

Konkurrencebegrænsninger i kørelærerbranchen

J.nr. 2:801-138/kb

Rådsmødet den 25. november 1998

1. Resumé

Konkurrencestyrelsen har modtaget en klage fra en kørelærer på Bornholm over, at man som medlem af Bornholms Kørelærerforening er tvunget til at overholde faste mindstepriser samt til kun at annoncere i telefonbogen og kun med oplysning om navn, adresse og telefonnummer.

Manglende overholdelse af reglerne medfører eksklusion, hvilket igen betyder, at man er afskåret fra at benytte Køreskolernes Manøvrebane, fordi man i Foreningen Køreskolernes Manøvrebane har besluttet, at ikke-medlemmer af kørelærerforeningen er forment adgang.

Der er tale om konkurrencebegrænsninger, der som udgangspunkt ville være omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6. Men selv om Bornholm må anses for et afgrænset geografisk område, når det gælder en serviceydelse som køreundervisning, hvor Bornholms Kørelærerforening har en markedsandel tæt på 100%, og Foreningen Køreskolernes Manøvrebane har en andel på 65-70%, er disse foreninger undtaget fra forbudet på grund af den nedre bagatelgrænse på 150 mio. kr. i konkurrencelovens § 7, stk. 1, nr. 2, der gælder uden hensyn til markedsandel.

En gennemgang af de reguleringer, der er fastsat af de øvrige 50 lokalforeninger under Dansk Kørelærer-Union viser imidlertid, at specielt prisaftaler, men også aftaler om annonceringsbegrænsninger, er indgået i et sådant omfang, at den samlede virkning heraf må anses for at begrænse konkurrencen inden for kørelærerbranchen, som omhandlet i undtagelsen til undtagelsen i § 7, stk. 2, nr. 1, jf. § 7, stk. 1, nr. 2.

Derimod har der ikke vist sig at findes lignende begrænsninger i adgangen til manøvrebane, som fastsat af Foreningen Køreskolernes Manøvrebane. Det har i den forbindelse været vurderet, om foreningens beslutning om at udelukke kørelærere på grund af organisatorisk tilhørsforhold kan anses for misbrug af dominerende stilling. Udelukkelse af udenforstående kørelærere må anses som en usagligt begrundet nægtelse af at levere en ydelse. Men ud fra sagens øvrige omstændigheder, specielt at der findes en reel substitutionsmulighed til foreningens manøvrebane, er der ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at bringe forbudet i konkurrencelovens § 11 i anvendelse.

Endelig har det gennem sagsforløbet vist sig, at også hovedorganisationen, Dansk Kørelærer-Union, der omsætningsmæssigt ligger over den nedre bagatelgrænse, og som dækker over 75% af kørelærerbranchen, med mellemrum udsender en kalkulationsvejledning, hvoraf bl.a. også fremgår, hvilke priser for køretimer og teoriundervisning, DK-U kan anbefale medlemmerne.

2. Afgørelse

- Det meddeles de pågældende lokalforeninger under Dansk Kørelærer-Union, herunder Bornholms Kørelærerforening, at den samlede virkning af de indgåede aftaler og vedtagelser om prisfastsættelse og annoncering begrænser konkurrencen i kørelærerbranchen i et omfang som omhandlet i konkurrencelovens § 7, stk. 2, nr. 1, og at aftalerne mv. dermed er omfattet af forbudet i lovens § 6, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 1 og 2, og stk. 3.

Med henblik på at bringe overtrædelsen til ophør påbydes disse lokalforeninger i medfør af § 6, stk. 4, jf. § 16, stk. 1, nr. 1, at ophæve de vedtægtsbestemmelser og beslutninger, der begrænser medlemmernes pris- og annonceringsfrihed. Påbudet efterkommes ved, at foreningerne, inden 14 dage fra meddelelse af rådets afgørelse, bekræfter over for Konkurrencestyrelsen, at rådets påbud er videreformidlet til medlemmerne, at håndhævelse af de omhandlede begrænsninger er ophørt med øjeblikkelig virkning, og at de bestemmelser, der kræver ændring af vedtægterne vil blive fjernet ved førstkommende

generalforsamling.

- Samtidig meddeles Dansk Kørelærer-Union, at foreningens prisvejledning til medlemmerne er omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, og der udstedes påbud til Dansk Kørelærer-Union, efter lovens § 6, stk. 4, jf. § 16, stk. 1, nr. 1, om inden 8 dage at bekræfte over for Konkurrencestyrelsen, at foreningen fremtidig vil afholde sig fra at anbefale bestemte priser for forskellige ydelser over for medlemmerne.

3. Sagsfremstilling

3.1 Klagen fra Bornholm

Konkurrencestyrelsen modtog i juni 1998 en klage fra en kørelærer på Bornholm over konkurrencebegrænsninger fastsat af Bornholms Kørelærerforening.

Begrænsningerne består i pligt for medlemmerne til at overholde faste mindstepriser samt nogle yderst restriktive annonceringsregler, både med hensyn til, hvor og hvad der må annonceres med. Overtrædelse af disse regler medfører eksklusion (i den konkrete sag var der bebudet eksklusion for annoncering i den lokale avis om starttidspunkt for et nyt teorihold).

Eksklusion af foreningen har desuden den følgerkning, at man afskæres fra at anvende Køreskolernes Manøvrebane i Rønne, idet "Foreningen Køreskolernes Manøvrebane" (der består af 10 af de 17 medlemmer af kørelærerforeningen) har vedtaget, at anvendelse af banen er forbeholdt medlemmer af kørelærerforeningen.

Ganske vist findes der også en privatejet bane i Åkirkeby, men ifølge klageren er det – på grund af banens beliggenhed – forbundet med ekstra køretid og dermed ekstra udgifter at bruge denne bane, hvilket skal ses i sammenhæng med, at al øvelseskørsel – ud over landevejskørsel – skal foregå i Rønne.

3.2 Andre henvendelser om lokalaftaler

Klagen over Bornholms Kørelærerforening skal ses i lyset af, at Konkurrencestyrelsen, især gennem de seneste par år, jævnligt har fået telefoniske forespørgsler fra kørelærere rundt om i landet, som har følt sig klemte af de respektive lokalforeninger.

Henvendelserne har især drejet sig om prisaftaler og om forpligtelser til at anvende en bestemt manøvrebane og/eller køreteknisk anlæg, men ingen af disse henvendelser har ført til konkrete klager.

For at få et overblik over konkurrenceforholdene i kørelærerbranchen, herunder om lignende lokale pris- og annonceringsbegrænsninger er fastsat i et omfang, så deres samlede virkning må siges at svække konkurrencen inden for kørelærerhvervet, har styrelsen derfor indhentet oplysninger fra Dansk Kørelærer-Union (DK-U) og fra de øvrige 50 lokalforeninger (ud over Bornholm) under DK-U om de branchemæssige reguleringer af medlemmernes erhvervsudøvelse.

3.3 Branchemæssige reguleringer af kørelærerhvervet

1150 kørelærere er p.t. organiseret som aktive medlemmer i 51 lokalforeninger under DK-U (medlemskab af en lokalforening er en betingelse for medlemskab af DK-U). Langt de fleste lokalforeninger i provinsen har en organisationsprocent på mellem 80-100%, mens den i hovedstadsområdet ligger noget lavere. Samlet tegner DK-U sig for godt 75% af hele branchen.

DK-U repræsenterer medlemmerne i faglig sammenhæng over for myndigheder og udenlandske organisationer og varetager desuden en række aktiviteter som kursus- og publikationsvirksomhed.

Som led i orienteringen af medlemmerne udsender DK-U med mellemrum oplysninger om prisudviklingen i samfundet under betegnelsen "Hvad er en rimelig timepris". Listen indeholder priskalkulationer, der kan anvendes ved fastlæggelse af prisstigninger, og angiver desuden bestemte priser for hhv. køretimer og teoriundervisning, som ifølge DK-U "giver et retvisende

billede af den indtjening en DK-U kørelærer bør have".

Herudover er den kollegiale regulering lagt ud til de respektive lokalforeninger. Ved en gennemgang af disse reguleringer viser det sig, at der er bestemte typer adfærdsregulerende aftaler, der i større eller mindre omfang går igen fra lokalforening til lokalforening.

Det drejer sig især om forskellige former for prisaftaler, som gælder i 37 af de 51 lokalforeninger (dækkende over 75% af DK-U-medlemmerne og knapt 60% af branchen). I 14 foreninger er der tale om pligt til at overholde aftalte priser. 15 foreninger fastsætter vejledende priser, hvoraf de 7 er kombineret med et forbud mod at indgå akkord. Endelig er der 8 foreninger, der alene har et vedtægtsbestemt forbud mod at indgå akkord og/eller tilbyde gratis teoriundervisning.

Men også annonceringsbegrænsninger indgår i en del af de lokalt fastsatte reguleringer. Sådanne begrænsninger findes i 16 foreninger (dækkende ca. 30% af DK-U's medlemmer og 23% af hele branchen), og der er typisk tale om meget restriktive bestemmelser, både hvad angår annonceringens indhold, form og medie.

Endelig findes der i mindre omfang forskellige andre typer begrænsninger, som fx overholdelse af køretidsregler og forbud mod ansættelsesforhold eller samarbejde med ikke-medlemmer.

3.4 Markedet

Ser man på det relevante marked er der reelt tale om to ganske vist integrerede, men alligevel forskellige ydelser, og markedet må derfor defineres som hhv. køreundervisning og salg af manøvrebantimer. Det geografiske marked er Danmark, idet dog især sidstnævnte ydelse typisk vil kunne afgrænses mere snævert til bestemte lokalområder.

Markedet for Køreundervisning

Adgang til at udøve virksomhed som kørelærer er reguleret i færdselslovens § 66. Godkendelse kan opnås af enhver, der er fyldt 21, som i de seneste 3 år jævnligt har ført bil hhv. motorcykel, som har gennemgået og bestået en godkendt kørelæreruddannelse, og som ikke har udvist strafbart forhold, jf. strfl. § 78. Godkendelsen skal fornyes hvert 5. år.

Der findes ingen offentligt tilgængelige tal for omsætningen på dette marked, og der findes heller ingen nøjagtige tal for, hvor mange godkendte kørelærere, der findes i Danmark.

Ud fra de indhentede oplysninger, må det imidlertid skønnes at antallet af aktivt udøvende, private kørelærere ligger omkring 1500. Markedet er især præget af helt små virksomheder med under 5 ansatte, herunder et stort antal enkeltmandsvirksomheder, hvoraf nogle drives på deltidsbasis.

Ud over private køreskoler tilbydes der også køreundervisning i offentligt regi – fx har forsvaret deres egen køreundervisning, og desuden er der eksempler på, at kørekort både til lastbil og til almindelig personbil tilbydes som offentligt finansierede AMU-kurser.

Der findes ingen offentligt fastsatte adfærdsreguleringer af kørelærerhvervet, men til gengæld findes der en omfattende regulering af køreundervisningsforløbet i de undervisningsplaner, der af Færdselsstyrelsen er udarbejdet i medfør af Trafikministeriets bekendtgørelse om kørekort (nr. 196 af 11.03.1997).

Markedet for salg af manøvrebantimer

Med ændringen af lovreglerne om køreundervisning i 1986 indførtes der krav om, at den indledende køreundervisning skal foregå på manøvrebane og den afsluttende undervisning på et køreteknisk anlæg. Manøvrebaner skal være godkendt af den lokale politimester, mens køretekniske anlæg kræver godkendelse af Færdselsstyrelsen.

Da disse regler blev indført i 1986, gav DK-U Justitsministeriet tilsagn om via lokalforeningerne at

etablere de nødvendige manøvreårde og køretekniske anlæg samt om, at de ville være åbne for alle kørelærere, uanset medlemskab.

Der findes i dag 83 godkendte manøvrebaner, jævnt fordelt over hele landet. Godt 20 af disse er også godkendt som køretekniske anlæg, hvoraf der i alt findes 32 (der er ingen køretekniske anlæg på Bornholm, hvilket betyder, at den afsluttende undervisning må foregå andre steder i landet, typisk i Københavnsområdet). Banerne er for en meget stor dels vedkommende etableret som A/S, ApS eller a.m.b.a., og langt de fleste drives i DK-U-regi.

Inden for 8 lokalområder (der dækker ca. 10% af DK-U's medlemmer og ca. 8% af hele branchen) er der i foreningsregi fastsat pligt for medlemmerne til kun at benytte den lokale bane.

Med hensyn til begrænsninger af, hvem der må benytte banen, findes sådanne vedtægtsbestemmelser – ud over på Bornholm – også på Djursland og i Kalundborg, men begge steder har oplyst, at man egentlig ikke var bevidst om, at vedtægterne var udformet sådan, og at de i hvert fald ikke blev praktiseret efter ordlyden

For mange af banernes vedkommende er "problemet" med åben adgang for alle løst ved at fastsætte gebyret for at benytte banen således, at der gives en rabat til brugere, der enten via medlemskontingent, hæftelse eller på anden vis har et økonomisk engagement i banen. Men dette er tilsyneladende ikke tilfældet for Køreskolernes Manøvrebane på Bornholm, hvor foreningen har oplyst, at man har et fast gebyr på 500,00 kr. pr. elev.

3.6 Bornholms Kørelærerforenings udtalelse til den konkrete klage

Bornholms Kørelærerforening har i brev af 9. juli 1998 kommenteret klagen over foreningens fastsættelse af mindstepriser og annonceringsbegrænsninger.

Som begrundelse for at fastsætte mindstepriser, anfører foreningen, at dette har medlemmerne siden 1950 været enige om for at undgå, at "dumping-priser", fx ved tilbud om pakked løsninger, påvirker kørelærerne til at sænke kvaliteten i undervisningen. Desuden har foreningen henvist til DK-U's udsendte priskalkulationer og til, at der således ikke er tale om en ledelsesbeslutning, der er trukket ned over hovedet på medlemmerne.

For så vidt angår annonceringsreglerne, har foreningen påpeget, at disse siden 1949 med jævne mellemrum er taget op til afstemning på generalforsamlinger, og at der senest på generalforsamlingen i 1997 var flertal for at præcisere, at de enkelte kørelærere ikke skulle annoncere i dagblade o. lign., men kun i telefonbog og vejviser, da det efter foreningens opfattelse er her, eleverne naturligt vil søge.

Bornholms Kørelærerforening har ikke ønsket at kommentere sagen yderligere.

3.7 Foreningen Køreskolernes Manøvrebanes udtalelse til klagen

Foreningen Køreskolernes Manøvrebane på Bornholm har ved brev af 10. juli 1998 kommenteret vedtægtsændringen fra april 1998, der udelukker ikke-medlemmer af kørelærerforeningen fra at benytte banen.

Foreningen har henvist til planer om at etablere en ny bane, hvilket er en større investering, som bl.a. finansieres ved, at nogle kørelærere indskyder penge i projektet. Da disse kørelærere naturligt er interesserede i, at banen kommer til at fungere tilfredsstillende og hænge sammen økonomisk, havde man bl.a. besluttet at foretage den omhandlede vedtægtsændring.

Desuden har foreningen henvist til, at der ifølge Færdselsstyrelsen ikke findes regler om, hvem der skal kunne benytte en manøvrebane, samt til oplysninger fra DK-U om, at pligten til at give ikke-medlemmer adgang kun gælder, hvis banen drives af en lokalforening under DK-U.

Foreningen Køreskolernes Manøvrebane har efterfølgende uddybet beslutningen om vedtægtsændringen med, at man har tiltro til, at medlemmer af kørelærerforeningen er seriøse samarbejdspartnere, der vil overholde banens vedtægter og regler, hvilket efter foreningens opfattelse er nødvendigt, hvis banen skal fungere tilfredsstillende.

3.8 DK-U's udtalelse i sagen

DK-U har ved brev af 30. juli 1998 fremsendt bemærkninger til foreningens udsendelse af prisvejledning og til problematikken omkring begrænset adgang til benyttelse af manøvrebaner (begge dele foranlediget af klagen fra Bornholm).

Med hensyn til DK-U's udsendelse af prisoplysninger under betegnelsen "Hvad er en rimelig timepris" finder DKU ikke, at denne medlemsorientering kan betragtes som en prisliste, men alene som en vejledning af medlemmerne om prisudviklingen i samfundet – en vejledning som DK-U i øvrigt fortsat ønsker at udsende, når prisudviklingen berettiger til det.

Med hensyn til evt. begrænsninger i adgangen til køretekniske anlæg og manøvrebaner har DK-U henvist til, at foreningens tilsagn til Justitsministeriet om, at de øvelsespladser og køretekniske anlæg, der blev etableret af lokalforeninger under DK-U, ville være åbne for alle kørelærere, uanset medlemskab, stammer tilbage fra før indførelsen af den ændrede køreuddannelse i 1986.

Herefter er området overgået til Færdselsstyrelsen under Trafikministeriet, og da der intet sted, hverken i love, bekendtgørelser eller cirkulærer, er anført noget om DK-U's udsagn, betyder dette (ifølge en af DK-U indhentet udtalelse fra Færdselsstyrelsen), at DK-U ikke kan pålægge en manøvrebaneforening at åbne for ikke-medlemmer. DK-U finder dog selv, at det forretningsmæssigt er en dårlig og uforståelig idé at hindre kunder adgang.

DK-U har telefonisk meddelt, at foreningen ikke har kommentarer til sagsfremstillingen eller bemærkninger til branchens konkurrenceforhold i øvrigt.

3.9 Bemærkninger fra andre lokalforeninger

Sagsfremstillingen har været sendt til udtalelse i samtlige lokalforeninger, der samtidig er blevet bedt om eventuelle kommentarer til egne lokalforhold og -regler. Der er imidlertid alene kommet svar fra Holstebro Kørelærerforening, der påpeger, at foreningen har nogle af de mest liberale love, der findes inden for DK-U, og som i øvrigt finder, at styrelsen blander sig i noget, der kun vedrører lokalforeningen.

Herudover har ejeren af den alternative manøvrebane i Åkirkeby på Bornholm telefonisk oplyst, at gebyret for at anvende denne bane, der er åben for alle kørelærere, svarer til gebyret for at anvende Køreskolernes Manøvrebane, nemlig 500,- kr. (incl. moms) pr. elev. Ejeren har desuden anslået sin andel af banekørslen til 30-35%.

4. Vurdering

4.1 Virksomheds- og aftalekriteriet

De branchemæssigt fastsatte reguleringer af kørelærerhvervet er – uanset om de hidrører fra DK-U, fra DK-U's lokalforeninger eller fra en selvstændig manøvrebaneforening – omfattet af både virksomheds- og aftalebegrebet i konkurrencelovens § 6, der også gælder horisontale aftaler, vedtagelser, beslutninger osv., truffet af en sammenslutning af virksomheder, jf. § 6, stk. 3.

4.2 Konkurrencebegrænsningskriteriet

Med hensyn til konkurrencebegrænsningernes karakter og omfang indeholder sagen flere problemstillinger

- A. Begrænsninger vedtaget af hhv. kørelærerforeningen og manøvrebaneforeningen på Bornholm (jf. den konkrete klage).

- B. Den samlede virkning af parallelt indgåede aftaler.
- C. Misbrug af dominerende stilling.
- D. DK-U's udsendelse af kalkulationslisten "Hvad er en rimelig timepris."

A. Konkurrenceforholdene på Bornholm

Konkurrencelovens § 6

Klagen over konkurrenceforholdene på Bornholm omfatter

- (a) kørelærerforeningens regulering af medlemmernes pris- og annonceringsadfærd og
- (b) manøvrebaneforeningens udelukkelse af ikke-medlemmer.

Ad (a)

Konkurrencelovens § 6, stk. 2, oplister eksempler på konkurrencebegrænsende aftaler mv., der er omfattet af forbudet i lovens § 6, stk. 1. Et af eksemplerne, nemlig eksemplet i stk. 2, nr. 1, retter sig specifikt mod aftaler, herunder også horisontale aftaler, om priser og andre forretningsbetingelser mellem indbyrdes konkurrerende virksomheder, uanset om et sådant prissamarbejde alene er af vejledende karakter.

På Bornholm er medlemmerne af kørelærerforeningen forpligtet til at overholde faste mindstepriser, og vedtagelsen herom falder dermed klart ind under forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3.

Med hensyn til begrænsningen i medlemmernes adgang til at annoncere med deres ydelser vil en sådan begrænsning kunne relateres til eksemplet i § 6, stk. 2, nr. 2, som en begrænsning/kontrol af udbudet af disse ydelser.

Som udgangspunkt er enhver adfærdsmæssig regulering, der har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen ved at udelukke eller vanskeliggøre de enkelte erhvervsudøveres selvstændige disponeringsfrihed, forbudt.

Dermed vil også denne bestemmelse være omfattet af forbudet, da den hindrer medlemmerne i at anvende almindelige markedsføringsmæssige midler til at konkurrere om kunderne.

Ad (b)

For så vidt angår Foreningen Køreskolernes Manøvrebane, er beslutningen om, at kun medlemmer af kørelærerforeningen har adgang til banen, ganske vist truffet uden for kørelærerforeningens regi. Men bestemmelsen må alligevel ses i sammenhæng med de adfærdsreguleringer, som Bornholms Kørelærerforening har fastsat.

For det første er der sammenfald i personkredsen, der udgøres af medlemmer af hhv. kørelærer- og manøvrebaneforeningen, og for det andet har bestemmelsen især effekt for kørelærere, der ekskluderes af kørelærerforeningen på grund af manglende overholdelse af foreningens konkurrencebegrænsende vedtagelser.

Men også isoleret betragtet – og i sammenhæng med, at indledende køreundervisning på en godkendt manøvrebane er et ufravigeligt lovkrav – må udelukkelsen på grund af organisatorisk tilhørsforhold anses for en urimelig forretningsbetingelse, som omhandlet i konkurrencelovens § 6, stk. 2, nr. 1, og den omhandlede vedtægtsbestemmelser falder dermed ind under forbudet i lovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3.

Konkurrencelovens § 7, stk. 1, nr. 2

Uanset Bornholm må anses for et afgrænset geografisk marked, når det gælder en ydelse som køreundervisning, og uanset Bornholms Kørelærerforening har en markedsandel for køreundervisning tæt på 100% og Foreningen Køreskolernes Manøvrebane har andel af den lovpligtige banekørsel på 65-70%, gælder konkurrencelovens nedre bagatelgrænse på 150 mio. kr. uden hensyn til de involverede virksomheders markedsandel på det pågældende område.

Da såvel Bornholms Kørelærerforening som Foreningen Køreskolernes Manøvrebane ligger klart under bagatelgrænsen i lovens § 7, stk. 1, nr. 2, gælder forbudet i § 6, stk. 1, ikke de konkurrencebegrænsende vedtagelser, der er truffet af de to foreninger.

Konklusion

Det må anses for utvivlsomt, at de begrænsninger i bornholmske kørelæreres erhvervsfrihed, der er fastsat af Bornholms Kørelærerforening og Foreningen Køreskolernes Manøvrebane både hver for sig og samlet set udgør konkurrencebegrænsninger, der under andre omstændigheder ville være forbudt efter konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3. Men det må samtidig konstateres, at forbudet i § 6, stk. 1, ikke finder anvendelse på de to foreningers konkurrencebegrænsende vedtagelser, da de begge er omfattet af bagatelgrænsen i lovens § 7, stk. 1, nr. 2.

B. Den samlede virkning af parallelt indgåede lokalaftaler

Konkurrencelovens §§ 6 og 7, stk. 1, nr. 2

Gennem afdækningen af reguleringerne i andre lokalforeninger over hele landet har det vist sig at netop prisaftaler og annonceringsbegrænsninger (svarende til, hvad der gælder på Bornholm) er de mest udbredte reguleringstyper inden for kørelærerbranchen.

Enkeltvis betragtet vil også disse lokalaftaler alene være undtaget fra forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, fordi de hver for sig er omfattet af den nedre bagatelgrænse i lovens § 7, stk. 1, nr. 2.

Konkurrencelovens § 7, stk. 2, nr. 1

Ifølge konkurrencelovens § 7, stk. 2, nr. 1, gælder den nedre bagatelgrænse på 150 mio. kr. imidlertid ikke, hvor konkurrencen inden for samme branche begrænses af den samlede virkning af lignende aftaler mv., herunder lokale aftaler inden for samme branche.

Det fremgår ikke entydigt af loven eller af forarbejderne, hvor stor identitet der skal være i de parallelt indgåede aftaler, for at de kan anses som "lignende aftaler", og det fremgår heller ikke, i hvilket omfang der skal kunne påvises et parallelt net af aftaler for, at kriteriet om en "samlet konkurrencebegrænsende virkning" er opfyldt.

Det er imidlertid ikke rådets opfattelse, at begrebet "lignende aftaler" skal fortolkes som fuldstændig identiske aftaler, og i den konkrete sag må det være tilstrækkeligt, at der fx kan påvises et net af prisaftaler med en sammenlignelig konkurrencebegrænsende virkning, selv om de varierer med hensyn til deres restriktive karakter. Eksempelvis har det ofte vist sig, at aftalte vejledende priser har samme prisstyrende effekt som bindende priser.

For så vidt angår den samlede virkning af parallelle aftaler, finder rådet, at udgangspunktet må være, at de involverede virksomheders omsætning ud fra en samlet betragtning ligger over den nedre bagatelgrænse og at deres samlede markedsandel overstiger 10% ¹.

Selv om de nøjagtige omsætningstal for de berørte virksomheder ikke kendes, må det anses for utvivlsomt, at både de lokalt indgåede prisaftaler (der omfatter godt 75% af alle DK-U-medlemmer og knapt 60% af hele branchen) og de vedtagne annonceringsbegrænsninger (der dækker ca. 30% af DK-U-medlemmerne og ca. 23% af hele branchen) opfylder kriteriet i § 7, stk. 2, nr. 1, og at konkurrencen inden for kørelærerbranchen begrænses af deres samlede virkning.

Dermed falder samtlige prisaftaler og annonceringsbegrænsninger, der er fastsat af de lokale kørelærerforeninger, herunder Bornholms Kørelærerforening, ind under forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3.

Derimod har der ikke kunnet påvises lignende begrænsninger i adgangen til manøvrebane, som er fastsat af Foreningen Køreskolernes Manøvrebane på Bornholm, og heller ikke den

pligtmæssige anvendelse af lokalbaner er aftalt i et omfang, så de involverede virksomheder ikke stadig er omfattet af den nedre bagatelgrænse.

Konklusion

Den samlede virkning af lokalt indgåede aftaler og vedtagelser om priser og annoncering må anses for at begrænse konkurrencen i kørelærerbranchen i et omfang som omhandlet i konkurrencelovens § 7, stk. 2, nr. 1, hvormed aftalerne mv. er omfattet af forbudet i lovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3.

Der vil derfor være grundlag for at udstede påbud efter konkurrencelovens § 6, stk. 4, jf. § 16, stk. 1, nr. 1, til de pågældende lokalforeninger om at bringe overtrædelsen til ophør.

Der vil ikke være tilsvarende grundlag for at anvende § 6, stk. 4, til at gribe ind over for aftaler om pligtmæssig anvendelse af eller begrænsning i adgangen til at benytte de lokale manøvrebaneer.

C. Misbrug af dominerende stilling

Konkurrencelovens § 11

Bagatelgrænserne i konkurrencelovens § 7, stk. 1, gælder kun som undtagelse fra forbudet i lovens § 6, og ser man på den konkrete klage, indtager såvel Bornholms Kørelærerforening som Foreningen Køreskolernes Manøvrebane en dominerende stilling for hhv. køreundervisning og salg af banetimer på dette afgrænsede geografiske marked. Det må derfor også vurderes, om de omhandlede konkurrencebegrænsninger udgør et evt. misbrug af dominerende stilling.

Forbudet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens § 11 gælder også, hvor "flere virksomheder mv." misbruger en dominerende stilling på det danske marked "eller en del heraf", og det er efter EU-retspraksis i flere tilfælde fastslået, at artikel 85 og 86 kan anvendes parallelt, og at artikel 86 også kan finde anvendelse på praktiseringen af brancheforeningers beslutninger [2](#).

Umiddelbart synes det dog tvivlsomt, om samtidig anvendelse af § 6 og § 11 kan bruges over for de indbyrdes aftaler, som medlemmerne i en kørelærerforening indgår om en fælles adfærd, der ganske vist får indirekte effekt for brugerne af disse ydelser, men hvor de enkelte medlemmers praktisering af aftalen næppe kan anses for misbrug af dominerende stilling.

Derimod vil en manøvrebaneforenings praktisering af en beslutning om, at foreningen ikke længere vil sælge sin ydelse til bestemte kunder, have direkte virkning for disse kunder og efter omstændighederne kunne anses som misbrug af dominerende stilling.

Der kan i den forbindelse henvises til EU-Domstolens dom af 2. marts 1983 – GVL mod Kommissionen – der fastslog, at Kommissionen med rette kunne anvende artikel 86 på en virksomheds misbrug af dominerende stilling uden hensyn til om denne adfærd skyldtes en af en sammenslutning truffet beslutning, der er uforenelig med artikel 85.

GVL er en organisation, der er oprettet af udøvende kunstnere i Tyskland, og som på en generalforsamling havde besluttet, at man ikke ville varetage udenlandske kunstners ophavsrettigheder. Denne nægtelse af at stille en ydelse (som man har monopol på) til rådighed for alle, der har behov for det, blev anset for misbrug af dominerende stilling.

Foreningen Køreskolernes Manøvrebane har ikke monopol på salg af banetider, men må dog med 65-70% af det bornholmske marked for banekørsel anses for at indtage en dominerende stilling på dette marked, og foreningens nægtelse af at give ikke-medlemmer af Bornholms Kørelærerforening adgang til banen svarer til en leveringsnægtelse/-standsning, som omhandlet i § 11, stk. 2, nr. 2.

Med hensyn til foreningens begrundelse for nægtelsen skal denne ses i lyset af, at foreningens medlemskreds også er medlemmer af Bornholms Kørelærerforening, og at der ud fra hensynet til banens drift og rentabilitet ikke er nogen logisk konsekvens i at nægte ikke-medlemmer af kørelærerforeningen adgang.

At indskyderne i manøvrebanen har en interesse i, at banen hænger sammen økonomisk, er naturligvis indlysende. Men for det første er det vanskeligt at se, at man kan fremme banens økonomiske rentabilitet ved at begrænse kundekredsen. For det andet er det langt fra alle medlemmer af kørelærerforeningen, der har økonomiske interesser i banen, og hvis tanken er, at man vil sikre sig at "udenforstående" kørelærere ikke stilles økonomisk bedre end dem, der har indskudt penge i banen, må dette kunne klares gennem prisen for at benytte banen.

Foreningen har således ikke givet nogen saglig, objektiv og rimelig begrundelse for nægtelsen, der alene synes at have til formål og til følge at give håndhævelsen af kørelærerforeningens konkurrencebegrænsende vedtagelser en forstærkende virkning.

Imod anvendelse af forbudet i § 11, stk. 1, taler imidlertid, at der findes en reel substitutionsmulighed i den privatejede bane, og at eneste påpegede ulempe ved at benytte denne bane er beliggenheden. Med de trods alt overskuelige afstande, der er på Bornholm, er det derfor tvivlsomt, om der kan påvises en tilstrækkeligt væsentlig erhvervsmæssig interesse i at få adgang til netop Foreningen Køreskolernes Manøvrebane.

Dertil kommer, at problemet med koblingen til Bornholms Kørelærerforening i det mindste delvist synes løst, såfremt de konkurrencebegrænsende vedtagelser i kørelærerforeningen ophæves.

Konklusion

Om end Foreningen Køreskolernes Manøvrebane indtager en dominerende stilling på det bornholmske marked for udbud af banekørsel og ikke har givet nogen saglig og rimelig begrundelse for at nægte visse kunder adgang til banen, falder nægtelsen ud fra de foreliggende oplysninger om substitutionsmulighed uden for forbudet i § 11, stk. 1. Der vil derfor – og på grund af sagens omstændigheder i øvrigt – ikke være grundlag for at udstede påbud efter konkurrencelovens efter § 11, stk. 3.

D. DK-U's pris- og kalkulationsvejledning

Konkurrencelovens §§ 6 og 7, stk. 1

At DK-U vejleder sine medlemmer om pris- og lønudviklingen og om, hvilke faktorer medlemmerne skal huske at indregne i deres priser er som sådant uproblematisk.

Problemet opstår ved, at DK-U baserer sin kalkulationsvejledning på bestemte timepriser for de forskellige undervisningskategorier og for teorikurser og dermed når frem til de priser som foreningen på det pågældende tidspunkt finder kan anses som "rimelige".

Dermed indeholder DK-U's vejledning også anbefaling om, hvilket prisniveau, medlemmerne bør lægge sig på, og er dermed omfattet af eksemplet i konkurrencelovens § 6, stk. 2, nr. 1, der ifølge lovbemærkningerne også gælder brancheforeningers udsendelse af vejledende listepreiser.

Selv om det ikke ud fra de indsendte prislister fra lokalforeningerne fremgår, at DK-U's anbefalede priser følges slavisk, har en del foreninger dog meddelt, at de anvender dem som rettesnor, når de aftaler priser for lokalområdet. Desuden virker DK-U's vejledning om, hvilke priser, der med rimelighed bør fastsættes, som et signal til lokalforeningerne om, at indgåelse af prisaftaler er fuldt ud acceptabelt.

Da DK-U med 1150 medlemmer omsætningsmæssigt overstiger den nedre bagatelgrænse i § 7, stk. 1, nr. 2, og med en medlemsandel på godt 75% af branchen heller ikke er omfattet af bagatelreglen i § 7, stk. 1, nr. 1, falder foreningens udsendelse af prisanbefalinger ind under

forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3.

Konklusion

Da DK-U's udsendelse af listen "Hvad er en rimelig timepris" må anses for omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, bør der efter lovens § 6, stk. 4, jf. § 16, stk. 1, nr. 1, udstedes påbud til DK-U om fremtidig at afholde sig fra at anbefale bestemte priser for forskellige ydelser over for medlemmerne.

<SMALL>[1](#) Der henvises til Konkurrenceloven med kommentarer, af Kirsten Levinsen, side 133.</SMALL>

<SMALL>[2](#) Der henvises til Konkurrenceloven med kommentarer, af Kirsten Levinsen, side 204 ff., Lærebog i konkurrenceret 3. udg., af Mogens Kockvedgard, side 94 f., og EU-konkurrenceret 2. udg., af Jens Fejø, side 117 ff.</SMALL>