



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

KFST – uafhængig konkurrencemyndighed

VELFUNDERENDE MARKEDER

NR 34 | 2020

ADGANG TIL KONKURRENCEFØLSOMME OPLYSNINGER VIA OFFENTLIGE KILDER

Eksempler på skadevirkninger ved fuld adgang
til VetStat-registeret

Udveksling af konkurrencefølsomme oplysninger mellem virksomheder kan hæmme den effektive konkurrence til skade for forbrugerne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor løbende prioriteret en indsats over for konkurrenceskadelig informationsudveksling. Styrelsen har blandt andet haft flere sager om brancheforeningers udveksling af information og har for nyligt gennemført en undersøgelse af udmeldinger om priser på realkreditlån i Danmark.

Konkurrenceskadelig information kan imidlertid også komme fra offentlige myndigheder, fx via aktindsigt. Denne artikel handler konkret om Fødevarestyrelsens VetStat-register, som indeholder oplysninger om salg af veterinær-

medicin i Danmark. VetStat er et vigtigt værktøj til at afsløre uhensigtsmæssig eller ulovlig anvendelse af antibiotika i danske husdyrbesætninger.

Samtidig kan virksomheder på markedet imidlertid få adgang til konkurrencefølsomme oplysninger via aktindsigt i registeret. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det kan have medført højere priser på veterinærmedicin til skade for blandt andet landmænd og forbrugere.

Læs den fulde artikel →

Hvis konkurrenter får adgang til konkurrencefølsomme oplysninger om hinanden, kan det hæmme den effektive konkurrence og dermed føre til højere priser og ringere vilkår for forbrugerne. Adgang til den type oplysninger kan eksempelvis gøre det lettere målrettet at søge at eliminere visse konkurrenter eller at etablere og opretholde såkaldt stiltiende koordinering om fx priser.¹

OECD har ligeledes fokus på de mulige skadevirkninger, når konkurrenter får adgang til konkurrencefølsomme oplysninger.² Det gælder blandt andet, at der især kan opstå problemer på oligopolistiske markeder, og at det også kan være skadeligt, hvis der gives adgang til oplysningerne via tredjeparter. Derudover understreges det, at konkurrencemyndigheders vejledningsrolle kan være særligt vigtig for at skabe klare rammer, så det er muligt at høste de fordele, som transparens og adgang til oplysninger kan medføre, uden at skade konkurrencen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ("KFST") har udgivet flere vejledninger om håndtering af konkurrencefølsomme oplysninger.³

Der er desuden offentliggjort analyser omkring informationsudveksling i nærværende artikelserie om velfungerende markeder. I artiklen "*Prissignalering og prisgennemsigtighed*" beskrives de betænkeligheder, der kan være ved prissignalering i forhold til konkurrencelovens § 6.⁴ I artiklen gennemgås to eksempler på øget prisgennemsigtighed blandt andet via egentlig prissignalering, som har haft skadelige virkninger for forbrugerne. I begge tilfælde er der tale om, at virksomheder har fået øget kendskab til konkurrenters fremtidige priser. Desuden beskrives en undersøgelse, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget af realkreditsektorens kommunikation om priser på realkreditlån gennem online medier.

-
- 1 Ved stiltiende koordinering indgår de involverede virksomheder – i modsætning til i et klassisk kartel – ikke en egentlig aftale om eksempelvis at hæve priserne eller dele et marked imellem sig. I stedet går adfærden ud på fx at etablere og opretholde et højere prisniveau, uden at virksomhederne eksplicit aftaler det.
 - 2 Landebidrag m.v. fra OECD's roundtable om udveksling og adgang til konkurrencefølsomme oplysninger er gengivet i "Information Exchanges Between Competitors under Competition Law", DAF/COMP(2010)37, som er tilgængelig på OECD's hjemmeside: [Link](#)
 - 3 For at imødegå skadelig informationsudveksling har KFST desuden løbende fokus på vejledningsindsatsen over for brancheforeninger – eksempelvis med en skriftlig vejledning om informationsaktiviteter i brancheforeninger. KFST har ligeledes udgivet en pjece rettet mod offentlige myndigheders kommunikation med virksomheder, herunder myndighedernes indhentning af konkurrencefølsomme oplysninger fra virksomheder samt meddelelse af aktindsigt i virksomheders oplysninger. KFST's vejledninger, herunder "Informationsaktiviteter i brancheforeninger" og "Opfordrer din myndighed til ulovlig adfærd?" kan findes på KFST's hjemmeside: [Link](#), [Link](#)
 - 4 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens artikel "Prissignalering og prisgennemsigtighed" kan findes her: [Link](#)

En anden relevant artikel er "*Priscykler i markedet for receptpligtig medicin efter patentudløb*".⁵ Her dokumenteres, at priserne på apotekermedicin, som købes ind på auktioner hver anden uge, ofte udviser et markant cyklisk mønster, hvor prisen stiger meget kraftigt for derefter kun langsomt at falde ned igen. De store spring i priserne sker oftere når konkurrencen svækkes i de enkelte udbud, og genfindes ikke i det svenske marked. Det fremgår af artiklen, at de virksomheder, som byder ind på auktionerne, har let adgang til viden om de bud, som konkurrenter har afgivet, hvilket giver mulighed for strategisk adfærd. For eksempel ligger al prishistorik på medicinpriser.dk, hvor virksomhederne kan finde deres konkurrenters afgivne bud i tidligere budrunder. Dette gør det muligt (at forsøge) at sende signaler med sine priser. I offentlige udbud anses det generelt for særdeles problematisk, hvis aktører kan se hinandens bud.

Adgang til konkurrencefølsomme oplysninger kan således skade konkurrencen, forbrugerne og konkrete virksomheder. Og skadevirkningerne kan også opstå, hvis konkurrenter får adgang til oplysningerne via en offentlig myndigheds register.

Boks 1. Rammerne for KFST's arbejde på konkurrenceområdet

På konkurrenceområdet arbejder KFST inden for rammerne af konkurrenceloven, som "*har til formål at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere*".⁶

Det følger af konkurrenceloven, at lovens forbudsbestemmelser ikke gælder konkurrencebegrænsninger, som er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. KFST har mulighed for at afdække, om det er tilfældet, ligesom styrelsen kan komme med forslag til fremme af konkurrencen, hvis fx den offentlige regulering på et område kan have skadelige virkninger for konkurrencen.

KFST har også mulighed for at offentliggøre analyser af konkurrencemæssige problemstillinger. Det er også muligt på mere uformel vis at gøre opmærksom på mulige konkurrencemæssige problemstillinger og eventuelt gå i dialog om mulighederne for at løse dem. Dette sker under hensyntagen til formålet med den relevante lovgivning eller praksis.

-
- 5 KFST's artikel "Priscykler i markedet for receptpligtig medicin efter patentudløb" af gæsteskrubberne Frederik Plum Hauschultz og Anders Munk-Nielsen kan findes på styrelsens hjemmeside: [Link](#)
 - 6 Konkurrenceloven kan i sin helhed findes på hjemmesiden retsinformation.dk: [Link](#)

Denne artikel handler også om offentlige data, som kan begrænse konkurrencen. Konkret drejer det sig om Fødevarestyrelsens ("FVST") VetStat-register og de konkurrence-mæssige problemer, som adgangen til konkurrencefølsomme oplysninger i registeret kan medføre. I den konkrete sag har der været dialog med FVST for at finde en løsning på problemstillingen, jf. også Boks 1.

Fødevarestyrelsens VetStat-register

KFST blev i forbindelse med behandlingen af en fusion på markedet for salg af veterinærmedicin opmærksom på FVST's VetStat-register.⁷ Registeret indeholder en række detaljerede oplysninger om veterinærmedicin, der bliver brugt i Danmark, og enhver kan få adgang til VetStat efter henvendelse til FVST, jf. også Boks 2.

KFST har været i dialog med FVST om de mulige konkurrenceproblemer, som adgangen til VetStat-registeret kan indebære. FVST har oplyst, at styrelsen vil skærpe sin praksis med større fokus på at undlade at give adgang til konkurrencefølsomme oplysninger, hvis det konkret vurderes, at udlevering vil medføre økonomiske skadevirkninger.

Det er KFST's vurdering, at adgangen til nogle af oplysningerne i VetStat-registeret kan indebære skadevirkninger for landmænd, forbrugere og visse virksomheder blandt andet ved at svække den effektive konkurrence. Svækket konkurrence kan medføre, at landmændene betaler en højere pris for lægemidlerne, og i sidste ende kan prisstigningen havne hos forbrugerne, som skal betale mere, når de køber fødevarer.

boks 2: Hvad er VetStat-registeret og hvorfor er der adgang?

VetStat-registeret er et register med oplysninger om forbruget af receptpligtige lægemidler til dyr.⁸ Apoteker/forhandlere af veterinærmedicin, dyrlæger og foderstofleverandører indberetter oplysninger om forbruget af lægemidler på danske ejendomme med husdyrbesætninger.⁹ Dermed giver registeret et overblik over forbruget af veterinærmedicin på de pågældende ejendomme samt udviklingen heri.

Visionen for VetStat er at minimere forbruget af antibiotika og optimere anvendelsen heraf i danske husdyrbesætninger. Det sker blandt andet ved at give dyrlæger et effektivt redskab til rådgivning af landmændene, samt ved at give myndighederne, herunder FVST, et effektivt værktøj til fx at afsløre ulovlig brug af antibiotika.

Oplysningerne i registeret er opgjort på meget detaljeret niveau. Man kan således på ejendomsniveau eksempelvis se i) navn og varenummer på det forbrugte/udleverede præparat, ii) præparatets styrke og dispenseringsform, iii) dato for udlevering, iv) den forbrugte/udleverede mængde, v) dyrlægens autorisationsnummer og vi) hvilken forhandler af veterinærmedicin, der har solgt præparatet.¹⁰

Ved oprettelsen af VetStat var der ikke adgang til oplysningerne for offentligheden. I forlængelse af en anmodning om aktindsigt i registeret, hvor visse oplysninger blev undtaget fra aktindsigt (dyrlægers autorisationsnumre), fandt Folketingets Ombudsmand anledning til at udtale sig om oplysningerne i VetStat.¹¹

Ombudsmanden udtalte for det første, at oplysningerne i VetStat er miljøoplysninger, hvorfor oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven. For det andet udtalte Ombudsmanden, at det ikke var konkretiseret, hvordan udlevering af dyrlægenes autorisationsnumre ville indebære en nærliggende risiko for skadevirkninger, som kunne begrunde undtagelse fra aktindsigt.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund til, at sagen skulle genvurderes, men tog ikke stilling til, om der skulle være en generel adgang til VetStat. Efterfølgende blev der mulighed for adgang til VetStat via login, som enhver kan få ved henvendelse til FVST.

⁷ FVST's hjemmeside indeholder en kort beskrivelse af baggrund for og indhold i VetStat-registeret: [Link](#)

⁸ FVST's hjemmeside indeholder en kort beskrivelse af baggrund for og indhold i VetStat-registeret: [Link](#)

⁹ Registreringen sker på ejendomsniveau ud fra CHR-nummer fra Det Centrale HusdyrbrugsRegister (CHR). CHR's hjemmeside kan findes her: [Link](#)

¹⁰ I VetStat-registeret er den enkelte forhandler registreret med et identifikationsnummer og ikke et navn, og selve forbindelsen til forhandlernavn sker ikke i VetStat. Oversigt over langt størstedelen af apotekernes numre og navne kan dog findes hos Lægemiddelstyrelsen. Her er der under "Apoteker" adgang til "Liste over samtlige apoteker og andre receptekspederende enheder i Danmark". Se Lægemiddelstyrelsens hjemmeside: [Link](#)

¹¹ Folketingets Ombudsmands udtalelse af 7. november 2011 "Oplysningerne i Vetstat er miljøoplysninger", sag 2011 14-5, kan findes på Ombudsmandens hjemmeside: [Link](#)

Den detaljerede adgang til enkelte af oplysningerne i VetStat giver særligt anledning til to konkurrencemæssige problemstillinger:

- 1) Identifikation af forhandlerne af veterinærmedicin ved salg til hver enkelt ejendom med husdyrbesætninger → Adgang til meget detaljerede kundelister
- 2) Lægemidlernes varenummer m.v. → Viden om lægemidlet er parallelimporteret eller ej

Eksempelvis kan adgangen til viden om, hvorvidt et lægemiddel er parallelimporteret, begrænse adgangen til parallelimporterede lægemidler i Danmark. Det skader i første omgang de virksomheder, som henholdsvis ønsker at købe og sælge parallelimporterede lægemidler i Danmark. Det svækker konkurrencen på det danske marked og medfører at landmænd – og i sidste ende forbrugerne – betaler højere priser.

De konkurrencemæssige problemstillinger vedrørende kundelister og begrænsning af parallelimport bliver uddybet nedenfor.

Vedr. 1) Kundelister og målrettede kampagner

VetStat giver som nævnt et meget detaljeret overblik over hver enkelt forhandlers salg af veterinærmedicin til hver enkelt ejendom med husdyrbesætninger. Det kan især på markedet for salg af veterinærmedicin være skadeligt for den effektive konkurrence og medføre skadevirkninger for både forhandlere af veterinærmedicin og kunder.

Eksakte kundelister betragtes normalt som yderst følsomme forretningsoplysninger, som ikke må deles blandt konkurrenter. I dette tilfælde indeholder kundelisterne desuden detaljerede informationer om kundernes indkøb, herunder oplysninger om, hvilke præparater de køber, hvor meget og hvornår. Den type oplysninger er som udgangspunkt konkurrencefølsomme. Hvis private virksomheder/konkurrenter delte denne type oplysninger med hinanden, ville det således afhængig af omstændighederne være i strid med konkurrencelovens § 6.

KFST har af markedsaktører fået oplyst, at der på markedet for veterinærmedicin bliver gjort brug af salgs- og markedsføringskampagner, som netop er rettet mod de mindre forhandlers mest attraktive kunder. Denne type kampagner muliggøres af de åbne kundelister.

Kampagnerne vil kunne drive mindre forhandlere ud af markedet og afskrække potentielle nye forhandlere fra at træde ind på markedet. Det kan – udover at skade de pågældende forhandlere – også medføre skadevirkninger for konkurrencen på markedet samt for landmænd og forbrugere. Samlet vil konkurrencen således lide skade, idet mindre, uafhængige aktører spiller en vigtig rolle i forhold til at udfordre de etablerede virksomheder på markedet.

Sådanne kampagner, som alene rettes mod de mindre konkurrenters mest attraktive kunder, kan være virksomme, da mange medicinalproducenter giver betydelige volumenbaserede rabatter i forbindelse med forhandlerens indkøb af veterinærmedicin. Således er det vanskeligt at konkurrere imod disse kampagner for forhandlere, der har højere indkøbspriser end de største forhandlere. Uden adgang til de eksakte kundelister, ville større forhandlere ikke kunne lave sådanne målrettede kampagner direkte mod mindre forhandlers kunder. Når større forhandlere gennem målrettede kampagner er i stand til at eliminere konkurrencepresset fra mindre konkurrenter, vil det erfaringsmæssigt på sigt ofte resultere i højere priser eller ringere samhandelsvilkår for kunderne.

Adgangen til eksakte kundelister vurderes at være særligt problematisk på markedet for salg af veterinærmedicin, da markedet i forvejen er koncentreret og præget af få, relativt store forhandlere. Markedet har dermed oligopolistiske træk, jf. ovenfor.

Således står de fire største forhandlere af veterinærmedicin for mere end 80 pct. af omsætningen på markedet, og deres samlede markedsandel er øget i de seneste år. Derudover medfører den offentlige regulering af området, at der er betydelige adgangsbarrierer på markedet. Markedets særlige karakteristika er dermed af væsentlig betydning i forbindelse med vurderingen af de skadevirkninger, som adgangen til oplysningerne i VetStat-registeret giver anledning til.

Vedr. 2) Begrænsning af parallelimport

VetStat-registeret giver også fuld adgang til oplysninger om de enkelte lægemidlers varenummer og eksakte navn m.v. Det betyder, at registeret afslører, om et lægemiddel er parallelimporteret eller ej. Via VetStat er medicinalproducenter dermed i stand til at se, om en specifik forhandler af veterinærmedicin sælger parallelimporterede lægemidler eller ej, samt hvilke specifikke kunder lægemidlerne sælges til.

Der er tale om parallelimport, når et specifikt lægemiddel fuldt lovligt importeres til Danmark fra fx et andet EU-land uden om medicinalproducenten eller dennes distributør. Selve lægemidlet er helt identisk med det lægemiddel, som medicinalproducenten selv indfører og sælger i Danmark.

Særligt på et marked som det pågældende (markedet for salg af veterinærmedicin), hvor mange produkter er underlagt patentretlig beskyttelse, er parallelimport en nødvendig forudsætning for effektiv konkurrence om salg af de lægemidler, som medicinalproducenterne selv indfører. På sådanne markeder vil parallelimporterede produkter ofte være de eneste, der kan konkurrere med de patentbeskyttede produkter.

KFST har fra aktører på markedet fået oplyst, at medicinalproducenter giver dårligere betingelser til forhandlere, som også sælger fx parallelimporterede produkter. Da forhandlerne ved regulering er forpligtede til at have fuldt sortiment af lægemidler, er de afhængige af den øvrige samhandel med medicinalproducenterne. Hvis en forhandler af veterinærmedicin sælger parallelimporterede lægemidler, kan det derfor betyde dårligere vilkår ved indkøb af de øvrige lægemidler, som forhandleren har brug for.

Ifølge aktører på markedet er der stort set lukket ned for parallelimport af veterinærmedicin i Danmark, mens det er udbredt inden for humanmedicin, hvor det giver lavere priser for forbrugere.

Konkret har KFST fået oplyst, at forhandlere af veterinærmedicin har sagt nej til aftaler om parallelimporterede lægemidler, som ville give dem årlige tocifrede millionbesparelser på indkøb af veterinærmedicin. Årsagen hertil skulle være de forringede vilkår hos medicinalproducenterne, som ville følge med, hvis en forhandler gør brug af parallelimport.

Når parallelimporterende virksomheder holdes uden for markedet, skader det i første omgang disse virksomheder, men det skader også landmænd og forbrugere, som ville få gavn af mere effektiv konkurrence og lavere indkøbspriser på markedet.

Mulighed for undtagelse fra aktindsigt

Som nævnt har FVST givet adgang til oplysningerne i VetStat-registeret via login, som gives til alle, der henvender sig. Denne praksis er ifølge FVST etableret på baggrund af Ombudsmandens udtalelse om aktindsigt i registeret.

Efter KFST's vurdering er enkelte af oplysningerne i VetStat-registeret af en karakter, som indebærer, at adgangen til dem – herunder via login til VetStat-registeret – vil medføre en nærliggende risiko for skadevirkninger for den effektive konkurrence og for konkrete virksomheder og forbrugere. Når dette er tilfældet, er der mulighed for at vurdere, om de pågældende oplysninger kan undtages fra aktindsigt, sådan at skadevirkningerne begrænses.

Det er i vidt omfang muligt at undtage de oplysninger i VetStat-registeret, der konkret udgør et konkurrenceproblem.¹²

¹² Da Ombudsmanden har udtalt, at oplysningerne i VetStat-registeret er miljøoplysninger, behandles aktindsigt i oplysningerne efter miljøoplysningsloven ("MOL"). MOL henviser til bestemmelserne om undtagelse fra aktindsigt i den tidligere offentlighedslov, som dog indholdsmæssigt svarer til tilsvarende bestemmelser i den gældende offentlighedslov.

Det gælder blandt andet, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed oplysningerne angår, at begæringen ikke imødekommes.¹³

Desuden gælder, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.¹⁴

I relation til VetStat-registeret er der tale om, at skadevirkningerne for den effektive konkurrence (offentlige interesser) samt for konkrete virksomheder og forbrugere opstår som følge af adgang til eksakte kundelister og de oplysninger, der giver viden om hvorvidt et solgt lægemiddel er parallelimporteret eller ej.

Det er muligt at give adgang til oplysningerne i VetStat-registeret på en måde, så ovennævnte skadevirkninger begrænses væsentligt, og hvor oplysninger om hver enkelt ejendoms køb af veterinærmedicin – herunder oplysninger, som kan være af miljømæssig interesse – fortsat vil være tilgængelige ved anmodning om aktindsigt. Det er således KFST's forståelse, at der ikke er nogen miljømæssig interesse i de oplysninger, som skal undtages for at begrænse skadevirkningerne, idet detaljerede oplysninger om forbruget af veterinærmedicin fortsat vil være tilgængelige ved aktindsigt.

KFST og FVST har været i dialog om en løsning af de konkurrencemæssige problemer med VetStat-registeret. Ifølge FVST er det forventningen, at styrelsen ultimo 2020 vil tage et nyt VetStat-register i brug.¹⁵ I den forbindelse vil der blive lavet en teknisk løsning, som gør det muligt at adskille de relevante konkurrenceskadelige oplysninger fra øvrige oplysninger i registeret. Dermed kan det nye register understøtte, at der ikke gives adgang til konkurrencefølsomme oplysninger. FVST har oplyst, at styrelsen vil skærpe sin praksis med større fokus på at undlade at give adgang til disse oplysninger, hvis det konkret vurderes, at udlevering vil medføre økonomiske skadevirkninger.

¹³ Der henvises til Lov nr. 606 af 12. juni 2013 med senere ændringer (Offentlighedsloven), § 30, nr. 2).

¹⁴ Der henvises til Lov nr. 606 af 12. juni 2013 med senere ændringer (Offentlighedsloven), § 33, nr. 5).

¹⁵ FVST har på sin hjemmeside oplyst, at det nye VetStat 2.0 "forventes klar til at blive taget i brug i november 2020". Yderligere information om VetStat 2.0 kan findes på FVST's hjemmeside: [Link](#)