk på rammeaftalen.

I det følgende gennemgås forskellige eksempler på typer af krav til kapacitet i udbudsmaterialet, som kan have betydning for, om det er objektivt nødvendigt at indgå i et konsortium.

#### *Krav til økonomiske ressourcer*

Visse ordregivere stiller i udbudsmaterialet krav til de bydende virksomheders økonomiske ressourcer. Ved vurderingen af en virksomheds økonomiske ressourcer ser man blandt andet på, om virksomheden som helhed har finansiel styrke til at gennemføre de investeringer, der er nødvendige for opgaven, herunder om virksomheden kan opfylde udbuddets krav til egenkapital og omsætning m.v. Hvis der i udbudsmaterialet fx kræves en omsætning på 100 mio. kr., vil to virksomheder, der har en årlig omsætning hver især på 50 mio. kr., lovligt kunne gå sammen om at byde.

For de virksomheder, der indgår i en koncern, vil det være koncernens kapacitet, ressourcer og knowhow m.v., der er afgørende i det omfang, virksomheden reelt har mulighed for at råde over denne kapacitet. Hvis virksomheden er en del af en koncern med betydelige finansielle ressourcer, vil dette derfor kunne indgå i vurderingen af, om virksomheden har de nødvendige økonomiske ressourcer til at påtage sig den risiko, der er forbundet med opgaven.<sup>22</sup>

#### *Krav til maskiner m.v.*

I vurderingen, af om en virksomhed kan byde selv, indgår ligeledes, om virksomheden har de maskiner m.v., der skal til for at udføre opgaven inden for den tidshorizont, der er angivet i udbudsmaterialet.

<sup>21</sup> Besvarelse af spørgsmål 106 (L 172 – bilag nr. 77) af 6. maj 1997 fra Folketingets Erhvervsudvalg.

<sup>22</sup> Se fx Kommissionens afgørelse af 14. september 1999 i sag IV/36.213/F2 – *GEAE/P & W*, pkt. 74. Det bemærkes, at sagen vedrører et samarbejde om udvikling af en ny flymotor, som indebar store investeringer og en lang indtjeningsmæssig tidshorizont. De to virksomheder, der samarbejdede om projektet, tilhørte internationale selskaber med betydelige finansielle ressourcer.

Hvis virksomheden ikke allerede har den nødvendige kapacitet, ser man på, om virksomheden realistisk set vil kunne udvide sin kapacitet og løse opgaven, dvs. om virksomheden skal opfattes som en potentiel konkurrent, jf. afsnit 2.1 Det betyder, at der blandt andet ses på, om virksomheden realistisk set har adgang til at finansiere investeringerne til nye maskiner inden for den tidshorisont, udbudsmaterialet angiver.<sup>23</sup>

*Krav til medarbejdere m.v.*

Hvis udførelse af opgaven forudsætter en udvidelse af virksomhedens medarbejderstab, ser man på, om virksomheden har reel mulighed for at skaffe kvalificeret arbejdskraft.<sup>24</sup> Det vil altid være en konkret vurdering, der skal foretages. I denne vurdering indgår blandt andet, hvilke kompetencer de pågældende medarbejdere skal have for at kunne udføre opgaven, jf. også boks 2.6. Vurderingen afhænger også af, om det fx er almindeligt, at man indlejer arbejdskraft eller udstyr i forbindelse med større opgaver, hvilket kan variere fra branche til branche.

Boks 2.6  
**Eksempel vedr. adgang  
til arbejdskraft**

El Proffen-sagen<sup>25</sup>

Denne norske sag omhandlede som nævnt et fælles bud indgivet af fem el-virksomheder på en rammekontrakt. Den norske konkurrencemyndighed vurderede, at de fem virksomheder hver især enten havde tilstrækkelig arbejdskraft eller havde mulighed for at indleje arbejdskraft. Vurderingen var baseret på, at det i branchen var sædvanligt at ind- og udleje arbejdskraft.

Som følge heraf ansås virksomhederne for enten faktiske eller potentielle konkurrenter.

*Krav til teknologi, specialviden og knowhow m.v.*

I vurderingen, af om en virksomhed kan byde selv, indgår endvidere, om virksomheden har adgang til den teknologi, specialviden og knowhow, som er nødvendig for at kunne byde på en opgave. Der kan også være tale om krav til erfaring fra tidligere opgaver inden for et bestemt område.

Selvom virksomheder er aktive i samme omsætningsled og inden for samme branche, kan de hver især have specialiseret sig inden for forskellige områder. Hvis en virksomhed ikke har den nødvendige knowhow m.v. til at løfte alle dele af en opgave, vil dette kunne berettige et samarbejde med en virksomhed, der har denne knowhow. Et sådant samarbejde kan fx være begrundet i, at den ene af virksomhederne har en specialviden, der er nødvendig for at udføre dele af opgaven. Et eksempel herpå, der dog ikke vedrører et fælles bud på et udbud, er omtalt i boks 2.7.

<sup>23</sup> Konkurrencerådets afgørelse af 24. juni 2015, *Dansk Vejmarkerings Konsortium*, pkt. 676 f. Sagen verserer ved Sø- og Handelsretten.

<sup>24</sup> Konkurrencerådets afgørelse af 24. juni 2015, *Dansk Vejmarkerings Konsortium*, pkt. 687 f. Sagen verserer ved Sø- og Handelsretten.

<sup>25</sup> Vedtak V2017-21 af 4. september 2017 i Konkurransetilsynets sag mod *El Proffen AS/Ep Contracting AS m.fl.*, punkt 361 f.

Boks 2.7  
**Eksempel vedr. adgang  
 til teknologi og know-  
 how**

Elopak/Metal Box-Odin-sagen<sup>26</sup>

Sagen omhandlede oprettelse af et joint venture, der skulle varetage forskning og udvikling i forbindelse med en kartonbeholder med separat låg. Joint venturet skulle også udvikle maskiner og teknologi til påfyldning af de nye beholdere og varetage produktion og distribution af de nye beholdere og påfyldningsmaskiner hertil.

Kommissionen fandt, at begge virksomheders erfaringer og ressourcer var nødvendige for at udvikle det nye produkt. De to virksomheders erfaringer og ressourcer komplementerede hinanden, og det ville have krævet store og tidskrævende investeringer, hvis de hver især skulle udvikle de kompetencer, de manglede. Kommissionen vurderede endvidere, at de risici og den finansielle byrde, der var forbundet med udvikling og efterfølgende markedsføring af produktet, realistisk set udelukkede, at parterne kunne gøre det hver for sig. Heri indgik en vurdering af, at de tekniske risici, der var forbundet med forskningen i et helt nyt produkt, som endnu ikke var blevet afprøvet, og som indebar en ganske ny teknologi for begge virksomheder, realistisk set ville udelukke de enkelte parter fra at forsøge at foretage forskning og udvikling alene. Hertil kom, at der også ville være behov for efterfølgende servicering af de nye maskiner.

Som følge heraf var de to virksomheder hverken aktuelle eller potentielle konkurrenter, og samarbejdet var derfor lovligt.

Hvis en virksomhed derimod har den nødvendige knowhow m.v. til at udføre opgaven alene, og et samarbejde med en anden virksomhed, der har en særlig knowhow, fører til, at de sammen kan give et bedre bud, vil samarbejdet alligevel kunne være lovligt. Det kræver imidlertid, at de effektivitetsfordele, som samarbejdet medfører, reelt er til gavn for ordregiveren, og at disse fordele opvejer de mulige negative effekter af den svækkede konkurrence, jf. kapitel 3.

### 2.1.1.3. Hvad med kapacitet, der er reserveret til andre opgaver?

Ved vurdering af kapacitet tager man udgangspunkt i den reelle kapacitet, virksomheden kan råde over i den periode, opgaven skal udføres. Kapacitet, der allerede er disponeret over, fordi den skal bruges på aftaler, virksomheden i forvejen har indgået, indgår derfor ikke i vurderingen. Opgaver, som virksomheden skal udføre i den pågældende periode, vil således lægge beslag på kapacitet, som ikke kan anvendes til andre formål.

Hvis virksomhederne reserverer kapacitet til fremtidige opgaver, der ikke er indgået aftaler om, har virksomheden reelt ledig kapacitet på planlægningstidspunktet, og et konsortiesamarbejde vil derfor normalt ikke være nødvendigt.

Der vil dog i helt særlige tilfælde kunne tages hensyn til forventede opgaver fra kernekunder. Det kan fx være tilfældet, hvis det kan dokumenteres, at der er tale om opgaver fra kernekunder, som har en sådan fast tilbagevendende og sikker karakter, at det er normalt og retvisende at reservere kapacitet til at udføre disse opgaver.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Kommissionens beslutning af 13. juli 1990 i sag IV/32.009 – *Elopak/Metal Box Odin*.

<sup>27</sup> Se Konkurrencerådets afgørelse af 24. juni 2015, *Dansk Vejmarkerings Konsortium*, pkt. 444. Sagen verserer ved Sø- og Handelsretten.

## Boks 2.8

**Eksempler på sager, der berører spørgsmålet om, hvorvidt der ved fastlæggelse af kapacitet kan afsættes kapacitet til andre opgaver**

Ski Taxi/Follo Taxi-sagen<sup>28</sup>

Sagen drejede sig som nævnt om patientkørsel i en række distrikter i Norge. Ved fastlæggelse af kapacitet i form af biler bød virksomhederne ind med kapacitet svarende til 50 pct. af deres samlede kapacitet. Lagmansretten lagde til grund, at der ved fastlæggelse af ledig kapacitet var afsat kapacitet til spotkørsel og andre kontrakter, der allerede var indgået. Domstolen tog ikke konkret stilling til, hvilken kapacitet virksomhederne ville kunne have budt ind med.

Domstolen udtalte, at man ved vurderingen af, hvor mange biler et taxiselskab kan tilbyde alene, må inddrage, om der foreligger omstændigheder i form af offentlig regulering eller andre forpligtelser, som begrænser den kapacitet, selskabet kan byde ind med.

Cementa/Aalborg Portland-sagen<sup>29</sup>

Denne svenske sag drejer sig om et konsortiesamarbejde om levering af cement til opførelse af Øresundsbroen. Virksomhederne havde anmodet den svenske konkurrencemyndighed om en fritagelse, så de kunne indgive et fælles bud. Den svenske konkurrencemyndighed vurderede, at virksomhederne hver især havde kapacitet til at indgive separat bud på opgaven og gav derfor ikke fritagelse.

Virksomhederne indbragte sagen for de svenske domstole. Under sagens behandling kom Stockholms Tingsrätt frem til, at virksomhederne ikke havde tilstrækkelig kapacitet til at indgive separate bud på opgaven, hvis de samtidig skulle kunne opfylde deres forpligtelser over for andre kunder og gav derfor fritagelse til samarbejdet. Den svenske konkurrencemyndighed appellerede afgørelsen og anførte, at det afgørende var, hvorvidt virksomhedernes totale kapacitet – uafhængigt af deres forpligtelser over for andre kunder – var tilstrækkelig i forhold til det konkrete udbud. Ved opgørelse af kapacitet kunne derfor ikke fradrages kapacitet til eventuelle fremtidige aftaler, ligesom man heller ikke ved at indgive mange, eventuelt urealistiske, tilbud kunne sætte sig i en sådan situation, at disse skulle fradrages virksomhedens ledige kapacitet.

Den svenske Marknadsdomstol undlod at tage konkret stilling til kapacitetsspørgsmålet men anførte, at der var tale om et så stort projekt, at forudsætningerne var helt specielle for så vidt angik økonomiske forpligtelser, risiko og adgang til materialer med deraf følgende krav til leverandørernes erfaring, knowhow, kapacitet og økonomiske ressourcer, at konkurrenceforudsætningerne var nogle helt andre end de, der normalt var gældende. Marknadsdomstolen fandt på den baggrund, at konsortiesamarbejdet udgjorde den eneste realistiske måde, hvorpå virksomhederne kunne deltage i den pågældende tilbudsgivning.

Som det fremgår ovenfor, vil en virksomheds ønske om ikke at "lægge alle æg i en kurv", således som udgangspunkt ikke kunne begrunde et samarbejde, hvis virksomheden reelt råder over den nødvendige kapacitet.

Som led i vurderingen indgår imidlertid, om virksomheden har de økonomiske ressourcer til at klare opgaven, herunder til at påtage sig den risiko, der er forbundet med opgaven. Se fx *Elopak/Metal Box – Odin-sagen*, som er omtalt i boks 2.7 ovenfor.

Ved vurderingen af kapacitet indgår risiko og behovet for at kunne sprede risikoen således som et element i den samlede vurdering af, om en virksomhed kan udføre opgaven alene, eller om det er objektivt nødvendigt for virksomheden at gå sammen med en eller flere andre virk-

<sup>28</sup> Borgarting Lagmansrets afgørelse af 17. marts 2015, *Staten v/ Konkurransetilsynet (Norge) mod Follo Taxisentral Ba, Ski Follo Taxidrift AS og Ski Taxi Ba*, side 16-17. Afgørelsen er stadfæstet af Norges Høyesterett den 22. juni 2017 (HR-2017-1229-A).

<sup>29</sup> Konkurrensverkets afgørelse af 12. maj 1995, *Icke-ingripandebesked/undantag avseende samarbejde i ett konsortium i cementbranschen*, Stockholms Tingsrätts afgørelse af 1. januar 1997, *Cementa AB og Aalborg Portland A/S mod Konkurrensverket og Marknadsdomstolens afgørelse af 8. oktober 1997, Konkurrensverket mod Cementa AB og Aalborg Portland A/S*.

somheder. Afgørende for, om den risiko, der er forbundet med en opgave, nødvendiggør et fælles bud via et konsortium, er, om det – baseret på objektive forhold – er realistisk, at virksomheden vil kunne byde alene. Virksomheden skal således kunne bære den økonomiske risiko ved at tilbyde produktet eller tjenesten på egen hånd enten umiddelbart eller med realistiske tiltag.<sup>30</sup>

Der vil altid skulle foretages en konkret vurdering af risikoaspekterne. Risiko kan fx være et relevant forhold, hvis der er tale om en opgave, hvor der skal udvikles et nyt produkt, og virksomhederne ikke ville være i stand til at byde hver for sig, fordi de nødvendige udviklingsomkostninger er meget høje i forhold til virksomhedernes størrelse, og fordi der fx er en stor risiko for, at projektet fejler. I tilfælde, hvor der er tale om en alvorlig overtrædelse af konkurrencereglerne, kan et samarbejde omvendt ikke retfærdiggøres af et potentielt behov fra parterne for at dele den form for forretningsrisiko, der er indbygget i den konkrete erhvervsaktivitet, eller som er udefrakommende fx lovændringer eller ændret efterspørgsel.

Risikospredning vil kunne indgå i et effektivitetsforsvar, men dette forudsætter blandt andet, at fordelene herved også tilfalder ordregiver, jf. nærmere herom i kapitel 3.

Nedenfor omtales nogle sager, der har inddraget hensynet til risikospredning. Sagerne omhandler umiddelbart alene samarbejder, hvor virksomheder har stået over for store udviklingsomkostninger. Ud over de sager, der er omtalt nedenfor, kan endvidere henvises til *Cementa/Aalborg Portland-sagen*, der er omtalt i boks 2.8, hvor risiko indgik i domstolens vurdering af et samarbejdes nødvendighed.

#### Boks 2.9

#### Eksempler hvor risiko er indgået som en del af vurderingen af et samarbejde

##### Konsortium ECR 900-sagen<sup>31</sup>

Sagen drejede sig om et samarbejde om udvikling, fremstilling og salg af GSM-systemet (et nyt kommunikationssystem). Ud over at de finansielle omkostninger og personalemæssige krav ved udviklingen og fremstillingen af GSM-systemet var så store, at det ud fra en realistisk betragtning ikke var muligt at udføre opgaven alene, kunne aftaleparterne heller ikke forventes at kunne bære den finansielle risiko i forbindelse med udvikling og fremstilling af systemet alene. I forhold til personalemæssige krav vurderede Kommissionen, at der kun fandtes et begrænset antal kvalificerede ingeniører, og at dette antal ikke kunne udvides inden for en kort tidshorizont. Hertil kom, at der var afsat kort tid til at gennemføre opgaven, og at omkostningerne ved at udvikle og fremstille systemet var meget høje, mens det omvendt ville kunne tage mange år, før disse omkostninger var tjent ind. Ud fra disse betragtninger vurderede Kommissionen, at samarbejdet var lovligt.

##### Indsamling af slam i Lombardiet og Piemonte<sup>32</sup>

Sagen vedrørte som tidligere nævnt fem italienske virksomheder, der igennem en årrække havde haft et samarbejde om at byde sammen på offentlige udbud vedrørende indsamling af slam. Som en begrundelse for samarbejdet anførte virksomhederne deling af risikoen fx for, at kontrakten blev forlænget, at kontraktparten var insolvent, eller at kvaliteten af det slam, der skulle indsamles, varierede.

<sup>30</sup> Borgarting Lagmanskrets afgørelse af 17. marts 2015, *Staten v/ Konkurransetilsynet (Norge) mod Follo Taxisentral Ba, Ski Follo Taxidrift AS og Ski Taxi Ba*, side 17.

<sup>31</sup> Kommissionens beslutning af 27. juli 1990 i sag IV/32.688 – *Konsortium ECR 900*. Kommissionens beslutning af 15. december 1994 i sag IV/34.768, *International Private Satellite Partners*, pkt. 55, indeholder tilsvarende betragtninger.

<sup>32</sup> Afgørelse nr. 25302 af 3. februar 2015 fra de italienske konkurrencemyndigheder, *1765 Gare gestioni fanghi in Lombardia e Piemonte*. Afgørelsen er den 11. juli 2016 stadfæstet ved de italienske domstole (Consiglio di Stato).

De italienske konkurrencemyndigheder vurderede, at når der er tale om en alvorlig overtrædelse af konkurrencereglerne, kan denne ikke retfærdiggøres af et potentielt behov fra parterne for at dele den form for forretningsrisiko, der er indbygget i den konkrete erhvervsaktivitet, eller som er udefrakommende som fx lovændringer eller ændret efterspørgsel.

## 2.2 Praktiske eksempler på relevante overvejelser ved beregning af kapacitet

I det følgende gives en række eksempler på de overvejelser, man som virksomhed skal gøre sig ved vurdering af, om man har kapacitet til selv at byde på en opgave.

### Boks 2.10

Eksempel på relevante overvejelser vedrørende eventuel udvidelse af virksomhed

Virksomhed A har sit virke i hovedstadsområdet men overvejer at byde på en opgave, der udover hovedstadsområdet også – i mindre omfang – omfatter opgaver i Jylland. Løsning af opgaven forudsætter, at man er etableret i Jylland, hvilket ville kunne klares med at starte en lokal afdeling op der, og dette ville være økonomisk muligt for virksomhed A. Virksomhed A har imidlertid ikke planer om at udvide sin virksomhed ud over hovedstadsområdet. Virksomhed A overvejer derfor at indgå et konsortium med virksomhed B, som vil kunne dække opgaverne i Jylland.

Hvilke overvejelser skal A gøre sig for at afklare, om A kan danne et konsortium med B og derigennem byde sammen på opgaven?

#### Svar:

Afgørende for, om A og B må byde sammen, er om de er konkurrenter i forhold til den konkrete opgave. A skal derfor afdække, om A har mulighed for at byde på opgaven alene. Det afgørende er, om etablering i Jylland vil være en realistisk mulighed – ikke hvilke subjektive ønsker virksomhed A har herom. Relevante overvejelser i den forbindelse kan være:

- » omkostninger ved at starte en afdeling op i Jylland: Leje af lokaler, anskaffelser af biler m.v. (herunder afskrivninger), ansættelse af medarbejdere m.v.
- » omkostningerne hertil og A's adgang til at finansiering heraf?

Hvis A efter at have afdækket disse forhold kommer frem til, at etablering i Jylland er en realistisk og sandsynlig mulighed, og A dermed kan byde alene, vil et bud via et konsortium mellem A og B kunne begrænse konkurrencen. Dette afhænger blandt andet af, om B også kan byde alene.

Det forhold, at A har tidligere erfaring på området, og at A har tilstrækkelig med kapital til at udvide, samt at udvidelsesbehovet vil være relativt lille i forhold til A's størrelse, peger i retning af, at A vil kunne byde alene.

Selvom det måtte vise sig, at A og B er konkurrenter, vil et fælles bud fra dem kunne være lovligt, hvis de sammen kan give et mere konkurrencedygtigt tilbud end hver for sig, og disse fordele for kunden opvejer konkurrencebegrænsningen, jf. kapitel 3.

### Boks 2.11

Eksempel på relevante overvejelser vedrørende eventuel anskaffelse af maskine

Virksomhed A overvejer at byde på en opgave, hvortil kræves en dyr og specialiseret maskine, som A ikke har. A ved imidlertid, at en af de andre virksomheder på markedet, B, har en sådan maskine.

Hvilke overvejelser skal A gøre sig for at afklare, om A kan danne et konsortium med B og derigennem byde sammen på opgaven?

#### Svar:

Afgørende for, om A og B må byde sammen, er om de er konkurrenter. A skal derfor i første omgang afdække, om A har mulighed for at byde på opgaven alene. Relevante overvejelser i den forbindelse kan være:



- » muligheder for, at A kan anskaffe maskinen?
- » eventuelt køb, leje eller leasing?
- » omkostningerne hertil og A's adgang til finansiering heraf?
- » afskrivningsperiode og eventuel gensalgsværdi for maskinen?

Hvis A efter at have afdækket ovennævnte forhold kommer frem til, at anskaffelse af maskinen er en realistisk mulighed, og A dermed kan byde alene, vil et bud via et konsortium mellem A og B kunne begrænse konkurrencen.

Selvom det måtte vise sig, at A og B er konkurrenter, vil et fælles bud fra dem kunne være lovligt, hvis de sammen kan give et mere konkurrencedygtigt tilbud end hver for sig, og disse fordele for kunden opvejer konkurrencebegrænsningen, jf. kapitel 3.

**Boks 2.12**  
**Relevante overvejelser**  
**vedrørende vurdering af**  
**ledig kapacitet**

Virksomhed A overvejer at byde på en opgave, der blandt andet omfatter arbejde, der skal udføres af specialiseret mandskab. A har selv disse medarbejdere men forventer, at de vil skulle bruges til andre opgaver på det tidspunkt, hvor den udbudte opgave skal udføres. A ved, at virksomhed B også har medarbejdere, der kan udføre disse specialopgaver.

Hvilke overvejelser skal A gøre sig for at afklare, om A må danne et konsortium med B og derigennem byde sammen på opgaven?

Svar:

Afgørende for, om A og B må byde sammen, er om de er konkurrenter. A skal derfor i første omgang afdække, om A har mulighed for at byde på opgaven alene. Det fremgår, at A har de medarbejdere, der skal bruges til opgaven. Kun hvis de specialiserede medarbejdere er reserveret til opgaver ifølge kontrakter, som A allerede er bundet af, vil de normalt kunne fradrages. Det forhold, at A forventer, at der vil være andre opgaver for de specialiserede medarbejdere på det tidspunkt, den udbudte opgave skal udføres, er altså ikke tilstrækkeligt til, at de kan fradrages, når A opgør sin ledige kapacitet. A skal derfor i første omgang afklare sin reelt ledige kapacitet på det tidspunkt, den udbudte opgave skal udføres.

Hvis A kommer frem til, at A på dette tidspunkt ikke har det tilstrækkelige antal specialiserede medarbejdere, skal A dernæst se på mulighederne for at udvide sin medarbejderstab inden for dette område. Dette kan fx være via nyansættelser eller indleje, afhængigt af hvad der er sædvanligt i den pågældende branche.

Selvom det måtte vise sig, at der i A er ledig medarbejderkapacitet (og A og B er konkurrenter), vil et fælles bud fra dem kunne være lovligt, hvis de sammen kan give et mere konkurrencedygtigt tilbud end hver for sig, og disse fordele for ordregiveren opvejer konkurrencebegrænsningen, jf. kapitel 3.

### 2.3 Er der flere deltagere end nødvendigt?

Hvis der deltager flere virksomheder i konsortiet end nødvendigt, kan samarbejdet begrænse konkurrencen, selvom ingen af deltagerne hver for sig kan løse opgaven. Om det er tilfældet, vil bero på en konkret vurdering blandt andet af, hvordan konkurrencen mest realistisk ville udspille sig uden den pågældende aftale.

Hvis eksempelvis fire virksomheder går sammen i et konsortium for at løse en opgave, der kun kræver tre af virksomhederne, er det således muligt, at den fjerde virksomhed ville kunne være gået sammen med andre virksomheder, og der på den måde kunne være kommet et ekstra bud på udbuddet. Dette vil kunne begrænse konkurrencen.

Hvis det omvendt ikke er muligt for den fjerde virksomhed at gå sammen med andre virksomheder, som dermed tilsammen kunne skabe et ekstra bud, vil inddragelsen af denne fjerde virksomhed ikke føre til færre bud på opgaven, og der vil derfor ikke umiddelbart ske nogen begrænsning af konkurrencen om opgaven. I praksis vil dette ofte være vanskeligt at undersøge. Det sikreste er derfor ikke at gå sammen flere virksomheder, end hvad der er nødvendigt,



jf. boks 2.13. Dette vil endvidere kunne rejse nogle konkurrencemæssige udfordringer omkring informationsudveksling, jf. kapitel 4.

#### Boks 2.13

**Eksempler på samarbejde mellem virksomheder, hvor den ene kunne byde selv.**

#### Däckia/Euromaster sagen<sup>33</sup>

I denne sag, der som nævnt vedrører levering af dæk, havde den ene (Däckia) kapacitet til at byde alene, mens den anden (Euromaster) manglede kapacitet for at kunne byde selv. Ud fra en betragtning om, at Däckia kunne byde alene, og at Euromaster kunne have indgået et mindre vidtgående samarbejde med en anden virksomhed, ansås samarbejdet ikke for at være nødvendigt.

#### Ski Taxi/Follo Taxi-sagen<sup>34</sup>

I denne sag var to taxiselskaber som tidligere nævnt gået sammen om at byde på patienttransport. Under sagens behandling ved den norske lagmannsret blev det overvejet, om et konsortium kan være lovligt, hvis bare den ene virksomhed kunne have afgivet tilbud alene. På baggrund af det, der fremgår herom i den norske konkurrencemyndigheds vejledning om konsortiesamarbejde<sup>35</sup>, vurderede domstolen, at et konsortium mellem to virksomheder, hvor kun den ene vil være i stand til at afgive bud alene, vil kunne være lovligt. Afgørende herfor er, om samarbejdet fører til, at andre samarbejder udelukkes. Hvis det er tilfældet, vil samarbejdet begrænse antallet af bud og dermed være ulovligt.

Domstolen tog ikke konkret stilling til spørgsmålet, idet domstolen under den videre behandling af sagen kom frem til, at begge virksomheder havde kunnet byde, eftersom der var mulighed for at byde på delkontrakter.

## 2.4 Vurdering af konsortier mellem konkurrenter

I det følgende gennemgås, hvornår konsortier som følge af deres natur er egnede til (og derfor konkurrenceretligt har til formål) at begrænse konkurrencen, og hvilke, der vil skulle undergives en vurdering af, om de har konkurrencebegrænsende virkninger for dermed at fastlægge, om de har til følge at begrænse konkurrencen.

### 2.4.1. Konsortier der kan have til formål at begrænse konkurrencen

Aftaler, som har *til formål* at begrænse konkurrencen, er kendetegnet ved, at de i deres natur er egnede til at skade konkurrencen. Når man konkurrenceretligt siger, at en aftale har til formål at begrænse konkurrencen, er det således udtryk for aftalens karakter og ikke virksomhedernes subjektive hensigt med aftalen.

For denne type (til formåls- eller "by object") overtrædelser skal konkurrencemyndigheden som udgangspunkt ikke kortlægge de skadelige virkninger for forbrugerne. Dog vil konkurrencemyndigheden normalt vurdere eventuelle skadevirkninger af aftalen, herunder om der foreligger et såkaldt "effektivitetsforsvar" (jf. kapitel 3), inden der eventuelt indledes en sag. Hvis det umiddelbart vurderes, at et konsortiesamarbejde medfører fordele for forbrugerne, vil der typisk ikke blive indledt en sag, selvom der måtte være tale om en aftale i "til formåls-kategorien".

<sup>33</sup> Stockholms Tingsrätts dom af 21. januar 2014, *Däckia Aktiebolag og Euromaster Aktiebolag*, side 132.

<sup>34</sup> Borgarting Lagmannsrets afgørelse af 17. marts 2015, *Staten v/ Konkurransetilsynet (Norge) mod Follo Taxisentral Ba, Ski Follo Taxidrift AS og Ski Taxi Ba*. Afgørelsen er stadfæstet af Norges Høyesterett den 22. juni 2017 (HR-2017-1229-A).

<sup>35</sup> Vejledning om projektsamarbeid udarbejdet af det norske Konkurransetilsynet. Vejledningen er tilgængelig på [www.konkurransetilsynet.no](http://www.konkurransetilsynet.no).

I henhold til praksis er der en række konkurrencebegrænsninger, der generelt anses for at have til formål (i deres natur) at begrænse konkurrencen. Det gælder blandt andet for prisaf-taler, tilbudskoordinerings- og markeds- og kundedelingsaftaler, men det afhænger også af aftalernes indhold i øvrigt.

Som udgangspunkt vil en konsortieaftale, der reelt kun omfatter fælles afsætning/salg – med fælles bud og fælles prisfastsættelse – typisk have et konkurrencebegrænsende formål. Dette vil derimod ikke nødvendigvis være tilfældet, hvis tyngdepunktet i aftalen er et andet, fx fælles produktion. I disse tilfælde skal der anlægges en til følgevurdering, jf. også afsnit 2.4.2.

Vurderingen af, om en aftale har til formål at begrænse konkurrencen, foretages som nævnt på objektive grundlag. Det har som udgangspunkt ikke betydning, hvilken subjektiv hensigt virksomhederne har haft med aftalen.<sup>36</sup> Selvom virksomhedernes subjektive hensigt med aftalen ikke har været at begrænse konkurrencen, kan aftalen således godt vurderes som en til formålsovertrædelse (fordi aftalen i sin karakter er egnet til at begrænse konkurrencen). Konkret vil den subjektive hensigt dog kunne indgå som en del af beviset for, om parterne med aftalen har haft til formål at begrænse konkurrencen.<sup>37</sup>

I boks 2.14 angives en række eksempler på konsortieaftaler, der er blevet anset som til formålsovertrædelser ud fra en betragtning om, at de udgjorde markedsdelingsaftaler eller aftaler om fælles prisfastsættelse.

#### Boks 2.14

#### Eksempler på konsortier, der er anset at have til formål at begrænse konkurrencen

##### Däckia/Euromaster sagen<sup>38</sup>

Denne svenske sag handlede som nævnt om et udbud af en rammeaftale vedrørende levering af dæk til blandt andet politiet. Den svenske Tingsrätt vurderede, at der var tale om et rent salgssamarbejde mellem konkurrenter, som indebar fælles prissætning. Domstolen fandt på den baggrund, at samarbejdet havde været egnet til at have negative konkurrencepåvirkninger, og at det derfor havde til formål at begrænse konkurrencen.

##### Ski Taxi/Follo Taxi-sagen<sup>39</sup>

Denne sag vedrører som tidligere omtalt fælles tilbudsgivning for så vidt angår patientkørsel. Norges Høyesterett stadfæstede den norske konkurrencemyndigheds afgørelse om, at samarbejdet mellem de to taxiselskaber om fælles tilbudsgivning havde til formål at overtræde den norske konkurrencelovs § 10, der har samme indhold som EFTA-aftalens artikel 53 og TEUF artikel 101 (og den danske konkurrencelovs § 6). Det skyldes, at samarbejdet eliminerede konkurrencen mellem de to virksomheder, der kunne have indgivet separate tilbud, og at der var tale om et prissamarbejde. Den norske højesteret pointerede, at det ikke var afgørende, at de to taxiselskaber var mindre aktører, blandt andet fordi de måtte være klar over, at der næppe fandtes mange andre konkurrenter i det pågældende område.

##### Skolebusser<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Se EU Domstolens afgørelse af 20. november 2008 i sag C-209/07, *Beef Industry Development*, præmis 21.

<sup>37</sup> Se EFTA-domstolens dom af 22. december 2016 i sag E-3/16, *Ski Taxi SA, Follo Taxo SA og Ski Follo Taxidrift AS*, præmis 89 og 106-108 (stadfæstet af Norges Høyesterett den 22. juni 2017 (HR-2017-1229-A)), samt Stockholms Tingsrätts dom af 21. januar 2014, *Däckia Aktiebolag og Euromaster Aktiebolag*, side 134.

<sup>38</sup> Stockholms Tingsrätts dom af 21. januar 2014, *Däckia Aktiebolag og Euromaster Aktiebolag*, side 132 f. Tingsrätten henviser blandt andet til pkt. 234 i Kommissionens meddelelse af 14. januar 2011 om retningslinjer for anvendelsen af TEUF artikel 101 på horisontale samarbejdsaftaler, 2011/C 11/01.

<sup>39</sup> Borgarting Lagmanskrets afgørelse af 17. marts 2015, *Staten v/ Konkurransetilsynet (Norge) mod Follo Taxisentral Ba, Ski Follo Taxidrift AS og Ski Taxi Ba* stadfæstet af Norges Høyesterett den 22. juni 2017 (HR-2017-1229-A). Afgørelsen blev indbragt for Norges Høyesterett, der stillede spørgsmål til EFTA-domstolen (sag E-3/16, *Ski Taxi SA, Follo Taxi SA og Ski Follo Taxidrift AS*).

Denne franske sag vedrører et konsortium stiftet af en række transportselskaber med henblik på indgivelse af fælles bud på skolebuskørsel. Selskaberne kunne have budt hver især. Den franske konkurrencemyndighed vurderede, at der reelt var tale om en markedsdelingsaftale, der havde til formål at begrænse konkurrencen. Det blev understreget, at det objektive formål med aftalen var at dele markedet og at fastholde prisniveauet, og at samarbejdet ikke var nødvendigt for, at selskaberne kunne byde på opgaven. Som følge heraf begrænsede aftalen antallet af mulige bud.

#### Sporskifter til jernbaner<sup>41</sup>

Denne sag vedrører fælles tilbudsgivning igennem 14 år af fire leverandører af sporskifter til jernbaner på det spanske marked. Den spanske konkurrencemyndighed fandt, at hver enkelt af de fire virksomheder kunne have budt enkeltvis, og at der ikke var nogen objektiv begrundelse for, at virksomhederne havde budt sammen i et konsortium. Den fælles tilbudsgivning blev anset for at have til formål at begrænse konkurrencen.

#### Renovering af skoler og børnehaver i Vilnius<sup>42</sup>

Denne litauiske sag vedrører som nævnt to byggevirksomheders fælles bud på udbud af opgaver med at renovere skoler og børnehaver. Den litauiske konkurrencemyndighed vurderede, at samarbejdet ikke var objektivt nødvendigt, og at der var tale om en til formålsovertrædelse.

### 2.4.2. Konsortier der kan have til følge at begrænse konkurrencen

Hvis en aftale ikke har til *formål* at begrænse konkurrencen, vil den kun være i strid med konkurrencereglerne, hvis den har til *følge* at begrænse konkurrencen.

Det er uden betydning for vurderingen af, om et konsortiesamarbejde har til formål eller følge at begrænse konkurrencen, om der har været fuld åbenhed og offentlighed om samarbejdet<sup>43</sup>. Det er dog muligt, at dette kan have betydning for udmåling af en eventuel straf for deltagelse i et ulovligt samarbejde.

En aftale anses for at have til følge at begrænse konkurrencen, når den har – eller sandsynligvis har – en mærkbar negativ virkning på mindst et af konkurrenceparametrene på markedet, dvs. fx pris, produktion eller kvalitet. Ligesom det er tilfældet med vurdering af, om en aftale har til formål at begrænse konkurrencen, vil det også bero på en konkret vurdering, om en aftale har til følge at begrænse konkurrencen.

Et eksempel på, hvornår et samarbejde vil skulle undergives en til følgevurdering, kan være hvis der er tale om et produktionssamarbejde, og det er den fælles produktion – og ikke fx den fælles afsætning – der er tyngdepunktet for samarbejdet.<sup>44</sup> Selvom en sådan aftale fx også omfatter fælles distribution af de produkter, som fremstilles i fællesskab, eller indeholder en bestemmelse om fælles fastsættelse af salgspriserne for disse produkter, vil et sådant samarbejde normalt skulle vurderes i forhold til aftalens virkninger. Det forudsætter dog, at denne konkurrencebegrænsning er nødvendig for den fælles produktion, dvs. at parterne ellers slet ikke ville have incitament til at indgå produktionsaftalen.

<sup>40</sup> Afgørelse fra den franske konkurrencemyndighed, Decision n° 16-D-02 of 27.1.2016, *Pratiques mises en oeuvre dans le secteur du transport scolaire par autocar dans le Bas-Rhin*. Afgørelsen er stadfæstet af Cour d'appel de Paris den 21. december 2017.

<sup>41</sup> Afgørelse fra den spanske konkurrencemyndighed af 30.6.2016, S/0519/14, *Infraestructuras Ferroviarias*.

<sup>42</sup> Afgørelse fra den litauiske konkurrencemyndighed af 21. december 2017 i sag mod *UAB Irdaiva* og *AB Panevezio statybos trestas*.

<sup>43</sup> Se Stockholms Tingsrätts dom af 21. januar 2014, *Däckia Aktiebolag* og *Euromaster Aktiebolag*, side 134, samt EFTA-domstolens dom af 22. december 2016 i sag E-3/16, *Ski Taxi SA, Follo Taxo SA* og *Ski Follo Taxidrift AS*, præmis 106-108.

<sup>44</sup> Se Kommissionens meddelelse af 14. januar 2011 om retningslinjer for anvendelsen af TEUF artikel 101 på horisontale samarbejdsaftaler, 2011/C 11/01, pkt. 13-14 og 150 f.

---

Hvad der udgør tyngdepunktet i et samarbejde vil være en konkret vurdering. Elementer i en sådan vurdering vil blandt andet være, om der i samarbejdet sker en sammenblanding af konsortieparternes aktiver. Hvis der er tale om, at samarbejdet indebærer en integration af aktiver, fx et nyt produktionsanlæg, vil der fx typisk være tale om fælles produktion. Hvis samarbejdet nærmere udgør en måde, hvorpå parternes produkter eller tjenester kan blive solgt i fællesskab for dermed at fjerne konkurrencen imellem dem, vil dette typisk blive anset for fælles salg.

Når der er tale om tjenesteydelser, vil vurderingen formentlig være en lidt anden, idet der ofte ikke er nogen aktiver, der kan sammenblandes. Princippet er imidlertid det samme; jo større grad af integration, der er, jo mere sandsynligt er det, at samarbejdet ikke vil blive anset for at udgøre en til formålsovertrædelse men i stedet vil skulle undergives en til følgevurdering.<sup>45</sup>

Som tidligere nævnt er det selve indholdet af et samarbejde og ikke formen for eller benævnelsen af det, der er afgørende for, hvordan det vurderes. Det er derfor ikke muligt at komme uden om en til formålsvurdering ved fx blot at benævne en aftale, der ikke opfylder ovennævnte, en produktions- eller underleveranceaftale.

Konkurrencelovens § 7 indeholder en bagatelgrænse. I henhold til denne bestemmelse vil konsortiesamarbejder mellem virksomheder, der er aktuelle eller potentielle konkurrenter, hvor aftaledeltagerne tilsammen har en markedsandel på under 10 pct., ikke være omfattet af forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler, medmindre samarbejdet har til formål at begrænse konkurrencen. I sådanne tilfælde vil et konsortium således være lovligt, selvom det har til følge at begrænse konkurrencen.<sup>46</sup>

Fastlæggelse af markedsandel skal ske på baggrund af den almindelige regel herom i konkurrencelovens § 5 a samt Kommissionens meddelelse om afgrænsningen af det relevante marked.<sup>47</sup> Det afhænger derfor af en konkret vurdering, om det vil være det konkrete bud, der danner udgangspunkt for markedsafgrænsningen, eller om markedet vil skulle afgrænses bredere end det. Afhængig af de konkrete markedsforhold og hyppigheden af transaktioner på et givet marked kan et tilbageblik over en vis periode således i visse tilfælde eventuelt give et mere retvisende billede af en virksomheds stilling på det relevante marked.

De afgørelser, der er nævnt ovenfor, udgør sager, hvor et konsortiesamarbejde er vurderet at have til formål at begrænse konkurrencen. Praksis vedrørende samarbejder, der alene har haft til følge at begrænse konkurrencen, er sparsom, hvilket kan ses som udtryk for, at konkurrencemyndigheder som udgangspunkt prioriterer at behandle de sager, der udgør de mest alvorlige overtrædelser af konkurrencereglerne. Uden for konsortiesammenhængen er et eksempel på en sag, der af appelinstanten blev anset for at skulle undergives en til følgevurdering, den svenske Aleris Diagnostik m.fl.-dom om indgåelse af underleveranceaftaler i forbindelse med afgivelse af tilbud på en udbudt opgave, jf. boks 2.15.

---

<sup>45</sup> Se Cyril Ritter: *Joint Tendering under EU Law*, Concurrences N° 2-2017 1 pp. 60-69, pkt. 50-51.

<sup>46</sup> Ud over tærsklen på 10 pct. indeholder konkurrencelovens § 7 også en tærskel på 15 pct. for aftaler mellem ikke-konkurrenter. Denne tærskel vil typisk gælde for aftaler mellem virksomheder, der befinder sig på forskellige led i omsætningskæden, fx en aftale mellem en leverandør og en forhandler, og vil derfor oftest ikke være relevant for konsortieaftaler.

<sup>47</sup> Se høringsnotat vedrørende lovforslag om ændring af konkurrenceloven af 27. september 2017, Erhvervs- Vækst- og Ek-sportudvalget 2017-18, L6, Bilag 1, side 4.

Boks 2.15

**Eksempel på samarbejde der skulle undergives en til følge-vurdering**

Aleris Diagnostik m.fl.<sup>48</sup>

Denne svenske sag handler om et samarbejde mellem fem virksomheder inden for sygehus-sektoren i forbindelse med udbud af en rammeaftale vedrørende levering af fysiologiske ydelser. I henhold til udbudsmaterialet ville opgaven blive tildelt de to virksomheder, der bød med laveste pris. Udbuddet angav ikke nogen volumen for antal ydelser, der ville blive tale om, men tilbudsgiver skulle i sit tilbud angive, hvilken volumen denne bød ind med.

Virksomhederne havde indbyrdes aftalt, hvem der skulle byde på hvad og med hvilken volumen, ligesom de havde aftalt, at de virksomheder, der ikke blev tildelt opgaver, kunne fungere som underleverandører til de, der fik opgaven. Ved afgivelse af tilbud lagde virksomhederne deres kapacitet sammen.

Patent- og marknadsöverdomstolen vurderede, at selvom der var tale om aftaler mellem konkurrenter om deling af volumen, havde aftalerne – under hensyntagen til aftalernes bestemmelser, deres formål og den økonomiske og retlige sammenhæng – ikke til formål at begrænse konkurrencen. Denne vurdering baserede sig på de konkrete omstændigheder ved de pågældende udbud, herunder navnlig, at udbuddet ikke angav nogen konkret volumen for de, der vandt opgaven. For det andet lagde domstolen vægt på, at sygehuset reelt var den eneste aftager af ydelserne.

Domstolen vurderede herefter, om aftalerne havde til følge at begrænse konkurrencen og kom frem til, at aftalerne ikke havde påvirket konkurrencen negativt.

---

<sup>48</sup> Dom fra den svenske Patens- og marknadsöverdomstolen af 28. april 2017 i sagen *Aleris Diagnostik AB, Capis A:t Görans Sjukhus AB og Hjärtkärlgruppen i Sverige AB mod Konkurrensverket*.

---

## Kapitel 3

# Effektivitetsfordele ved konsortier

---

Et konsortiesamarbejde mellem virksomheder om en opgave, som virksomhederne kan klare hver for sig, vil som nævnt kunne være konkurrencebegrænsende. Det samme kan være tilfældet, hvis der deltager flere virksomheder i et konsortium end nødvendigt, jf. afsnit 3 i foregående kapitel.

Hvis virksomhederne sammen kan give et mere konkurrencedygtigt tilbud, end hvis de bød hver for sig, kan samarbejdet imidlertid alligevel være lovligt, selvom virksomhederne er konkurrenter. Det kræver imidlertid, at samarbejdet opfylder en række betingelser, herunder at det er til gavn for forbrugerne. Begrebet "forbrugere" dækker bredt og omfatter alle aftagere af det produkt eller den ydelse, konsortiesamarbejdet vedrører, herunder eksempelvis offentlige ordregivere i et offentligt udbud.

Et mere konkurrencedygtigt tilbud kan fx være en konsekvens af, at virksomhederne via samarbejdet opnår nogle omkostningsbesparelser og dermed får mulighed for at byde ind med en lavere pris. Der kan også være tale om, at virksomhederne ved at gå sammen kan tilbyde et bedre produkt sammenlignet med, hvad de ville kunne tilbyde hver især.

Selvom de virksomheder, der deltager i konsortiet, selv kan løse opgaven, kan et konsortium derfor alligevel være lovligt, hvis dets fordele for forbrugerne opvejer virkningerne af konkurrencebegrænsningen. Det er således centralt, at de positive effektivitetsgevinster kommer forbrugerne til gode, og at samarbejdet og de konkurrencebegrænsende elementer i samarbejdet ikke går videre end det, der er nødvendigt for at løse opgaven.

I det følgende uddybes de fire betingelser, der skal være opfyldt for, at en konsortieaftale vil være fritaget fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler. Fritagelsesbetingelserne fremgår af konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101 (3). Hvis betingelserne er opfyldt, finder forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 (hvis der er samhandelspåvirkning) ikke anvendelse, og aftalen er i så fald automatisk lovlig efter konkurrencereglerne.

### 3.1 Effektivitetsfordele der kan bevirke, at konsortiet er lovligt

Konkurrencelovens § 8, stk. 1, lyder:

*"Forbuddet i § 6, stk. 1, finder ikke anvendelse, hvis en aftale mellem virksomheder, en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller en samordnet praksis mellem virksomheder*

- 1) bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling,*
  - 2) sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved,*
  - 3) ikke pålægger virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige for at nå disse mål, og*
  - 4) ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser."*
-

---

Et konsortium bestående af virksomheder, der er konkurrenter, vil kunne opfylde betingelserne for fritagelse fra forbuddet i konkurrenceloven, hvis de gennem samarbejdet:

- » kan give et mere konkurrencedygtigt tilbud, end de ville kunne hver for sig,
- » dette kommer forbrugerne til gode,
- » samarbejdet ikke går længere end nødvendigt for at nå dette mål,
- » virksomhederne ikke får mulighed for at udelukke konkurrencen om de pågældende opgaver

Der vil altid skulle foretages en konkret vurdering af, om disse betingelser er opfyldt. Her vil blandt andet forholdene på markedet, virksomhedernes markedsandele, antallet af andre bud, samarbejdets art og det produkt eller den tjenesteydelse, samarbejdet vedrører, indgå. Dette uddybes i det følgende.

I tilfælde af, at der indledes en sag, skal virksomhederne selv føre dokumentation for, at konsortiet opfylder fritagelsesbetingelserne. Det vil derfor være en god ide at foretage en vurdering af, om fritagelsesbetingelserne er opfyldt, heraf særligt den første og den anden betingelse om, at konsortiet skal medføre tilstrækkelige effektivitetsgevinster, der kommer kunden til gode, inden man afgiver tilbud på opgaven.

Der er i det følgende omtalt en række afgørelser, hvor der er taget stilling til, om et samarbejde opfylder fritagelsesbetingelserne. Ud over disse eksempler kan henvises til, at Kommissionen i de horisontale retningslinjer samt i retningslinjerne for anvendelsen af traktatens artikel 101, stk. 3 [tidligere artikel 81, stk. 3] har uddybet fritagelsesbetingelserne og angivet en række eksempler på, hvordan effektivitetsgevinster vil blive vurderet ved forskellige former for samarbejder.<sup>49</sup>

### 3.1.1. Effektivitetsgevinster

Det samarbejde, der fører til et fælles bud, skal kunne medføre økonomiske fordele i form af effektivitetsgevinster. Det betyder, at der skal være effektivitetsgevinster forbundet med, at to eller flere virksomheder byder sammen fremfor hver for sig. Effektivitetsgevinsterne kan være såvel kvantitative som kvalitative.

Effektivitetsgevinsterne skal være af en sådan størrelse, at de kan opveje konkurrencebe- grænsningerne, idet et væsentligt sigte er, at samarbejdet samlet set er til fordel for forbrugerne/ordregiveren og ikke hæmmer konkurrencen i øvrigt unødigt. Der vil altid være tale om en konkret vurdering. Det er derfor ikke muligt at angive generelle kriterier for, hvor store effektivitetsgevinsterne skal være for at opfylde betingelserne.

Kvantitative effektivitetsgevinster kan fx være omkostningsbesparelser, herunder som følge af stordriftsfordele. Der kan fx være tale om, at de virksomheder, der deltager i konsortiet, anvender forskellige teknologier, der tilsammen vil kunne reducere omkostningerne ved at udføre opgaven, eller hvor samarbejdet medfører skalafordele, der ligeledes kan reducere omkostningerne. Et samarbejde kan også betyde, at opgaven kan udføres på kortere tid.

---

<sup>49</sup> Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale aftaler (2011/C 11/01), særligt pkt. 187-193 og 252-256 samt Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 (2004/C 101/08).

Kvalitative effektivitetsgevinster kan fx bestå i nye eller forbedrede produkter eller tjenester. Det kan fx være, at to virksomheder, der er aktive inden for den samme branche, hver især er særligt kompetente inden for nogle underområder, eller hver især besidder særlig knowhow, og dermed sammen kan levere et mere konkurrencedygtigt tilbud, end de vil kunne hver for sig.

Der kan også være tale om et samarbejde mellem en stor virksomhed, der reelt har kapaciteten til at udføre opgaven alene, men hvor et samarbejde mellem denne og en mindre virksomhed med en særlig knowhow, der fx vil kunne bidrage med en særlig kreativ vinkel på opgaveløsningen, vil kunne føre til en bedre løsning, end hvis den store virksomhed bød alene.

### Boks 3.1 Eksempler på vurdering af effektivitetsgevinster

#### Dansk Vejmarkerings Konsortium<sup>50</sup>

Denne sag vedrører som nævnt et udbud af vejmarkering. De to virksomheder, der var gået sammen om at byde, havde fordelt de forskellige distrikter mellem sig. Der var således ikke tale om, at virksomhederne i fællesskab udførte opgaverne i de enkelte distrikter. Samarbejdet medførte således ikke synergieffekter i form af fx omkostningsbesparelser gennem øgede stordriftsfordele eller en mere effektiv udnyttelse af virksomhedernes ressourcer. Konkurrencerådet fandt derfor ikke, at samarbejdet medførte effektivitetsfordele.

#### Däckia/Euromaster sagen<sup>51</sup>

Denne svenske sag vedrørte som nævnt udbud af en rammeaftale om levering af dæk til politiet. Domstolen vurderede, at eftersom samarbejdet ikke førte til integration af virksomhedernes produktion eller distribution, bidrog samarbejdet ikke til en forbedring heraf. Domstolen anførte videre, at omkostninger til at udarbejde tilbud indgår i den normale konkurrence. Besparelser i så henseende anses derfor ikke for effektivitetsfordele.

Som udgangspunkt vil der normalt ikke blive rejst en sag i forhold til dannelse af et konsortium, hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på det foreliggende grundlag konkret har vurderet, at samarbejdet medfører tilstrækkelige effektivitetsgevinster for forbrugere/ordregiver.

I tilfælde af, at der rejses en sag, vil det være aftaleparternes opgave at dokumentere eventuelle effektivitetsgevinster, herunder deres størrelse, hvordan de opnås, og hvorvidt konsortiesamarbejdet er nødvendigt for at opnå effektivitetsgevinsterne samt, om forbrugere/ordregiver får gavn af dem.<sup>52</sup> Hvis der rejses en sag, vil det således være vigtigt, at virksomhederne kan dokumentere, at konsortiesamarbejdet fx fører til omkostningsbesparelser. Hvis der er tale om et nyt eller forbedret produkt/ydelse, skal virksomhederne forklare effektivitetsgevinsterne herved.

Hvordan dokumentation skal foretages, vil afhænge af de konkrete omstændigheder. Hvis der fx er tale om, at parterne beslutter at opføre et fælles produktionsanlæg, fordi dette ville gøre dem i stand til at tilbyde en lavere pris for deres produkter som følge af stordriftsfordele, der vil gøre virksomhederne i stand til at producere billigere, vil der fx kunne udarbejdes beregninger, der viser, hvilke investeringer, der vil skulle foretages, hvilke produktionsomkostninger parterne hver især har haft inden samarbejdet, samt de forventede omkostninger efter indledning af samarbejdet.

<sup>50</sup> Konkurrencerådets afgørelse af 24. juni 2015, *Dansk Vejmarkerings Konsortium*, pkt. 804 f. Konkurrenceankenævnet stadfæstede i sin kendelse af 11. april 2016 Konkurrencerådets afgørelse. Sagen er indbragt for Sø- og Handelsretten, hvor den verserer.

<sup>51</sup> Stockholms Tingsrätts dom af 21. januar 2014, *Däckia Aktiebolag og Euromaster Aktiebolag*, side 138 f.

<sup>52</sup> Kommissionens retningslinjer for anvendelsen artikel 81, stk. 3 (2004/C 101/08), pkt. 51.



Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at samarbejdet gør det muligt for virksomhederne at producere billigere; fordelene skal også tilfalde forbrugerne fx i form af lavere priser. I en eventuel konkurrencesag, hvor konkurrencemyndighederne har betænkeligheder ved konsortiesamarbejdet, vil det for virksomhederne være vigtigt at kunne dokumentere, hvordan et fald i omkostningerne også udmøntes i lavere priser.

Besparelser, der alene skyldes afskaffelse af konkurrencerelaterede omkostninger, anses ikke for effektivitetsgevinster. Eventuelle besparelser ved at udforme tilbud anses efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering normalt ikke for effektivitetsgevinster.

I boks 3.2 er omtalt to sager, hvor konkurrencemyndigheden har vurderet effektivitetsgevinster henholdsvis dokumentation for effektivitetsgevinster. I Kommissionens horisontale retningslinjer er endvidere omtalt en række eksempler på sådanne vurderinger.<sup>53</sup>

### Boks 3.2

#### Eksempler på, at effektivitetsgevinster skal dokumenteres

##### Ski Taxi/Follo Taxi-sagen<sup>54</sup>

Denne norske sag vedrører et samlet bud på patienttransport fra to taxiselskaber og er et eksempel på de krav, der stilles til dokumentation for effektivitetsfordele. Domstolen fandt, at man ikke kunne se bort fra, at samarbejdet kunne have medført effektivitetsgevinster i form af bedre udnyttelse af den samlede bilpark. Domstolen fandt imidlertid ikke, at parterne havde sandsynliggjort fordelene i tilstrækkelig grad, idet de beregninger, de fremlagde, kun i begrænset omfang baserede sig på faktiske forhold og indeholdt få variabler. Det var derfor vanskeligt for domstolen at vurdere kvaliteten af de foretagne skøn.

##### Skive og Omegns Vognmandsforenings tilbudskoordinerings<sup>55</sup>

Sagen vedrører snerydning for en kommune, hvor virksomhedernes brancheforening havde afgivet samlet tilbud på alle ruter på sine medlemmers vegne. Udbuddet gav mulighed for at byde på enkeltruter. Virksomhederne anførte, at der var effektivitetsfordele ved samarbejdet derved, at det førte til en bedre udnyttelse af vognmændenes effektive køretid inden for kørehviletidsreglerne. Konkurrencerådet fandt ikke, at sådanne effektivitetsgevinster var godtgjort, eftersom fordeling af ruterne blandt foreningen skete ved lodtrækning, hvorved den enkelte vognmand blev forpligtet til at udføre tjenesten på samme måde, som hvis han selvstændigt havde indgået kontrakt om den enkelte rute.

#### *Risikospredning som effektivitetsgevinst*

For virksomheder, der påtager sig nye opgaver, vil der altid være en risiko, som afhænger af, hvordan udbuddet er udformet. Desuden vil der ofte være mulighed for at tegne forsikring mod nogle former for risici. Hvis en virksomhed finder det vanskeligt at bære risikoen ved en konkret opgave, kan virksomheden vælge at sætte prisen på opgaven op som en slags risikopræmie. En sådan prisforhøjelse vil selvsagt reducere sandsynligheden for, at virksomheden vinder opgaven, men vil være en naturlig reaktion, hvis projektet er forbundet med særlig usikkerhed, som skal bæres af tilbudsgiveren. På den måde må almindelig risiko ved at påtage sig en opgave ses som en del af den normale konkurrence.

Som det fremgår af afsnit 2.1 i foregående kapitel, kan der dog være situationer, hvor den risiko, der er forbundet med at påtage sig en opgave, fører til, at en virksomhed objektivt set

<sup>53</sup> Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale aftaler (2011/C 11/01), pkt. 187-193 og 252-256.

<sup>54</sup> Borgarting Lagmanskrets afgørelse af 17. marts 2015, *Staten v/ Konkurransetilsynet (Norge) mod Follo Taxisentral Ba, Ski Follo Taxidrift AS og Ski Taxi Ba*, side 25. Afgørelsen er den 22. juni 2017 stadfæstet af Norges Høyesterett (HR-2017-1229-A)

<sup>55</sup> Konkurrencerådets afgørelse af 30. april 2014, *Skive og Omegns Vognmandsforenings tilbudskoordinerings*, pkt. 134.

ikke er i stand til at udføre opgaven alene – selv hvis virksomheden indbyggede en høj risiko-præmie i prisen på opgaven. I sådanne tilfælde vil et samarbejde være nødvendigt, og virksomhederne vil derfor ikke være konkurrenter i forhold til den pågældende opgave.

Almindeligvis vil risikoen ved at påtage sig en konkret opgave ikke alene kunne begrunde, at virksomhederne ikke skal anses som konkurrenter i forhold til opgaven. For at risiko i sådanne tilfælde skal kunne bevirke, at samarbejdet er lovligt efter konkurrencereglerne, skal der være tale om, at risikospredningen og eventuelle andre forhold samlet set fører til, at virksomhederne giver et bedre og/eller billigere bud end hver især. Det betyder således, at konsortiet skal opfylde de fire tidligere nævnte betingelser, herunder at samarbejdet skal medføre tilstrækkelige effektivitetsfordele, som risikospredning kan være en del af.

Selvom en virksomhed således er i stand til selv at påtage sig risikoen ved at udføre opgaven, er det muligt, at risikoen ved opgaven bevirker, at udførelse af opgaven bliver mere omkostningstung, end hvis flere virksomheder kan dele denne risiko og dermed fx opnå en lavere forsikringspræmie el. lign. I så fald vil risikospredning kunne bidrage til at skabe effektivitetsgevinster, som udmøntes i en lavere pris på opgaven. I en eventuel konkurrencesag (hvor konkurrencemyndighederne som udgangspunkt har betænkeligheder ved, om betingelserne er opfyldt) vil det være vigtigt, at virksomhederne kan påvise de effektivitetsgevinster, der er forbundet med, at virksomhederne deler denne risiko, og at det kommer forbrugerne til gode – og at fordelene i øvrigt har en størrelse, der opvejer de konkurrencemæssige ulemper.

I boks 3.3 er omtalt to afgørelser fra Kommissionen, hvor risikodeling indgik som element i vurderingen af, om samarbejdet medførte effektivitetsgevinster. Der er tale om afgørelser fra før ophævelsen af muligheden for at anmelde samarbejder til Kommissionen. De krav, der i dag stilles til dokumentation for effektivitetsgevinster, fremgår af Kommissionens retningslinjer herom<sup>56</sup> og er omtalt i foregående afsnit.

### Boks 3.3

#### Eksempler hvor risiko er indgået som element i vurdering af effektivitetsgevinster

##### Vacuum Interrupters-sagen<sup>57</sup>

Denne sag handler om et samarbejde mellem to virksomheder om udvikling af en vakuumbryder. Kommissionen fandt, at samarbejdet var konkurrencebegrænsende, fordi virksomhederne var potentielle konkurrenter. Aftalen opfyldte imidlertid betingelserne for en fritagelse. De effektivitetsgevinster, samarbejdet medførte, bestod i, at virksomhederne sammen kunne udvikle en model med brug af færre udviklingsressourcer.

En deling af den store finansielle og tekniske risiko, der var forbundet med opgaven, førte således til, at virksomhederne kunne udvikle produktet på kortere tid.

##### GEAP/P & W-sagen<sup>58</sup>

Denne sag drejer sig om et samarbejde mellem to af de tre aktører på markedet om udvikling af en ny type flymotor. Selvom samarbejdet førte til, at virksomhederne kunne udvikle motoren billigere, vurderede Kommissionen, at de var potentielle konkurrenter, fordi udviklingsomkostningerne ikke udgjorde nogen fundamental forhindring for, at parterne udviklede en ny motor hver især. Begge virksomheder havde hidtil foretaget omfattende investeringer i udvikling og tilhørte begge koncerner med betydelige finansielle ressourcer. De måtte dermed kunne forventes at bære den tekniske og økonomiske risiko forbundet med udvikling af en ny flymotortype.

<sup>56</sup> Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af artikel 81, stk. 3 (2004/C 101/08).

<sup>57</sup> Kommissionens afgørelse af 20. januar 1997 i sag IV/27.442 – *Vacuum Interrupters Ltd*

<sup>58</sup> Kommissionens beslutning af 14. september 1999 i sag IV/36.213/F2, *GEAE/P & W*.

Samarbejdet førte imidlertid til, at virksomhederne kunne udvikle den nye motor hurtigere og billigere, end hvis de skulle forestå udviklingen hver især. Kommissionen lagde vægt på, at parterne besad komplementær teknologisk knowhow, hvorved de sammen kunne udvikle en billigere og mere miljøvenlig motor. Hertil kom, at samarbejdet betød, at de kunne udvikle motoren hurtigere og billigere, fordi de hver især kunne bidrage der, hvor de havde deres teknologiske spidskompetencer. Kommissionen vurderede derfor, at samarbejdet medførte effektivitetsfordele.

### 3.1.2. Fordele for forbrugerne

Effektivitetsgevinsterne ved samarbejdet mellem konkurrenter skal komme forbrugerne til gode. Begrebet "forbrugere" omfatter som nævnt alle aftagere af det produkt eller den ydelse, konsortiesamarbejdet vedrører, herunder eksempelvis offentlige ordregivere i et offentligt udbud.

Fordelene kan eksempelvis komme til udtryk i form af lavere priser, bedre produktkvalitet eller større udvalg af de produkter eller tjenesteydelser, udbuddet vedrører. I boks 3.4 er gengivet en række relevante afgørelser.

Fordelene for forbrugerne/ordregiver skal være af et sådant omfang, at de mindst opvejer de konkurrencebegrænsende virkninger, samarbejdet har for dem. Effektivitetsgevinster, der kun gavner parterne i konsortiet, er således ikke tilstrækkelige til, at kriterierne i konkurrence-lovens § 8 og TEUF artikel 101 (3) er opfyldt.

Vurderingen af, om fordelene kommer forbrugerne/ordregiver til gode i tilstrækkeligt omfang, vil være en konkret vurdering i den enkelte sag.

Jo større graden af konkurrence er, desto mere sandsynligt er det, at virksomheder vil søge at øge deres salg ved at give omkostningsbesparelser videre.<sup>59</sup> Ud fra den betragtning vil effektivitetsgevinster ved, at virksomheder går sammen i et konsortium om at byde på en opgave, med større sandsynlighed overføres til forbrugerne i form af lavere tilbudspris, hvis der er (og forventes) mange deltagere i udbuddet, og konkurrencen om opgaven dermed er effektiv, end hvis der fx er forventning om, at der kun er en anden deltager i konkurrencen om opgaven.

#### Boks 3.4 Eksempler på vurdering af fordele for forbrugere

##### Cateringsagen<sup>60</sup>

Sagen vedrører to leverandører af cateringvarer, der havde hjemsted henholdsvis på Sjælland og i Jylland. De to selskaber havde aftalt at afgive fælles tilbud på levering af cateringvarer til kunder, der krævede landsdækkende levering. Det ene selskab skulle levere øst for Storebælt, og det andet selskab skulle levere vest for Storebælt. Formålet med samarbejdet var at give de to virksomheder mulighed for at deltage i konkurrencen om kontrakterne med landsdækkende kunder. Landsdækkende levering af cateringvarer krævede distribution både på Sjælland og i Jylland.

Konkurrencestyrelsen vurderede, at aftalen mellem de to cateringvareleverandører begrænsede konkurrencen, da det ikke fandtes godtgjort, at investeringsomkostninger m.v. i sig selv udgjorde en sådan barriere, at samarbejdet objektivt set var nødvendigt, fordi ingen af dem ellers ville være i stand til at deltage i konkurrencen om landsdækkende levering af cateringvarer.

<sup>59</sup> Kommissionens retningslinjer for anvendelsen artikel 81, stk. 3 (2004/C 101/08), pkt. 97.

<sup>60</sup> Konkurrencestyrelsens afgørelse af 26. november 2003, *Samarbejdsaftale mellem Ove Juel Catering A/S og T.H. Schultz A/S*

Samarbejdet blev dog fritaget fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler på grund af forholdene på markedet, og fordi samarbejdet sikrede en øget valgmulighed for kunderne. De særlige forhold på markedet bestod i, at der kun eksisterede få virksomheder, der aktuelt eller potentiet havde den nødvendige kapacitet til at byde ind på store landsdækkende kunders udbud af leverancerne.

#### Cekacan-sagen<sup>61</sup>

Sagen handler om et samarbejde om produktion af en ny emballagetype til fødevarer. Kommissionen fandt, at samarbejdet var konkurrencebegrænsende, fordi virksomhederne var potentielle konkurrenter. Aftalen opfyldt imidlertid fritagelsesbetingelserne. De effektivitetsgevinster, samarbejdet medførte, bestod i udvikling af et nyt produkt, der var en betydelig nyskabelse. Samarbejdet betød endvidere, at det nye produkt hurtigere kunne blive udbredt inden for hele Fællesskabet. Fødevarereproducenterne og de endelige forbrugere ville få en rimelig andel af denne fordel i form af, at der kom en teknisk nyskabelse til emballering af fødevarer på markedet. De endelige forbrugere ville endvidere få en fordel af samarbejdet i kraft af øget konkurrence på emballagemarkedet med deraf forventede virkninger på emballagepriserne.

#### British Interactive Broadcasting/Open-sagen<sup>62</sup>

Denne sag drejer sig om et samarbejde vedrørende udvikling af digitale interaktive tv-tjenester. Kommissionen fandt, at samarbejdet var konkurrencebegrænsende, fordi virksomhederne var potentielle konkurrenter. Aftalen opfyldt imidlertid fritagelsesbetingelserne. Effektivitetsgevinsterne bestod i, at parterne via samarbejdet kunne gøre en ny tjeneste tilgængelig for forbrugerne, ligesom det gav detailsælgere af varer og tjenester en ny afsætningsmulighed. Hver part bidrog med særlig ekspertise, som samlet set muliggjorde udvikling af en bedre tv-tjeneste. Hertil kom, at tjenesten via samarbejdet kunne blive udviklet hurtigere.

### **3.1.3. Nødvendige begrænsninger**

Når man samarbejder med en eller flere konkurrenter i et konsortium, som opfylder de ovennævnte betingelser, vil man ofte aftale forhold, som det normalt er strengt forbudt at aftale, fx prisfastsættelse. Det er derfor afgørende, at de begrænsninger, virksomhederne pålægger hinanden, er absolut nødvendige for at opnå effektivitetsgevinsterne, og at samarbejdet ikke rækker udover det konkrete samarbejde, hverken i tid eller omfang.

Der må ikke findes nogen anden økonomisk gennemførlig og mindre konkurrencebegrænsende måde at opnå gevinsterne på.<sup>63</sup> Det kan enten være i form af, at virksomheden i stedet byder alene eller indgår et konsortium med andre virksomheder end de, der er med i det aktuelle konsortium.

Aftalen skal endvidere gennemføres på den mindst konkurrencebegrænsende måde, hvilket betyder, at der fx alene må udveksles de informationer eller indgås de prisaftaler, der er nødvendige for samarbejdet.

### **3.1.4. Ingen udelukkelse af konkurrencen**

Endelig må konsortiesamarbejdet ikke give mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende produkter, som aftalen omhandler.

<sup>61</sup> Kommissionens afgørelse af 15. oktober 1990 i sag IV/32.681 – *Cekacan*, pkt. 44-47.

<sup>62</sup> Kommissionens afgørelse af 15. september 1999 i sag /V/36.539 – *British Interactive Broadcasting/Open*, pkt. 141 og 159.

<sup>63</sup> Se fx Konkurrencerådets afgørelse af 24. juni 2015, *Dansk Vejmarkerings Konsortium*, pkt. 844. Sagen verserer ved Sø- og Handelsretten.

Her vil man se på, hvor stor markedsandel konsortiedeltagerne har tilsammen i forhold til de øvrige *mulige* bydere. Selvom konsortiedeltagerne normalt ikke vil kende – og ikke bør kende – antallet på andre faktiske tilbudsgivere, vil aktører i et marked normalt have en god fornemmelse af, hvor mange andre virksomheder der *vil kunne* byde på opgaven. Jo højere markedsandel, konsortiedeltagerne tilsammen har, jo større sandsynlighed er der typisk for, at konsortiesamarbejdet udelukker konkurrencen.

Boks 3.5  
**Eksempel på vurdering af udelukkelse af konkurrencen**

Cementa/Aalborg Portland-sagen<sup>64</sup>

Denne svenske sag drejer sig om et konsortiesamarbejde om levering af cement til opførelse af Øresundsbroen. Virksomhederne havde anmodet den svenske konkurrencemyndighed om en fritagelse til, at de kunne indgive et fælles bud. Den svenske konkurrencemyndighed fandt, at det ikke kunne udelukkes, at samarbejdet ville medføre omkostningsbesparelser, fordi der kunne ske en gensidig udnyttelse af virksomhedernes ressourcer. Henset til, at virksomhederne havde markedsandele i henholdsvis Sverige og Danmark på mellem 80 og 100 procent, og at det var vanskeligt for udenlandske cementproducenter at komme ind på markedet, vurderede konkurrencemyndigheden imidlertid, at samarbejdet ikke opfyldte fritagelsesbetingelsen om, at samarbejdet ikke må udelukke konkurrencen for en væsentlig del af markedet.

### 3.2 Gruppefritagelser

Ud over muligheden for, at et samarbejde kan være individuelt fritaget efter reglerne i konkurrencelovens § 8 og evt. tillige TEUF artikel 101, stk. 3, kan et samarbejde også være fritaget efter de gruppefritagelser, der findes på området, eksempelvis gruppefritagelsen for visse kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler<sup>65</sup> og gruppefritagelsen for visse kategorier af specialiseringsaftaler<sup>66</sup>. Sidstnævnte gruppefritagelse gælder for aftaler om:

- i) ensidig specialisering (aftaler, hvor en af parterne helt eller delvist giver afkald på at fremstille bestemte produkter eller forberede bestemte tjenesteydelser til fordel for en anden part)
- ii) gensidig specialisering (aftaler, hvor hver part helt eller delvist giver afkald på at fremstille bestemte produkter eller forberede bestemte tjenesteydelser til fordel for en anden part)
- iii) fælles produktion

Derudover skal følgende to betingelser være opfyldt:

- Parterne må ikke tilsammen have en markedsandel på over 20 pct.
- Aftalerne må ikke indeholde alvorlige konkurrencebegrænsninger i form af fastsættelse af priser over for tredjemand, begrænsning af produktion eller salg eller opdeling af markeder eller kunder.

<sup>64</sup> Konkurrencerådets afgørelse af 12. maj 1995, *Icke-ingripandebesked/undantag avseende samarbejde i et konsortium i cementbranchen*, Stockholms Tingsrätts afgørelse af 1. januar 1997, *Cementa AB og Aalborg Portland A/S mod Konkurrencerådet* og Marknadsdomstolens afgørelse af 8. oktober 1997, *Konkurrencerådet mod Cementa AB og Aalborg Portland A/S*.

<sup>65</sup> Kommissionens forordning nr. 1217/2010 om anvendelse af artikel 101, stk. 3, på visse kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler. Forordningen er implementeret i den danske konkurrencelov via bekendtgørelse nr. 63 af 28. januar 2011 om gruppefritagelse for visse kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler. Bemærk, at ifølge gruppefritagelsens artikel 5 gælder den ikke for alvorlige konkurrencebegrænsninger.

<sup>66</sup> Kommissionens forordning nr. 1218/2010 om anvendelse af artikel 101, stk. 3, på visse kategorier af specialiseringsaftaler. Forordningen er implementeret i den danske konkurrencelov via bekendtgørelse nr. 64 af 28. januar 2011 om gruppefritagelse for visse kategorier af specialiseringsaftaler. Bemærk, at ifølge gruppefritagelsens artikel 4 gælder den ikke for alvorlige konkurrencebegrænsninger.

## Kapitel 4

# Informationsudveksling i forbindelse med konsortier

---

Ved indgåelsen af konsortiesamarbejder eller ved overvejelser herom skal man også være opmærksom på konkurrencereglerne i forbindelse med informationsudveksling. Dette gælder såvel i forbindelse med de drøftelser, virksomheder har, når de overvejer, om de skal danne et konsortium, og mens konsortiet er i kraft.

Udveksling af konkurrencefølsomme oplysninger mellem konkurrenter kan begrænse konkurrencen. Hvis en virksomhed får kendskab til sine konkurrenters markedsstrategier, vil det således kunne mindske virksomhedens uafhængige beslutningstagen og incitament til at konkurrere.

Konkurrencefølsomme oplysninger vil typisk vedrøre priser, produktion, kunder, markeder, salg og omkostninger, men kan også vedrøre andre kommercielle vilkår. Konkurrencereglerne på dette område er blandt andet beskrevet nærmere i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om informationsaktiviteter i brancheforeninger<sup>67</sup> og i Kommissionens horisontale retningslinjer<sup>68</sup>

Jo flere virksomheder, der udveksler sådanne informationer, jo større risiko er der for, at det begrænser konkurrencen. Som anført i kapitel 2, begrænser det ikke altid antallet af mulige bud, hvis der er flere deltagere end nødvendigt i et konsortium. Der vil imidlertid kunne være andre, afledte konkurrencebegrænsende virkninger som følge af, at der herved udveksles konkurrencefølsomme oplysninger i højere grad, end hvis kun det absolut nødvendige antal virksomheder deltager.

### 4.1 Informationsudveksling når konsortium overvejes

Hvis en virksomhed ønsker at byde sammen med en eller flere andre virksomheder, vil der ske en udveksling af informationer mellem de virksomheder, der overvejer at byde sammen.

Hvis det viser sig, at de virksomheder, der har overvejet at indgå et konsortium, selv vil kunne byde på opgaven og dermed er konkurrenter, vil den informationsudveksling, der har fundet sted, reelt udgøre informationsudveksling mellem konkurrenter. Dette vil være strafbart, hvis der er tale om konkurrencefølsomme oplysninger. Det er derfor vigtigt, at den enkelte virksomhed forinden afklarer, om virksomheden selv kan klare opgaven, og om virksomhederne således er konkurrenter.

---

<sup>67</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om informationsaktiviteter i brancheforeninger (2014) kan findes på [www.kfst.dk](http://www.kfst.dk).

<sup>68</sup> Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale aftaler (2011/C 11/01), særlig pkt. 55-110.

---

Generelt gælder, at virksomheder, der samarbejder i et konsortium, alene må udveksle konkurrencefølsomme oplysninger i strengt nødvendigt omfang. Dette gælder ikke mindst i den fase, hvor konsortiet overvejes. Det er derfor vigtigt, at virksomhederne vurderer, om de kan byde alene, inden de begynder at udveksle følsomme oplysninger.

For at afdække virksomhedernes samlede kapacitet i forhold til de krav, der stilles hertil i udbudsmaterialet, vil virksomhederne fx i mange tilfælde være nødt til at udveksle information om deres ledige kapacitet m.v. Sådanne informationer vil ofte kunne karakteriseres som centrale konkurrenceparametre. Det er derfor vigtigt, at udveksling sker i mindst muligt omfang og eventuelt efter særlige procedurer afhængigt af, hvad der i den konkrete situation er nødvendigt for at sikre dette. I nogle situationer kan det være hensigtsmæssigt at udpege en tredjepart til at håndtere de konkurrencefølsomme oplysninger om fx ledig kapacitet, således at konsortieparterne først får adgang til disse oplysninger, når det er afklaret, at de kan byde sammen. I andre situationer kan det eventuelt være særligt udpegede medarbejdere, der er bundet af tavsheds klausuler, som forestår håndtering af oplysningerne i denne fase.

I første omgang bør udvekslingen af oplysninger begrænse sig til det, der er absolut nødvendigt for at undersøge, om potentielle konsortiepartner vil kunne udføre opgaven alene. Hvis det betyder, at man er nødt til at udveksle oplysninger om ledig kapacitet, bør dette begrænse sig til det absolut nødvendige. Andre følsomme oplysninger om fx omkostninger, strategier eller priser bør ikke udveksles på dette tidspunkt.

Hvis det efter disse indledende kontakter viser sig, at den potentielle konsortiepartner kan byde alene, bør der som udgangspunkt ikke ske yderligere informationsudveksling mellem virksomhederne, medmindre der er tale om et konsortium, som opfylder betingelserne for individuel fritagelse, der er beskrevet i kapitel 3. I det tilfælde vil virksomhederne kunne udveksle konkurrencefølsomme oplysninger i det omfang, dette er nødvendigt for at udføre opgaven. Det betyder, at virksomhederne må udveksle de oplysninger, der er nødvendige for at fastlægge, om et samarbejde vil gøre det muligt for dem at give et mere konkurrencedygtigt tilbud, end hvis de bød hver især, og fordelene ved samarbejdet kommer forbrugerne til gode. Henset til, at der vil være tale om konkurrencefølsomme oplysninger mellem konkurrenter, bør informationsudvekslingen ske efter særlige procedurer som ovenfor beskrevet.

Hvis det omvendt viser sig, at de mulige samarbejdspartnere ikke vil kunne udføre opgaven alene og dermed ikke kan afgive et selvstændigt bud, vil udveksling af oplysninger mellem virksomhederne udgøre informationsudveksling blandt virksomheder, der ikke er konkurrenter i forhold til den konkrete opgave. I sådanne tilfælde kan virksomhederne udveksle de oplysninger i forhold til den konkrete opgave, der er nødvendige for at byde sammen og for at kunne udføre opgaven, hvis konsortiet vinder kontrakten. Det er dog væsentligt at være opmærksom på, at virksomhederne i andre sammenhænge kan være konkurrenter, og der må derfor udvises stor forsigtighed.

Hvis et udbud omfatter en opgave, som kun få virksomheder kan udføre, kan det føre til, at flere virksomheder ønsker at indgå et konsortium med den samme virksomhed. I sådanne situationer skal man udvise særlig forsigtighed med udveksling af informationer, således at der ikke sker udveksling af konkurrencefølsomme oplysninger gennem den virksomhed, der deltager – eller overvejer at deltage – i flere budgivende konsortier.

#### **4.2 Informationsudveksling under samarbejdet**

Virksomheder, der samarbejder i et konsortium, opnår indsigt i hinandens virksomheder. For at undgå ulovlig informationsudveksling er det vigtigt, at man begrænser udvekslingen af konkurrencefølsomme oplysninger til det, der er nødvendigt for at kunne udføre det pågældende samarbejde. Det er således ikke lovligt at udveksle konkurrencefølsomme oplysninger, der rækker videre end det, der er nødvendigt for opgaven.

---

Selvom et konsortium er lovligt, fordi de virksomheder, der deltager, ikke er konkurrenter i forhold til den konkrete opgave, konsortiet vedrører, vil de kunne være konkurrenter i forhold til andre opgaver. Det er derfor vigtigt at sikre, at den informationsudveksling, der finder sted i regi af konsortiet, ikke overføres til eller kommer til at omfatte de øvrige aktiviteter, de udfører, og dermed bliver et middel til konkurrencebegrænsende samarbejde uden for konsortiet. Dette gælder, såvel mens konsortiet er i kraft, som efter.

Man skal endvidere være varsom med, at det tætte samarbejde, man vil kunne få med de andre virksomheder i konsortiet, i den periode aftalen løber, ikke får afsmittende virkning på andre kontrakter og opgaver – såvel mens aftalen løber som efter. Dette gælder ikke mindst i længerevarende kontrakter, herunder rammeaftaler.

---





Implementeringsrådet  
Pr. E-mail: [implementeringsraadet@star.dk](mailto:implementeringsraadet@star.dk)

8. juni 2018

Kære Paul Mollerup

Vedlagt fremsender jeg til Implementeringsrådets orientering en opsamlende rapport om hovedresultaterne fra det nabotjek af reguleringen af husdyrsbedrifter i forhold til ammoniakfølsom natur (Natura 2000), som Miljø- og Fødevareministeriet har fået udført.

Nabotjekket blev bl.a. iværksat som led i, at det i aftale mellem den daværende V-regering, DF, LA og K om Naturpakken fra maj 2016 indgik, at der skulle udarbejdes et beslutningsgrundlag for en ny ammoniakregulering.

Formålet med nabotjekket har været at vurdere, om Danmark kan lære noget af vores nabolandes implementering af habitatdirektivet, særligt i forhold til beskyttelsen af ammoniakfølsom natur med henblik på at sikre en mindre byrdefuld regulering for landbruget. Nabotjekket har derfor sammenlignet landenes regler i forhold til ammoniakdeposition fra landbruget. Som et led i nabotjekket er både de erhvervsøkonomiske konsekvenser og naturmæssige virkninger af beskyttelsen af den ammoniakfølsomme natur blevet søgt sammenlignet.

Nabotjekket er blevet udført af Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi (IFRO) ved Københavns Universitet som projektleder og med inddragelse af Aarhus Universitet på naturdelen og med eksperter fra Tyskland og Nederlandene. Nabotjekket har omfattet Tyskland (Slesvig-Holsten), Nederlandene og Danmark.

Nabotjekket er afsluttet, og er offentliggjort af IFRO, jf. Miljø- og Fødevareministeriets aftaler med universiteterne. Nabotjekket blev behandlet på møde i Regeringens EU-Implementeringsudvalg torsdag den 26. april 2018.

Den viden, der er blevet skabt i forbindelse med nabotjekket, har været væsentlig som en del af grundlaget for udformningen af beslutningsgrundlaget og har givet en bedre forståelse af valgmuligheder i forhold til en ny reguleringsmodel.

Resultaterne fra nabotjekket er dog langt fra entydige. Selv mellem relativt sammenlignelige lande som Danmark, Nederlandene og Tyskland (Slesvig-Holsten) er der betydelige forskelle i natur, landbrug og sammensætningen af reguleringen. Det kan ikke entydigt konkluderes, hvilke af landene, der har den mest byrdefulde regulering, idet byrden af reguleringen er forskellig, f.eks. i

forhold til husdyrtype og beliggenhed af staldanlæg i forhold til naturområder. Dertil kommer, at lovligheden af det nederlandske reguleringssystem er under domstolsbehandling.

Der er nu ved at blive indledt politiske forhandlinger om en ny ammoniakregulering i Danmark.

Med venlig hilsen

Jakob Ellemann-Jensen

# IFRO Rapport



Ammoniakregulering af husdyrbedrifter i  
forhold til ammoniakfølsom natur (Natura  
2000) – sammenligning af Tyskland,  
Holland og Danmark  
Samlerapport

*Brian H. Jacobsen  
Helle Tegner Anker  
Jesper Leth Bak*

## **IFRO Rapport 273**

Ammoniakregulering af husdyrbedrifter i forhold til ammoniakfølsom natur (Natura 2000) – sammenligning af Tyskland, Holland og Danmark. Samlerapport

Forfattere: Brian H. Jacobsen<sup>1</sup>, Helle Tegner Anker<sup>1</sup>, Jesper Leth Bak<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet

<sup>2</sup>Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE), Aarhus Universitet

Faglig kvalitetssikring: Lasse Baaner

Udgivet marts 2018

ISBN: 978-87-92591-90-6

Denne rapport er resultat af et projekt, som er iværksat af Miljøstyrelsen og med Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO) ved Københavns Universitet som projektleder. Projektet har været opdelt i tre dele, hvor IFRO har haft ansvaret for den juridiske og den økonomiske analyse, mens Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE), Aarhus Universitet, har været ansvarlig for den naturmæssige vurdering. Opdelingen har betydet, at forskelle belyses fra alle tre fagvinkler af eksperter på de respektive områder i de tre lande. Der er således lavet 9 landerapporter og 3 faglige opsamlingsrapporter, som er udgangspunktet for denne mere overordnede samlerapport.

IFRO Rapport er en fortsættelse af serien FOI Rapport, som blev udgivet af Fødevarerøkonomisk Institut. Se hele rapportserien på [http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro\\_serier/rapporter/](http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/rapporter/)

Se også myndighedsaftalte udredninger på [www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro\\_serier/udredninger/](http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/udredninger/)

Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi  
Københavns Universitet  
Rolighedsvej 25  
1958 Frederiksberg C  
[www.ifro.ku.dk](http://www.ifro.ku.dk)

## Indholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
Summary .....	4
1. Introduktion .....	6
2. Landbrugsproduktion og udpegning af naturarealer i de tre lande .....	7
3. Natur og ammoniak .....	14
3.1. Internationale reduktionsmål .....	16
3.2. Tålegrænser og deposition .....	17
3.3. Naturtilstand og beskyttelse mod kvælstof .....	22
4. De retlige rammer .....	24
4.1. Overordnede karakteristika i ammoniakreguleringen .....	24
4.2. Særligt om Natura 2000-områder og ammoniakregulering .....	28
4.3. Særligt om beskyttelse af andre sårbare naturområder .....	32
4.4 Særligt om BAT og andre teknologikrav .....	33
5. Omkostninger ved at nå indsatskrav .....	36
5.1. Casebedrifter og emissionskrav .....	36
5.2. Omkostninger ved at opfylde krav .....	44
6. Afsluttende bemærkninger .....	49
Kilder .....	55
Bilag 1 .....	58

## Sammendrag

Formålet med analysen er at se nærmere på reguleringen af ammoniakpåvirkning fra husdyrbedrifter navnlig i forhold til Natura 2000-områder i Holland, Tyskland (Slesvig-Holsten) og Danmark. Natura 2000-områderne er udpeget i henhold til EU's habitatdirektiv og fuglebeskyttelsesdirektiv med henblik på at beskytte særlige naturtyper og arter, hvoraf flere er særligt følsomme overfor deposition af kvælstof. Ammoniakudledning fra husdyrbrug er en væsentlig kilde til denne deposition. Hovedparten af depositionen i de tre lande kommer fra andre lande, men lokalt kan der også være en stor påvirkning, hvorfor det giver god mening at regulere ammoniakemissionen både lokalt og internationalt. Analysen gennemgår såvel naturmæssige som retlige rammer samt de økonomiske konsekvenser. Den økonomiske analyse er baseret på en opgørelse af meromkostningerne ved at opfylde de opstillede krav for 3 casebedrifter (slagtesvin, kvæg og slagtekyllinger), der ønsker at fordoble deres produktion når de ligger 400 meter og 2000 meter fra Natura 2000-områder.

På baggrund af en analyse af Natura 2000-områdernes placering i de tre lande vurderes det, at i både Holland og Danmark er det under 5 procent af husdyrproduktionen, der er beliggende under 400 meter fra Natura 2000-områder, mens cirka 20-30 procent af husdyrbrugene er beliggende indenfor 2000 meter fra Natura 2000-områderne. I Danmark ligger en stor andel af husdyrproduktionen indenfor 2000 meter fra anden ammoniakfølsom natur, der i Danmark angives som kategori 3-natur.

I alle tre lande er naturen under pres, idet kvælstofdepositionen grundet lokale emissioner og emissioner fra nabolande er højere end tålegrænserne for de mest følsomme naturtyper. Holland har gennem den tidligere lovgivning skabt større, sammenhængende naturområder og flyttet husdyrproduktionen på afstand af disse områder. Holland har haft nogle regioner med meget intensiv husdyrproduktion og meget høj kvælstofdeposition, der har påvirket naturtilstanden væsentligt i de berørte områder. Med det relativt nye PAS-system er Holland gået en ny vej, hvor ammoniakregulering tænkes ind i en bredere sammenhæng sammen med naturbeskyttelse af navnlig Natura 2000-områder. PAS-systemet er baseret på, at nogle af de fremtidige gevinster ved stramninger i den generelle regulering samt øvrige tiltag skaber et "udviklingsrum", som kan udnyttes til at tillade nye projekter.

I Danmark og Tyskland er der et lidt mere ensidigt fokus på at nedbringe ammoniakemissionen gennem godkendelseskrav til husdyrbrug. I Danmark omfatter miljøgodkendelser langt flere husdyrbrug end i Tyskland (og Holland). De danske depositionsgrænser i forhold til Natura 2000-naturtyper er baseret på totaldepositionen, det vil sige den samlede belastning fra hele projektet. I Holland og Tyskland er merdepositionen fra produktionsudvidelserne som udgangspunkt afgørende for, om der kræves en nærmere vurdering af projektet. I Slesvig-Holsten lægges der dog i nogle tilfælde vægt på den samlede deposition. I Holland er grænseværdierne meget lave og har derved betydning for bedrifter indenfor en større radius (op til 10 km) end i Danmark og Tyskland.

De teknologier, der anvendes i de tre lande, er langt hen ad vejen de samme, men luftrensning har været brugt hyppigere i Holland end i de andre lande, mens forsuring kun anvendes i Danmark. Der er i Holland generelle BAT- og teknologikrav også til eksisterende bedrifter, mens der ikke er tilsvarende generelle krav til eksisterende bedrifter i Slesvig-Holsten og Danmark. I Danmark er der dog et revurderingskrav for visse større husdyrbrug efter en årrække.

De nuværende krav om luftrensning på store svinebedrifter (*Filter Decree*) i Slesvig-Holsten medfører, at omkostningerne måske er så høje, at en udvidelse ikke gennemføres. Der er i alle lande en klar tendens til, at udvidelser 400 meter fra Natura 2000-områder er dyrere og svære at gennemføre, når der stilles de skrappeste krav til ammoniakemissionen. I udvalgte situationer kan kravene dog lempes, idet bedrifter i Holland kan drage nytte af det såkaldte "udviklingsrum". I Tyskland kan bedrifter udvides, hvis totaldepositionen er lavere end tålegrænsen, eller andre afskæringskriterier er opfyldt. I Danmark afhænger mulighederne for udvidelse blandt andet af antallet af husdyrbedrifter i nærheden. Vurderingen er, at skal bedriften udvides, og ligger den nær Natura 2000-områder, så synes det, med udgangspunkt i de analyserede casebedrifter, at være billigst at udvide produktionen i Holland. Det gælder, både når der er skrappe krav og mindre skrappe krav. Ligger bedriften mere end 2000 meter fra Natura 2000-områder, så er det dyrest at udvide produktionen i Holland, da opfyldelse af BAT-kravene typisk er tilstrækkeligt i Danmark og Slesvig-Holsten. Det må understreges, at opgørelser af krav, valg af teknologi og beregning af omkostninger er behæftet med stor usikkerhed, da det er vanskeligt at sammenligne reguleringer på tværs af lande.

## Summary

The purpose of the analysis is to consider the regulation of ammonia emissions from livestock farms, especially in relation to Natura 2000 areas in the Netherlands, Germany (Schleswig-Holstein) and Denmark. Natura 2000 areas are designated according to the EU's Habitats Directive and Birds Protection Directive to protect specific habitats and species of which some are particularly sensitive to nitrogen deposition. Ammonia emissions from livestock farming are a major source for deposition. Most of the nitrogen deposition in the three countries originates from other countries, but in some places, the local deposition is high and so it makes sense to regulate ammonia emissions both locally and internationally. This analysis includes both an assessment of the nature, the legal framework and the economic consequences in the three countries. The economic assessment compares the additional costs of fulfilling the legal requirements for nitrogen depositions set for three case farms (slaughter pigs, cattle and broilers) that want to double their production when they are 400 meters and 2000 meters from Natura 2000 areas.

Based on an analysis of the location of Natura 2000 areas in the three countries, it appears that in both the Netherlands and Denmark, less than 5 per cent of livestock production is located less than 400 meters from Natura 2000 areas, while approximately 20-30 per cent of livestock farms are located within 2000 meters of the Natura 2000 areas. In Denmark, a large proportion of livestock production is within 2000 meters of other ammonia-sensitive nature, which in Denmark is classified as Category 3 Nature.

In all three countries, nature is under pressure, as the nitrogen deposition due to local emissions and emissions from neighbouring countries is higher than the critical load for the most sensitive natural habitats. Through the previous legislation, the Netherlands has created larger natural areas and moved the livestock production away from these areas. The Netherlands has had regions with very intensive livestock production and very high nitrogen deposition, which has significantly affected the natural state in the protected areas. With the relatively new PAS system, the Netherlands has perceived ammonia regulation in a broader context, coupled with nature conservation of, in particular, Natura 2000 sites. The PAS system is based on the fact that some future gains from tightening the general regulation and other measures will create a room for development, which can be used for new projects.

In Denmark and Germany, there is a slightly narrower focus on reducing ammonia emissions through permit requirements for livestock farming. In Denmark, environmental permits have a broader coverage than in Germany (and the Netherlands). The Danish deposition limits in relation to Natura 2000 habitats are based on the total deposition (the total load from the entire project). In Holland and Germany, the additional deposition from the production increase is, in principle, decisive for the further assessment of the project. In Schleswig-Holstein, the total deposition approach is, however, also used in some cases. In Holland, the thresholds regarding ammonia



deposition are very low, and accordingly will affect farms within a larger radius (up to 10 km) than in Denmark and Germany.

The technologies used are fairly similar, but air purification has been used more frequently in the Netherlands than in other countries, while acidification is primarily a technology used in Denmark. There are also general BAT and technology requirements in the Netherlands for existing farms, while there are no corresponding general requirements for existing farms in Schleswig-Holstein and Denmark. Individual orders may be imposed, however, and some permits for larger livestock farms should be subject to reconsideration after a number of years.

The current requirements for air cleaners or scrubbers on large pig farms (Filter Decree) in Schleswig-Holstein mean that the costs may be so high that an extension is not implemented. In all countries, there is a clear tendency for extensions 400 meters from Natura 2000 areas to be more expensive and difficult to implement due to the most stringent requirements for ammonia emissions. In selected situations, however, the requirements can be relaxed, as farms in the Netherlands can be granted "room for development". In Germany, farms can be expanded if the total load is lower than the critical load or other cut-off criteria are met. In Denmark, the ammonia emission requirement depends on the number of livestock farms nearby. It is estimated that if farms want to expand close to Natura 2000, the case farm analysis suggests that it is cheaper to expand the production in the Netherlands. This goes both for more strict and less strict conditions. However, if the farm is more than 2000 meters from Natura 2000, expanding the production in the Netherlands is the most expensive of the three countries as the BAT requirements are sufficient in most cases in Denmark and Schleswig-Holstein. It should be emphasized that estimates of requirements, technology selection and cost calculation are subject to large degrees of uncertainty as it is difficult to compare regulations across countries.

## 1. Introduktion

Formålet med denne analyse er at se nærmere på reguleringen af ammoniakpåvirkning fra husdyrbedrifter navnlig i forhold til Natura 2000 i Holland, Tyskland (Slesvig-Holsten) og Danmark. Natura 2000-områderne er udpeget i henhold til EU's habitatdirektiv og fuglebeskyttelsesdirektiv med henblik på at beskytte særlige naturtyper og arter. En række af disse naturtyper og arter er særligt følsomme overfor deposition af kvælstof, hvor ammoniakudledning fra husdyrbrug er en væsentlig forureningskilde.

Hvor meget kvælstof den enkelte naturtype kan tåle varierer. Typisk vil hovedparten af kvælstofdepositionen på en given lokalitet stamme fra emissioner langt fra lokaliteten og fra et andet land. I Danmark afsættes 23 procent af de danske ammoniakemissioner på det danske landareal, medens de tilsvarende tal for Tyskland er 49 procent, og for Holland er omfanget 28 procent (EMEP 2014). Omvendt vil ammoniakemissionen fra større punktkilder (stald, lager) kunne dominere den lokale belastning inden for et nærområde på nogle kilometer omkring kilden. For at beskytte de følsomme naturtyper giver det derfor god mening at arbejde både med lokale og internationale initiativer til at reducere ammoniakemissionen.

Analysen gennemgår såvel naturmæssige som retlige rammer samt økonomiske konsekvenser som følge af ammoniakreguleringen af husdyrbrug i de tre lande. En sådan gennemgang kan blandt andet belyse forskelle i udpegning af Natura 2000-områder, den anvendte regulering og de omkostninger, der påhviler erhvervet. Analysen kan derved give større viden om forholdene i andre lande og dermed give mulig inspiration til justeringer af den nuværende regulering i Danmark. Det må imidlertid pointeres, at reguleringen i de forskellige lande bygger på forskellige reguleringsmæssige traditioner, har et forskelligt udgangspunkt og kan være baseret på andre tilgængelige teknologier, som gør, at det typisk ikke er let hverken at sammenligne eller at overføre regulering fra et land til et andet. Tilsvarende er det vanskeligt at beregne og sammenligne økonomiske konsekvenser af reguleringen, og der vil være aspekter omkring konsekvenser af reguleringen med mere, som ikke indgår i analysen.

Projektet er iværksat af Miljøstyrelsen og med Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO) ved Københavns Universitet som projektleder. Projektet har været opdelt i tre dele, hvor IFRO har haft ansvaret for den juridiske og den økonomiske analyse, mens Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE), Aarhus Universitet, har været ansvarlig for den naturmæssige vurdering. Opdelingen har betydet, at forskelle belyses fra alle tre fagvinkler af eksperter på de respektive områder i de tre lande. Der er således lavet 9 landerapporter og 3 faglige opsamlingsrapporter, som er udgangspunktet for denne mere overordnede samlerapport (rapporterne er angivet i bilag 1). Der henvises ikke i alle tilfælde til disse delrapporter, da de opfattes som bilag til denne rapport.

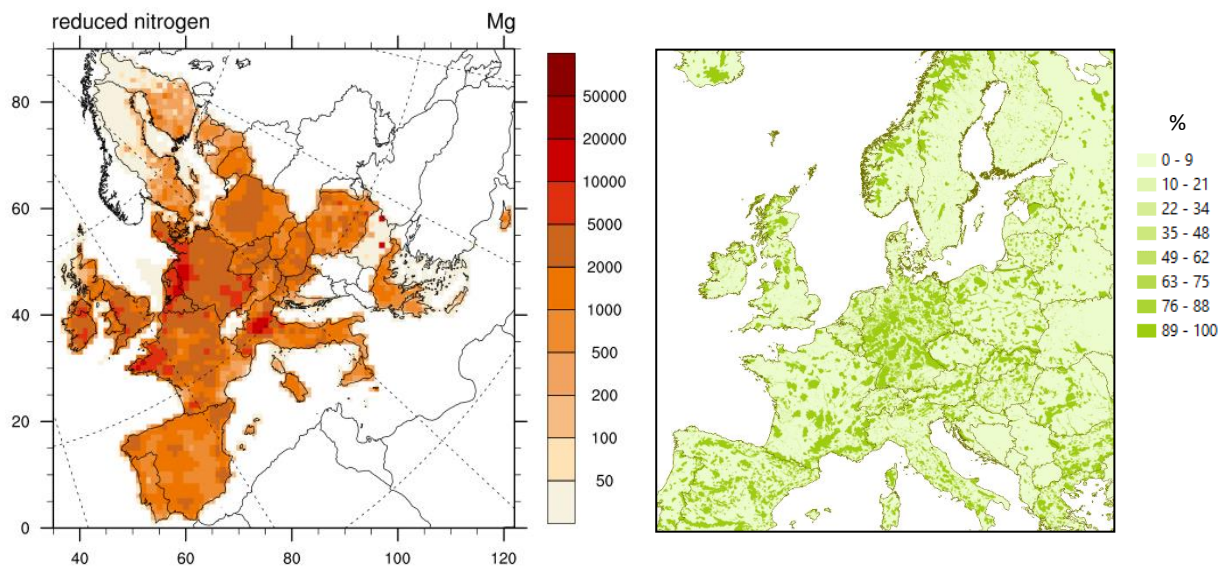
I løbet af 2017 har der løbende været møder med repræsentanter for Miljøstyrelsen og Miljø- og Fødevarerministeriets departement. De udarbejdede udkast til rapporter har været fremsendt til

ministeriets følgegruppe og de eksterne partnere i Tyskland og Holland med henblik på at sikre, at beskrivelsen af blandt andet reguleringen er korrekt. Nogle af rapporterne har også været forelagt nationale myndigheder. Der har været afholdt en åben international workshop den 27. november 2017, hvor de eksterne partnere præsenterede deres resultater sammen med de danske deltagere. Endvidere var landbrugets rådgivningscenter (SEGES) og Danmarks Naturfredningsforening inviteret til at give et indlæg ved workshoppen. Alle indlæg er tilgængelige på workshoppens hjemmeside. Rapporterne har på hjemmesiden været tilgængelige for offentligheden i perioden fra 20. november 2017, og der har været givet mulighed for vurderinger og kommentarer frem til 8. december 2017. De fremsendte kommentarer har været inddraget i den efterfølgende redigeringsproces, og nærværende rapport har været forelagt ovennævnte organisationer. Høringssvar er tilgængelige på projektets hjemmeside. Postdoc Lasse Baaner, IFRO, har læst faglig korrektur på rapporten.

Denne rapport er opdelt i fire hovedområder med en beskrivelse af landbrugsproduktion og udpegning af naturområder i de tre lande, hvorefter de naturmæssige aspekter, de retlige aspekter og de økonomiske aspekter og resultater præsenteres. Der er afslutningsvis en diskussion, opsummering og perspektivering af resultaterne.

## **2. Landbrugsproduktion og udpegning af naturarealer i de tre lande**

De analyserede områder, Danmark, Slesvig-Holsten og Holland, hører på europæisk plan til blandt regionerne med højest husdyrtæthed og relativt størst landbrugsareal. Andre husdyrtætte områder er Normandiet, Po-sletten og det sydlige Polen. Andelen af nationalt og internationalt beskyttede naturarealer er tilsvarende relativt lav i regionen. Dette illustreres af figur 1, der viser henholdsvis emissionstætheden for ammoniak til venstre og andelen af nationale og internationale naturbeskyttede områder i figuren til højre. Den høje emissionstæthed for ammoniak og fordelingen af naturarealet på forholdsvis små og spredte områder betyder, at ammoniakpåvirkningen af naturen er forholdsvis stor i regionen. Der er dog også forskelle inden for regionen, hvor de danske naturområder er forholdsvis mindre og mere fragmenterede end de hollandske, og dermed har større randzone ud mod arealer med gødningsudbringning, medens husdyrtætheden og dermed emissionstætheden omvendt er større i nogle regioner af Holland (Fredshavn & Bak 2017).



**Figur 1a og 1b. Ammoniakemission (1a) og (1b) andelen af naturbeskyttede områder, nationale og Natura 2000 (1b)**

Kilder: EMEP (2014) og EEA (2017)

## Landbrugsproduktion

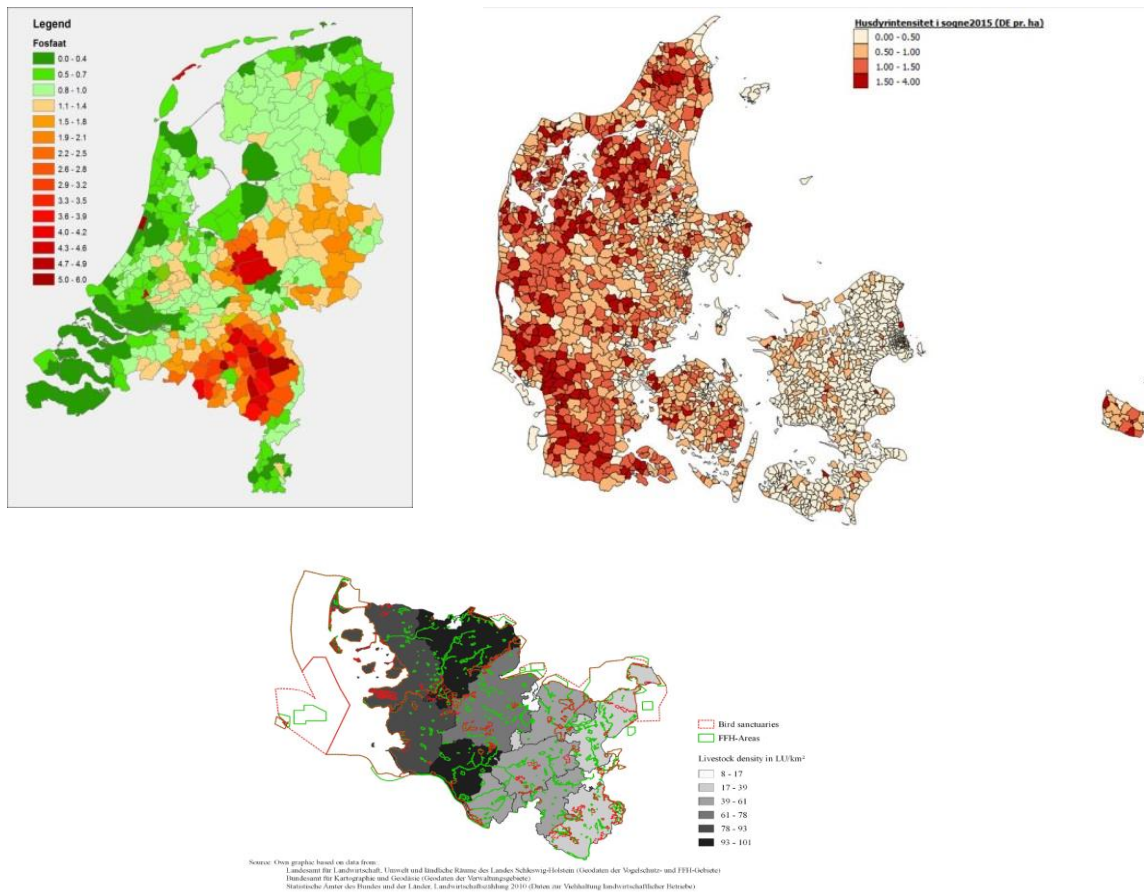
Landarealet i Danmark og Holland er cirka det samme (henholdsvis 43.000 og 41.000 km<sup>2</sup>), medens landarealet i Slesvig-Holsten er cirka en tredjedel af Danmarks og Hollands (16.000 km<sup>2</sup>) (se tabel 1) (Jacobsen & Ståhl 2018b). Landbrugsarealet i Danmark er 50 procent større end i Holland og næsten tre gange så stort som i Slesvig-Holsten. Husdyrproduktionen opgjort i europæiske husdyrenheder er noget større i Holland end i Danmark, mens den i Slesvig-Holsten udgør cirka en tredjedel af niveauet i Danmark. Samlet betyder det, at den klart største husdyrintensitet findes i Holland. Betragtes de enkelte lande separat, så er husdyrintensiteten højest i den vestlige del af Danmark, den sydøstlige del af Holland og i et bælte fra nord til syd i midten af Slesvig-Holsten (se figur 2). Holland har de største arealer med vedvarende græsarealer. Slesvig-Holsten og Holland har relativt større fokus på mælkeproduktion og til dels også fjerkræ end Danmark, hvorimod Danmark har flest søer med smågrise per ha. Omfanget af slagtesvin er mere ensartet, da Danmark eksporterer mange smågrise til Tyskland. Der er relativt mange deltidsbedrifter i Danmark, men forskellen kan til dels skyldes de valgte opdelingskriterier.

**Tabel 1. Landbrugsproduktionen i Danmark, Slesvig-Holsten og Holland**

	<b>Danmark 2016</b>	<b>Slesvig-Holsten 2016</b>	<b>Holland 2016</b>
Antal bedrifter (total)	35.674	12.716	55.681
- heraf deltidsbedrifter	18.369	4.270	8.352
Areal per bedrift (ha per bedrift)	74	78	32
	1000 ha		
Samlet areal	4.292	1.576	4.154
Landbrugsareal, real i omdrift samt vedvarende afgrøder	2.630	990	1.796
Kornareal	1.470	655	504
Vedvarende græsarealer og permanente afgrøder	230	314	975
Grovfoderarealer	510	212	216
Husdyrtæthed, europæiske dyreenheder per ha (LU/ha)	1,5	1,0	3,7
	1000 stk.		
Husdyr i alt (europæiske dyreenheder) (LU)	4.100	1.015	6.600
Kvæg (antal dyr)	1.568	1.095	4.251
Malkekøer (antal dyr)	572	397	1.745
Svin (total) (antal dyr på stald)	12.383	1.462	12.479
Slagtesvin (antal dyr på stald)	2.969	934	5.726
Søer (antal dyr på stald)	999	94	931
Fjerkræ (antal dyr på stald)	17.898	3.759	105.620
Æglæggende høns (antal dyr på stald)	4.644	1.438	46.212
Slagtekyllinger (antal dyr på stald)	11.745	2.247	49.188

Kilder: Jacobsen og Ståhl (2018a+b); Latacz-Lohman (2017); Luesink og Michels (2018b)

Det hører med til billedet, at emissionsfaktorerne eller den del, der tabes som ammoniak i et givet staldsystem, er meget forskellige i landene. Tabel 2 viser en sammenstilling af emissionsfaktorer per staldplads baseret på den tyske emissionsrapport fra 2017 (Rösemann et al. 2017). Sammenligningen er for Danmark og Holland baseret på tal rapporteret til UNFCCC, og det er således udtryk for gennemsnitlig emission for den aktuelle produktion. BAT-krav beskrives nærmere i kapitel 5 (se tabel 10).



**Figur 2. Den relative fordeling af husdyr og husdyrintensiteten i de tre lande opgjort som kg fosfat per ha i Holland (2a), Danske dyreenheder per ha i Danmark (2b) og Europæiske dyreenheder per ha i Slesvig-Holsten (2c).**

Note: Niveaulet for fosfat per ha kan omregnes til fosfor per ha ved at dividere med 2,3.

Europæisk dyreenhed (LU) er baseret på, at 1 ko er en enhed, mens den danske definition af 1 DE er lig med 100 kg N ab lager (se Jacobsen & Ståhl 2018a).

Kilde: Jacobsen og Ståhl (2018b); Latacz-Lohman (2017); Luesink og Michels (2018b).

**Table 2. Sammenligning af emission per staldplads mellem landene**

Kg NH <sub>3</sub> per stiplads Plads per år	Danmark	Tyskland	Holland
Malkekøer	12,93	15,26	11,73
Andet kvæg	3,30	8,28	4,19
Svin	1,30	4,00	1,10
Fjerkræ	0,117	0,171	0,103

Kilde: Rösemann et al. (2017)

Hvor de danske og hollandske emissionsfaktorer ligger på nogenlunde samme niveau, er de tyske væsentligt højere for svin og andet kvæg. Dette betyder naturligvis noget ved vurdering af miljøbelastningen regionalt, men vil også have betydning ved sammenligning af regler baseret på deposition. Emissionsfaktorerne er baseret på nationale data og målinger og må forventes i nogen udstrækning at dække over reelle forskelle. Anvendelsen af forskellige generiske emissionsfaktorer vil imidlertid kunne give en forskel mellem landene, hvor der for eksempel ansøges om opførelse af den samme type og størrelse af stald i de tre lande. Den seneste ændring af de danske regler, hvor emissionsberegningen fremover baseres på produktionsareal i stedet for dyreenheder, vil også kunne betyde en forskel mellem landene for eksempel i udvidelsessager.

## Natur

Naturarealet i Holland og Danmark cirka 8-9 procent. Baseret på arealanvendelsesopgørelser er arealandelen væsentligt lavere i Slesvig-Holsten, men det skyldes formentlig primært, at permanente græsarealer er inkluderet i landbrugsarealet. Specielt for græsarealerne er dette en væsentlig usikkerhed ved sammenligning mellem landene. Skovarealet varierer mellem 10 procent i Slesvig-Holsten og 13 procent i Danmark. Landarealet med EU-beskyttet natur, Natura 2000-arealer bestående af habitatområder og fuglebeskyttelsesområder er cirka 10 procent af det samlede landareal i Holland og Slesvig-Holsten og 8,5 procent af det samlede landareal i Danmark. Det er dog ikke hele Natura 2000-arealerne, der udgøres af kvælstoffølsom natur, idet der også er andre arealanvendelser som intensivt landbrug og infrastruktur indenfor Natura 2000-områderne. I Danmark opereres der i husdyrbrugloven med ammoniakfølsom natur i form af kategori 1, 2 og 3-natur (uddybes i afsnit 4.2). Kategori 1, der er udvalgte naturtyper på habitatdirektivets bilag 1 samt § 3-heder og § 3-overdrev indenfor Natura 2000-områderne, udgør cirka 2,3 procent af landarealet. Kategori 2 er primært større heder og overdrev, samt højmoser og lobeliesøer, medens kategori 3 er dele af den øvrige § 3-natur. Samlet udgør kategori 1, 2 og 3-naturen fraregnet skov 5,9 procent af det danske landareal. § 3-arealerne fraregnet søer udgør 8,0 procent af landarealet. Det er endvidere kun en mindre del af skovarealet svarende til 5 procent af landarealet, der i Danmark anses for ammoniakfølsomt. Opgørelsen i Danmark er foretaget, før det sidste forslag til justeringer er gennemført (Hansen et al. 2017).

Holland har udpeget færre, men større, arealer, i alt 138 habitatområder, mens Slesvig-Holsten og Danmark har udpeget flere (henholdsvis 271 og 261), men noget mindre habitatområder. Dette hænger til dels sammen med, at Holland, også før etableringen af Natura 2000-netværket, har haft en national politik om at skabe et nationalt økologisk netværk (DEN) af større og mere sammenhængende naturområder. Dette er blandt andet sket gennem opkøb og nedlæggelse af landbrugsejendomme. Også Slesvig-Holsten har et netværk af beskyttede naturområder udenfor Natura 2000-områderne. Derudover er arealer med visse naturtyper i alle landene beskyttet udenfor Natura 2000-områderne (i Danmark for eksempel i medfør af naturbeskyttelseslovens §

3), og yngle- og rasteområder for bilag IV-arter er beskyttet i henhold til habitatdirektivet. Beskyttelsen kan blandt andet være relevant i forhold til ammoniakbelastning.

Der er en vis usikkerhed i sammenligningen af de forskellige arealtyper mellem landene. Skov og permanente græsarealer kan for eksempel være i mere eller mindre intensiv drift; der er forskel i driftsformer mellem landene, og det kan dermed også være forskelligt, hvilke arealer der indgår som beskyttet natur. Både Holland og Tyskland anvender et meget detaljeret nationalt klassificeringssystem for natur baseret på plantesamfund. Der findes desuden simplere klassificeringer som de danske § 3-naturtyper; alle landene har nationale fortolkninger af bilag I-naturtyperne og nationale oversættelser mellem de nationale systemer og bilag I-typerne. Det er specielt for Danmark, at der indenfor Natura 2000-områderne er naturarealer, der ikke er klassificeret som bilag I-natur (for eksempel § 3 hede og overdrev). Der kan som nævnt være en usikkerhed forbundet med skelnen mellem landbrug og natur, men dette gælder ikke heder og kun i meget ringe omfang overdrev.

Andelen af arealer med intensiv landbrugsdrift (inklusive intensivt udnyttede permanente græsarealer) indenfor Natura 2000-habitatområderne udgør i Holland, Slesvig-Holsten og Danmark henholdsvis 16 procent, 10,5 procent og 14,4 procent (tabel 3). Umiddelbart uden for habitatområderne, i en 100-meterzone, er der en betydeligt lavere andel af intensivt landbrugsareal, cirka 30-35 procent i Holland og Danmark, i forhold til de cirka 60 procent landbrugsandelen generelt udgør af den tørre del af landarealet. I Slesvig-Holsten er der ikke denne forskel, så andelen af intensivt landbrugsareal i 100-meterzonen er stort set den samme som i en 1 km-zone og en 2 km-zone, og landskabet som helhed, nemlig cirka 65-70 procent. I Holland og Danmark stiger landbrugsandelen hurtigt, og der er i 1 km- og 2 km-zonerne omkring Natura 2000-arealerne den samme andel som i landskabet som helhed, og der kan ikke ses en effekt af afstanden til Natura 2000-områderne. Med andre ord er der ikke en mindre landbrugsandel i den indre zone (1 km) end i den større zone (2 km omkring Natura 2000-arealerne).

**Tabel 3. Andel med intensivt landbrug af hele Natura 2000-habitatområderne, samt en 100-meterzone, en 1 km-zone og en 2 km-zone omkring Natura 2000-områderne. I 1 km- og 2 km-zonerne er de danske og hollandske tal alene husdyrbrug (angivet med \*)**

Land	Procent i N2000	Procent 100-meterzone	Procent 1 km-zone	Procent 2 km-zone
Holland	16	32	18*	18*
Slesvig-Holsten	11	62	67	68
Danmark	14	36	24*	25*

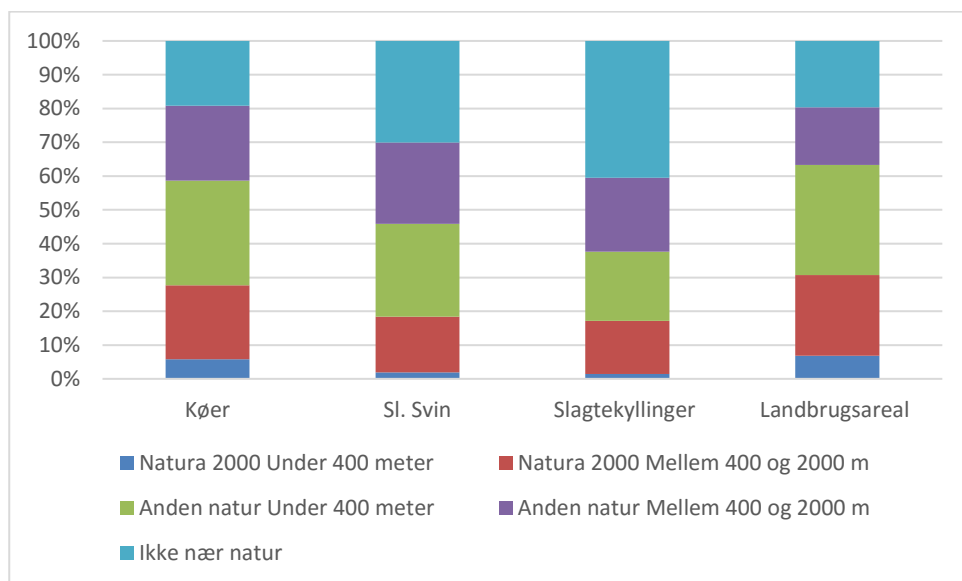
Note: Intensivt landbrug er landbrugsarealer i omdrift.

Kilde: Fredshavn og Bak (2017)



## Afstand fra husdyrproduktion til naturarealer

I Danmark er det under 4 procent af husdyrproduktionen, der er beliggende under 500 meter fra kategori 1-naturtyper, mens cirka 20-30 procent af husdyrbrugene er beliggende indenfor 2000 meter fra kategori 1-natur. Analysen viser det samme mønster i forhold til Natura 2000-områder i Holland. Omvendt er langt hovedparten af husdyrbrugene i Danmark indenfor 2000 meter fra andre naturtyper (i Danmark kategori 2+3), mens det kun gælder for cirka halvdelen i Holland (se figur 3). Den gennemsnitlige afstand til kategori 3 natur er cirka 600 meter i Danmark (se tabel 4). Husdyrproduktionens placering i forhold til Natura 2000-områder er ikke opgjort for Slesvig-Holsten (Jacobsen & Ståhl 2018b).



**Figur 3. Andel af landbrugsareal og husdyrproduktion tæt ved Natura 2000-områder i Holland.**

Note: De blå angiver andel af husdyrproduktion og areal, der er nærmere end 400 meter fra Natura 2000-områder, og rød er omfang mellem 400 og 2000 meter i forhold til Natura 2000-områder. Søjlerne repræsenterer således det samlede antal køer, slagtesvin, slagtekyllinger og det samlede landbrugsareal.

Kilder: Jacobsen og Ståhl (2018b); Luesink og Michels (2018b).

I Holland er bedrifter med slagtesvin og fjerkræ noget mindre end gennemsnittet, hvis de ligger under 2000 meter fra et Natura 2000-område og med en typisk placering i den sydøstlige del. Dette gælder imidlertid ikke kvægbedrifter, der i højere grad er placeret i den nordvestlige del af Holland. I Danmark viser analyser, at husdyrbedrifter nær kategori 1-natur kun er 10 procent mindre end bedrifter, der ligger mere end 1000 meter fra kategori 1- og 2-natur (Jacobsen & Ståhl 2018a). En efterfølgende analyse omfattende minkbedrifter i Danmark viser, at de stort set ligger lige så tæt på kategori 1- og 3-natur som andre husdyrbedrifter, og størrelsen er ikke korreleret med afstanden (Jacobsen & Ståhl 2018a). Samlet ser det imidlertid ikke ud til, at den danske regulering endnu har påvirket størrelsen på bedrifterne nær Natura 2000-områder i samme

omfang, som den hollandske regulering har påvirket størrelsen af svine- og fjerkræbedrifter nær Natura 2000-områder i Holland.

En mulig forklaring på forskellen i afstanden til Natura 2000-områder kan være, at Holland i en længere periode aktivt har søgt at flytte husdyrproduktionen væk fra følsomme naturområder, medens det samme ikke har været tilfældet i Danmark og Tyskland (Fredshavn & Bak 2017).

**Tabel 4. Andel af den danske husdyrproduktion nær kategori 1-, 2- og 3-natur vurderet isoleret eller i kombination**

Husdyrproduktionens afstand fra naturareal (meter)	Kategori 1-natur (isoleret) <sup>1)</sup>	Kategori 2-natur (isoleret) <sup>1)</sup>	Kategori 3-natur (isoleret) <sup>1) 2)</sup>	Andel af dyreenheder ved en given distance (kat. 1- og 2-natur kombineret)*	Andel af dyreenheder ved en given distance (kat. 1-, 2- og 3-natur kombineret)*
< 200	1 %	2 %	13 %		
200-500	3 %	4 %	35 %	97 %	83 %
500-750	3 %	5 %	22 %	88 %	
750-1000	3 %	6 %	14 %		
1000-1500	7 %	13 %	11 %	73 %	14 %
1500-2000	7 %	12 %	3 %		
>2000	76 %	59 %	2 %	44 %	
Alle husdyr	100 %	100 %	100 %		
Gns. afstand fra husdyrproduktion til naturareal (meter)	4.619	2.876	625		

\* Omfanget er beregnet ud fra den største af de angivne afstande i intervallet.

<sup>1)</sup> Isoleret angiver, at det kun er denne type natur, der indgår i vurderingen, men kombineret angiver, at det er omfanget af produktionen i forhold til for eksempel både kategori 1- og kategori 2-natur. Opgørelsen er opgjort på antal dyreenheder.

<sup>2)</sup> Kategori 3-natur er med ammoniakfølsom skov.

Kilder: Bak (2017a) og egne beregninger

### 3. Natur og ammoniak

Effekter af luftforurening har været erkendt som en væsentlig påvirkning og trussel mod specielt terrestrisk natur siden 1980'erne, hvor vidtspredte problemer med skovdød og fiskedød i følsomme søer førte til de første internationale aftaler om begrænsning af den grænseoverskridende luftforurening. Aftalerne blev indgået i regi af FN's Økonomiske Kommission for Europa (UNECE) for at dække både Vest- og Østeuropa. EU's emissionsloftsdirektiv (NEC-direktivet) fra 2001, revideret i 2016, byggede videre på UNECE-aftalerne, og har anvendt samme grundlag og reduktionsmål, dog kun gældende for EU-landene. Aftalerne og direktivet har været meget effektive i forhold til at begrænse svovlforureningen, og fokus er siden skiftet til effekter af kvælstof, der fortsat er en væsentlig trussel mod terrestriske økosystemer og human sundhed,

blandt andet fordi reduktionerne har været væsentligt mindre, specielt for ammoniak. Biodiversitetskonventionen og EU's naturdirektiver, der også er rettet mod beskyttelse af biodiversitet, har desuden medført et øget fokus på beskyttelse af biodiversitet også i luftforureningspolitikkerne, hvor kvælstofbelastning er en af de væsentligste påvirkninger og trusler.

De internationale aftaler på luftforureningsområdet har været kendetegnet af: i) at de er effektbaserede, det vil sige, emissionsreduktioner målrettes mod at nedbringe de negative effekter på natur, miljø og sundhed; ii) de bygger på et mål om 'lige fordele', det vil sige, der tilstræbes den samme forbedring i naturbeskyttelse overalt (for sundhed anvendes dog en europæisk skala); og iii) de anvender "forureneren betaler"-princippet kombineret med omkostningsoptimering, så emissionsreduktioner målrettes, hvor den størst mulige forbedring for natur, miljø og sundhed kan opnås per investeret euro. Vurderingen af natur- og miljøeffekter har været baseret på tålegrænser, der blev udviklet som redskab for de internationale forhandlinger i 1980'erne (Bak 2013).

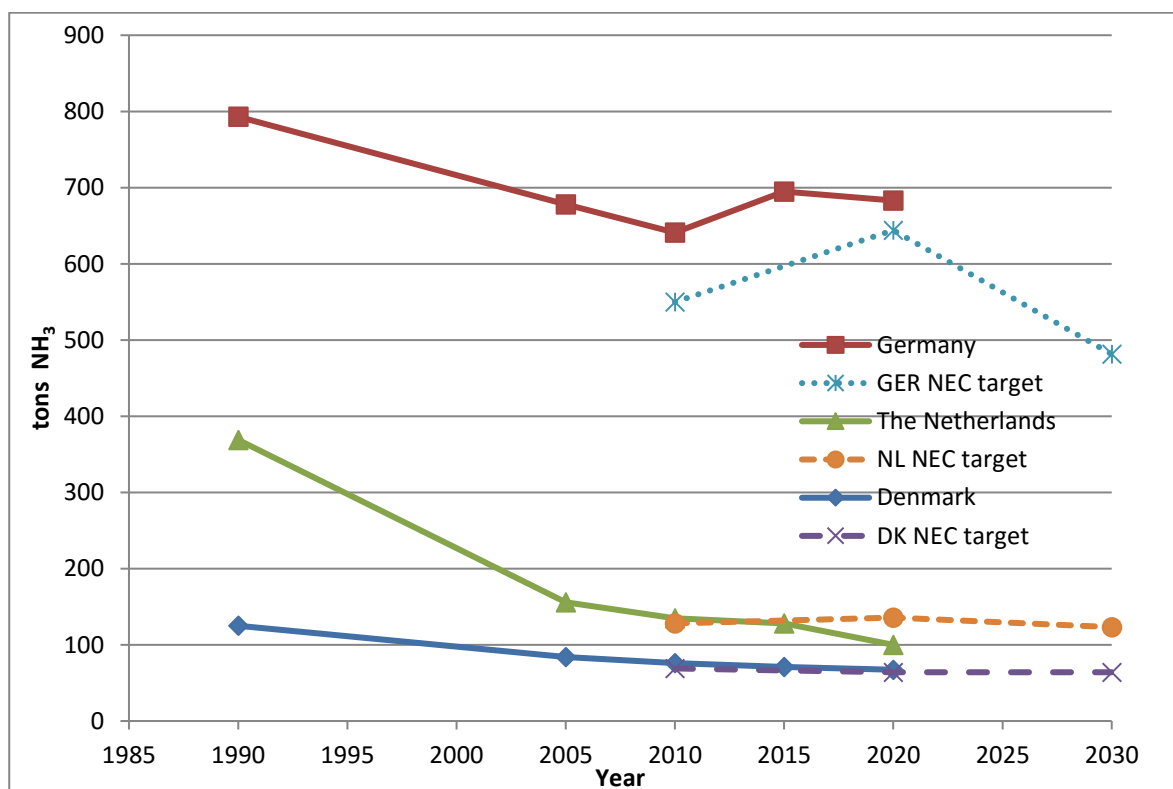
De europæiske politikker har været adaptive forstået på den måde, at der til aftalerne i regi af UNECE har været oprettet et videnskabeligt program og en række overvågningsprogrammer med henblik på at skabe et vidensgrundlag for løbende opdateringer af politikkerne. Det er senest sket med revisionen af UNECE's Göteborg-protokol og EU's NEC-direktiv i 2016. Ambitionsniveauet for de reviderede aftaler har dog været begrænset, blandt andet som følge af, at forhandlingerne startede efter krisen i 2008. En europæisk indsats er nødvendig, da hovedparten af depositionen i de enkelte lande stammer fra andre lande. Således stammer 77 procent af  $\text{NH}_y$ -depositionen i Danmark fra udlandet (EMEP 2014).

Sideløbende med det internationale samarbejde om begrænsning af luftforureningen har der i en række lande, herunder Danmark, Holland og Tyskland, været arbejdet med nationale politikker på ammoniakområdet med henblik på både nationale mål for naturbeskyttelse og som en del af implementeringen af naturdirektiverne. Den første danske nationale ammoniakhandlingsplan blev udarbejdet i 2001 og skulle medvirke til opfyldelsen af såvel nationale som internationale forpligtelser på naturbeskyttelsesområdet. Handlingsplanen indeholdt generelle virkemidler, der omfatter krav til alle landbrug i forhold til ammoniakreduktion (for eksempel BAT-regulering, se kapitel 4), medens spørgsmålet om lokalisering, etablering og udvidelse af husdyrbrug i nærheden af sårbare naturtyper afventede Wilhjelmudvalgets arbejde. På den baggrund blev der indført en bufferzoneregulering i den første husdyrlov fra 2006. En tilsvarende udvikling har fundet sted i de øvrige lande, hvor der er udviklet politikker med både generelle virkemidler og elementer af bufferzoneregulering, og baseret på hensyn til både national naturbeskyttelse, opfyldelse af naturdirektiverne og opfyldelse af forpligtelser i forhold til internationale aftaler om begrænsning af luftforureningen (emissionslofter). De politikker, der er implementeret i Danmark, Holland og Tyskland, beskrives nærmere i kapitel 4.

### 3.1. Internationale reduktionsmål

Der er i internationale aftaler udmøntet i den såkaldte Gøteborg-protokol og i EU's NEC-direktiv (National Emission Ceiling) udmeldt en række reduktionskrav for ammoniak til landene (EU 2017). Overordnet er ammoniakemissionen i Danmark, Holland og Tyskland faldet fra 1990 til 2010. Mens den i Tyskland er steget fra 2010 til 2015, er den fortsat faldet i Danmark og Holland (se figur 4), (Jacobsen & Ståhl 2018b).

Reduktionsmålene i den første Göteborg-protokol var 43 procent for Danmark og Holland, men 28 procent for Tyskland fra 1990 til 2010, baseret på emissioner for 1990 indmeldt af landene på henholdsvis 122 kt (kiloton) for Danmark, 764 kt for Tyskland og 226 kt for Holland. Som det fremgår af figur 4, har landene senere opjusteret deres estimat for 1990-emissionerne til henholdsvis 125 kt (Danmark), 793 kt (Tyskland) og 369 kt (Holland). Specielt den hollandske opjustering af 1990-emissionerne er markant, og Holland har dermed skullet reducere væsentligt mere end de andre lande for at nå 2010-målet, der var fastsat som mængde, ikke en relativ reduktion målt i procent. Udgangspunktet for målene i 2020 og 2030 er emissionen i 2005. Da vurderinger af emissionsfaktorer ændres over tid ændres emissionen. Det er således de justerede emissionstal, der er anvendt for både Danmark og Tyskland i figur 4.



**Figur 4. Ammoniakemissionen fra 1990 til 2030 i Danmark, Holland og Tyskland sammenlignet med krav ifølge NEC-direktivet**

Kilde: Jacobsen og Ståhl (2018b)

Det vurderes med udgangspunkt i nationale fremskrivninger, at det kan blive svært for Danmark og specielt Tyskland at nå målene i 2020, selvom kravene til den tyske emission i 2020 er højere end i 2010 (Jacobsen & Ståhl 2018b). Tyskland har haft problemer med at reducere ammoniakemissionen, og det vurderes, at der skal iværksættes en række tiltag for at nå 2030-kravet, som ligger noget under 2020-målet og cirka 30 procent under den nuværende emission. Omvendt ser det ud til, at Holland vil kunne nå 2030 målet allerede i 2020 (Jacobsen & Ståhl 2018b). Dog har stigningen i antallet af malkekøer i 2015 betydet, at der har været en stigning i ammoniakemission fra 2014 til 2015, som ikke fremgår af figuren<sup>1</sup>.

Emissionslofterne gælder på nationalt niveau og forudsætter ikke en bestemt fordeling internt i landene. Den gennemsnitlige deposition er i Danmark faldet fra 17 til 13 kg N/ha i de sidste 10 år. Den højeste deposition i en region i dag er på 19 kg N/ha nær den tyske grænse, hvor cirka 60-75 procent af depositionen kommer fra udlandet. Depositionen i Slesvig-Holsten varierer fra 15-25 kg N/ha, og gennemsnittet i Holland er cirka 25 kg N/ha, men der er regioner i Holland, der modtager noget over 40 kg N/ha (Jacobsen & Ståhl 2018b). Depositionen kan i alle landene være væsentligt højere nær lokale kilder. I Danmark er gennemsnittet af lokalbidrag i en 1 km radius omkring stald og lager for fuldtidsbrug (> 75 DE) omkring 0,5 kg N/ha, men de højeste lokale bidrag er over 200 kg N/ha (Fredshavn & Bak 2017).

### 3.2. Tålegrænser og deposition

Der er sket en løbende udvikling i arbejdet med tålegrænser under UNECE, dels som følge af videnskabelig udvikling, dels som følge af skiftet i fokus fra forsurening (svovl) til eutrofiering (kvælstof) og siden som nævnt det forøgede fokus på biodiversitet.

Tålegrænsebegrebet indeholder både et videnskabeligt og et politisk element, idet tålegrænsen er den grænse, hvorunder væsentlige effekter på udvalgte følsomme elementer af natur og miljø ikke forventes at forekomme, baseret på den bedste videnskabelige viden. Der er følgelig et politisk spillerum for, hvilke *udvalgte* følsomme elementer, der ønskes beskyttet, og også i nogen udstrækning for vurdering af, hvad der skal anses for væsentligt. Udviklingen har endvidere givet et vist spillerum for det anvendte tidsperspektiv, idet de udviklede metoder har forskelligt tidsperspektiv. De først udviklede tålegrænser har været baseret på langsigtede massebalancer koblet med et kemisk kriterium, der har kunnet relateres til for eksempel skovsundhed eller fiskedød. Senere er der kommet kemiske kriterier til, som er relateret til eutrofieringseffekter (Bak 2013).

Eutrofieringsproblematikken har imidlertid vist sig vanskeligere håndterbar end forurening. Dels er effekterne mere diffuse og optræder over længere tid. Økosystemerne dør ikke, men forandres. Dels har reduktioner af kvælstofudslip, specielt ammoniak, vist sig vanskeligere at håndtere

---

<sup>1</sup> Rolf Michels, Wageningen University & Research. Personlig kommunikation.

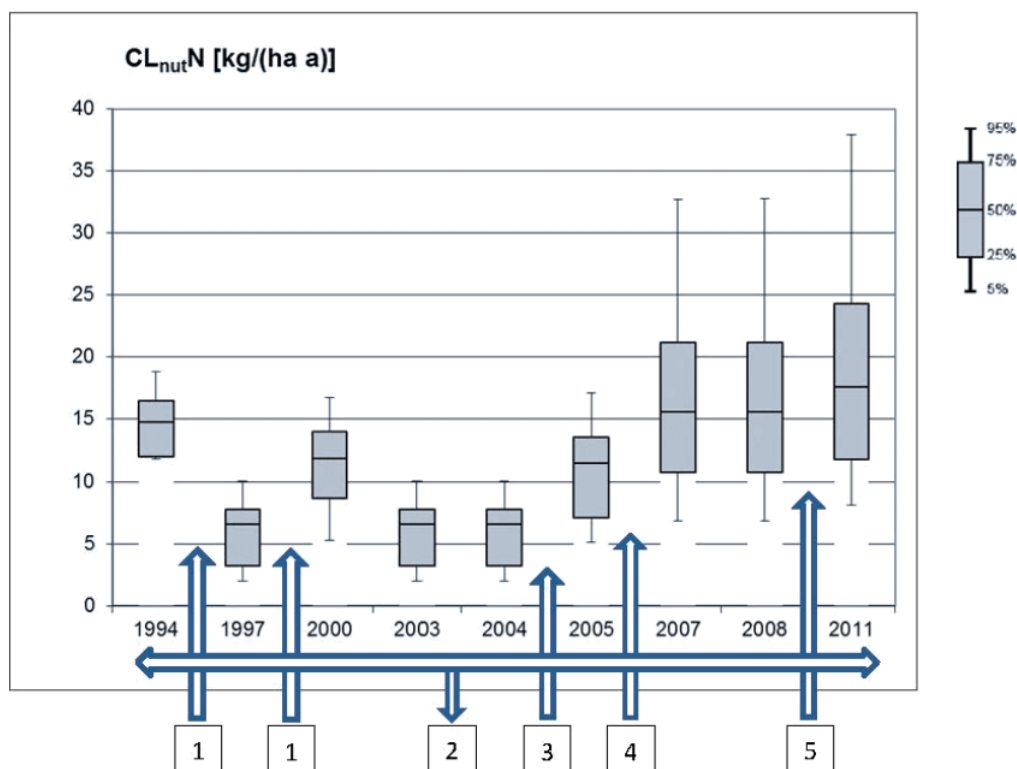
politisk end svovludslippene. Vedtagne reduktioner for ammoniak i internationale aftaler har været væsentligt lavere end for eksempelvis svovl og NO<sub>x</sub>, skønt omkostningseffektiviteten kunne være større (Amann 2014). Som følge af politiske ønsker om underbygning og dokumentation af kvælstofeffekter er der fra 1990'erne udviklet såkaldte empirisk baserede tålegrænser til supplement af de beregnede tålegrænser. Empirisk baserede tålegrænser er baseret på faktisk observerede økosystemændringer som følge af forskelle i deposition, enten observeret over depositionsgradienter eller ved for eksempel gødskningsforsøg. Disse tålegrænser vil tendere at være højere end beregnede tålegrænser og have en kortere tidshorisont, fordi baggrundsniveauet er højt de fleste steder i Europa, og fordi der kræves effekter af en vis størrelse, før en ændring kan måles med sikkerhed. Med det øgede fokus på biodiversitet er der desuden de seneste år udviklet beregnede tålegrænser baseret på målsætninger for biodiversitet, blandt andet fordi det ikke kan garanteres, at for eksempel empirisk baserede tålegrænser vil beskytte alle typiske arter på et Natura 2000-område. Biodiversitetsbaserede tålegrænser beregnes med modelsystemer, der kobler jordbundskemi- og planteforekomstmodeller, hvor beregningerne baseres på indikatorer og kriterier for (acceptable) ændringer af plantesamfundet i forhold til en given reference.

Både Danmark, Tyskland og Holland deltager i UNECE-arbejdet, og de anvendte metoder er baseret på det videnskabelige arbejde her, dog på ret forskellige måder.

I Danmark har der ikke de seneste år været foretaget beregninger/kortlægning af tålegrænser på lokalitetsniveau med anvendelse af lokalitetsspecifikke data. Der er foretaget en national beregning af tålegrænser for udvalgte bilag 1-naturtyper med VSD+/MOVE-modelsystemet (et koblet jordbundskemi-/planteforekomstmodelsystem) baseret på målsætning om 'intet yderligere tab af biodiversitet' i forhold til udvalgte referenceår. Derudover anvendes empirisk baserede tålegrænser baseret på UNECE's kortlægningsmanual. Til landsdækkende vurderinger ofte medianværdien for § 3-natur.

Tyskland (og Slesvig-Holsten) har traditionelt anvendt massebalancebaserede tålegrænser, der, afhængigt af de anvendte kritiske værdier, kan være forholdsvis lave. Dette hænger formentlig sammen med, at der traditionelt har været fokus på beskyttelse af den langsigtede bæredygtighed for skovproduktionen, hvor et tab af basekationer (K, Mg, Ca) fra jorden som følge af forsuring kan medføre tab mange hundrede år frem. I de senere år er metoden nationalt udvidet til at omfatte kritiske værdier for bevarelse af biodiversitet for et stort antal kombinationer af nationale (plantesamfunds-baserede) naturtyper og jordtyper beregnet med en national jordkemi-/planteforekomstmodel (BERN). Tålegrænser beregnes nationalt med 1x1 km<sup>2</sup> opløsning ved anvendelse af en simpel massebalancemodel baseret på UNECE's kortlægningsmanual. Der er sket en løbende udvikling af metoden, hvor den generelle udvikling har været at opjustere størrelsen af det forventede langsigtet bæredygtige niveau for de forskellige tabsprocesser for kvælstof. De seneste år har de empirisk baserede tålegrænser endvidere været anvendt til at afgrænse niveauerne for de beregnede tålegrænser. Denne udvikling hænger formentlig sammen med den

øgede anvendelse af tålegrænser i national regulering. Figur 5 viser udviklingen i beregnede tålegrænser for Tyskland fra 1994 til 2011.



- 1) Nyt arealanvendelseskort
- 2) Skift til anvendelse af 30-års normaler for temperatur og nedbør
- 3) Ændring i bestemmelse af optag ( $N_u$ ) pba. nye tal for indhold i biomasse
- 4) Nye kritiske værdier for kvælstofkoncentrationer i udvaskning og dermed ændring i acceptabel udvaskning,  $N_{ie}$  (acc), anvendelse af CORINE 2000-arealanvendelse
- 5) Anvendelse af differentierede jordundersøgelseskort og dermed ændring af forvitring ( $N_{wea}$ ,  $BC_{wea}$ ) og denitrifikation, anvendelse af CORINE 2006-arealanvendelse.

**Figur 5. udviklingen i beregnede tålegrænser for Tyskland fra 1994 til 2011.  $CL_{nut}N$  er tålegrænsen for kvælstof-eutrofiering (Nagel et al. 2014)**

I Holland har tålegrænser været anvendt som redskab i udviklingen af nationale ammoniak-, natur- og landbrugspolitikker siden starten af 90'erne. Fokus her har – i modsætning til Tyskland – ikke så meget været på den langsigtede bæredygtighed, men mere på udvikling af praktiske styringsredskaber i erkendelse af, at de hollandske økosystemer allerede i 80'erne var kraftigt kvælstofpåvirkede, og det ikke blev anset for realistisk at nedbringe kvælstofbelastningen til niveauet fra for eksempel 1930'erne. Der har derfor været anvendt differentierede målsætninger og også for eksempel såkaldte 'target loads', der er belastningsmålsætninger for kortere tidsperioder.

I 2015 blev der etableret en særlig regulering i Holland kaldet PAS (Programmatiscche Aanpak Stikstof). Den er særligt rettet mod kvælstof-/ammoniakpåvirkning fra såvel husdyrbrug som vejanlæg og andre forureningskilder. PAS-systemet integrerer desuden kvælstofreduktion med

andre virkemidler som intensiveret pleje og naturgenopretning ud fra en forudsætning om, at depositionsniveauet mange steder ikke inden for en realistisk tidshorizont vil kunne reduceres til niveau med (selv forholdsvis høje) tålegrænser. Der er til brug i PAS-systemet udviklet et system til beregning af tålegrænser for et stort antal kombinationer af nationale (plantесamfundsbaserede) naturtyper og jordtyper ved anvendelse af forskellige nationale jordbundskemiske og økosystemmodeller. Beregningerne er baseret på bevarelse af biodiversitet, men de beregnede værdier er forholdsvis høje, formentlig på grund af at referencedata stammer fra en periode, hvor plantесamfundene allerede var væsentligt kvælstofpåvirkede. Som for Tyskland foretages der også i Holland en afgrænsning af beregnede værdier i forhold til intervallerne for de empirisk baserede tålegrænser.

Sammenfattende har tålegrænserne for de tre lande været meget forskellige – og har konvergeret. En del heraf skyldes, at både Holland og Tyskland nu bruger de empiriske intervaller til at vejlede/afgrænse de beregnede værdier – men de empiriske intervaller er brede. Holland bruger aktuelt én værdi per naturtype, men inddrager andre forhold i habitatvurderingen. Tyskland bruger en beregnet værdi for det enkelte område, der forventes at være lavest for Natura 2000. I Danmark bruges tålegrænserne ikke direkte i regulering; men forventes i nogen udstrækning at indgå ved konkret vurdering for kategori 3-natur. Derudover anvendes tålegrænser ved for eksempel miljøkonsekvensvurderinger, hvor medianen af de empirisk baserede tålegrænser har været anvendt udenfor Natura 2000-områderne og biodiversitetsbaserede tålegrænser indenfor.

Gennemsnittet, af hvad der anvendes i Holland (for 21 udvalgte naturtyper, se tabel 5), er 3 kg højere end medianen for de tyske tålegrænser, der i niveau svarer til medianen af de empirisk baserede tålegrænser. Den lave ende af de tyske tålegrænser er i gennemsnit 7 kg lavere og svarer i niveau til de lave, danske empirisk baserede.



**Tabel 5. Sammenligning mellem tålegrænser for kvælstof anvendt i Danmark, Tyskland og Holland samt empirisk baserede tålegrænser (CL emp)**

		CL emp			Danmark bio		Tyskland			Holland
		lav	høj	median	lav	høj	lav	høj	median	
white dunes	2120	10	20	15			10	12	11	20
grey dunes	2130	8	15	11,5	2,6	8,1	7	12	9,5	15
dunes with Empetrum	2140	10	20	15	6,2	8	7	7	7	15
wooded dunes	2180	10	20	15	9	12,2	4	19	11,5	20
dry sand Calluna Genista heaths	2310	10	20	15			8	26	17	15
dry sand Calluna Genista heaths	2320	10	20	15			12	13	12,5	15
inland dunes	2330	8	15	11,5			5	24	14,5	10
wet heaths	4010	10	20	15	7,3	9,9	6	16	11	17
dry heaths	4030	10	20	15	8,8	11,3	8	21	14,5	15
calcareous grasslands	6120	15	25	20	7	9,1	11	21	16	18
Species-rich grasslands	6230	10	15	12,5			5	24	14,5	12
Molinia meadows	6410	15	25	20	6,3	7,9	12	36	24	15
active raised bogs	7110	5	10	7,5			5	23	14	11
degraded raised bogs	7120	5	10	7,5			5	23	14	17
transition mires and quaking bogs	7140	10	15	12,5			6	26	16	10
Depressions on peat substrates	7150	10	20	15			7	17	12	20
Luzulo-Fagetum beech forests	9110	10	20	15	8,5	11,3	10	21	15,5	20
Atlantic acidophilous beech forests	9120	10	20	15			8	17	12,5	20
Sub-Atlantic and medio-European oak	9160	15	20	17,5			14	21	17,5	20
old acidophilous oak woods	9190	10	15	12,5	7,7	10,6	8	14	11	15
Bog woodland	91D0	10	15	12,5	9,7	12,4	7	28	17,5	25
Alluvial forests with Alnus glutinosa	91E0	10	20	15	7,7	9,5	6	28	17	34
Middelværði		10,05	18,18	14,11	7,35	10,03	7,77	20,41	14,09	17,23

Kilder: Dobben et al. (2014); Nagel et al. (2014)

### Lokal skalaberegning af spredning og afsætning

Ved nationale vurderinger af lokale effekter anvendes i alle landene lokalskalamodeller for spredning og afsætning af kvælstof suppleret med afsætningskurver eller afstandsgrenser baseret på modellerne. Alle landene bruger den samme type ('avancerede' Gaussiske) sprednings- og afsætningsmodeller til beregning af afsætningen på lokal skala. Modellerne har været genstand for internationale modelsammenligninger. Selvom der er forskelle mellem modellerne og væsentlige usikkerheder ved beregning af lokal afsætning, forventes der ikke at være systematiske forskelle mellem modellerne, der vil have væsentlig betydning for sammenligning af depositionsgrænser.

### 3.3. Naturtilstand og beskyttelse mod kvælstof

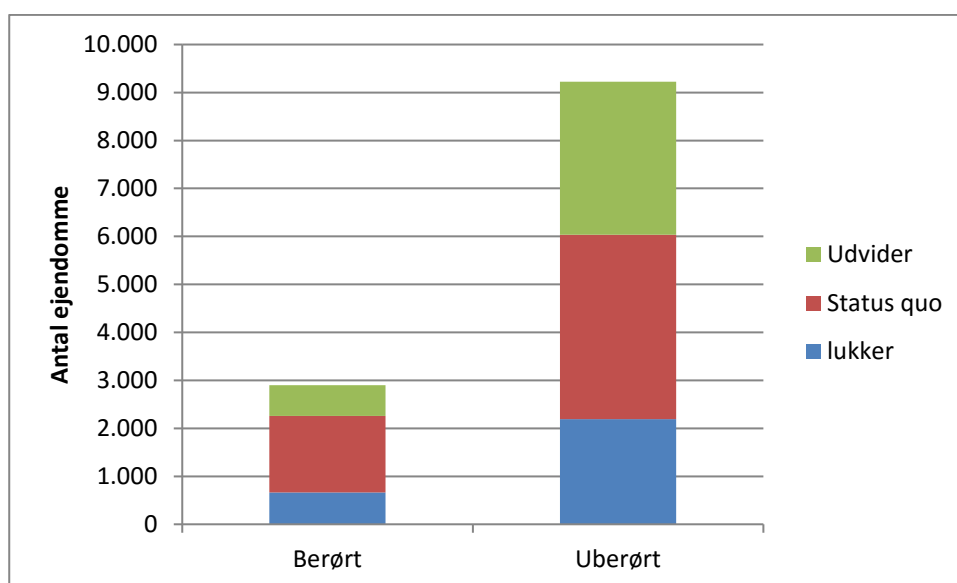
De tre lande har i 2013 vurderet bevaringsstatus af de EU-beskyttede habitatnaturtyper (Artikel 17-rapporteringen), og heri er angivet, at ammoniakdeposition er en væsentlig trussel mod naturtypernes tilstand. Det samme billede findes for de øvrige nordvesteuropæiske lande. Danmark har siden 2004 haft et overvågningsprogram for arter og naturtyper som grundlag for rapporteringerne. Slesvig-Holsten og Holland har begge haft mere artsbaserede overvågningsprogrammer, der nu er opdaterede og ændrede, så der fra 2008 kan etableres et datasæt for Slesvig-Holsten og fra 2015 et datasæt fra Holland, der kan benyttes til vurdering af bevaringsstatus for habitatnaturtyperne. Der er i de tre lande først ganske sent sket en nærmere fastlæggelse af indsats for at sikre og forbedre bevaringsstatus i Natura 2000-områderne i form af Natura 2000-planer og andre forvaltningsplaner. I Danmark blev de første Natura 2000-planer udarbejdet i 2009, mens tilsvarende planer i Slesvig-Holsten og Holland stadig er under udarbejdelse. Der kan derfor ikke på nuværende tidspunkt foretages en vurdering af effekten af denne indsats. Danmark vurderer, at i bedste fald vil effekter af indsatsplanerne kunne registreres i perioden 2018-21, og tidligst kunne påvises ved 2025-rapporteringen.

Der er således ikke overvågnings- eller andre data fra nogle af landene, der kan påvise en bedring i tilstand over de seneste 10 år, som kan relateres til udviklingen i kvælstofdeposition; tværtimod viser for eksempel danske NOVANA-data stadig tilbagegang på væsentlige parametre. Den fortsatte tilbagegang kan dels hænge sammen med, at der fortsat er overskridelser af tålegrænserne på store andele af naturarealet, dels med den negative effekt af tidligere akkumuleret kvælstof og betydningen af ændringer i plantesamfund og dominerende arter som følge heraf. For eksempel er det observerede fald i C/N for danske naturtyper de sidste 10 år så stort, at det ikke kan forklares udelukkende med den aktuelle deposition. Andre faktorer må spille ind, som for eksempel en ændret balance mellem lyng og græs på store arealer.

Et element i den nationale regulering rettet mod ammoniak effekter i alle landene er forskellige former for bufferzoneregulering eller andre politikker, der kan bringe lokale ammoniak kilder på større afstand af den følsomme natur. Det har ikke været muligt at fremskaffe et tilstrækkeligt datagrundlag/finde kvantitative analyser for alle landene for de seneste 10 år til at belyse effekten af sådanne politikker. I Holland har specielt etableringen af det nationale økologiske netværk og *the Reconstruction Act* (der nu er ophævet) haft væsentlig betydning for strukturen af landbrug og natur over de seneste 20 år.

I Danmark har den specifikke ammoniakregulering, der er målrettet særlige naturtyper (se kapitel 4), ikke haft væsentlig betydning på bedrifternes placering, men på de berørte ejendommers mulighed for at udvide (se også figur 6). Cirka 10 procent eller 500-1000 af de større ejendomme vurderes at have været begrænset af reguleringen i perioden 2005-2015, og for disse kan det vises, at der både er væsentligt færre, der har udvidet, og at de faktiske udvidelser har været mindre end for ikke berørte ejendomme (Bak 2017b). Reguleringen har haft en væsentlig betydning for naturbeskyttelsen, idet det kan beregnes, at arealet med overskridelse af

tålegrænserne uden regulering ville have været 14 procent højere i 2015, og den akkumulerede belastning over tålegrænserne 49 procent højere. Den generelle tendens er, at baggrundsbelastningen falder, og at strukturudviklingen medvirker positivt i forhold til ammoniakbelastningen af naturen ved at samle punktemissionerne på færre, større ejendomme. Selvom den specifikke ammoniakregulering har været forholdsvis effektiv i forhold til at begrænse lokale effekter af ammoniak, vil der dog på trods af det generelle fald i kvælstofbelastning være 4,6 procent af den kvælstoffølsomme natur, der vil opleve højere belastning frem mod 2030 som følge af landbrugets strukturudvikling. Uden specifik ammoniakregulering ville denne andel stige til 5,2 procent (Bak et al. 2017). Betydningen af at effektiviteten af reguleringen er begrænset for disse arealer, er dog mindre i det overordnede billede.



**Figur 6. Ejendomme der har udvidet, er status quo eller har lukket i perioden 2005-2015 fordelt på berørte og uberørte ejendomme i Danmark**

Note: En berørt ejendom er i denne sammenhæng en ejendom, der er påvirket af den gældende ammoniakregulering i forhold til natur, hvis den ønsker at udvide produktionen.

Kilde: Udarbejdet af MST på baggrund af Bak (2017b).

For alle ejendomme gælder, at 76 procent er uberørte, og 24 procent er berørte af ammoniakkrav i analysen. Analysen i figur 6 viser endvidere, at andelen af ejendomme, der udvider, er størst blandt de uberørte i alle egne, og 83 procent af alle, der udvider, ligger i gruppen uberørte. Udvidelser sker mest hyppigt i Syd-, Vest- og Nordjylland og i mindre omfang i Østjylland og på øerne (Jacobsen & Ståhl 2018b). For husdyrbedrifter nær Natura 2000 i Danmark vil cirka en tredjedel have to eller flere husdyrbedrifter som naboer, hvor der stilles de skrappeste emissionskrav. En overordnet vurdering af fordelingen af ansøgninger om husdyrgodkendelser indikerer, at typisk 30-40 ansøgninger (cirka 10 procent) er relateret til kategori 1 (Jacobsen & Ståhl 2018a).

Områderne, der får højere belastning, er primært områder, der ikke falder under kategori 1 eller 2-natur, hvor krav til totaldeposition normalt vil betyde lavere belastning fra de lokale kilder. Det har ikke været muligt at belyse dette spørgsmål generelt for landene.

Specielt i forhold til opfyldelse af habitatdirektivets overordnede målsætning er der behov for at sikre et samspil mellem Natura 2000-planer, national ammoniakregulering og implementering af artikel 6. stk. 2 og stk. 3, der samlet kan sikre en udvikling mod gunstig bevaringsstatus. I Holland er der, som et led i PAS-systemet, foretaget en konkret vurdering for hvert naturområde, hvor både kvælstofbelastning i forhold til tålegrænsen og andre virkemidler som intensiveret pleje og naturgenopretning er inddraget. I Holland og Tyskland er kvælstofbelastningen og overskridelser af tålegrænsen kun indirekte inddraget i Natura 2000-planerne. I Danmark er det indskrevet i Natura 2000-planerne, at problemer med kvælstofbelastning håndteres gennem den specifikke ammoniakregulering; men belastningen nævnes dog som væsentlig påvirkning/trussel i mange planer.

## 4. De retlige rammer

Den retlige regulering af ammoniakpåvirkning fra husdyrbrug er både i Danmark, Tyskland og Holland koblet til de særlige krav i EU's habitatdirektiv om at sikre, at der ikke sker en skadelig påvirkning af naturtyper og arter i Natura 2000-områder. Der er imidlertid også i alle tre lande i varierende omfang fastsat regler til beskyttelse af naturtyper og arter uden for Natura 2000-områder. Hertil kommer generelle krav til reduktion af ammoniakudledning fra husdyrbrug med videre, der ikke er specifikt relateret beskyttelse af sårbare naturtyper eller arter. En del af disse krav udspringer af de internationale aftaler om begrænsning af luftforurening (Göteborg-protokollen og NEC-direktivet), hvor de nationale emissionslofter er fastsat med henblik på at begrænse effekter på både natur og på human sundhed.

### 4.1. Overordnede karakteristika i ammoniakreguleringen

Der kan i alle tre lande sondres mellem forskellige former for ammoniakregulering, som der nærmere er redegjort for i de juridiske landerapporter (Anker & Baaner 2017; Backes & Keessen 2017; Möckel 2017b).

Den primære form for ammoniakregulering er i alle tre lande knyttet til *påvirkning af naturtyper og arter i Natura 2000-områder* og kravet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 om, at nye eller ændrede projekter, herunder udvidelse af husdyrbrug, skal være genstand for en indledende vurdering (screening) af, om projektet kan have en væsentlig virkning på miljøet. Kan en risiko for væsentlig virkning ikke afvises, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af påvirkningen af de naturtyper og arter, der indgår i udpegningsgrundlaget. Et projekt kan kun tillades, hvis det ikke vil skade lokalitetens integritet. Det indebærer ifølge EU-Domstolens praksis,

at det uden rimelig tvivl på bedste videnskabelige grundlag skal kunne afvises, at projektet vil have skadelige virkninger (Anker et al. 2018).

Det følger af de juridiske delrapporter, at gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 i forhold til husdyrbrug er sket på forskellig vis i Danmark, Tyskland og Holland (Anker et al. 2018). I Danmark er såvel screening som konsekvensvurdering og tilladelseskriterium integreret i miljøgodkendelsen af husdyrbrug. Dette er i et vist omfang også tilfældet i Tyskland, hvor såvel screening som konsekvensvurdering (den såkaldte FFH-vurdering) dog er knyttet til både miljøgodkendelse og andre tilladelseskrav, herunder byggetilladelser for husdyrbrug, der ikke er omfattet af krav om miljøgodkendelse.

I Holland tager Natura 2000-reglerne udgangspunkt i naturbeskyttelseslovgivningen, og der kræves en særlig anmeldelse eller tilladelse til projekter, der kan skade Natura 2000-områder. I 2015 blev der etableret en særlig regulering – PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) – der er særligt rettet mod kvælstof-/ammoniakpåvirkning fra såvel husdyrbrug som vejanlæg og andre forureningskilder. Med PAS-systemet er der for de enkelte Natura 2000-områder foretaget en forudgående vurdering af effekten af kvælstofbelastningen fra forskellige kilder under hensyntagen til både den generelle økonomiske udvikling og iværksættelse af naturplejetiltag med videre, som kan imødegå konsekvenser af øget kvælstofbelastning i områderne. Den ”programmatiske” eller overordnede konsekvensvurdering af såvel belastning som forskellige naturforbedrende tiltag for de enkelte områder danner grundlag for, at der for hvert område kan fastsættes et såkaldt ”udviklingsrum”, hvor det er muligt at tillade projekter, når en øget kvælstofbelastning ligger inden for dette ”udviklingsrum”, se nærmere nedenfor. Baggrunden for den hollandske PAS-model var i vidt omfang, at der gennem domstolspraksis som følge af habitatvurderinger blev fastsat ganske restriktive godkendelseskriterier for så vidt angik merbelastning med kvælstof/ammoniak, der blokerede for nye projekter af forskellig art, herunder både husdyrbrug og vejprojekter. Modellen indebærer, at habitatvurderingen som udgangspunkt løftes op på et programmatisk eller overordnet niveau, hvilket indebærer, at der ikke stilles krav om en nærmere vurdering af de enkelte projekter, hvis belastningen fra projektet ligger inden for det fastsatte ”udviklingsrum” og derved vil være umiddelbart tilladt. Det er omdiskuteret, om PAS-systemet er i overensstemmelse med habitatdirektivet, og der verserer en forelæggelsessag for EU-Domstolen (Backes & Keessen 2017).

En anden form for ammoniakregulering angår påvirkning af *andre sårbare naturtyper eller arter uden for Natura 2000-områder*. Her er der både i Danmark og Tyskland koblet visse krav til miljøgodkendelser af husdyrbrug, som er nærmere præciseret i forskellige vurderings- eller godkendelseskriterier, der i et vist omfang forudsætter en individuel vurdering af påvirkningen af de enkelte naturtyper. I Danmark skal der ifølge klagenævnspraksis også tages hensyn til andre beskyttede naturtyper, der ikke er omfattet af husdyrbrugslovens specifikke ammoniakkrav. I Holland er der i en særlig lov om husdyrbrug og ammoniak fastsat et generelt afstandskrav til sårbare naturområder, herunder også i Natura 2000-områder.

En tredje form for ammoniakregulering findes i lovgivning, der generelt søger at reducere ammoniakudledningen fra husdyrbrug med videre. Det omfatter navnlig krav om anvendelse af bedst tilgængelig teknologi – BAT – enten formuleret som maksimale udledningskrav eller krav til anvendelse af bestemte teknikker, for eksempel luftrensning. Sådanne krav kan enten være fastsat som generelle krav for alle husdyrbrug, eller som konkrete krav i forbindelse med godkendelser af husdyrbrug. Der kan også være tale om generelle krav vedrørende udbringningsteknikker for husdyrgødning, som har betydning for ammoniakbelastningen. I tilknytning hertil kan også nævnes regler for, hvor meget husdyrgødning der må udbringes på de enkelte arealer, for eksempel som følge af nitratdirektivets regler om maksimalt 170 kg N/ha fra husdyrgødning med visse variationer i de enkelte lande. Disse regler berøres dog ikke nærmere i denne undersøgelse.

Endelig kan der være tale om andre former for regulering, der på forskellig vis kan reducere kvælstof- eller ammoniakbelastningen fra husdyrproduktion. Her har navnlig Holland iværksat forskellige foranstaltninger, der har haft til hensigt generelt at reducere husdyrproduktionen eller at "flytte" husdyrproduktion væk fra de mest sårbare områder. Førstnævnte omfatter blandt andet regulering af såkaldte produktionsrettigheder, mens sidstnævnte blandt andet har omfattet en regulering i perioden fra 2002-2014 (*Reconstruction Act*), hvor husdyrbrug kun kunne tillades i såkaldte "*concentration areas*" i passende afstand fra sårbare naturområder. Der ses ikke at være tilsvarende former for regulering i Danmark og Tyskland, hvor fokus er mere traditionelt på begrænsning af ammoniakpåvirkning gennem godkendelseskrav til husdyrbrug og andre anlæg. I Holland er det også muligt at regulere husdyrbrug gennem Natura 2000-planlægningen og en tilsvarende mulighed synes også at eksistere i Tyskland, hvor det dog er op til de enkelte delstater, om de vil udarbejde Natura 2000-planer. De danske Natura 2000-planer anvendes ikke til at regulere ammoniakbelastning fra husdyrbrug. Det forudsættes i planerne, at dette sker gennem administration af husdyrgodkendelsesreglerne.

*Miljøgodkendelser og andre tilladelser til husdyrbrug* spiller en forskellig rolle i de tre lande. Det er afspejlet i ganske store forskelle, med hensyn til hvilke husdyrbrug der kræver en miljøgodkendelse (eller en anden tilladelse). Danmark har det mest omfattende miljøgodkendelseskrav for husdyrbrug, der omfatter både store og små husdyrbrug – både i form af godkendelsen til store husdyrbrug og den "forenklede" tilladelse til andre husdyrbrug med over 100 m<sup>2</sup> produktionsareal. Tyskland opererer ligeledes med to miljøgodkendelser – den ordinære for store husdyrbrug og den forenklede for mindre husdyrbrug, der dog ligger væsentligt over de danske godkendelsesgrænser. Holland derimod har alene et miljøgodkendelseskrav for husdyrbrug, der er omfattet af IE-direktivet, det vil sige store svine- og fjerkræfarme med over 2000 stipladser til slagtesvin, 750 pladser til søer eller 40.000 pladser til fjerkræ. I både Tyskland og Holland er der dog andre tilladelseskrav for mindre husdyrbrug, for eksempel byggetilladelser eller særskilte Natura 2000-tilladelser. VVM-krav er som udgangspunkt integreret i miljøgodkendelsesordningerne i de tre lande (se tabel 6). Der er i Tyskland ikke VVM-screeningskrav for husdyrbrug, der ligger under størrelsesgrænserne for den forenklede

godkendelsesordning, mens der i Holland for tiden ikke er klare lovregler for VVM-screening for husdyrbrug, der ligger under miljøgodkendelsesgrænserne. Ifølge det oplyste foretages der dog VVM-screeninger af visse husdyrbrug.

**Tabel 6. Miljøgodkendelse i forhold til husdyrbrugets størrelse i de tre lande**

Danmark	Tyskland	Holland
<p><b>Ordinær godkendelse:</b></p> <p>IED-grænseværdier, eller emission &gt; 3.500 kg NH<sub>3</sub>-N/ha/år</p> <p><b>Tilladelse:</b></p> <p>&gt; 100 m<sup>2</sup> produktionsareal</p>	<p><b>Ordinær godkendelse:</b></p> <p>IED-grænseværdier, eller stipladser &gt; 6.000 smågrise eller 1.000 pelsdyr</p> <p><b>Forenklet godkendelse:</b></p> <p>&gt; 1.500 pladser til slagtesvin, 560 søer, 4.500 smågrise, 15.000 høner/kalkuner, 30.000 slagtekyllinger, 600 køer, 500 kalve eller 750 pelsdyr</p>	<p><b>IED-godkendelse:</b></p> <p>IED-grænseværdier</p>

Et andet vigtigt forhold er, om der alene sker en regulering i forbindelse med nye eller ændrede husdyrbrug, eller om der også sker en *regulering af eksisterende husdyrbrug*. Når miljøgodkendelser (og andre tilladelser) er det centrale reguleringsinstrument, som i Danmark og Tyskland, sker der først og fremmest en konkret regulering i forbindelse med nye projekter, herunder både etablering og ændring af husdyrbrug. Dette er som udgangspunkt også tilfældet for den hollandske PAS-regulering og eventuelle tilladelseskrav i forhold til påvirkning af Natura 2000-områder. Noget andet er, at det i forbindelse med godkendelser kan variere, i hvilket omfang belastning fra det eksisterende husdyrbrug indgår i vurderingen af projektet eller ej, se nedenfor om henholdsvis total- og merbelastning. Dertil kommer, at det kan variere, i hvilket omfang der kræves revurdering af eksisterende husdyrbrug. I Tyskland og Holland er der som udgangspunkt alene krav om revurdering af IED-husdyrbrug, mens der i Danmark også er krav om revurdering af visse andre husdyrbrug, hvis ammoniakkravene ikke er opfyldt.

I det omfang der anvendes generelle krav for eksempel om BAT, kan der i højere grad være tale om en regulering, der umiddelbart omfatter eksisterende husdyrbrug og staldanlæg, således som det i et vist omfang er tilfældet i Holland, se nærmere nedenfor vedrørende BAT. I både Danmark og Tyskland er BAT-krav som udgangspunkt knyttet til godkendelses- og tilladelseskrav og gælder således ikke umiddelbart for eksisterende husdyrbrug. Der er dog også visse generelle krav enten for alle husdyrbrug (Danmark) eller for bestemte typer af husdyrbrug (Slesvig-Holsten), for eksempel vedrørende overdækning af gyllebeholdere. Udbringningskrav er som udgangspunkt generelle krav for al husdyrgødning i alle tre lande. Der er endvidere i lovgivningen mulighed for,

at eksisterende husdyrbrug kan blive reguleret gennem konkrete påbud, hvor der fastsættes grænser for eksempelvis ammoniakudledning. Det er i Danmark uklart, hvor indgribende sådanne påbud kan være under hensyntagen til det almindelige proportionalitetsprincip. Dette må også ses i lyset af, at det med den særlige Natura 2000-regulering i naturbeskyttelsesloven er forudsat, at tab ved påbud om for eksempel indskrænkninger i dyrkning med videre udløser erstatning.

Er der tale om eksisterende husdyrbrug, der har en skadelig virkning på Natura 2000-områder, er der i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 principielt pligt til at gribe ind over for sådanne husdyrbrug. I Holland er de eksisterende husdyrbrugs belastning håndteret gennem PAS-systemet og som udgangspunkt en del af den accepterede baggrundsbelastning. Der kan dog i forbindelse med fastsættelse af "udviklingsrum" for de enkelte Natura 2000-områder være foretaget opkøb eller lukning af husdyrbrug for at nedbringe belastningen. Både i Holland og Tyskland synes det muligt at regulere (eksisterende) husdyrbrug i forvaltningsplaner for Natura 2000-områder. For Hollands vedkommende tyder det dog på, at en sådan regulering sker med henvisning til PAS-systemet. I Danmark lægges det i Natura 2000-planerne, at ammoniakpåvirkning håndteres gennem miljøgodkendelser, og at der således ikke er behov for at fastsætte en yderligere indsats i forhold til de enkelte Natura 2000-områder.

#### **4.2. Særligt om Natura 2000-områder og ammoniakregulering**

Etablering, ændring og udvidelse af husdyrbrug i eller i nærheden af Natura 2000-områder må betragtes som projekter i habitatdirektivets forstand og vil derfor være undergivet kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 om en indledende væsentlighedsvurdering (screening), en nærmere konsekvens-/habitatvurdering og kravet om ikke at tillade projekter, der kan skade lokalitetens integritet. Der er både i Danmark, Tyskland og Holland fastsat visse afskæringskriterier for enten den indledende screening/væsentlighedsvurdering, det vil sige, om der kræves en nærmere vurdering og tilladelse, eller for om der kan meddeles en tilladelse eller ej. Det kan være vanskeligt at sondre klart mellem de forskellige situationer og foretage en nærmere sammenligning mellem landene. Dertil kommer, at der kan være forskel på, hvilke naturtyper og arter der anses for følsomme i forhold til kvælstof- eller ammoniakpåvirkning, at følsomheden eller tålegrænser kan opgøres på forskellig vis, og at der kan anvendes forskellige modeller til at forudsige den mulige belastning fra husdyrbrug. De nedenfor angivne grænseværdier er derfor ikke nødvendigvis umiddelbart sammenlignelige.

I Danmark er vurderingen af ammoniakfølsomme naturtyper og arter i Natura 2000-områder som udgangspunkt afgrænset til de såkaldte kategori 1-naturtyper, der udgør 43 af de 59 bilag I-habitatnaturtyper, der findes i Danmark, samt § 3-heder og -overdrev. For disse formodede ammoniakfølsomme naturtyper er der i husdyrbrugloven fastsat generelle afskæringskriterier, der for så vidt både kan betragtes som screeningskriterier og tilladelseskriterier. Hvis afskæringskriterierne er overholdt, kræves der ikke en nærmere vurdering af påvirkningen. Er kriterierne ikke overholdt, kan der ikke meddeles en tilladelse, medmindre der iværksættes tiltag

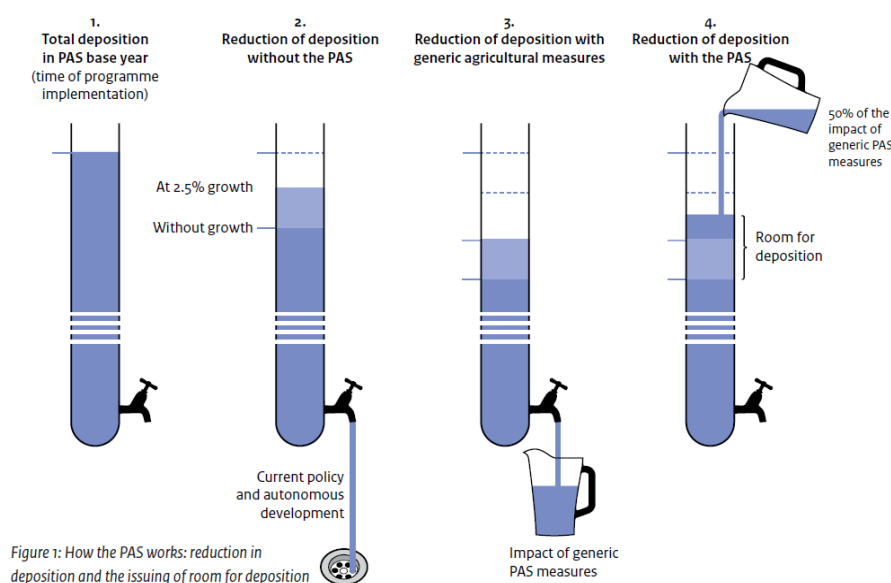


til at sikre overholdelse af kriterierne. Grænseværdien på mellem 0,2 og 0,7 kg N/ha/år totaldeposition er afhængig af, om der er andre husdyrbrug i nærheden (kumulationsmodellen). Det kan ikke afvises, at der konkret må foretages en individuel screening eller konsekvensvurdering i forhold til andre følsomme naturtyper inden for et Natura 2000-område. Der kan dog kun i særlige tilfælde fastsættes vilkår til imødegåelse af påvirkningen af sådanne naturtyper. I Tyskland foretages der en konkret individuel vurdering i forhold til stedspecifikke tålegrænser for kvælstoffølsomme naturtyper og arter i det enkelte Natura 2000-område. Der er dog gennem retspraksis udviklet afskæringskriterier for, hvornår der ikke er behov for at foretage en nærmere vurdering i forhold til habitatnaturtyper – den såkaldte FFH-vurdering. Disse afskæringskriterier er delvist indarbejdet i den tyske lovgivning, der er under revision. Der eksisterer en vis uklarhed vedrørende den nærmere karakter af disse afskæringskriterier, som dels skyldes en udvikling af kriterierne gennem retspraksis, dels en mulig konflikt med habitatdirektivets bestemmelser (Möckel 2017a). Der sondres mellem et egentligt afskæringskriterium på 0,3 kg N/ha/år og et såkaldt *de minimis*-kriterium på 3 procent af tålegrænsen. Afskæringskriteriet på 0,3 kg N/ha/år gælder, uanset om tålegrænserne konkret er overskredet eller ej. Det er et screeningskriterium, der som udgangspunkt angår merbelastningen fra det ansøgte projekt. Overstiger merbelastningen ikke 0,3 kg N/ha/år, skal der ikke foretages en nærmere konsekvensvurdering, se dog nedenfor vedrørende praksis i Slesvig-Holsten. *De minimis*-kriteriet på 3 procent af tålegrænsen forudsætter en nærmere vurdering af den kumulative belastning i forhold til tålegrænsen for de enkelte naturtyper og arter. Såfremt den kumulative belastning ikke overstiger 3 procent af tålegrænsen, anses projektet ikke at kunne have en skadelig virkning og kan dermed tillades. Er 3 procentkravet ikke overholdt, kan et projekt i begrænset omfang tillades inden for visse nærmere angivne kriterier (Latacz-Lohmann 2017). Der er dog en betydelig uklarhed med hensyn til spørgsmålet om merbelastning og kumulation. Dertil kommer, at der muligvis er en varierende praksis i de enkelte delstater (se diskussion senere i dette afsnit). Skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering, vil der blive foretaget en konkret vurdering af den acceptable belastning set i forhold til tålegrænser, bevaringsmålsætning, baggrundsbelastning med videre. Denne vurdering vil angå det samlede husdyrbrug, herunder med inddragelse af påvirkningen fra den eksisterende produktion.

I Holland er der med PAS-systemet foretaget en samlet konsekvensvurdering for de enkelte Natura 2000-områder, der er vurderet at rumme kvælstoffølsomme naturtyper og arter – i alt 118 af de 160 Natura 2000-områder. For de enkelte Natura 2000-områder – og de heri indeholdte naturtyper og arter – er der på baggrund af den foretagne konsekvensvurdering fastsat et såkaldt "udviklingsrum" eller kvoter, inden for hvilket det er muligt at tillade yderligere kvælstofbelastning af Natura 2000-området. Der er som en del af PAS-systemet fastsat afskæringskriterier for, hvornår der kræves tilladelse til projekter. Disse afskæringskriterier er fastsat ganske lavt (0,014 kg N) og skærpes yderligere (til 0,0007 kg N/ha/år), hvis mere end 95 procent af "udviklingsrummet" er opbrugt til andre projekter. Det må påpeges, at afskæringskriterierne alene angår

merbelastning fra projektet. Hvis der ikke er nogen merbelastning fra et ansøgt projekt, vil det således kunne tillades uden yderligere vurdering i forhold til påvirkning af Natura 2000-området.

Den grundlæggende tanke i PAS er, at der i udgangspunktet er en given deposition (figur 7.1). Der sker med allerede eksisterende tiltag en reduktion af depositionen, men da der samtidig kommer en vækst i for eksempel husdyrproduktionen, så øger dette depositionen, men der vil samlet være tale om en nettoreduktion i forhold til udgangspunktet (figur 7.2). Der indføres i perioden frem til 2030 yderligere emissionsreducerende tiltag, for eksempel vedrørende brug af gødning og indretning af stalde, som gør, at depositionen ved vækst i sektoren falder til samme niveau, som før der var en vækst i sektoren (figur 7.3). Det er herved muligt at uddele for eksempel 50 procent af den forventede gevinst som udviklingsrum og så alligevel have en deposition i figur 7.4, der er lavere end udgangspunktet (figur 7.1) og i situationen med vækst (figur 7.2). Man prøver således med denne tilgang at konvertere emissionsreduktioner fra fremtidige tiltag til en øget deposition her og nu for udvalgte projekter.



## Figur 7.1 til 7.4 Beskrivelse af PAS-systemet

Kilde: Wilmot et al. (2016)

De anvendte afskæringskriterier i forhold til Natura 2000-områder er ikke umiddelbart sammenlignelige. Hertil kommer, at mens der i Danmark ved artikel 6, stk. 3-vurderinger er fokus på totalbelastningen, det vil sige den samlede belastning fra det enkelte husdyrbrug, er der i Holland i forhold til afskæringskriterierne fokus på merbelastningen, det vil sige den yderligere belastning fra den konkrete udvidelse eller ændring af et husdyrbrug. I Tyskland er det som udgangspunkt også merbelastningen, der vurderes i forhold til afskæringskriteriet på 0,3 kg N/ha/år. I beregningerne i Slesvig-Holsten indgår ifølge det oplyste dog også de

ændringer/udvidelser, der måtte være sket på husdyrbruget efter områdets udpegning som Natura 2000-område omkring 2004 (Latacz-Lohmann 2017). Er der tale om husdyrbrug, der er etableret efter et områdes udpegning til Natura 2000-område i for eksempel 2004, og disse ikke tidligere har været genstand for en vurdering, vil det derfor i Slesvig-Holsten være totalbelastningen fra husdyrbruget, der skal overholde afskæringskriteriet. For så vidt angår *de minimis*-kriteriet på maksimalt 3 procent af tålegrænsen, indgår både belastningen fra det aktuelle projekt, det eksisterende anlæg og andre projekter. I forslaget til nye tyske regler ændres ordlyden fra "zusatzbelastung" (merbelastning) til "gesamtzusatzbelastung", det vil sige belastning fra hele anlægget (totalbelastning i Danmark). Det er dog uklart, om det også gælder for afskæringskriteriet på 0,3 kg N/ha/år, der umiddelbart fortsat ser ud til at være knyttet til merbelastningen fra det konkrete projekt (zusatzbelastung) (se tabel 7). I Danmark har den kumulative belastning fra husdyrbrug i nærheden betydning for afskæringskriterierne i forhold til kategori 1-naturtyperne.

**Tabel 7. Screenings- og tilladelseskriterier i de tre lande i forhold til ammoniakfølsom habitatnatur**

	Danmark	Tyskland	Holland
Screeningskriterier (kræves nærmere vurdering/tilladelse?)		Max. merbelastning: 0,3 kg N/ha/år, eller 3 % af tålegrænse i kumulation ( <i>de minimis</i> – forudsætter nærmere vurdering)	Max. merbelastning: 0,014 kg N/ha/år (eller 0,0007 kg N/ha/år, hvis 95 % af "udviklingsrum" er brugt)
Tilladelseskriterier (kan en tilladelse gives?)	Max. totalbelastning: 0,2-0,7 kg N/ha/år (kumulationsmodel)	Max. kumulativ belastning: 3 % af tålegrænse i kumulation, eller evt. nærmere kriterier*	Max. merbelastning: "udviklingsrum" (PAS)

\*) Der foretages en nærmere vurdering af (mer)belastningen i forhold til baggrundsbelastning, herunder den eksisterende belastning fra husdyrbruget og belastning fra øvrige kilder og tålegrænser.

Note: I Tyskland (Slesvig-Holsten) indgår i "merbelastning" tilsyneladende også belastning fra husdyrbruget, der ikke tidligere er vurderet, se ovenfor.

Hvis der skal foretages en nærmere habitatvurdering af et projekt i Tyskland (eller Holland), vil der blive foretaget en vurdering af, hvorledes (mer)belastningen indgår i samspil med

baggrundsbelastning, herunder den eksisterende belastning fra husdyrbruget og belastning fra øvrige kilder.

### 4.3. Særligt om beskyttelse af andre sårbare naturområder

Der er i alle tre lande også fastsat ammoniakkrav, der skal beskytte sårbare naturområder uden for Natura 2000-områderne. Også her er der en betydelig variation, med hensyn til hvilke andre naturområder der er omfattet, og hvornår der skal foretages en vurdering af påvirkningen heraf. Da der i projektet ikke er indgået nærmere oplysninger om udstrækningen af sådanne andre naturområder, er det ikke muligt at sammenholde kravenes betydning for landbruget.

I Danmark angår ammoniakkravene for naturtyper og arter uden for Natura 2000-områder de såkaldte kategori 2- og kategori 3-naturtyper i husdyrbrugloven. Husdyrbrugloven fastsætter for så vidt angår kategori 2-natur et afskæringskriterium på maksimalt 1 kg N/ha/år totalbelastning, mens der for kategori 3-natur ud fra nærmere fastlagte kriterier skal foretages en konkret vurdering af områdets sårbarhed i forhold til ammoniak og af den acceptable merbelastning. Den maksimale belastning af kategori 3-natur kan ikke fastsættes lavere end 1 kg N/ha. Ud over de i husdyrbrugloven fastsatte krav vedrørende kategori 1-3-natur, forudsættes der i klagenævnets praksis også en konkret vurdering af påvirkning i forhold til andre naturtyper omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. For så vidt angår § 3-arealer, der ikke er omfattet af husdyrbrugslovens kategori 1-3, skal der ifølge klagenævnet lægges vægt på, om tålegrænsen for den pågældende naturtype er overskredet eller ej, og om der i givet fald kan konstateres en klar sammenhæng mellem projektet og påvirkning af naturtypens tilstand. Endvidere skal det i overensstemmelse med den såkaldte habitatbekendtgørelse sikres, at der ikke gives miljøgodkendelse, hvis det kan beskadige eller ødelægge yngle- og rasteområder for de såkaldte bilag IV-arter. Ifølge den tidligere husdyrvejledning skulle der foretages en nærmere vurdering, hvis der inden for en afstand på 300 meter fandtes potentielle yngle- og rasteområder.

I Tyskland sker der på baggrund af standardiserede emissionsfaktorer for forskellige dyretyper en beregning af en minimumsafstand til sårbare planter og økosystemer, for eksempel 390 meter for 1.000 fedesvin (Möckel 2017b). Kan minimumsafstanden ikke overholdes, skal der foretages en konkret vurdering af påvirkningen. Det er i 2017 foreslået, at der for disse øvrige naturtyper og arter etableres et generelt afskæringskriterium på maksimalt 2 kg N/ha/år og en bagatelgrænse på under 10 procent af tålegrænsen. Ifølge udkastet til TA Luft (bilag 9) vil den samlede merbelastning (gesamtzusatzbelastung) fra anlægget være afgørende, det vil sige svarende til anlæggets totalbelastning (se tabel 8). Såfremt et af afskæringskriterierne er opfyldt, skal der ikke foretages en nærmere vurdering af påvirkningen. I Holland er der fastsat et generelt afstandskrav på 250 meter fra områder, der er følsomme for blandt andet kvælstofbelastning. Dette omfatter både sårbare Natura 2000-områder og andre sårbare naturområder. Inden for afstanden på 250 meter må der ikke ske nogen merbelastning i forbindelse med udvidelser.

**Tabel 8. Oversigt over beskyttelse af andre naturområder end Natura 2000-områder**

Danmark	Tyskland	Holland
<p><b>Husdyrbrugloven:</b></p> <p>Kategori 2-natur: max. 1 kg N/ha/år totalbelastning fra nyt projekt</p> <p>Kategori 3-natur: &gt;1 kg N/ha/år merbelastning, individuel vurdering</p> <p><b>Naturbeskyttelsesloven</b> (individuel vurdering):</p> <p>§ 3-natur (ikke omfattet af kategori 1, 2 eller 3)</p> <p>Bilag IV-arter</p>	<p><b>TA Luft:</b></p> <p>Minimumafstand til følsomme planter eller økosystemer, eller</p> <p>Individuel vurdering, medmindre &lt; 3 µg NH<sub>3</sub>/m<sup>3</sup></p> <p><b>TA Luft forslag:</b></p> <p>Afskæringskriterium: max. 2 kg N/ha/år, eller</p> <p>de minimis: &lt; 10 % af tålegrænse</p> <p>Bilag IV-arter: Generelt forbud</p>	<p><b>Ammoniak og husdyrbruglov:</b></p> <p>Min. afstand 250 m fra sårbare områder: forbud mod etablering og merbelastning ved ændringer mv.</p> <p>Bilag IV-arter: Generelt forbud</p>

Det er igen vanskeligt at sammenligne reguleringen, da der er tale om forskellige naturområder, og der foreligger i landerapporterne ikke umiddelbart sammenlignelige oplysninger om udstrækningen af kvælstoffølsomme områder uden for Natura 2000-områder og deres beliggenhed i forhold til husdyrbrug. Generelt kan det dog bemærkes, at der i Tyskland og Holland som udgangspunkt anvendes generelle afskæringskriterier for, om der skal foretages en nærmere vurdering af påvirkningen eller ej (Tyskland), eller om projektet kan tillades (Holland). I Danmark vil der bortset fra kategori 2-natur som udgangspunkt skulle foretages en konkret vurdering af påvirkningen i godkendelsesbehandlingen. For så vidt angår kategori 3-natur sker den konkrete vurdering med udgangspunkt i merbelastningen og efter nærmere angivne kriterier. Der kan kun stilles krav om begrænsning af merbelastning, der ligger over 1 kg N/ha/år. For så vidt angår øvrige naturtyper, der ikke er omfattet af husdyrbruglovens regler, er der ikke fastsat afskæringskriterier, og der må foretages en konkret vurdering, i det omfang det er relevant.

#### 4.4 Særligt om BAT og andre teknologikrav

Det fremgår af landerapporterne, at der er visse forskelle med hensyn til BAT-krav for husdyrbrug (Anker & Baaner 2017; Backes & Keessen 2017; Latacz-Lohmann 2017; Luesink & Michels 2018b; Möckel 2017b). BAT-krav i forhold til husdyrproduktion afhænger blandt andet af de forskellige dyretyper. Endvidere ser det ud til, at der i Tyskland og Holland opereres med forskellige BAT-niveauer, alt afhængigt af om der er tale om husdyrbrug, der er omfattet af IE-direktivet eller andre husdyrbrug. Dette er i mindre grad tilfældet i Danmark. For husdyrbrug, der er omfattet af

IE-direktivet, skal de af EU-Kommissionen fastsatte BAT-konklusioner lægges til grund for godkendelser. Dette BAT-niveau betegnes i det følgende BAT-IED, selvom kravene tilsyneladende varierer også for IED-husdyrbrug. Det er dog muligt at skærpe BAT-IED, og det vil i overensstemmelse med den såkaldte kombinerede metode også være nødvendigt, hvis BAT-IED ikke er tilstrækkeligt til at sikre overholdelse af miljøkvalitetskrav.

En anden væsentlig forskel i forhold til BAT er, om der alene stilles krav om BAT i forbindelse med godkendelse af husdyrbrug, eller om BAT er fastsat som generelle krav, der gælder for alle husdyrbrug. Sidstnævnte er som udgangspunkt tilfældet i Holland, mens BAT-kravene i Danmark og Tyskland fastsættes eller kontrolleres i forbindelse med meddelelse af godkendelser eller andre tilladelser. Der er både i Danmark og Tyskland mulighed for at meddele påbud til husdyrbrug, der ikke er genstand for en godkendelses- eller tilladelsesbehandling. Endvidere er der i Danmark krav om revurdering af godkendelser for de store husdyrbrug. I Tyskland kan der meddeles påbud om BAT til eksisterende IED-husdyrbrug.

I Danmark stilles der som udgangspunkt alene BAT-krav i forbindelse med godkendelse af store husdyrbrug eller husdyrbrug, der har en ammoniakudledning på over 750 kg NH<sub>3</sub>-N/år (svarende til cirka 550 stipladser for slagtesvin). BAT-kravet gælder også for bygninger, der renoveres væsentligt, mens der for andre bygninger foretages en individuel vurdering. BAT-kravene er i Danmark udtrykt i en maksimal ammoniakemission NH<sub>3</sub>-N per m<sup>2</sup>, der som minimum modsvarer BAT-IED.

I Tyskland stilles der krav om BAT-IED i forbindelse med godkendelse af IED-husdyrbrug, mens der ved miljøgodkendelse af andre husdyrbrug opereres med et andet BAT-krav (*Stand der Technik*) og for mindre husdyrbrug gælder visse andre teknikkkrav (se tabel 9). BAT-kravene er udmøntet i både udledningskrav (kg NH<sub>3</sub> per stiplads) og i krav om luftrensning. I Slesvig-Holsten gælder der ved godkendelse af visse (større) svinebrug særlige luftrensningskrav i det såkaldte *Filter Decree*. Som udgangspunkt skal nye IED-svinebrug, der skal have en godkendelse, reducere udledningen med 70 procent. Der stilles også visse krav om luftrensning til eksisterende større svinebrug.

I Holland er der fastsat generelle BAT-krav i den såkaldte *Low Emission Stables Decree* i form af emissionsgrænser udtrykt i NH<sub>3</sub> per stiplads. Kravet gælder både for nye og for eksisterende stalde, men der er fastsat en overgangsperiode frem til 2020 for eksisterende stalde. I overgangsperioden kan der blive fastsat skærpede krav for nye stalde (betegnet som BAT+ eller BAT++) som kompensation for emission fra eksisterende stalde.

**Tabel 9. Godkendelseskrav og yderligere krav**

Danmark	Tyskland	Holland
<p><b>BAT-IED i godkendelser</b> for husdyrbrug med ammoniak-emission over 750 kg NH<sub>3</sub>-N/år:</p> <p>Emissionsgrænser (NH<sub>3</sub>-N/m<sup>2</sup>)</p> <p>Eksisterende stalde, der renoveres væsentligt</p> <p>Andre bygninger – individuel vurdering</p> <p><b>Konkrete påbud</b> til eksisterende husdyrbrug muligt</p>	<p><b>Godkendelseskrav</b> (BAT-IED + “Stand der Technik” for ikke-IED husdyrbrug):</p> <p>Emissionsgrænser (NH<sub>3</sub> per stiplads)</p> <p>Eksisterende IED-stalde – påbud om BAT-IED</p> <p><b>SH Filter Decree (svinebrug)</b></p> <p>Luftrensning – 70 % reduktion (godkendelse)</p> <p>Luftrensning (forenklet tilladelse)</p> <p>Påbud til eksisterende husdyrbrug (hvis tilladelseskrav)</p>	<p><b>Generelle krav</b> for alle husdyrbrug (Decree on Low Emission Stables):</p> <p>Emissionsgrænser (NH<sub>3</sub> per stiplads)</p> <p>Eksisterende stalde – overgangsperiode til 2020</p> <p>BAT+ or BAT++ for nye stalde, som kompensation for eksisterende stalde</p>

Som det fremgår, er det vanskeligt at sammenligne BAT-kravene mellem de tre lande, da emissionsgrænser opgøres forskelligt – henholdsvis per m<sup>2</sup> eller per stiplads, ligesom måleenheder er forskellige, da Danmark bruger NH<sub>3</sub>-N (der udgør 82 procent af NH<sub>3</sub>) og de andre NH<sub>3</sub>. Desuden er der forskel på BAT-niveauerne for forskellige størrelser af husdyrbrug, herunder variationer i forhold til BAT-IED. Endelig er der forskel på, i hvilket omfang eksisterende staldanlæg er omfattet af kravene. Umiddelbart kan det dog bemærkes, at generelle BAT-krav (Holland) sikrer, at der stilles krav til alle husdyrbrug (afhængig af reguleringens udformning), i modsætning til BAT-krav, der først udløses i forbindelse med en godkendelsesbehandling. I Danmark vil der for husdyrbrug, der ikke søger om godkendelse, som udgangspunkt ikke blive stillet krav om BAT, medmindre der meddeles et konkret påbud om begrænsning af forurening.

For så vidt angår overdækning af gyllebeholdere og krav til udbringningsmetoder anvendes der generelle regler både i Danmark, Holland og Slesvig-Holsten. Umiddelbart synes Holland at have de skrappeste krav med en generel regel om fast overdækning af alle gyllebeholdere, mens kravene i Slesvig-Holsten er graderet i forhold til husdyrbrugets eller gyllebeholderens størrelse – og i øvrigt alene angår svinebrug. Det er kun i Danmark, at kravene er differentieret ud fra beliggenhed i forhold til visse sårbare naturområder (kategori 1- og visse kategori 2-naturtyper).

## 5. Omkostninger ved at nå indsatskrav

### 5.1. Casebedrifter og emissionskrav

Det overordnede formål i de økonomiske analyser er at sammenholde meromkostningerne i landene ved ammoniakregulering nær Natura 2000-områder. Analysen tager udgangspunkt i tre konkrete casebedrifter, der er placeret henholdsvis 400 og 2000 meter fra Natura 2000-arealer. Til slut beregnes omkostninger både ved at opfylde de generelle ammoniakkrav (BAT) og de særlige krav for bedrifter nær Natura 2000-områder.

I de fleste tyske delstater sker der først en screening og eventuel konsekvensvurdering af eventuel merdeposition på baggrund af afskæringskriteriet på en merdeposition på 0,3 kg N/ha og derefter en bagatelgrænse på 3 procent af tålegrænsen.

Hovedreglen er altså, at det er merbelastning fra det aktuelle projekt, der skal vurderes, men som beskrevet er det i Slesvig-Holsten tilsyneladende emissionen fra hele projektet, der indgår i beregningen i forhold til grænsen på 0,3 kg N/ha/år. Ifølge oplysningerne fra Slesvig-Holsten vil dele af husdyrbruget, der er etableret efter Natura 2000-udpegningen (før 2004) og ikke tidligere har været genstand for vurdering, medtages i beregningen af merdepositionen (Latacz-Lohman 2017). I de tyske analyser gennemført i økonomianalysen er det derfor antaget, at det er hele projektet, der skal vurderes.

Hvis merdepositionen er over 0,3 kg N/ha, så sammenholdes den oprindelige deposition (før udvidelsen inklusive baggrundsdeposition og andre projekter) med tålegrænsen for naturen i nærområdet. Næste skridt er så at sikre, at depositionen er under 3 procent af tålegrænsen. Såfremt den oprindelige deposition er lavere end tålegrænsen, må emissionen fra hele projektet ikke øge depositionen med mere end forskellen, så det sikres, at den totale deposition (alle kilder) efter udvidelsen ikke overstiger tålegrænsen. Andre projekter, herunder ansøgte projekter, indgår i vurderingen som et slags kumulationsprincip, hvor man ser på alle kilder i et område. Hovedparten af husdyrbedrifterne i Slesvig-Holsten ligger således, at den eksisterende belastning (15-20 kg N/ha) er højere end tålegrænserne (5-20 kg N/ha) (Jacobsen & Ståhl 2018b; Latacz-Lohman 2017).

I Holland anvendes som anført et integreret system (PAS), og grænsen for merdepositionen er her sat til kun 1 mol (0,014 kg/ha) (Jacobsen & Ståhl 2018b). Den enkelte bedrift skal herefter ansøge om "udviklingsrum" som beskrevet tidligere. Denne plads kommer, fordi noget af den forventede reduktion i den nationale emission af ammoniak på 10 kt NH<sub>3</sub> frem til 2030 konverteres til udvidelsesmuligheder i dag. Disse tilladelser gives efter "først til mølle"-princippet, og en stor del af de tilladelser, der var til rådighed i første runde, er uddelt. Den anden mulighed er at foretage en udvidelse, uden at emissionen fra husdyrproduktionen stiger.



Det har ikke været muligt for deltagerne i dette projekt at beskrive, hvordan PAS vil påvirke udviklingen af husdyrproduktionen i Holland (Luesink & Michels 2018b). Generelt angives det, at jo tættere ejendomme er på naturområder, og jo større udvidelse, jo lavere er chancen for at få udviklingsrum. Så der er med PAS også incitamenter til lokalisering længere væk fra Natura 2000-områder. Hvad angår andre krav så er der i delstaterne Noord-Brabant og Limburg i Holland krav, som gør, at landmændene skal anvende den bedst anvendelige teknologi i nye stalde og i eksisterende stalde inden 2022. Derudover skal emissionen fra bedrifterne reduceres med 85 procent frem mod 2028 sammenlignet med standardemissionen. Det er nogle af disse tiltag, der giver det angivne udviklingsrum, der tidligere er beskrevet<sup>2</sup>.

I Holland er der allerede produktionsrettigheder omfattende svin og fjerkræ. Dertil kommer, at der forventes en omfattende reduktion af antallet af malkekøer for at opretholde undtagelsen fra nitratdirektivet. Det er på nuværende tidspunkt usikkert, hvor meget antallet af køer er faldet det sidste års tid. Den hollandske undtagelse fra nitratdirektivet afhænger af produceret fosfor i husdyrgødningen set i forhold til et givet fosforloft, og det afhænger dermed indirekte af, om antallet af køer falder til niveauet i 2015 (Jacobsen & Ståhl 2018b).

I projektet er der opstillet tre casebedrifter, der belyser tre forskellige produktionsgrene, nemlig slagtesvin, malkekøer og slagtekyllinger. Det er antaget, at casebedrifterne udvider med 100 procent, således at de efter udvidelsen henholdsvis producerer 14.400 slagtesvin per år, har 240 malkekøer (uden opdræt) og producerer 600.000 slagtekyllinger per år. Disse bedriftsstørrelser vurderes at være lidt større end den typiske udvidelse i Slesvig-Holsten, men omvendt lidt mindre end den typiske udvidelse i Danmark (Jacobsen & Ståhl 2018b).

I analysen indgår to distancer til Natura 2000-arealer på henholdsvis 400 og 2.000 meter. Derudover indgår der forskellige udvidelsessituationer i forhold til den nationale regulering. I Danmark indgår således, at casebedrifterne ligger nær ingen, en eller to husdyrbedrifter. I Slesvig-Holsten inddrages både placeringer, hvor den oprindelige belastning er lavere og højere end tålegrænsen, som angivet ovenfor. For Holland indgår både situationer, hvor der er, og hvor der ikke er "plads til udvikling".

Tabel 10 beskriver BAT-kravene i de tre lande for de tre produktioner. En fuldstændig og retvisende sammenligning er ikke let, da for eksempel de anvendte vægtgrænser for slagtesvin i de tre lande er forskellige, ligesom for eksempel mælkeproduktionen per ko er forskellig. Dertil kommer, at grænserne i Tyskland og Holland tager udgangspunkt i kg NH<sub>3</sub>, mens det i Danmark er kg NH<sub>3</sub>-N. Der synes at være en tendens til, at den tilladte emission per stiplads er højest i Slesvig-Holsten og lavest i Danmark. Der sker en reduktion i de tilladte emissionskrav i Holland over tid, og emissionskravet for slagtesvin i Holland efter 1. januar 2018 vil således være på samme niveau

---

<sup>2</sup> Rolf Michels, Wageningen University & Research. Personlig kommunikation.

eller lidt lavere end i Danmark (se tabel 10 note d). Danmark har som det eneste land strengere krav til de største bedrifter med slagtesvin.

**Tabel 10. BAT-standardemissionskrav for stalde i Holland, Danmark og Slesvig Holsten (kg NH<sub>3</sub>/staldplads)**

Område	NL	NL	DK <sup>d)</sup>	DK <sup>d)</sup>	SH
Enhed	NH <sub>3</sub> pr. stiplads pr. år	NH <sub>3</sub> pr. stiplads pr. år	NH <sub>3</sub> -N pr. stiplads pr. år	NH <sub>3</sub> pr. stiplads pr. år	NH <sub>3</sub> pr. stiplads pr. år
Interval	1.7.15 - 31.12.17	Efter 1.1.2018	250-750 dyreenheder	250-750 dyreenheder	
Prod. areal			1.300->4.500 m <sup>2</sup>	1.300->4.500 m <sup>2</sup>	
Slagtesvin	1,50	1,10 <sup>b)</sup>	1,05 - 0,69 <sup>c)</sup>	1,28 – 0,84	2,43 – 4,86 <sup>a)</sup>
Malkekøer	11,00	8,60	5,35	6,50	14,57-15,79 <sup>a)</sup>
Slagtekyllinger (35 dage) (pr. 1000 stk.)	0,035	0,024 <sup>b)</sup>	0,030	0,036	0,0486

Note: NH<sub>3</sub>-N = 0,8235 NH<sub>3</sub>

<sup>a)</sup> TA Luft-emissionsfaktoren for gyllesystemer 3,86 kg NH<sub>3</sub> per stiplads for slagtesvin og 14.57 kg NH<sub>3</sub> per stiplads for malkekøer.

<sup>b)</sup> Gælder fra 1. januar 2020.

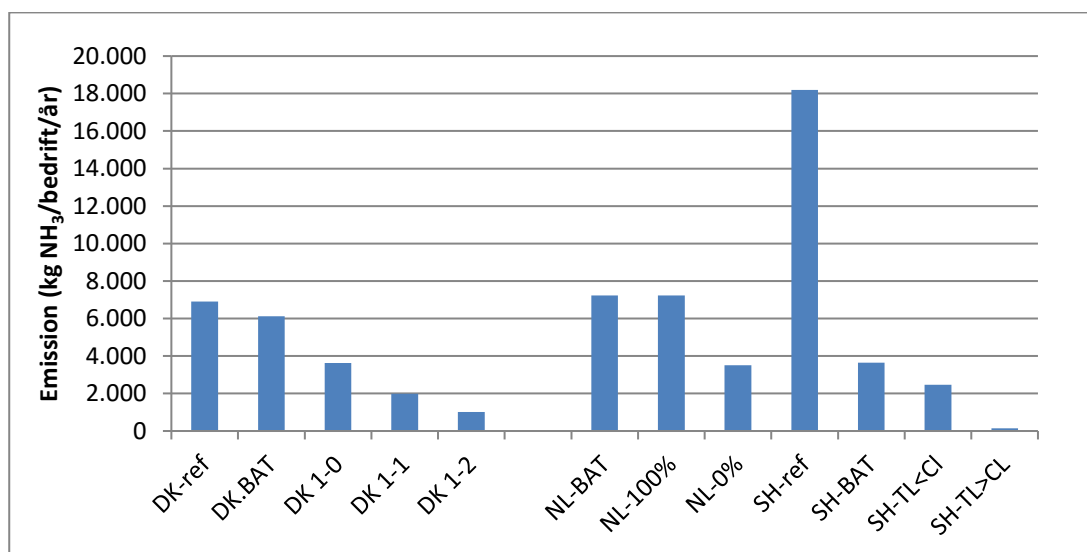
<sup>c)</sup> Emissionen i baseline for slagtesvin i Danmark er 1,495 kg NH<sub>3</sub>-N per stiplads eller 1,82 kg NH<sub>3</sub> per stiplads. Den højere slagtevægt i Tyskland vil gøre, at emissionen per dyr er højere end i Danmark. Intervallet dækker over krav fra 250 til 750 dyreenheder i Danmark, mens det i Tyskland dækker over forskellige staldsystemer.

<sup>d)</sup> Emissionen er opgjort som krav per m<sup>2</sup> gange produktionsareal per dyr. Emissionskravet i Danmark efter den nye regulering er uden emission fra lager. For slagtesvin er det 1,62 og 1,06 kg NH<sub>3</sub>-N/m<sup>2</sup> \* 0,65 m<sup>2</sup> /stiplads = 1,05 og 0,69 kg NH<sub>3</sub>-N/stiplads. Med lager er niveauet på 1,31 og 0,95 kg NH<sub>3</sub>-N per stiplads svarende til 1,6 og 1,2 kg NH<sub>3</sub> per stiplads.

Kilde: Jacobsen og Ståhl (2018b)

Ammoniakemissionen for slagtesvin i udgangspunktet og ved de forskellige krav i de tre lande er angivet i figur 8. Det fremgår af figuren, at den beregnede emission fra slagtesvinebedriften i udgangssituationen i Slesvig-Holsten er cirka tre gange højere end i Danmark (18.200 kg NH<sub>3</sub> mod 5.700 kg NH<sub>3</sub>). Denne niveauforskel understøttes af andre rapporter, og det skyldes delvist, at andelen af slagtesvinestalde med 100 procent spalter udgør 60 procent af alle stalde i Slesvig-Holsten, mens den stalddtype ikke længere anvendes i Danmark og Holland. Forklaringen kan også være, at mange bedrifter i Slesvig-Holsten bruger gulvudsugning eller andre teknologier, der giver en høj vindcirkulation og emission. Der tages i analysen udgangspunkt i en emission på 3,64 kg NH<sub>3</sub>/stiplads og 5000 stipladser. Minimumsdistanzen i forhold til TA Luft-kravet er 870 meter. Ser man på BAT-kravene for slagtesvin, så er BAT-kravene for alle bedrifter generelt strengest i Danmark, men i Slesvig-Holsten er kravene til store svinebedrifter, når *Filter Decree* indregnes, skrapere end i Danmark, da det betyder en reduktion i emissionen for den opstillede casebedrift

med 80 procent (kravet er 70 procent). Det gør, at kravet for bedriften med slagtesvin er 3.640 kg NH<sub>3</sub>/år i Slesvig-Holsten, mens BAT-kravet for slagtesvinebedriften i Danmark er 5.040 kg NH<sub>3</sub>-N eller 6.120 kg NH<sub>3</sub> (se også figur 8). Noget kunne tyde på, at emissionsniveauet angivet i det tyske TA Luft måske er højere end den faktiske emission for denne teknologi i Tyskland. Ser man på de laveste tilladte emissionsniveauer, så findes de i Danmark, hvis der er to husdyrnaboer, og i Slesvig-Holsten, når totalbelastningen er højere end tålegrænsen.



**Figur 8. Emissionskrav for slagtesvinebedrift 400 meter fra Natura 2000-områder i Danmark (DK), Slesvig-Holsten (SH) og Holland (NL) (kg NH<sub>3</sub> per år)**

Noter: For Danmark indgår både referencestalden (ref.), BAT-krav og krav ved ingen, en eller to naboer med husdyrbedrifter. For Holland indgår BAT-krav, samt situationer hvor der er 100 % og 0 % udviklingsrum. For Slesvig-Holstein indgår reference stald (TA Luft-niveau), BAT-krav (*Filter Decree*) og situationer hvor total belastningen (TL) er over eller under tålegrænsen (CL).

Emissionen er konverteret til fra kg NH<sub>3</sub>-N til NH<sub>3</sub> (1 kg NH<sub>3</sub> = 0,8235 kg NH<sub>3</sub>-N).

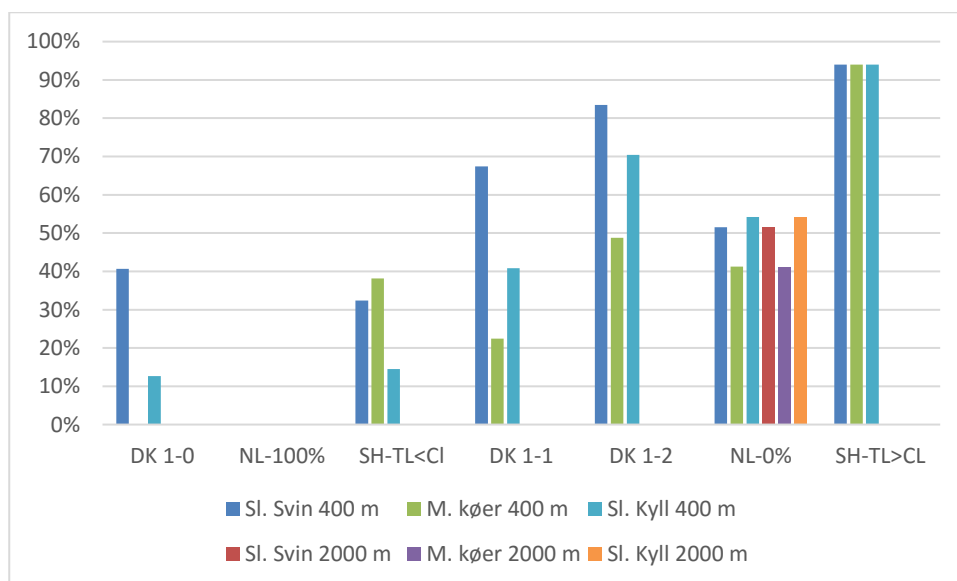
Vægtgrænser for slagtesvin er 25 til 102 kg i Holland, 28 til 115 kg i Slesvig-Holstein og 32-110 kg i Danmark.

Kilder: Luesink & Michels (2018b); Jacobsen & Ståhl (2018a(tabel 24)+b); Latacz-Lohmann (2017)

For kvægbedrifterne er det samlede BAT-emissionskrav per bedrift lidt lavere i Holland end i Danmark, selvom BAT-emissionen per staldplads som angivet i tabel 10 er højere, og det skyldes, at det konkrete krav i Holland er 8,6 kg NH<sub>3</sub> per staldplads, mens kravet i Danmark er beregnet til 10,4 kg NH<sub>3</sub> per staldplads, hvilket er højere end angivet i tabel 10, da det er baseret på de tidligere reduktionskrav. I begge lande indgår ungdyr og kalve ikke i beregningen, men de indgår i beregningen i Slesvig-Holsten. Det er vigtigt at være opmærksom på, at emissionsgrænser i Tyskland og Holland typisk er kg NH<sub>3</sub> per stiplads, mens det i Danmark nu er NH<sub>3</sub>-N per m<sup>2</sup>. Når der er forskellige vægtintervaller, forskellige typer NH<sub>3</sub>-opgørelser og forskelle i areal per pladsenhed, er det vanskeligt umiddelbart at sammenligne krav.

Vurderinger foretaget af tyske projektdeltagere indikerer, at de nye krav, der vil blive foreslået i Tyskland, vil betyde, at TA Luft-grænserne sandsynligvis skærpes, og at der introduceres krav til fjerkræbedrifter, da der nu findes teknologier, som kan bidrage til den ønskede ammoniakreduktion.<sup>3</sup>

Ser man derefter på emissionskravene for bedrifter 400 meter fra Natura 2000 i de tre lande, så er reduktionskravene set i forhold til BAT-kravene for de tre typer casebedrifter typisk 0-40 procent ved gunstige placeringer mod 50 procent eller mere ved relativt ugunstige placeringer (Jacobsen & Ståhl 2018b). De relativt gunstige placeringer er i Danmark, hvor der ikke også er andre husdyrbedrifter i nærheden af naturområdet (kategori 1-natur) (DK 1-0 i figur 9), mens det i Slesvig-Holsten er, når emissionen i udgangspunktet er lavere end tålegrænserne for naturen i området (SH TL<CL i figur 9). I Holland er det, når der er 100 procent plads til udvikling (NL 100 procent). I den gunstige situation er de laveste krav i Holland, da overholdelse af BAT er nok for at opfylde emissionskravene på alle tre casebedrifter. I Slesvig-Holsten kræves en reduktion på 30-40 procent i forhold til BAT-kravet, mens Danmark ligger midt imellem med krav på 0-40 procent i forhold til BAT.



**Figur 9. Reduktionskrav (procent) udover BAT-krav for casebedrifter i Danmark, Holland og Slesvig-Holsten nær Natura 2000-områder**

Note: Se figur 8 for nærmere forklaringer.

Det fremgår af figur 8, at emissionskravene for slagtesvin i Danmark under gunstige vilkår kun ligger lidt over niveauet med de hollandske krav under ugunstige vilkår (intet udviklingsrum), svarende til ingen eller begrænset merdeposition som følge af udvidelsen. Det kan bemærkes, at

<sup>3</sup> Uwe Latacz-Lohman. Personlig kommunikation.

for mindre svinebedrifter i Slesvig-Holsten vil reduktionskravet i forhold til BAT-kravet være større end i figur 9, da de ikke er omfattet af *Filter Decree*-kravet som i casebedriften.

Ser man på de ugunstige placeringer, er det i Danmark, hvor der er to husdyrbedrifter (DK 1-2), der påvirker samme naturområde, i Slesvig-Holsten er det, hvor emissionen i udgangspunktet er højere end tålegrænserne (SH TL>CL), og i Holland hvor der ikke er plads til udvikling (NL 0 procent). I disse situationer er reduktionskravet højest i Slesvig-Holsten (cirka 95 procent i forhold til BAT), ligesom det også er højt i Danmark (over 50 procent). I Holland er kravet reelt, at der ikke sker en meremission, selvom produktionen fordobles. Det svarer til, at ammoniakemissionen i forhold til udgangspunktet skal reduceres med cirka 50 procent per enhed. Det gælder således både for Slesvig-Holsten og Danmark, at den tilladte emission er lavere end før udvidelsen, mens kravet i Holland er uændret emission i forhold til før udvidelsen. Det skal dog noteres, at dette formentlig kun gælder for Slesvig-Holsten, hvis bedriften er etableret eller udvidet efter 2004 og ikke tidligere har været igennem en miljøgodkendelse.

Sagt på en anden måde, så vil en udvidelse af bedrifter, både når gunstig og en ugunstig placering sammenlignes på tværs af lande, være billigst at foretage i Holland. Den gennemførte analyse viser også, at der i nogle situationer ved ugunstige placeringer stilles krav blandt andet til bedrifter med slagtekyllinger, som ikke kan opnås med de nuværende reduktionsteknologier. Slesvig-Holsten tager reelt en reguleringsmæssig midterposition, hvor nogle udvidelser vurderes på merdepositionen fra udvidelsen, som i Holland, og i andre tilfælde vurderes projektet på totaldepositionen fra hele bedriften som i Danmark.

Ser man på situationen, hvor casebedrifterne er 2000 meter fra kategori 1 (Natura 2000), så stilles der i Danmark og Tyskland typisk ikke yderligere krav ud over BAT, medmindre beskyttelse af anden natur tilsiger det. Selv ved de ugunstige placeringer stilles der ikke yderligere krav. Men det gør der i Holland i PAS-systemet, der ikke har samme kobling til distancen som i Danmark og Tyskland (se figur 9, NL 0 procent). Der stilles i Holland således det samme skrappe krav om en maksimal merbelastning på 0,014 kg N/ha/år 2000 meter og 400 meter fra bedriften, hvorfor afstanden skal være noget større (for eksempel 10 km), for at der ikke er yderligere emissionskrav. Dette gælder, under forudsætning af at der ikke kan opnås udvidelsesrum, for ellers er der heller ikke ved en afstand på 2.000 meter til Natura 2000-områder yderligere krav. Samlet er der således lavere krav i Holland, hvis placeringen er tæt på Natura 2000-områder, men typisk højere krav end i de andre lande, hvis man er langt fra Natura 2000. I den forbindelse skal man huske, at der i Holland er gjort en indsats for at reducere og flytte den husdyrproduktion, der tidligere lå nær Natura 2000.

Det vurderes, at de generelle krav vedrørende lagring og udbringning af husdyrgødning er lidt skrapere i Holland end i Danmark, som så igen er skrapere end i Slesvig-Holsten. Baggrunden for dette er, at der i Holland er krav om både nedfældning og fast overdækning af gyllebeholdere, mens der i Slesvig-Holsten kun er krav om lagerplads til cirka seks måneder. Krav om slæbeslanger

eller nedfældning forventes først implementeret i 2020. Krav om, at lager skal være overdækket, gælder kun for store bedrifter i Slesvig-Holsten. I Holland bruger mange gyllekanalerne under stalden som lager for at undgå at bygge et gyllelager.

Som det fremgår af ovenstående, vil der i mange tilfælde være så store reduktionskrav, når bedriften placeres tæt ved Natura 2000, at udvidelsen ikke gennemføres på den lokalitet. Hvad angår alternativer kan det både være en mindre udvidelse, en placering på en anden ejendom som ejes af samme ejer og en flytning af produktionen til en anden bedrift. Det vurderes, at hovedparten af husdyrbedrifterne nær Natura 2000 i Holland og Slesvig-Holsten vil være i den ugunstige position, fordi den gennemsnitlige deposition er højere end tålegrænsen, og fordi plads til udvikling er begrænset (Latacz-Lohmann 2017; Luesink & Michels 2018b). I Danmark vil cirka en tredjedel af husdyrbedrifter nær Natura 2000 have et eller flere husdyrbrug som naboer.

Den danske ammoniakregulering i forhold til Natura 2000-områder angår alene totaldepositionen fra bedriften og forholder sig i den konkrete sag ikke til den samlede deposition inklusive baggrundsdepositionen set i forhold til tålegrænsen. Såfremt baggrundsdepositionen er højere end tålegrænserne, er denne tilgang en fordel for husdyrbruget, da baggrundsdepositionen ikke indgår i vurderingen. Såfremt baggrundsdepositionen er meget lavere end tålegrænserne, er det en ulempe for husdyrbedrifterne, hvis der alligevel stilles skrappe krav, men det kan være en fordel for naturen, fordi reguleringen medvirker til generel emissionsbegrænsning, og fordi en lavere belastning kan medvirke til genopretning af tilstanden på kvælstofpåvirkede områder.

Hvad angår emissionskrav i forhold til bedrifter nær andre naturtyper, så er analysen kun gennemført for casebedrift med slagtesvin nær kategori 2- og 3-natur i Danmark. Der er også andre naturkrav i Holland og Tyskland, men de er kun beskrevet i mindre omfang. Den danske analyse af slagtesvin viser, at der er et reduktionskrav på cirka 20 procent i forhold til BAT for en slagtesvinebedrift 400 meter fra kategori 2-natur, mens der ikke er yderligere krav i forhold til kategori 3-natur. Det vurderes på baggrund af samtaler med Miljøstyrelsen, at der kan være stor forskel på, om der stilles i forhold til kategori 3-natur i forbindelse med udvidelsen af husdyrproduktioner. En stikprøveanalyse af praksis i nogle kommuner indikerer, at der i langt hovedparten af de tilfælde, hvor kommunerne stiller krav i forhold til kategori 3-natur, stilles krav om en maksimal merdeposition på 1 kg N/ha ved udvidelser (MFVM 2017).

Det vurderes ud fra oplysninger fra udenlandske partnere i projektet, at der typisk ikke er yderligere emissionskrav for husdyrbedrifter, der ligger nær andre naturtyper i Holland og Slesvig-Holsten.<sup>4</sup>

For eksisterende husdyrbedrifter synes Holland at have de strammeste krav, idet de nuværende husdyrbedrifter typisk skal implementere noget, der ligner de nyeste BAT-krav inden 2022 eller

---

<sup>4</sup> Uwe Latacz-Lohmann, Kiel University og Rolf Michels, Wageningen University & Research. Personlig kommunikation.

alternativt skærpede BAT-krav på den nye del af produktionen.<sup>5</sup> Bedrifterne kan undtages fra dette, såfremt produktionen stoppes senest i 2020. Det er usikkert, præcist hvordan dette krav implementeres og kontrolleres i praksis, men det er de krav, som sammen med andre krav frem mod 2028, skal give det udviklingsrum, der indgår i PAS-systemet. Det anføres således i beskrivelserne, at BAT-kravene reduceres med 22-31 procent for de anførte produktioner fra 1. januar 2018 i forhold til det tidligere niveau. Der er ikke i Slesvig-Holsten generelle krav om implementering af ny teknologi på eksisterende bedrifter, bortset fra IED-husdyrbrug. I Danmark skal der efter otte år foretages en revurdering af nogle bedrifter, men det er uklart, hvor ofte dette fører til en stramning af emissionskravene på den enkelte bedrift.

## Valg af teknologi

For slagtesvin i Danmark er anvendelse af delvis spalter (50-75 procent fast gulv) nok til at opnå de opstillede BAT-krav (Jacobsen & Ståhl 2018a). Yderligere reduktionskrav kræver i de analyserede casebedrifter luftrensning (20-100 procent kapacitet). I Slesvig-Holsten er kravet implementering af luftrensning som del af *Filter Decree*, men det gælder kun for større svinebedrifter (Latacz-Lohmann 2017). Yderligere reduktioner kræver forsuring i marken, som er en ny mulig teknologi i Slesvig-Holsten, der nok snart er til rådighed. Forsuring i stalden og fasefodring er også teknologier, der inddrages for at nå målene på svinecasebedrifter i Slesvig-Holsten. I Holland er den valgte teknologi luftrensere både i den eksisterende og den nye del af bedriften på casebedrifterne (Luesink & Michels 2018b).

For kvægbedrifter i Slesvig-Holsten synes behovet for teknologi at være et enten-eller, forestået på den måde, at der enten ikke er behov for ny teknologi, eller at der ikke er teknologier, som giver den ønskede ammoniakreduktion (Latacz-Lohmann 2017). Der anvendes dog forsuring i den situation, hvor der er plads til en øget deposition på 5 kg N/ha og den øgede deposition i udgangspunktet er 8 kg N/ha. I Danmark anvendes en lavemission-stald for malkekvæg (Jacobsen & Ståhl 2018a). For at nå BAT-kravet og yderligere reduktioner anvendes også forsuring i stalden i Danmark. I Holland anvendes en ny lavemission-stald for at nå kravene, når der ikke er udviklingsrum (Luesink & Michels 2018b).

For slagtekyllinger er varmeveksler den eneste mulighed i Danmark enten i den nye del eller på hele bedriften (Jacobsen & Ståhl 2018a). Det strengeste krav ved to husdyrnaboer kan ikke opfyldes med de foreliggende teknologier. I Slesvig-Holsten bruges luftfiltre, men dette er ikke nok til at nå de skrappeste krav (Latacz-Lohmann 2017). I Holland anvendes rørvarmevekslere (*tube heating*) eller almindelig varmeveksler eller luftrensning (Luesink & Michels 2018b). Der bruges således lidt forskellige løsninger i de forskellige lande, men det er typisk svært at opfylde de strengeste emissionskrav.

---

<sup>5</sup> Rolf Michels, Wageningen University & Research. Personlig kommunikation.

Det er stort set de samme teknologier, der er til rådighed i de tre lande. Luftrensning er et krav på store svinebedrifter i Slesvig-Holsten, og det synes ud fra den nuværende anvendelse at have været et indirekte krav i Holland, da 40-50 procent af svinebedrifterne har denne teknologi. Måske skyldes det, at der har været skrappe krav i de regioner, der har mange svin, som tidligere angivet. En anden forskel er anvendelsen af forsuring, som anvendes bredt i Danmark, men som kun er på prøvestatus i Tyskland og ikke anvendes i Holland. Endelig kan valg af udformning af stalden være et tiltag i alle tre lande. Det antages typisk, at den anskaffede teknologi rent faktisk anvendes i praksis. Hvis ikke det er tilfældet, og for eksempel luftrenseren reelt ikke anvendes i praksis, kan det forklare, hvorfor der for eksempel i Holland er en diskussion af, hvordan den modellerede ammoniakemission har været faldende, mens den faktiske deposition i målinger i nogle tilfælde er stigende. I den danske regulering har BAT-krav ligesom i Holland leveret generelle reduktioner, men skift til nye teknologier i landbruget har ikke været så udbredt som forventet, og dermed er der ikke sket den reduktion i ammoniakemissionen, som var forventet (Mikkelsen & Albrechtsen 2017).

## 5.2. Omkostninger ved at opfylde krav

De gennemførte økonomiske analyser er nærmere beskrevet i delrapporten vedrørende økonomi (Jacobsen & Ståhl 2018b) (se tabel 11). Det fremgår heraf, at analysen af de årlige omkostninger ved teknologierne er baseret på forventet levetid og den typisk anvendte rente i de pågældende lande. Den anvendte rente er 4 procent i Danmark, 3,5 procent i Holland og 2 procent i Tyskland. Den anvendte levetid for de mest anvendte teknologier er 10 år (teknologiens levetid) i Danmark, Slesvig-Holsten og Holland. I den tyske analyse arbejdes med 30 år og løbende reinvesteringer. Det vurderes, at forskelle i rente og levetid kun betyder en mindre forskel i de beregnede årlige omkostninger i retning af, at omkostningerne er lidt højere i Danmark (+10 procent) grundet den højere rente (Jacobsen & Ståhl 2018b).

Omkostningerne ved at opfylde BAT-kravene i Danmark og Slesvig-Holsten er angivet i tabel 11. Det fremgår her, at der er omkostninger ved at opnå BAT-kravet i Danmark på cirka 40.000 kroner per bedrift per år svarende til 3 kroner per slagtesvin produceret eller 52 kroner per kg  $\text{NH}_3\text{-N}$ , som emissionen reduceres. I Slesvig-Holsten er der ikke meromkostninger for malkekøer og slagtekyllinger, men for slagtesvin er meromkostningen 34 kroner per slagtesvin per år for større svinebedrifter. Det er således en omkostning, der er så høj, at det vil betyde, at en del svineproducenter vil foretage en mindre udvidelse, så der ikke er krav om luftrensning. For de hollandske casebedrifter er omkostninger ved at nå BAT-kravet ikke opgjort, men det antages, at omkostningerne vil minde om de danske omkostninger, men i nogle regioner vil kravet svare til, at der skal etableres luftrensning. Der er derfor forskel på omkostningerne for at opfylde BAT-kravet i de tre lande, da der også er forskel i krav til lagring og udbringning.



**Tabel 11. Omkostninger ved at opfylde BAT-krav og meromkostninger (kr/år/bedrift) for casebedrifter i nærheden af Natura 2000-områder i Slesvig-Holsten, Danmark og Holland, der udvider med 100 procent. Meromkostningen efter BAT er beregnet i forhold til det, der kræves for at opfylde BAT eller tilsvarende**

Land og naturtype	Naboer/ udviklingsrum/ Total belastning /Tålegrænser	Slagtesvin 400 m	Slagtesvin 2000 m	Malkekøer 400 m	Malkekøer 2000 m	Sl. Kyllinger 400 m	Sl. Kyllinger 2000 m
<b>BAT-krav</b>							
Danmark		41.400	41.400	27.100	27.100	32.200	32.200
Tyskland		241.800	241.800	0	0	0	0
<b>Natura 2000</b>							
	Ingen naboer	48.300	0	0	0	30.800	0
Danmark, Kategori 1	1 nabo	137.500	0	90.100	0	Ikke muligt*	0
	> 1 nabo	236.700	0	106.400	0	Ikke muligt*	0
Holland	100 % udviklingsrum	0	0	0	0	0	0
	0 % udviklingsrum	151.400	151.400	117.900	117.900	0	0
Tyskland	TL < CL	122.900	0	61.500	0	49.800	0
	TL > Cl	Ikke muligt*	0	Ikke muligt*	0	Ikke muligt*	10.900
<b>Andre naturtyper</b>							
Danmark, Kategori 2				Ikke beregnet	Ikke beregnet	Ikke beregnet	Ikke beregnet
		24.300	0				
Holland		0	0	0	0	0	0

\* Ikke muligt angiver, at der ikke findes teknologier, der kan give den ønskede ammoniakreduktion.

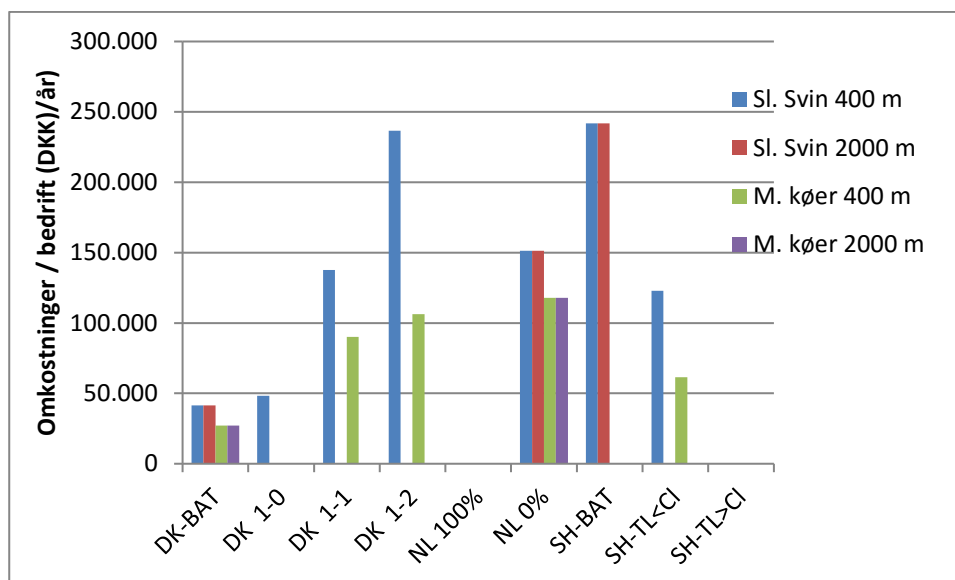
Noter: Omkostninger for slagtekyllinger i Holland kan være nul, da varmevekslere kan spare penge i forhold til traditionelle stalde.

Der indgår ikke lokale emissionskrav i Holland i forhold til blandt andet svineproduktioner.

Kilder: Luesink & Michels (2018b); Jacobsen & Ståhl (2018a+b); Latacz-Lohmann (2017)

Hvad angår meromkostningen for at nå de krav, der stilles for husdyrbedrifter 400 meter fra Natura 2000, så viser analysen, at meromkostningerne i forhold til BAT-kravet varierer fra 0 til 225.000 kroner årligt. For bedrifter 2000 meter fra Natura 2000 er omkostningerne i mange tilfælde 0.

For casebedrifter, der ligger 400 meter fra Natura 2000 og i fordelagtige positioner, så er omkostningerne i Danmark på 0 til 50.000 kroner årligt. Til sammenligning er omkostninger i Holland 0 kroner per år for bedrifter, der får udviklingsrum. I Slesvig-Holsten er kravene tæt ved Natura 2000 på 50.000-125.000 kroner årligt. Svinebedrifter har de højeste omkostninger både for at opfylde de generelle krav (luftrensning) og krav i forhold til Natura 2000 (yderligere krav). Det kan betyde, at produktionen ikke udvides eller kun udvides så meget, at bedrifterne ikke er omfattet af disse krav. Omkostningerne per enhed produceret eller på stald i alt er angivet i tabel 12.



**Figur 10. Omkostninger per bedrift for casebedrifter i Danmark, Holland og Tyskland**

Noter: Vedrørende grupper, se tidligere forklaring i figur 8.

Omkostningerne er opgjort dels som meromkostninger ved at nå BAT og dels som meromkostningen ved at nå krav ud over BAT.

**Tabel 12. Ekstra omkostninger (kroner/enhed/år\*) for casebedrifter i nærheden af Natura 2000-områder i Slesvig-Holsten, Danmark og Holland, der udvider med 100 procent.**

**Meromkostningen er beregnet i forhold til det, der kræves for at opfylde BAT eller tilsvarende.**

Land og naturtype	Naboer/ udviklingsrum/ Total belastning /Tålegrænser	Slagtesvin 400 m	Slagtesvin 2000 m	Malkekøer 400 m	Malkekøer 2000 m	Sl. Kyllinger 400 m	Sl. Kyllinger 2000 m
<b>Natura 2000</b>							
Danmark, Kategori 1	Ingen naboer	3,4	0,0	0	0	54	0
-- do --	1 nabo	9,6	0,0	376	0	Ikke muligt	0
-- do --	> 1 nabo	16,4	0,0	443	0	Ikke muligt	0
Holland	100 % udviklingsrum	0,0	0,0	0	0	0	0
-- do --	0 % udviklingsrum	10,5	10,5	491	491	0	0
Tyskland	TL < CL	8,5	0,0	256	0	83	0
-- do --	TL > Cl	Ikke muligt	0	Ikke muligt	0	Ikke muligt	18
<b>Andre naturtyper</b>							
Danmark, Kategori 2				Ikke beregnet	Ikke beregnet	Ikke beregnet	Ikke beregnet
		1,7	0				
Holland	i.r.	0	0	0	0	0	0

Note: Produktionsenheden er slagtesvin, malkeko og 1000 slagtekyllinger.

Kilder: Luesink & Michels (2018b); Jacobsen & Ståhl (2018b); Latacz-Lohmann (2017)

For casebedrifter i ufordelagtige placeringer er de årlige omkostninger på 100-240.000 kroner årligt udover BAT i de tre områder. For slagtekyllinger kan reduktionsmålet dog ikke nås. For Slesvig-Holsten gælder også et stort reduktionskrav, når belastningen er over tålegrænsen, og der

findes ikke teknologi, som kan sikre, at målet nås. En anden mulighed er at reducere udvidelsen, men det betyder, at produktionen ikke længere giver overskud, og udvidelsen er derfor ikke mulig. I Holland er der tekniske muligheder, da bedrifter, som tidligere anført, kan fortsætte, hvis udvidelsen ikke betyder en merbelastning. Omkostningerne udgør 0 til 150.000 kroner årligt. Som angivet under opgørelsen af emissionskravene i sektion 5.1, så er det overordnet set økonomisk mest fordelagtigt at anvende de hollandske regler både i fordelagtige og ufordelagtige placeringer nær Natura 2000. De højeste omkostninger findes på større svinebedrifter Slesvig-Holsten, der allerede for at opfylde BAT-kravene har store omkostninger.

Når casebedrifter er beliggende 2000 meter fra Natura 2000-områder, er der ikke nogen meromkostninger i forhold til BAT hverken for Danmark eller Slesvig-Holsten. For Holland gælder imidlertid de samme krav som ved 400 meter, og omkostningerne er derfor de samme som angivet ovenfor på 0 til 150.000 kroner per år. Samlet set tegner der sig et billede af, at de højeste omkostninger ved en placering findes i Holland ved en afstand på 2000 meter fra Natura 2000. Generelt er omkostningerne højest for slagtesvinsbedriften og lavest for slagtekyllinger. Denne tendens ses også, når omkostninger opgøres per kg NH<sub>3</sub>-N.

Det har ikke været muligt at lave en mere detaljeret sammenligning af mange teknologier, da fokus i analysen fra Holland og Slesvig-Holsten har været på de mest omkostningseffektive teknologier, der skulle anvendes for at opfylde de opstillede krav. I den danske analyse indgår flere teknologier, og det fremgår, at en del teknologier har størrelsesøkonomiske fordele (forsuring), således at omkostninger per dyr er lavere for større bedrifter end for små bedrifter (Jacobsen & Ståhl 2018a). For andre teknologier (luftrensning) fremgår det, at man med delvis anvendelse (60 procent af maksimum kapacitet) når en relativ høj effekt (80 procent af maksimum ammoniakreduktion), hvilket gør, at det er en effektiv tilgang (Jacobsen & Ståhl 2018a).

Der er i Danmark i relation til fastlæggelse af BAT-niveauer indgået en vurdering af, hvilke omkostningsniveauer der er acceptable (Jacobsen & Ståhl 2018a). Miljøstyrelsen har vurderet, at 8 kroner per slagtesvin er en øvre grænse for meromkostningen, men et tilsvarende princip synes ikke at være anvendt i Holland og Slesvig-Holsten, når det skal vurderes, hvilket BAT-niveau der skal fastlægges.

Der er foretaget analyser af omkostninger i forhold til kategori 2- og 3-natur for bedriften med slagtesvin i Danmark (Jacobsen & Ståhl 2018a). Der er yderligere omkostninger for denne bedrift, når den ligger tæt på den pågældende naturtype, men ikke når den ligger 2000 meter fra kategori 2-natur. Der er ikke yderligere krav i forhold til kategori 3-natur ved 400 og 2000 meter for denne case. Kravet i forhold til kategori 3 er dog i højere grad koblet til lokale forhold, og der må forventes en større variation i mulige krav (se også Jacobsen & Ståhl 2018c).

Det har ikke været muligt i denne analyse at få et samlet billede fra Miljøstyrelsen af, hvilke krav kommunerne stiller til husdyrbedrifter i forhold til kategori 3-natur og dermed de omkostninger, der er knyttet til disse krav. Det vurderes af Miljøstyrelsen, at der i noget under halvdelen af

sagerne stilles krav fra kommunerne i forhold til kategori 3-natur. Andre analyser peger på, at det typiske krav, som kommunerne stiller, er en merdeposition på 1 kg N/ha (MFVM 2017). Set i relation til omkostningseffektivitet så fremgår det, at omkostningerne per kg NH<sub>3</sub> udgør op til 33 kroner pr kg NH<sub>3</sub> i Slesvig-Holsten for at nå kravene i *Filter Decree*. Omkostningerne udgør 30-160 kroner pr kg NH<sub>3</sub> i Danmark i forhold til kategori 1-natur. De højeste omkostninger findes for bedrifter nær Natura 2000 og ufordelagtige forhold, hvor man også ville forvente stigende marginalomkostninger per kg NH<sub>3</sub>-N. Analysen indikerer, at de laveste omkostninger per kg NH<sub>3</sub> typisk findes på bedrifter med slagtekyllinger. Det har ikke været formålet at sammenligne omkostninger med de miljømæssige gevinster, men det fremgår af analyser i *European Nitrogen Assessment*, at der er nogen forskel i de opnåede gevinster i de tre lande, der også kan indgå i vurderingen af det ønskede emissionsniveau (Grinsven et al. 2013).

Det har ikke været muligt at foretage en sammenligning af de samlede meromkostninger ved en Natura 2000-regulering i de tre lande. Der er for Danmark lavet en meget grov vurdering af meromkostningerne for de bedrifter, der ansøger i et givet år, men for Slesvig-Holsten og Holland er der ikke en opgørelse af, hvor mange der søger med fordelagtige eller ufordelagtige lokaliteter samt afstand som beskrevet tidligere.

Det vurderes af projektpartnere i de tre lande, at det for alle tre lande gælder, at bedrifter nær Natura 2000-områder på forhånd eller i screeningsfasen finder ud af, om det er for dyrt at udvide bedriften på en given lokalitet. De faktiske omkostninger vil derfor være lavere, end hvis man regnede på alle omkostninger for alle potentielle bedrifter nær Natura 2000-områder.

Analysen har dog vist, at der er betydelig variation i regulering, og hvordan det påvirker omkostningerne for udvalgte bedrifter, idet der er variation i nationale/lokale emissionskrav, teknologier og omkostninger.

Der er en tydelig forskel på, om man inddrager baggrundsdepositionen (som i Tyskland) eller har generelle krav (Danmark og Holland). Der er forskel i detaljeringsgrad, der anvendes, hvor den tyske tilgang ligner de danske analyser for kategori 3, idet baggrundsdeposition og tålegrænser lokalt indgår i vurderingen. Med den nye PAS-tilgang i Holland inddrages fremtidig forventet reduktion i ammoniakemissionen til at give flere tilladelser her og nu. For landmænd i de tre lande vil der være nogen, der grundet placering under ufordelagtige vilkår ikke vil søge om udvidelser grundet høje omkostninger, og dermed vil udvidelserne ske på lokaliteter med fordelagtige vilkår.

Hvis man skulle pege på de billigste/dyreste kombinationer ud fra casebedrifterne så virker *Filter Decree* i Slesvig-Holsten som det dyreste krav i forhold til den generelle regulering, men den omfatter dog kun store svinebedrifter. Dog forventes der at komme strammere krav for flere bedrifter i Tyskland, da den nationale emission skal reduceres med cirka 30 procent for at nå 2030-kravene. I forhold til Natura 2000-områder synes det billigst at udvide husdyrbedriften nær Natura 2000 i Holland både under relativt fordelagtige og ufordelagtige forhold (med og uden rum til udvidelse), da kravene selv i de strengeste tilfælde ikke kommer under udgangsdepositionen. Ved

en distance på 2000 meter fra Natura 2000 er det mest fordelagtigt i Slesvig-Holsten og Danmark, idet der er højere krav i Holland.

## 6. Afsluttende bemærkninger

Formålet med denne analyse har været at se nærmere på reguleringen af ammoniakpåvirkning fra husdyrbedrifter navnlig i forhold til Natura 2000-områder i Holland, Tyskland (Slesvig-Holsten) og Danmark. Natura 2000-områderne er udpeget i henhold til EU's habitatdirektiv og fuglebeskyttelsesdirektiv med henblik på at beskytte særlige naturtyper og arter. Denne sammenfattende rapport er baseret på nationale rapporter udarbejdet af nationale eksperter inden for henholdsvis naturforhold, jura og økonomi. Der foreligger således 9 underrapporter og desuden delrapporter, der samler op på konklusionerne for de tre emneområder (se bilag 1).

En sammenligning af regulering i forskellige lande på et givet område er ikke let, da reguleringen ofte indgår i et komplekst samspil med anden regulering og kræver en særlig indsigt i forholdene i de enkelte lande. Dertil kommer, at udgangspunkt, traditioner og ambitioner er forskellige landene imellem, ligesom politikere og landmænd vælger forskellige løsninger, der har forskellige omkostninger. Det er derfor vanskeligt at "isolere" en enkelt regulering fra den større sammenhæng, som denne regulering indgår i. Der må derfor udvises betydelig forsigtighed, når regulering sammenlignes mellem forskellige lande, og der drages konklusioner på baggrund heraf.

Danmarks areal er næsten tre gange så stort som Slesvig-Holsten og lidt større end Holland, og landbrugsarealet følger samme mønster. Husdyrproduktionen er størst i Holland, og det betyder, at husdyrintensiteten er cirka fire gange så høj i Holland som i Slesvig-Holsten, med Danmark midt imellem. Svineproduktionen fylder relativt mere i Danmark end de andre lande, hvor kvæg og fjerkræ udgør en betydelig andel af alle husdyr. Emissionsfaktorerne for svin og andet kvæg er væsentligt højere i Tyskland sammenlignet med Danmark og Holland.

I både Holland og Danmark er det under fem procent af husdyrproduktionen, der er beliggende under 400 meter fra Natura 2000-områder, mens cirka 20-30 procent af husdyrbrugene er beliggende indenfor 2000 meter fra Natura 2000-områderne. I Danmark ligger en stor andel af husdyrproduktionen indenfor 2000 meter fra anden natur (kategori 3).

Der er ifølge beregninger sket store reduktioner i ammoniakemissionen i Holland og Danmark siden 1990. Det vurderes med udgangspunkt i nationale fremskrivninger af ammoniakemissionen, at det kan blive svært for Danmark og specielt Tyskland at nå NEC-emissionsmålene i 2020. Specielt Tyskland har haft problemer med at reducere ammoniakemissionen, og det vurderes, at der skal iværksættes en række tiltag for at nå 2030-målet, som ligger cirka 30 procent under det nuværende emissionsniveau. Omvendt ser det ud til, at Holland vil kunne nå 2030-målet allerede i 2020.

Den gennemsnitlige deposition i Danmark er ifølge beregninger faldet fra 17 til 13 kg N/ha i de sidste 10 år, og den højeste deposition er i dag nær den tyske grænse. Depositionen i Slesvig-Holsten er omkring 15-25 kg N/ha, og gennemsnittet i Holland er cirka 25 N/ha, men der er regioner i Holland, hvor depositionen er noget over 40 kg N/ha. Lokalt kan depositionen være endnu højere end angivet ovenfor, da en del af depositionen sker nær husdyrbedrifter. Hovedparten af depositionen i de tre lande kommer i alle tilfælde fra andre lande, så en del af depositionen i Danmark stammer fra Holland og Tyskland. Reduktionen i depositionen i Danmark over tid stammer således både fra indsatser i Danmark og i andre lande.

Det gælder for alle tre lande eller regioner, at naturen er under pres, idet ammoniakdepositionen grundet lokale emissioner og emissioner fra nabolande er højere end tålegrænserne for de mest følsomme naturtyper. For Natura 2000-områderne stilles der særlige krav om beskyttelse. Omfanget af Natura 2000-landarealer i alt er 8-10 procent i de tre lande, men de varierer i omfang og størrelse mellem landene. Slesvig-Holsten har udpeget flere men mindre områder, mens Holland har udpeget større områder.

Selvom landbrugsstruktur, arealanvendelse og arealet med beskyttet natur er sammenligneligt mellem Danmark, Slesvig-Holsten og Holland, er udgangspunktet for beskyttelse af naturen mod ammoniakeffekter alligevel på væsentlige punkter forskelligt. En væsentlig forskel er, at Holland gennem etableringen af det nationale økologiske netværk og tidligere lovgivning har haft en regulering, der har medvirket til at skabe større, sammenhængende naturområder og flytte husdyrproduktionen på afstand af disse områder. En anden væsentlig forskel er, at Holland i en lang årrække har haft nogle regioner med meget intensiv husdyrproduktion og meget høj ammoniakdeposition, der har påvirket naturtilstanden væsentligt i de berørte områder. På grund af de massive kvælstofproblemer har hollænderne dels haft en forholdsvis pragmatisk tilgang til, hvilke naturværdier der kan og skal beskyttes, dels udviklet en strategi, hvor depositionsreduktioner samtænkes med intensiveret pleje og naturgenopretning. I modsætning hertil har Tyskland traditionelt haft en tilgang, der har fokuseret på langsigtet bæredygtighed og beskyttelse af både naturværdier og produktionsgrundlag for skovene. Der er dog sket en udvikling over tid i takt med et øget fokus på kvælstof og anvendelse af tålegrænser i godkendelsessager. Danmark synes at ligge et sted mellem Tyskland og Holland i tilgangen til naturbeskyttelse og anvendelse af tålegrænser.

Der synes at være en diskussion specielt i Holland om, hvorfor den lavere beregnede emission ikke har betydet en faktisk reduktion i depositionen over tid (Backes & Keessen 2017). Det samme mønster synes at være tilfældet i Danmark. En del af forklaringen kan være en overvurdering af virkemidlernes effekt og faktiske implementering, men dette aspekt er ikke analyseret nærmere i denne rapport.

Holland har gennem årene haft fokus på at reducere ammoniakemission gennem forskellige virkemidler og ved indtænkning af ammoniakproblemet i andre politikker vedrørende natur,

landbrug og regional planlægning. Det har blandt andet medført store omkostninger til skabelse af et netværk af større, sammenhængende naturområder, flytning og nedlæggelse af landbrug og væsentligt større omkostninger til naturpleje og -genopretning end i Danmark og Slesvig-Holsten.

Med det relativt nye PAS-system er Holland gået en ny vej, hvor ammoniakregulering tænkes ind i en bredere sammenhæng sammen med naturbeskyttelse af navnlig Natura 2000-områder. PAS-systemet giver mulighed for, at der kan tillades merbelastning inden for det såkaldte udviklingsrum, dels fordi allerede vedtagne tiltag vil reducere emissionen, dels fordi der indføres nye tiltag, der skal forbedre naturtilstanden. Det er en del af denne fremtidige gevinst ved blandt andet stramninger i den generelle regulering, der udloddes med det samme. Forudsætningen for PAS-systemet er således, at der anvendes en bredere og mere aktiv tilgang, hvor implementering af yderligere generelle og konkrete tiltag kan skabe et udviklingsrum for andre husdyrbrug. Juridisk er det dog ikke afklaret om PAS-systemet er i overensstemmelse med habitatdirektivet, og der verserer en forelæggelsessag herom ved EU-Domstolen (Anker et al. 2018).

I Danmark og Tyskland er der et lidt mere ensidigt fokus på at nedbringe ammoniakemissionen gennem godkendelseskrav til husdyrbrug. I Danmark omfatter miljøgodkendelser langt flere husdyrbrug end i Tyskland (og Holland), hvor andre tilladelseskrav dog også kan udløse krav om vurdering af ammoniakpåvirkning, herunder i forhold til Natura 2000-områder. Det er endnu uklart, i hvilket omfang begrænsning af ammoniakpåvirkningen vil blive adresseret i Natura 2000-planer i Holland og Slesvig-Holsten. I Danmark adresseres ammoniakpåvirkningen ikke i Natura-planerne, der blot henviser til ammoniakreguleringen i husdyrbrugloven.

Generel regulering anvendes både i Holland, Tyskland og Danmark navnlig for så vidt angår opbevarings- og udbringningskrav for husdyrgødning. Derimod er BAT-krav til husdyrbrugenes anlæg som udgangspunkt koblet til godkendelser/tilladelser i Danmark og Tyskland, mens der er tale om generelle krav til alle husdyrbrug i Holland.

I den danske regulering har BAT-krav ligesom i Holland leveret generelle reduktioner, men skift til nye teknologier i landbruget er ikke så udbredt som forventet, og dermed er der ikke sket den reduktion i emissionen, som var forventet (Mikkelsen & Albrechtsen 2017). Det tyder på, at mange danske landmænd vælger at udvide, hvor kravene er lavest, og derfor ikke har behov for dyr teknologi. Udvidelser de sidste 10 år er således primært sket på ejendomme, der har en placering, hvor de ikke er berørt af ammoniakkrav i forhold til natur. Generelle BAT-krav, der som i Holland ikke er knyttet til konkrete godkendelser, kan således give en større grad af sikkerhed for, at det forudsatte emissionsniveau nås, men omvendt vil reguleringen så ikke være så målrettet i forhold til naturen.

Der er i alle tre lande en særlig ammoniakregulering i forhold til kvælstoffølsomme naturtyper og arter i forhold til Natura 2000-områder. Det varierer dog ganske betydeligt, hvordan denne regulering er skruet sammen, og hvad der nærmere indgår i vurderingen af den acceptable påvirkning. Desuden varierer det, om reguleringen er baseret på en konkret vurdering i den

enkelte sag i forhold til det enkelte naturområde (Tyskland), eller om reguleringen er baseret på en generel kategorisering af bestemte naturtyper (Danmark). Hertil kommer den særlige variant i Holland, hvor vurderingen er løftet op på et mere overordnet niveau i forhold til det enkelte Natura 2000-område, hvilket skaber mulighed for et såkaldt udviklingsrum. Desuden varierer det, om der lægges vægt på totalbelastning fra det samlede husdyrbrug eller alene på merbelastning fra den konkrete udvidelse.

Beskyttelse af kvælstoffølsom natur uden for Natura 2000-områder findes også i alle tre lande, men det er meget vanskeligt at sammenligne denne på baggrund af landerapporterne, da der ikke er indgået nærmere oplysninger om udstrækningen af sådan anden natur.

De danske depositionsgrænser i forhold til Natura 2000-naturtyper er baseret på totaldepositionen, det vil sige den samlede belastning fra hele husdyrbruget. I Holland og Tyskland er merdepositionen som udgangspunkt afgørende for, om der kræves en nærmere vurdering af projektet. I Holland er grænseværdierne meget lave og rammer derved bedrifter inden for en større radius (op til 10 km) end i Danmark og Tyskland, hvor der typisk ikke vil være særlige vurderingskrav, hvis et husdyrbrug er beliggende mindst 2000 meter fra et Natura 2000-område. For så vidt angår de tyske afskæringskriterier er der dog en vis uklarhed med hensyn til, om de angår merbelastning eller totalbelastning. Det skyldes navnlig, at kriterierne er fastlagt gennem retspraksis og genstand for varierende fortolkninger blandt andet i lyset af habitatdirektivets krav. I det fremlagte forslag til nye regler ser der ud til at ske et skift fra merbelastning til totalbelastning i forhold til det såkaldte *de minimis* eller bagatelkriterium på tre procent af tålegrænsen. Det er også oplyst, at i Slesvig-Holsten indgår eventuelle ændringer/udvidelser på husdyrbruget, der er foretaget efter udpegning af et Natura 2000-område i merdeposition, hvis disse ikke tidligere har været vurderet. Endvidere er der i Tyskland som udgangspunkt tale om en konkret vurdering i forhold til det enkelte naturområde og tålegrænsen for dette område.

De danske kriterier vedrørende kategori 1- (og 2-)natur er fastsat nationalt og kræver således ikke lokale vurderinger. Det betyder, at depositionskravet er det samme uanset den konkrete lokalitets tilstand og tålegrænse. Det vurderes dog, at gennemsnitsdepositionen (kg N/ha/år) er lavere i Danmark end i Tyskland og Holland, og at trenden har været faldende de seneste år. Det emissionskrav, der stilles for hele bedriften ved udvidelser i Holland, kan ikke blive lavere end emissionsniveauet fra det eksisterende anlæg, mens der i Slesvig-Holsten og Danmark godt kan stilles krav om et emissionsniveau, der er lavere end udgangspunktet. Et krav om uændret emission giver en vis mulighed for at udvide produktionen, såfremt emissionen per enhed falder. Dette skal også ses i sammenhæng med, at Holland har brugt anden regulering til at øge afstanden mellem landbrug og følsom natur.

De teknologier, der anvendes, er langt hen ad vejen de samme, men luftrensning har været brugt hyppigere i Holland end i de andre lande, mens forsuring primært er en teknologi, der anvendes i Danmark. Dog er det tydeligt, at forsuring af husdyrgødning kun anvendes aktivt i Danmark. Det



vurderes, at der i nogle egne af Holland reelt har været et krav om anvendelse af luftrensere, og halvdelen af svinebedrifterne har i dag luftrensere. De skærpede hollandske krav fra 1.1.2018 vil trække i samme retning, og det er i dag også et krav på større svinebedrifter i Slesvig-Holsten.

Der er i Holland generelle BAT- og teknologikrav til eksisterende bedrifter, som vil fortsætte efter 2020, mens der ikke er tilsvarende generelle krav til eksisterende bedrifter i Slesvig-Holsten og Danmark. I Danmark er der et revurderingskrav for visse større husdyrbrug, mens det i Slesvig-Holsten alene gælder husdyrbrug omfattet af IE-direktivet. Der er dog både i Danmark og Slesvig-Holsten mulighed for konkret at udstede påbud til husdyrbrug. Opgaven er at finde den rette balance mellem at introducere ny teknologi på eksisterende bedrifter og de meromkostninger, der er forbundet med dette, idet implementeringen af nogle teknologier typisk er dyrere, når den foretages efterfølgende og ikke sammen med nybygningen. Omvendt vil der uden krav til nye teknologier kun ske den reduktion i emissionen fra eksisterende bedrifter, der følger af ændringer i blandt andet fodringen, og nye teknologier bliver ikke så udbredte.

Det ser ud til, at omkostningerne ved de tidligere emissionskrav har været lavest i Slesvig-Holsten før Filter Decree og luftrensere blev et krav på store svinebedrifter. Det skyldes, at de tilladte BAT-niveauer er højere end i Danmark og Holland, men omvendt synes den anvendte emission for slagtesvin at være omkring tre gange så høj for samme staldsystem som i Danmark. I Holland har kravene reelt betydet implementering af luftrensere i halvdelen af alle svinestalde. I Danmark har under 10 procent af slagtesvinestaldene i dag luftrensere (Jacobsen & Ståhl 2018a).

De nuværende krav for store svinebedrifter (Filter Decree i Slesvig-Holsten) medfører, at omkostningerne måske er så høje, at en udvidelse ikke gennemføres. Dette vil igen betyde, at udvidelser kan ske på mindre bedrifter, som ikke er underlagt samme krav, men som heller ikke vil være så rentable som de større bedrifter (Latacz-Lohman, 2017). For de danske slagtesvinebedrifter stiger BAT-kravene med bedriftens størrelse, hvilket gør, at omkostningerne per enhed er relativt ensartet uanset bedriftstørrelsen.

Der er i alle lande en klar tendens til, at udvidelser 400 meter fra Natura 2000 er dyrere og svære at gennemføre, hvorfor det kan antages, at de typisk ikke gennemføres, da der stilles skrappe krav til ammoniakemissionen. Disse krav kan dog lempes i de enkelte lande i forskellige situationer. I Holland kan bedrifter udvides, hvis der eksisterer et udviklingsrum. I Tyskland kan bedrifter udvides, hvis totaldepositionen er lavere end tålegrænsen, eller andre afskæringskriterier er opfyldt. I Danmark afhænger ammoniakemissionskravet af, om der er husdyrbedrifter i nærheden, og om der er mere end én husdyrnabo. Vurderingen er, at skal bedriften udvides, og ligger den nær Natura 2000, så er det billigst at udvide produktionen i Holland.

Man skal dog være opmærksom på, at dette er en forenkling, da der i de konkrete sager vil være en række andre forhold som indgår i vurderingen i de tre lande. I Danmark har en tredjedel af de berørte husdyrbedrifter to eller flere naboer, mens et flertal af alle husdyrbedrifter nær Natura 2000-områder i Slesvig-Holsten og Holland vil have skrappe krav.

Typisk vil udvidelser på husdyrbedrifter i Danmark og Slesvig-Holsten ske mere end 2000 meter fra Natura 2000-arealer og her er der ikke krav ud over BAT. I Holland vil der imidlertid stadig være begrænsninger, som gør, at også udvidelser mere end 2000 meter fra Natura 2000 begrænses, da grænsen for meremission er meget lav. Vurderingen er derfor, at skal bedriften udvides, og ligger den 2000 meter fra Natura 2000, så er det dyrest at udvide produktionen i Holland.

Det må understreges, at beregning af krav og omkostninger er behæftet med usikkerhed, og at der ikke nødvendigvis er tale om sammenlignelige forudsætninger for beregningerne i de tre lande. Analysen viser, at fremgangsmåder og krav varierer mellem de tre lande, ligesom også de økonomiske konsekvenser gør. Dertil kommer, at der vil ske ændringer, hvorfor denne analyse er at betragte som et øjebliksbillede.

## Kilder

Amann, M. (ed.) (2014). *The final policy scenarios of the EU Clean Air Policy Package*. International Institute for Applied Systems Analysis IIASA, TSAP Report #11 Version 1.1a, XO-14-072.

Anker, H.T. & L. Baaner (2017). Denmark: National report on the legal framework for ammonia regulation of livestock installations with a particular regard to Natura 2000 sites. Report. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.

Backes, C. & A. Keessen (2017). The Netherlands: National report on the legal framework for ammonia regulation of livestock installations with a particular regard to Natura 2000 sites. Utrecht University.

Bak, J. (2013). *Tålegrænser for dansk natur. Opdateret landsdækkende kortlægning af tålegrænser for dansk natur og overskridelser heraf*. Aarhus Universitet, DCE, 94 s. Videnskabelig rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 69 <http://dce2.au.dk/pub/SR69.pdf>

Bak, J. (2017a). *Analyser af ejendomsstørrelse fra 2005 til 2015 for ejendomme nær Natura 2000 områder*. Notat (udkast). DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet.

Bak, J. (2017b). *Analyse af ændret belastning af Natura 2000-områder fra 2005-2015 som følge af ændret placering af husdyrbrug pga. ammoniakregulering*. Notat (udkast). DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet.

Bak, J., P. Løfstrøm & C.F. Damgaard (2017). Udkast til rapport vedr. vurdering af virkninger på natur og miljø af forskellige modeller for ændret ammoniakemission. DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet.

Dobben, H., R. Bobbink, D. Bal, & A. v. Hinsberg (2014). *Overview of critical loads for nitrogen deposition of Natura 2000 habitat types occurring in the Netherlands*. Alterra, report 2488.

EEA (2017). *The NATURILIS dataset is an application of the CORILIS methodology on available geospatial data about designated areas*. European Environment Agency. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/naturilis-smoothed-values-of-designated-areas-1>

EMEP (2014). *The European Monitoring and Evaluation Programme (EMEP)*. <http://www.emep.int/>

EU (2017). Directive 2001/81/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants (NEC-direktivet) afløses per 1. juli 2018 af Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, OJ L 344, 17.12.2016, p. 1–31 (NERC-direktivet).

Fredshavn, J. & J. Bak (2017). Scientific analysis on the designation of Natura 2000 sites and the status of nature and effort: A comparison of the Netherlands, Schleswig-Holstein and Denmark. Notat. DCE. Aarhus University.

Grinsven, H.J.M., M. Holland, B.H. Jacobsen, Z. Klimont, M.A. Sutton & W.J. Williems (2013). Costs and benefits of nitrogen for Europe and implications for mitigation. *Environmental Science and Technology*, 47: 3571-3579.

Hansen, L., L. Martinsen & B.H. Jacobsen (2017). *Beregning af erhvervsøkonomiske konsekvenser af Miljøstyrelsens forslag til justering af Natura 2000-områdegrænser*. Notat. DCE, Aarhus Universitet og IFRO, Københavns Universitet.

[http://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Notater\\_2017/Natura\\_2000\\_graensejusteringer.pdf](http://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Notater_2017/Natura_2000_graensejusteringer.pdf)

Jacobsen, B.H. og Ståhl, L. (2018a). [Economic analysis of the ammonia regulation with respect to Nature 2000 sites - Cases from Germany, The Netherlands and Denmark](#). Draft report. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.

Jacobsen, B.H. og Ståhl, L. (2018b) [Economic analysis of the ammonia regulation in Denmark in relation to the Habitat Directive](#). Draft report. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.

Jacobsen, B.H. og Ståhl, L. (2018c). Omkostninger ved ændrede krav til ammoniakemission som følge af forslag til nye reguleringsmodeller. Notat. Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

Latacz-Lohmann, U. (2017). [Economic analysis of ammonia regulation in Germany \(Schleswig-Holstein\) in relation to the Habitat Directive](#). Final Report. Department of Agricultural Economics, Kiel University, Germany.

Luesink, H. & R. Michels (2017a). [Ammonia regulations near nature areas in Denmark and the Netherlands compared](#). Report. Wageningen Economic Research.

Luesink, H. & R. Michels (2017b). [Economic implications of ammonia regulation in the Netherlands near nature 2000 areas](#). Report. Wageningen Economic Research.

Mikkelsen, M.H. & Albrektsen, R. (2017). *Fremskrivning af landbrugets ammoniakemission 2016-2035*. Notat fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet.

[http://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Notater\\_2017/DCE\\_Notat\\_vedr\\_ammoniakfremskrivning\\_2016\\_2035.pdf](http://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Notater_2017/DCE_Notat_vedr_ammoniakfremskrivning_2016_2035.pdf)

MFVM (2017). *Undersøgelse af kommunernes praksis for vurdering af kategori 1-3 områderne ved miljøgodkendelser af husdyrbrug*. Notat. Miljø- og Fødevarerministeriets departement.

Möckel, S. (2017a). The assessment of significant effects on the integrity of “Natura 2000” sites under Article 6(2) and 6(3) of the Habitats Directive. *Nature Conservation* 23: 57-85.

Möckel, S. (2017b). Germany: National report on the legal framework for ammonia regulation of livestock installations with a particular regard to Natura 2000 sites. Helmholtz Centre for Env. Research (UFZ).

Nagel, H.D., A. Schlutow & T. Scheuschner (2014). *Modellierung und Kartierung atmosphä-rischer Stoffeinträge und kritischer Belastungsschwellen zur kontinuierlichen Bewertung der ökosystemspezifischen Gefährdung der Biodiversität in Deutschland - PINETI (Pollutant INput and EcosysTem Impact)*. UBA TEXTE 63/2014, UBA-FB 002007/4.

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/modellierung-kartierung-atmosphaerischer-1>

Rösemann, C., H.-D. Haenel, U. Dämmgen, A. Freibauer, U. Döring, S. Wulf, B. Eurich-Menden, H. Döhler, C. Schreiner & B. Osterburg (2017). Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990-2015: Report on methods and data (RMD) Submission 2017.

Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 424 p, Thünen Report 46.

<https://www.econstor.eu/handle/10419/157367>

Wilmot, M., M. de Heer & A. van Pul (2016). Science at the core of policy and practice: AERIUS, the calculation tool of the Dutch Integrated Approach to Nitrogen. Proceedings of the 2016 International Nitrogen Initiative Conference, "Solutions to improve nitrogen use efficiency for the world", 4 – 8. December 2016, Melbourne, Australia. [http://www.ini2016.com/pdf-papers/INI2016\\_Wilmot\\_Mark.pdf](http://www.ini2016.com/pdf-papers/INI2016_Wilmot_Mark.pdf)

## Bilag 1

### Publikationer i projektet

Publikationer findes på projektets hjemmeside:

<http://ifro.ku.dk/english/events/pastevents/2017/ammoniakregulering-af-husdyrproduktionen/>

#### Nature reports

- Fredshavn, J. & J. Bak (2017). Scientific analysis on the designation of Natura 2000 sites and the status of nature and effort: A comparison of the Netherlands, Schleswig-Holstein and Denmark. Notat. DCE. Aarhus University.
- Fredshavn, J., J. Bak & K. Erbe (2017). Scientific analysis on the designation of Natura 2000 sites and the status of nature and effort: Schleswig-Holstein. Notat. DCE, Århus Universitet og Gesellschaft für Freilandökologie und Naturschutzplanung (GFN) in Kiel.
- Fredshavn, J., B. Nygaard, J. Bak, J. Bladt & G. Levin (2017). Scientific analysis on the status of designated Natura 2000 sites and the need to protect ammonia-sensitive nature: The Danish contribution. Notat. DCE, Aarhus University.
- Schmidt, A.M. & R.A. Smidt (2017). Scientific analysis on the status of designated Natura 2000 areas and the need to protect ammonia-sensitive nature: Dutch contribution. Wageningen Environmental Research.

#### Legal reports

- Anker, H.T., L. Baaner, C. Backes, A. Keessen & S. Möckel (2018). Comparison of ammonia regulation in Germany, the Netherlands and Denmark: legal framework. Report. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.
- Anker, H.T. & L. Baaner (2017). Denmark: National report on the legal framework for ammonia regulation of livestock installations with a particular regard to Natura 2000 sites. Report. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.
- Backes, C. & A. Keessen (2017). The Netherlands: National report on the legal framework for ammonia regulation of livestock installations with a particular regard to Natura 2000 sites. Utrecht University.
- Möckel, S. (2017). Germany: National report on the legal framework for ammonia regulation of livestock installations with a particular regard to Natura 2000 sites. Helmholtz Centre for Env. Research (UFZ).

#### Economic reports

- Jacobsen, B.H. & L. Ståhl (2018). Economic analysis of the ammonia regulation with respect to Nature 2000 sites: Cases from Germany, The Netherlands and Denmark. Report. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.

- Jacobsen, B.H. & L. Ståhl (2018). Economic analysis of the ammonia regulation in Denmark in relation to the Habitat Directive. Report. Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.
- Latacz-Lohmann, U. (2017). Economic analysis of ammonia regulation in Germany (Schleswig-Holstein) in relation to the Habitat Directive. Report. Department of Agricultural Economics, University of Kiel.
- Luesink, H. & R. Michels (2018). Economic implications of ammonia regulation in the Netherlands near nature 2000 areas. Report. Wageningen Economic Research.
- Luesink, H. & R. Michels (2018). Ammonia regulations near nature areas in Denmark and the Netherlands compared. Report. Wageningen Economic Research.

Titel/emne
Nabotjek om afgifter på brændstof til sandsugere
Ansvarligt ministerium
Skatteministeriet
Implementeringsrådets anbefaling
IR har på baggrund af sit møde den 6. december 2016 anbefalet, at der foretages et nabotjek. Efter IR's opfattelse er Danmark det eneste land, hvor den obligatoriske afgiftsfritagelse for brændstof anvendt til sejlads ikke omfatter al aktivitet for sandsugere, hvilket svækker konkurrenceevnen for danske virksomheder med sandsugeraktivitet.
Periode hvori nabotjekket er udført
Spørgsmål blev sendt til de relevante EU-lande den 22. marts 2017, hvorefter Skatteministeriet har modtaget svar fra ni EU-lande. Skatteministeriet har også været i kontinuerlig dialog med Kommissionen om fortolkningen af energibeskatningsdirektivet, og fået spørgsmålet rejst på en workshop og i en ekspertarbejdsgruppe (Indirect Tax Expert Group).
Nabotjekkets omfang (er der tale om et større eller mindre nabotjek?)
Mindre undersøgelse udført af ministeriet
Undersøgte lande (myndigheder)
IR anbefalede, at der blev foretaget nabotjek i Tyskland, Nederlandene, Belgien, Storbritannien og andre EU-lande. Der er sendt anmodninger til de 20 EU-lande med kyststrækning. Der er modtaget svar fra Tyskland, Sverige, Finland, Nederlandene, Storbritannien, Polen, Litauen, Cypern og Slovenien.
Spørgsmål stillet til de undersøgte lande
I henvendelsen til medlemslandene redegøres der først for problemstillingen og herefter stilles følgende to spørgsmål: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gives der afgiftsfrihed for energiprodukter, der leveres til andet formål end sejlads og manøvrering i medlemslandet eller er der mulighed for afgiftsfritagelse for brændstof brugt til pumper på sandsugerfartøjer?</li> <li>- Hvordan er EU-Domstolens retspraksis blevet fortolket og</li> </ul>



implementeret i medlemslandet?
Svar fra de enkelte lande (myndigheder)
<p>I <u>Finland</u>, <u>Litauen</u> og <u>Slovenien</u> afgiftsfritages kun brændstof, der anvendes til sejlads og skibets manøvrering i farvande. Det samme gør sig gældende i Danmark. I <u>Tyskland</u> og <u>Sverige</u> afgiftsfritages brændstof anvendt til sandsugeraktivitet el.lign., hvis udstyret drives af fartøjets fremdriftsmotor. Det adskiller sig fra Danmark ved, at der efter SKAT's praksis skal laves en forholdsmæssig fordeling af brændstof anvendt til sandsugeraktivitet og brændstof anvendt til sejlads. Heraf er det kun brændstof til sejlads, der afgiftsfritages. I <u>Tyskland</u> og <u>Sverige</u> gives der – ligesom i Danmark – ikke afgiftsfritagelse for brændstof anvendt i separate motorer til sandsugeraktiviteter el.lign. Ifølge svaret fra <u>Cypern</u> anvendes en reduceret afgift på brændstof anvendt til sandsugeraktiviteter el.lign., hvis udstyret drives af en separat motor.</p> <p><u>Storbritannien</u> har ikke svaret på de konkrete spørgsmål, men oplyser, at anvendelsesområdet for afgiftsfritagelse er blevet smallere, herunder for skibe, som følge af EU-Domstolens afgørelser. <u>Polen</u> og <u>Nederlandene</u> henviser til Kommissionens ekspertgruppe, ITEG<sup>1</sup>, der udveksler bedste praksis om anvendelsen af EU-lovgivning om andre indirekte skatter end moms.</p>
Konklusion
<p>SKAT's styresignal søges på nuværende tidspunkt ikke ændret, hvorved sandsugere fortsat ikke fritages for afgift for så vidt angår det motorbrændstof, der anvendes ved oppumpning eller indvinding af sand.</p> <p>En verserende sag om samme problemstilling ved Landsskatteretten afventes, før der tages stilling til en eventuel lovændring. IR orienteres om afgørelsen, når denne foreligger.</p>
Bilag
-

---

<sup>1</sup> Indirect Tax Expert Group

## Nabotjek på Finanstilsynets praksis vedr. medregning af overskydende nedskrivninger i kapitalgrundlaget

Dato  
22. maj 2018

Titel/emne
Afrapportering af nabotjek om tillæg til solvensbehov ved anvendelse af en EU-forordningsregel
Ansvarligt ministerium
Erhvervsministeriet (EM)
Implementeringsrådets anbefaling
Implementeringsrådets anbefaling om igangsættelse af nabotjek er fra den 27. september 2017. IR ønsker, at nærværende nabotjek skal besvare, om Finanstilsynets tilsynspraksis i forhold til kreditinstitutternes anvendelse af art. 62(1)(d) i CRR-forordningen til opskrivning af kapitalgrundlaget er en overimplementering sammenlignet med praksis i andre sammenlignelige lande
Periode hvori nabotjekket er udført
Nabotjekket er udført i perioden ultimo nov. 2017 til primo april 2018.
Nabotjekkets omfang (er der tale om et større eller mindre nabotjek?)
Mindre nabotjek udført af Finanstilsynets kontakt til relevante myndigheder i de undersøgte medlemsstater.
Undersøgte lande (myndigheder)
Myndighederne i Sverige, Norge, Finland, Tyskland og Storbritannien.
Spørgsmål stillet til de undersøgte lande
Implementeringsrådets formulerede spørgsmål er anvendt i nabotjekket suppleret med spørgsmål fra Finanstilsynet: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ i) Har den kompetente myndighed angivet, at institutterne ikke bør anvende artikel 62(1)(d) i CRR, eller udtrykt en forventning om, at de institutter, der anvender artikel 62(1)(d), bør neutralisere de eventuelle positive effekter i kapitalprocenten via et tillæg i søjle 2?</li><li>▪ ii) Hvis den kompetente myndighed ikke har afholdt nogen institutter fra at anvende artikel 62(1)(d) i CRR eller angivet, at de bør udligne de positive effekter i kapitalen med et tillæg i søjle 2, er denne beslutning så truffet ud fra en individuel vurdering, der understøtter, at institutterne ikke undervurderer deres risici eller tegner et misvisende billede af deres kapitalgrundlag?</li><li>▪ iii) Er det en del af den relevante myndigheds generelle praksis at adressere de risici i et institut, som efter en individuel og konkret vurdering ikke bliver fanget under søjle 1. Er der evt. eksempler på dette?</li></ul>
De supplerende spørgsmål fra Finanstilsynet (spørgsmål ii-iii) har været nødvendige for at få et fyldestgørende sammenligningsgrundlag af praksis på tværs af de forskellige lande.
Svar fra de enkelte lande (myndigheder)
<b>Tyskland</b> <i>Tyskland har overordnet set en praksis som den danske.</i>
De tyske institutter har mulighed for at anvende artikel 62(1)(d). Den tyske

praksis er, at der bliver foretaget en individuel vurdering af, om institutternes anvendelse af artikel 62(1)(d) er retvisende. Det er dog ikke et område, som har størst prioritet, da de tyske myndigheder løbende undersøger modellerne for fejl og mangler, så de fører til et revisende billede af forventede tab. For så vidt angår nedskrivninger, henviser de tyske myndigheder til, at de eksterne revisorers årlige gennemgang i al væsentlighed bør sikre, at nedskrivningerne er retvisende.

Tysk praksis er ligesom i Danmark at foretage en individuel vurdering af institutternes anvendelse af artikel 62(1)(d). Der er dog i Tyskland større fokus på løbende undersøgelser. Derfor er der ikke i samme grad behov for at finde en løsning i søjle 2. Tysk praksis adskiller sig også fra den danske i relation til overvejelserne om nedskrivninger, da man tilsyneladende ikke medtager erfaringer med institutternes nedskrivninger i den konkrete vurdering

### ***Sverige***

*Sverige har principielt en tilsvarende praksis som den danske. I Sverige har man dog større fokus på at finde en løsning i søjle 1 fremfor i søjle 2.*

I Sverige har institutterne mulighed for at anvende artikel 62(1)(d).

Det svenske tilsyn foretager dog løbende en individuel vurdering af institutternes opgørelse af forventede tab og nedskrivninger. Hvis det svenske tilsyn vurderer, at der er usikkerhed forbundet med beregningen af et tillæg til kapitalgrundlaget pga. overskydende nedskrivninger, så bliver institutterne bedt om at foretage de nødvendige korrektioner. Det kan eksempelvis være i form af usikkerhedstillæg til de statistiske modeller, som indgår i beregningen af forventede tab, eller en revurdering af nedskrivningerne.

Sverige har praksis for at adressere de risici i institutterne, som efter en konkret vurdering ikke bliver fanget af kapitalkravsreglerne (søjle 1). Et eksempel herpå er modpartsrisiko, som kan blive opgjort for lavt og derfor kræver særlig opmærksomhed. Finanstilsynet fremhæver herudover, at de svenske myndigheder også har implementeret en række hårdere tiltag end i Danmark (i søjle 2), f.eks. højere risikovægtsgulve på boligudlån.

Svensk praksis er dermed ligesom i Danmark baseret på en individuel vurdering og adresserer usikkerheden forbundet med institutternes anvendelse af artikel 62(1)(d). I Sverige har man dog større fokus på at finde en løsning i søjle 1 fremfor i søjle 2. Derudover anlægger Sverige en helhedsvurdering baseret på årlig gennemgang af institutternes opgjorte solvensbehov.

### ***Finland***

*Finland har ikke samme praksis som i Danmark.*

De finske institutter har mulighed for at anvende artikel 62(1)(d), uden at det har medført tillæg i solvensbehovet. Det finske tilsyn foretager ikke en konkret

vurdering i forbindelse med institutternes anvendelse af artikel 62(1)(d) til opskrivning af kapitalgrundlaget pga. overskydende nedskrivninger. Finsk praksis adskiller sig altså på dette område fra den danske.

Det finske tilsyn har ikke fundet det relevant at komme med yderligere eksempler på anvendelsen af tillæg i solvensbehovet.

### **Storbritannien**

*Storbritannien har ikke samme praksis som i Danmark.*

I Storbritannien har institutterne mulighed for at anvende artikel 62(1)(d). Der bliver ikke stillet krav om, at institutterne i solvensbehovet skal modregne de positive effekter i kapitalgrundlaget pga. artikel 62(1)(d). Forventede tab og nedskrivninger indgår dog ligesom i Danmark i stresstest defineret af myndighederne. Resultaterne af disse stresstest indgår i briternes generelle overvejelser omkring kapitaltillæg (i søjle 2).

Den britiske tilgang er, at institutterne ved opgørelse af deres solvensbehov skal forholde sig til, om der er væsentlige risici, der ikke er tilstrækkeligt afspejlet i kapitalkravet (søjle 1). Her fremhæver briterne konkret risikovægtene under standardmetoden for opgørelse af kapitalkravet for kreditrisiko som et eksempel på forenkede regelsæt, der ikke i alle tilfælde fanger den faktiske risiko. Herudover nævnes en række eksempler på andre risikoområder, som er nødvendige at adressere i solvensbehovsopgørelsen (søjle 2), f.eks. markedsrisiko, operationel risiko, kreditkoncentration og renterisiko.

### **Norge**

*Problemstillingen er ikke relevant i Norge, der dog vil bruge en tilsvarende praksis som i Danmark, hvis det bliver aktuelt.*

I Norge har institutterne også mulighed for at anvende artikel 62(1)(d).

De norske institutter har i den senere tid ikke haft nedskrivninger, der overstiger forventede tab. Derfor har problemstillingen om artikel 62(1)(d) ikke været relevant i Norge. Det norske tilsyn fremhæver dog, at hvis man oplevede en tilsvarende problemstilling som i Danmark, så ville man også foretage en vurdering af usikkerheden forbundet med institutternes anvendelse af artikel 62(1)(d) og om nødvendigt kræve, at institutterne holder et passende tillæg (i søjle 1 eller 2). Derved adskiller Norge sig ikke fra Danmark på dette område.

Norsk praksis er at adressere de risici og usikkerheder, som ikke i tilstrækkelig grad bliver fanget af institutternes egne opgørelser. Det gælder eksempelvis i relation til kreditkortudlån i Norge, hvor kapitalkravsreglerne under standardmetoden fører til en lempeligere behandling og dermed et lavere opgjort kapitalkrav (søjle 1), end hvad den faktiske risiko egentlig tilsiger. Her gør det norske tilsyn brug af tillæg i solvensbehovet (søjle 2).

<b>Konklusion</b>
<p>Resultaterne af nabotjekket viser, at to lande i nabotjekket (Sverige og Tyskland) principielt har en tilsvarende praksis som den danske, idet usikkerhed forbundet med artikel 62(1)(d) baseret på en konkret vurdering bliver adresseret, mens et andet land (Norge) vil gøre det samme, hvis det bliver aktuelt for dem. De resterende to lande, som har svaret (Finland og Storbritannien), har ikke samme tilgang som i Danmark.</p> <p>Det vurderes på baggrund heraf, at den danske praksis ikke adskiller sig væsentligt fra tilsynspraksis i andre lande, som på hver deres måde adresserer bestemte risikoområder, hvor myndighederne konstaterer en forhøjet risiko.</p>
<b>Bilag</b>
-

Titel/emne
Afrapportering af nabotjek vedrørende Garantiformuen
Ansvarligt ministerium
Erhvervsministeriet
Implementeringsrådets anbefaling
Implementeringsrådet (IR) anbefalede den 8. juni 2017, at der blev foretaget et nabotjek vedrørende garantiordningers opkrævning af bidrag beregnet på baggrund af værdipapirer i depot andetsteds.  Regeringen traf på IU-mødet den 29. juni 2017 beslutning om, at Finansiell Stabilitet på baggrund af rådets anbefalinger skulle foretage et nabotjek i Finland, Nederlandene, Sverige og Tyskland.
Periode hvori nabotjekket er udført
Fra igangsættelsen den 8. juni 2017 til ultimo 2017.
Nabotjekkets omfang (er der tale om et større eller mindre nabotjek?)
Mindre nabotjek.
Undersøgte lande (myndigheder)
Der er rettet henvendelse til Finland, Sverige, Tyskland og Nederlandene. Det har ikke været muligt at få et fyldestgørende svar fra Nederlandene.
Spørgsmål stillet til de undersøgte lande
Det er undersøgt i de adspurgte lande, om værdipapirer i depot andetsteds indgår i beregning af fondsmæglerselskabers bidrag i Finland, Nederlandene, Sverige og Tyskland.
Svar fra de enkelte lande (myndigheder)
Nabotjekket har vist, at i Sverige og Tyskland er kundernes værdipapirer i depot andetsteds omfattet af dækning både i henhold til det administrerende og det depotførende instituts tilslutning til en garantiordning, uanset at der ikke som i Danmark er dobbelt betaling i den sammenhæng. Det samme er tilfældet i Finland, dog ikke fsva. værdipapirer i depot andetsteds i forbindelse med diskretionære porteføljeplejeaftaler, som indgår i beregning af bidrag for både det administrerende og depotførende institut.
Konklusion
Nabotjekket samt en anbefaling fra Arbejdsgruppen om eftersyn af den finansielle regulering har givet anledning til, at reglerne ændres. I forbindelse med, at der skal udarbejdes en risikojusteret bidragsmodel for pengeinstitutter vil der derfor også blive set på bidragsberegningen for fondsmæglerselskaber. I forbindelse med udformningen af den risikojusterede model vil kriteriet ”værdipapirer opbevaret i depot andetsteds” udgå af beregningsgrundlaget for fondsmæglerselskaber. Arbejdet er igangsat og vil blive færdiggjort i 2018, således at den ændrede bidragsmodel kan anvendes for bidragsberegningen i 2019.
Bilag
-