

# Forbruger-Kontakts klage over Post Danmarks misbrug af dominerende stilling

Journal nr. 3/1120-0100-0974/ISA/chj/lbr

**Rådsmødet den 29. september 2004**

## Resumé

1. Forbruger-Kontakt distribuerer adresseløse forsendelser i form af reklamer og lokalaviser i konkurrence navnlig med Post Danmark. I 2. halvår 2003 har Forbruger-Kontakt med virkning fra primo 2004 mistet 3 betydelige kunder til Post Danmark. Det drejer sig om de store detailkæder Coop, SuperBest og Spar, der tegner sig for rundt regnet XX pct. af den samlede omsætning ved omdeling af adresseløse forsendelser i Danmark.

2. I den anledning klager Forbruger-Kontakt med henvisning til forbudet i konkurrencelovens § 11 over, at Post Danmark misbruger sin dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser. Klagen omfatter følgende 4 forhold:

- diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter
- urimeligt lave priser ("predatory pricing")
- aftaler med urimelig lang løbetid, og
- krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge og ulovlig statsstøtte, jf. konkurrencelovens § 11, nr. 1 og § 11 a

3. Det relevante marked er markedet for distribution af adresseløse forsendelser og lokal- og regionalaviser i Danmark, jf. Rådets afgørelse af 24. april 2002 vedr. etablering af Dansk Distributionscenter A/S. På dette marked indtager Post Danmark en dominerende stilling.

4. Post Danmark har overtrådt forbudet i artikel 82, stk. 1, jf. artikel 82, stk. 1, litra c, og konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3, ved at anvende primary-line prisdiskrimination i form af forskellige priser over for egne og konkurrenters kunder. Post Danmark har således tildelt Forbruger-Kontakts tidligere kunder XX mere fordelagtige priser og rabatter end egne kunder fx XX, XX og XX, hvilket har en ekskluderende effekt på markedet. Dette er sket, uden at selskabet ud fra sine omkostninger har kunnet begrunde de meget betydelige pris- og rabatforskelle imellem egne og konkurrentens tidligere kunder.

5. Post Danmark har også overtrådt forbudet i artikel 82, stk. 1, jf. artikel 82, stk. 1, litra c, og konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3, ved at anvende primary-line prisdiskrimination i form af målrabatter. Det vil sige progressive og loyalitetsskabende rabatter, hvor kunderne opnår en højere rabat, hvis det faktiske årlige antal forsendelser overstiger det mål, som parterne indbyrdes har fastsat, og som typisk dækker kundens fulde behov. Post Danmarks aftaler for 2003 med hhv. XX indeholder således målrabatter. Post Danmark har i den forbindelse ikke dokumenteret eller godtgjort, at disse ekskluderende og loyalitetsskabende rabatter er omkostningsmæssigt begrundet.

6. Endvidere har Post Danmark overtrådt forbudet i artikel 82, stk. 1, jf. artikel 82, stk. 1, litra c, og konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3, ved at anvende secondary-line prisdiskrimination i form af at stille handelspartnere i samme situation forskelligt. Der er eksempelvis tale om kunderne XX, der aftager nogenlunde samme mængde, men hvor XX får en væsentlig højere rabat end XX.

7. Det skal vurderes, om Post Danmark har misbrugt sin dominerende stilling ved at anvende urimeligt lave priser ("predatory pricing"). Høringen har vist, at problemstillingen er kompliceret og forudsætter en mere dybtgående analyse og kvalitetssikring af Post Danmark's omkostningsberegninger. På den baggrund udsættes behandlingen af dette spørgsmål. Spørgsmålet forventes forelagt som en selvstændig sag for Konkurrencerådet snarest.

8. Post Danmark har anvendt aftaler med op til XX års løbetid blandt andet overfor Forbruger-Kontakts tidligere kunder. Da aftalerne imidlertid kan opsiges af kunderne med et opsigelsesvarsel på XX måneder uden betingelser eller sanktioner, og kunderne i praksis har gjort brug af denne mulighed, finder Konkurrencerådet ikke, at Forbruger-Kontakts klage over aftaler med urimelig lang løbetid, giver anledning til yderligere undersøgelse. Klagen over dette forhold afvises derfor i medfør af konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

9. Kompetencen for så vidt angår statsstøttesagen ligger hos EU-Kommissionen. Eftersom Forbruger-Kontakt har indbragt spørgsmålet om eventuel overtrædelse af statsstøttereglerne for Kommissionen er der ikke længere grundlag for en vurdering af dette spørgsmål efter konkurrenceloven. For så vidt angår Forbruger-Kontakts klage over krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, tyder det foreliggende materiale ikke på, at der overføres midler fra andre forretningsområder. Der er herefter ikke grundlag for at undersøge dette forhold nærmere, hvorfor klagen afvises derfor i medfør af konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

10. Som følge af den nyligt gennemførte modernisering af Fællesskabets konkurrenceregler har Konkurrencestyrelsen i nærværende sag fulgt procedurene i artikel 11, stk. 4 i Rådforordning 1/2003.

11. Forbruger-Kontakt har senere (den 9. juli 2004) indbragt en klage for EU-Kommissionen med påstand om, at den danske stat har overtrådt EU's statsstøtteregler ved at Post Danmark modtager ulovlig statsstøtte.

12. Det skal oplyses, at Forbruger-Kontakt i december 2003 og senere ankede Konkurrencestyrelsens afgørelser om aktindsigt til Konkurrenceankenævnet med det formål at få udleveret flere oplysninger end indeholdt i det materiale, som styrelsen vurderede, at Forbruger-Kontakt som part kunne få udleveret. Da det under ankenævnets behandling var uklart, hvorvidt Forbruger-Kontakt ville blive betragtet som part, kunne der først foretages yderligere aktindsigt og endelig høring, efter at Ankenævnet havde truffet sin kendelse. Den 12. august 2004 stadfæstede Konkurrenceankenævnet imidlertid alle styrelsens afgørelser vedrørende aktindsigt.

## Afgørelse

13. Det meddeles Post Danmark A/S, at selskabet misbruger sin dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser i Danmark ved i 2003 og 2004 at anvende forskellige priser over for

selskabets egne kunder og Forbruger-Kontakts tidligere kunder uden at kunne omkostningsbegrunde de meget betydelige pris- og rabatforskelle imellem kunderne, jf. artikel 82, stk. 1, litra c og konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3.

14. Videre meddeles det Post Danmark A/S, at selskabet har misbrugt sin dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser i Danmark ved i aftalerne for 2003 med XX at anvende loyalitetsskabende målrabatter, jf. artikel 82, stk. 1, jf. artikel 82, stk. 1, litra c og konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3.

15. Endvidere meddeles det Post Danmark A/S, at selskabet misbruger sin dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser i Danmark ved i 2003 og 2004, ved at stille kunder i samme situation forskelligt for så vidt angår priser og rabatter, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3.

16. Det meddeles Post Danmark A/S, at Konkurrencerådet i medfør af konkurrencelovens § 23 a og § 11, stk. 4, påbyder Post Danmark A/S, at:

- ændre selskabets priser og rabatter, så selskabet ikke anvender priser/rabatter overfor kunder med loyalitetsskabende og ekskluderende effekt
- ændre selskabets priser og rabatter, så selskabet ikke anvender priser/rabatter, der stiller kunder i samme situation forskelligt

17. Påbudet vedrørende Post Danmarks priser og rabatter skal efterkommes med virkning fra 1. januar 2005.

18. Det meddeles Post Danmark, at spørgsmålet, om hvorvidt Post Danmark har foretaget predatory pricing forudsætter en mere dybtgående analyse og kvalitetssikring af Post Danmark's omkostningsberegninger. På den baggrund udsættes behandlingen af dette spørgsmål. Spørgsmålet forventes forelagt som en selvstændig sag for Konkurrencerådet snarest.

19. Det meddeles Post Danmark, at Forbruger-Kontakts klage over aftaler med urimelig lang løbetid, ikke giver anledning til yderligere undersøgelse. Klagen over dette forhold afvises derfor i medfør af konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

20. Det meddeles Post Danmark, at kompetencen for så vidt angår statsstøttesagen ligger hos EU-Kommissionen. Eftersom Forbruger-Kontakt har indbragt spørgsmålet om eventuel overtrædelse af statsstøttereglerne for Kommissionen er der ikke længere grundlag for en vurdering af dette spørgsmål efter konkurrenceloven.

21. Det meddeles Post Danmark, at for så vidt angår Forbruger-Kontakts klage over krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, tyder det foreliggende materiale ikke på, at der overføres midler fra andre forretningsområder. Der er herefter ikke grundlag for at undersøge dette forhold nærmere, hvorfor klagen afvises i medfør af konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

## **Sagsfremstilling**

## Indledning

22. Forbruger-Kontakt distribuerer adresseløse forsendelser i form af reklamer og lokalaviser i konkurrence navnlig med Post Danmark. I 2. halvår 2003 har Forbruger-Kontakt med virkning fra primo 2004 mistet 3 betydelige kunder til Post Danmark. Det drejer sig om de store detailkæder Coop, SuperBest og Spar, der tegner sig for rundt regnet XX pct. af den samlede omsætning ved omdeling af adresseløse forsendelser i Danmark, eller XX pct. af den totale mængde i 2002. Forbruger-Kontakt har i den forbindelse klaget til Konkurrencestyrelsen over Post Danmarks adfærd, der ifølge Forbruger-Kontakt udgør et misbrug af Post Danmarks dominerende stilling, jf. forbudet i konkurrencelovens § 11.

23. Distribution af adresseløse forsendelser er ikke omfattet af Post Danmarks eneret eller befordringspligt for en række forskellige forsendelser. Post Danmark tilbyder derfor distribution af adresseløse forsendelser i konkurrence med private distributionselskaber som Forbruger-Kontakt.

24. Forbruger-Kontakt klager med henvisning til forbudet i konkurrencelovens § 11 over, at Post Danmark misbruger sin dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser. Klagen omfatter følgende 4 forhold:

- diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter
- urimeligt lave priser ("predatory pricing")
- aftaler med urimelig lang løbetid, og
- krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge og ulovlig statsstøtte, jf. konkurrencelovens § 11, nr. 1 og § 11 a

25. Forbruger-Kontakt klager først og fremmest over, at Post Danmark misbruger sin dominerende stilling ved at anvende urimeligt lave priser med det formål at drive Forbruger-Kontakt ud af markedet. I den forbindelse anfører Forbruger-Kontakt, at Post Danmark i sine kontrakter med storkunder som Coop, SuperBest, Netto, Jysk Sengetøj og Spar opererer med priser, som er lavere end hhv. Post Danmarks gennemsnitlige totale omkostninger og gennemsnitlige variable omkostninger samt de ydelsesspecifikke meromkostninger.

26. Hertil kommer ifølge Forbruger-Kontakt, at Post Danmark også udøver misbrug af dets dominerende stilling ved at anvende reelt ekskluderende aftaler med en løbetid på op til mellem XX år med store kunder. Forbruger-Kontakt peger på, at Post Danmark yder betydelige rabatter til sine storkunder, hvilket kombineret med de facto ekskluderende aftaler skaber en urimelig indlåsnings effekt på markedet. Desuden mener Forbruger-Kontakt, at de af Post Danmark tildelte rabatter ikke er begrundet i omkostningsbesparelser ved salg af store mængder, men at de udgør troskabsrabatter, der har en indlåsnings effekt på markedet og virker diskriminerende over for kunderne.

27. Forbruger-Kontakt har også klaget over, at Post Danmark subsidierer forretningsområdet distribution af adresseløse forsendelser med midler fra Post Danmarks øvrige virksomhed med konkurrenceforvridning til følge. Forbruger-Kontakt hævder især, at Post Danmark subsidierer sin virksomhed med distribution af adresseløse forsendelser med midler fra Post Danmarks eneretsområde, hvilket medfører en forvridning på markedet for adresseløse forsendelser til skade for Forbruger-Kontakt og markedets øvrige aktører. Forbruger-Kontakt anmoder Konkurrencerådet om at konstatere, at Post Danmarks virksomhed med adresseløse forsendelser drives ved hjælp af

offentlige midler, og at dette udgør et misbrug i form af krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge, jf. konkurrencelovens §§ 11 og 11 a. Forbruger-Kontakt anmoder i den forbindelse Konkurrencerådet om at pålægge Post Danmark at sikre tilbagebetalingen af hidtil oppebåret støtte, jf. konkurrencelovens § 11 a.

### *Høring*

28. Udkast til Konkurrencestyrelsens afgørelse har, jf. konkurrencelovens § 15 a, været i høring hos sagens parter, Post Danmark og Forbruger-Kontakt. Sagen har været i høring to gange. Hovedpunkterne i høringssvarene er gengivet her og er indarbejdet og kommenteret under de relevante punkter i notatet. Det bemærkes, at de i høringssvarene anførte referencer til styrelsens afgørelse ikke stemmer overens med nummereringen i nærværende notat.

29. Høringen har endvidere vist, at problemstillingen om predatory pricing er kompliceret og forudsætter en mere dybtgående analyse og kvalitetssikring af Post Danmark's omkostningsberegninger. På den baggrund udsættes behandlingen af dette spørgsmål, og spørgsmålet forventes forelagt som en selvstændig sag for Konkurrencerådet snarest. Den del af høringssvarene, som vedrører predatory pricing, er derfor ikke resumeret her.

30. Det bemærkes, at Forbruger-Kontakt har søgt om løbende aktindsigt i sagen. Konkurrencestyrelsen fandt, at Forbruger-Kontakt var part i sagen og har imødekommet selskabets anmodning om aktindsigt, men styrelsen har dog i forbindelse med visse dokumenter udeladt specifikke oplysninger om Post Danmarks forretningsforhold.

31. Forbruger-Kontakt har imidlertid i december 2003 og senere anket Konkurrencestyrelsens afgørelser om aktindsigt til Konkurrenceankenævnet med det formål at få udleveret flere oplysninger end indeholdt i det materiale, som styrelsen vurderede, at Forbruger-Kontakt som part kunne få udleveret. Den 12. august 2004 stadfæstede Konkurrenceankenævnet imidlertid alle styrelsens afgørelser vedrørende aktindsigt.

### *Post Danmarks høringssvar af 28. maj og 10. september 2004*

32. Post Danmark er med henvisning til selskabets markedsandele baseret på mængde uenig i, at styrelsen ud fra dominanstesten i denne sag kan konkludere, at Post Danmark har indtaget eller indtager en dominerende stilling i den undersøgte periode.

33. Endvidere er Post Danmark uenig i, at selskabet har overtrådt forbudet i EF-traktatens artikel 82 og konkurrencelovens § 11 ved at 1) favorisere Forbruger-Kontakts tidligere kunder, 2) anvende målrabatter og 3) diskriminere mellem konkurrerende kunder i form af secondary-line prisdiskrimination.

34. For så vidt angår påstanden om målrabatter i seks specifikke kundeaftaler, anfører Post Danmark, at 1) selskabet ikke indtog en dominerende stilling i 2003, og 2) at fem af de seks kundeaftaler er udløbet ved udgangen af 2003, mens den sidste aftale er forlænget for 2004, men vil blive opsagt, såfremt Konkurrencerådet når frem til, at Post Danmark indtager en dominerende stilling.

35. For så vidt angår de faktuelle forhold, har Post Danmark fremført, at markedet for distribution af adresseløse forsendelser er præget af intensiv konkurrence mellem Post Danmark og Forbruger-Kontakt. Endvidere er Post Danmark af den opfattelse, at aftaleforhandlinger foregår under licitationslignende forhold, hvorunder kunder sideløbende indhenter tilbud fra konkurrerende distributører.

36. Endvidere lægger Post Danmark vægt på de af selskabet forelagte 7 omkostningsdeterminanter og fremhæver, at supermarkeder udgør et særskilt kundesegment. Endelig fremhæver Post Danmark, at selskabets lave pris til Coop er begrundet i en markant bedre ”drop-økonomi”, som har haft udslagsgivende betydning for Post Danmark’s aftale med Coop. Ifølge Post Danmark betyder Coop’s ordre, at der vil kunne omdeles X forsendelser mere pr. aflevering.

37. Selskabet sammenligner endvidere hhv. Post Danmark’s og Forbruger-Kontakt’s priser til Spar, SuperBest og Coop med påstand om, at disse kunder valgte Post Danmark som leverandør, fordi selskabet på trods af højere priser kunne levere en bedre service (herunder leveringssikkerhed).

38. Endelig understreger Post Danmark, at selskabets 2004-nettopriser for Coop, SuperBest og Spar bør sammenlignes med Post Danmark’s 2004 priser til selskabets øvrige kunder, og at rabatterne ikke er relevante. Post Danmark mener ikke, at en sammenligning baseret på 2004-priserne udviser samme mønster som for 2003.

39. For så vidt angår den juridiske analyse lægger Post Danmark vægt på, at EU-Kommissionen har gennemført en reform af EF-traktatens artikel 81, der baserer sig på en effektbaseret vurdering, og at Kommissionen p.t. revurderer sagsbehandling i relation til artikel 82 på samme måde. Selskabet henviser til, at en effektbaseret analyse ikke giver belæg for et per se forbud mod dominerende virksomheders selektive prisnedsættelser mod konkurrentens kunder.

40. Post Danmark fortolker EU praksis ud fra en effektbaseret analyse og konkluderer, at der skal relativt meget til, før at selektive prisnedsættelser overfor konkurrentens kunder kan anses for at være i strid med misbruget af dominerende stilling. Post Danmark er af den opfattelse, at det kun er tilfældet, hvis: 1) der er tale om en superdominerende virksomhed, 2) selektive nedsættelser er kombineret med loyalitetsskabende/markedsafskærmende aftaler, og 3) der er bevis på ”predatory intent” /elimeringshensigt.

41. For så vidt angår secondary-line” prisdiskrimination anfører Post Danmark endvidere, at der kun foreligger relativt lidt praksis om secondary-line pris-diskrimination. Post Danmark anfører bl.a. at det må være lovligt at anvende grove, håndterbare objektive kriterier, uden skelen til et ønske om særligt at favorisere visse kunder. Ifølge selskabet gælder der for så vidt angår secondary-line pris-diskrimination ikke noget snævert krav om, at rabatter skal omkostningsmæssigt justificeres. Endelig gælder ifølge Post Danmark et mærkbarhedskrav, så der i nærværende sag alene kan være tale om diskriminerende priser, hvis de forskellige priser medfører et mærkbart konkurrencemæssigt handicap for nogle af kunderne, samt at kunderne ikke har mulighed for at handle med en konkurrerende distributør.

42. Sammenfattende er det Post Danmarks opfattelse, at der i det notat, som Post Danmark har haft i høring, ikke er støtte for, at Post Danmarks prissætning har karakter af primary-line prisdiskrimination. Endvidere er det Post Danmarks opfattelse, at Post Danmarks nettopriser ikke er udtryk for en ulovlig secondary-line prisdiskrimination.

### *Forbruger-Kontakts høringsvar af 1. juni 2004*

43 Forbruger-Kontakt er enig i, at Post Danmark er dominerende på det relevante marked, og at dominansen bør vurderes ud fra Post Danmarks markedsandel baseret på omsætning.

44. Forbruger-Kontakt er endvidere enig i, at Post Danmark's rabatgivning er såvel eksklusiverende som diskriminerende. Ifølge Forbruger-Kontakt virker de ikke-omkostningsbegrundede rabatter som troskabsrabatter, der har eksklusiverende effekt i forhold til Forbruger-Kontakt, når Post Danmark overtager Forbruger-Kontakts tidligere kunder.

45. Med henvisning til EU-praksis er Forbruger-Kontakt's konklusion, at Post Danmark's prisadfærd udgør misbrug af en dominerende stilling i form af både primary-line og secondary-line prisdiskrimination. Forbruger-Kontakt understreger endvidere, og at det er vigtigt at sikre, at Post Danmark skal omkostningsbegrunde sine rabatter for hele markedet, dvs. for alle kunder og ikke kun indenfor fastsatte kundekategorier. Forbruger-Kontakt foreslår, at dette præciseres i påbuddet.

46. Endvidere opfordrer Forbruger-Kontakt styrelsen til ikke at afvise statsstøtteklagen med henvisning til § 14, stk. 1, 3. pkt., men at sende en anmodning til Trafikministeren eller Færdselsstyrelsen om at afgøre, om statsstøtte til Post Danmark's forretningsområde til adresseløse forsendelser er lovlig efter offentlig regulering.

47. Sammenfattende er det således Forbruger-Kontakt's opfattelse, at Post Danmark's misbrug udgør en overtrædelse af konkurrenceloven, der i betydeligt omfang har påvirket konkurrencen negativt til stor skade for Forbruger-Kontakt.

### *Virksomhederne*

48. *Forbruger-Kontakt A/S* er navnet på den division i *Søndagsavisen A/S*, som hovedsagelig udfører distributionsopgaverne for koncernen i Danmark enten ved egenomdeling eller ved omdeling via samejede selskaber.

49. De primære forretningsområder for *Søndagsavisen* er udgivelse af annoncefinansierede husstandsomdelte aviser (fx den regionale avis *Søndagsavisen*), distribution af adresseløse tryksager, aviser mv. og internettjenester (fx Ofir). *Søndagsavisen* havde i 2002 en omsætning på 602,5 mio. kr.

50. Forbruger-Kontakt distribuerer aviser, tryksager, kataloger, vareprøver o. lign. til de danske husstande og udvikler selv distributionskoncepter og IT-systemer for *Søndagsavisens* distributionselskaber. Forbruger-Kontakt havde i 2002 en omsætning på kr. XX mio. kr. fra distribution af adresseløse forsendelser inkl. gratisaviser. Forbruger-Kontakt udfører endvidere i begrænset omfang adresseret distribution, dvs. distribution til udvalgte adresser. I 2002 etablerede *Søndagsavisen A/S* sammen med *Berlingske Lokalaviser A/S* et joint venture-selskab (*Dansk Distributions Center A/S*) til distribution af bl.a. adresseløse forsendelser og husstandsomdelte gratisaviser. Konkurrencerådet godkendte den 24. april 2002 denne fusion[1]. *Dansk Distributionscenter* ejes af *Søndagsavisen A/S* og *Berlingske Lokalaviser* med hver 50 pct. *Dansk Distributionscenter* havde i 2002 en samlet omsætning på XX. kr., hvoraf adresseløse forsendelser bidrog med XX. kr. [2]

51. Udover selskabet Forbruger-Kontakt indgår ALFO Distribution A/S (Århus) i Søndagsavis-koncernen. Selskabet blev pr. 1. januar 2003 fusioneret med Søndagsavisen a-s.

52. Efter fusionen i 2002, hvor selskabet Dansk Distributionscenter blev stiftet, har Søndagsavisen opkøbt og indgået en række samejeaftaler med konkurrerende distributionsvirksomheder. Således har Søndagsavisen overtaget aktiviteterne i Reklameservice A/S og DTD København A/S. Endvidere har Søndagsavisen nu ejerandele i selskaberne: UA/FK distribution a-s, Distribution Syd A/S, HA Grafisk A/S, og Tryksagsomdelingen Fyn A/S.

53. *Post Danmark A/S* er et aktieselskab, som ejes 100 pct. af staten. Post Danmark er en af landets største virksomheder og har ca. 1.100 posthuse og postbutikker rundt om i landet. Post Danmark er endvidere ejer eller medejer af en række virksomheder: Budstikken Transport A/S (100 pct.), Post Danmark Leasing A/S (100 pct.), Pan Nordic Logistics AB (50 pct.), e-Boks (33,3 pct.).

54. Selskabet har eneret til og befordringspligt på omdeling af breve og pakker inden for nærmere fastlagte vægtgrænser, jf. afsnittet om forholdet til anden regulering nedenfor. Endvidere beskæftiger selskabet sig bl.a. med distribution af adresseløse forsendelser, aviser og blade. Efter Post Danmarks monopol for postudbringning blev brudt for visse typer forsendelser, indhenter virksomheden mere end halvdelen af sin årlige omsætning på ca. 11 mia. kr. i konkurrence med andre virksomheder. Hovedindtægtskilden er adresserede breve, selv om brevængden siden 2001 er faldet med 3-4 pct. om året. Selv med et sådant fald vil brevproduktet en rum tid endnu være den dominerende indtægtskilde i virksomheden, som imidlertid forsøger at udvikle andre produkter i takt med, at eneretten indskrænkes i de kommende år.

55. Distribution af adresseløse forsendelser er som nævnt ikke omfattet af Post Danmark A/S' eneret eller befordringspligt, og Post Danmark udfører derfor disse aktiviteter i konkurrence med private distributionselskaber. Post Danmarks omsætning fra distribution af adresseløse forsendelser og lokale ugeaviser udgjorde i 2002 i alt 751 mio. kr.

56. Ud over Post Danmark og Forbruger-Kontakt findes følgende mindre selskaber, som distribuerer adresseløse forsendelser og gratisaviser.

57. *Berlingske Lokalaviser A/S* er et helejet datterselskab af Det Berlingske Officin A/S, som er et koncernselskab i den norske Orkla-koncern[3]. Berlingske Lokalaviser havde i 2002 en omsætning på XX kr. Berlingske Lokalaviser A/S driver udover distributionsvirksomheden i Dansk Distributionscenter A/S også distributionsvirksomhed ved en ejerandel i De Bergske Blade K/S. *De Bergske Blade* distribuerer ud over de ugeblade og specialaviser, som de selv producerer, også andre adresseløse forsendelser. Heraf distribuerer selskabet selv ca. halvdelen af tryksagerne i det midt- og vestjyske område, mens selskabet får den anden halvdel distribueret af andre distributionselskaber. De Bergske Blade K/S havde i 2002 en omsætning på XX kr. Heraf stammede XX kr. fra distribution af adresseløse forsendelser.

58. *Nordjysk Distribution A/S* er 100 pct. ejet af Nordjyske Medier A/S. Selskabet havde i 2002 en omsætning på XX kr., hvoraf XX kr. stammede fra distribution af adresseløse forsendelser.

59. *Dansk Total Distribution* er en sammenslutning af lokale distributionsvirksomheder (landsforening), som udøver distribution af adresseløse forsendelser mv. Hovedparten af virksomhederne i Dansk Total Distribution, er ejet af distriktsaviser og dagblade. Dansk Total



Distribution synes på nuværende tidspunkt næsten at have udspillet sin rolle på markedet, idet en lang række tidligere medlemmerne er trådt ud af foreningen eller opkøbt af Søndagsavisen/Forbruger-Kontakt.

### *Forholdet til anden regulering*

60. Vilkårene for posttjenester er fastlagt i internationale konventioner, EU-regulering og national regulering (lov om postvirksomhed og lov om Post Danmark med tilhørende bekendtgørelser og cirkulærer mv.). [4]

61. I 1995 blev myndighedsopgaverne overført til Trafikministeriet, mens postvæsenet samtidigt blev omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed (SOV). I 2002 blev Post Danmark SOV omdannet til et egentligt aktieselskab, Post Danmark A/S. Staten har ansvaret for, at der tilbydes landsdækkende basale posttjenester. Post Danmark er derfor pålagt landsdækkende befordringspligt for pakker og breve inden for visse vægtgrænser. Som modvægt til denne befordringspligt er Post Danmark tildelt eneret til befordring af adresserede breve inden for 100 gram. Eneretten for breve vil blive vil indskrænket til breve under 50 gram pr. 1. januar 2005, jf. nedenfor.

62. Post Danmarks aktiviteter kan opdeles i følgende tre kategorier med udgangspunkt i virksomhedens rettigheder og pligter:

- Eneretsområdet (adresserede breve under 100 gram)
- Befordringspligtområdet (fx adresserede breve under 2 kg, andre adresserede forsendelser op til 2 kg samt blade op til 2 kg og pakker op til 20 kg)
- Det rene konkurrenceområde (fx kurerforsendelser, adresserede breve over 2 kg, pakker over 20 kg og adresseløse forsendelser og lokalaviser)

63. EU regulerer postområdet, navnlig via postdirektivet. Postdirektivets artikel 14[5] stiller fx krav om adskilte regnskabsopgørelser for hver enkelt af de tjenester, som er omfattet af eneretten. For de tjenester, som ikke er omfattet af eneretten, skal der sondres klart mellem tjenester, der er omfattet af befordringspligt og de tjenester, som ikke er omfattet heraf. Direktivet stiller endvidere krav til den nationale kontrol med den befordringspligtige virksomheds regnskaber. Desuden opstiller direktivet principper for fastsættelse af takster og gennemsigtighed i regnskaberne. Et af principperne er, at taksterne for alle tjenester, der er omfattet af en befordringspligt, skal være gennemsigtige og ikke-diskriminerende, jf. direktivets artikel 12.

64. Da Post Danmark blev etableret, fastsatte Trafikministeren særlige retningslinjer for forholdet mellem virksomhedens aktiviteter på eneretsområdet og på området i konkurrence[6]. Disse retningslinjer skal forhindre konkurrenceforvridende krydssubsidiering og diskriminering, og retningslinjerne om Post Danmarks regnskabsføring[7] skal sikre gennemsigtighed og at der ikke sker krydssubsidiering. Det er efter de konkurrenceretlige retningslinjer forbudt at flytte midler fra eneretsområdet til det rene konkurrenceområde, mens det er tilladt at overføre midler fra eneretsområdet til befordringspligtområdet, jf. § 19, stk. 2 i bekendtgørelse om Post Danmarks koncession. Færdselsstyrelsen fører tilsyn med, at reglementet overholdes og revisorer udpeget af Trafikministeriet påser, at der ikke sker krydssubsidiering. Konkurrencerådet tog på mødet den 29. november 1995 Trafikministeriets forslag til Regnskabsreglement med tilhørende konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark til efterretning.

65. Det skal tilføjes, at Folketinget den 25. maj 2004 vedtog en ny lov om postbefordring, som skaber nye rammer for postsektoren, og gør det muligt at starte den formelle proces med at forberede salget af Post Danmark. Med loven gennemføres EU's liberaliseringsplan, hvor den såkaldte eneretsgrænse for breve som nævnt reduceres fra 100 til 50 gram med virkning allerede fra 1. januar 2005. Hermed åbner Danmark brevmarkedet for yderligere konkurrence ét år før den tidsfrist, dvs. 1. januar 2006, som EU har fastsat som sidste frist for yderligere liberalisering.

66. Samtidigt ophæves lov nr. 89 af 8. februar 1995 om postvirksomhed, mens reglerne og koncessionen, som er udstedt i medfør af denne lov, forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af regler eller koncessioner, som fastsættes i medfør af den nye lov. Dermed er det muligt, at de nuværende konkurrenceretlige retningslinjer bortfalder. Dette vil betyde, at Trafikministeriets tilsyn med regnskabsreglementet, herunder hvorvidt der sker krydssubsidiering, fremover vil være et spørgsmål, der ikke er underlagt sektorspecifik regulering, men som alene er omfattet af den almindelige konkurrenceregulering.

### *Det relevante marked*

### *Det relevante produktmarked*

67. Sagen vedrører distribution af tryksager, herunder reklamer, telefonbøger, vejvisere mv. samt lokal- og regionalaviser. Disse tryksager anvendes hovedsagelig af detailbutikker og -kæder til at markedsføre deres produkter i de områder, hvor butikkerne er beliggende. Telefonbøger, vejvisere og lokal- og regionalaviser omdeles også i de områder, hvor målgruppen befinder sig. Fælles for forsendelserne er, at målgruppen er et unavngivent antal husstande, som er beliggende i et bestemt geografisk område.

68. Forsendelserne distribueres som adresseløse forsendelser. Adresseløse forsendelser er kendetegnet ved, at distributionen retter sig mod alle husstande i et område og er planlagt til gennemførelse inden for nogle tidsintervaller, typisk midtuge eller weekend. Opsamling af distributionsopgaver over en vis tid til fordeling til alle i et distrikt uden særlig sortering betyder, at den bliver billigere end distributionen af adresserede forsendelser, der er rettet til individuelle modtagere.

69. Adresseløs distribution adskiller sig herved fra den adresserede – individuelt rettede – distribution, som er kendetegnet ved ekstra service og højere distributionsomkostninger.

70. Det vurderes, at det relevante produktmarked, er markedet for distribution af adresseløse forsendelser og lokal- og regionalaviser, hvilket er i overensstemmelse med styrelsens afgørelse af 24. april 2002 vedr. etablering af Dansk Distributionscenter A/S.

71. Post Danmark er enig i styrelsens afgrænsning af markedet.

72. Forbruger-Kontakt har i breve af 4. september og 7. november 2003 tilkendegivet, at selskabet er enig i det af styrelsen afgrænsede marked, jf. ovenfor. I klage af 6. oktober 2003 henviser Forbruger-Kontakt imidlertid til, at misbruget finder sted på markedet for adresseløse forsendelser/adresserede kataloger mv. Endvidere anfører Forbruger-Kontakt i brev af 19. januar 2004, at der kan afgrænses et marked for distribution af adresserede og adresseløse tryksager og gratisaviser i Danmark. Baggrunden for, at Forbruger-Kontakt finder, at der kan afgrænses et

marked, der både indeholder distribution af adresseløse forsendelser og distribution af adresserede forsendelser er ifølge Forbruger-Kontakt bl.a., at forsendelsesarterne er de samme, at modtagerne er de samme, at der anvendes det samme distributionsapparat, at der ikke er de store omkostningsforskelle, og at prisparametrene er de samme.

73. Det vurderes, at distribution af adresseløse forsendelser og distribution af adresserede forsendelser ikke udgør ét samlet marked. Dette skyldes, at de to produkter ikke er indbyrdes substituerbare med hensyn til egenskaber, pris eller anvendelsesformål.[8] Distributionen af de adresseløse og de adresserede forsendelser adskiller sig fra hinanden mht. til egenskab og anvendelsesformål ved, at de adresseløse forsendelser ikke som marketingmedie er henvendt til en bestemt målgruppe, som f.eks. tidsskrifter eller adresserede reklamer er det.

74. Endvidere er distributionen af adresseløse forsendelser inden for bestemte tidsintervaller billigere end distribution af adresserede forsendelser, idet opsamling af distributionsopgaver over en vis tid til fordeling til alle i et distrikt uden særlig sortering, medfører meget lavere omkostninger. Skal de nævnte tryksager distribueres som adresserede forsendelser, vil dette medføre en betydelig stigning i omkostninger til transport og omdeling.

75. Ydermere er det langt dyrere for en kunde at anvende den adresserede distribution frem for den adresseløse. Ved en sammenligning af den gennemsnitlige listepris for tre af Post Danmarks kunder, fremgår det, at det ville være ca. 6 gange dyrere, såfremt disse kunder fik alle deres adresseløse forsendelser distribueret som adresserede forsendelser. Ved anvendelse af den såkaldte SSNIP-test, vil man således ikke kunne forestille sig, at kunderne ville vælge den adresserede distribution, såfremt der skete en varig prisstigning på 5-10 pct. for distributionen af adresseløse forsendelser.

76. I relation til udbudssubstitution kræves det, at leverandørerne af adresseret distribution på kort sigt kan omstille deres distribution til adresseløs distribution uden at det medfører betydelige omkostninger eller risici. På de områder, hvor andre selskaber udbringer adresseret post fx ved udbringning af adresserede blade mv., vil det kræve betydelige investeringer og risici på kort sigt at udvide distributionen til landsdækkende distribution af adresseløse forsendelser. En konkurrent til Post Danmark og Forbruger-Kontakt vil således skulle være landsdækkende for at konkurrere, idet de kunder, som bærer markedet, ønsker landsdækkende distribution. Dette vil kræve betydelige investeringer i bl.a. sorteringsapparat og en omlægning af arbejdskraften og distributionen mellem fx indleveringssteder og distributionscentre. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at der ikke foreligger udbudssubstitution mellem adresseløs og adresseret distribution.

### *Det relevante geografiske marked*

77. De adresseløse forsendelser distribueres i Danmark. Dette skyldes, at modtagergruppen er de danske husstande. De største kunder på markedet, dvs. de kunder som tegner sig for den største omsætning, efterspørger landsdækkende distribution af deres forsendelser. Derfor tilbyder distributionsvirksomhederne på markedet landsdækkende distribution, uanset om den enkelte aktør har eget omdelerkorps eller ej. Muligheden for at udbyde landsdækkende distribution lettes ved, at det er muligt at anvende Post Danmark til distribution i fx landområder, hvor de øvrige konkurrenter ikke nødvendigvis har oprettet eget omdelerkorps eller har mulighed for at anvende en anden privat distributionsvirksomhed. Post Danmark har eget omdelerkorps i hele landet, og Forbruger-Kontakt er i dag det eneste næsten landsdækkende, private alternativ til Post Danmark



F-K	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Bergske	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Nordjyske	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
DTD	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Andre	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Øvrige i alt	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	Xx
Totale marked	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx

86 Markedsandele kan opgøres i værdi (omsætning) eller mængde (stk.). Det mest almindelige er

dog at opgøre virksomhedens markedsandel på baggrund af dens omsætning. Det fremgår af punkt 55 i Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, at når det drejer sig om differentierede produkter, vil afsætningen opgjort i værdi og markedsandelen i denne forbindelse normalt blive anset for bedre at afspejle de enkelte leverandørers relative stilling og styrke.[14]

87. Det vurderes, at Post Danmarks markedsandel skal opgøres i omsætning, da styrelsen finder, at der er tale om en differentieret ydelse. Prisen på distribution af de adresseløse forsendelser afhænger således bl.a. af både forsendelsernes vægt og antal. Der er således stor forskel på selskabernes omsætning og indtjening alt efter, om de distribuerer tunge eller lette forsendelser og alt efter, hvor mange forsendelser de distribuerer pr. udsendelse. Endvidere er der forskel på, hvornår forsendelserne bliver indleveret af kunden, og hvornår de distribueres. Der er således en væsentlig forskel på, om kunden ønsker at få distribueret telefonbøger eller små, lette reklamer. Post Danmark har en lang række kunder, som får distribueret meget tunge forsendelser, hvilket medfører, at både Post Danmarks gennemsnitlige nettopris og omsætning er højere end Forbruger-Kontakt. Dette taler for, at det vil give det mest retvisende billede af parternes markedsstilling og -styrke, når vurderingen af parternes markedsandele baseres på deres omsætning.

88. I Konkurrencerådets afgørelse ”Vedrørende etableringen af Dansk Distributionscenter” af 24. april 2002, blev parternes markedsandele opgjort på baggrund af antallet af distribuerede enheder, idet styrelsen vurderede, at det i det konkrete tilfælde ikke dengang var muligt at få tilstrækkeligt pålidelige omsætningstal.

89. Ifølge Konkurrencestyrelsens opgørelser var Post Danmarks markedsandele opgjort på basis af mængder blevet hhv. XX i hhv. 2001, 2002, 2003 og 2004. Med henvisning til styrelsens beslutning fra 2002 og disse opgørelser over Post Danmark’s markedsandele baseret på mængde, mener Post Danmark, at selskabet har været i god tro, når selskabet ikke hidtil har anset sig selv for at indtage en dominerende stilling.

90. Forbruger-Kontakt er derimod enig i, at Post Danmark indtager en dominerende stilling. Ifølge Forbruger-Kontakt er ydelserne differentierede, så der er en prisforskel, hvorved markedsandelen bør vurderes på grundlag af omsætningen, som tager højde for herfor[15]. Endvidere hævder Forbruger-Kontakt, at Post Danmark’s markedsandel ikke kun bør vurderes på basis af perioden 2001–2003, men at Post Danmark’s markedsandel for 2004 også bør indgå i vurderingen af

dominans spørgsmålet, idet Post Danmark netop har styrket sin markedsposition kraftigt fra 2003-2004.

91. Post Danmarks markedsandel er et vigtigt, men ikke det eneste element i vurderingen af, om der foreligger dominans. Post Danmarks markedsandel skal vurderes i forhold til såvel de aktuelle som potentielle konkurrenters styrke samt betingelserne for at få adgang til markedet. Der skal således ses på yderligere kriterier for vurdering af Post Danmarks dominans.

92. Der er ingen juridiske, administrative eller tekniske barrierer til markedet. Der er dog en række andre forhold, som hæmmer adgangen til markedet.

93. En af de væsentligste konkurrenceparametre, som også er en væsentlig økonomisk barriere, er for selskaberne at kunne tilbyde landsdækkende distribution. Dette skyldes, at hovedparten af de større kunder er detailkæder, som efterspørger landsdækkende distribution. Derfor er det vigtigt for virksomhederne at have landsdækkende distribution, og dermed have distributionscentre og omdelere i hele landet. Ellers skal konkurrenterne anvende Post Danmark til at omdele i de områder i landet, hvor konkurrenterne ikke selv har omdelerkorps. Post Danmark er det eneste selskab på markedet, som i en årrække har haft et fuldt landsdækkende omdelerkorps. Forbruger-Kontakt og de andre mindre aktører på markedet har således været nødt til at anvende Post Danmark i de områder, hvor de ikke har haft omdelere dvs. hovedsagelig uden for byområder. Forbruger-Kontakt har over de seneste par år opbygget et landsdækkende distributionsapparat, som er afhængigt af, at selskabet opretholder den kritiske masse i form af et tilstrækkeligt kundegrundlag eller volumen. Forbruger-Kontakts landsdækkende distribution er således særdeles sårbar over for tab af kunder.

94. Forbruger-Kontakt har anført, at på grund af de store kunders efterspørgsel efter landsdækkende distribution, så udgør nødvendigheden af et landsdækkende distributionsnet en betydelig adgangsbarriere til markedet. Forbruger-Kontakt understreger, at det har taget Forbruger-Kontakt flere år at opbygge et næsten landsdækkende distributionsnetværk, og at dette kun var muligt, fordi Forbruger-Kontakt var i stand til at opkøbe mindre distributører og gennem et højere volumen at opnå tilstrækkelig kritisk masse til, at der nu er et næsten landsdækkende distributionsnetværk. Endvidere peger Forbruger-Kontakt på, at mens en konkurrent er ved at opbygge sit eget distributionsnetværk, så kan konkurrenten være afhængig af Post Danmark's netværk for så vidt angår distribution i landdistrikter, hvilket gør konkurrenten afhængig af Post Danmark's ydelser og prissætning.

95. Vigtigheden af den landsdækkende distribution kan i praksis ses af de seneste års udvikling på markedet, som har vist, at de mindre aktører på markedet får mindre og mindre betydning. Mange af disse er blevet opkøbt af eller har etableret et formaliseret samarbejde med Forbruger-Kontakt. Der er således i de senere år ikke kommet nye konkurrenter på markedet, og antallet af konkurrenter er faldet støt. Der er heller ikke noget, som taler for, at der indtræder nye aktører på markedet i den nærmeste fremtid.

96. Post Danmarks styrke på markedet underbygges af selskabets legale eneret for så vidt angår adresserede breve under 100 gram og selskabets befordringspligt (fx adresserede breve under 2 kg, andre adresserede forsendelser op til 2 kg samt blade op til 2 kg og pakker op til 20 kg). Det indebærer, at Post Danmark som nævnt har et meget stort distributionsapparat til rådighed med kapacitet til de befordringspligtige ydelser, hvilket som udgangspunkt medfører en række stordriftsfordele, som også giver selskabet fordele ved distribution af adresseløse forsendelser. De

eksisterende postbude kan fx også uddele adresseløse forsendelser. Post Danmark vil således qua sin legale eneret og befordringspligt forsat kunne opretholde sit distributionsapparat – lige meget om selskabet distribuerer adresseløse forsendelser eller ej – mens Forbruger-Kontakt ikke vil kunne opretholde sin landsdækkende distribution eller forsat kunne være en konkurrent til Post Danmark, såfremt Post Danmark bliver ved med at overtage Forbruger-Kontakts største kunder. Disse forhold betyder, at selvom Post Danmark mistede alle sine kunder med distribution af adresseløse forsendelser, har selskabet pga. sin befordringspligt for breve et landsdækkende distributionsnetværk til sin rådighed, som selskabet til enhver tid også kan anvende til at tilbyde distribution af adresseløse forsendelser, men hvor det økonomiske grundlag for at opretholde netværket ikke afhænger af aktiviteten adresseløse forsendelser. Dette sætter i høj grad Post Danmark i stand til at handle uafhængigt af konkurrenter på markedet for adresseløse forsendelser, idet ingen konkurrenter vil have samme fordel med et udbygget distributionsnetværk, som i stor udstrækning står til rådighed uafhængigt af, hvordan kundeunderlaget med adresseløse forsendelser udvikler sig.

97. Post Danmark's fordele knyttet til den legale eneret/ befordringspligt vedrører ikke bare etableringen af et landsdækkende netværk, men har også givet selskabets mange års forspring til at udvikle et distributionsnetværk med en høj service, som sætter selskabet i stand til at tilbyde kunderne landsdækkende forsyningssikkerhed.

98. Hertil kommer, at Post Danmark har en betydelig kapital- og ledelsesmæssig styrke, hvad angår postsektoren, som er oparbejdet ved indtægter og erfaringer fra enerets- og befordringspligtområdet gennem mange år. Endvidere har Post Danmark et meget velkendt varemærke. Post Danmark havde i 2002 en samlet omsætning på godt 11 mia. kr., som overvejende er indtjent i denne sektor. Forbruger-Kontakt har i den forbindelse anført, at Post Danmarks kapitalstyrke overstiger Forbruger-Kontakts mange gange, og således kan være en medvirkende årsag til, at Post Danmark vil kunne fastholde sin dominans.

99. Post Danmark har således en meget stærk position på markedet, og er reelt set det eneste selskab, som kan handle uafhængigt på markedet. Post Danmark har således qua sin styrke kunnet overtage nogle af de største kunder på markedet fra Forbruger-Kontakt, uden at Forbruger-Kontakt har kunnet komme med et modsvarende tilbud. Dette er tydeliggjort i praksis med Post Danmarks overtagelse af Coop, SuperBest og Spar. I relation til SuperBest og Spar fik Forbruger-Kontakt slet ikke mulighed for at komme med et konkurrerende tilbud, men måtte blot acceptere at afgive sine kunder til Post Danmark.

100. Selvom der ikke er fast praksis for, hvornår på året Post Danmark og Forbruger-Kontakt indgår deres kundefølgere, så er der en tendens til, at kundefølgere følger kalenderåret, og at de typisk indgås i det forudgående halvår. Der er heller ikke nogen fast praksis for kontrakternes længde og dermed for aftalernes udløb, men kundefølgere har typisk en varighed på mellem XX år. Parterne er ikke vidende om det nøjagtige tidspunkt for, hvornår konkurrentens kundefølgere udløber, og dermed hvornår det bedst kan betale sig at slå til. Parterne bliver kun opmærksomme på kundefølgernes udløb i de få tilfælde, hvor kunden enten afholder et egentligt udbud, eller hvor kunden selv henvender sig direkte til den konkurrerende distributør med henblik på at få et konkurrerende tilbud. Det er alene XX, som har afholdt et udbud, og det er ikke nødvendigvis kutyme, at kunderne indhenter konkurrerende tilbud. Post Danmark og Forbruger-Kontakt er således generelt ikke afhængige af at skulle indgå i egentlige budrunder eller forhandlinger med henblik på at vinde konkurrentens kunder. Det indebærer, at hvis Post Danmark eller Forbruger-

Kontakt har vundet en kunde, så er der ikke egentlige udbud eller årlige forhandlinger, som gør det lettere for modparten at vinde kunden tilbage.

101. Den eneste reelle konkurrent til Post Danmark er Forbruger-Kontakt, hvis position netop er blevet svækket betydeligt ved tabet af nogle af selskabets største kunder til Post Danmark. Tabet af disse kunder betyder, at Forbruger-Kontakt har tabt omtrent XX pct. af sin volumen, hvilket gør det sværere for Forbruger-Kontakt at opretholde sin landsdækkende distribution. Forbruger-Kontakt kan kun vanskeligt genvinde netop disse kunder de næste XX år, dvs. så længe selskabernes aftaler med Post Danmark løber, hvilket kan svække Forbruger-Kontakts stilling på markedet i en længere periode. Hvis Forbruger-Kontakt mister flere kunder til Post Danmark, kan det yderligere svække Forbruger-Kontakt og virksomhedens mulighed for at opretholde en kritisk masse i form af et tilstrækkeligt kundeunderlag, dvs. et tilstrækkeligt volumen, til at forblive det eneste landsdækkende distributør-alternativ til Post Danmark. Den kritiske masse udgør således grundlaget for virksomhedens landsdækkende distribution, og såfremt kundeunderlaget undergraves, kan virksomhedens eksistensgrundlag være truet, og dens tid som en alternativ udbyder til Post Danmark være talte. Forbruger-Kontakt har oplyst, at tab af yderligere store kunder vil medføre, at selskabet må opgive at være landsdækkende og dermed egentlig konkurrent til Post Danmark.

102. Det er på den baggrund den samlede vurdering, at Post Danmark er dominerende på markedet for distribution af adresseløse forsendelser og lokal- og regionalaviser.

103. Forbruger-Kontakt har anført, at Post Danmark har en dominerende stilling på det danske marked for postbefordring inden for Post Danmarks eneretsområde samt på det danske marked for distribution af adresserede kataloger mv., hvor Post Danmark har befordringspligt. Forbruger-Kontakt anfører i den forbindelse, at Post Danmark anvender sin dominans på disse markeder til misbrug på det beslægtede marked for adresseløse forsendelser (med eller uden adresserede kataloger).

104. Da det er styrelsens vurdering, at Post Danmark er dominerende på markedet for distribution af adresseløse forsendelser og lokal- og regionalaviser, er det ikke nødvendigt at tage stilling til klagen over misbrug af dominerende stilling som følge af dominansen på de beslægtede markeder, når der ses bort fra klagen vedrørende krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge.

## *Adfærd*

### *Aftalernes varighed*

105. Konkurrencestyrelsen har fået indsendt Post Danmarks aftaler med deres 20 største kunder i 2003. Endvidere har styrelsen fået indsendt Post Danmarks aftaler med Coop, SuperBest og Spar for 2004. De tyve største aftaler tegner sig for XX pct. af Post Danmarks samlede omsætning for adresseløse forsendelser i 2003, og de tre nye aftaler tegner sig for ca. XX pct. af omsætningen på hele markedet for adresseløse forsendelser i 2004.

106. Fælles for Post Danmarks aftaler er, at der er tale om ikke-eksklusive aftaler, som alle kan opsiges af kunderne med et opsigelsesvarsel på XX eller XX, med undtagelse af aftalen med XX som er en XX aftale, der er uopsigelig i aftaleperioden. Hovedparten af aftalerne er XX. Der er dog en mindre del af aftalerne, der løber i XX eller XX år. Således er Post Danmarks aftaler med XX og XX aftaler, mens Post Danmarks aftaler med XX løber i XX år.



## Priser og rabatter

107. Post Danmarks gennemsnitspriser og -rabatter til deres 20 største kunder i 2003 fremgår af nedenstående tabel 2. Alle de rabatter, som disse storkunder er blevet tildelt af Post Danmark, er indregnet.

**Tabel 2. Post Danmarks gennemsnitspriser og -rabatter til deres 20 største kunder i 2003. [16]**

Kunder	Antal mio. stk.	Listepris kr. / stk.	Nettopris kr./stk.	Rabat kr./stk.	Rabat i pct. af listepris
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX

108. Videre fremgår Post Danmarks gennemsnitspriser og -rabatter til selskabets 15 største kunder i 2004 af nedenstående tabel 3. Der er tale om alle de storkunder, som får distribueret XX stk. adresseløse forsendelser eller derover i 2004.

**Tabel 3. Post Danmarks gennemsnitspriser og -rabatter til de af selskabets kunder med en anslået årlig volumen i 2004 på mindst XX. [17]**

Kunder	Antal mio. stk.	Listepris kr. /stk.	Nettopris kr. /stk.	Rabat kr./stk.	Rabat i pct. af listepris
XX	XX	XX	XX	XX	XX

XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX

109. Priserne i tabel 2 og 3 dækker over et gennemsnit af kundernes forskellige forsendelser, dvs. forsendelser som er forskellige med hensyn til vægt, antal, udbringningstidspunkt mv.

110. Post Danmarks priser og rabatter for kunder uden en produktionsplan gives med udgangspunkt i selskabets listepreiser, jf. Post Danmarks prisliste. Listeprisen for distribution af adresseløse forsendelser afhænger dels af den mængde, der skal distribueres og dels af den vægt, som de distribuerede enheder har. Det fremgår f.eks. af Post Danmarks prisliste for 2003[18], at distribution i byområde af en adresseløs forsendelse på 0-10 gram er ca. 9 pct. billigere, hvis der distribueres over 1 mio. stk. i stedet for 50.000 stk. Til sammenligning er distribution i byområde af en adresseløs forsendelse på 0-10 gram ca. 15 pct. billigere end tilsvarende distribution af en forsendelse med en vægt mellem 80 og 100 gram.

111. De viste kunder i tabel 3 har imidlertid alle aftalt produktionsplaner med Post Danmark, og selskabets priser overfor disse kunder følger ikke listepreiserne. Post Danmark har derimod givet kunderne i tabel 2 og 3 en rabat i 2003 og 2004, som ligger mellem XX og XX pct. i forhold til de priser, som disse kunder skulle have betalt, hvis de med deres nuværende antal og type forsendelser skulle have betalt de gældende listepreiser. Det ses af tabel 3, at den største rabat på XX pct. er givet til XX, som i 2004 forventes at få distribueret XX adresseløse forsendelser. Den mindste rabat på XX pct. er givet til XX, som i 2003 fik distribueret XX adresseløse forsendelser.

## Vurdering

### *Lovens anvendelsesområde*

112. Da Post Danmarks distribution af adresseløse forsendelser og lokal- og regionalaviser er erhvervsvirksomhed i konkurrencelovens forstand, er selskabets aktiviteter omfattet af loven, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 1.

## Anvendelse af artikel 82

113. Pr. 1. maj 2004 trådte moderniseringen af EU's konkurrenceregler i kraft. Som led i moderniseringspakken har Kommissionen udstedt en ny meddelelse om begrebet påvirkning af samhandelen[19]. Begrebet påvirkning af samhandelen er et vigtigt begreb, fordi det udgør et kriterium for jurisdiktion, dvs. afgrænser konkurrencesager med EU-dimension over for nationale konkurrencesager. Begrebet afgør derfor, hvornår medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og domstole er forpligtet til at anvende EU-traktatens konkurrenceregler direkte, og hvornår Kommissionen og medlemsstaterne er forpligtet til at følge bestemte regler for sagsfordeling og sagsbehandling i European Competition Network (ECN).

114. Det kan i denne sag konstateres, at der ikke vil være tale om et misbrug af en dominerende stilling i flere medlemsstater. Post Danmarks dominerende stilling vedrører imidlertid hele én medlemsstats område, dvs. Danmark, hvilket derfor kræver en nærmere analyse af, hvorvidt adfærden påvirker samhandelen[20]. Når eventuelt misbrug skal vurderes, anbefaler Kommissionen, at der sondres mellem de forskellige former for misbrug, 1) "ekskluderende misbrug", der skaber barrierer for adgangen til markedet, og 2) "udnyttende misbrug", dvs. de former for misbrug, hvor den dominerende virksomhed udnytter sin økonomiske styrke, fx ved at anvende for høje eller diskriminerende priser.

115. I den konkrete sag er der fremsat påstand om begge former for misbrug. Der er fremsat påstand om ekskluderende misbrug, som eksempelvis predatory pricing og loyalitetsrabatter. Den konkurrent, der risikerer at blive trængt ud af markedet, Forbruger-Kontakt, opererer ikke kun i Danmark men er også aktiv fsva. adresseløse forsendelser og gratisaviser via datterselskaber i både Sverige, Polen og Norge[21]. Forbruger-Kontakt tilbyder således via sine datterselskaber distributionsydelser i andre medlemsstater. Der er derfor tale om et påstået misbrug af Post Danmark, som er dominerende i én medlemsstat, men hvor den konkurrent, som risikerer at blive ekskluderet af dette marked, opererer i flere medlemsstater. Forbruger-Kontakt indgår i Søndagsavis-koncernen, og koncernens distributionsaktiviteter i Danmark bidrager med en væsentlig større del af omsætningen end koncernens distributionsaktiviteter i de øvrige lande. Hvis Forbruger-Kontakt derfor risikerer at blive ekskluderet af det danske marked, kan der også være tale om en afledet svækkelse af koncernens distributionsaktiviteter i de andre lande. Elimineres Forbruger-Kontakt som alternativ udbyder på det danske og eventuelt på andre markeder, medfører det, at konkurrencestrukturerne ændres generelt i Fællesskabet og dermed påvirker samhandelen. Det er derfor lagt til grund, at samhandelskriteriet i nærværende sag er opfyldt. Derfor anvendes EF-traktatens konkurrenceregler og de nationale konkurrenceregler parallelt for det tilfælde, at dele af adfærden ikke påvirker samhandelen.

116. For så vidt angår vurderingen af udnyttende misbrug antages prisdiskrimination mellem indenlandske kunder normalt ikke at kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater.

117. Styrelsens sagsbehandling er påbegyndt flere måneder før, at moderniseringsreglerne trådte i kraft pr. 1. maj, men afgørelsen skal træffes efter denne dato. Konkurrencestyrelsen har derfor fulgt procedurene i artikel 11, stk. 4 i Rådsforordning 1/2003.

## Misbrug

118. Da Post Danmark indtager en dominerende stilling på det relevante marked, skal det vurderes om Post Danmark misbruger sin dominerende stilling ved, at anvende:

- Diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter
- Aftaler med urimelig lang løbetid
- Krydssubsidiering

Styrelsen vil som nævnt senere vende tilbage til vurdering af spørgsmålet om predatory pricing.

## Post Danmarks priser og rabatter

119. Forbruger-Kontakt klager endvidere over, at Post Danmark anvender diskriminerende og loyalitetsskabende priser og rabatter.

120. Post Danmarks gennemsnitspriser og -rabatter til deres 20 største kunder i 2003 fremgår af tabel 2 i punkt 106 i afsnittet om priser og rabatter. Rabatterne er gengivet i nedenstående figur 1, der viser forholdet mellem rabatten og antallet af distribuerede forsendelser for hver enkelt kunde.

### **Figur 1. Post Danmarks rabat i pct. i 2003 som funktion af antallet af distribuerede forsendelser for hver enkelt kunde**

XXX

121. Det ses af figuren, at der er en tendens til, at de største kunder målt i antal forsendelser får de største rabatter. Generelt stiger rabatten således i takt med antallet af distribuerede forsendelser. Videre ses det, at kunderne får meget forskellige rabatprocenter. Fx får kunder med en mængde på mellem XX og XX stk. en rabat på mellem XX og XX pct., hvilket er et meget stort rabatspænd. Videre får en stor del af de kunder med en mængde på mellem XX og XX mio. stk. en rabat på mellem XX og XX pct.

122. Samme tendens gør sig gældende for Post Danmarks priser og rabatter til selskabets største kunder i 2004, som fremgår af tabel 3 i punkt 107 i afsnittet om priser og rabatter.

123. Konkurrencestyrelsen har bedt Post Danmark om konkret at begrunde rabatforskellene over for en lang række udvalgte kunder. Post Danmark har hertil forklaret, at der findes to slags kundegrupper. Der er de kunder, som betaler listeprisen, hvilket er de kunder, der uanmeldt indleverer op til ca. 1,5 mio. stk. adresseløs forsendelse pr. parti til distribution i næstfølgende omdelingsperiode. Det vil sige, at en lang række kunder ikke får nogen rabat i forhold til listeprisen. Så findes der storkunder såsom XX, der tilbydes priser, som ligger under listepriserne, fordi disse kunder er karakteriseret ved, at de repræsenterer en meget stor volumen, der i sig selv indebærer klare stordriftsfordele for Post Danmark. Videre anfører Post Danmark, at storkunder modsat de kunder, som betaler listepriserne, indleverer produktionsplaner, som giver selskabet mulighed for at tilrettelægge en mere effektiv distribution. Post Danmark understreger i den forbindelse, at de endelige nettopriser til storkunder ikke beregnes som listepriserne fratrukket en rabat men derimod beregnes selvstændigt, således at de samme omkostningsbesparelser ikke tæller med to gange.

124. Post Danmark oplyser, at selskabets rabatter til storkunder tager udgangspunkt i selskabets omkostningsstruktur ved at betjene storkunderne, og at selskabets rabatpolitik er baseret på det forhold, at det er billigere at betjene store kunder end små kunder (målt på volumen, stk.). Selskabets interne retningslinier indebærer, at kunder, der årligt sender et større antal forsendelser efter forudgående anmeldelse af det enkelte parti, ydes en rabat, der som udgangspunkt er afhængig af volumen. Post Danmark har i den forbindelse oplyst, at der i praksis opereres med følgende rabatintervaller:

- XX
- XX
- XX
- XX

125. Videre har selskabet anført, at grundrabatten for storkunder eksempelvis medfører, at en adresseløs forsendelse på 10-20 gram, der omdeles til samtlige husstande i bymæssig bebyggelse kan prissættes inden for de rammer, som fremgår af tabel 4 nedenfor.

**Tabel 4. Post Danmarks nettopriser til storkunder med forsendelser på 10-20 gram i bymæssig bebyggelse**

Volumen pr. år	Nettopris
XX	XX
XX	XX
XX	XX
XX	XX

126. Placeringen indenfor et interval afhænger ifølge Post Danmark af den mængde forsendelser, som kunden skal have distribueret, men også af forhandlingerne med kunden. Rabatten er dels begrundet med, at volumen i sig selv giver nogle klare stordriftsfordele, og at det forudgående kendskab til produktionsmængderne ligeledes giver mulighed for at tilrettelægge en mere effektiv distribution. Videre har Post Danmark oplyst, at selskabet i forhold til ovennævnte nettopriser foretager tillæg eller fradrag for den enkelte kunde for primært følgende afvigelser:

- vægt let at håndtere, tung (over 100 g) flere dage til at omdele forsendelserne og dermed god planlægning)
- format (mindre format nemmere at håndtere)
- modtagergruppe (samtlige husstande alle skal have forsendelser; øvrige modtager grupper er sammensat på tværs af by og landområder og har derfor anden omkostningsstruktur)
- omdelingsperiode
- omdelingsområde (afhængig af andelen af omdeling til land påvirkes omkostningsdannelsen)
- indleveringssted (indlevering direkte til pakningscentre påvirker omkostningsdannelsen i forhold til samling og spredning) og
- frekvens/produktionsplan (jo oftere og jo mere regelmæssigt et bedre planlægningsfundament og dermed en optimeret omkostningsdannelse)

127. For så vidt angår Post Danmarks priser og rabatter til storkunder, er kunderne således med baggrund i forhold så som mængde, vægt, modtagergruppe mv. blevet tildelt meget forskellige priser og rabatter.

### *Primary-line prisdiskrimination – Favorisering af Forbruger-Kontakts tidligere kunder*

128. Det er i medfør af artikel 82, stk. 1, litra c, og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 3, forbudt at anvende ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen. Det indebærer, at der er tale om misbrug, hvis en dominerende virksomhed fx tilbyder rabatter og bonus for varer og tjenesteydelser til visse af sine aftagere/handelspartnere, som ikke ydes til andre aftagere, der under samme omstændigheder får leveret de samme mængder, og derved stilles ringere i konkurrencen.

129. Generelt kan der godt ydes forskellige rabatter til forskellige kunder, hvis der fx er tale om omkostningsbegrundede rabatter, dvs. rabatter, der afspejler en tilsvarende omkostningsbesparelse for den dominerende virksomhed (fx kvantumsrabatter), som er baseret på objektive kriterier, vil de ikke være i strid artikel 82, stk. 1, litra c, og konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 3[22].

### **Primary-line prisdiskrimination**

En dominerende virksomheds pris- og rabatsystem kan udgøre et misbrug, især hvis det hindrer konkurrenters adgang til det marked, hvor den dominerende virksomhed opererer[23]. Primary-line prisdiskrimination kan fx foreligge, hvis den dominerende virksomhed uden at kunne give omkostningsmæssige begrundelser:

- forpligter kunden til at dække hele eller næsten hele sit behov via køb hos den dominerende virksomhed
- de facto indretter sin rabatstruktur, så kunden tilskyndes til at dække hele – eller næsten hele – sit behov hos den dominerende virksomhed
- sammenkobler sine priser/rabatter på forskellige markeder, eller
- prissætter forskelligt overfor egne og konkurrenters kunder

130. I den forbindelse er det normalt nødvendigt ved den konkurrenceretlige analyse, dels at undersøge hvorledes priser/rabatter står i forhold til de eventuelle besparelser i omkostninger, som den dominerende virksomhed måtte have, dels at undersøge objektiviteten i de kriterier, som udløser rabatterne. Desuden bør det undersøges, hvorvidt rabatterne kan hæmme kundernes kommercielle beslutninger om at købe hos konkurrenter og/eller forstærke den dominerende virksomheds position på markedet.

131. De efterspørgselsbetingede/afsætningsbetingede rabat- og bonusformer fx loyalitetsrabatter vil således kunne påvirke konkurrencen mellem virksomhederne og dermed adgangen til markedet på en måde, der skader effektiviteten og strukturtilpasningen. Dette vil især være tilfældet på markeder, hvor mulighederne for aktiv konkurrence er begrænset, bl.a. som følge af virksomheder

med dominerende indflydelse på konkurrencevilkårene[24]. Der henvises i den forbindelse til EF-Domstolens dom i sagen om Hoffmann-La Roche[25], hvor det blev fastslået, at en loyalitetsrabat udgør et misbrug i den i artikel 86 i traktaten forudsatte betydning, når den har til formål ved ydelsen af økonomiske fordele at hindre, at kunderne foretager indkøb hos konkurrerende producenter dvs. til formål at ekskludere konkurrenter. Denne praksis er derefter fulgt op i Michelin (I) sagen[26], hvor EF-Domstolen fandt, at visse målrabatter knyttet til årlige salgsmål kunne sidestilles med loyalitetsrabatter og dermed udgjorde et misbrug i medfør af artikel 86. Kommissionen har senest fulgt denne praksis op i Michelin (II) sagen, hvor Kommissionen bl.a. fandt, at Michelins rabatsystem indeholdt loyalitetsskabende elementer[27]. Retten af Første Instans har i 2003 stadfæstet Kommissionens afgørelse og bøden til Michelin (II)[28].

132. Der kan som tidligere praksis fra Konkurrenceankenævnet (KAN) henvises til afgørelsen vedr. Skandinavisk Motor Co. A/S' rabatsystem. KAN vurderede i denne sag, at SMC's rabatsystem bestående af en progressiv rabat samt en købsmålsrabat, havde en sådan loyalitetsvirkning og kundebindingseffekt, at der som udgangspunkt måtte anses at foreligge misbrug af dominerende stilling. I den forbindelse anførte KAN, at det endvidere ikke var godtgjort, at rabatsystemet afspejlede de fordele og den værdi, der for klager var forbundet med rabatordningen.[29] En lignende afgørelse blev afsagt af KAN i sagen om LK A/S grossistaftaler.[30]

133. For at se om Post Danmark prissætter forskelligt overfor egne og konkurrenters kunder, har styrelsen i nedenstående tabeller 5 og 6 lavet en sammenligning af priser og rabatter til de største kunder i 2003 og til Coop Spar og SuperBest for 2004. Post Danmark fremsatte disse tilbud til Forbruger-Kontakts tidligere kunder Coop, SuperBest og Spar i 2003, og styrelsen har derfor sammenlignet priser og rabatter på tidspunktet omkring aftaleindgåelserne med Forbruger-Kontakts tidligere kunder. Styrelsen har således sammenlignet 2003-tal for Post Danmarks egne kunder med 2004-tal for Coop, SuperBest og Spar opgjort ved kontraktindgåelsen og fremsendt til styrelsen i januar 2004.

134. Post Danmarks gennemsnitspriser og -rabatter for kunder i 2003, som ligger i de 2 rabatintervaller over XX stk. samt priser og rabatter for XX for 2004 fremgår af nedenstående tabel 5 og 6. XX aftager alle så store mængder adresseløse forsendelser, at de er at finde i de højeste af Post Danmarks rabatintervaller, dvs. i de to intervaller over XX stk., jf. punkt 123. Både XX og XX skal indplaceres over XX stk., jf. tabel 5 nedenfor, hvorimod XX skal indplaceres i rabatintervallet XX stk., jf. tabel 6.

135. I tabel 5 sammenlignes Post Danmarks gennemsnitspriser og -rabatter for kunder i 2003 for rabatintervallet over XX stk. således med priserne til XX for 2004.

**Tabel 5. Post Danmarks priser og rabatter i 2003 i rabatintervallet over XX stk.[31]**

Kunder	Antal mio. stk.	Listepris kr. /stk.	Nettopris kr. /stk.	Rabat kr. /stk.	Rabat i pct. af listepris
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX

XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX

1 XX

2 XX

136. Det ses af tabel 5, at Forbruger-Kontakts tidligere kunder Coop og SuperBest får en nettopris på hhv. XX øre og XX øre under den gennemsnitlige nettopris, hvorimod alle de øvrige kunder i dette rabatinterval får nettopriser, som ligger tættere på eller højere end gennemsnittet for kunderne i dette rabatinterval. Samtidig ses, at XX, som Forbruger-Kontakts tidligere kunde, får en højere rabat end Post Danmarks egne kunder XX, som begge repræsenterer et langt større antal adresseløse forsendelser end XX. Ses der på rabatten i pct. fås samme resultat, idet både XX og XX er de kunder, som får de største rabatter.

137. Hvis Post Danmarks gennemsnitspriser og -rabatter for kunder i rabatintervallet mellem XX stk. på samme måde undersøges for 2003 og sammenlignes med selskabets pris til XX i 2004, fås følgende resultat, jf. tabel 6 nedenfor.

138.

**Tabel 6. Post Danmarks priser og rabatter i 2003 i rabatintervallet XX stk.[32]**

Kunder	Antal mio. stk.	Listepris kr. / stk.	Nettopris kr./stk.	Rabat kr./stk.	Rabat i pct. af listepris
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX	XX

1 XX

139. Det ses af tabel 6, at Forbruger-Kontakts tidligere kunde XX får en nettopris, som ligger XX øre under gennemsnittet for alle kunder i dette rabatinterval og får langt den største rabat i både kr. og pct. pr. stk. Endvidere får XX en rabat i pct. af listepriisen på XX pct. over rabatten til XX, selvom XX repræsenterer den næststørste mængde af alle de øvrige kunder i samme rabatinterval.



140. Det fremgår således af pris- og rabatsammenligningen, at Post Danmark har givet Forbruger-Kontakts tidligere kunder Coop, SuperBest og Spar lavere priser og højere rabatter end til egne eksisterende kunder med det resultat, at Coop, Spar og SuperBest valgte at skifte distributør.

141. Post Danmark hævder i sit hørings svar, at 2004-priserne bør udgøre det rette sammenligningsgrundlag, idet Konkurrencestyrelsen ikke bør sammenligne 2003-tal for selskabets eksisterende kunder med 2004-tal for Coop, SuperBest og Spar.

142. Styrelsen finder imidlertid, at det også er relevant at sammenligne 2003-tallene for eksisterende kunder i forhold til priser og rabatter til Coop, SuperBest og Spar på det tidspunkt, hvor Post Danmark indgik kontrakterne med disse kunder. Dette skyldes for det første, at det er de priser og rabatter, som Forbruger-Kontakts kunder har fået ved indgåelsen af kontrakterne, som har været afgørende for, at disse kunder har valgt at skifte til Post Danmark. Endvidere er 2004-tallene kun estimater, idet Post Danmarks gennemsnitspriser og -rabatter har ændret sig flere gange i 2004 og fortsat kan blive ændret i sidste halvår af 2004.

143. Sammenlignes Post Danmarks gennemsnitspriser og -rabatter for det første halvår 2004 ved hjælp af tabel 3 i punkt 106, ændrer mønsteret fra 2003 sig ikke afgørende, idet der stadig forekommer uforklarlige forskelle.

144. For eksempel får XX en væsentlig højere rabat i pct. end alle de andre selskaber i samme rabatinterval, selvom XX repræsenterer samme mængde som XX. Selv vurderet ud fra Post Danmark's 2004-priser synes XX også at have fået en uforholdsmæssig lav nettopris, hvis der sammenlignes med Post Danmark's hidtidige kunder som XX og XX, der repræsenterer et langt større volumen, hvilket synes vanskeligt at begrunde i de underliggende omkostninger.

145. Post Danmark har ikke på baggrund af de bagvedliggende omkostninger kunnet forklare forskellene på kundernes priser og rabatter og på overbevisende måde redegjort for de eventuelle omkostningsbesparelser, som ligger til grund for de lavere rabatter overfor Forbruger-Kontakts tidligere kunder som fx XX, jf. Konkurrenceankenævnets kendelse den 17. maj 2002 i sagen om LK A/S. Alene det forhold, at Post Danmark synes at anvende forskellige priser og rabatter overfor hhv. egne kunder og konkurrentens tidligere kunder uden objektive begrundelser for dermed at ekskludere konkurrenten kan i sig selv udgøre diskrimination[33].

146. Post Danmark har imidlertid forelagt Konkurrencestyrelsen en illustration af, hvordan de enkelte omkostningsdeterminanter er vægtet for så vidt angår prissætningen i aftalerne med SuperBest, Spar, XX, den såkaldte "vægtingsmodel".

147. Post Danmark har endvidere understreget, hvilke omkostningsbesparelser der efter selskabets opfattelse er forbundet med Coop-aftalen[34]. Selskabet begrunder den lave pris til Coop med, at Coop repræsenterer et meget stort antal totale forsendelser, som giver en markant bedre "drop-økonomi", som har haft udslagsgivende betydning for Post Danmark's pris til Coop. Aftalen med Coop betyder ifølge Post Danmark, at selskabet kan tilrettelægge sin totale distribution af adresseløse forsendelser mere rentabelt, idet Coop-ordren betyder, at der i gennemsnit vil kunne omdeles XX forsendelser mere pr. aflevering. Tilbuddet til Coop er ifølge Post Danmark afgivet på grundlag af en beregning af marginalomkostningerne forbundet med den konkrete ordre. XX

148. Post Danmark har endvidere i sit høringssvar sammenlignet hhv. Post Danmark's 2004-priser og Forbruger-Kontakt's 2003-priser til Spar, SuperBest med påstand om, at SuperBest og Spar valgte Post Danmark som leverandør, fordi Post Danmark på trods af højere priser kunne levere en bedre service (herunder leveringssikkerhed).

149. Med henvisning til Kommissionens afgørelse og Domstolens dom vedrørende Hilti[35] er Forbruger-Kontakt's konklusion imidlertid, at Post Danmark's selektive prisadfærd udgør misbrug af en dominerende stilling i form af primary-line prisdiskrimination. Endvidere er det Forbruger-Kontakt's opfattelse, at en sådan prisadfærd vil påvirke konkurrenters lyst til og mulighed for at etablere sig på et marked, og dermed også eksisterende aktørers mulighed for at blive på markedet.

150. Forbruger-Kontakt understreger endvidere, og at det er vigtigt at sikre, at Post Danmark skal omkostningsbegrunde sine rabatter for hele markedet, dvs. for alle kunder, og ikke kun indenfor fastsatte kundekategorier. Forbruger-Kontakt foreslår, at dette præciseres i påbuddet.

151. Endvidere finder Forbruger-Kontakt ikke, at Post Danmark kan anvende marginalbetragtning i forhold til prisen og rabatten til den sidst tilkomne kunde, som det har været tilfældet for så vidt angår Coop. Forbruger-Kontakt understreger, at hvis en sådan betragtning kunne gøres gældende, så vil Post Danmark blot afgive tilbud til konkurrenternes kunder til sidst, for derved at give disse kunder de laveste priser med det formål at presse konkurrenter ud af markedet. Endvidere mener Forbruger-Kontakt, at der for alle virksomheder også er en grænse for de stordriftsfordele, der kan opnås, således at omkostninger i nogle tilfælde endda kunne stige, fordi marginalomkostningerne ikke længere er faldende.

152. Det er således den sammenfattende vurdering, at Post Danmark's prissystem baseret på 7 omkostningsdeterminanter er uigennemskueligt, og at der ikke af systemet fremgår en tilstrækkelig klar sammenhæng mellem de underliggende omkostninger og priserne - især ikke når priserne til Forbruger-Kontakts tidligere kunder sammenlignes med Post Danmark's hidtidige kunder.

153. Efter styrelsens opfattelse synes kriteriet om såkaldt "drop-økonomi" ikke at være indarbejdet i Post Danmarks generelle pris- og rabatsystem. Desuden synes kriteriet baseret på en marginal betragtning, der særligt synes at være indrettet på at tilgodese Coop, der som Forbruger-Kontakts tidligere kunde netop synes at være den eneste kunde, der kan opfylde kriterierne om stærkt forbedret drop-økonomi[36]. Såfremt Post Danmarks aftale med Coop medvirker til at sænke selskabets omkostninger, vil den lave pris ikke kunne begrundes ud fra en marginalbetragtning, således at selskabet på grund af eventuelt lavere omkostninger ensidigt kunne tilbyde særlig fordelagtige priser overfor netop Coop. Det skyldes, at Post Danmark må formodes i forvejen at have en tilstrækkelig stor kritisk masse til allerede at skulle foretage omdelinger på de fastsatte ugedage, og kun på grund af den senest tilkomne kunde vil kunne forøge antallet af forsendelser pr. stop hos den enkelte husstand.

154. Såfremt nye kundefaletter med et stort volumen medvirker til at nedbringe selskabets gennemsnitlige omkostninger, så bør besparelsen komme alle kunderne til gode, herunder selskabets egne hidtidige kunder.

155. Det understreges, at ifølge Forbruger-Kontakt's oplysninger, blev Forbruger-Kontakt's forsøg på kontakte Spar og SuperBest med henblik på at komme med bud for 2004, afslået af disse to kunder med henvisning til, at de allerede havde fået tilbud fra Post Danmark eller givet ordren til

anden side (Post Danmark). Det kan tyde på, at Post Danmark's tilbud netop har haft en ekskluderende effekt.

156. Forbruger-Kontakts tidligere kunder er således blevet tilbudt mere fordelagtige priser og rabatter end Post Danmarks kunder med den virkning, at kunderne har valgt at skifte distributør. Fortsætter denne adfærd, vil Post Danmark kunne drive Forbruger-Kontakt og små konkurrenter ud af markedet. Kunderne Coop, SuperBest og Spar repræsenterede samlet set næsten XX pct. af Forbruger-Kontakts omsætning. Post Danmarks overtagelse af disse kunder skete endvidere på et tidspunkt, hvor Forbruger-Kontakt netop havde opnået en kritisk masse i form af et tilstrækkeligt stort kundeunderlag til, at virksomheden omkring 2003 kunne tilbyde landsdækkende distribution af adresseløse forsendelser. Forbruger-Kontakt er derfor yderst sårbar for så vidt angår tab af flere kunder, idet selskabet dermed kan miste det kundeunderlag, som udgør den kritiske masse for at opretholde selskabets landsdækkende distribution. Idet konkurrenten således er afhængig af at kunne opretholde sit alternative landsdækkende distributionssystem, har Post Danmark ved at anvende diskriminerende priser og rabatter opnået at overtage konkurrentens største kunder, hvilket stiller særlige krav til, at Post Danmark som konsekvens af sin dominerende stilling bør kunne dokumentere, om der er omkostningsmæssige begrundelser for de fordelagtige priser overfor netop konkurrentens tidligere kunder.

157. Dette kan ses i sammenhæng med nogle af Retten af Første Instans' seneste domme, jf. British Airways og Michelin vedrørende dominerende virksomheders prisadfærd. I begge sager havde Kommissionen fundet, at hhv. British Airways og Michelin anvendte diskriminerende/ekskluderende rabatsystemer, som havde en skadelig virkning for konkurrenter på markedet. Retten af Første Instans stadfæstede begge af Kommissionens afgørelser inklusiv de fastsatte bøder. I dommene understregede Retten, at begge virksomheder overtrådte de særlige forpligtelser, som ifølge konkurrencereglerne påhviler virksomheder med dominerende stilling.

157. For så vidt angår Post Danmark's argument om, at selskabet ikke har foretaget selektive prisnedsættelser overfor XX, så bør der efter styrelsens opfattelse tages udgangspunkt i selskabets eget prissystem for at sammenligne, hvorvidt selskabet favoriserer Forbruger-Kontakts tidligere kunder i forhold til egne kunder med en ekskluderende effekt til følge.

159. Selvom Post Danmark måtte have vundet de nævnte kunder til en højere pris på trods af konkurrerende tilbud fra Forbruger-Kontakt for 2004, kunne det iøvrigt også være et udtryk for, at Post Danmark netop på grund af eneret og befordringspligt for så vidt angår breve allerede har et effektivt landsdækkende distributionssystem med højt service niveau. Det har fx betydet, at Post Danmark altid har kunnet tilbyde forsyningsikkerhed også i landdistrikter, hvilket ikke har været muligt for Forbruger-Kontakt, der først i løbet af 2003 fik opbygget et næsten landsdækkende system og løbende har skullet forbedre sit serviceniveau for så vidt angår forsyningsikkerhed.

160. For så vidt angår den juridiske analyse, fortolker Post Danmark Fællesskabets Artikel 82 praksis ud fra en effektbaseret analyse. Selvom der måtte foregå overvejelser i Kommissionen vedrørende at foretage artikel 82-sagsbehandling i et mere effektbaseret/økonomisk lys, finder styrelsen det tvivlsomt, hvorvidt dette synspunkt endnu fuldt ud afspejler sig i Fællesskabets retspraksis, jf. Retten af Første Instans' seneste domme, jf. British Airways og Michelin (II) vedrørende dominerende virksomheders prisadfærd.

161. Sammenfattende er det således vurderingen, at der ikke foreligger en håndfast praksis om, at en konklusion om prisdiskriminering forudsætter 1) superdominans, 2) loyalitetsskabende selektive prisnedsættelser og 3) predatory intent/elimineringshensigt, for at prisforskelle mellem egne og konkurrentens kunder kan anses for diskriminerende.

162. Da der foreligger betydelig dominans, og at de konstaterede prisforskelle mellem egne og konkurrentens kunder er udtryk for prisdiskrimination og ikke begrundet i omkostningsforskelle. Disse prisforskelle har været medvirkende til, at konkurrenten er blevet udelukket fra at byde på de nævnte kunders ordre.

### *Primary-line prisdiskrimination – Målrabatter*

163. Ud over de priser og rabatter, som Post Danmark har givet til sine storkunder, findes der særlige rabatbestemmelser i udvalgte storkundeaftaler, idet Post Danmarks aftaler for 2003 med hhv. XX indeholder individualiserede målrabatter. Der er således tale om primary-line prisdiskrimination, jf. foregående afsnit.

164. I aftalerne fastsættes et forventet antal forsendelser, som svarer til hele kundens behov i et år, og rabatterne reguleres ved årets udgang i forhold til dette antal. Det indebærer, at kundens rabat efterreguleres ved årets udgang i forhold til, om det faktiske antal forsendelser er større eller mindre end det forventede antal forsendelser ved aftalens indgåelse. Har kunden ved årets udgang fået distribueret flere forsendelser end det forventede antal, opnår kunden således en større rabat på alle sine forsendelser.

165. Som typeeksempel kan nævnes Post Danmarks aftale med XX. Der henvises til en beskrivelse af lignende målrabatter i de resterende XX storkundeaftaler med XX.

166. Det fremgår af XX, at det forventede antal forsendelser – XX fulde behov – er fastsat til XX stk. Videre fremgår det af aftalen, at såfremt der distribueres mere end XX stk. i forhold til det forventede antal på XX stk., så belønnes XX med en rabat på XX pr. stk. for samtlige forsendelser i XX år. Tilsvarende straffes XX ved, at prisen for virksomhedens samtlige antal distribuerede forsendelser stiger med XX, for hver XX stk. som det årlige antal falder med. Dette betyder, at såfremt mængden falder til XX stk. pr. år, vil prisen for omdelingen stige med XX pr. stk. for samtlige forsendelser. Såfremt mængden yderligere falder med XX stk. årligt, således at antallet udgør XX stk. på et år, vil prisen for distribution stige med XX pr. stk. for samtlige forsendelser. For forsendelsesmængder under XX stk. vil der skulle aftales nye priser.

167. Fælles for rabatbestemmelserne i de ovennævnte XX storkundeaftaler er, at kunderne opnår en højere rabat, hvis det faktiske antal årlige forsendelser, som Post Danmark har distribueret, er højere end det forventede antal forsendelser, som parterne havde fastsat i deres fælles aftale, dvs. kundens fulde behov. Der er således tale om progressive rabatter. Rabatten formindskes endvidere, hvis det antal forsendelser, som kunden faktisk får distribueret, er mindre end det i aftalen fastsatte antal forventede forsendelser, dvs. at kunden i disse tilfælde straffes og skal betale en højere pris end fastsat ud fra det forventede antal forsendelser.

168. Post Danmark har anført, at (i) de XX nævnte aftaler alle er indgået på et tidspunkt, hvor Post Danmark ikke indtog en dominerende stilling, (ii) de XX aftaler er udløbet med udgangen af 2003,

(iii) at kun aftalen med XX er forlænget for 2004 med stort set enslydende målrabatter, men vil blive opsagt, hvis Konkurrencerådet når frem til, at Post Danmark indtager en dominerende stilling.

169. Det skal hertil bemærkes, at alle aftaler er ophævet efter denne sags opstart og erstattet af nye aftaler, hvor lignede bestemmelser ikke indgår<sup>[37]</sup>. Kun Post Danmarks aftale med XX er blevet forlænget for 2004 og indeholder stadig samme bestemmelse med målrabatter. Aftalerne med XX for 2003, som indeholdt de nævnte målrabatter, har dog været gældende for XX år og været gældende på et tidspunkt, hvor Post Danmark har været dominerende.

170. Det er styrelsens vurdering, at målrabatterne i aftalerne for 2003 med hhv. XX er loyalitetsskabende og har en eksklusiverende effekt i forhold til Post Danmarks konkurrenter. Selv om der er tale om relativt små udsving i rabatsatserne på mellem XX og XX pct. kan disse lægge et stort pres på køberne. Der henvises til EF-Domstolens dom i Hoffmann-La Roche-sagen, hvor det fremgik, at selv et udsving i rabatsatserne på mellem 0,2 og 0,4 pct. kan lægge et stort pres på forhandlerne, idet rabatterne ydes efter de mængder, der er blevet afsat i en forholdsvis lang referenceperiode – et år. Hertil hører, at presset på køberen for at opfylde det indkøbstal, der skal til for at få fordelen eller for ikke at lide det for perioden fastsatte tab, stiger ved referenceperiodens slutning. Således vil selv afgivelsen af en mindre ordre til Forbruger-Kontakt eller en af de mindre aktører på markedet have betydning for kundens rabat på sit samlede køb. Disse målrabatter medfører, at de nævnte kunder mister incitamentet til at lade en del af deres eksisterende omsætning eller eventuel meromsætning distribuere af eksempelvis Forbruger-Kontakt.

171. Der er således tale om loyalitetsskabende rabatter, som ekskluderer Forbruger-Kontakt, og stiller selskabet dårligere i konkurrencen, idet kunderne ikke har incitament til at vælge Forbruger-Kontakt som distributør, medmindre Forbruger-Kontakt tilbyder en pris, som er meget lavere end Post Danmarks pris. Hvis Forbruger-Kontakt skal distribuere en del af disse kunders forsendelser, er selskabet således nødt til at tilbyde kunderne en uforholdsmæssig høj rabat, for at kompensere for Post Danmarks målrabat, som dækker kundernes fulde antal forsendelser.

172. Post Danmark har ikke med baggrund i de bagvedliggende omkostninger kunnet forklare eller dokumentere de omkostningsbesparelser, som ligger til grund for målrabatterne, jf. Konkurrenceankenævnets kendelser om LK A/S grossistaftaler og Skandinavisk Motor Co. A/S' rabatsystem, og alene af den grund anses de pågældende målrabatter for at udgøre en overtrædelse af forbudet i artikel 82, stk. 1, jf. artikel 82, stk. 1, litra c, og konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3.

### *Secondary-line prisdiskrimination – Diskrimination mellem konkurrerende kunder*

#### **Secondary-line prisdiskrimination**

En dominerende virksomheds pris- og rabatsystem kan udgøre et misbrug, hvis den skader kunder til den dominerende virksomhed, som er i indbyrdes konkurrence. Det gælder eksempelvis, hvis Post Danmark tilbyder sammenlignelige kunder forskellige priser, og ikke-sammenlignelige kunder ens priser, og hvis en sådan forskelsbehandling stiller kunderne ulig i deres indbyrdes konkurrence, især hvis selskabet ikke ud fra objektive kriterier kan begrunde sådanne pris- eller rabatforskelle.

173. Post Danmark anfører i den forbindelse, at der gælder et mærkbarhedskrav, således at der i nærværende sag alene kan være tale om diskriminerende priser, såfremt disse forskellige priser medfører et mærkbart konkurrencemæssigt handicap for nogle af kunderne, samt at kunderne ikke har mulighed for at handle med en konkurrerende distributør.

174. Post Danmark afviser i høringssvaret, at selskabet udøver misbrug i form af secondary-line prisdiskrimination, bl.a. fordi:

- Post Danmarks rabatter ydes ud fra objektive kriterier (mængde, vægt, format, modtagergruppe etc.), med relation til selskabets omkostninger og navnlig administreres ens overfor alle kunder
- Konkurrencestyrelsen ikke har dokumenteret, at kriterierne ikke er administreret ens over for alle kunder, der er i indbyrdes konkurrence,
- Konkurrencestyrelsen ikke har dokumenteret, at såfremt der foreligger diskrimination, har den haft en mærkbar virkning på kundernes indbyrdes konkurrenceforhold
- Konkurrencestyrelsen ikke ses at have dokumenteret, at kunder, der måtte føle sig diskrimineret, ikke blot har kunnet vælge at kontrahere med en konkurrent til Post Danmark
- Post Danmark må kunne udvise en betydelig frihed fsva. fastsættelse af rabatter, idet mange af kontrakterne er indgået efter forudgående licitationslignende procedurer, og selskabet henviser til Konkurrencerådets afgørelse af 30. januar 2002 om Indkøbsforeningers brug af udbud

175. Sammenfattende anfører Post Danmark, at selskabets nettopriser ikke er et udtryk for secondary-line prisdiskrimination, dels fordi de storkunder, der kan være i indbyrdes konkurrence, ikke er sammenlignelige, dels fordi selskabet kan anføre ”objektive” grunde til de konstaterede prisforskelle.

176. Post Danmark har i den forbindelse vurderet hvilke af selskabets storkunder, som er i indbyrdes konkurrence og forklaret, hvorfor der er en prisforskel mellem disse kunder. På den baggrund er i tabel 7 angivet de detailkæder, der er Post Danmarks kunder, og som er i indbyrdes konkurrence for så vidt angår hovedparten eller en del af produktgrupperne. Styrelsens kundeopdeling svarer for størstedelen af kunderne til Post Danmarks opdeling, som angivet af selskabet.

**Tabel 7. Post Danmarks storkunder (detailkæder), som er i indbyrdes konkurrence[38]**

Hoved-gruppe	Antal i mio. stk. i 2004	Nettopris i kr. i 2004	Nettopris i kr.2003[39]	Post Danmarks forklaring på pris- og rabatforskelle
XX	XX	XX	XX	XX

**Tabel 8. De af Post Danmarks storkunder, som er i indbyrdes konkurrence (2003)**

Hoved-gruppe	Antal i mio. stk. i 2003	Nettopris i kr. i 2003	Nettopris i kr. 2004[40]	Post Danmarks forklaring på pris- og rabatforskelle
XX	XX	XX	- -	XX
XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX
XX	XX	XX	XX	XX

177. Post Danmark har med henvisning til Konkurrencerådet afgørelse vedr. Indkøbsforeningers brug af udbud samt en artikel af John Temple Lang<sup>[41]</sup> anført, at licitationsprocedurer kan berettige en vis forskelsbehandling mellem i øvrigt sammenlignelige kunder. Det skal hertil bemærkes, at Post Danmark i de færreste tilfælde har været ude i en egentlig udbudsrunde, men alene har benyttet muligheden for at ensidigt at give ekstra store rabatter. Det bemærkes, at rabatforskellene er ganske store, jf. tabel 5. Endvidere bør det gentages, at Forbruger-Kontakt ikke fik mulighed for at afgive tilbud til SuperBest og Spar for 2004.

178. Med henvisning til EF-domstolens dom i vedrørende Portugal mod Kommissionen<sup>[42]</sup> anfører Post Danmark bl.a. i høringsvaret, at kvantumsrabatter ikke i sig selv er udtryk for pris-diskriminering. Forbruger-Kontakt anfører imidlertid, at det klart af samme dom fremgår, at rabatter skal være omkostningsmæssigt begrundet, og at et større volumen ikke automatisk medfører lavere omkostninger.

179. Endvidere mener Post Danmark, at der skal relativt meget til, før secondary-line prisdiskriminering antages at foreligge, og det må være lovligt at anvende grove, håndterbare objektive kriterier, uden skelen til et ønske om særligt at favorisere visse kunder. Ifølge selskabet gælder der for så vidt angår secondary-line pris-diskrimination ikke noget snævert krav om, at rabatter skal omkostningsmæssigt justificeres. Endelig gælder ifølge Post Danmark et mærkbarhedskrav, så der i nærværende sag alene kan være tale om diskriminerende priser, hvis de forskellige priser medfører et mærkbart konkurrencemæssigt handicap for nogle af kunderne, samt at kunderne ikke har mulighed for at handle med en konkurrerende distributør.

180. Efter styrelsens opfattelse har Post Danmark imidlertid ikke konkret redegjort for de faktiske store forskelle i selskabets nettopriser overfor de største kunder ud fra tilstrækkelig objektive kriterier. Post Danmark har således ikke påvist, hvorledes de forskellige faktorer fx antal, vægt, format, modtagergruppe mv. vægtes af selskabet overfor alle kunder, når selskabet fastsætter sine priser og rabatter overfor storkunder.

181 Det er derfor vurderingen, at Post Danmark anvender et diskriminerende pris- og rabatsystem, som stiller handelspartnere i samme situation forskelligt, og selskabet har ikke været i stand til at forklare priserne og forskelle heri ud fra de kriterier for selskabets priser, som selskabet selv har oplyst overfor styrelsen.

182. Der er eksempelvis tale om kunderne XX og XX, som stort set får distribueret den samme mængde adresseløse forsendelser i 2004, jf tabel 7. XX og XX får eksempelvis en pris på XX øre, mens XX, som er en af Post Danmarks kunder gennem længere tid, kun får en pris på XX øre. Hvis XX havde opnået samme pris på XX øre som XX og XX, havde XX eksempelvis kunnet spare XX kroner på sit markedsføringsbudget. Samme situation kan gøre sig gældende for andre kunder i indbyrdes konkurrence. Coop har eksempelvis i en anden sammenhæng tilkendegivet i pressen, at kæden ikke ønsker at anvende Kellogg's som leverandør, fordi Coop ikke var tilfreds med den rabat, som leverandøren tilbød supermarkedskæden[43].

183. Sammenfattende er det således styrelsens vurdering, at Post Danmark ikke administrerer sit pris- og rabatsystem på et objektiv og ikke-diskriminerende grundlag. Således opnår nogle af kunderne fx målrabatter, hvorimod andre sammenlignelige kunder ikke opnår denne type rabatter[44]. Specielt synes selskabets egne kriterier for prissætning ikke de facto at blive administreret på samme måde overfor kunder, der er i indbyrdes konkurrence, som eksempelvis XX nævnt ovenfor. Endvidere får nogle storkunder store rabatter, mens andre tilsyneladende ikke får, og især Forbruger-Kontakts tidligere kunder synes at blive favoriseret af Post Danmark, så netop disse kunder ikke har incitamentet til at indgå aftaler med Forbruger-Kontakt, når Post Danmark først har tilbudt dem en tilpas fordelagtig pris. Post Danmarks pris- og rabatstruktur er således uigennemskueligt, hvilket gør det vanskeligt for kunderne at afgøre, hvilke kriterier, der de facto skal opfyldes, for at opnå rabatter hos selskabet.

184. Det er uigennemskueligt hvilke kunder, der hører ind under Post Danmarks betegnelse for storkunder og dermed kan få større rabatter og lavere priser, end hvad der fremgår af Post Danmarks officielle prislister. For det andet er det uigennemskueligt hvilke kriterier, der de facto skal være opfyldt for at opnå andre rabatter for fx storkunder. Endvidere er det vanskeligt at vurdere, om disse priser administreres på et objektivt og ikke-diskriminerende grundlag, så kunderne ikke diskrimineres i forhold til deres sammenlignelige indbyrdes konkurrenter.

185. Sammenfattende er det vurderingen, at Post Danmark's priser overfor konkurrerende kunder som eksempelvis de nævnte dagligvarerkæder er et udtryk for mærkbar secondary-line prisdiskrimination, idet der er uforklarlige forskelle mellem de nævnte kunder. XX og XX opnår eksempelvis bedre priser end XX. Sådanne forskelle kan også være tilfældet blandt kunder, som konkurrerer indenfor de øvrige hovedgrupper, jf. tabel 8. Endvidere er styrelsen af den opfattelse, at de nævnte forskelle mærkbart stiller de konkurrerende kunder forskelligt i deres indbyrdes konkurrence.

### *Aftaler med urimelig lang løbetid*

186. Forbruger-Kontakt har tillige klaget over, at Post Danmark udøver misbrug af dets dominerende stilling ved at anvende reelt ekskluderende aftaler med en løbetid på op til mellem XX og XX med store kunder.

187. Således er Post Danmarks aftaler med XX og XX, XX aftaler, mens Post Danmarks aftaler med XX løber i XX år. De resterende aftaler er XX.

188. Da aftalerne imidlertid kan opsiges af kunderne med et opsigelsesvarsel på XX uden betingelser eller sanktioner, og da enkelte kunder i praksis har gjort brug af denne mulighed, findes det ikke godtgjort, at Forbruger-Kontakts klage over urimelig lang løbetid, giver anledning til



yderligere undersøgelse. Klagen over dette forhold afvises derfor i medfør af konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.[45]

189. Forbruger-Kontakt har henvist til, at der blandt aftalerne findes en uopsigelig aftale, og at denne aftale viser, at der er tale om ekskluderende adfærd fra Post Danmarks side. Styrelsen skal hertil bemærke, at aftalen med XX er en XX aftale, som ikke kan opsiges i den XX aftaleperiode. Styrelsen finder umiddelbart ikke, at en enkeltstående aftale kan tages til indtægt for, at Post Danmark i relation til aftalelængder udøver en ekskluderende adfærd.

### *Krydssubsidiering*

190. Endelig har Forbruger-Kontakt klaget over, at Post Danmark subsidierer forretningsområdet distribution af adresseløse forsendelser med midler fra Post Danmarks øvrige virksomhed med konkurrenceforvridning til følge. Forbruger-Kontakt har anført, at Post Danmark subsidierer sin virksomhed for distribution af adresseløse forsendelser med midler fra Post Danmarks eneretsområde, hvilket fordrejer konkurrencen på markedet for adresseløse forsendelser til skade for Forbruger-Kontakt og markedets øvrige aktører. [46] Forbruger-Kontakt har anført, at Post Danmark i 2002 har foretaget krydssubsidiering fra eneretsområdet til adresseløse forsendelser, fordi delregnskabet for ”konkurrence uden befordringspligt” i 2002 udviser underskud. Forretningsområdet ”konkurrence uden befordringspligt” indeholder således bl.a. området adresseløse forsendelser. Forbruger-Kontakt gør i den forbindelse gældende, at der foreligger ulovlig statsstøtte i strid med konkurrencelovens § 11a.

191. Post Danmark bekræfter, at årets resultat for ”Konkurrence uden befordringspligt” i 2002 udviser et underskud på 67 mio. kr. Dog viser produktøkonomiregnskaber for området adresseløse forsendelser både i 2002 og 2003 et overskud på hhv. XX og XX mio. kr. Videre fremgår det af Post Danmarks udregninger, at den gennemsnitlige nettopris i årene 2002 og 2003 for adresseløse forsendelser er højere end de gennemsnitlige totale omkostninger (ATC) beregnet ud fra produktøkonomiregnskabet for 2002 og 2003. Selskabet får således dækket alle omkostninger forbundet med distributionen af adresseløse forsendelser.

192. Post Danmark har anført, at en påstået støtte alene er i strid med § 11 a, hvis den er i strid med anden offentlig regulering, og at afgørelsen af, hvorvidt dette er tilfældet skal træffes af den kompetente ressortminister, som på dette område er Trafikministeren.

193. Distribution af adresseløse forsendelser er ikke omfattet af Post Danmarks eneret og befordringspligt. Men spørgsmålet om, hvorvidt Post Danmark foretager ulovlig krydssubsidiering fra eneretsområdet til rene konkurrenceområder, er reguleret i de konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark, hvor det fremgår, at sådan krydssubsidiering ikke er tilladt.[47]

194. Trafikministeriet har i medfør af § 19, stk. 1, i bekendtgørelse om koncession for Post Danmark, fastsat et regnskabsreglement med tilhørende konkurrenceretlige retningslinier, som bl.a. skal sikre, at der ikke foretages konkurrenceforvridende krydssubsidiering.[48] Det fremgår således af bekendtgørelsens § 19, stk. 2, at krydssubsidiering fra eneretsområdet til rene konkurrenceområder, hvor koncessionshaveren ikke er pålagt befordringspligt, ikke må finde sted. Samme bestemmelse fremgår af de konkurrenceretlige retningslinier for Post Danmark.[49] Trafikministeriet har som nævnt uddelegeret tilsynet med disse forhold til Færdselsstyrelsen, som påser, at reglementet overholdes ved brug af uafhængige statsautoriserede revisorer, der

kontrollerer, at der ikke foregår ulovlig krydssubsidiering. Det er således Færdselsstyrelsen, der fører tilsyn med, at der ikke forekommer ulovlig krydssubsidiering.

195. Styrelsen finder på den baggrund ikke, at Forbruger-Kontakts klage over ulovlig statsstøtte omfattet af konkurrencelovens § 11 a eller krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, giver grundlag for yderligere undersøgelse. Klagen over disse forhold afvises derfor i medfør af konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

196. Forbruger-Kontakt har endvidere med henvisning til EF-Domstolens dom i Chronopost-sagen bl.a. gjort gældende[50], at en dominerende virksomheds prisfastsættelse på et konkurrenceudsat marked under minimumsniveauet i Chronopost-dommen vil udgøre statsstøtte efter EF-traktatens art. 87. Post Danmark har hertil fremført, at Chronopost-dommen vedrører statsstøtteområdet, og at afgørelsen er baseret på EF-traktatens artikel 87, som Konkurrencestyrelsen ikke har hjemmel til at anvende. Det er derfor korrekt, at styrelsen ikke er kompetent til at behandle statsstøtte-sager efter de EU-retlige statsstøtteregler.

197. Forbruger-Kontakt har således den 9. juli 2004 indbragt en klage for EU-Kommissionen med påstand om, at den danske stat har overtrådt EU's statsstøtteregler ved at Post Danmark modtager ulovlig statsstøtte. Med henvisning til EF-Domstolens dom i Chronopost-sagen har Forbruger-Kontakt bl.a. gjort gældende, at der er tale om indirekte statsstøtte til forretningsområdet for adresseløse forsendelser og gratisaviser.

### *Samlet konklusion*

198. Det er vurderingen, at det relevante marked er markedet for distribution af adresseløse forsendelser og lokal- og regionalaviser i Danmark, jf. Rådets afgørelse af 24. april 2002 vedr. etablering af Dansk Distributionscenter A/S. På dette marked indtager Post Danmark en dominerende stilling.

199. Post Danmark har overtrådt forbudet i artikel 82, stk. 1, jf. artikel 82, stk. 1, litra c, og konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3, ved at anvende primary-line prisdiskrimination i form af forskellige priser over for egne og konkurrenters kunder. Post Danmark har således tildelt Forbruger-Kontakts tidligere kunder Coop, SuperBest og Spar mere fordelagtige priser og rabatter end egne kunder fx XX, hvilket har en ekskluderende effekt på markedet. Dette er sket, uden at selskabet ud fra sine omkostninger har kunnet begrunde de meget betydelige pris- og rabatforskelle imellem egne og konkurrentens tidligere kunder.

200. Post Danmark har også overtrådt forbudet i artikel 82, stk. 1, jf. artikel 82, stk. 1, litra c, og konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3, ved at anvende primary-line prisdiskrimination i form af målrabatter. Post Danmarks aftaler for 2003 med hhv. XX indeholder således målrabatter. Post Danmark har i den forbindelse ikke dokumenteret eller godtgjort, at disse ekskluderende og loyalitetsskabende rabatter er omkostningsmæssigt begrundet

201. Endvidere har Post Danmark overtrådt forbudet i konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 3, nr. 3, ved at anvende secondary-line prisdiskrimination i form af at stille handelspartnere i samme situation forskelligt for så vidt angår priser og rabatter. Der er eksempelvis tale om kunderne XX og XX, der aftager nogenlunde samme mængde, men hvor XX får en væsentlig højere rabat end XX.

202. I medfør af konkurrencelovens § 23 a og § 11, stk. 4, påbyder Konkurrencerådet derfor Post Danmark A/S, at:

- ændre selskabets priser og rabatter, så selskabet ikke anvender priser/rabatter til kunder, der har loyalitetsskabende og ekskluderende effekt
- ændre selskabets priser og rabatter, så selskabet ikke anvender priser/rabatter, der stiller kunder i samme situation forskelligt

203. Påbudet vedrørende Post Danmarks priser og rabatter skal efterkommes med virkning fra 1. januar 2005.

204. Det skal vurderes, om Post Danmark har misbrugt sin dominerende stilling ved at anvende urimeligt lave priser ("predatory pricing"). Høringen har vist, at problemstillingen er kompliceret og forudsætter en mere dybtgående analyse og kvalitetssikring af Post Danmark's omkostningsberegninger. På den baggrund udsættes behandlingen af dette spørgsmål. Spørgsmålet forventes forelagt som en selvstændig sag for Konkurrencerådet snarest.

205. Post Danmark har anvendt aftaler med op til XX års løbetid blandt andet overfor Forbruger-Kontakts tidligere kunder. Da aftalerne imidlertid kan opsiges af kunderne med et opsigelsesvarsel på XX uden betingelser eller sanktioner, og kunderne i praksis har gjort af brug denne mulighed, findes ikke godtgjort, at Forbruger-Kontakts klage over aftaler med urimelig lang løbetid, giver anledning til yderligere undersøgelse. Klagen over dette forhold afvises derfor i medfør af konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

206. Det meddeles Post Danmark, at kompetencen for så vidt angår statsstøttesagen ligger hos EU-Kommissionen. Eftersom Forbruger-Kontakt har indbragt spørgsmålet om eventuel overtrædelse af statsstøttereglerne for Kommissionen er der ikke længere grundlag for en vurdering af dette spørgsmål efter konkurrenceloven.

207. Det meddeles Post Danmark, at for så vidt angår Forbruger-Kontakts klage over krydssubsidiering med konkurrenceforvridning til følge, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, tyder det foreliggende materiale ikke på, at der overføres midler fra andre forretningsområder. Der er herefter ikke grundlag for at undersøge dette forhold nærmere, hvorfor klagen afvises i medfør af konkurrencelovens § 14, stk. 1, 3. pkt.

Afgørelsen er indbragt for Konkurrenceankenævnet den 27. oktober 2004.

Dommen er anket til Højesteret.

---

[1] Jf. Konkurrencerådets afgørelse "Vedrørende etableringen af Dansk Distributionscenter" af 24. april 2002.

[2] Jf. Dansk Distributions Center A/S – årsrapport 2002.

[3] Orkla-koncernen driver virksomhed indenfor forretningsområderne mærkevarer, kemisk industri og finansielle investeringer, medie og internetvirksomhed.

[4] Kommissionens "Grønbog om udvikling af det indre marked for posttjenester" fra 1992 udgør grundlaget for flere senere EU-direktiver fra bl.a. 1997 og 2002.

- [5] Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997.
- [6] "Konkurrenceretlige retningslinjer for Post Danmark", Trafikministeriet, 16. dec. 1996.
- [7] "Regnskabsreglement for Post Danmark", Trafikministeriet 12. december 1996.
- [8] Der henvises til Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, jf. FT 1999-2000 tilæg B, side 1287.
- [9] Søndagsavisens årsrapport 2002.
- [10] Jf. Michelin mod Kommissionen, sag 322/81, Saml. 1983, 3461.
- [11] Der henvises til Konkurrencerådets afgørelse "Klage over Post Danmark" af 28. april 1999, hvor Konkurrencerådet udtalte, at man ikke var enig med Post Danmark i, at en markedsandel på 30-40 pct. ikke kunne konstituere en dominerende stilling, når det blev taget i betragtning, at Post Danmark qua sine øvrige aktiviteter besad et distributionsapparat, der var landsdækkende og effektivt.
- [12] Jf. lovforslag nr. L 172/1997, side 27.
- [13] Omsætningen for Post Danmark og Forbruger-Kontakt for 2004 er skønnet til at være lig med omsætningen for 2003 med de ændringer, som følger af Post Danmarks overtagelse af kunderne Coop, SuperBest og Spar. Det er endvidere skønnet, at omsætningen for de andre aktører på markedet er den samme som i 2003.
- [14] Jf. punkt 55 i Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, jf. FT 1999-2000 tillæg B, side 1387. Se også European Community Law of Competition, Bellamy & Child, 5. udgave, 2001, side 703.
- [15] Forbruger-Kontakt har henvist til Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked samt Kommissionens beslutning af 10. november 1992 (IV/33.440 – Warner-Lambert/Gillette m.fl. samt IV/33.486 BIC/Gillette og andre.
- [16] Tallene er opstillet efter de rabatintervaller, som ifølge Post Danmark er gældende for selskabets storkunder, jf. punkt 123. De hvide felter svarer således til en mængde mellem XX og XX stk. pr. år, mens de lysegrå felter svarer til en mængde mellem XX og XX stk. pr. år. Endeligt svarer de mørkegrå felter til en mængde over XX stk. pr. år.
- [17] Selskabets gennemsnits priser og rabatter for 1. halvår 2004. Tallene er opstillet efter de rabatintervaller, som ifølge Post Danmark er gældende for selskabets storkunder, jf. punkt 123. De lysegrå felter svarer til en mængde mellem XX og XX stk. pr. år, mens de mørkegrå felter til en mængde over XX stk. pr. år.
- [18] Post Danmark, Prisændringer pr. 2. januar 2004.
- [19] Retningslinier for begrebet påvirkning af samhandelen i traktatens artikel 81 og 82. EFT 2004/C, 101/07, p. 81.
- [20] Meddelelsens punkt 92-95.
- [21] Søndagsavisen a-s beskriver i sin årsrapport 2003 koncernen som den største private pan-skandinaviske distributionsvirksomhed for adresseløs husstandsomdeling af aviser og tryksager med distributionsnetværk i de nævnte lande.
- [22] Jf. bemærkningerne til konkurrencelovens § 11, stk. 2, nr. 3.
- [23] Jf. "The EC Law of Competition" 1999, Faull & Nikpay, s. 176-177.
- [24] Jf. bemærkningerne til konkurrencelovens § 11, stk. 2, nr. 3.
- [25] Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, sag 85/76 - dom af 13. februar 1979, saml. s. 461.
- [26] Michelin mod Kommissionen, sag 322/81 - dom af 9. november 1983, saml. s. 3461.
- [27] Kommissionens afgørelse af 20. juni 2001 i COMP/E-2/36.041/PO – Michelin, jf. EF-Tidende 2002 L 143, s. 1.
- [28] Retten af Første Instans, Dom nr. T-203/01 Michelin mod Kommissionen af 30. september 2003.
- [29] Ankenævnets kendelse af 18. august 2003 "Skandinavisk Motor Co. A/S mod

Konkurrencerådet". Der henvises endvidere til Konkurrencerådets afgørelse af 19. juni 2002 vedrørende Skandinavisk Motor Co. A/S' ekstrarabatsystem.

[30] Der henvises til Konkurrenceankenævnets kendelse af 17. maj 2002 vedr. LK A/S mod Konkurrencerådet og Konkurrencerådets afgørelse af 20. december 2000 i sagen vedrørende LK A/S grossistaftaler.

[31] Oplyst af Post Danmark den 9. januar 2004 umiddelbart efter overtagelsen af Coop, SuperBest og Spar.

[32] Oplyst af Post Danmark den 9. januar 2004 umiddelbart efter overtagelsen af Coop, SuperBest og Spar.

[33] Jf. "The EC Law of Competition" 1999, Faull & Nikpay, s. 177.

Jf. Post Danmarks indlæg af 31. oktober 2003 og 4. december 2003.

[35] Kommissionens afgørelse, nr. IV/30.787 - EuroFix-Bauco mod Hilti, især punkt 80-81, som senere blev stadfæstet af EF-Domstolen (C-53/92).

[36] Kommissionen har kun sjældent fundet kvantumsrabat systemer konkurrencebegrænsende, hvis alle kunder behandles ud fra objektive kriterier. Hvis et kvantumsrabatsystem derimod er målrettet for særligt at tilgodese netop én kunde, så kan systemet have ekskluderende effekter i forhold til de foretrukne af konkurrentens kunder. Dette var tilfældet i Brussels Airport-sagen, hvor Kommissionen fandt, at sådant et system var indrettet, så kun lufthavnens største kunde, kunne nyde godt af det, jf. Faull and Nikpay, The EC Law of Competition, 1999. Samme argument kan fremføres for en omkostningsdeterminant i form af "drop-økonomi".

[37] Det skal understreges, at den nye XX aftale også indeholder målrabatter, men at referenceperioden er nedsat til ét kvartal.

[38] Post Danmarks oplysninger ved brev af 29. juli 2004.

[39] De tilhørende mængder kan ses af tabel 2.

[40] De tilhørende mængder kan ses af tabel 3.

[41] Defining legitimate competition: How to clarify pricing abuses under article 82 EC, Fordham International Law Journal, November 2002, page 11.

[42] EF-Domstolens dom af 29. marts 2001 i sag C-163/99, Den Portugisiske Republik mod Kommissionen.

[43] Jf. artiklerne "Kellogg's cornflakes ryger ned fra hylderne" og "Coop viser muskler" fra Berlingske Tidende hhv. den 30. juni og 1. juli 2004.

[44] Faull & Nikpay, "The EC Law of Competition" 1999, side 178.

[45] Post Danmark har således oplyst, at Hjem IS, som Post Danmark indgik aftale med i december 2003 med en løbetid gældende for 2004, har opsagt kontrakten med en måneds opsigelse, uden at det har medført en ændring af den pris, som de to selskaber har aftalt. Hjem Is har i stedet valgt at indgå en kontrakt med Forbruger-Kontakt med en løbetid på 4 år. Post Danmark havde tilbudt en pris på XX kr. pr. stk., hvorimod Forbruger-Kontakt ifølge Post Danmarks oplysninger havde tilbudt en pris på 0,38 kr. pr. stk.

[46] Jf. Forbruger-Kontakts brev af 4. september 2003, hvor selskabet påstår, at der i 2002 var et underskud på forretningsområdet adresseløse forsendelser, idet omkostningerne ikke dækkes af indtægterne, og at området derfor krydssubsidieres med et beløb på niveau kr. 180-200 mio. kr.

[47] Jf. Konkurrenceretlige retningslinier for Post Danmark, jf. § 19, stk. 1, i bekendtgørelse om Post Danmarks koncession.

[48] Bekendtgørelse nr. 84 af 7. februar 1999 vedr. koncession for Post Danmark.

[49] Punkt 2.1 i konkurrenceretlige retningslinier for Post Danmark af 12. december 1996.

[50] Forbruger-Kontakt har fremsendt indlæg om Chronopost-dommen v/lektor Morten P- Broberg, Københavns Universitet. Chronopost-dommen vedrører en situation, hvor en dominerende virksomhed sælger en ydelse til sit eget datterselskab, som opererer på et konkurrenceudsat område.

Ifølge Broberg var det en betingelse, at datterselskabet på det konkurrenceudsatte område skulle betale moderselskabet de ydelsesspecifikke omkostninger, plus en passende andel af fællesomkostningerne samt en passende forrentning af egenkapitalen for at der ikke foreligger ulovlig statsstøtte efter EF-traktatens art. 87.