

Konkurrencerådsafgørelse den 30. juni 2020

FK Distributions vilkår om koblingssalg



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf.: +45 41 71 50 00

E-mail: kfst@kfst.dk

Journal nr. 18/06447/ SIK, ANN, CHJ

Endelig version af afgørelsen (fortrolighed afklaret).

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	RESUME.....	5
2.	AFGØRELSE.....	9
3.	SAGSFREMSTILLING.....	10
3.1	Indledning.....	10
3.2	FK Distribution.....	11
3.3	Andre udbydere af distributionsydelser.....	12
3.4	Andre udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser.....	13
3.4.1	Tjek.....	13
3.4.2	Tilbudsgugen.....	14
3.5	Markedsbeskrivelse.....	14
3.5.1	Distribution af adresseløse forsendelser.....	14
3.5.2	Digitale platforme for tilbudsaviser.....	20
3.6	Udvikling i annoncering på internettet.....	25
3.7	Den omhandlende adfærd.....	28
3.7.1	De relevante kontraktvilkår.....	28
3.7.2	Kundeudsagn om FK Distributions introduktion af vilkår om koblingssalg.....	33
3.7.3	Kunders udsagn om forhandlingerne med FK Distribution.....	36
3.8	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse.....	42
3.8.1	Undersøgelse blandt annoncører.....	43
3.8.2	Undersøgelse blandt digitale platforme for tilbudsaviser.....	43
3.8.3	Undersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser.....	43
3.8.4	Kvalitative interviews.....	43
3.8.5	Håndtering af besvarelser i kundeundersøgelsen.....	43
3.9	Høringssvar.....	44
3.9.1	Markedsafgrænsning for digitale platforme for tilbudsaviser.....	45
3.9.2	Markedsafgrænsning for distribution af adresseløse forsendelser.....	59
3.9.3	Netværkseffekter og adgangsbARRIERER på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser.....	62
3.9.4	Den rette misbrugstest i sager om koblingssalg.....	67
3.9.5	Ikke vilkår om eksklusivitet eller mindstekøbsforpligtelse.....	70
3.9.6	Bevisbyrde i sager egnet til straf.....	71
3.9.7	Kontraktlængde og uopsigelighed.....	72
3.9.8	Tjek og Tilbudsgugen.....	72
3.9.9	Trækeffekt.....	74
3.9.10	Sagsbehandlingsfejl.....	75
4.	VURDERING.....	87
4.1	Markedsafgrænsning.....	87
4.1.1	Det relevante produktmarked for distribution af adresseløse forsendelser.....	88
4.1.2	Det relevante geografiske marked for distribution af adresseløse forsendelser.....	113
4.1.3	Det relevante produktmarked for digitale platforme for tilbudsaviser.....	116

4.1.4	Det relevante geografiske marked for digitale platforme for tilbudsviser.....	177
4.1.5	Samlet konklusion – markedsafgrænsning.....	179
4.2	Samhandelspåvirkning.....	179
4.3	Konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.....	181
4.3.1	Virksomhedsbegrebet	182
4.3.2	Dominerende stilling.....	182
4.3.3	Misbrug.....	193
4.3.4	Misbrugsvurdering	195
4.3.5	Objektiv begrundelse og effektivitetsgevinster.....	235
4.4	Samlet konklusion	238
5.	BILAGSLISTE	239

1. Resume

1. Denne sag vedrører, at Forbruger-Kontakt A/S via FK Distribution har anvendt vilkår om koblingssalg i virksomhedens kontrakter med kunder om fysisk distribution af adresseløse forsendelser og om digital visning af tilbudsaviser.
 2. FK Distribution indgår i koncernselskabet North Media A/S. FK Distribution er den største distributør af fysiske tilbuds- og lokalaviser i Danmark.
 3. FK Distribution distribuerer adresseløse forsendelser til ca. to mio. husstande i Danmark om ugen. Kunderne hos FK Distribution er typisk virksomheder inden for detailhandlen, såsom eksempelvis butikskæder inden for dagligvarer, bolig og indretning, byggevarer, elektronik m.v. Herudover formidler FK Distribution digitale tilbud/produktannoncering, reklame-tryksager, tilbudsaviser og kataloger via virksomhedens digitale platform, www.minetilbud.dk, samt via appen "minetilbud". De største aftagere af distribution af adresseløse forsendelser i Danmark er også blandt de største kunder for visning af tilbudsaviser via digitale platforme i Danmark.
 4. Frem til udgangen af 2017 var der i Danmark to landsdækkende distributører af adresseløse forsendelser: FK Distribution og Post Nord A/S. Den 8. marts 2017 offentliggjorde Post Nord A/S, at virksomheden fra og med den 1. januar 2018 ikke længere ville omdele adresseløse og lokale ugeaviser på bestemte dage. Fra den 1. januar 2018 var Post Nord A/S dermed i praksis trådt ud af markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark. Fra januar 2018 var FK Distribution herefter den eneste landsdækkende distributør af adresseløse forsendelser i Danmark.
 5. Fra maj 2017 indførte FK Distribution et vilkår i virksomhedens kontrakter om distribution af adresseløse forsendelser, hvorved virksomheden betingede salget af distribution af adresseløse forsendelser af, at kunderne samtidigt købte digital formidling af tilbudsaviser m.v. fra FK Distribution (koblingssalg).
 6. FK Distribution introducerede vilkåret, da selskabet i 2017 forhandlede med sine kunder om kontrakter for distribution af adresseløse forsendelser i 2018. Vilket var herefter gældende i kontrakter om distribution af adresseløse forsendelser i løbet af 2018. FK Distribution stillede et tilsvarende krav i 2018, da FK Distribution forhandlede med kunder om kontrakter for distribution af adresseløse forsendelser i 2019.
 7. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i sagen afgrænset de relevante markeder til: (i) markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, og (ii) markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.
 8. Distribution af adresseløse forsendelser i Danmark har målt på både mængde og omsætning været faldende i de senere år, mens markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark inden for de seneste tre år har været i vækst.
 9. På markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark havde FK Distribution senest fra januar 2018 til oktober 2019 en markedsandel på minimum [85] pct. baseret på omsætning. Dette marked var og er præget af betydelige etableringsbarrierer, ekspansionsbarrierer samt en utilstrækkelig købermagt til at opveje FK Distributions markedsstyrke.
-

-
10. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at FK Distribution besad en dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser i perioden fra januar 2018 til oktober 2019. Det vil sige, at FK Distribution besad en dominerende stilling på markedet for adresseløse forsendelser både i forbindelse med kontraktforhandlingerne i 2017 vedrørende kontrakter for 2018, og i forbindelse med kontraktforhandlingerne i 2018 vedrørende kontrakter for 2019.
 11. På markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark havde FK Distribution i 2018 en andel på [40-50] pct., baseret på omsætning for de tre største aktører på markedet (Tjek A/S, Tilbudsgugen ApS og FK Distribution). Markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark er et "tosidet marked". Den ene side af markedet omfatter virksomhedskunder, primært inden for detailhandlen, der ønsker at reklamere for deres varer. Den anden side af markedet omfatter de forbrugere, som bruger digitale platforme for tilbudsaviser.
 12. Markedet for digitale platforme for tilbudsaviser er præget af indirekte netværkseffekter. Indirekte netværkseffekter betyder, at den ene gruppes nytte af det produkt, som udbydes af platformvirksomheden, påvirkes af størrelsen af den gruppe, der er på den anden side af platformen. Eksempelvis er værdien for en annoncør af at have sin digitale tilbudsavis på en platform højere, jo flere brugere platformen har. Og platformen bliver mere attraktiv for brugerne, jo flere tilbudsaviser fra forskellige detailhandlere, der vises på platformen. Disse netværkseffekter medfører, at der var og er relativt store etableringsbarrierer og ekspansionsbarrierer på markedet.
 13. FK Distributions vilkår om koblingssalg er vurderet efter konkurrencelovens § 11, der forbyder misbrug af en dominerende stilling. Vilkårene er ligeledes vurderet efter TEUF artikel 102, da FK Distributions adfærd er egnet til at påvirke handelen mellem medlemsstater.
 14. Det er styrelsens vurdering, at FK Distributions vilkår om koblingssalg er i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102. Styrelsens vurdering er baseret på de følgende fire kriterier, som følger praksis på området:
 - » FK Distribution besad en dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark i 2018 og 2019 (frem til oktober 2019);
 - » Distribution af adresseløse forsendelser og visning af tilbudsaviser via en digital platform for tilbudsaviser udgjorde to separate ydelser;
 - » FK Distribution gav ikke kunderne mulighed for at vælge at købe distribution af adresseløse forsendelser i Danmark uden samtidig at købe visning af tilbudsaviser via FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser i Danmark;
 - » FK Distributions adfærd var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark i 2018 og 2019 (frem til oktober 2019).
 15. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, at FK Distributions adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen, er baseret på en samlet vurdering af de retlige og økonomiske forhold, der er særligt relevante for sagen.
 16. Styrelsen har vurderet, at vilkåret om koblingssalg gav kunderne et incitament til at vælge FK Distribution frem for FK Distributions konkurrenter, at kunderne i praksis ikke havde mulighed for at fravælge FK Distribution, at konkurrenter ikke kunne udøve et effektivt konkurrencepres på FK Distribution på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser, og at FK Distributions konkurrenter på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark ikke havde effektive modstrategier til FK Distributions vilkår om koblingssalg i 2018
-

og 2019. Denne vurdering er foretaget i lyset af de konkrete markedsforhold, herunder den nære forbindelse mellem de to relevante markeder og omfanget af koblingssalget.

17. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderer på baggrund af den samlede vurdering, at der særligt er to forhold, som hver især medfører, at FK Distributions koblingssalg er egnet til at begrænset konkurrencen:
 18. For det første er FK Distributions koblingssalg egnet til at begrænse konkurrencen ved, at koblingssalget giver FK Distribution en sikkerhed for, at et stort antal kunders tilbudsaviser, herunder store og vigtige kunders tilbudsaviser, bliver vist på FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser. Hvad angår disse kunder, skal FK Distribution således hverken konkurrere på pris eller kvalitet for at tiltrække eller fastholde kunderne på platformen. FK Distribution sikrer sig således gennem virksomhedens koblingssalg betaling for annoncørernes brug af virksomhedens platform og har bundet en del af kundernes efterspørgsel til virksomheden selv.
 19. For det andet er koblingssalget egnet til at begrænse konkurrencen ved at reducere kundernes incitament til at anvende alternative platforme for tilbudsaviser. Gennem vilkåret om koblingssalg har FK Distribution således bundet en del af kundernes efterspørgsel til virksomheden selv. FK Distributions konkurrenter kan således nu kun konkurrere om den del af kundernes efterspørgsel, der ikke er bundet til FK Distribution. Netværkseffekterne på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark betyder, at en given kunde ved, at forbrugerne vil foretrække en digital tilbudsplatform, som mange forretninger (kunder) anvender. Kunden vil ligeledes kunne være villig til at betale mindre for at anvende konkurrerende platforme, når anvendelsen af minetilbud og tilhørende apps er et vilkår ved distribution af adresseløse forsendelser i markedet. Koblingssalget gør det således vanskeligere for konkurrenter at kunne opnå eller opretholde en kritisk kunde- og brugerbase, der sætter dem i stand til at udøve et effektivt konkurrencepres på FK Distribution på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.
 20. De ovenstående forhold medfører, at FK Distribution gennem koblingssalget kunne overføre sin betydelige markedsmagt på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark til markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.
 21. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at FK Distribution har misbrugt sin dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark til at opnå en uretmæssig konkurrencefordel på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Styrelsen vurderer ligeledes, at FK Distributions konkurrenter på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark ikke havde effektive modstrategier til FK Distributions vilkår om koblingssalg. Styrelsen vurderer dermed, at FK Distribution ikke konkurrerede "on the merits", da FK Distribution tvang kunder til at acceptere vilkåret om koblingssalg for distribution i 2018 og 2019.
 22. Styrelsen vurderer endelig, at FK Distribution ikke har fremlagt dokumentation for, at FK Distributions adfærd er objektivt begrundet. FK Distribution har desuden ikke fremlagt dokumentation for, at der er effektivitetsgevinster forbundet med virksomhedens adfærd i sagen.
 23. Styrelsen vurderer, at FK Distributions koblingssalg på sigt kan hindre innovation og skade forbrugerne såvel direkte som indirekte, herunder via mindre produktudbud eller højere priser.
 24. Det er på denne baggrund Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering, at FK Distributions vilkår om koblingssalg over for kunder i 2018 til oktober 2019 udgjorde et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 4 og TEUF artikel 102, stk. 2, litra d).
-

-
25. En dominerende virksomheds misbrug kan på én og samme tid have både en udnyttende og ekskluderende karakter. Styrelsen har dog i denne sag af ressourcehensyn valgt at afgrænse sagen til at angå det ekskluderende misbrug.
-

2. Afgørelse

26. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:
 27. Det meddeles Forbruger-Kontakt A/S, at Forbruger-Kontakt A/S i perioden 2018 til oktober 2019 har overtrådt forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 4 og TEUF artikel 102, litra (d), ved via p-enheden FK Distribution:
 - » at stille det som betingelse for at indgå en aftale om distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, at kunderne godkendte tillægsydelser i form af digital formidling af kundens tilbudsaviser via henholdsvis www.minetilbud.dk, minetilbud-appen, og øvrige platforme drevet af FK Distribution A/S.
 28. I medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16 og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 16, stk. 1, jf. § 24, påbyder Konkurrencerådet Forbruger-Kontakt A/S:
 - » straks at bringe den i punkt 27 nævnte overtrædelse til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket;
 - » senest 15 hverdage fra Konkurrencerådets afgørelse at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for, at den i punkt 27 nævnte overtrædelse er bragt til ophør;
 - » fremover at afstå fra adfærd, der har samme eller tilsvarende formål eller følge, som beskrevet i punkt 27;
 - » at informere de af virksomhedens kunder, som er omfattet af de pågældende vilkår om koblingssalg, om Konkurrencerådets afgørelse; og
 - » senest 10 hverdage fra Konkurrencerådets afgørelse at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om, at FK Distribution har informeret de af virksomhedens kunder, som er omfattet af de pågældende vilkår om koblingssalg, om Konkurrencerådets afgørelse.
-

3. Sagsfremstilling

3.1 Indledning

29. FK Distribution er en enhed under Forbruger-Kontakt A/S, som er et selskab under koncernselskabet North Media A/S. I det følgende omtales Forbruger-Kontakt A/S, FK Distribution A/S og FK Distribution under ét som "FK Distribution".
 30. FK Distribution distribuerer adresseløse forsendelser, især tilbudsaviser, til ca. 2 mio. husholdninger hver uge. Annoncering i tilbudsaviser, der distribueres som adresseløse forsendelser, er en vigtig markedsføringskanal for annoncører i Danmark. Dette gælder særligt virksomheder inden for detailhandlen, der kun eller primært sælger deres varer fra fysiske butikker, hvilket gælder nogle af danskernes mest anvendte dagligvarebutikker. Distributionen af adresseløse forsendelser målt på både mængde og omsætning har dog været faldende i de senere år.
 31. Frem til udgangen af 2017 fandtes der i Danmark to landsdækkende distributører af adresseløse forsendelser: FK Distribution og Post Nord (Danmark) A/S (herefter "Post Nord"). Den 8. marts 2017 offentliggjorde Post Nord dog, at virksomheden fra og med den 1. januar 2018 ikke længere ville omdele adresseløse forsendelser og lokale ugeaviser på bestemte ugedage. Med virkning fra den 1. januar 2018 omdelte Post Nord således reelt set ikke længere tilbudsaviser og andre adresseløse forsendelser. Fra januar 2018 til oktober 2019 var FK Distribution den eneste landsdækkende distributør af adresseløse forsendelser i Danmark.
 32. FK Distribution er også aktiv på markedet for digitale tilbudsaviser i Danmark, hvor FK Distribution via sin platform, minetilbud med tilhørende app, tilbyder visning af digitale tilbudsaviser. Digital visning på denne platform består i, at kunder, typisk detailhandlende, kan annoncere via deres tilbudsaviser på den digitale platform over for forbrugere.
 33. Hovedparten af de annoncører, der efterspørger omdeling af adresseløse forsendelser, køber også visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser med tilhørende apps. Disse platforme med tilhørende apps vokser i Danmark i disse år.
 34. FK Distribution har i virksomhedens kontrakter betinget levering af distribution af adresseløse forsendelser til kunder i løbet af 2018 og 2019 af, at kunderne samtidig køber digital visning af tilbudsaviser m.v. fra FK Distribution.
 35. Sagen udspringer af en henvendelse fra Tjek A/S den 12. december 2017 om FK Distributions vilkår om koblingssalg. Denne henvendelse gav Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anledning til at undersøge FK Distributions vilkår om koblingssalg.
 36. Sagen vedrører, om FK Distribution i strid med konkurrencereglerne gennem koblingssalg har misbrugt sin position på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark. Sagen vedrører således, om FK Distribution har udnyttet sin position på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark til at tiltvinge sig konkurrencemæssige fordele på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. En sådan konkurrencebegrænsning kan hindre innovation og kan på sigt skade forbrugerne, herunder via et lavere produktudbud eller højere priser.
-

3.2 FK Distribution

37. FK Distribution er en produktionsenhed (p-nr. 1009568561) under Forbruger-Kontakt A/S (cvr.nr. 26899737), som er et selskab under koncernselskabet North Media A/S (cvr.nr. 66590119).
38. North Media ejer udover FK Distribution bl.a. selskaberne: Søndagsavisen, OFiR, Boligportal og Bekey. Koncernen omsatte i 2018 for 1.144,9 mio. kr., hvoraf 988,9 mio. kr. stammede fra omsætningen i FK Distribution.¹ FK Distribution er ifølge oplysninger i North Media A/S' årsrapport 2018 den største distributør af fysiske tilbuds- og lokalaviser i Danmark.²
39. FK Distribution omdeler adresseløse forsendelser³ til ca. to mio. husstande om ugen.⁴ FK Distributions kunder til disse forsendelser er primært detailhandlere og udgivere af lokalaviser.⁵
40. I FK Distributions distributionskontrakter (årsaftaler)⁶ indgår udførelse af fysisk, adresseløs distribution. I FK Distributions kontrakter for 2017, 2018 og 2019, som styrelsen har modtaget, er adresseløs distribution *"beregnet for forsendelser, der udelukkende består af reklame, kundeinformation eller markedsføringsmateriale"*. Forsendelserne må ikke indeholde:
- » Individuelle meddelelser som fx kontoudtog, fakturaer, opkrævninger eller anden forretningsmæssig korrespondance
 - » Magasiner og blade i abonnement og bestilte varer
 - » Selvstændige reklamebrochurer fra andre end afsenderen
 - » Information, som efter FK Distributions opfattelse er skadelig for FK Distributions virksomhed.⁷
41. Herudover gælder det, at indholdet skal godkendes af FK Distribution ved hver udsendelse af FK Distribution.
42. FK Distribution formidler endvidere digitale tilbud og tilbudsaviser via minetilbud.dk.⁸ Adgangen til minetilbud.dk kan blandt andet foretages via en app på tablets/mobiltelefoner.
43. Følgende fremgår blandt andet af North Media A/S Årsrapport 2018 vedrørende FK Distribution:

"Fokus på optimering af kerneforretning og nye platforme i 2019"

¹ Jf. North Medias årsrapport (2018) og FK Distributions årsrapport (2018), side 10.

² Jf. North Medias årsrapport 2018, side 11.

³ Jf. FK Distributions hjemmeside "Om FK Distribution", pr. 20. 5. 2019.

⁴ Jf. North Medias årsrapport 2018, side 11.

⁵ Jf. North Medias årsrapport 2018, side 11.

⁶ FK Distribution anvender varierende overskrifter for de nævnte kontrakter, henholdsvis (i) "Årsaftale – Distributionskontrakt" (i 2016/2017/2018) og (ii) "KONTRAKT/formidling af tilbud" (i 2019). I denne sag omtales aftalerne samlet som "distributionskontrakter".

⁷ Jf. Bilag 6, eksempelvis § 3 i distributionskontrakt med Davidsens Tømmerhandel A/S, gældende for 01-01-2018 til 31-12-2018 "[...] fysisk uadresseret distribution, (betegnet som omdeling af uadresseret forsendelser til de husstande, der har status som JaTak'ere, NejTak'ere og de husstande, hvortil Kunden selv har indhentet permissions og tilsagn[...]"

⁸ Jf. FK Distributions hjemmeside "Om FK Distribution", pr. 20. 5. 2019.

Som følge af forventningen om fortsat markedsfald vil FK Distribution i 2019 fortsat fokusere på at optimere den fysiske tilbudsformidling på tværs af salg, logistik og distribution.

Derudover vil indsatsen koncentrere sig mod nye, primært digitale platforme, som skal knytte detailhandel og forbruger endnu tættere sammen. Et område, hvor FK Distribution vil udnytte eksisterende kompetencer inden for tilbudsformidling.”⁹

44. Det følger af citatet ovenfor, at FK Distribution i 2019 også ville koncentrere sin indsats mod nye, primært digitale platforme.

3.3 Andre udbydere af distributionsydelser

45. Post Nord (Danmark) A/S¹⁰ (herefter Post Nord) er politisk udpeget af staten som den virksomhed, der har befordringspligt til at omdele adresserede forsendelser til husstande i Danmark.
46. Post Nord tilbød distribution af adresseløse forsendelser i Danmark indtil den 1. januar 2018, hvorefter Post Nord ophørte med at distribuere disse forsendelser.¹¹
47. Bladkompagniet¹² distribuerer aviser, breve, magasiner, ugeblade og små pakker. Bladkompagniet omdeler herudover post i hele Danmark. Det er især omdeling af aviser, der driver en stor del af Bladkompagniets omsætning.¹³
48. Bladkompagniet tilbyder ikke på nuværende tidspunkt omdeling af adresseløse forsendelser.¹⁴
49. Jysk Fynske Medier¹⁵ er Danmarks næststørste mediekoncern, der udgiver 13 dagblade og en række lokalaviser og udbyder dermed forbundne digitale medier.¹⁶
50. Jysk Fynske Medier er også medejer af virksomheden Dansk Avisomdeling (DAO)¹⁷, der primært omdeler dagblade. Jysk Fynske Medier har således egen-distribution af egne dagblade og ugeaviser i visse områder.¹⁸ Jysk Fynske Medier omdeler i Midtjylland (Randers, Viborg,

⁹ Jf. North Medias årsrapport (2018), side 13.

¹⁰ Post Nord A/S blev etableret i 2009 ved en fusion mellem Post Danmark A/S og Posten AB.

¹¹ Jf. <http://husstandsomdel.dk/2017/03/08/postnords-pressemeddelelse-08-03-2017/>, <https://npinvestor.dk/nyheder/postnord-indf%C3%B8rer-ny-produktionsmodel> og <https://www.postnord.com/da/presse/pressemeddelelser/postnord/2017/postnord-styrker-omstillingen-i-danmark-yderligere-desuden-fortsatter-arbejdet-med-at-reducere-koncernens-administrative-omkostninger/> Post Nord offentliggjorde den 8. marts 2017, at Post Nords produktionsmodel for adresseløse forsendelser ville blive ændret. "Vores tilbud om distribution af adresseløse reklamer og lokale ugeaviser vil også ændre sig, da vi ikke kan omdele adresseløse og lokale ugeaviser på bestemte dage, som det kendes i dag.". Denne omlægning af Post Nords produktionsmodel pr. 1. januar 2018 indebar, at Post Nord ikke længere omdelte ugeaviser og tryksager fra denne dato, jf. <https://www.postnord.dk/om-os/pressekontakt/presseyheder/nej-tak-skifter-til-fk-distribution>.

¹² Bladkompagniet er en del af Dagbladenes Distributionsnet.

¹³ Jf. Bilag 4, referat af møde med Bladkompagniet den 15. august 2018, side 2

¹⁴ Jf. Bilag 4, referat af møde med Jysk Fynske Medier den 8. februar 2019.

¹⁵ Jysk Fynske Medier blev etableret på baggrund af en fusion af henholdsvis Jyske Medier og Syddanske Medier. Senest blev Midtjyske Medier også en del af koncernen, jf. oplysninger på Jysk Fynske Mediers hjemmeside, <http://jfmедier.dk/da/forside/>.

¹⁶ Jf. Bilag 4, referat af møde med Jysk Fynske Medier den 8. februar 2019, side 1. Koncernen ejer også 4 lokalradioer.

¹⁷ Jysk Fynske Medier ejer Dansk Avis Omdeling (DAO) sammen med JP/Politiken.

¹⁸ Jf. Bilag 4, referat af møde med Jysk Fynske Medier den 8. februar 2019, side 1.

Ringkøbing/Skjern, Holstebro, Struer, Lemvig).¹⁹ Jysk Fynske Medier tilbyder fysisk distribution af dagblade og ugeaviser midt-ugentlig (tirsdag/onsdag). Jysk Fynske Medier har også et samarbejde med FK Distribution om distribution af ugeaviser.²⁰

51. Jysk Fynske Medier har oplyst over for Konkurrence og Forbrugerstyrelsen, at Jysk Fynske Medier ikke tilbyder landsdækkende distribution og adresseløs distribution i weekenden.²¹ For så vidt angår regional distribution, kan kunderne dog enten vælge Jysk Fynske Medier eller FK Distribution midt i ugen. I de geografiske områder, hvor Jysk Fynske Medier selv har lokal distribution, kan alle andre også aftage Jysk Fynske Mediers distributionsydelser. Jysk Fynske Medier har især lokale og regionale aktører som kunder.
52. Nordjyske Distribution omdeler også adresseløse forsendelser. Virksomhedens dækningsområde er som udgangspunkt hele Nordjylland. Nordjyske Distribution omdeler to gange ugentligt, hvilket er tirsdag/onsdag og fredag.²²

3.4 Andre udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser

53. Udover FK Distribution er der to andre væsentlige udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, der udbyder visning af digitale tilbudsaviser via deres platforme. Det er henholdsvis Tjek A/S og Tilbudsgen.dk ApS, som omtales umiddelbart nedenfor. Derudover er Tiendeo og Tilbudsaviseronline udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Disse aktører omtales i afsnit 3.5.2.4 nedenfor.

3.4.1 Tjek

54. Tjek A/S (herefter Tjek) havde tidligere selskabsnavnet Tjek ApS, som før da havde selskabsnavnet ShopGun ApS.²³ Tjek udbyder en digital platform til visning af tilbudsaviser (eTilbudssavis) via hjemmesiden www.ertilbudssavis.dk og en tilhørende app. Selskabets formål er bl.a. at formidle køb og salg af varer og tjenesteydelser formidlet gennem webportal samt elektroniske kommunikationsformer i øvrigt m.v.²⁴
55. Tjek er også aktiv i Sverige, Norge, Polen, og Holland, hvor platformen hidtil var kendt som ShopGun. ShopGun opkøbte i 2018 den konkurrerende aktør i Norge, Mattilbud, der udbyder en app med digitale tilbudsaviser, som er målrettet norske brugere.²⁵ I begyndelsen af 2020 ændrede virksomheden navn på sin app-løsning i Norge og Sverige, således at denne nu går under navnet eTilbudssavis.²⁶

¹⁹ Jf. Bilag 4, referat af møde med Jysk Fynske Medier den 8. februar 2019, side 1. Jysk Fynske Medier har oplyst, at selskabet har en geografisk mediedækning fra den dansk-tyske grænse til nord for Randers, samt fra Ringkøbing i vest til og med Fyn i øst.

²⁰ Jf. Bilag 4, referat af møde med Jysk Fynske Medier den 8. februar 2019, side 1.

²¹ Jf. Bilag 4, referat af møde med Jysk Fynske Medier den 8. februar 2019, side 2.

²² Jf. Nordjyske Distributions hjemmeside: <https://www.nordjyskedistribution.dk/produkter/adresseloes-omdeling/>. Det fremgår af denne kilde, at Nordjyske Distribution i princippet også dækker hele Danmark men gennem et samarbejde med Forbruger-Kontakt, dvs. Nordjyske Distribution tilbyder ikke landsdækkende distribution, uden at det foregår via dette samarbejde.

²³ Det fremgik af datacvr.virk.dk den 23. maj 2019, at ShopGun ApS den 31. januar 2019 ændrede navn til Tjek ApS, og at Tjek ApS derefter den 15. marts 2019 ændrede navn til Tjek A/S. Tjek ejes af bl.a. Karsten Ree Holding B ApS og af selskabets stiftere og direktør.

²⁴ Jf. Tjek A/S' årsrapport (2018), side 11 (note 1).

²⁵ Mattilbud er en norsk app med digitale tilbudsaviser, der viser tilbud fra de største dagligvarekæder.

²⁶ <https://finans.dk/tech/ECE11952169/blev-opsoegt-af-vaabenentusiaster-nu-har-kendt-app-skiftet-navn-igen/?ctxref=ext>

3.4.2 Tilbudsgugen

56. Tilbudsgugen.dk ApS²⁷ udbyder en digital platform for visning af tilbudsaviser (Tilbudsgugen), via hjemmesiden, www.tilbudsgugen.dk, med en tilhørende app til brug på tablets/mobiltelefoner. Tilbudsgugen udbyder også tilknyttede konsulentydelse.

3.5 Markedsbeskrivelse

57. Denne sag vedrører distribution af adresseløse forsendelser og visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser.

3.5.1 Distribution af adresseløse forsendelser

58. FK Distributions distributionskontrakter om adresseløse forsendelser omhandler fysisk, uadresseret distribution. I kontrakterne er den ydelse, som FK Distribution leverer, således betegnet som *"fysisk uadresseret distribution"*²⁸, der beskrives som:

*"betegnet som omdeling af uadresseret forsendelser til de husstande der har status som JaTak'ere,²⁹ NejTak+'ere og de husstande hvortil Kunden [som har indgået Distributionskontrakten med FK Distribution] selv har indhentet permissions og tilsagn til omdeling."*³⁰

59. Adresseløse forsendelser anvendes særligt af detailbutikker og -kæder til at markedsføre butikernes produkter til alle husstande, der ikke har frabedt sig reklamer.³¹
60. Fra den 1. januar 2018 var FK Distribution den eneste landsdækkende distributør af adresseløse forsendelser i Danmark. Kunder, som ønsker at få distribueret adresseløse forsendelser landsdækkende i Danmark, skal således indgå aftale med FK Distribution.
61. FK Distribution distribuerer adresseløse forsendelser to gange ugentligt til private husstande i Danmark.³² FK Distribution distribuerer adresseløse forsendelser midtuge og weekend, hvor weekend er den primære omdelingsperiode.³³
62. FK Distribution har for at kunne tilbyde denne ydelse et produktionsapparat, der varetager logistikken vedrørende indlevering, automatiseret (maskinel) produktion, sortering, ruteplanlægning og et omdelerkorps.³⁴ FK Distribution omdeler de adresseløse forsendelser indbundet i et omslag.

²⁷ Jf. datacvr.virk.dk. Tilbudsgugen ejes af 1st Retail Holding A/S.

²⁸ Jf. FK Distributions svar af 7. marts 2019 og fx årsaftale med Elgiganten for perioden 1. maj 2018 til 30. april 2019, Lidl for 1. juli 2018 – 30. juni 2019 og Harald Nyborg for perioden 1. januar 2019 – 31. december 2019.

²⁹ "JaTak'ere" er husstande, der har valgt at modtage Reklamer, samt de husstande som er tilmeldt "NejTak" til Reklamer, men som har givet samtykke til få udvalgte reklamer og kataloger med "NejTak+".

³⁰ Jf. FK Distributions svar af 7. marts 2019 og fx årsaftale med Elgiganten for perioden 1. maj 2018 til 30. april 2019, Lidl for 1. juli 2018 – 30. juni 2019 og Harald Nyborg for perioden 1. januar 2019 – 31. december 2019.

³¹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afgørelse af 30. august 2017, Kundedeling mellem MCD og MPE Distribution, punkt 33.

³² Jf. Bilag 6, FK Distributions handelskonditioner 2019, fysisk formidling af reklamer, punkt 2.

³³ Kilde: FK Distributions hjemmeside den 1. februar 2019, <https://fk.dk/Solutions/Fysisk-formidling>.

³⁴ Jf. Bilag 6, FK Distributions handelskonditioner 2019, fysisk formidling af reklamer, punkt 2 og FK Distributions årsrapport (2018).

-
63. I perioden 2017-2019, hvor FK Distribution har udøvet den nedenfor i afsnit 3.7 omtalte adfærd, udgjorde FK Distributions solgte mængde af adresseløse forsendelser i 2017 ca. [xxx] mia. stk. og i 2018 ca. [xxx] mia. stk.³⁵
64. FK Distributions årlige omsætning for salg af adresseløse forsendelser udgjorde i 2017 ca. [xxx] mio. kr. og i 2018 ca. [xxx] mio. kr.³⁶
65. FK Distribution omsætning steg således med ca. [37] pct. fra 2017 til 2018 og med ca. [10] pct. fra 2016 til 2017.³⁷ FK Distribution oplyste følgende om det forhold, at selskabets omsætning og EBIT er steget fra 2017 til 2018:

"Både omsætning og EBIT blev for FK Distribution væsentlig bedre i 2018 end forventet. Omsætningen blev således 10 pct. højere og EBIT blev 34 pct. bedre end udmeldt i årsrapporten for 2017. [...] Den markante stigning i volumen af lokalaviser og tryksager, som startede i 2017, er fortsat med stor kraft i 2018. Stigningen er i vid udstrækning en konsekvens af, at PostNord pr. 1. januar 2018 omlagde produktionsmodellen og ikke længere omdeler ugeaviser og tryksager."³⁸

3.5.1.1 Udviklingen i distribution af adresseløse forsendelse

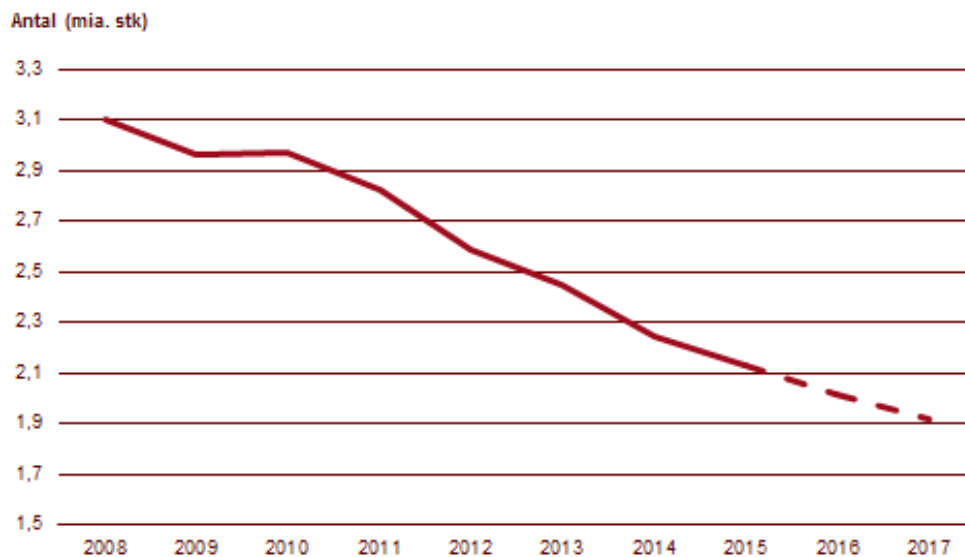
66. Antallet af husstandsomdelte adresseløse forsendelser faldt i perioden fra 2008 til 2017, jf. Figur 3.1 nedenfor.

³⁵ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 7. marts 2019.

³⁶ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 7. marts 2019.

³⁷ Jf. FK Distributions årsrapport (2018), side 10, hvoraf det fremgår selskabets omsætning var 988,9 mio. kr. i 2018. og 722,5 mio. kr. i 2017 og 658,2 mio. kr. i 2016

³⁸ Jf. FK Distributions årsrapport (2018), side 7.

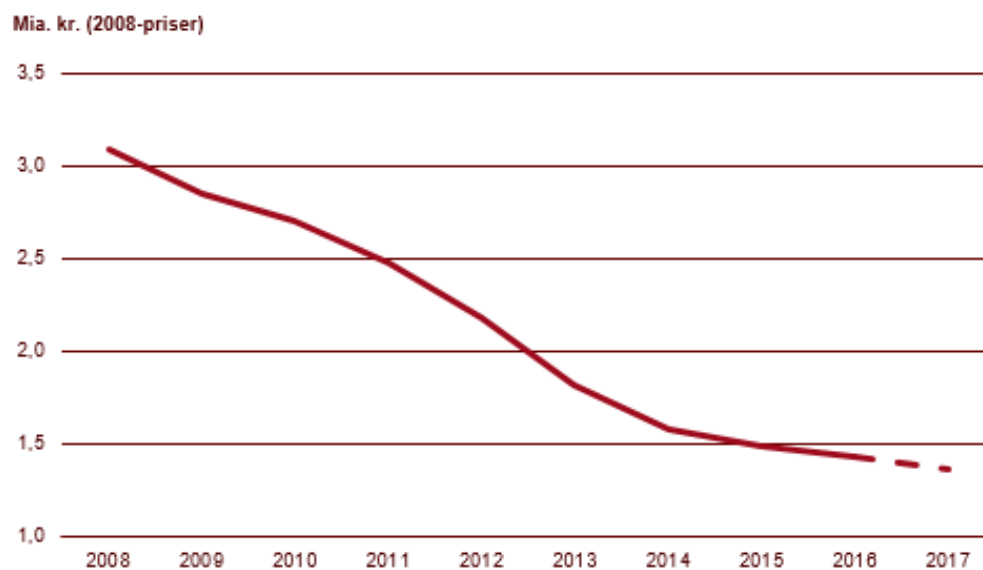
Figur 3.1 **Udviklingen i antallet af hustandsomdelte tryksager mellem 2008 og 2017**

Note: Antallet af hustandsomdelte tryksager i 2016 og 2017 er baseret på antallet i 2015 fremskrevet med vækstraten i antallet mellem 2015 og 2016.

Kilde: Det Danske Reklamemarked 2015 - Reklameforbrugsundersøgelsen og Det Danske Reklamemarked 2016 - Reklameforbrugsundersøgelsen

67. Antallet af adresseløse forsendelser faldt fra 3,1 mia. stk. i 2008 til 1,9 mia. stk. i 2017, hvilket svarer til et gennemsnitligt årligt fald på 4,8 pct., jf. Figur 3.1. Det bemærkes, at antallet i 2016 og 2017 er blevet fremskrevet ud fra udviklingen i omsætningen mellem 2015 og 2016.
68. I samme periode (fra 2008 til 2017) faldt omsætningen for hustandsomdelte adresseløse forsendelser tillige, jf. Figur 3.2.

Figur 3.2 **Udviklingen i omsætningen for hustandsomdelte tryksager i mio. kr. fra 2008 til 2017**

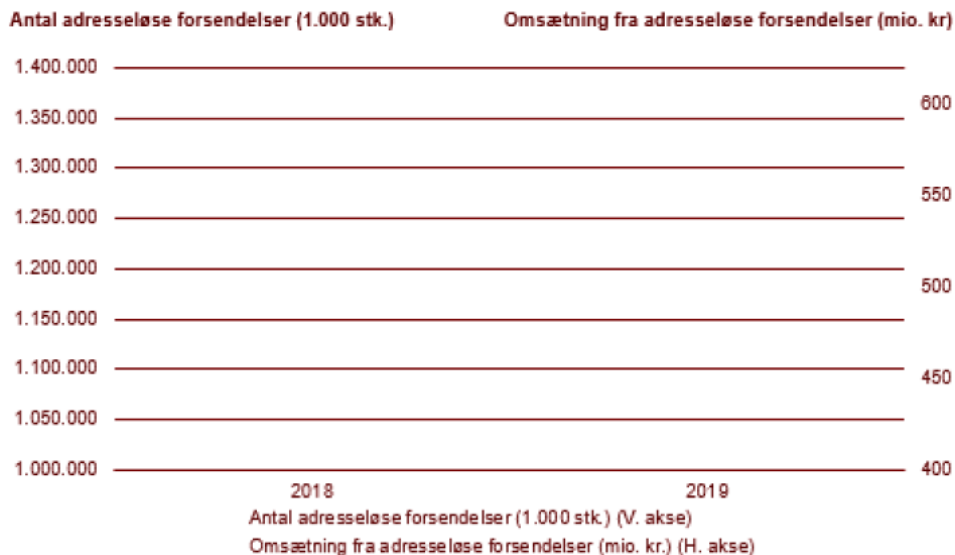


Note: Omsætningen for 2017 er baseret på omsætningen i 2016 fremskrevet med vækstraten i omsætningen imellem 2015 og 2016. Omsætningen er deflateret med forbrugerprisindekset fra Danmarks Statistik.

Kilde: Det Danske Reklamemarked 2015 - Reklameforbrugsundersøgelsen og Det Danske Reklamemarked 2016 - Reklameforbrugsundersøgelsen

69. Omsætningen for adresseløse forsendelser faldt fra 3,1 mia. kr. i 2008 til 1,4 mia. kr. i 2017. Det svarer til et gennemsnitligt årlig fald på ca. 8,6 pct., jf. Figur 3.2. Det bemærkes, at omsætningen i 2017 er blevet fremskrevet ud fra udviklingen i omsætningen mellem 2015 og 2016.
70. Den forventede udvikling i distribution af adresseløse forsendelser fra 2018 - 2019 er baseret på antal og omsætning for 2018 og et skøn for 2019, jf. Figur 3.3.

Figur 3.3 FK Distributions udvikling i antal og omsætning fra adresseløse forsendelser (2018-2019)



Omsætningen er deflateret med forbrugerprisindekset fra Danmarks Statistik. For 2019 er inflationen beregnet som gennemsnittet af de syv første måneder.

Anm.: Antal forsendelser og omsætning for 2019 er baseret på FK Distributions bedste skøn.

Kilde: FK Distributions svar af 7. marts 2019.

71. FK Distributions omdelte mængde adresseløse forsendelser var [xxx] mia. stk. i 2018, jf. den røde søjle i Figur 3.3. FK Distribution forventede i 1. kvartal 2019, at selskabet ville distribuere en xxx mængde i 2019, idet selskabet havde estimeret, at antallet af adresseløse forsendelser ville [xxx] til ca. [xxx] mia. stk. i 2019.³⁹ Dette skøn er vist med den lyserøde søjle i Figur 3.3. FK Distribution forventede således [xxx] pct. fra 2018 -2019, jf. Figur 3.3.
72. FK Distributions årlige omsætning for salg af distribution af adresseløse forsendelser udgjorde [xxx] mio. kr. i 2018. FK Distribution forventede i 1. kvartal 2019 også, at omsætningen for distribution af adresseløse forsendelser for 2019 som følge af den faldende mængde ville [xxx] til et niveau, som FK Distribution estimerede til ca. [xxx] - [xxx] mio. kr.⁴⁰, dvs. [xxx] pct., jf. Figur 3.3.

3.5.1.1.1 Nej Tak og NejTak+

73. Forbrugerombudsmanden fastsatte efter forhandling med branchen nogle retningslinjer, som giver forbrugerne mulighed for at fravælge reklamer via brancheordningen "Nej Tak".

³⁹ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 7. marts 2019. Ifølge dette svar skønner FK Distribution, at antallet vil [xxx] mia. stk.

⁴⁰ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 7. marts 2019.

Denne brancheordning trådte i kraft den 1. januar 2014.⁴¹ Forbrugeren har dog mulighed for at give samtykke til at udvalgte reklamer må leveres på adressen.

74. FK Distribution lancerede sin samtykketjeneste, NejTak+ i 2013⁴², hvor en forbruger i stedet for enten at takke ja eller nej til al reklame, kan udvælge hvilke reklamer, som forbrugeren vil modtage i sin postkasse. Denne samtykketjeneste er navnlig målrettet de forbrugere, som har fravalgt reklamer.⁴³ FK Distribution giver dermed annoncørerne mulighed for at nå ud via FK Distribution til den del af forbrugerne, der oprindeligt har sagt "Reklamer – Nej Tak" eller "Reklamer og gratisaviser – Nej Tak".⁴⁴
75. FK Distribution omdeler adresseløse forsendelser til ca. to mio. husstande om ugen. Disse husstande er fordelt efter ovennævnte koncepter, dvs. "JaTak", der modtager alle reklametryksager, og "NejTak+", der kun modtager udvalgte reklametryksager. Der var henholdsvis 1.325.000 "Ja Tak"-husstande og 605.000 "NejTak+"-husstande i 2018.⁴⁵

3.5.1.2 Kunderne til distribution af adresseløse forsendelser

76. Adresseløse forsendelser er en markedsføringskanal, som især detailhandlen benytter til distribution af tilbudsaviser, jf. North Media-koncernens beskrivelse af dette forretningsområde hos FK Distribution:

*"Ved at tage udgangspunkt i forbrugernes ønsker, sikrer vi, at vores produkter altid er målrettede, således at detailhandelen får mest muligt ud af deres marketinginvestering. Samtidig modtager forbrugerne ikke mere, end de ønsker."*⁴⁶

77. FK Distributions kunder består derfor navnlig af større landsdækkende kæder inden for detailhandlen, der sælger produktkategorier som henholdsvis: dagligvarer, bolig og indretning, byggemarkeder m.v. Det er kunder som [xxx] m.fl. Disse detailhandlere kan anvende adresseløse forsendelser til at markedsføre deres butikkers produkter til "Ja Tak"-husstande eller "NejTak+"-husstande, der har takket ja til disse detailhandlendes reklamer.
78. I 2018 stod FK Distributions 20 største enkeltkunder for mere end [xxx] pct. af den samlede årlige omsætning for adresseløse forsendelser, jf. Tabel 3.1.

⁴¹ Jf. www.forbrugerombudsmanden.dk/media/49166/2017-forsendelser-uden-paaført-navn.pdf. Ordningen er senest blevet revideret af Forbrugerombudsmanden i 2017, så forbrugernes klistermærker med fx "Nej Tak" til postkassen ikke længere er tidsbegrænsede med påtrykt årstal. Forbrugeren behøver dermed ikke længere selv forny klistermærkerne hvert andet år.

⁴² Jf. <https://mediawatch.dk/Medienyt/article5394374.ece>

⁴³ Via FK Distributions internetside www.minetilbud.dk har forbrugeren mulighed for at give tilladelse til, at udvalgte reklamer må leveres på adressen.

⁴⁴ Via FK Distributions internetside www.minetilbud.dk har forbrugeren mulighed for at give tilladelse til, at udvalgte reklamer må leveres på adressen.

⁴⁵ Jf. <https://www.northmedia.dk/forretningsomraader/fk-distribution/>

⁴⁶ Kilde: North Medias hjemmeside den 21. juni 2019: <https://www.northmedia.dk/forretningsomraader/fk-distribution/>

Tabel 3.1 FK Distributions omsætning på adresseløse forsendelser i 2018 fordelt på kunder

Omsætning 2018 – FK Adresseløse forsendelser	Omsætning (mio. kr.)	Procentvis andel (pct.)
Samlet	[xxx]	100
Top 3-kunder	[xxx]	[xxx]
Top 10-kunder	[xxx]	[xxx]
Top 20-kunder	[xxx]	[xxx]

Kilde: FK Distributions oversigt over omsætning pr. kunde i 2018 på adresseløse forsendelser for kunder, der har besvaret styrelsens kundeundersøgelse, jf. FK Distributions svar af 7. marts 2019, bilag 9a.

79. Tabel 3.1 viser omsætningen i 2018 fra FK Distributions enkeltkunder for adresseløse forsendelser og er baseret på de kunder, der har besvaret styrelsens kundeundersøgelse.

3.5.2 Digitale platforme for tilbudsaviser

80. En platform for tilbudsaviser er en digital platform, der forbinder to grupper af aktører. På den ene side er annoncører (typisk detailkæder), der vil annoncere med deres tilbudsaviser, og på den anden side er brugere, dvs. forbrugere, der vil søge efter tilbud i digitale tilbudsaviser.
81. Digitale platforme for tilbudsaviser er karakteriseret ved, at de viser en række detailhandlers tilbudsaviser på platformen. Platformene giver adgang til at læse detailhandlernes tilbudsaviser digitalt og tilbyder muligheder for at søge efter tilbud på tværs af denne samling af tilbudsaviser.

3.5.2.1 Minetilbud.dk og minetilbud (appen)

82. FK Distribution udbyder en digital platform til visning af tilbudsaviser (minetilbud) via hjemmesiden, www.minetilbud.dk, og en tilhørende app.
83. FK Distribution markedsfører minetilbud med, at tilbud på tværs af brancher er samlet et sted, jf. følgende:

"alle tilbudsaviser samlet ét sted"⁴⁷

"Vi samler tilbud og inspiration på tværs af alle brancher – ét sted"⁴⁸

84. FK Distribution har oplyst, at minetilbuds funktionaliteter er karakteriseret ved bl.a. følgende for kunderne (dvs. annoncørerne):⁴⁹

⁴⁷ Jf. <https://minetilbud.dk/>.

⁴⁸ Jf. FK Distributions oplysninger om Minetilbud på virksomhedens hjemmeside pr. 7. oktober 2019: <https://fk.dk/Solutions/Digital-formidling-minetilbud>.

⁴⁹ Jf. FK Distributions høringsvar inkl. bilag A af 20. november 2019.

-
- » "Kunderne kan indsende en tilbudsavis, og få den vist på minetilbuds hjemmeside og app,"
 - » "Kunderne kan få indsat aktive links direkte i tilbudsavisen, som leder over til kundens egen hjemmeside, hvor det faktiske salg af et produkt kan gennemføres", og
 - » "Kunderne få vist tidsafgrænsede tilbud i feedet".
85. FK Distribution har videre oplyst, at minetilbuds funktionaliteter er karakteriseret ved bl.a. følgende for brugerne:⁵⁰
- » "Forbrugerne kan finde, søge og læse digitale tilbudsaviser (modsvarende fysiske tilbudsaviser",
 - » "Forbrugerne kan søge på en vare eller et tilbud"
 - » "Forbrugerne kan oprette en tilbudsagent (prissammenligninger)"
 - » "Forbrugere kan vælge favoritaviser og få vist temabaseret inspiration"
 - » "Forbrugerne kan se en kategori af tilbudsaviser" og
 - » "Forbrugere kan oprette og dele en indkøbsliste"
86. Minetilbuds funktionaliteter giver endvidere brugerne mulighed for at benytte en bred vifte af filtreringer og sorteringer, så brugerne fx kan få vist nyeste tilbud først eller tilbud fra favoritbutikker først. Det er som nævnt muligt at sortere på basis af en kategori af tilbudsaviser indenfor fx følgende kategorier: dagligvarer, biler og tilbehør, bolig og indretning og lignende.⁵¹
87. FK Distribution beskriver appen på følgende måde:
- "Minetilbud appen er downloadet mere end 1,5 mio. gange og anvendes dagligt af mange tusinde forbrugere. Vores kunder er primært detailhandlere og udgivere af lokalaviser"*⁵²
88. Antallet af faste månedlige unikke brugere på minetilbud-appen udgjorde 400.000 ved udgangen af 2018.⁵³ Minetilbud.dk og appen giver mulighed for at søge på tilbud i 107 forskellige tilbudsaviser.⁵⁴
89. Appen, minetilbud, har de samme funktioner som hjemmesiden, minetilbud.dk, med mulighed for at oprette indkøbslister, tilbudsagent m.v., jf. punkt 85 ovenfor.
90. FK Distribution finansierer platformen ved bl.a. at opkræve betaling for at vise detailhandlernes tilbudsaviser på sin platform, og opkræver betaling pr. klik, hvis brugerne klikker på en annonce for et tilbud.⁵⁵

⁵⁰ Jf. FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 12-13. Minetilbuds funktionaliteter er også nærmere beskrevet i bilag A til FK Distributions høringssvar.

⁵¹ Minetilbud.dk giver også mulighed for at administrere NejTak+-tilbuddet, jf. FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 12.

⁵² Jf. side 11 i Årsrapport 2018 fra North Media A/S; tilgængelig på <https://www.northmedia.dk/wp-content/uploads/2019/02/A%CC%8Ar rapport-2018.pdf>

⁵³ Jf. FK Distributions hjemmeside om Minetilbud den 7. oktober 2019: <https://fk.dk/Solutions/Digital-formidling-minetilbud>.

⁵⁴ Jf.: minetilbuds hjemmeside: https://minetilbud.dk/?gclid=EAIaIQobChMI28ySktCR5AIVI53VCh1b2wWfEAAy-ASAAEgKQu_D_BwE den 7. oktober 2019. Det skal dog nævnes, at alle 107 tilbudsaviser ikke nødvendigvis er aktive samtidigt.

⁵⁵ Jf. Bilag 2, FK Distributions svar på styrelsens spørgsmål til udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser.

3.5.2.2 eTilbudsavisen.dk og eTilbudsavis-appen

91. Tjek udbyder en digital platform til visning af tilbudsaviser (eTilbudsavis) via hjemmesiden, www.ertilbudsavis.dk, og den tilhørende app, eTilbudsavis, der formidler tilbudsaviser online, indkøbsplanlægning og inspiration. Appen, eTilbudsavis, er downloadet mere end 2 mio. gange.⁵⁶
92. Tjeks digitale platform, eTilbudsavis, giver mulighed for at søge i 76 tilbudsaviser.⁵⁷ En brugers søgninger kan sorteres på baggrund af afstand til tilbud, så brugeren kun får tilbud inden for en vis afstand. Oversigten over tilbudsaviser kan også sorteres, fx efter nyeste tilbud og de mest populære tilbud. Etilbudsavisen.dk tilbyder en oversigt over butikker, og kan angive afstanden til butikken ud fra den adresse, som en bruger oplyser.⁵⁸
93. Appen, eTilbudsavis, har samme funktioner som hjemmesiden, www.ertilbudsavisen.dk, men giver derudover mulighed for at oprette indkøbslister og muligheder for beskeder, når der kommer nye tilbudsaviser.
94. Tjek finansierer platformen ved bl.a. at opkræve betaling for at vise detailhandlernes tilbudsaviser på sin platform/app, og opkræver betaling pr. klik, hvis brugerne klikker på en annonce for et tilbud eller en tilbudsavis.⁵⁹

3.5.2.3 Tilbudsugen

95. Tilbudsugen har hjemmesiden, www.tilbudsugen.dk, der er en digital platform for tilbudsaviser med tilhørende app, Tilbudsugen, til brug på tablets/mobiltelefoner. Tilbudsugen viser tilbudsaviser online.
96. Tilbudsugens platform er reklamefinansieret via bannerannoncer m.v., og det er således gratis for detailhandlere at få vist deres digitale tilbudsaviser på Tilbudsugens platform.⁶⁰

3.5.2.4 Øvrige udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser

97. Herudover udbyder virksomhederne Tiendeo⁶¹ og Tilbudsaviseronline.dk⁶², digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.
98. Disse udbydere har en begrænset markedsposition i Danmark, selv om de har danske tilbudsaviser på deres platforme.
99. Styrelsen har foretaget en markedsundersøgelse, der beskrives nærmere, jf. afsnit 3.8 nedenfor. Som led i markedsundersøgelsen har styrelsen foretaget en undersøgelse blandt kunderne til digitale platforme, dvs. annoncerne. Ingen af annoncerne i kundeundersøgelsen, har svaret, at de benytter disse platforme i 2017 og eller 2018.⁶³ Der er endvidere

⁵⁶ Jf. eTilbudsavis' hjemmeside: <https://ertilbudsavis.dk/about>.

⁵⁷ Jf. <https://ertilbudsavis.dk/>.

⁵⁸ Jf. <https://ertilbudsavis.dk/>.

⁵⁹ Jf. referat fra styrelsens møde den 11. juni 2019 med ShopGun (nu Tjek).

⁶⁰ Jf. Bilag 2, Tilbudsugens svar på spørgsmål 3 i styrelsens markedsundersøgelse blandt andre udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser og Bilag 4, styrelsens referat fra møde med Tilbudsugen.

⁶¹ Tiendeo: <https://www.tiendeo.dk/>.

⁶² Tilbudsaviseronline.dk, <https://www.tilbudsaviseronline.dk/>.

⁶³ Jf. Bilag 1: Kundeundersøgelsen, spørgsmål 4.

ingen af annoncørerne i de kvalitative interviews, der har oplyst, at de anvender disse platforme.⁶⁴ Tilbudsviseronline.dk har desuden oplyst overfor styrelsen, at virksomhedens platform ikke har været markedsført i de seneste fem år.⁶⁵

100. Bonial er en tysk udbyder af digitale platforme for tilbudsviser. Bonial udbød i 2015 en sådan platform, www.bonial.dk, i Danmark. Bonial trak sig dog ud af Danmark i 2016.⁶⁶ Dette uddybes i punkt 922 nedenfor.

3.5.2.5 Kunderne til digitale platforme for tilbudsviser

101. En platform for tilbudsviser er en digital platform, der som nævnt ovenfor forbinder to grupper af aktører. På den ene side af platformen er der annoncører (dvs. detailhandlende), der vil annoncere via deres tilbudsviser på platformen.
102. Detailhandlerne aftager ydelsen, der består i visning af deres tilbudsviser på en digital platform, og disse detailhandlere er således platformsudbydernes kunder. Disse kunder er primært større, landsdækkende detailhandlere inden for fx dagligvarer, bolig og indretning, byggemarkeder, elektronik, biler og tilbehør m.v.⁶⁷
103. De fleste detailhandlere aftager både distribution af adresseløse forsendelser og visning på digitale platforme for tilbudsviser, men der er også eksempler på kunder, der kun aftager digital visning af deres tilbudsviser.⁶⁸
104. I 2018 repræsenterede de 20 største enkeltkunder hos FK Distribution og Tjek mere end [xxx] pct. af den samlede omsætning fra kunderne på de to største digitale platforme for tilbudsviser, jf. Tabel 3.2, der viser omsætningen i 2018 for de største enkeltkunder på disse to digitale platforme for tilbudsviser.⁶⁹

Tabel 3.2 Omsætning for de to største digitale platforme for tilbudsviser i 2018

Omsætning 2018 – De to største digitale platforme for tilbudsviser	Omsætning (mio. kr.)	Procentvis andel (pct.)
Samlet	xxx	100
Top 3-kunder	xxx	xxx
Top 10-kunder	xxx	xxx
Top 20-kunder	xxx	xxx

Kilde: FK Distributions svar fra d. 7. marts 2019 og Tjeks svar af 21. februar 2019.

⁶⁴ Jf. Bilag 4, mødereferater fra alle kvalitative interviews.

⁶⁵ Jf. Bilag 4, referat fra telefonmøde med Online Advertising (Tilbudsviseronline.dk).

⁶⁶ Jf. Bilag 4, referat fra telefonmøde med Bonial.

⁶⁷ Jf. minetilbuds hjemmeside pr. 22. august 2019.

⁶⁸ Power er et eksempel på en kunde, der kun aftager digital visning af sin tilbudsvis.

⁶⁹ Da Tilbudsvisen ikke tager betaling for at vise kundernes tilbudsviser på sine platform, er der ikke indregnet omsætning fra Tilbudsvisen i denne opgørelse af det samlede marked.

-
105. FK Distributions markedsføring af minetilbud henviser bl.a. til, at det især for annoncører af dagligvarer kan betale sig at få vist sin tilbudsavis på minetilbud.dk, jf. følgende:

*"For dagligvarer er det fx 85 pct. af de besøgende, der ender i butikken, og for elektronik og bolig er det mellem 70 og 72 pct., der tager en tur ud i den virkelige verden."*⁷⁰

106. Annoncører fra dagligvarehandlen repræsenterer [xxx] ud af de [xxx] af de største annoncører på digitale platforme for tilbudsaviser.⁷¹

3.5.2.6 Brugere

107. På den anden side af en digital platform for tilbudsaviser befinder brugerne (forbrugere) sig. Brugere søger efter tilbud i de tilbudsaviser eller enkelttilbud, der vises på de digitale platforme for tilbudsaviser.
108. På de apps, der hører til de digitale platforme, tilbydes forskellige muligheder for brugerne, som fx søgemuligheder på tværs af platformens tilbudsaviser, oprettelse af digitale indkøbslister, afstandsangivelse til nærmeste butik, osv., jf. afsnit 3.5.2.1 - 3.5.2.2 ovenfor.
109. Digitale platforme for tilbudsaviser er karakteriseret ved, at det primært er brugerne selv, der opsøger indholdet på platformen.
110. Brugernes interesser for særligt populære tilbud inden for visse produktkategorier, fx inden for dagligvarer, har indflydelse på, hvilke detailhandlere, der finder det særlig vigtigt at få deres tilbudsaviser vist på digitale platforme for tilbudsaviser.
111. Audience Project⁷² udførte i 2016 en undersøgelse vedrørende de mest populære apps til mobiltelefoner. Audience Project spurgte 2000 danskere om deres mest uundværlige apps til mobiltelefonen. Virksomhedens undersøgelse viste, at de to tilbuds-apps, eTilbudsavis og minetilbud, var iblandt top 100 over de mest uundværlige apps til mobilen.⁷³

3.5.2.7 Udviklingen i digitale platforme for tilbudsaviser

112. Der er en betydelig stigning i omsætning for digitale platforme for tilbudsaviser. Omsætningen for digitale platforme er steget fra [xxx] mio. kr. i 2015 til [xxx] mio. kr. i 2017, jf. Figur 3.4. Dette svarer til en gennemsnitlig årlig vækst på godt [10-20] pct. Mellem 2017 og 2018 steg omsætningen kraftigt med yderligere [xxx] mio. kr. op til [xxx] mio. kr., hvilket svarer til en stigning på [30-40] pct. fra 2017 til 2018. Styrelsen har estimeret, at denne udvikling fra 2017-2018 [xxx]. Styrelsens estimat for 2019 er baseret på FK Distributions estimat for virksomhedens omsætning på platformen for 2019.

⁷⁰ Jf. FK Distributions beskrivelse af minetilbud, dk og minetilbud-appen, jf. www.fk.dk/Solutions/Digital-formidling-minetilbud, pr. 7. oktober 2019.

⁷¹ Tallene er baseret på omsætningstal fra eTilbudsavis og Mine Tilbud i 2018 for de annoncører på digitale platforme for tilbudsaviser, som har deltaget i styrelsens markedsundersøgelse blandt kunder.

⁷² Audience Project er en virksomhed, der udfører markedsanalyser med fokus på online målgrupper.

⁷³ Jf. artikel fra den 10. marts 2017 fra detailfolk.dk: http://detailfolk.dk/detailnyheder/her_er_danskernes_mest_uundværlige_tilbuds-app.html. Audience Projects undersøgelse viste, at i første kvartal 2016 lå eTilbudsavis nummer 54 og Mine tilbud nummer 62. I fjerde kvartal 2016 lå eTilbudsavis som eneste app for digitale tilbudsaviser i top 100.

Figur 3.4 **Udviklingen i omsætningen for digitale platforme for tilbudsaviser (2015-2019)**

[... Undtaget af hensyn til fortrolighed]

Anm.: FK Distribution har i marts 2019 oplyst et estimat for FK Distributions samlede omsætning for 2019, som er blevet brugt som basis for styrelsens estimat for den samlede omsætning for hele markedet for 2019.

Note: Omsætningen er deflateret med forbrugerprisindekset fra Danmarks Statistik.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt udbydere af digital platform for tilbudsaviser for detailhandlere og butikker i Danmark, svar på spørgsmål 2: "Hvad er jeres virksomheds omsætning (ekskl. moms) i Danmark relateret til virksomhedens digitale platform for tilbudsaviser?". FK Distributions svar fra d. 21. september 2018, Tjeks svar af 21. september 2018 og Tilbudsgugens svar af 3. oktober 2018. Endvidere supplerende svar fra FK Distributions svar af 7. marts 2019.

-
113. Der er ligeledes en betydelig stigning i antal læsninger af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser. Mellem 2016 og 2017 er antal tilbudsavislæsninger på de digitale platforme, ShopGun (nu Tjek), Tilbudsgugen, minetilbud steget fra [xxx] mio. årlige læsninger til [xxx] mio. svarende til en stigning på [10-20] pct., jf. Figur 3.5.

Figur 3.5 **Udviklingen i antallet af digitale tilbudsavislæsninger (2015-2019)**

[... Undtaget af hensyn til fortrolighed]

Note: FK Distribution har i marts 2019 oplyst et estimat for FK Distributions samlede antal læsninger for 2019, som er blevet brugt som basis for styrelsens estimat for det samlede antal læsninger for hele markedet i 2019.

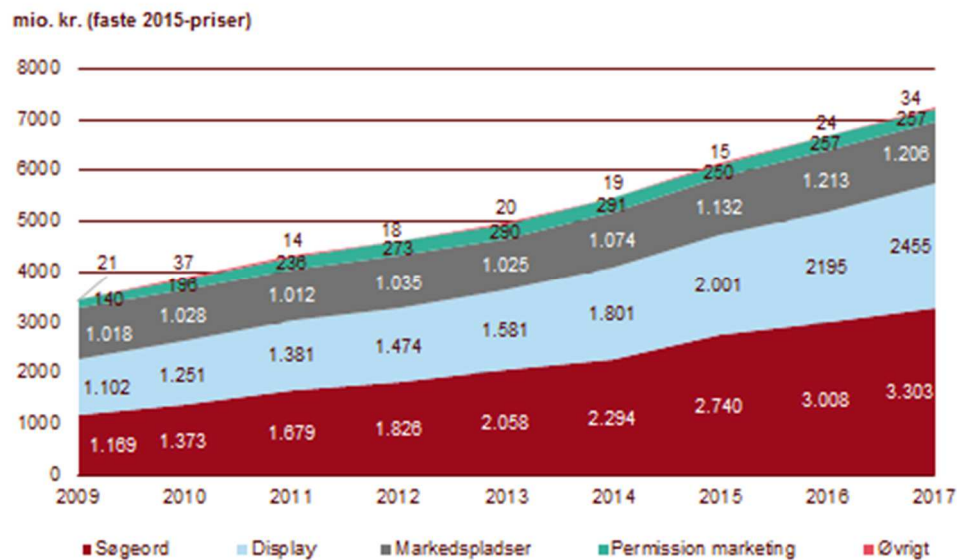
Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt udbydere af digital platform for tilbudsaviser for detailhandlere og butikker i Danmark, svar på spørgsmål 4: "Hvor meget "trafik" har jeres virksomhed på den digitale platform for tilbudsaviser for detailkæder og forretninger i Danmark pr. kalenderår?". FK Distributions svar fra d. 21. september 2018, Tjeks svar af 21. september 2018 og Tilbudsgugens svar af 3. oktober 2018. Endvidere supplerende svar fra FK Distributions svar af 7. marts 2019.

-
114. I perioden 2017 til 2018 er antal tilbudsavislæsninger steget til [xxx] mio. kr., hvilket er en stigning på [30-40] pct. Styrelsen har estimeret, at denne udvikling fra 2017-2018 [xxx]. Styrelsens estimat for 2019 er baseret på FK Distributions estimat for virksomhedens antal læsninger på platformen for 2019.

3.6 Udvikling i annoncering på internettet

115. Der er sket en betydelig udvikling inden for annoncering på internettet. Den samlede annonceomsætning på internettet er steget fra 3.450 mio. kr. i 2009 til 7.255 mio. kr. i 2017, jf. Figur 3.6. Det vil sige, at annonceomsætningen på internettet er mere end fordoblet i perioden 2009-2017.
-

Figur 3.6 Udviklingen i online annonceomsætning fra 2009 til 2017



Note: Omsætningen er opgjort i faste 2015-priser

Anm.: Slots- og Kulturstyrelsen bemærker at hverken Google eller Facebook offentliggør tal for deres aktiviteter i Danmark, så ovenstående estimater er baseret på Danske Medier Researchs pengestrømsanalyse sammenholdt med væksten i Alphabet og Facebooks samlede annonceomsætning i deres regnskaber.

Kilde: Slots- og Kulturstyrelsens "Mediernes udvikling i Danmark 2018 – Annonceomsætning"

116. Der er en række forskellige annonkategorier på internettet. Den største kategori er "søgeordsannoncering", der er annonceprodukter, som vises på baggrund af brugeres indtastninger af søgeord i et søgefelt. Det bemærkes, at denne post i al væsentlighed udgøres af Google.⁷⁴ Omsætningen i søgeordsannoncering er steget fra 1.169 mio. kr. i 2009 til 3.303 mio. kr. i 2017. Dette svarer til en stigning på 282 pct., hvormed kategorien i 2017 udgør 46 pct. af annonceomsætningen på internettet i forhold til 34 pct. i 2009, jf. Figur 3.6.
117. Kategorien "display" udgøres af bannerannoncer, partnerskaber og web-tv. Omsætningen i display er steget fra 1.102 mio. kr. i 2009 til 2.455 mio. kr. i 2017 og udgør i 2017 34 pct. af annonceomsætningen på internettet, jf. Figur 3.6. I opgørelsen fra Danske Medier fremgår det, at bannerannoncer udgjorde 85 pct. og web-tv udgjorde 12 pct. af omsætningen i kategorien display i 2016, samt at omsætningen fra web-tv er steget hurtigere end bannere, men stadig udgør en markant mindre andel.⁷⁵
118. Kategorien "markedspladsomsætning" udgøres af den betaling, som annoncører betaler for at blive en del af produktdata-baser. Dette er fx prissammenligningssider som Pricerunner,

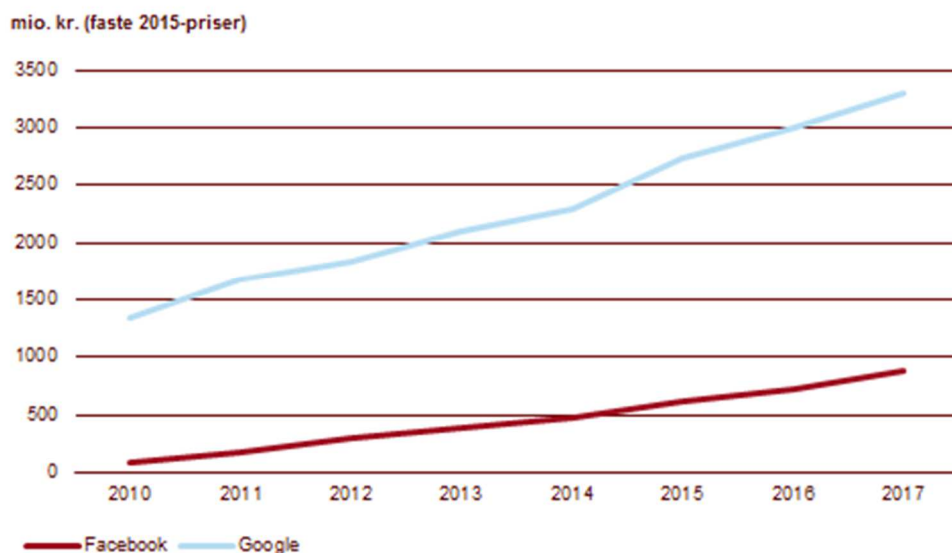
⁷⁴ I den tilsvarende opgørelse fra Danske Mediers "Online Markedsstatistik 2016" påpeges det, at dette er et estimat på baggrund Googles tilgængelige nøgletal på internationalt niveau, men det er forbundet med en vis usikkerhed. Danske Medier skriver også, at i 2016 udgør Google 99 pct. af omsætningen i kategorien søgeordsannoncering.

⁷⁵ Jf. Danske Mediers "Online Markedsstatistik 2016" og styrelsens egne beregninger.

auktionssider og lign. Omsætningen for markedspladser er steget fra 1.018 mio. kr. i 2009 til 1.206 mio. kr. i 2017. Markedspladser udgør en faldende andel af den samlede annonceomsætning over perioden. Kategoriens andel er faldet fra 30 pct. i 2009 til 16,6 pct. i 2017.

119. Kategorien "permission marketing" er fx mails med reklamer, som modtageren har givet sin accept til at modtage. Med en stigning fra 140 mio. kr. i 2009 til 257 mio. kr. i 2017 udgør permission marketing en mindre andel på 4 pct. af den samlede annonceomsætning på internettet.
120. Annoncering på sociale medier opgøres ikke som en separat kategori, da dette falder under bl.a. kategorien display, jf. Figur 3.6.
121. Annonceannoncering via Facebook er over perioden 2010 til 2017 vokset med en gennemsnitlig årlig vækstrate på 39 pct., jf. Figur 3.7.

Figur 3.7 **Udviklingen i Facebook og Googles annonceomsætning i Danmark**



Note: Omsætningen er opgjort i faste 2015-priser

Anm.: Slots- og Kulturstyrelsen bemærker at hverken Google eller Facebook offentliggør tal for deres aktiviteter i Danmark, så ovenstående estimater er baseret på Danske Medier Researchs pengestrømsanalyse sammenholdt med væksten i Alphabet og Facebooks samlede annonceomsætning i deres regnskaber.

Kilde: Slots- og Kulturstyrelsens "Mediernes udvikling i Danmark 2018 – Annonceomsætning"

122. Facebooks annonceomsætning er steget 23 pct. fra 715 mio. kr. til 877 mio. kr. mellem 2016 og 2017, jf. Figur 3.7.

3.7 Den omhandlende adfærd

123. Indtil den 8. marts 2017 indeholdt FK Distributions kontrakter om distribution af adresseløse forsendelser ikke vilkår om visning af tilbudsaviser via FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser, minetilbud.
124. Den 8. marts 2017 offentliggjorde Post Nord, at virksomheden fra og med den 1. januar 2018 ikke længere ville distribuere adresseløse forsendelser og lokale ugeaviser på bestemte ugedage. Dette betød, at Post Nord med virkning fra den 1. januar 2018 ikke længere omdelte tilbudsaviser og andre adresseløse forsendelser i Danmark. Med virkning fra januar 2018 til oktober 2019 var FK Distribution herefter den eneste landsdækkende distributør af adresseløse forsendelser i Danmark.
125. Efter den 8. marts 2017 indførte FK Distribution vilkår om visning af tilbudsaviser via FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser, hvis kunder ønskede at købe distribution af adresseløse forsendelser fra FK Distribution.
126. Vilkåret blev indført af FK Distribution i distributionskontrakter for 2018. FK Distribution introducerede vilkåret under forhandlinger med kunder i 2017 om kontrakterne for 2018. Stort set alle de distributionskontrakter, som styrelsen har modtaget fra FK Distribution, og som blev forhandlet med FK Distribution i perioden efter den 8. marts 2017, indeholdt vilkår om digital formidling af tilbudsaviser på FK Distributions platforme. Den første distributionskontrakt med FK Distribution, som styrelsen er bekendt med, der indeholder vilkåret om koblingssalg, var gældende for perioden fra og med den 1. september 2017 til og med den 31. december 2018. Denne kontrakt blev indgået mellem Dagrofa og FK Distribution.⁷⁶

3.7.1 De relevante kontraktvilkår

127. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har indhentet kontrakter mellem FK Distribution og virksomhedens kunder om distribution af adresseløse forsendelser i Danmark. Styrelsen har modtaget kontrakter for i alt 15 kunder hos FK Distribution med aftaleperioder fra 2016-2021.⁷⁷

3.7.1.1 Vilkår om koblingssalg

128. De pågældende distributionskontrakter, som var forhandlet med FK Distribution og indgået⁷⁸ forud for den 8. marts 2017, havde det følgende anvendelsesområde:

Boks 3.1
Anvendelsesområde for distributionskontrakter forud for den 8. marts 2017

» *”§ 3 Aftalens genstand og eksklusivitet:*

”Distributionskontrakten fastsætter vilkårene for FK’s udførelse af adresseløs distribution for kunden. Distributionskontrakten giver FK eksklusivitet og kunden er således i hele aftaleperioden forpligtet til ikke – hverken direkte eller indirekte – at lade andre end FK udføre distributionen af kundens uadresserede reklametryksager, der vedrører markedsføring af

⁷⁶ Kontrakten blev underskrevet af FK Distribution den 12. juli 2017 med frist for Dagrofas skriftlige accept den 13. juli 2017; jf. Bilag 6.

⁷⁷ Styrelsen har modtaget kontrakter for de følgende virksomheder: Coop, Dagrofa, Elgiganten, Matas, Rema 1000, Harald Nyborg, IDdesign (under Larsen Group), Jysk (under Larsen Group), Davidsens Tømmerhandel, Silvan, Imerco, Lidl, Dansk Supermarked (nu Salling Group), XL-BYG og T-Hansen.

⁷⁸ Med ”indgået” menes underskrevet af begge parter, og dermed det seneste underskriftstidspunkt. Det ses af distributionskontrakterne, som styrelsen har modtaget, at FK Distribution fremsender et underskrevet tilbud, som efterfølgende accepteres af kunden med dennes underskrift.

*kundens butikker. Distributionskontrakten omfatter distribution for kunden af uadresserede reklametryksager, der vedrører markedsføring af følgende butikskæder:*⁷⁹

129. Det følger af vilkårene gengivet ovenfor, at anvendelsesområdet for kontrakterne var distribution af adresseløse forsendelser. FK Distribution har efterfølgende fjernet vilkåret om eksklusivitet i distributionskontrakter for 2018 og frem, jf. nedenfor.
130. Stort set alle de kontrakter⁸⁰ som styrelsen har modtaget, og som der var indledt forhandlinger med FK Distribution om efter den 8. marts 2017 havde det følgende anvendelsesområde:

Boks 3.2
Anvendelsesområde for distributionskontrakter efter den 8. marts 2017

» **”§ 3 - Aftalens genstand**

Distributionskontrakten fastsætter vilkårene for FK's udførelse af fysisk uadresseret distribution [...] samt digital distribution af kundens tilbudsavis via minetilbud.dk, minetilbud App'en og øvrige digitale platforme drevet af FK og via FKs samarbejdspartnere [...]

*Distributionskontrakten omfatter fysisk og digital distribution for [...] af uadresserede reklametryksager – samt digital distribution af evt. digitale kataloger – der vedrører markedsføring af følgende butikskæder*⁸¹

» **”§ 10 – Distribution af publikationer**

Aftaler om digital distribution giver FK Distribution ret til at distribuere via FK Distributions platforme, herunder – men ikke begrænset til minetilbuds nyhedsbreve, minetilbud.dk og minetilbud apps. Samtidig må FK Distribution distribuere via alle sine til enhver tid værende partners hjemmesider og nyhedsbreve med henblik på at skabe læsninger af publikationerne.

*Publikationerne må ikke indeholde information, som efter FK Distributions opfattelse er skadelig for FK Distributions virksomhed, herunder om tiltag der vil være i konkurrence med FK Distributions virksomhed.*⁸²

131. Det følger af citatet ovenfor, at kontrakter om distribution af adresseløse forsendelser i løbet af 2018 også indeholdt vilkår om ”digital distribution”.

⁷⁹ Jf. bilag 6; Eksemplet er hentet fra distributionskontrakt mellem FK Distribution og [xxx], som var gældende for perioden 01-01-2016 til 31-12-2016

⁸⁰ Styrelsen har modtaget en distributionskontrakt mellem FK Distribution og [xxx], som er underskrevet af [xxx] den 31. marts 2017, og som ikke indeholder vilkår om koblingssalg. Tilbuddet fra FK Distribution er underskrevet den 28. marts 2017. Aftaleperioden for distributionskontrakten er perioden fra og med den 1. maj 2017 til den 30. april 2018. Herudover indeholder alle de distributionskontrakter, som styrelsen har modtaget for distribution i 2018, og som er indgået efter den 8. marts 2017, de i boks 3.2 nævnte vilkår. Den efterfølgende distributionskontrakt mellem [xxx] og FK Distribution, som blev indgået den 10. april 2018 og som var gældende i perioden fra den 1. maj 2018 til den 30. april 2019, indeholder et vilkår om koblingssalg.

⁸¹ Jf. bilag 6; Eksemplet er hentet fra distributionskontrakt mellem FK Distribution og Coop, som var gældende for perioden 01-01-2018 til 31-12-2019.

⁸² Eksemplet er hentet fra distributionskontrakt mellem FK Distribution og [xxx], som var gældende for perioden 01-01-2018 til 31-12-2019. [xxx] har herudover aftalt særlige vilkår med FK Distribution angående brug af [xxx] navn i PR sammenhæng, jf. § 10 i nævnte kontrakt.

132. Vilklårene indebærer, at FK Distribution har ret til at formidle kundens publikationer, såvel via fysisk distribution som visning online i kontraktens løbetid via FK Distributions platforme og FK Distributions hjemmesider og nyhedsbreve. Vilklårene medfører, at kunder, som har ønsket at aftage fysisk distribution af adresseløse forsendelser fra FK Distribution, er forpligtet til at acceptere en digital visning via FK Distributions digitale platforme.
133. Samtlige af de distributionskontrakter, som styrelsen har modtaget, der indeholder vilkår om "digital distribution", indeholder samtidig vilkår om, at kunden skal betale FK Distribution for denne formidling. Det følger således blandt andet af § 4.2 (distributionsomfang – digital distribution) i distributionskontrakter for 2018 og i standardkontrakt for 2019, jf. Boks 3.3 nedenfor, at:

Boks 3.3

Vilkår om afregning for digital formidling (læsninger)

» " Opgørelse af læsninger

*Der afregnes for alle faktiske læsninger foretaget på FKs platforme og via FKs samarbejdspartnere. Læsertallet opgøres pr. katalog. Læsertallet opdateres dagligt og kan følges via kundesiden."*⁸³

134. Ingen af de distributionskontrakter, som styrelsen har modtaget, og som er indgået forud for den 8. marts 2017, indeholder vilkår om, at aftalen omfatter både "fysisk og digital distribution", jf. modsætningsvist § 3 i kontrakten, som er citeret i Boks 3.1 ovenfor. Disse kontrakter indeholdt heller ikke et vilkår svarende til § 10 i citatet i Boks 3.2 ovenfor.
135. Herudover har FK Distribution indført en standardkontrakt for distribution i løbet af 2019. Af denne kontrakt fremgår blandt andet følgende som standardvilkår, jf. Boks 3.4 nedenfor:

Boks 3.4

Standardvilkår for distribution i løbet af 2019

Uddrag af standardkontrakt 2019 – Formidling af tilbud

» "§ 3 – Aftalens genstand: Kontrakten fastsætter vilklårene for FK's formidling af tilbud for Kunden til forbrugere.

Kontrakten fastsætter således vilklårene for FK's formidling af fysiske [...] samt vilklårene for FK's digitale formidling af kundens tilbud og tilbudsaviser via minetilbud.dk, mine-tilbud App'en og øvrige digitale platforme drevet af FK og via FKs samarbejdspartnere. [...] Kontrakten omfatter fysisk (uadresseret omdeling) og digital formidling for kunden af tilbud, reklametryksager - samt digital formidling af tilbud, digitale kataloger m.v.- der vedrører markedsføring af følgende butikskæder:"

» "§ 10 - Distribution af publikationer: Aftaler om digital formidling giver FK Distribution ret til at publicere via FK Distributions platforme, herunder – men ikke begrænset til – minetilbuds nyhedsbreve, minetilbud.dk og minetilbuds apps. Samtidig må FK Distribution publicere via alle sine til enhver tid værende partners hjemmesider og nyhedsbreve med henblik på at skabe læsninger af publikationerne."⁸⁴

⁸³ Jf. Bilag 6; § 4.2 i standardkontrakt for formidling af tilbud i 2019, som styrelsen har modtaget fra FK Distribution. Et eksempel på nævnte formulering ses også i distributionskontrakt mellem FK Distribution og Coop, som var gældende for perioden 01-01-2018 til 31-12-2019.

⁸⁴ Jf. Bilag 6; standardkontrakt for formidling af tilbud i 2019, som styrelsen har modtaget fra FK Distribution.

136. Det følger af vilkårene gengivet i boks 3.4 ovenfor, at FK Distribution har indført vilkår om koblingssalg som et standardvilkår for distribution i løbet af 2019. Udgangspunktet vil heretter være, at vilkåret om koblingssalg er gældende i alle kontrakter om distribution i løbet af 2019, medmindre dette konkret er fraveget i enkelte kontrakter.
137. FK Distributions kontrakter for distribution for 2018 og 2019 omfattede endvidere vilkår om henholdsvis mængdeforpligtelser og uopsigelighed, og distributionskontrakterne omfattede i flere tilfælde ikke et budgetmaksimum for kunden, jf. i det følgende.

3.7.1.2 Vilkår om mængdeforpligtelser og uopsigelighed i aftaleperioden

138. I tillæg til distributionskontrakterne gør FK Distribution brug af generelle "Handelskonditioner". I perioden indtil den 1. januar 2018 havde FK Distribution ikke generelle aftalevilkår, som specifikt angik "digital formidling". Indtil den 1. januar 2018 indeholdt FK Distributions Handelskonditioner ej heller vilkår om "digital formidling".
139. I 2018 og 2019 gjorde FK Distribution imidlertid brug af såkaldte "Handelskonditioner for Digital formidling". Vilkårene var tilgængelige på virksomhedens hjemmeside. Stort set alle⁸⁵ de kontrakter, som styrelsen har modtaget, for distribution i løbet af 2018 og 2019, og som blev forhandlet og indgået efter den 8. marts 2017, var bilagt FK Distributions "Handelskonditioner for Digital formidling". Det følger blandt andet af FK Distributions "Handelskonditioner 2018 og 2019", jf. Boks 3.5 nedenfor, at:

Boks 3.5
Udsnit af Handelskonditioner – Digital formidling 2018 og 2019

"1. ANVENDELSE

Nedenstående betingelser finder anvendelse på enhver aftale med FK Distribution om digital formidling og annoncering på minetilbud.dk og i apps samt integration med links til og fra minetilbud.dk og apps.

2. VARIGHED/OMFANG

Aftaler med FK Distribution om digital formidling indgås for en tidsperiode og for et antal publikationer. Ved aftale om distribution i en tidsperiode omfatter aftalen samtlige annoncørens publikationer, der distribueres fysisk og/eller online i tidsperioden.

Ved aftaler dækkende en tidsperiode er aftalen uopsigelig i denne periode. Ved aftale om et antal læsninger eller et antal publikationer er aftalen uopsigelig indtil antallet er nået."⁸⁶

140. Det følger af ovennævnte citat, at aftaler med FK Distribution om digital formidling, omfatter samtlige annoncørens publikationer, der distribueres fysisk og/eller online i den relevante tidsperiode.
141. Styrelsen udleder af ordlyden af FK Distributions "Handelskonditioner for Digital formidling", at kontrakter om digital formidling, som er indgået med FK Distribution for perioder i 2018 og/eller i 2019, omfatter alle annoncørens publikationer i den relevante periode. Såfremt annoncøren får distribueret publikationer fysisk i perioden, omfatter aftalen om digital formidling også disse publikationer.

⁸⁵ Bortset fra kontrakten mellem FK Distribution og [xxx], som er omtalt ovenfor.

⁸⁶ Jf. Bilag 6; Handelskonditioner 2018 og 2019 – Digital formidling.

142. I langt hovedparten af de kontrakter, som styrelsen har modtaget for 2018 og 2019, er distributionsomfanget for henholdsvis digital formidling og fysisk distribution stort set identisk.⁸⁷ I disse tilfælde er den eneste forskel således, at distributionsomfanget for fysisk distribution opgøres i absolutte tal – fx ”51 uger”, mens distributionsomfanget for digital formidling i samme kontrakt opgøres i ca. tal – fx ”ca. 51 uger”. Tilsvarende indeholder langt hovedparten af de distributionskontrakter for 2018 og frem, som styrelsen har modtaget, angivelser af distributionsomfang, som – målt på frekvens - svarer til en stor andel af årets uger.⁸⁸
143. Det følger herudover af citatet i boksen ovenfor, at der er uopsigelighed i aftaleperioden.
144. I størstedelen af de distributionskontrakter, som styrelsen har modtaget for 2018 og frem, er aftaleperioden af ét års varighed. I enkelte tilfælde, er aftaleperioden af to års varighed eller mere,⁸⁹ og i et enkelt tilfælde er aftaleperioden af tre års varighed.⁹⁰ Samtlige af de distributionskontrakter, som styrelsen har modtaget, er uopsigelige for begge aftaleparter i aftaleperioden.

3.7.1.3 Flere kontrakter indeholdt ikke et budgetmaksimum for kunden

145. En stor andel af de kontrakter om distribution i løbet af 2018 og frem, som styrelsen har modtaget, indeholder ikke et budgetmaksimum for digital formidling.⁹¹
146. Et sådant budgetmaksimum ville betyde, at FK Distribution ophører med at fakturere kunden for digital formidling af kundens tilbudsaviser på FK Distributions platforme, når det aftalte budgetmaksimum opnås. Uden et budgetmaksimum har kunden ikke ved kontraktindgåelse vished for, hvor stor en omkostning, den digitale formidling via minetilbud.dk vil være. Det følger således af distributionskontrakterne for 2018, at:

Boks 3.6

Distributionsomfang og priser for digital distribution i 2018

» **”§ 4.2 Distributionsomfang – digital distribution**

Kunden har oplyst nedenstående forventede antal publikationer. Disse oplysninger samt det gennemsnitlige minimums læsertal pr. publikation (baseret på nuværende antal distributioner) ligger til grund for de priser, der er fastsat i Distributionskontrakten. [...]

Opgørelse af læsninger

Der afregnes for alle læsninger foretaget på FKs platforme og via FKs samarbejdspartnere. Læsertallet opdateres dagligt og kan følges via kundesiden”

» **”§ 5.2. Priser digital distribution**

Læserpriserne nedenfor er beregnet på grundlag af de under § 4.2 angivne antal distributioner og estimerer vedr. læsertal.

⁸⁷ Det er således alene i distributionskontrakter for [xxx] (2018-2019), [xxx] (2017-2018) og [xxx] (2019), hvor frekvenserne ikke er identiske. Jf. bilag 6.

⁸⁸ Det er alene distributionskontrakter for [xxx] (2018-2019) og [xxx] (2018), der efter det oplyste har en frekvens, som for alle butikskæder i kundens virksomhed ligger under 46 uger.

⁸⁹ Jf. distributionskontrakter med henholdsvis [xxx] (2019-2021) og [xxx] (2018-2019 begge inklusive); jf. Bilag 6.

⁹⁰ Distributionskontrakt med [xxx] (2019-2021); jf. Bilag 6.

⁹¹ Af de distributionskontrakter, der var gældende i perioden 2018, som styrelsen har modtaget, er det alene distributionskontrakterne for [xxx] (indgået for perioden primo 2018 - primo 2019) og [xxx] (indgået for perioden medio 2018 - medio 2019), der indeholder et budgetmaksimum for digital formidling. Af de distributionskontrakter for perioden 2019, som styrelsen har modtaget, er det alene distributionskontrakterne for [xxx], [xxx] og [xxx] (sidstnævnte indgået for perioden 2019 - 2021), der indeholder et budgetmaksimum for digital formidling.

*Prisen pr. læsning er:*⁹²

147. Det følger af citatet ovenfor i Boks 3.6, at kunden skal afregne FK Distribution for alle læsninger, som er foretaget på FK Distributions platforme og via FK Distributions samarbejdspartnere (uden at dette er nærmere defineret i distributionskontrakterne). Det følger også af citatet ovenfor, at der afregnes for digital formidling per læsning.
148. I aftalerne for 2019 har FK Distribution ændret dette til, at kunderne også afregnes for søgninger, og har herudover [xxx] priserne for henholdsvis "fysisk formidling" og "digital formidling", jf. Boks 3.7 nedenfor:

Boks 3.7
Priser for digital
distribution i 2019

» **"§ 5.1. Priser fysisk og digital formidling**

Priserne nedenfor er beregnet på grundlag af de under § 4 angivne mængder.

Prisen for fysisk og digital formidling for Kunden er herefter følgende:"

» **"§ 5.2. Priser digital formidling**

Læserpriserne er beregnet på grundlag af de under § 4.2. angivne antal distributioner og estimater vedr. læsertal.

Prisen pr. søgning, der medfører læsning og per. Læsning – hvis der såvel sker søgning som læsning afregnes alene for en læsning – [xxx], jf. prisskemaet i § 5.1."⁹³

3.7.2 Kundeudsagn om FK Distributions introduktion af vilkår om koblingssalg

149. I styrelsens kundeundersøgelse oplyser 94 pct. (vægtet for omsætning)⁹⁴ af de respondenter, som har indgået en distributionskontrakt med FK Distribution i andet halvår 2017 eller senere, at kontrakten indeholdt en bestemmelse om, at kunderne skulle anvende FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser/app (minetilbud).⁹⁵ Af disse 94 pct., svarede 99 pct. af respondenterne (vægtet for omsætning), at det var FK Distribution, som betingede sig, at kontrakten skulle indeholde denne bestemmelse.⁹⁶

⁹² Jf. Bilag 6; Eksemplet er hentet fra distributionskontrakt mellem FK Distribution og [xxx], som var gældende i perioden fra den 01-05-2018 til den 30-04-2019.

⁹³ Jf. Bilag 6; standardkontrakt for formidling af tilbud i 2019, som styrelsen har modtaget fra FK Distribution.

⁹⁴ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i undersøgelsen blandt annoncørerne på digitale platforme for tilbudsaviser og i adresseløse forsendelser taget udgangspunkt i de 104 respondenter, som har besvaret spørgeskemaet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har håndteret besvarelsene i kundeundersøgelsen på følgende måde: For det første er "ved ikke"-besvarelser ikke medtaget i beregningen af den procentvise fordeling af svarmulighederne i de viste resultater. Det betyder, at den procentvise fordeling tager udgangspunkt i de respondenter, der har taget stilling til spørgsmålet. For det andet er besvarelsene vægtet (med omsætning for henholdsvis digitale platforme for tilbudsaviser og adresseløse forsendelser) således, at svaret fra en respondent, der udgør en forholdsvis stor andel af den samlede omsætning, vejer tungere i resultaterne end en respondent, der kun udgør en forholdsvis lille andel af den samlede omsætning. Jf. nedenfor i afsnit 3.8.5.

⁹⁵ Jf. Bilag 1– Styrelsens kundeundersøgelse, tabel 43. 6 pct. (vægtet for omsætning), 23 pct. (absolutte tal) har svaret nej til dette spørgsmål.

⁹⁶ Jf. bilag 1– Styrelsens kundeundersøgelse, tabel 44. 1 pct. (vægtet for omsætning), 7 pct. (absolutte tal) har svaret, at respondentens virksomhed havde betinget sig dette.

150. Det følger heraf, at en meget betydelig andel af de kunder, som har indgået en distributionskontrakt med FK Distribution i andet halvår 2017 eller senere, har oplyst, at FK Distribution betingede distributionen af adresseløse forsendelser af, at kunden tillige købte digital visning gennem FK Distributions platform minetilbud.
151. Det fremgår endvidere af besvarelser i styrelsens kundeundersøgelse, at:

Boks 3.8
Udvalgte svar på
spørgsmål 31 i sty-
relsens kundeun-
dersøgelse⁹⁷

- » [xxx]: "En af platformene "MineTilbud" er vi tvunget til at bruge, ellers vil FK ikke distribuere vores fysiske aviser."
- » [xxx]: "At vi ikke selv kan vælge om vi ønsker at benytte denne service pga. kontrakter med distributionselskab."
- » [xxx]: "Årsagen er 100% at vi er bundet til det i følge kontrakten."

152. Det følger af citaterne ovenfor, at kunderne giver udtryk for, at vilkåret om koblingssalg var et krav fra FK Distributions side.
153. Af kundeundersøgelsen fremgår herudover følgende besvarelser på spørgsmålet om, hvorfor respondenterne⁹⁸ accepterede FK Distributions betingelse om, at bestemmelsen vedrørende anvendelse af minetilbud blev indført i distributionskontrakten:

Boks 3.9
Udvalgte svar på
spørgsmål 48 i sty-
relsens kundeun-
dersøgelse

- "Hvorfor accepterede jeres virksomhed FK Distributions betingelse om, at bestemmelsen vedrørende anvendelse af minetilbud kom ind i aftalen? Uddyb venligst."⁹⁹
- » [xxx] "Det var et krav ellers ville FK ikke distribuere adresseløse aviser ud for vores virksomhed"
 - » [xxx]: "Det blev præsenteret som et krav for at indgå aftalen"
 - » [xxx]: " Var fra starten en integreret del af kontrakten"
 - » [xxx]: Det var et krav fra FK Distributions side, at MineTilbud indgår som en del af den samlede pakke.
 - » [xxx]: Det var et krav at vi skulle indgå aftale med Mine Tilbud, selvom de ikke har samme effekt som E-tilbudsavis"
 - » [xxx]: " Vi havde en anden aftale vedr. læsning af vores tilbudsavis på mine.tilbud. FK ønskede alt samlet i en kontrakt. De ønskede ligeledes at hæve prisen. [xxx] Vi forventer en prisforhøjelse ved næste kontrakt.
 - » [xxx]: "De er de eneste som kan omdele vores adresseløse aviser i Danmark"

⁹⁷ Jf. bilag 1A – Udvalgte besvarelser fra kunder i styrelsens kundeundersøgelse. Svar på spørgsmål 31. "I hvilken grad har de følgende forhold betydning for jeres virksomheds beslutning om at annoncere på en digital platform for tilbudsaviser?"

⁹⁸ Spørgsmålet er stillet til de respondenter, som i undersøgelsen tidligere har svaret: (i) at distributionsaftalen med FK Distribution indeholdt en bestemmelse om at skulle anvende FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser/app (minetilbud), og (ii) at det var FK Distribution, som betingede sig, at aftalen om distribution af adresseløse forsendelser også skulle indeholde en bestemmelse om anvendelse af FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser/app (minetilbud).

⁹⁹ Jf. bilag 1A – Udvalgte besvarelser fra kunder i styrelsens kundeundersøgelse. Svar på spørgsmål 48.

- » [xxx] "Det virkede ikke som en mulighed ikke at signe sig op til den"
- » [xxx] "Vi opfatter FK Distribution som et mega grådigt firma, der udnytter alle muligheder for at tjene penge og groft misbruger deres monopolstilling på markedet."
- » [xxx]: "Det var en betingelse fra FK's side."
- » [xxx] "det var det el ingen aftale så ingen andre muligheder"

154. Det følger sammenfattende af citaterne ovenfor, at kunderne giver udtryk for, at vilkåret om koblingssalg var et krav fra FK Distributions side.
155. Efter det tidspunkt, hvor Post Nord (den 8. marts 2017) havde meldt offentligt ud, at selskabet ville ophøre med at omdele adresseløse forsendelser på bestemte ugedage fra den 1. januar 2018, holdt FK Distribution et oplæg på et møde i Dansk Erhverv i november 2017. Kunder har over for styrelsen refereret til oplægget fra FK Distribution således, jf. nedenfor:

Aldi: "Dette krav er på min forespørgsel besvaret mundtligt i flere sammenhænge pr. telefonsamtaler med [xxx] fra FK. Yderligere blev dette direkte besvaret af adm. direktør hos FK, [xxx] ved et stort fællesmøde for branchen hos Dansk Erhverv i slutningen af 2017. Her sagde han direkte adspurgt i plenum, at det ikke var muligt at fravælge den digitale distribution, uanset at der i princippet ikke er noget øvre loft for hvor mange brugere man kan komme op på, og dermed ingen øvre grænse for hvor stor en regning man kan risikere at få. Spørgsmålet blev stillet af en anden mødedeltager, og jeg fulgte efterfølgende op på spørgsmålet i detaljer, og han gentog igen bekræftende."¹⁰⁰

Dansk Supermarked Group "DSG": "Det er korrekt, at der på møde i Dansk Erhverv 14. november 2017 fra FK's side blev fremført (mundtligt), at køb af fysisk distribution - som udgangspunkt - ligeledes indebar køb af minetilbud.dk fremadrettet.

Der var tale om en generel diskussion FK og blandt andet Arnold Busk imellem. Som det også fremgår af referatet af 4. januar 2018 fra styrelsen, så har DSG ikke haft egentlige forhandlinger med FK. DSG er derfor ikke direkte blevet mødt med omtalte krav fra FK's side."¹⁰¹

156. Det følger af citaterne ovenfor, at kunderne har forstået FK Distributions budskab således, at køb af fysisk distribution fremadrettet som udgangspunkt omfattede en forpligtelse for kunden til at købe digital visning af tilbudsaviser via minetilbud.dk. Aldi omtaler dette således, at det ikke var muligt at fravælge den digitale distribution.

¹⁰⁰ Jf. Bilag 7; E-mail fra Aldi til styrelsen den 08-03-2018.; Aldi har i denne e-mail besvaret styrelsens spørgsmål, hvorvidt FK Distribution har stillet/stiller det som et krav, at virksomheden skulle/skal købe digital distribution via minetilbud.dk for at kunne indgå aftale med FK Distribution om den fysiske distribution.

¹⁰¹ Jf. Bilag 7; E-mail fra Dansk Supermarked Group til styrelsen den 09-03-2018. Dansk Supermarked Group har i denne e-mail besvaret styrelsens spørgsmål, hvorvidt FK Distribution har stillet/stiller det som et krav, at virksomheden skulle/skal købe digital distribution via minetilbud.dk for at kunne indgå aftale med FK Distribution om den fysiske distribution.

3.7.3 Kunders udsagn om forhandlingerne med FK Distribution

157. Styrelsen har været i kontakt med flere kunder, der har oplyst styrelsen om forløbet af deres forhandling med FK Distribution op til indgåelse af distributionskontrakter for 2018 og 2019.¹⁰²
158. Styrelsen har sammenfattende kunne konstatere, at forløbene omkring indgåelse af aftaler om distribution i løbet af 2018 og 2019 har følgende fællestræk:
- » Et aftaleudkast blev på et tidspunkt i forløbet fremsendt af FK Distribution til kunden. Uden at kunden havde anmodet herom, fremgik det af dette aftaleudkast, at såvel fysisk som digital visning var omfattet af aftalen med FK Distribution.
 - » Når kunden i visse tilfælde gjorde FK Distribution opmærksom på, at kunden ikke ønskede at digital visning skulle være omfattet af aftalen, modtog kunden mundtlig besked om, at aftalen omfattede såvel fysisk som digital visning, og/eller et nyt aftaleudkast, hvoraf digital visning fortsat fremgik.
 - » Efter et kortere eller længere forhandlingsforløb underskrev kunden kontrakten med FK Distribution til trods for, at kunden var utilfreds med aftalevilkårene, herunder vilkåret om koblingssalg.
 - » I flere tilfælde oplyste kunderne FK Distribution om, at kunderne ville indlevere en klage over FK Distribution til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

3.7.3.1 FK Distributions kontraktforhandling med COOP

159. Distributionskontrakten mellem FK Distribution og COOP for distribution i 2018 og 2019 blev indgået den 26. september 2017. Kontraktforhandlingerne mellem parterne begyndte dog allerede i april måned 2017, jf. herom i det følgende.
160. Den 11. april 2017 modtog COOP et udkast til distributionskontrakt fra FK Distribution, hvor alene distribution af adresseløse forsendelser var omfattet.
161. Den 17. april 2017, dvs. seks dage senere, fremsendte FK Distribution et nyt, og separat kontraktudkast, denne gang vedrørende digital distribution.¹⁰³ Det fremgik blandt andet af dette udkast, at: *"Distributionskontrakten fastsætter vilkårene for FKs udførelse af digital distribution for kunden."*¹⁰⁴
162. COOP spurgte FK Distribution om, hvorfor FK Distribution havde fremsendt en kontrakt på digital distribution (da dette ikke havde været drøftet i den indledende dialog). FK Distribution svarede den 18. april 2017, at fysisk og digital distribution var et samlet og integreret samarbejde.¹⁰⁵

¹⁰² Styrelsen har modtaget disse oplysninger fra: (i) henvendelser fra kunder til FK Distribution, som ønskede at klage over virksomheden, (ii) under styrelsens gennemførelse af kvalitative interviews med kunder, og (iii) i svar på styrelsens spørgeskemaundersøgelse. Styrelsen har modtaget henvendelser fra COOP, JYSK, XL-BYG, Matas, Imerco, T-Hansen, Silvan og Løvbjerg (via de Samvirkende Købmænd).

¹⁰³ Jf. Bilag 7 Besvarelse af 21. marts 2018 fra COOP, side 1 og hertil de af COOP fremsendte bilag 2A+2B.

¹⁰⁴ Jf. Bilag 7; Bilag 2B til besvarelse fra COOP af 21. marts 2018; uddrag af § 3 Aftalens genstand.

¹⁰⁵ Jf. Bilag 7; Besvarelse af 21. marts 2018 fra COOP, side 1-2 og hertil de af COOP fremsendte bilag 3+4. Det fremgår af mail den 17. april 2017 fra FK Distribution til COOP: *"Du har modtaget et tilbud på både fysisk distribution og digital distribution på minetilbud. Vi ser JaTak, NejTak+, Den Lille Postkasse og minetilbud som et samlet og integreret og integreret samarbejdet"*

163. COOP og FK Distribution afholdt fysiske møder i perioden april-maj 2017. COOP har overfor styrelsen oplyst, at COOP efter disse møder var af den opfattelse, at digital distribution ikke indgik i aftaleforhandlingerne, blandt andet fordi digital distribution ikke var en del af det fælles omkostningsbillede, som parterne var blevet enige om på et møde den 24. maj 2017.¹⁰⁶
164. COOP modtog den 13. juni 2017 et nyt aftaleudkast fra FK Distribution, som nu indeholdt både fysisk distribution og digital distribution.¹⁰⁷
165. COOP gjorde i perioden fra den 13. juni 2017 til den 30. juni 2017 flere gange FK Distribution opmærksom på, at digital distribution ikke skulle være en del af aftalen.¹⁰⁸ På et telefonmøde den 15. august 2017 oplyste FK Distribution COOP om, at digital distribution skulle være en del af aftalen, idet der ellers ikke ville blive indgået en aftale om fysisk distribution. COOP's oplevelse af forløbet var i denne sammenhæng, at COOP's forhandler blev "presset" til at drøfte kravet fra FK Distribution med sit bagland.¹⁰⁹
166. Efter en periode med yderligere forhandlinger¹¹⁰ valgte COOP at indgå en aftale med FK Distribution. Af et følgebrev til den underskrevne aftale fremgik følgende:¹¹¹

Boks 3.10
Uddrag af brev til
FK Distribution fra
COOP i forbindelse
med underskriv-
else af kontrakt

"Distributionskontrakt 2018-2019 mellem Coop og FK

Vedlagt overbringes 1 underskrevet eksemplarer af ovennævnte aftale med tilhørende bilag 1-4.

Coop bemærker, at Coops underskrift er afgivet under indtryk af FKs monopol på markedet for fysisk distribution af tilbudsaviser o. lign. og at vi ikke er tilfredse med følgende 3 forhold:

- A. FKs forlangende om, at Coop – for overhovedet at opnå en aftale om fysisk distribution – var nødt til også at købe digital distribution af FK, jf. aftalen §§ 4.2, 5.2 og 10-12.*
- B. Det stærkt forhøjede prisniveau, herunder den i § 5.1 indeholdte pristrappe, som indebærer en enhedsprisfordyrelse, hvis Coops totale volumen falder, som ikke er begrundet i hertil svarende stigende omkostninger pr. enhed.*
- C. Den i § 7 indeholdte totale fraskrivelse af enhver form for erstatningsansvar for FK i tilfælde af misligholdelse.*

Coop forbeholder sig sin retsstilling i anledning af disse tre forhold, som efter Coops opfattelse strider imod konkurrencelovens regler."

167. Det følger af citatet ovenfor, at COOP overfor FK Distribution tydeligt gav udtryk for at være meget utilfreds med forhandlingsforløbet og visse vilkår i aftalen.

¹⁰⁶ Jf. Bilag 7; Besvarelse af 21. marts 2018 fra COOP, side 2 og hertil de af COOP fremsendte bilag 5A-5C.

¹⁰⁷ Jf. Bilag 7; Besvarelse af 21. marts 2018 fra COOP, side 1 og hertil de af COOP fremsendte bilag 6A+6B.

¹⁰⁸ Jf. Bilag 7; Besvarelse af 21. marts 2018 fra COOP, side 2 og hertil de af COOP fremsendte bilag 6A+B samt bilag 8-10,

¹⁰⁹ Jf. Bilag 7 Besvarelse af 21. marts 2018 fra COOP, side 2 og hertil de af COOP fremsendte bilag 11.

¹¹⁰ Jf. Bilag 7 Besvarelse af 21. marts 2018 fra COOP, side 2 og hertil de af COOP fremsendte bilag 13A+B, 14-15, 16A+B og 17.

¹¹¹ Jf. Bilag 7; Bilag 18A til COOP's besvarelse af 21. marts 2018.

168. På et telefonmøde med styrelsen den 13. december 2017 oplyste COOP blandt andet det følgende:

"I den forbindelse oplyste [xxx], at FK Distribution krævede, at Coop skulle købe produktet Minetilbud.dk (digital distribution af tilbudsavis) hos FK Distribution, selvom de kun var interesseret i den fysiske distribution. Minetilbud kunne ikke tages ud af distributionsaftalen"¹¹²

169. Det følger af citatet ovenfor, at COOP ikke ønskede at købe visning af tilbudsaviser (digital distribution) via FK Distributions platform, minetilbud. COOP var således alene interesseret i at købe den fysiske distribution fra FK Distribution.

3.7.3.2 FK Distributions kontraktforhandling med Løvbjerg

170. Styrelsen har modtaget oplysninger om en del af forhandlingsforløbet mellem Løvbjerg og FK Distribution.¹¹³
171. Nedenfor er indsat udsnit af en korrespondance mellem Løvbjerg og FK Distribution, hvor Løvbjerg konkret stiller spørgsmål til FK Distributions sammenkobling af henholdsvis fysisk distribution af adresseløse forsendelser og digital formidling:

Boks 3.11 Korrespondance mellem Løvbjerg og FK Distribution

Uddrag af korrespondance mellem Løvbjerg og FK Distribution inden kontraktindgåelse¹¹⁴

» **Løvbjerg:** "Tak for denne uddybning. Jeg har dog brug for, at du lige bekræfter følgende: Løvbjerg kan **IKKE** få distribueret sine fysiske salgsaviser via FK Distribution med mindre vi **også** distribuerer dem digitalt via minetilbud.dk. Er det korrekt?"

» **FK Distribution:** "Som skrevet nedenfor indeholder formidlingsaftalen for 2019 – fysisk og digital formidling af de tilbud, Løvbjerg hver uge tilbyder husstandene/kunderne. Formidlingsaftalen er en samlet aftale."

» **Løvbjerg:** "Og det kan ikke lade sig gøre at få en aftale med Jer omkring distribution af de fysiske aviser som IKKE indeholder den digitale del???"

» **FK Distribution:** "Korrekt – formidlingsaftalen for 2019 indeholder fysisk og digital formidling"

Uddrag af korrespondance mellem Løvbjerg og FK Distribution efter kontraktindgåelse¹¹⁵

» **FK Distribution:** "I har i forbindelse med fremsendelsen af kontrakten om formidling for 2019 gjort nogle bemærkninger.

Som I er bekendte med, har markedet for fysisk formidling i mange år været såvel faldende i volumen som kunstigt lavt prissat. Omkostningerne har ikke haft samme udvikling – tværtimod. Vi er derfor ikke enige i, at de foretagne prisjusteringer på nogen måde medfører, at priserne for 2019 bliver urimelige.

¹¹² Jf. Bilag 7; Referat den 21. december 2017 af telefonmøde med Coop den 13. december 2017, som er refereret i be-
svarelse fra Coop til styrelsen den 21. marts 2018.

¹¹³ Jf. Bilag 7; Materialet i form af e-mailkorrespondance mellem Løvbjerg og FK Distribution, er modtaget fra de Samvir-
kende Købmænd, jf. e-mail af 14. december 2018.

¹¹⁴ Jf. Bilag 7; E-mailkorrespondance mellem Løvbjerg og FK Distribution den 20. november 2018.

¹¹⁵ Jf. Bilag 7; E-mailkorrespondance mellem Løvbjerg og FK Distribution i perioden fra den 5. december 2018 til den 11.
december 2018.

Vi skal benytte lejligheden til yderligere at bemærke, at vi i enhver henseende søger at overholde alle landets love, og herunder de konkurrenceretlige regler. Det er vores klare opfattelse, at også kontrakten for 2019 på ethvert punkt overholder de gældende regler. Der er derfor ej heller noget grundlag for jeres forbehold mv i relation til kontrakten for 2019."

» Løvbjerg: "Tak for dine kommentarer. Jeg er naturligvis ikke enig, og specielt sammenkoblingen af fysisk og digital distribution anser jeg som værende i strid med gældende regler. [...]"

I øvrigt: Når jeg nu fastholder, at I – efter min opfattelse – ikke må bundle de to ting, så afstedkommer det et andet spørgsmål: Jeg kan ikke se ud fra kontrakten, hvad konsekvensen vil være, hvis jeg simpelthen ikke uploader min digitale tilbudsavis på jeres platform? Kan du fortælle mig, hvad konsekvensen af dette vil være for Løvbjerg (altså, hvordan vi i agere i sådan en situation)?"

» FK Distribution: "Formidlingsaftalen indeholder fysisk og digital formidling. Overholder du ikke aftalen omkring digital formidling, vil formidlingsaftalen for 2019 jo ikke blive overholdt af Løvbjerg."

»Løvbjerg: "Og hvad vil konsekvensen være af det?"

»FK Distribution:" Så kan FK Distribution naturligvis ikke honorere vores del af aftalen."

172. Det følger sammenfattende af korrespondancen ovenfor, at Løvbjerg havde indsigelser over for distributionskontrakten for 2019, og at Løvbjerg blandt andet henviste til konkurrencereglerne. Det følger også, at Løvbjerg overfor FK Distribution gav udtryk for, at koblingen af fysisk og digital distribution var i strid med gældende regler, samt at FK Distribution "ikke må[tte] bundle".
173. Det følger ligeledes, at Løvbjerg ikke kunne udlede af kontraktens ordlyd, hvad konsekvensen ville være af ikke at uploade sin digitale tilbudsavis på FK Distributions platform. Det følger endelig, at FK Distribution ville betragte manglende upload af den digitale tilbudsavis som en misligholdelse af den samlede kontrakt.

3.7.3.3 FK Distributions kontraktforhandling med Silvan

174. Kontrakten mellem FK Distribution og Silvan for distribution i 2018 blev indgået den 30. november 2017.¹¹⁶
175. Silvan har oplyst styrelsen om følgende oplevelse i kontraktforhandlingen med FK Distribution, forud for kontrakten om distribution i 2018:

Silvan: "Adspurgt, oplyste Silvan, at der i forhold til den nuværende aftale med FK Distribution om hhv. distribution af fysiske tilbudsaviser samt digital tilbudsavis, ikke havde været tale om et forslag fra FK Distributions side om at sammenkoble de to ydelser, men nærmere om et krav, da ydelserne var bundet sammen i aftalen, og det således ikke var muligt for Silvan at fravælge minetilbud.dk. Silvan tilføjede, at der i starten af kontraktforhandlingerne havde været tale om to separate kontrakter, for hhv. distribution af adresseløse forsendelser og minetilbud.dk, med hver sin pris. Efterfølgende modtog Silvan pludselig en kontrakt, hvor begge produkter indgik til priser, der tilsammen

¹¹⁶ Jf. Bilag 6; Distributionskontrakt mellem FK Distribution og Silvan.

var højere end ved de to adskilte kontrakter, som Silvan først var blevet præsenteret for.¹¹⁷

176. Det følger af det ovenstående, at Silvan først fik tilsendt to separate kontrakter for henholdsvis distribution af adresseløse forsendelser og minetilbud.dk med hver sin pris. Herefter fik Silvan dog pludselig tilsendt én kontrakt, hvor begge ydelser var samlet. Det følger endvidere, at Silvan ikke havde mulighed for at fravælge minetilbud.dk

3.7.3.4 FK Distributions kontraktforhandling med XL-BYG

177. FK Distribution og XL-BYG indgik den 6. december 2018¹¹⁸ kontrakt om distribution i 2019. Forhandlingsforløbet startede i juni måned 2018, men blev først aktualiseret i november måned 2018, jf. herom i det følgende.

178. XL-BYG har blandt andet oplyst følgende om forhandlingsforløbet med FK Distribution:

"[xxx] gjorde opmærksom på, at den seneste kontraktforhandling efter XL-Byg's opfattelse afspejler, at der er opstået monopolsituation på markedet for distribution af adresseløse forsendelser/fysisk omdeling af tilbudsaviser. XL-Byg har oplevet en væsentligt ændret adfærd fra FK Distributions side i forbindelse med den seneste kontraktforhandling, når sammenholdt med forrige forhandling med FK Distribution. Normalt afsluttes kontraktforhandlinger for distribution af adresseløse forsendelser for detailkæder allerede i sommerperioden. Det skyldes i særdeleshed, at tilbudsavisen der skal ud på gaden i uge 1 allerede bliver produceret i september. På dette punkt adskilte forhandlingen for 2019 sig markant fra tidligere kontraktforhandlinger:

Forhandlingen for 2019 begyndte i juni 2018. I forhold til forhandlingen af kontrakten for 2019, har [xxx] løbende i 2018 rykket FK Distribution for at modtage et kontraktudkast. XL-Byg modtog imidlertid ikke et første udkast til kontrakt førend medio november 2018. Fra modtagelsen af dette udkast havde XL-Byg en frist på 10 dage til at underskrive kontrakten.

XL-Byg gjorde FK Distribution opmærksom på, at XL-Byg ikke kunne tilslutte sig en række kontraktvilkår. FK Distribution svarede dog hertil på et møde med XL-Byg, at XL-Byg blot kunne undlade at underskrive kontrakten, såfremt XL-Byg ikke kunne tilslutte sig aftalevilkårene. Derefter blev kontrakten underskrevet den 21. december 2018. Som led i forhandlingerne fik XL-Byg ændret få, og mindre centrale vilkår. [...]

Det er XL-Byg's indtryk, at kontraktforhandlingen med FK Distributions omdeling af tilbudsaviser i 2019 var meget ensidig til FK Distributions fordel. Der har reelt ikke været tale om en forhandling, men nærmere om et diktat fra FK Distributions side."¹¹⁹

179. XL-BYG har efterfølgende uddybet dette på et yderligere møde med styrelsen:

¹¹⁷ Jf. Bilag 4; Referat af møde med Silvan den 13. august 2018, side 2.

¹¹⁸ Kontrakten blev underskrevet af FK Distribution den 21. november 2018 og af XL BYG a.m.b.a. den 6. december 2018.

¹¹⁹ Jf. Bilag 4; Referat af møde med XL-BYG den 2. januar 2019, side 1-2.

"Kontrakten forekom i XL-Byg's øjne meget ensidig til FK Distributions fordel. XL-Byg oplyste, at under normale omstændigheder ville XL-Byg ikke underskrive en sådan kontrakt, medmindre de er tvunget hertil. XL-Byg oplyste, at kontraktforhandlingen i højere grad udgjorde en take it or leave it-situation end en reel kontraktforhandling."¹²⁰

180. Det følger af det ovenstående, at XL-BYG i 2018 oplevede en kontraktforhandling, som var forskellig fra tidligere forhandling med FK Distribution. XL-BYG oplyste, at der nærmere var tale om et diktat fra FK Distributions side end en forhandling. XL-BYG oplyste endelig, at XL-BYG kun havde en frist på ti dage til at forholde sig til FK Distributions kontraktudkast.

3.7.3.5 FK Distributions kontraktforhandling med JYSK, IDdesign og Sengespecialisten

181. JYSK, IDdesign og Sengespecialisten har oplyst følgende til styrelsen om forhandlingsforløbet med FK Distribution:

"I forbindelse med genforhandling af kontrakt for distribution af adresseløse forsendelser i 2019 havde henholdsvis JYSK, IDdesign og Sengespecialisten oplevet, at disse forhandlinger blev indledt på et meget sent tidspunkt sammenholdt med situationen i foregående år. Som regel indledes disse forhandlinger typisk i april eller maj måned, hvorefter kontrakten indgås fra 1. september.

Dette var ikke lykkedes for 2019. Oplevelsen fra JYSK og IDdesign var, at man havde mødt en "lukket dør" hos FK Distribution, når man havde forsøgt starte forhandlingerne for 2019 op med FK Distribution. I juli 2018 var det fortsat ikke lykkedes at få startet forhandlingerne.

I første række fik JYSK, IDdesign og Sengespecialisten alene tilbudt en kort aftale, der indeholdt betydelige prisstigninger, i perioden fra den 1. september 2018 til ultimo december 2018.

Idet det var afgørende at få udbragt aviserne, var JYSK, IDdesign og Sengespecialisten nødsaget til foreløbigt at acceptere såvel prisstigninger som den korte periode, idet det herefter var forventningen, at der kunne forhandles om bedre vilkår i perioden fra den 1. januar 2019 og frem."¹²¹

182. Det følger af det ovenstående, at JYSK, IDdesign og Sengespecialisten oplevede kontraktforløbet med FK Distribution således, at der ikke var mulighed for at indgå i en reel forhandling. JYSK og IDdesign oplevede, at de var tvunget til at acceptere kontraktudkastet fra FK Distribution.

3.7.3.6 Øvrige kundeudsagn om forhandlingsforløb med FK Distribution

183. Kunder har herudover oplyst følgende om forhandlingsforløbet med FK Distribution i kvalitative interviews med styrelsen, jf. Boks 3.12:

¹²⁰ Jf. Bilag 4; Referat af møde med XL-BYG den 31. januar 2019, side 1.

¹²¹ Jf. Bilag 4; Referat af møde med JYSK, IDdesign og Sengespecialisten den 16. januar 2019, side 1-2.

Boks 3.12 Forhandlingsforløb med FK Distribu- tion

Udvalgte kunders udtalelser om forhandlingsforløbet med FK Distribution:

»**Imerco**: "Imerco var kunde hos FK, men skiftede efter forhandlinger til Post Nord pr. 2017. Efter 1 måned fik Imerco oplyst, at Post Nord ville træde ud af markedet. Imerco var derfor nødt til at vende tilbage og indgå aftale med FK Distribution igen for 2018.

Imerco oplevede det som en meget tilspidset forhandlingssituation med FK Distribution, der på sin side kunne kræve prisstigninger på mellem 25-30 pct., fordi FK Distribution nu har monopol. Imerco fandt situationen dybt utilfredsstillende, for under forhandlingerne modtog Imerco pludselig et udkast til aftalen, hvor Minetilbud var skrevet ind i aftalen, selvom Imerco ikke havde ønsket dette. Imerco ville hellere anvende e-tilbudsavisen."¹²²

» **Davidsens Tømmerhandel**: "Da Post Nord stoppede med at omdele adresseløse forsendelser, tog Davidsen kontakt til FK Distribution, fordi Davidsen skulle have distribueret kædens trykte tilbudsaviser.

Davidsens forhandlinger med FK Distribution om den nye kontrakt foregik på møder, men der var faktisk ingen forhandling. Fra FK Distributions side var der efter Davidsens opfattelse tale om et "take it or leave it" tilbud, og det var fra FK's side et krav, at Davidsen også skulle aftage FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser, Mine Tilbud.

Davidsen underskrev kontrakten med FK Distribution meget sent på året (2017), [xxx]

Davidsen kontaktede Brancheforeningen for Byggeri for at gøre opmærksom på problemet."¹²³

» **Aldi**: "Om forhandlingerne med FK Distribution i 2017 forklarede [xxx] og [xxx], at forløbet startede med, at Aldi tog kontakt til FK Distribution, efter at Post Nord havde meldt ud om markedsexit pr. januar 2018. Det var for [xxx] helt tydeligt fra begyndelsen af forhandlingsprocessen, at Post Nord reelt var ude af markedet med det samme. [...]

FK Distribution var ligeledes meget tydelige overfor Aldi omkring, at Aldi skulle have sin digitale tilbudsavis på www.minetilbud.dk. Der var ikke valgfrihed med hensyn til denne del."¹²⁴

184. Det følger af det ovenstående, at flere kunder i forhandlingsforløbet ikke oplevede at have nogen valgfrihed med hensyn til at anvende FK Distributions platform, minetilbud.dk.

3.8 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse

185. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt kunder, som har annonceret på digitale platforme for tilbudsaviser eller fået distribueret adresseløse forsendelser i 2017 eller 2018. Styrelsen har endvidere gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser og har endelig gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser.

¹²² Jf. Bilag 4; Referat af møde med Imerco den 29. juni 2018, side 3.

¹²³ Jf. Bilag 4; Referat af telefonmøde med Davidsens Tømmerhandel den 19. juni 2018, side 3.

¹²⁴ Jf. Bilag 4; Referat af møde med Aldi den 18. juni 2018, side 2.

-
186. Styrelsen har herudover gennemført en række kvalitative interviews med henholdsvis kunder, udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser og udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser.¹²⁵

3.8.1 Undersøgelse blandt annoncører

187. Styrelsens spørgeskema blev sendt til 126 annoncører primært inden for detailhandelen. Ca. 80 pct. af de adspurgte har besvaret alle spørgsmålene i spørgeskemaet, mens to pct. af annoncørerne har besvaret spørgeskemaet delvist.
188. De 104 annoncører, der har svaret, stod for henholdsvis ca. 77 og 76 pct. af det samlede indkøb af distribution af adresseløse forsendelser hos FK Distribution og visning på digitale platforme for tilbudsaviser hos FK Distribution og Tjek i 2018.¹²⁶ Der er tale om en høj svarprocent i forhold til antal af besvarelser og andelen af det indkøb af distribution af adresseløse forsendelser og visning på digitale platforme for tilbudsaviser, som besvarelsene dækker.

3.8.2 Undersøgelse blandt digitale platforme for tilbudsaviser

189. Styrelsen har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Spørgeskemaet blev sendt til tre udbydere, herunder FK Distribution, og alle udbyderne har besvaret spørgeskemaet.

3.8.3 Undersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser

190. Styrelsen har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser. Spørgeskemaet blev sendt til 14 udbydere, hvoraf 12 udbydere har svaret.

3.8.4 Kvalitative interviews

191. Styrelsen har gennemført kvalitative interviews med ni kunder hos FK Distribution inden for detailhandelen, fem udbydere af digitale platforme og syv udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser.

3.8.5 Håndtering af besvarelser i kundeundersøgelsen

192. I undersøgelsen blandt annoncørerne på digitale platforme for tilbudsaviser og i adresseløse forsendelser er der taget udgangspunkt i de 104 respondenter, som har besvaret spørgeskemaet.
193. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har håndteret besvarelsene i kundeundersøgelsen på følgende måde:

¹²⁵ Resultater og oplysninger fra de respektive undersøgelser og kvalitative interviews kan findes her: Bilag 1: Styrelsens kundeundersøgelse (undersøgelse blandt annoncører); Bilag 1A: Besvarelser fra kunder i styrelsens kundeundersøgelse; Bilag 2: Styrelsens undersøgelse blandt udbydere af digital platforme for tilbudsaviser; Bilag 3: Styrelsens undersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler Bilag 4: Kvalitative interviews – samling af referater fra styrelsens møder med aktører.

¹²⁶ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 7. marts 2019

-
194. For det første er "ved ikke"-besvarelser ikke medtaget i beregningen af den procentvise fordeling af svarmulighederne i de viste resultater. Det betyder, at den procentvise fordeling tager udgangspunkt i de respondenter, der har taget stilling til spørgsmålet.¹²⁷
195. For det andet er besvarelserne vægtet (med omsætning for henholdsvis digitale platforme for tilbudsaviser og adresseløse forsendelser) således, at svaret fra en respondent, der udgør en forholdsvis stor andel af den samlede omsætning, vejer tungere i resultaterne end en respondent, der kun udgør en forholdsvis lille andel af den samlede omsætning.
196. I de tilfælde, at styrelsen er i besiddelse af respondenternes omsætningstal for 2018, er dette tal anvendt i vægtningen. I de få tilfælde, hvor styrelsen ikke har en respondents omsætning for 2018, benyttes der et omsætningstal for 2017, hvis dette tal er tilgængeligt.¹²⁸ For de meget få respondenter, hvor styrelsen hverken har deres omsætningstal for 2018 eller 2017 anvendes medianen, der er udregnet på basis af alle respondenters omsætning for 2017 og 2018 for henholdsvis distribution af adresseløse forsendelser og digitale platforme for tilbudsaviser. Derved får disse respondenter en vægt svarende til medianen.¹²⁹

3.9 Høringssvar

197. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte en meddelelse om betænkeligheder til FK Distribution den 24. maj 2019. Styrelsen modtog FK Distributions skriftlige bemærkninger til meddelelsen om betænkeligheder den 11. juni 2019. FK Distribution uddybede sine skriftlige bemærkninger på et møde med styrelsen den 20. juni 2019.
198. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte en klagepunktsmeddelelse i høring hos FK Distribution den 9. oktober 2019. Styrelsen modtog FK Distributions høringssvar og standpunktsdokument den 20. november 2019. Endelig sendte FK Distribution supplerende indlæg i sagen den 7. maj 2020. FK Distributions høringssvar, supplerende indlæg af 7. maj 2020 og øvrige bemærkninger indtil den 15. juni er vedlagt som bilag 9.
199. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte et uddrag af en klage af 13. maj 2020 samt et tilrettet afsnit 4.1.3.2.7 nedenfor i høring hos FK Distribution den 10. juni 2020. Styrelsen modtog FK Distributions supplerende indlæg i sagen henholdsvis den 15. juni 2020, den 16. juni 2020, den 17. juni 2020, den 18. juni 2020, den 19. juni 2020 og den 23. juni 2020.
200. FK Distributions supplerende indlæg fra og med den 15. juni 2020 er vedlagt som bilag 10-11.
201. FK Distributions bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder og til klagepunktsmeddelelsen er behandlet i de relevante afsnit nedenfor. FK Distribution har primært haft indvendinger i relation til følgende forhold:
- » Markedsafgrænsning for digitale platforme for tilbudsaviser
 - » Markedsafgrænsning for distribution af adresseløse forsendelser
 - » Den rette misbrugstest i sager om koblingssalg
 - » Den konkrete misbrugsvurdering

¹²⁷ Den procentvise fordeling både inklusiv og eksklusiv "ved ikke" fremgår af Bilag 1.

¹²⁸ Der foreligger omsætningstal (for enten 2018 eller 2017) for 73 ud af 83 respondenter, der har svaret, at de benytter adresseløse forsendelser i 2018 og/eller 2017. Der foreligger ligeledes omsætningstal (for enten 2018 eller 2017) for 78 ud af 84 respondenter, der har svaret, at de digitale platforme for tilbudsaviser i 2018 og/eller 2017.

¹²⁹ Der er tale om henholdsvis 10 og seks respondenter for distribution af adresseløse forsendelser og digitale platforme for tilbudsaviser, som vægtes med medianen.

» Sagsbehandlingsfejl

202. Styrelsen har adresseret FK Distributions mere generelle bemærkninger i nærværende afsnit, medens FK Distributions mere konkrete bemærkninger er behandlet i de relevante afsnit i afgørelsen.

3.9.1 Markedsafgrænsning for digitale platforme for tilbudsaviser

203. FK Distribution har anført: at *"der eksisterer ikke et separat, snævert marked for digitale platforme for tilbudsaviser"*. FK Distribution gør bl.a. gældende, at der er tale om *"et bredere marked, der omfatter formidling af tilbud"* eller mere specifikt, *"der som minimum omfatter andre digitale annonceringskanaler, som fx generelle søgetjenester (Google mv.), sociale medier (Facebook mv.), prissammenligningstjenester (Pricerunner mv.) og bannerannoncer"*.¹³⁰ FK Distribution er således kort sammenfattet ikke enig i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsafgrænsning. Virksomhedens uddybende anbringender og styrelsens svar herpå følger nedenfor.
204. FK Distributions mere specifikke anbringender til udvalgte dele af markedsafgrænsningen samt styrelsens svar herpå, er indarbejdet i vurderingen, jf. afsnit 4.1.3 nedenfor.

3.9.1.1 Styrelsens analyse af efterspørgselssubstitution

205. FK Distribution anfører, at: *"styrelsens vurdering af, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem digitale platforme for tilbudsaviser og andre (digitale) annonceringskanaler er fejlbehæftet og forkert"*.¹³¹
206. FK Distributions anbringender til styrelsens analyse af efterspørgselssubstitution i forhold til digitale platforme for tilbudsaviser kan opsummeres til følgende hovedpunkter:
- » Styrelsen har kun i begrænset omfang anvendt de klassiske afgrænsningsparametre som pris, funktion og anvendelsesformål;¹³²
 - » Funktionaliteterne med søgning via minetilbud er de samme som ved søgning via Google¹³³.
207. FK Distribution gør for det første gældende, at: *"styrelsen ikke eller kun i meget begrænset omfang har inddraget [...] analyser af de klassiske afgrænsningsparametre (i) pris, (ii) funktion og (iii) anvendelsesformål"*.¹³⁴ FK Distribution har i sit supplerende indlæg af 7. maj 2020 gentaget disse indvendinger og tilskyndet styrelsen til at *"foretage en markedsafgrænsning baseret på de i henhold til fast praksis relevante faktorer som (i) pris, (ii) funktion og (iii) anvendelsesformål"*.¹³⁵
208. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at i forhold til de klassiske afgrænsningsparametre, er det styrelsens vurdering, at der er gennemført en omfattende analyse af egenskaber for digitale platforme for tilbudsaviser, jf. afsnit 4.1.3.2.1 nedenfor. Styrelsen har vurderet, hvilke produkter eller tjenesteydelser, som forbrugerne anser for indbyrdes sub-

¹³⁰ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 4 og 6.

¹³¹ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 6 og 11.

¹³² Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 7 og 12, og FK Distributions supplerende indlæg om manglende effekt af 15. juni 2020, side 7

¹³³ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 11-24.

¹³⁴ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 7 og 12.

¹³⁵ Jf. Bilag 9; FK Distributions supplerende indlæg om ROI af 7. maj 2020, side 3.

stituerbare. I den forbindelse har styrelsen på linje med fast praksis analyseret efterspørgselssubstitution på baggrund af bl.a. egenskaber og anvendelsesformål ved digitale platforme for tilbudsaviser, som er blevet sammenlignet med egenskaber og anvendelsesformål for en række andre markedsføringskanaler.

209. Styrelsen har herudover undersøgt annoncørernes faktiske adfærd, ift. om de skifter fra digitale platforme for tilbudsaviser til andre annonceringskanaler og dermed via deres handlinger har skiftet fra en annonceringskanal til en anden, jf. henholdsvis afsnit 4.1.3.2.2.4, 4.1.3.2.3.3, 4.1.3.2.4.4 og 4.1.3.2.5.4 nedenfor. Denne type analyse er ikke baseret på kundernes svar på hypotetiske spørgsmål, men er baseret på, hvad der faktisk er sket på markedet. Når der foreligger troværdige oplysninger om faktisk adfærd, vil disse normalt være af grundlæggende betydning for markedsafgrænsningen.¹³⁶
210. Styrelsen har ikke gennemført en undersøgelse af priser i denne sag. Selvom pris kan være en af de faktorer, der indgår i markedsafgrænsningen, er det ikke et krav, at prisanalyser skal være grundlaget for markedsafgrænsninger, og det gælder i særlig grad i de tilfælde, hvor det kan være vanskeligt at sammenligne priser. Der er flere eksempler på markedsafgrænsninger, hvor pris ikke spiller den afgørende rolle eller slet ikke indgår, jf. fx Kommissionens beslutninger i *Microsoft (2007)*, *Google Search (Shopping) (2017)* og *Google Android (2018)*.¹³⁷¹³⁸
211. Styrelsens analyser viser, at det i denne sag ikke er relevant at sammenligne priserne mellem ydelserne direkte, bl.a. fordi priserne for digital annoncering ville skulle sammenlignes med priserne for annoncering på andre ydelser, herunder priser på annoncering på print, hvor prissætningen ikke sker pr. klik, men sker efter andre afregningsmodeller. Dertil kommer, at kunderne ved kontraktindgåelse ikke kan sammenligne priserne på de forskellige ydelser (hhv. minetilbud og andre digitale annonceringsformer generelt). Dette skyldes, at flere kunder ikke har et budgetmaksimum, samt at flere kunder over for styrelsen har oplyst, at prissætningen er uigennemskuelig, navnlig for så vidt angår 2019. Dette skyldes bl.a., at [xxx] i FK Distributions kontrakter med kunderne for 2019. Herudover er det styrelsens vurdering, at de andre markedsføringskanaler ikke udgør nære substitutter til – men snarere supplerer – digitale platforme for tilbudsaviser. Dette er især baseret på en gennemgang af egenskaber og faktisk adfærd, jf. afsnit 4.1.3.2 nedenfor.
212. Styrelsens analyse af efterspørgselssubstitution er således fuldt på linje med praksis, der også understøtter, at der indenfor online annoncering er en række separate annonceringsmarkeder, jf. afsnit 4.1.3.1 nedenfor.
213. FK Distribution har i sit supplerende indlæg om ROI i øvrigt særligt gjort gældende¹³⁹, ”at der ikke er et tilstrækkeligt og betryggende grundlag for at adskille digitale og fysiske tilbudsaviser”¹⁴⁰, og at styrelsen ikke har ”taget højde for, at der med fysiske og digitale tilbudsaviser er tale om formidling af helt samme tilbud [...]”.

¹³⁶ Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret, punkt 38 (1997/C 372/03).

¹³⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 24. marts 2004 i sag COMP/C-3/37.792, *Microsoft*, navnlig punkt 324ff, og Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search Shopping*, punkt. 242-246 og Kommissionens beslutning af 18. juli 2018 i sag AT.40099, *Google Android*, jf. navnlig pkt. 262-267.

¹³⁸ Jf. også Kommissionens beslutning af 6. december 2016 i sag M.8124, *Microsoft/LinkedIn*, afsnit 3.6, (hvor Kommissionen afgrænsede markedet for professionelle sociale netværk over for sociale netværk), Kommissionens beslutning af 3. oktober 2015 i sag M.7217, *Facebook/WhatsApp*, og Kommissionens beslutning af 7. oktober 2011 M.6281, *Microsoft/Skype*.

¹³⁹ Jf. FK Distributions supplerende indlæg om ROI af 7. maj 2020, side 2.

¹⁴⁰ Jf. FK Distributions supplerende indlæg om ROI af 7. maj 2020, side 2.

-
214. FK Distribution angiver således, at der ikke er belæg for at adskille digitale og fysiske tilbudsaviser på basis af ROI, og at der er tale om formidling af de samme tilbud i henholdsvis fysiske og digitale tilbudsaviser, hvilket FK Distribution bruger som argument for, at adresseløse forsendelser og digitale tilbudsaviser er på det samme marked. Styrelsen bemærker hertil, at hvis FK Distributions argumentation var korrekt, så skulle alle annonceringskanaler være en del af det samme marked, hvilket praksis klart viser, ikke er tilfældet, jf. afsnit 4.1.3.1.2 nedenfor. Det er styrelsens vurdering, at styrelsens analyse af egenskaberne for disse ydelser og af annoncørernes faktiske adfærd, ift. om de skifter fra digitale platforme for tilbudsaviser til adresseløse forsendelser (tilbudsaviser) viser, at der er tale om to separate markeder, jf. afsnit 4.1.3.2.6 nedenfor.
215. FK Distribution gør videre gældende, at styrelsen ikke har foretaget "*en gennemgang af funktionaliteterne ved Mine Tilbud*" og at "*mekanismerne ved en søgning via Mine tilbud er de samme som ved en søgning på fx Google, og en bruger vil få de samme resultater*".¹⁴¹
216. Styrelsen er ikke enig i denne vurdering. Der er væsentlig forskel på den måde, som Google fungerer på og sælger reklamer på og den måde, som minetilbud og andre digitale platforme for tilbudsaviser fungerer og sælger reklamer på, jf. afsnit 4.1.3.2.1 og 4.1.3.2.4 nedenfor. Endvidere er der forskel på, hvilke oplysninger og søgemuligheder, som hhv. Google og digitale platforme for tilbudsaviser tilbyder, jf. afsnit 4.1.3.2.1 og 4.1.3.2.4 nedenfor.
217. Styrelsens analyser viser, at der er en række parametre, som adskiller digitale platforme for tilbudsaviser fra de øvrige annonceringskanaler, jf. afsnit 4.1.3.2.1 og henholdsvis afsnit 4.1.3.2.2.1, 4.1.3.2.3.1, 4.1.3.2.4.1, og 4.1.3.2.5.1 nedenfor. Flere af disse parametre har betydning for, om annoncørerne anser andre markedsføringskanaler som substituerbare med digitale platforme for tilbudsaviser, jf. de samme afsnit nedenfor. Det er bl.a. på denne baggrund, at styrelsen konkluderer, at det konkurrencetryk, som Google lægger på aktørerne på markedet for digitale tilbudsaviser, ikke er tilstrækkeligt til, at der er tale om ét og samme marked.
218. Kommissionen har anvendt den samme metode til at undersøge, om Google konkurrerer på brede produktmarkeder i sagerne om *Google Search Shopping* (2017)¹⁴² og *Google Android* (2018).¹⁴³
219. I sagen om *Google Android* (2018) konkluderede Kommissionen, at generelle søgetjenester udgør et separat produktmarked. Kommissionen understregede samtidigt, at generelle søgetjenester tilhører et andet produktmarked end andre onlinetjenester som indholdstjenester, specialiserede søgetjenester og sociale netværkstjenester. Som følge af FK Distributions bemærkninger i høringssvaret er Kommissionens praksis herom blevet uddybet yderligere i afsnit 4.1.3.1.4 og 4.1.3.2.4 nedenfor.
220. For så vidt angår egenskaberne ved forskellige annonceringskanaler, har FK Distribution især haft bemærkninger til styrelsens karakteristik af, hvorvidt de forskellige kanaler udgør et såkaldt "pull"-¹⁴⁴ eller et "push"-¹⁴⁵ medium. FK Distribution har anført, at "*Generelt udgør*

¹⁴¹ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 11-24.

¹⁴² Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*.

¹⁴³ Jf. Kommissionens beslutning af 18. juli 2018 i sag AT.40099, *Google Android*.

¹⁴⁴ Pull-medium er et medium, hvor brugerne selv opsøger indholdet (fx markedsføringsmateriale).

¹⁴⁵ Push-medium er et medium, hvor brugerne får skubbet indhold (fx markedsføring) til sig, selv om det ikke nødvendigvis er ønsket.

*mange digitale annonceringskanaler til en vis grad både pull- og push-medier, og sondringen mellem pull- og push-medier er derfor ikke helt så skarp, som styrelsen fremstiller den.*¹⁴⁶

221. Som følge af FK Distributions kommentarer har styrelsen justeret beskrivelserne af, hvorvidt de forskellige annonceringskanaler udgør et pull" eller et "push"-medie i afsnit 4.1.3.2 nedenfor, inklusiv i Tabel 4.2 om karakteristika for de forskellige markedsføringskanaler.
222. I FK Distributions supplerende indlæg af 15. juni 2020 har FK Distribution henvist til udtalelser, som FK Distribution har indhentet fra medierådgivningsvirksomheden, SNOW.¹⁴⁷ SNOWs udtalelser drejer sig dels om, hvor minetilbud.dk hører til i relation til digitale mediers formål, og dels om, hvem minetilbud er i konkurrence med.
223. SNOW udtaler bl.a., at "*minetilbuds ydelser (bl.a. digitale tilbudsaviser) primært har til formål at hæve købsintentionen og drive salg*". Baseret på dette har SNOW "*identificeret et antal aktører, der ifølge SNOW er i konkurrence med minetilbud (fx både Google Search og Shopping) samt Pricerunner og andre prissammenligningssider.*" FK Distribution har henvist til, at SNOW er enig med FK Distribution i, at Google bl.a. skal inddrages i markedet.¹⁴⁸
224. Styrelse er ikke enig i disse betragtninger. Styrelsens skal indledningsvis bemærke, at vurderingen af markedsafgrænsning tager udgangspunkt i efterspørgsels- og udbudsubstitution, og at undersøgelser heraf skal foretages empirisk med udgangspunkt i faktiske, verificerbare data. Allerede af den grund kan SNOWs input ikke tillægges betydelig vægt.
225. Hertil kommer, at Kommissionens faste praksis efter styrelsen vurdering ikke understøtter, at der er tale om et bredt overordnet marked for digital annoncering. Det fremgår allerede af praksis, at generelle søgetjenester (Google mv) og social medier (Facebook mv) ikke er en del af det samme brede online annonceringsmarked, som efter FK Distributions opfattelse udgør det relevante marked. Det fremgår videre af Kommissionens praksis, at forskellige annonceringskanaler ofte ikke er substituerbare og befinder sig på forskellige produktmarkeder, jf. afsnit 4.1.3.1 nedenfor. Kommissionen har bl.a. konkluderet, at generelle søgetjenester (fx Google Search) udgør et separat produktmarked, jf. afsnit 4.1.3.1.4 nedenfor, og at sammenligningstjenester (fx Google Search Shopping) udgør et separat produktmarked, jf. 4.1.3.1.7 nedenfor.
226. Efter styrelsens vurdering har de fleste annonceringskanaler til formål at hæve købsintentionen og drive salg, som SNOW hævder, men som bl.a. Kommissionens praksis viser, så fører dette ikke til, at der kan afgrænses et overordnet digital annonceringsmarked.
227. FK Distribution har videre anført, at "*langt de fleste brugere, der benytter internettet [...] til at af søge tilbud også benytter Google*", og "*Det vil derfor ikke være meningsfuldt at tale om brugere, der kun rammes via fx Minetilbud. Hvis prisen stiger på Minetilbud, så kan brugerne rammes via Google.*"
228. Styrelsens analyse af efterspørgselssubstitution på basis af markedsundersøgelsen, som bl.a. belyser faktisk adfærd, viser, at der ikke sker substitution, og at de forskellige markedsføringskanaler er komplementære tjenester til digitale platforme for tilbudsaviser. Faktisk adfærd anses normalt for at være mere tungtvejende end svar på overordnede spørgsmål om produkters substituerbarhed.

¹⁴⁶ Jf. Bilag 9; FK Distributions hørings svar af 20. november 2019, side 23.

¹⁴⁷ Jf. Bilag 11. FK Distributions supplerende indlæg af 15. juni 2020 om manglende effekt, side 9-12.

¹⁴⁸ Jf. også Bilag 11, FK Distributions supplerende indlæg af 15. juni 2020 om manglende effekt, side 6-8.

-
229. Digitale platforme for tilbudsaviser tilbyder en særlig tjeneste mht. at vise tilbud på en specifik måde, uanset at resultaterne af søgningerne i visse tilfælde overlapper med resultaterne fra generelle søgetjenester som fx Google Search. Digitale platforme for tilbudsaviser tilbyder særlige ydelser inden for visning af tilbud ved at vise et struktureret overblik over aktuelle tilbudspriser og varigheden af tilbuddene. Disse platforme tilbyder også særlige funktionaliteter (angivelse af afstand til nærmeste butik, indkøbslister m.v.), som generelle søgetjenester som Google Search ikke tilbyder.
230. FK Distribution har i sit supplerende indlæg om manglende effekt af 15. juni 2020 fremsendt to nye rapporter¹⁴⁹, (i) IRM – Reklameforbrugsundersøgelsen (2019) og (ii) Danske Medier – Online Markedsstatistik (2019), der ifølge FK Distribution viser, at den samlede digitale annonceomsætningen fortsat stiger.
231. Styrelsen er enig med FK Distribution i, at der er omsætningsvækst for digitale markedsføringskanaler generelt, og for de digitale markedsføringskanaler, som Google og Facebook ejer, hvilket bl.a. fremgår af to nye rapporter, IRM – Reklameforbrugsundersøgelsen (2019) og Danske Medier – Online Markedsstatistik (2019). Denne udvikling fremgår også af Figur 3.6 og Figur 3.7 i sagsfremstillingen.
232. Denne vækst indebærer dog ikke, at disse markedsføringskanaler er på samme relevante marked som digitale platforme for tilbudsaviser. Det afgørende er, om disse andre kanaler er tilstrækkelig nære substitutter til at være på det samme relevante marked som digitale platforme for tilbudsaviser. Det bibringer de to rapporter ikke ny information om.

3.9.1.2 Google som uomgængelig konkurrent

233. FK Distribution gør endvidere gældende, at *"Google de facto udgør en uomgængelig konkurrent på ethvert marked, der omfatter digitale annonceringskanaler"*.¹⁵⁰
234. Styrelsen skal hertil anføre, at Kommissionen i sagen om *Google Android* (2018),¹⁵¹ i modsætning hertil fx konkluderede, at generelle søgetjenester (fx Google Search) udgør et separat produktmarked. Kommissionen understregede samtidigt, at generelle søgetjenester tilhører et andet produktmarked end andre online tjenester som fx indholdstjenester, specialiserede søgetjenester og sociale netværk som Facebook.
235. Kommissionens praksis står derfor i kontrast til FK Distributions argument om, at både Google Search og Facebook skulle være til stede på det samme store online annoncemarked. Efter styrelsens opfattelse står FK Distributions argument også i modsætning til, at fx Google Search og Facebook skulle indgå i det samme produktmarked for digitale platforme for tilbudsaviser, som minetilbud indgår i.
236. Styrelsen bestrider ikke, at Google er en væsentlig aktør på annoncemarkedet, der i en eller anden forstand konkurrerer med andre annonceringsformer. Det er imidlertid styrelsens vurdering på baggrund af en samlet analyse af egenskaber, anvendelsesformål og kundernes skifteadfærd, at Google samlet set ikke lægger et tilstrækkeligt konkurrencemæssigt pres på digitale platforme for tilbudsaviser til, at Google indgår i det samme konkurrenceretlige marked som digitale platforme for tilbudsaviser.
237. FK Distribution har også henvist til, at en bred markedsafgrænsning understøttes af, at flere af konkurrenterne har givet udtryk for, at Google er en konkurrent, jf. følgende: *"ShopGun*

¹⁴⁹ Jf. Bilag 11. FK Distributions supplerende indlæg af 15. juni 2020 om manglende effekt, side 8-9.

¹⁵⁰ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 6 og 30.

¹⁵¹ Jf. Kommissionens beslutning af 18. juni 2018 i sag AT.40099, Google Android, punkt 330.

nævnte også store spillere som Facebook og Google [...] som konkurrenter"¹⁵² og Tilbudsgugen nævnte "at alle, [...] konkurrerede med Google".¹⁵³

238. Styrelsen bemærker hertil, at FK Distribution har undladt at henvise til et andet citat fra Tjek, hvoraf følgende fremgår:

*"At de anså de andre tilbudsavisportaler, herunder MineTilbud og Tilbudsgugen, for direkte konkurrenter, mens [...] Google ligger i et lag uden for ShopGuns direkte konkurrenter"*¹⁵⁴

239. FK Distribution har ligeledes undladt den sidste del af citatet fra Tilbudsgugen, der heri har oplyst, at virksomheden anser Google for at være en konkurrent - dog ikke i forhold til dagligvarer, jf. følgende:

*"At alle, [...], konkurrerede med Google, men at Google dog ikke kan anses som en konkurrent i forhold til dagligvarer, da Google [...] ikke sælger dagligvarer direkte/sammenligner priser på dagligvarer"*¹⁵⁵

240. Efter styrelsens opfattelse bidrager disse udtalelser fra FK Distributions konkurrenter til styrelsens konklusion om, at Google ikke indgår i det relevante marked for digitale platforme for tilbudsaviser.

3.9.1.3 Den faktisk adfærd viser, at der ikke kan afgrænses et separat marked

241. FK Distribution anfører, at "den faktiske adfærd viser, at der ikke kan afgrænses et separat, snævert marked for digitale platforme for tilbudsaviser".¹⁵⁶
242. Styrelsen bemærker, at kundernes faktiske adfærd viser, at relativt få annoncører (mellem 5 og 11 pct.) har angivet, at de har skiftet fra digitale platforme for tilbudsaviser til andre digitale annonceringskanaler (henholdsvis sociale medier, bannerannoncer, generelle søgemaskiner, og prissammenligningstjenester).
243. Det er en endnu lavere andel af annoncørerne (mellem 2 og 7 pct.), der har angivet, at de har skiftet fra digitale platforme for tilbudsaviser til de andre digitale annonceringskanaler, og hvor at pris har haft en betydning, jf. henholdsvis afsnit 4.1.3.2.2.4, 4.1.3.2.3.3, 4.1.3.2.4.4, og 4.1.3.2.5.4 nedenfor.
244. FK Distribution angiver i virksomhedens hørings svar, at skifteadfærd er højere, end den rent faktisk har skiftet til andre annonceringskanaler (det røde område i Figur 3.8 nedenfor). Det er ikke meningsfuldt at opgøre skifteandelen på denne måde, fordi FK Distribution alene tager udgangspunkt i de knap 11 pct. af kunderne, der rent faktisk har skiftet. For at kunne vurdere det konkurrencemæssige pres, som digitale platforme for tilbudsaviser er udsat for, er det relevant at sammenholde de knap 11 pct., der har skiftet, med de godt 89 pct., der ikke har skiftet, jf. Figur 3.8.

¹⁵² Jf. Bilag 9; FK Distributions hørings svar af 20. november 2019, side 34, hvor der henvises til referat af styrelsens møde med ShopGun (nu Tjek).

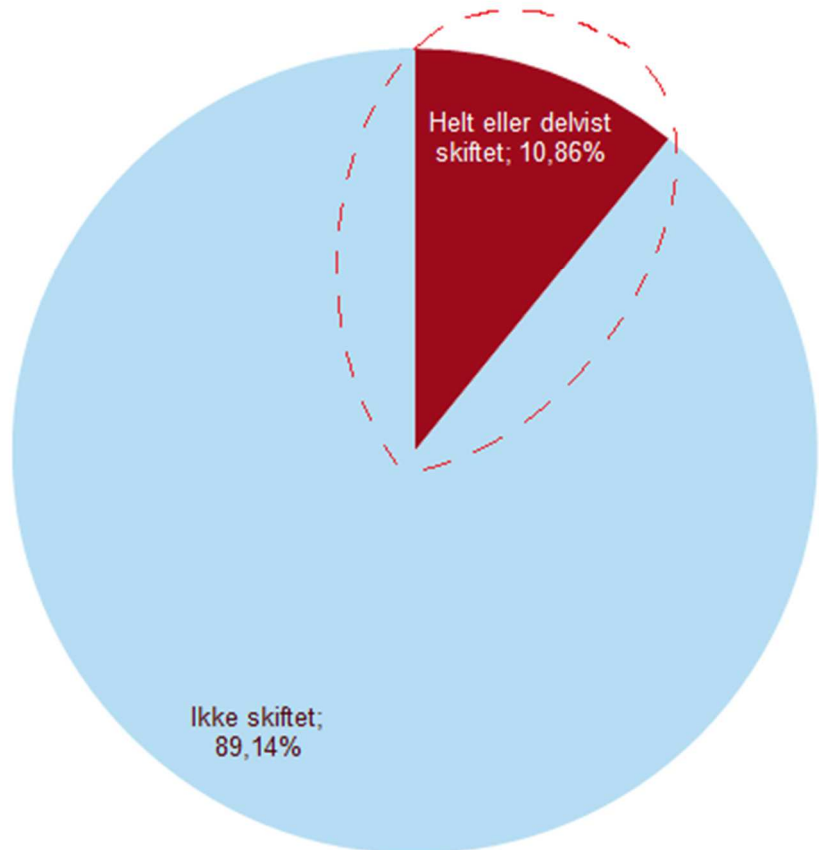
¹⁵³ Jf. Bilag 9; FK Distributions hørings svar af 20. november 2019, side 34, hvor der henvises til referat af styrelsens møde med Tilbudsgugen og Bilag 11, FK Distributions supplerende indlæg af 15. juni 2020 om manglende effekt, side 7.

¹⁵⁴ Jf. Bilag 4, referat fra styrelsens møde med Tjek (tidligere ShopGun).

¹⁵⁵ Jf. Bilag 4, referat fra styrelsens møde med Tilbudsgugen.dk.

¹⁵⁶ Jf. Bilag 9; FK Distributions hørings svar af 20. november 2019, side 7. og dette synspunkt er gentaget i Bilag 10. FK Distributions supplerende indlæg om markedsafgrænsningen af 17. juni 2020, side 3-5.

Figur 3.8 Illustration af den andel annoncører, der har skiftet digital platform for tilbudsaviser helt eller delvist ud med andre annonceringskanaler.



Note: Figuren er baseret på de vægtede tal og ekskl. "ved ikke"-kategorien.

Anm.: De annoncører, som har skiftet til andre annonceringskanaler har herefter kunnet sætte kryds ved flere kanaler (fx sociale platforme, prissammenligningssider, digitale sponsorerede browsere). De knap 11 pct. overvurderer derfor den andel, der har skiftet til de enkelte annonceringskanaler.

Kilde: Bilag 1, side 29-30, svar på henholdsvis spørgsmål 39 og 40.

245. FK Distribution tager således – fejlagtigt - kun udgangspunkt i de (relativt få) annoncører, som har skiftet fra digitale platforme for tilbudsaviser til andre annonceringskanaler. Ud af denne mindre gruppe annoncører, som har skiftet væk fra digitale platforme for tilbudsaviser, beregner FK Distribution herefter, hvor stor en andel af disse annoncører, der har skiftet til hver af de respektive øvrige digitale annonceringskanaler.
246. FK Distribution anbringer om, at den faktiske adfærd ikke understøtter afgrænsningen af det relevante marked for digitale platforme for tilbudsaviser, har derfor ikke givet styrelsen anledning til ændring af vurderingen af markedsafgrænsningen.

3.9.1.4 Ingen tidligere praksis

247. FK Distribution anfører, at: *"Der er ingen domme i Danmark eller EU, der støtter eller sågar indikerer, at der skulle kunne afgrænses et separat, snævert marked for digitale platforme for tilbudsaviser"*.¹⁵⁷
248. Styrelsen bemærker, at der ikke hidtil er blevet afgrænset et marked for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Det skyldes, at der endnu ikke har været andre sager, der omhandler digitale platforme for tilbudsaviser.
249. Det følger dog af Kommissionens praksis, at forskellige mediekkanaler og annonceringskanaler ofte ikke er substituerbare og befinder sig på forskellige relevante produktmarkeder, jf. Kommissionens beslutninger i navnlig *WPP/Grey (2005)*¹⁵⁸, *Publicis/Omnicom (2014)*¹⁵⁹, *Google DoubleClick (2008)*¹⁶⁰, *Facebook/Whatsapp (2014)*¹⁶¹, *Google Search Shopping (2017)*¹⁶² og *Google Android (2018)*.¹⁶³

3.9.1.5 FK Distribution – ny markedsundersøgelse fra Kantar Gallup

250. FK Distribution har den 18. juni 2020 fremsendt et supplerende indlæg vedr. en ny markedsundersøgelse over annoncørers brug af digitale annonceringskanaler, som Kantar Gallup har udarbejdet for FK Distribution i juni 2020.¹⁶⁴
251. På styrelsens opfordring har FK Distribution den 19. juni 2020 eftersendt den spørgeguide, som Kantar Gallup har anvendt til brug for undersøgelsen.¹⁶⁵
252. FK Distribution gør i indlægget af 18. juni 2020 om en ny markedsundersøgelse gældende¹⁶⁶, at:

"Konklusionerne i den nye markedsundersøgelse dokumenterer og understøtter, hvad Forbruger-Kontakt vedholdende har fremført under sagen, nemlig:

2.1 Der er substitution mellem digitale platforme for tilbudsaviser (for at følge styrelsens terminologi) og andre digitale annonceringskanaler, og

2.2 Der er ikke tilstrækkeligt grundlag for at afgrænse et snævert marked for digitale platforme for tilbudsaviser."

¹⁵⁷ Jf. Bilag 9: FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 6, og Bilag 11 FK distributions supplerende indlæg om manglende effekt af 15. juni 2020, side 6.

¹⁵⁸ Jf. Kommissionens beslutning af 24. januar 2005 i sag M.3579, WPP/Grey, punkt 12. 19 -22, 36, 39-40.

¹⁵⁹ Jf. Kommissionens beslutning af 9. januar 2014 i M.7023, Publicis/Omnicom, punkt 38-40.

¹⁶⁰ Jf. Kommissionens beslutning af 11. marts 2008 i sag M. 4731, *Google/DoubleClick*, punkt 45 og 56.

¹⁶¹ Jf. Kommissionens beslutning af 3. oktober 2014 i sag M.7217, *Facebook/Whatsapp*, punkt 38-40, 74-79.

¹⁶² Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkterne 159, 166-167, 170, 174 -179, 183, 191-192, 197-201, 203, 208, 211-215, 220-222.

¹⁶³ Jf. Kommissionens beslutning i AT.40099 *Google Android* af 18. juli 2018, punkterne 233-324, 330, 333-335. 338 og 343.

¹⁶⁴ Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse inkl. bilag F (Kantars slides om undersøgelsen).

¹⁶⁵ Jf. Bilag 11: FK Distributions mail af 19. juni 2020 med Kantars Groups spørgeguide (bilag G).

¹⁶⁶ Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse side 2.

-
253. Baggrunden er, at Kantar Gallup har udarbejdet en undersøgelse for FK Distribution i juni 2020. Ifølge Kantar Gallup har formålet med undersøgelsen været "[...] at undersøge om annoncørerne opfatter de har reelle alternativer til den "kendte digitale tilbudsavis".¹⁶⁷

"De kanaler der diskuteres i undersøgelsen, og som udgør de mulige alternativer til annoncering via de aggregerede sites for digitale tilbudsaviser er:

- » *Digital annoncering via sociale platforme, f.eks. Facebook*
- » *Digitale bannerannoncer, f.eks. B.dk eller eb.dk*
- » *Digitale prissammenligningssider, f.eks. Pricerunner.dk*
- » *Digitale sponserede browsere, f.eks. Google Search"*

254. Ifølge Kantar Gallup er følgende undersøgelsesmetode anvendt:¹⁶⁸

- » *"Undersøgelsen er gennemført i form af 10 kvalitative interview á ca. 10-15 minutters varighed.*
- » *Alle interview er gennemført telefonisk i perioden 25. maj til 9. juni 2020.*
- » *Undersøgelsens målgruppe er annoncører, der anvender FK Distribution.*
- » *Deltagerne er kontaktet på baggrund af bruttolister udleveret af FK Distribution. Alle deltagere er helt eller delvis ansvarlige for deres virksomheds markedsføring.*
- » *Deltagerne i undersøgelsen repræsenterer 8 forskellige brancher.*
- » *Deltagerne er lovet fuld anonymitet, og FK Distribution er ikke gjort bekendt med hvem, der har deltaget i undersøgelsen."*

255. Kantar Gallup har følgende konklusioner baseret på undersøgelsen;¹⁶⁹

"Blandt de interviewede annoncører er der ingen tvivl om, at de aggregerede sites for tilbudsaviser let kan substitueres ved at bruge andre annonceringskanaler.

Særligt de sociale medier og Googles annonceringsmuligheder giver annoncørerne mulighed for at ramme forbrugerne med tilbud uden at bruge de digitale tilbudsaviser.

Substitutionen med de alternative digitale medier vurderes overordnet at resultere i samme og i enkelte tilfælde en bedre kommunikationseffekt."

256. Hvad angår sociale medier, angiver Kantar Gallup, at "[...] sociale medier giver meget stærke substitutionsmuligheder".¹⁷⁰ Kantar Gallup gør i den forbindelse gældende:

"For flertallet af annoncørerne er Facebook og i mindre grad YouTube og Instagram gode alternativer til at kommunikere tilbud via de aggregerede sites for tilbudsaviser."¹⁷¹

¹⁶⁷ Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse, Bilag F, side 5.

¹⁶⁸ Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse, Bilag F, side 6.

¹⁶⁹ Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse, Bilag F, side 8.

¹⁷⁰ Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse, Bilag F, side 19.

¹⁷¹ Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse, Bilag F, side 19. hvor der er redegjort nærmere for årsagerne til, at Facebook opleves som en god substitutionsmulighed.

257. Hvad angår digitale sponserede browsere, angiver Kantar Gallup,¹⁷² at "[...] *Digitale sponserede browsere udgør også effektive substitutionsmuligheder:*

258. Kantar Gallup gør i den bl.a. forbindelse gældende:

*"De digitale sponserede browsere er sammen med de sociale medier de kanaler, der bedst er i stand til at substituere de aggregerede sites for tilbudsaviser"*¹⁷³

259. Hvad angår digitale bannerannoncer, angiver Kantar Gallup¹⁷⁴, at "[...] *er særligt effektive for visse typer af annoncører*"

260. Kantar Gallup gør i den forbindelse gældende:

*"Formålet med de digitale bannerannoncer er at trække forbrugerne til egne sites."*¹⁷⁵

"De fleste annoncører giver udtryk for, at det er forholdsvis let at trække forbrugere til egne sites ved hjælp af bannere, og at disse derfor er et godt og reelt alternativ til de aggregerede sites for tilbudsaviser."

261. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er enig i, at den fremsendte præsentationen af en undersøgelse isoleret set indikerer, at digitale platforme for tilbudsaviser for nogle annoncører kan være substituerbar med andre digitale markedsføringskanaler, herunder sociale medier, browsere og digitale bannerannoncer. Styrelsens egne markedsundersøgelse indikerer også isoleret set, at nogle annoncører anser digitale platforme for tilbudsaviser for substituerbare med andre markedsføringskanaler, jf. afsnit 4.1.3.2 nedenfor.¹⁷⁶

3.9.1.5.1 Vedrørende resultater

262. Baseret på en samlet analyse af de foretagne markedsundersøgelser, vurderer styrelsen dog fortsat, at der er grundlag for at definere et separat marked for adresseløse fosendelser. Det skyldes fire væsentlige forhold.

263. For det første viser annoncørernes faktiske adfærd, at digitale platforme for tilbudsaviser ikke er substituerbare med andre digitale markedsføringskanaler. Styrelsens analyse af faktisk adfærd viser, at der ikke sker tilstrækkelig stor substitution, og at de forskellige markedsføringskanaler snarere udgør komplementære tjenester til digitale platforme for tilbudsaviser. Faktisk adfærd anses normalt for at være mere tungtvejende end udvalgte annoncørers svar på overordnede, generelle spørgsmål om produkters substituerbarhed.

264. For det andet er der centrale forskelle i egenskaber mellem digitale platforme for tilbudsaviser og andre digitale markedsføringskanaler – selv om der også er visse ligheder. Digitale platforme for tilbudsaviser indeholder en samling af tilbudsaviser fra forskellige de-

¹⁷² Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse, Bilag F, side 20.

¹⁷³ Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse, Bilag F, side 20. hvor der er redegjort nærmere for årsagerne til, at sponserede browsere er i stand til at substituere digitale platforme for tilbudsaviser.

¹⁷⁴ Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse, Bilag F, side 21.

¹⁷⁵ Jf. Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse, Bilag F, side 21, hvor der er redegjort nærmere for årsagerne til, at bannerannoncer er særligt effektive for visse annoncører.

¹⁷⁶ Herunder bl.a. afsnit 4.1.3.2.2.2, 4.1.3.2.3.2 og 4.1.3.2.4.2.

tailhandler og muliggør søgning på tværs af tilbudsaviserne fra disse detailhandlere. Digitale platforme for tilbudsaviser tilbyder strukturerede søgeresultater med overblik over aktuelle tilbudspriser og varighed af tilbuddene. Disse platforme tilbyder også særlige funktionaliteter (angivelse af afstand til nærmeste butik, indkøbslister m.v.). Sådanne tjenester tilbydes ikke af de andre markedsføringskanaler i samme grad, jf. afsnit 4.1.3.3.2 nedenfor. Markedsundersøgelsen har vist, at de særskilte egenskaber ved digitale platforme for tilbudsaviser har betydning for annoncører, når de annoncerer på disse platforme, jf. afsnit 4.1.3.3.2 nedenfor.

265. For det tredje viser retspraksis i forhold til markedsafgrænsning af digitale markedsføringskanaler, at disse kanaler typisk udgør separate relevante produktmarkeder, jf. afsnit 4.1.3.1.9 nedenfor. Kommissionens retspraksis viser, at der ikke eksisterer et bredt overordnet marked for digital annoncering, som FK Distribution lægger op til.
266. For det fjerde benægter styrelsen ikke, at der er en vis substitution mellem digitale platforme for tilbudsaviser og andre digitale markedsføringskanaler, Styrelsen vurderer imidlertid, baseret på ovenstående forhold, at substitutionen ikke er tilstrækkelig. Den nye undersøgelse bidrager ikke til at afklare graden af substitution, da den bl.a. fokuserer på, om der er fordele og positive egenskaber forbundet med andre digitale markedsføringskanaler, jf. bl.a. Kantar Gallups ovenstående begrundelse for gode substitutionsmuligheder fra digitale platforme for tilbudsaviser i forhold til sociale medier og sponserede browsere. Styrelsen er ikke uenig i, at der er fordele og positive egenskaber forbundet med andre markedsføringskanaler, men det relevante spørgsmål i markedsafgrænsningen er, om de øvrige markedsføringskanaler er tilstrækkelig nære substitutter (for annoncører, der benytter digitale platforme for tilbudsaviser).
267. Samlet set vurderer styrelsen, at der er grundlag for at definere et separat relevant marked for digitale platforme for tilbudsaviser. Den nye markedsundersøgelse rokker ikke ved disse fire forhold.

3.9.1.5.2 Vedrørende metode

268. Det er derudover centralt, at markedsaktører, som tilvejebringer markedsundersøgelser, tilvejebringer relevante og dokumenterede oplysninger for, at styrelsen kan tage stilling til undersøgelsens resultater og validere undersøgelsen. I den forbindelse har styrelsen konstateret, at det tilsendte materiale fra FK Distribution og Kantar Gallup fremstår udokumenteret og bl.a. ikke indeholder afgørende information om undersøgelsens metode og validitet, herunder:
- » Hvilke virksomheder og hvilke specifikke personer i disse virksomheder, der er interviewet. Dette er centrale oplysninger for bl.a. validere udvælgelse af virksomheder/brancher, herunder evt. bias.
 - » Der foreligger ikke mødereferater fra samtalerne, som er oplyst at have varet i 10-15 minutter (der foreligger bare enkelte anonyme citater). Dette er centrale oplysninger for bl.a. at validere, om der er tale om en selektiv udvælgelse af svar.
 - » Spørgeramme og intro for de kvalitative interviews. Det fremgår af spørgerammen, som Kantor har anvendt til undersøgelsen, at respondenterne bl.a. er blevet spurgt om substitutionsmuligheder, hvis ikke de digitale tilbudsaviser fandtes, jf. følgende spørgsmål: *"Forestil jer, at det ikke længere er muligt at anvende digitale platforme for tilbudsaviser (fx Mine Tilbud og eTilbudsavis)".* Dette er ikke den korrekte måde at spørge på i forbindelse med afklaring af en markedsafgrænsning, idet man så at sige "tvinger" respondenterne til at vælge en substitut (der måske reelt ikke er en substitut). Dette spørgsmål belyser ikke, om andre markedsføringskanaler udgør tilstræk-

kelig nære substitutter til at være på det samme relevante marked som digitale platforme for tilbudsaviser. Det rigtige spørgsmål i forbindelse med markedsafgrænsning er, at spørge ind til hvad annoncørerne vil gøre i tilfælde af en lille og varig prisstigning eller lignende.

- » Hvem, der har foretaget disse interviews for Kantar Gallup og deres erfaring med afklare reelle alternativer i en konkurrenceretlig kontekst.
 - » Hvilken interaktion og informationsudveksling, der har været mellem FK Distribution og Kantar Gallup ift. forberedelse, tilskæring og rapportering af undersøgelsen. Dette er relevant for at validere, om en opgavegiver, der er involveret i en konkurrencerets-sag, har kunnet påvirke eller faktisk har påvirket metode og resultater (herunder formulering af og udvælgelse resultater).
269. Samlet set mangler undersøgelsen afgørende information om undersøgelsens metode, resultater og validitet, herunder en angivelse af alle interviewedes svar på de forskellige spørgsmål. Der er alene tale om løsrevne citater fra annoncører.
270. I den forbindelse henvises der bl.a. til EU-Kommissionens bedste praksis for tilvejebringelse af bl.a. økonomiske undersøgelser:

"The results of economic and econometric analysis must be presented clearly, taking the reader through each step of the reasoning. All empirical analysis, even descriptive statistics of relevant variables (e.g. price series) should be accompanied by all the documentation needed to allow timely replication, as well as a deep understanding of the methodology of any prior data management efforts. Reports which do not allow for replication and in particular econometric analysis not including the code and data in electronic form will receive less consideration and are consequently unlikely to be given much weight."[...]

*"Economic or econometric analysis that does not strictly meet the standards set out in these Best Practices will normally be attached less probative value than otherwise and may not be taken into consideration."*¹⁷⁷

271. Styrelsen konstaterer således, at FK Distribution på styrelsens opfordring kun har eftersendt en spørgeramme for 10-15 minutters telefonsamtaler med anonyme virksomheder.
272. På dette grundlag er det ikke muligt at tage stilling til undersøgelsens validitet. Uanset dette rækker de fremsendte resultater ikke ved styrelsens samlede vurdering, som især er baseret på faktisk adfærd, centrale egenskaber og praksis i forhold til forskellige digitale markedsføringskanaler.

3.9.1.6 Digitale platforme for tilbudsaviser vs. egne hjemmesider

273. I en ny klage af 13. maj 2020 fra 20 detailvirksomheder over FK Distribution har klagerne bl.a. anført følgende:¹⁷⁸

"minetilbud.dk konkurrerer med lignende platforme som e-tilbudsavisen.dk, men også nogle af klagerne egne hjemmesider, hvor man kan se tilbudsaviser og tilmelde sig nyhedsbreve med diverse tilbud. Der er således tale om et marked for digital distribution

¹⁷⁷ Jf. Kommissionens "Best practices for the submission of economic evidence and data collection in cases concerning the application of articles 101 og 102 TFEU and in merger cases", jf. punkt 15 og 53.

¹⁷⁸ Jf. Bilag 10: Klage af 13. maj 2020 fra 20 detailvirksomheder over FK Distribution, side 2.

af tilbudsaviser og tilbud, som – i modsætning til den fysiske distribution – er underlagt konkurrence."

274. FK Distribution har kommenteret den nye klage og styrelsens vurdering heraf i udkastet til afgørelsen i et supplerende indlæg om markedsafgrænsningen af 17. juni 2020.¹⁷⁹ FK Distribution har i den forbindelse fremsat følgende overordnede kommentarer:
1. *"Klagen af 13. maj 2020 understøtter, at der ikke eksisterer et separat, snævert marked for digitale platforme for tilbudsaviser"*
 2. *"at det fremgår af [...] klage af 13. maj 2020, som styrelsen har indarbejdet dele af i sit udkast til afgørelse, at der i klagen omtales et "marked for digital distribution af tilbudsaviser og tilbud". Dette marked er væsentligt bredere, end det marked, som styrelsen har "opfundet", og som styrelsen ikke kan godtgøre eksistensen af."*
 3. *"Styrelsen har ikke med sine ændringer af klagepunktsmeddelelsens afsnit 4.1.3.2.7 godtgjort, at markedet ikke er bredere end afgrænset af styrelsen"*
 4. *"[Styrelsen] forholder [...] sig slet ikke [i det udsendte afsnit] til, om et sådant bredere marked – for digital distribution af tilbudsaviser og tilbud – eksisterer."*
275. Det følger heraf, at citatet fra klagen af 13. maj 2020 efter FK Distributions opfattelse understøtter en bredere markedsafgrænsning i sagen om muligt koblingssalg, end hvad styrelsen har vurderet.
276. Styrelsen er enig med FK Distribution i, at detailhandlernes synspunkt isoleret set indikerer, at digitale platforme for tilbudsaviser også er i konkurrence med detailhandlens egne hjemmesider.
277. Baseret på en samlet analyse af de data, som styrelsens markedsundersøgelser har frembragt, er styrelsen dog ikke enig i, at de ovennævnte betragtninger medfører, at nogle detailhandlers egne hjemmesider indgår i det samme marked som digitale platforme for tilbudsaviser eller, at der eksisterer et bredere *"marked for digital distribution af tilbudsaviser og tilbud"*.
278. Det skyldes for det første, at styrelsens analyse viser, at der er væsentlige forskelle i egenskaber og anvendelsesformål mellem egne hjemmesider og digitale platforme for tilbudsaviser, selvom den enkelte detailhandler typisk kan tilbyde sin tilbudsavis på både egen hjemmeside og på digitale platform for tilbudsaviser. Formålet for en hjemmeside er at promovere, sælge og give anden information om detailhandlernes egne produkter/brands samt anden information om detailhandleren. Detailhandlers egne hjemmesider indeholder kun deres egne tilbudsaviser og tilbud, og muliggør ikke en systematisk og samtidig visning af tilbud fra en række forskellige detailhandlers tilbudsaviser. Dette er omvendt tilfældet for digitale platforme for tilbudsaviser, som tilbyder specielle tjenester i form af at søgemuligheder på en række forskellige detailhandlers tilbudsaviser, og hvor søgeresultaterne på tværs af disse tilbudsaviser opstilles på en overskuelig ensartet måde.
279. Hertil kommer, at online forhandlere og detailhandlere ikke kan betragtes som konkurrenter til digitale platforme for tilbudsaviser, men alene er kunder, som indgår et kontraktforhold med digitale platforme for tilbudsaviser.

¹⁷⁹ Jf. Bilag 10: FK Distributions supplerende indlæg af 17. juni 2020 om markedsafgrænsningen, side 1. FK Distribution har fået udleveret en kopi af side 42 i klagen, hvoraf ovennævnte citat indgår. Styrelsen har omtalt nævnte detailhandlers synspunkt og styrelsens vurdering heraf i styrelsens udkast til afgørelse i afsnit 4.1.3.2.7 nedenfor, som FK Distribution har fået udleveret en kopi af.

-
280. Hertil kommer videre, at Kommissionen i *Google Search* (2017) på basis af nogle af de samme forskelle i egenskaber og anvendelsesformål, som er nævnt ovenfor, fandt, at der var begrænset substitution set fra både udbuds- og efterspørgselssiden mellem sammenligningstjenester og online forhandleres egne hjemmesider.¹⁸⁰
281. Derudover pegerannoncørerne og forbrugernes adfærd også i retning af, at digitale platforme for tilbudsaviser ikke er nære substitutter med annoncørernes egne hjemmesider. Det stemmer således ikke med den faktiske adfærd, hvor de fleste detailhandlere udover egen hjemmeside også benytter en eller flere digitale platforme for tilbudsaviser.
282. På basis af ovenstående analyse, der er udfoldet i udkast til afgørelse og som er baseret på bl.a. egenskaber, retspraksis og faktisk adfærd er det samlet set styrelsens vurdering, at detailhandlernes egne hjemmesider ikke indgår i det relevante produktmarked ligesom det er styrelsens vurdering at det relevante marked i denne sag ikke er et hypotetisk marked for digital distribution af tilbudsaviser og tilbud. Som styrelsen har redegjort for ovenfor, er styrelsen heller ikke enig med FK Distribution i, at virksomheden er på et marked for digital distribution af tilbudsaviser og tilbud i konkurrence med flere andre digitale annonceringskanaler, herunder Google og Facebook.
283. Styrelsen fastholder således samlet set, at der eksisterer et separat marked for digitale platforme for tilbudsaviser.
284. FK Distribution er videre i det supplerende indlæg om markedsafgrænsningen af 17. juni 2020¹⁸¹ kommet med en række indsigelser, som efter styrelsens vurdering er en gentagelse af tidligere indlæg. Det drejer sig bl.a. om følgende punkter:
1. *"Styrelsens egen markedsundersøgelse viser et bredere marked"*¹⁸²
 2. *"For så vidt angår (ii) forholder styrelsen sig slet ikke i den reviderede klagepunktsmeddelelse til, om et sådant bredere marked – for digital distribution af tilbudsaviser og tilbud – eksisterer."*¹⁸³
285. Styrelsen vil kort nævne de to første punkter, da FK Distribution fremhæver disse punkter i forlængelse af den nye klage fra 20 detailhandlere, hvilket kan tegne et billede af, at styrelsen ikke lytter til FK Distribution og 20 detailhandlere.
286. Hvad angår det første punkt fra FK Distribution ovenfor, gentager FK Distribution en række af sine egne observationer fra styrelsens markedsundersøgelse. Der er som nævnt tale om en gentagelse af punkterne herom fra FK Distributions høringssvar af 20. november 2020. Styrelsen har allerede behandlet disse indsigelser, jf. afsnit 3.9.1.3 ovenfor
287. Hvad angår det andet punkt fra FK Distribution ovenfor, anfører FK Distribution, at styrelsen ikke forholder sig til, om der eksisterer et bredere marked for digital distribution af tilbudsaviser og tilbud, som nævnes i klagen fra 20 detailhandlere. I en markedsafgrænsning skal styrelsen dog tage udgangspunkt i det produkt eller den ydelse, som styrelsen undersøger. Den foreliggende sag angår digitale platforme, som gør det muligt for brugere /forbrugere at læse tilbudsaviser i et digitalt format og at læse og evt. sammenligne tilbud fra

¹⁸⁰ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 207-210, og punkt 212, hvor Kommissionen analyserede sammenligningstjenester (comparison shopping services) og online forhandleres egne hjemmesider.

¹⁸¹ Jf. Bilag 10, FK Distributions supplerende indlæg af 17. juni 2020 om markedsafgrænsningen, side 1

¹⁸² Jf. Bilag 10, FK Distributions supplerende indlæg af 17. juni 2020 om markedsafgrænsningen, side 3-5.

¹⁸³ Jf. Bilag 10, FK Distributions supplerende indlæg af 17. juni 2020 om markedsafgrænsningen, side 3-5.

forskellige annoncører. De for sagen relevante distributionskontrakter vedrører adresse-løse forsendelser og visning af tilbudsaviser via minetilbud.dk. FK Distribution har selv anvendt betegnelsen ”digital distribution af kundens tilbudsavis via minetilbud.dk...” i distributionskontrakter for 2018. Styrelsen har således taget udgangspunkt i disse ydelser. Formålet med markedsafgrænsningen har været at afdække, om digitale platforme for tilbudsaviser er substituerbare med andre ydelser. Hvis styrelsen anvender for brede og upræcise begreber i sine markedsundersøgelser, vil dette give tilsvarende upræcise svar og øge risikoen for, at styrelsen afgrænser markeder for bredt. Hvis styrelsen konkret havde taget udgangspunkt i *digital distribution af tilbudsaviser og tilbud*, ville styrelsen ikke have modtaget svar på, om digitale platforme for tilbudsaviser er substituerbare med annoncering via andre markedsføringskanaler.

3.9.1.7 Digitale tilbudsaviser er et ”add-on” produkt”

288. FK Distribution anfører, at: ”*digitale tilbudsaviser er et ”add-on” produkt*”, og at ”*ingen af disse danske platformsudbydere aktører ville kunne udbyde deres platform som et enkeltprodukt (stand-alone)*”.¹⁸⁴ FK Distribution anfører videre, ”*at den digitale tilbudsavis tager afsæt i den fysiske tilbudsavis*” og ”[ville] *ikke eksistere, hvis der ikke i forvejen var en fysisk tilbudsavis*” og videre ”*Der er således tale om et ”add-on” produkt*”.¹⁸⁵
289. Efter styrelsens vurdering er det afgørende, at der eksisterer en separat selvstændig efter-spørgsel efter visning af den digitale tilbudsavis, hvilket er uddybet i afsnit 4.3.4.2.3.1 nedenfor. Det gør der, bl.a. fordi Tjek og Tilbudsgugen begge udbyder visning af tilbudsaviser på digitale platforme som en separat ydelse uden samtidigt at tilbyde distribution af adresse-løse forsendelser.

3.9.2 Markedsafgrænsning for distribution af adresseløse forsendelser

290. FK Distribution har fremsat bemærkninger vedrørende produktmarkedet for distribution af adresseløse forsendelser i virksomhedens hørings svar og i tidligere bemærkninger.

3.9.2.1.1 Ikke et separat marked for distribution af adresseløse forsendelser

291. FK Distribution gør i sit hørings svar gældende, at FK Distribution opererer på et marked, ”*der omfatter både fysisk og digital formidling af tilbud og informationer*”,¹⁸⁶ dvs., at der ikke eksisterer et separat marked for distribution af adresseløse forsendelser.
292. Hvis styrelsen skulle nå til den konklusion, at den fysiske og digitale formidling ikke tilhører samme marked, har FK Distribution i tidligere bemærkninger sekundært anført, at:

*”FK skal såfremt styrelsen ikke efter grundig analyse kommer frem til, at den fysiske og den digitale formidling af tilbud og informationer tilhører samme marked – subsidiært fremhæve, at det relevante marked for FK’s fysiske formidling er markedet for distribution af massefor sendelser omfattende almindelige breve med reklamebudskaber o.l., direct mails, adresseløse forsendelser, lokale og regionale aviser samt magasinpost.”*¹⁸⁷

¹⁸⁴ Jf. FK Distributions hørings svar af 20. november 2019, side 74.

¹⁸⁵ Jf. FK Distributions hørings svar af 20. november 2019, side 74. Dette argument gentages i FK Distributions supple-rende indlæg om ROI af 7. marts 2020, side 4.

¹⁸⁶ Jf. Bilag 9, FK Distributions hørings svar, s. 69. Dette skyldes forhold, som FK Distribution har adresseret i henholdsvis afsnit om ”styrelsen har begået alvorlige fejl og afgørende fejl sagsbehandlingen (punkt 5), og ”FK opererer på et mar-ked, hvor både fysisk og digital formidling af tilbud og informationer indgår” (punkt 6).

¹⁸⁷ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 11. juni 2018.

293. Ifølge FK Distribution sælger virksomheden kun én ydelse, hvilket er formidling af tilbud og informationer for kunder til forbrugere, uanset om formidlingen finder sted fysisk eller digitalt.¹⁸⁸
294. Efter FK Distributions opfattelse er alle udbyderes salg af formidlingsydelser, der henvender sig til den samme aktuelle og potentielle kundekreds, som FK Distribution selv betjener, på det samme relevante marked som distribution af adresseløse forsendelser. Efter FK Distributions opfattelse omfatter det relevante marked derfor også aktører såsom: i) Google, Facebook, (og andre sociale medier), ii) dagbladene, tv-kanalernes, lokalavisernes m.fl. internetannoncesalg og iii) ShopGun.¹⁸⁹
295. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er overordnet ikke enig med FK Distribution. Det er styrelsens vurdering, at der i denne sag kan afgrænses et separat marked for distribution af adresseløse forsendelser. Styrelsens vurdering er navnlig baseret på oplysninger om kundernes faktiske adfærd og egenskaber ved de forskellige mediekkanaler, som gennemgås i afsnit 4.1.1.1 og 4.1.1.3 nedenfor, som viser, at de andre markedsføringskanaler ikke indgår det i samme relevante marked som distribution af adresseløse forsendelser

Substitution vs. migration

296. FK Distribution anfører videre, at det ikke længere giver mening at konkludere, at en enkelt markedsføringskanal udgør et separat marked. FK Distribution har i den forbindelse henvist til, at man i dag blander brugen af markedsføringskanaler ved at anvende automatiserede marketingsværktøjer (automatic programming¹⁹⁰) og mediebyråer.¹⁹¹ Dette betyder, at hvor annoncørerne tidligere fulgte mediekkanalerne, følger annoncørerne nu brugerne.¹⁹²
297. Efter FK Distributions opfattelse kan virksomheden ikke handle uafhængigt af udbyderne af digitale tilbud og informationer, idet annoncørerne har mulighed for og rent faktisk flytter deres omsætning fra formidling af fysiske tilbud og informationer til digitale tilbud og informationer, hvis omkostningerne til fysiske tilbud og informationer ikke står mål med effekten heraf set i forhold til digitale tilbud og informationer.¹⁹³
298. FK Distribution anfører, at annoncørerne søger at optimere deres markedsføring i forhold til omkostninger og målbar effekt. Efter FK Distributions opfattelse har dette medført, at virksomheder som bl.a. Sportsmaster, Power og Top Toy helt er ophørt med at få distribueret en fysisk tilbudsavis, mens de øvrige annoncører konstant søger at optimere deres markedsføring i forhold til volumen og frekvens.¹⁹⁴

¹⁸⁸ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 7. marts 2019 og FK Distributions svar af 11. juni 2018.

¹⁸⁹ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 7. marts 2019 og FK Distributions svar af 11. juni 2018.

¹⁹⁰ "En meget simpel formulering af, hvad programmatic marketing er, er følgende: det kan defineres som en måde at målrette hvilke type af målgruppe, man ønsker at ramme indenfor for en automatisk process, der bliver udført gennem algoritmer gennem de digitale "spor" man som bruger efterlader på nettet. Dette kan gøres ud fra opdeling i segmenter baseret på demografiske variabler som alder, køn og geografiske område som land eller sågar by, hvilket er med til at danne overblik over hvem ens målgruppe er, og hvordan man som advertiser bedst kan målrette sin markedsføring." jf. hjemmesiden til Programmatic.dk, den 7. oktober 2019, <https://www.programmatic.dk/hvad-er-programmatic-marketing/>.

¹⁹¹ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 11. juni 2018.

¹⁹² Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 11. juni 2018, vedlæg: "FK præsentation "Udviklingen af medieindkøb over tid – Fra indkøb af enkelte medier til automatiserede intelligente medieindkøb på tværs af alle mediegrupper."

¹⁹³ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 11. juni 2018.

¹⁹⁴ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 11. juni 2018.

-
299. FK Distribution henviser til, at der er sket et fald i fysisk formidling af tilbud og informationer gennem en længere periode, [xxx]. FK Distribution har understreget, at annonceomsætningen på internettet (den digitale formidling) samtidig steg, hvilket efter FK Distributions opfattelse tydeligt viser, at der er substitution mellem fysisk og digital formidling.¹⁹⁵
300. Ifølge FK Distribution er der en direkte sammenhæng mellem nedgangen i læsningen af fysiske tryksager og stigningen i læsningen af digitale tilbud og informationer.¹⁹⁶
301. I sit hørings svar gør FK Distribution endvidere gældende, at "*Markedsundersøgelsen viser, at der er substitution mellem adresseløse forsendelser og andre annonceringskanaler, herunder digitale tilbudsaviser.*" Endvidere anfører FK Distribution, at "*Kundernes overvejelser/undersøgelser om skift fra adresseløse til alternativer viser substitution.*" FK Distribution anfører ligeledes, at "*Styrelsen konkluderer fejlagtigt, at der er tale om migration.*"¹⁹⁷
302. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at styrelsens markedsundersøgelse viser, at en del kunder, der efterspørger adresseløse forsendelser bl.a. har undersøgt alternative markedsføringskanaler, og at en del kunder helt eller delvist har skiftet til andre markedsføringskanaler. Undersøgelsen viser, at kundernes skifte bl.a. er relateret til priser inden for de seneste tre år. En markedsudvikling, som den FK Distribution har skitseret kan have stor kommerciel betydning for FK Distributions virksomhed. Et frafald af kunder fra distribution af adresseløse forsendelser til digitale markedsføringskanaler betyder dog ikke nødvendigvis, at de konkurrenceretligt tilhører samme marked.
303. Den faktiske adfærd for FK Distribution og kunder af adresseløse forsendelser efter Post Nords exit viser, at disse skift efter styrelsens vurdering primært er et udtryk for migration og i mindre grad et udtryk for substitution til digitale markedsføringskanaler, jf. afsnit 4.1.1.3 nedenfor. FK Distribution har efter Post Nords exit sat priserne betydeligt op og har indført en række nye vilkår i aftalerne efter Post Nords exit til fordel for FK Distribution vedrørende distribution af adresseløse forsendelser. Denne prisstigning faldt tidsmæssigt nært sammen med en betydelig resultatfremgang for FK Distribution inden for distribution af adresseløse forsendelser, hvilket indikerer, at prisstigningen var profitabel og ikke kan forklares med øgede omkostninger.
304. Når der foreligger oplysninger om graden af substitution baseret på en begivenhed, som Post Nords exit, vil sådanne oplysninger være meget centrale for styrelsens markedsafgrænsning.

Lokal- og regionalaviser

305. FK Distribution henviser i sit hørings svar til, at Konkurrencerådets og Konkurrenceankenævnet i tidligere praksis har defineret et relevant marked, der både omfatter "*... distribution af adresseløse forsendelser og lokal- og regionalaviser i Danmark*", mens styrelsen i denne sag definerer et separat marked "*... for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark*". På den baggrund anfører FK Distribution, at "*Det er uklart om styrelsen med klagepunktmeddelelsen lægger op til en ændring af praksis.*"¹⁹⁸
306. Konkurrencerådet og Konkurrenceankenævnet har i tidligere sager defineret et relevant marked, som omfatter distribution af adresseløse forsendelser og lokal- og regionalaviser i Danmark. I disse sager har fokus været på både Post Nords og FK Distributions distribution

¹⁹⁵ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 11. juni 2018.

¹⁹⁶ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 11. juni 2018.

¹⁹⁷ Jf. Bilag 9, FK Distributions hørings svar, s.63, 71 og 72.

¹⁹⁸ Jf. Bilag 9, FK Distributions hørings svar, s. 70-71.

af adresseløse forsendelser og aviser. I denne sag tager styrelsen derimod udgangspunkt i FK Distributions aftaler og særskilte koblingssalg mellem fysiske tilbudsaviser og andet markedsføringsmateriale (hvor lokal- og regionalaviser ikke indgår) på den ene side, og minetilbud og tilhørende apps på den anden side. Det er i overensstemmelse med fast praksis, at der ved vurderingen af det relevante marked tages udgangspunkt i de produkter og serviceydelser, som den adfærd, der undersøges, omhandler. Det vil sige, at det i denne sag ikke er nødvendigt for styrelsen at tage stilling til det relevante marked i forhold til distribution af lokal- og regionalaviser, dvs. om der er en sondring mellem distribution af adresseløse forsendelser og lokal- og regionalaviser.

3.9.3 Netværkseffekter og adgangsbarrierer på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser

307. FK Distribution gør overordnet gældende, at: *"styrelsen har fejlagtigt vurderet, at markedet er karakteriseret ved netværkseffekter og adgangsbarrierer"*.¹⁹⁹ FK Distributions mere konkrete bemærkninger og styrelsens svar herpå følger nedenfor.

3.9.3.1 Sammenhængen mellem antal annoncører og brugere

308. FK Distribution anfører, at: *"Helt grundlæggende genererer et større antal annoncører ikke flere brugere (antal læsninger) på en digital platform"*. FK Distribution gør videre gældende, at: *"Forbrugerkontakts årlige antal læsninger er steget fra ca. [xxx] til [xxx] mio. fra 2009 til 2018"*, men at: *"I samme periode har antallet af annoncører på platformen været omtrent konstant."* og *"Samtidig (dvs. i takt med at antallet af brugere er steget markant) har ForbrugerKontakt haft sværere og sværere ved at få Minetilbuds forretningsmodel til at hænge sammen, fordi annoncørernes betalingsvillighed ikke er steget"*.²⁰⁰
309. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at styrelsens markedsundersøgelse viser, at markedet for digitale platforme for tilbudsaviser er præget af indirekte netværkseffekter, jf. afsnit 4.3.4.4.3.4 nedenfor. Det fremgår heraf, at flere platformsudbydere, herunder Tjek og Tilbudsgugen har understreget, at kritisk masse i form af en vis mængde trafik (dvs. antal brugere) på platformen er afgørende for at kunne være og ekspandere på dette marked.
310. Bonial har understreget, at en platformsudbyder har behov for at vækste begge sider af platformen samtidig, jf. afsnit 4.3.4.4.3.4 nedenfor:
- "The main competitive parameter is to have a superior product (the digital platform). The higher number of monthly users on your platform the more interesting you will be in the opinion of the retailers /potential customers. The platform provider essentially needs to grow both sides of the platform simultaneously."*²⁰¹
311. Andre platformsudbydere har bekræftet, at begge sider af platformen er vigtig, og at de to sider af platformen påvirker hinanden, jf. afsnit 4.3.4.4.3.4 nedenfor:

"På dette marked er det vigtigt med en vis kritisk masse i form af en vis mængde trafik (brugere der klikker på siden), fordi annoncørerne ønsker at være på en side med

¹⁹⁹ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 36.

²⁰⁰ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 37.

²⁰¹ Jf. Bilag 4; referat fra styrelsens telefonmøde med Bonial den 7. maj 2019.

*mange brugere, og brugerne omvendt gerne vil bruge en side, hvor de finder flest mulige tilbudsaviser samlet på én portal*²⁰²

312. Det følger sammenfattende heraf, at for en platform på dette marked er begge sider af markedet vigtige. Uden et tilstrækkeligt antal annoncører kan platformen ikke generere trafik på brugersiden. Og uden et tilstrækkeligt antal besøg fra brugere, så er platformen ikke attraktiv for betalende annoncører.²⁰³
313. Det skyldes, at brugerne vil opleve at få et bedre sammenligningsgrundlag og dermed større nytteværdi af platformen, hvis brugerne bliver præsenteret for flere annoncører og dermed flere søgeresultater. Tilsvarende vil brugere have nytte af at søge på en platform, hvis platformen præsenterer et tilpas bredt udvalg af tilbudsaviser. Annoncører vil, som undersøgelsen viser, omvendt gerne betale for at være på platforme med en vis mængde trafik. Færre brugere på en platform vil omvendt betyde mindre indirekte netværkseffekter, og dermed vil værdien af platformen falde for annoncørerne.
314. Styrelsen bemærker herudover, at der kan være mange årsager til, at FK Distribution har oplevet en stigning i antallet af læsninger over tid, herunder bl.a. markedsføring og ikke mindst at den generelle udbredelse af digitale tilbudsaviser er steget i den pågældende periode, jf. hertil Figur 3.4 og Figur 3.5 ovenfor, som indeholder oversigter over udviklingen i omsætning og antallet af læsninger for/på digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.
315. Styrelsen bemærker endelig, at flere annoncører, herunder blandt andet COOP har oplyst over for styrelsen, at de ville have fravalgt minetilbud.dk, hvis dette havde været en mulighed, jf. afsnit 4.3.4.4.3.4 nedenfor. Dette forhold understøtter, at FK Distributions vilkår om koblingssalg har medført en ændring i kundesammensætningen hos FK Distribution.
316. På baggrund af ovenstående er afgørelsen uddybet med udsagn fra to aktører, jf. punkt 310 og 311 ovenfor, som forsøgte at etablere sig inden for digitale platforme for tilbudsaviser. Udsagnene fremgår nu i afsnittet om afgrænsning af det relevante marked for digitale platforme for tilbudsaviser, jf. afsnit 4.1.3.4 nedenfor.

3.9.3.2 Barrierer for at tiltrække annoncører

317. FK Distribution angiver, at: *"der ikke eksisterer barrierer for at tiltrække annoncører" og for det andet, at "alle udbydere relativt nemt kan tiltrække annoncører til deres digitale platform for tilbudsaviser. Disse kan således uden videre crawles direkte fra nettet, hvilket underbygges af et citat fra Bonial [fodnote 36] "Initially, Bonial set up in Denmark by crawling the internet in order to gather information from the retailer websites, thus ensuring that the platform held some information onset"*²⁰⁴.
318. FK Distribution angiver endvidere, at: *"Bonial udtrådte alene fra markedet, fordi de have svært ved at få brugere – ikke annoncører"*²⁰⁵.

²⁰² Jf. Bilag 4; referat fra styrelsen telefonmøde med Online Advertising.

²⁰³ Dette stemmer også overens med det generelle billede af netværkseffekter på platforme, se bl.a. publikationen "Digitale platforme – en introduktion": www.kfst.dk/media/55725/digitale-platforme.pdf.

²⁰⁴ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 38.

²⁰⁵ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 38.

-
319. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at respondenterne i styrelsens markedsundersøgelse i modsætning til det af FK Distribution anførte har henvist til, at barriererne på markedet bl.a. skyldes, at det er svært at få aftaler om visning af tilbudsaviser, jf. afsnit 4.1.4.3 nedenfor.
320. FK Distribution har lagt vægt på Bonial udsagn om, at Bonial havde svært ved at skaffe tilstrækkeligt mange brugere. Bonial har dog også understreget, at en platformsudbyder har behov for at vækste begge sider af platformen samtidig, jf. afsnit 4.3.4.4.3.4 nedenfor. Bonial har endvidere udtalt at kvaliteten af den information, der fås ved crawling på internettet, efter Bonials opfattelse ikke er lige så god, som kvaliteten af den information, som en platformsudbyder kan få adgang til ved at indgå aftaler med detailhandlerne:

*"the quality of such information is not always good. The platform provider can get access to content of a much better quality if it enters into agreements with the retailers. Accordingly, it is of great importance for the platform to be able to enter into such agreements with retailers"*²⁰⁶

321. Resultaterne fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse understøtter endvidere, at webcrawling er et ringere alternativ til at indgå aftaler med annoncørerne, jf. afsnit 4.1.3.4 nedenfor, hvad angår (i) kvalitet, (ii) betaling fra annoncørerne for at få vist deres tilbudsaviser og (iii) platformens funktionalitet.
322. Endelig er der ikke kommet nogen nye aktører ind på markedet for distribution af digitale tilbudsaviser inden for de seneste tre til fire år. Dette indikerer, at markedet er præget af etablerings- og ekspansionsbarrierer, som følge af netværkseffekter.
323. Disse konkrete resultater for det danske marked stemmer overens med erfaringerne fra europæisk praksis. Det fremgår således f.eks. af sagen om *Google Android* (2018)²⁰⁷, at mange specialiserede søgetjenester bygger på informationer, der tilvejebringes fra tredjeparter, dvs. ikke alene bygger på såkaldt "web-crawling".
324. FK Distribution har desuden henvist til, at Tjek har oprettet lignende digitale platforme i en række andre lande, herunder i Norge:

*"Tjek er (udover i Danmark) aktiv i hvert fald Holland, Sverige (siden 2018) og Norge (siden 2016, hvor Tjek købte Mattilbud, som startede i 2013)."*²⁰⁸

325. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at virksomheden Tjek har udtalt følgende om forholdene på det norske marked:

*"Vi er selv i gang i Norge, men vi køber til i erkendelse af, at det, når Mattilbud er så stærk, som den er, ville tage os for lang tid selv at opbygge en stor brugerskare"*²⁰⁹

326. FK Distribution endvidere angiver i høringsvaret, at:

²⁰⁶ Jf. Bilag 4; Minutes of teleconference with Bonial – 7th May 2019, side 2-3.

²⁰⁷ Jf. Kommissionens beslutning AT.40099 Google Android af 18. juli 2018, punkt 335.

²⁰⁸ Jf. Bilag 9, FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 5 og side 47.

²⁰⁹ Jf. artikel i Børsen den 21. august 2018: "Ree-ejet tilbudsapp køber stort op: Får 50 pct. flere brugere på én gang".

"Eftersom alle aktører (udbydere), som beskrevet ovenfor, nemt kan få annoncører på deres platforme for digitale tilbudsaviser, er det reelle konkurrenceparameter mellem udbyderne at få brugere til at anvende platformen. Dette bekræftes af Tilbudsgugen [...].

Forbruger-Kontakts adfærd er derfor ikke egnet til at begrænse konkurrencen, idet vilkåret om den samlede formidling af fysiske og digitale tilbudsaviser ikke påvirker brugerens incitament til at anvende Forbruger-Kontakts Minetilbud frem for konkurrerende platforme for tilbudsaviser".²¹⁰

327. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at styrelsens markedsundersøgelse viser, at markedet for digitale platforme er tosidet. På den ene side skal en platform tiltrække tilstrækkeligt med betalende annoncører. På den anden side skal en platform tiltrække tilstrækkeligt mange brugere, jf. afsnit 4.1.3.4 nedenfor. Uden et tilstrækkeligt antal annoncører og brugere er platformen ikke attraktiv. I den sammenhæng fremstår antallet af brugere, dvs. trafik på platformen, som den væsentligste barriere for at ekspandere på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser, jf. i afsnit 4.1.3.4 nedenfor.
328. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker sammenfattende, at virksomhedernes udtalelser, de konkrete markedsforhold og praksis underbygger, at der er etableringsbarrierer for digitale platforme for tilbudsaviser. Det skyldes bl.a., at det kan være vanskeligt for virksomheden at skaffe et tilstrækkeligt stort antal brugere og annoncører og således vækste begge sider af platformen.

3.9.3.3 Annoncørernes markedsføringsbudget

329. FK Distribution har anført, at: *"Styrelsen fremfører desuden, at annoncørerne ikke skulle have et incitament til at benytte andre digitale platforme end Minetilbud, fordi de er underlagt begrænsninger i deres markedsføringsbudget. Dette er imidlertid åbenlyst et søgt argument. [...] [xxx]. Det bemærkes desuden, at styrelsen slet ikke har dyrket annoncørernes markedsføringsbudgetter, og at de oplysninger herom, som styrelsen har lagt til grund, er ukorrekte eller misvisende og ikke er repræsentative."²¹¹*
330. I samme retning bemærker FK Distribution i et svar til styrelsen af 11. juni 2018: *"udgør det beløb, som FK's kunder årligt betaler til FK, [xxx]. Hovedparten af FK's kunder lægger således betydelige beløb i markedsføring hos FK's konkurrenter, herunder ShopGun".²¹²*
331. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at forholdet om kundernes markedsføringsbudgetter indgår som et af flere forhold i vurderingen af, om vilkåret om koblingssalg har reduceret kundernes incitament til at benytte alternative digitale platforme for tilbudsaviser, jf. afsnit 4.3.4.4.3 nedenfor.
332. Kort sammenfattet har FK Distribution gennem virksomhedens koblingssalg sikret sig betaling for annoncørernes brug af virksomhedens platform. FK Distribution har således gennem vilkåret om koblingssalg bundet en del af kundernes efterspørgsel til virksomheden, jf. afsnit jf. afsnit 4.3.4.4.3 nedenfor. FK Distributions adfærd er dermed egnet til at reducere annoncørernes incitament til at anvende alternative digitale platforme for tilbudsaviser.
333. Resultaterne fra kundeundersøgelsen viser, at det forhold, at FK Distribution har forbeholdt sig en andel af kundernes budget, kan medføre, at kunderne i mindre grad benytter alterna-

²¹⁰ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 39.

²¹¹ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 40-41.

²¹² Jf. Bilag 5; Brev af 11. juni 2018 fra Forbruger-kontakt; bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder, side 21.

tive betalingsplatforme, jf. afsnit 4.3.4.4.3.5 nedenfor. En række kunder oplyser, at disse betalinger for minetilbud og tilhørende app medfører mindre brug af og lavere betalingsvillighed (efterspørgsel) for andre digitale platforme for tilbudsaviser, jf. afsnit 4.3.4.4.3.5 nedenfor.

334. Styrelsen bemærker endelig, at FK Distribution blandt andet har anført i høringssvaret, at: *"Udfordringen består i at få annoncørerne til at betale for en læsning – ikke i at sikre annoncørernes tilstedeværelse på platformen."*²¹³, jf. omtalen heraf i afsnit 3.9.3.2 ovenfor. Dette understøtter, at FK Distributions adfærd, hvor FK Distribution sikrer sig betaling fra de omfattede annoncører, er egnet til at reducere annoncørernes incitament til at anvende alternative platforme for tilbudsaviser.
335. FK Distribution fremfører herudover det følgende om kunders budget(maksimum) i kunde-kontrakter:

*"alle Forbruger-Kontakts kunder ved årets begyndelse modtager en prognose for det forventede antal læsninger af kundernes digitale tilbudsaviser på Forbruger-Kontakts platform, således at kunderne har en fornemmelse af deres budget i relation hertil. Desuden har Forbruger-Kontakt i flere formidlingskontrakter aftalt egentlige normeringer, og disse kontrakter indeholder således et budgetmaksimum. Styrelsens fremstilling af et manglende budgetmaksimum er således ikke korrekt."*²¹⁴

336. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at størstedelen af de kontrakter, som styrelsen har modtaget fra FK Distribution for distribution i løbet af 2018 og 2019 ikke indeholder et budgetmaksimum for digital formidling, jf. punkt 1235 nedenfor.
337. Styrelsen har samtidig beskrevet, hvilke konkrete distributionskontrakter, der indeholdt henholdsvis ikke indeholdt et budgetmaksimum.
338. Efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfattelse udgør en prognose for det forventede antal læsninger endvidere ikke et budgetmaksimum.

3.9.3.4 Annoncørernes incitament til at bruge andre digitale tilbudsaviser

339. FK Distribution anfører, at virksomhedens adfærd ikke begrænser annoncørerne i at benytte andre platforme. FK Distribution angiver i høringssvaret, at:

"Eksempelvis kan det nævnes, at Tjek har [xxx] annoncører end Minetilbud ([xxx] kunder mod [xxx] kunder). Annoncørerne lader derfor netop til have et incitament til at bruge andre digitale platforme end Minetilbud. [...]"

*Styrelsen synes delvist at anerkende dette, jf. klagepunktsmeddelelsens pkt. 988 vedrørende multihoming, men underkender alligevel denne udlægning med henvisning til bl.a. de kvalitative interviews og annoncørernes forventninger til fremtiden. Under henvisning til både styrelsens egen argumentation samt helt basale økonomisk analytiske principper bør respondenters faktiske adfærd som udgangspunkt altid tillægges større værdi end respondenternes hypotetiske overvejelser og forventninger til fremtiden."*²¹⁵

²¹³ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 39ø.

²¹⁴ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 56.

²¹⁵ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 39f.

340. FK Distribution gør yderligere gældende i høringssvaret, at der:

”Ud over de nævnte forhold ovenfor [...] ikke [er] øvrige forhold, der peger på, at annoncørerne kun skulle ønske at være til stede på én platform for digitale tilbudsaviser. En analyse af, hvilke andre apps Minetilbuds brugere anvender, viser eksempelvis, at 74 % af Minetilbuds brugere ikke også har installeret eTilbudsavisens app, hvilket understreger, at der for en annoncør er god grund til at være til stede på flere platforme for at nå så bredt ud som muligt.

Annoncering i Forbruger-Kontakts digitale tilbudsavis (Minetilbud) har effekt og giver indtjening for kunderne (annoncørerne), hvorfor det vil være irrationelt at lægge til grund, at kunderne som følge af Forbruger-Kontakts adfærd skulle have mindre incitament til også at benytte andre annonceringskanaler. Med andre ord er der heller ikke på efterspørgselssiden adgangsbARRIERER.”²¹⁶

341. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er opmærksom på, at en række annoncører ønsker at være og er til stede på flere digitale platforme for tilbudsaviser, men der er dog ikke tale om alle, jf. afsnit 4.3.4.4.3.4 nedenfor.
342. Dette forhold skal sammenholdes med, at annoncørernes efterspørgsel efter andre platforme reduceres af FK Distributions koblingssalg, jf. afsnit 4.3.4.4.3.4 nedenfor.
343. FK Distribution sikrer sig således gennem virksomhedens koblingssalg betaling for annoncørernes brug af virksomhedens platform og har bundet en del af kundernes efterspørgsel til virksomheden selv. Dette forhold reducerer – men eliminerer ikke – annoncørernes efterspørgsel efter andre konkurrerende platforme. Koblingssalget er således egnet til at gøre det sværere for konkurrenter at kunne opnå eller opretholde en kritisk kunde- og bruger-masse.
344. Disse forhold betyder sammenfattende, at multi-homing modificerer, men ikke fjerner, betydningen af netværkseffekter, jf. afsnit 4.3.4.4.3.4 nedenfor.

3.9.4 Den rette misbrugstest i sager om koblingssalg

345. FK Distribution anfører, at styrelsen har anvendt en forkert juridisk test i vurderingen af, om koblingssalget udgør et misbrug:

”styrelsen har benyttet en forkert test, idet styrelsen ikke blot skal godtgøre, at Forbruger-Kontakts adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen, men at adfærden udelukker/afskærmer konkurrencen, eller i det mindste at en sådan udelukkelse/afskærmning er sandsynlig.”²¹⁷

346. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke enig med FK Distribution. Efter styrelsens vurdering stemmer testen i den foreliggende sag overens med seneste EU-praksis og de danske sager på området.

²¹⁶ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 41f.

²¹⁷ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 5. Jf. også Bilag 11: FK Distributions indlæg af 15. juni 2020 om manglende effekt, side 2.

347. Det fremgår fx af Kommissionens afgørelse om koblingssalg i sagen om *Google Android* (2018),²¹⁸ pkt. 741 og 749, at:

In order for tying to be liable to be caught by the prohibition under Article 102 TFEU, it is sufficient that the following conditions are met

“(4) the tying is capable of restricting competition.”

“Regarding the fourth condition referred to in recital (741), Article 102 TFEU does not require demonstration of actual or potential anti-competitive effects in classical tying cases. Indeed, in Hilti and Tetra Pak II, it was sufficient to assume that the tying of a specific product has by its very nature a foreclosure effect. In Microsoft, however, the General Court explained that while it is true that Article 102 TFEU as a whole does not contain any reference to the anti-competitive effect of bundling, the fact remains that, in principle, conduct will be regarded as abusive only if it is capable of restricting competition.” [Styrelsens understregning]

348. Det følger heraf, at det i sager om koblingssalg er tilstrækkeligt, at koblingen er egnet til at begrænse konkurrencen. Det er omvendt ikke nødvendigt, at vise konkurrencebegrænsende virkninger.

349. Det fremgår endvidere af Domstolens afgørelse i sagen om *Tomra* (2012)²¹⁹, pr. 68, som er gengivet nedenfor:

“Det er med rette, at Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 289, at det i forbindelse med beviset for, at der foreligger misbrug af dominerende stilling i henhold til artikel 102 TEUF, er tilstrækkeligt at bevise, at en dominerende virksomheds misbrug har til formål at begrænse konkurrencen, eller at adfærden kan have denne virkning.”²²⁰

350. Det følger af citatet ovenfor, at det er tilstrækkeligt at bevise, at den dominerende virksomheds misbrug har til formål at *begrænse* konkurrencen, eller at adfærden kan have denne virkning. Det er med andre ord ikke nødvendigt at bevise, at den dominerende virksomheds adfærd har til formål at *udelukke* konkurrencen, eller kan have denne udelukkelsesvirkning.

351. Det følger endelig af sagen om *Unimerco* (2008),²²¹ at Konkurrencerådet angav, at der forelå et misbrug, idet koblingssalget var egnet til at begrænse konkurrencen.²²²

352. Styrelsen har i overensstemmelse hermed vurderet, om koblingssalget konkret var egnet til at begrænse konkurrencen, jf. afsnit 4.3.4.4 nedenfor.

²¹⁸ Jf. Kommissionens beslutning af 18. juli 2018 i sag AT.40099 *Google Android*. Se hertil også side 733f i Konkurrenceloven med kommentarer, 4. udgave (2018).

²¹⁹ Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P *Tomra Systems ASA mod Kommissionen*.

²²⁰ I den engelske version af afgørelsen, pr. 68: “tends to restrict competition or that the conduct is capable of having that effect”; den tyske version af samme pr.: “den Wettbewerb zu beschränken, oder dass es eine solche Wirkung haben könne”

²²¹ Sag 4/0120-0100-0512/BYS/ab/kb, Unimerco, Konkurrencerådsmøde den 29. oktober 2008.

²²² Sag 4/0120-0100-0512/BYS/ab/kb, Unimerco, Konkurrencerådsmøde den 29. oktober 2008, pkt. 176 og 178.

353. FK Distribution henviser til endvidere til Domstolens afgørelser i Post Danmark I og II-sagerne²²³. FK Distribution henviser i denne forbindelse til, at Domstolen i disse sager anvender formuleringerne "udelukke" og "eliminere".²²⁴ FK Distribution bemærker om Microsoft-sagen²²⁵, at Kommissionen gennemførte "en mere detaljeret analyse med henblik på at dokumentere, at adfærden rent faktisk var egnet til at udelukke ("foreclose") konkurrencen".²²⁶ FK Distribution bemærker herudover, at der ikke er noget i Rettens afgørelse i Microsoft-sagen, "der understøtter, at koblingssalg efter Rettens opfattelse normalt må antages at være egnet til at udelukke konkurrencen."²²⁷
354. Styrelsen bemærker hertil, at det er korrekt, at der i den danske udgave af visse EU-sager²²⁸ er anvendt betegnelsen "udelukke" konkurrencen. Andre sprogudgaver af de samme afgørelser anvender imidlertid betegnelsen "afskærme", "begrænse" konkurrencen eller tilsvarende formuleringer.²²⁹
355. Styrelsen bemærker desuden, at konkurrencemyndighederne efter fast praksis lægger vægt på forskellige forhold, alt efter hvilken type adfærd, virksomheden har udvist. Sagerne om Post-Danmark II og II vedrørte ikke koblingssalg. Domstolens sag om Post Danmark I angik den dominerende virksomheds potentielt urimeligt lave priser. Domstolens sag om Post Danmark II angik virksomhedens rabatsystem.²³⁰
356. I både EU-praksis og dansk praksis omfatter den relevante misbrugstest i sager om koblingssalg, om adfærden er "egnet til at begrænse" konkurrencen.
357. Udgangspunktet for sagen om *Microsoft* (sag T-201/04)²³¹ var, at Kommissionen havde vurderet, at Microsofts koblingssalg var egnet til at afskærme konkurrencen ("foreclosure"):

*"In the following sections, it will be explained why tying in this specific case has the potential to foreclose competition so that the maintenance of an effective competition structure is put at risk."*²³²

358. I denne sag udtalte Retten i Første Instans blandt andet det følgende om misbrugstesten:

"in that regard, the Court observes that, while it is true that neither that provision nor, more generally, Article 82 EC as a whole contains any reference to the anti-competitive effect of bundling, the fact remains that, in principle, conduct will be regarded as abusive only if it is capable of restricting competition (see, to that effect, Case T-203/01 Michelin v Commission [2003] ECR II-4071 ('Michelin II'), paragraph 237)".

²²³ Jf. henholdsvis EU-Domstolens dom af 27. marts 2012 i sag 209/10, Post Danmark (Post Danmark I) og EU-Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, Post Danmark (Post Danmark II).

²²⁴ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 44-45.

²²⁵ Jf. Rettens dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft Corp.

²²⁶ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af den 20. november 2019, side 43.

²²⁷ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af den 20. november 2019, side 43.

²²⁸ Se hertil *Microsoft*-sagen (T-201/04), Post Danmark I sagen (C-209/10) og Post Danmark II sagen (C-23/14).

²²⁹ Se præmis 975 om koblingssalg i fx henholdsvis den engelske version: "The foreclosure of competition"; den franske version: "Sur la restriction de la concurrence", den tyske version: "Zur Beschränkung des Wettbewerbs", den spanske version: "Sobre la restricción de la competencia", og "Begränsningen av konkurrensen".

²³⁰ EU-Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, Post Danmark (Post Danmark II), pr. 63.

²³¹ Dom afsagt af Retten i Første Instans den 17. september 2007 i sag T-201/04 *Microsoft mod Kommissionen*.

²³² Kommissionens beslutning af 23. marts 2004 i sag COMP/C-3/37.792 *Microsoft*, jf. pkt. 842.

*Furthermore, as will be made explicit at paragraphs 1031 to 1058 below, the applicant cannot claim that the Commission relied on a new and highly speculative theory to reach the conclusion that a foreclosure effect exists in the present case. As indicated at recital 841 to the contested decision, the Commission considered that, in light of the specific circumstances of the present case, it could not merely assume, as it normally does in cases of abusive tying, that the tying of a specific product and a dominant product has by its nature a foreclosure effect. The Commission therefore examined more closely the actual effects which the bundling had already had on the streaming media player market and also the way in which that market was likely to evolve”.*²³³
[Styrelsens understregning]

359. Det følger heraf, at misbrugstesten omfatter en vurdering af, om den pågældende adfærd er egnet til at begrænse (afskærme) konkurrencen. Denne tilgang har Kommissionen senest fulgt i sagen om *Google Android*, der ligeledes omhandler koblingsalg, jf. punkt 347 ovenfor.
360. Styrelsen bemærker i denne sammenhæng endvidere, at begrebet ”foreclosure” heller ikke i den konkurrenceretlige teori bliver anvendt som synonym for en udelukkelse (eliminering) af konkurrencen, jf. eksempelvis omtalen hos *Bellamy and Child*:

*”A market may be said to be foreclosed if existing competitors are unable to expand in, and potential competitors are unable to enter a relevant market. In *Delimitis*, the Court of Justice was concerned with whether the existence of several exclusive purchasing agreements ‘impedes access to the market’. The Court of Justice spoke in terms of whether it is ‘difficult’ for a new entrant to access the market or for an existing competitor to increase its market share. Foreclosure of the market is not therefore an absolute term. The case law has tended to adopt a broad interpretation of foreclosure, which includes the elimination of an existing competitor; the weakening of an existing competitor; the prevention of an existing competitor from expanding on the market; and the deterrence of a potential competitor entering the market.”*²³⁴

361. Styrelsen er enig med *FK Distribution* i, at den konkurrencebegrænsende virkning af adfærd skal være sandsynlig. Styrelsen har konkret vurderet, at dette er tilfældet i den foreliggende sag, jf. afsnit 4.3.4.4.3 nedenfor.

3.9.5 Ikke vilkår om eksklusivitet eller mindstekøbsforpligtelse

362. *FK Distribution* har anført, at: ”Kunderne (annoncørerne) er ikke bundet af vilkår om eksklusivitet og kan således frit benytte andre annonceringskanaler, hvilket rent faktisk også er sket.”²³⁵
363. I samme retning har *FK Distribution* i et svar af 11. juni 2018 til styrelsen blandt andet angivet, at: ”For det første indeholder *FK*’s kundeforhold ikke nogen form for eksklusivitet eller mindstekøbsforpligtelser. *FK*’s kunder er således fuldstændig frit stillet til at indgå aftaler om digital markedsføring med *FK*’s konkurrenter, [xxx] hvilket mange af dem også har valgt at

²³³ Dom afsagt af Retten i Første Instans den 17. september 2007 i sag T-201/04 *Microsoft mod Kommissionen*, pr. 867-868

²³⁴ *Bellamy and Child European Union Law of Competition*, seventh edition (2013), pkt. 2.100, side 142.

²³⁵ Jf. Bilag 9; *FK Distributions* høringssvar, side 5.

*gøre. Som det fremgår af det vedlagte bilag, er ShopGuns kundebase nærmest identisk med FK's.*²³⁶

364. Styrelsen forstår, at FK Distribution hermed anfører, at vilkåret om koblingssalg i fraværet af betingelser om eksklusivitet eller mindstekøb, ikke er egnet til at begrænse kunderne i at vælge andre leverandører.
365. Styrelsen bemærker hertil, at det ikke er en betingelse for at konstatere koblingssalg i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, at den dominerende virksomhed skal anvende vilkår om eksklusivitet eller mindstekøb.²³⁷
366. Det afgørende for vurderingen i den forbindelse er således, om kunderne som følge af koblingssalget ikke har mulighed for at erhverve det primære produkt uden samtidig at anskaffe det sekundære produkt. Det er omvendt ikke en betingelse, at koblingssalget helt afskærer kunderne fra at købe det sekundære produkt fra en konkurrerende udbyder.
367. Konkret har kunderne hos FK Distribution på markedet for adresseløse forsendelser som følge af FK Distributions vilkår om koblingssalg ikke mulighed for at erhverve denne ydelse uden samtidig at købe visning af tilbudsaviser på FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser. FK Distribution har dermed reduceret kundernes incitament til at købe visning af tilbudsaviser på konkurrerende platforme, hvilket styrelsen efter en uddybende analyse har fundet konkret er egnet til at begrænse konkurrencen på det relevante marked.
368. Hertil kommer, at de kunder, som er afhængige af at få omdelt adresseløse forsendelser via FK Distribution, reelt ikke kan fravælge FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser. Disse kunder kan med andre ord ikke reagere på FK Distributions vilkår om tvungent tilvalg af FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser ved at undlade at indgå aftale med FK Distribution. Dette giver FK Distribution en sikkerhed for, at et stort antal kunders tilbudsaviser bliver vist på FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser. Hvad angår disse kunder, skal FK Distribution således hverken konkurrere på pris eller kvalitet for at tiltrække og fastholde kunder på platformen.

3.9.6 Bevisbyrde i sager egnet til straf

369. FK Distribution gør endvidere gældende: *"Styrelsen har varslet, at sagen forudsætningsvis vil blive overdraget til strafferetlig forfølgelse. I sådanne sager gælder strengere bevisbyrdekrav for den pågældende myndighed."*²³⁸
370. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at der hverken i praksis eller i forarbejderne til konkurrenceloven er støtte for, at bevisbyrdekravene er højere under den administrative behandling af en konkurrencesag, fordi der eventuelt senere vil blive indledt en strafferetlig forfølgning.
371. Det fremgår herom af Konkurrenceankenævnets kendelse i *Lely-sagen* (2014):

²³⁶ Jf. Bilag 5; Brev af 11. juni 2018 fra Forbruger-kontakt; bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder, side 21.

²³⁷ Jf. hertil Rettens dom i sag T-201/04 *Microsoft*, hvor Microsoft blandt andet gjorde gældende, at selskabet i sine kontrakter med softwareudviklere, indholdsleverandører eller andre aldrig stillede krav om, at de distribuerede eller promoverede Windows Media Player eksklusivt eller i et omfang svarende til en bestemt procentdel af deres samlede salg af multimediesoftware, jf. pr. 995. Microsoft fik dog ikke medhold heri.

²³⁸ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 48.

*"Konkurrenceankenævnet finder ikke grundlag for at anvende et skærpet beviskrav. Beviskravet i denne sag adskiller sig ikke fra beviskravet i andre sager om overtrædelse af konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101."*²³⁹

3.9.7 Kontraktlængde og uopsigelighed

372. FK Distribution angiver i høringsvaret, at: *"Forbruger-Kontakts formidlingskontrakter har som det klare udgangspunkt en løbetid på et år, hvilket er en relativt kort periode."*²⁴⁰
373. FK Distribution angiver i virksomhedens standpunktsdokument følgende som et eksempel på, at klagepunktsmeddelelsen indeholder mange for misbrugsvurderingen irrelevante og til dels forkerte oplysninger mv.: *"Et andet eksempel er styrelsens angivelse af forhold omkring "uopsigelighed" af Forbruger-Kontakts formidlingskontrakter, hvor styrelsen giver udtryk for, at der er eksempler på kontrakter med 2-3 års uopsigelighed (punkt 1011). Imidlertid er realiteten som det klare udgangspunkt fra 2018 et-årige aftaler. Eneste undtagelse er tidligere indgåede aftaler med visse store kunder, som ved indgåelsen insisterede på mere langvarige aftaler med Forbruger-Kontakt, herunder [xxx]"*²⁴¹
374. Styrelsen er enig med FK Distribution i, at de for sagen relevante kontrakter typisk har en løbetid på 1 år. Dette fremgår ligeledes af beskrivelsen i afsnit 3.7 ovenfor. Der er dog eksempler på kontrakter med store kunder, som løber i mere end 1 år, fx [xxx] og [xxx].
375. Kontrakterne med FK Distribution er uopsigelige i kontraktløbetiden. Varigheden af bindingsperioder i kontrakterne indgår i den samlede vurdering af, om FK Distributions vilkår om koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen, jf. 4.3.4.4.3.5 nedenfor.
376. I den foreliggende sag har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke taget stilling til, om de pågældende opsigelsesvarsler udgør et selvstændigt misbrug. Men det forhold, at FK Distribution anvender opsigelsesvarsler på 1 år eller derover i kontrakterne, indgår i den samlede vurdering af, om FK Distributions vilkår om koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen.

3.9.8 Tjek og Tilbudsgugen

377. I sit hørings svar angiver FK Distribution, at: *"Tjeks indtjening har således været støt stigende [...] Disse tal dokumenterer i sig selv, at Forbruger-Kontakt ikke ved sin adfærd har udøvet ekskluderende misbrug."*²⁴²
378. I samme retning har FK Distribution i et svar til styrelsen fremhævet, at:

"FK's kundeføtaler indebærer ingen risiko for faktisk eller sandsynlig ekskludering af konkurrenter, herunder ShopGun. Dette understøttes også af, at FK's adfærd ikke har påvirket størrelsen af ShopGuns kundebase negativt. Tværtimod har ShopGun i den senere tid intensiveret sit samarbejde med store kunder som [xxx] [fodnote 37] og [xxx] [fodnote 38]."

²³⁹ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af den 30. september 2015 i sag nr. KL-3-2014 *Lely Nordic A/S m.fl. mod Konkurrencerådet*, side 12, afsnit 6.

²⁴⁰ Jf. Bilag 9; FK Distributions hørings svar af 20. november 2019, side 6.

²⁴¹ Jf. Bilag 9; FK Distributions standpunktsdokument af 20. november 2019, side 2.

²⁴² Jf. FK Distributions hørings svar af 20. november 2019, side 47.

*Selv hvis FK's adfærd måtte have konkurrencebegrænsende virkninger – hvilket bestrides – er disse virkninger helt bagatelagtige og på ingen måde egnede til at begrænse konkurrencen i TEUF artikel 102's forstand.*²⁴³

379. Endelig har FK Distribution i et supplerende indlæg anført følgende:

"Tjeks årsrapport for 2019 er netop blevet offentliggjort (29. maj 2020). Årsrapporten viser, at Tjeks indtjening – fortsat – er kontinuerligt stigende, endda i væsentlig grad. Dette illustreres af følgende oversigt over Tjeks registrerede bruttofortjeneste de seneste seks regnskabsår, jf. side 47 i høringssvaret: [fodnote 3: Tjek A/S' årsrapport 2019] [...]

*Det fremgår heraf, at Tjek har øget sin bruttofortjeneste – og angiveligt også sin omsætning – i hele den periode, hvor Forbruger-Kontakt ifølge styrelsens tese skulle have ekskluderet konkurrenterne. Tjeks bruttofortjeneste er steget med 32 % fra 2017 til 2018 og med 57 % fra 2017 til 2019. Årets resultat i 2019 udgør kr. 4.122.306 mod kr. 1.987.194 i 2018. Disse ajourførte tal, der omfatter hele den for sagen relevante periode, dokumenterer yderligere, at der ikke har været nogen som helst effekt af koblingsklausulen"*²⁴⁴

380. FK Distribution anfører herudover, at:

*"Tilbudsgugen er upåvirket og sælger i øvrigt ikke visning af tilbudsaviser, men bannerannoncer."*²⁴⁵

381. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at konkurrencereglerne beskytter konkurrencen og ikke enkelte konkurrenter.²⁴⁶ Den konkurrenceretlige vurdering foretages derfor for markedet som helhed.
382. Tjek (tidligere ShopGun ApS) er på nuværende tidspunkt den største konkurrent til FK Distribution målt ud fra markedsandele på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser. En mulig afskærmning af denne konkurrent kan derfor indgå som et element i den konkurrenceretlige vurdering. En vurdering af, om FK Distributions adfærd er egnet til at afskærme Tjek isoleret set, er dog ikke tilstrækkelig, da vurderingen dermed ikke tager højde for, om FK Distributions adfærd tillige er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet i forhold til øvrige aktuelle eller potentielle konkurrenter.
383. Hertil bemærkes, at flere kunder har oplyst over for styrelsen, at FK Distributions koblingsalg allerede har haft og også fremadrettet vil kunne have betydning for kundernes efterspørgsel hos konkurrerende digitale platforme for tilbudsaviser.
384. Styrelsen bemærker herudover, at det ikke er afgørende, om virksomheden Tjek angiveligt har haft en stigende indtjening eller om Tilbudsgugen skulle være upåvirket og i øvrigt ikke sælger visning af tilbudsaviser, men bannerannoncer. Det er således ikke nødvendigt, at vise konkurrencebegrænsende virkninger, for at der kan være tale om et misbrug i form af

²⁴³ Jf. Bilag 5; Brev af 11. juni 2018 fra Forbruger-Kontakt; bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder, side 22.

²⁴⁴ Jf. Bilag 11: FK Distributions indlæg af den 15. juni 2020 om manglende effekt, side 4-5.

²⁴⁵ Jf. Bilag 11: FK Distributions indlæg af den 15. juni 2020 om manglende effekt, side 4.

²⁴⁶ Se hertil pkt. 6 i Kommissionens vejledning om artikel 102.

koblingssalg, jf. også afsnit 3.9.4 ovenfor. Og en virksomhed kan efter praksis være dominerende, selv hvis virksomhedens markedsandel er faldende over en periode.²⁴⁷

385. FK Distributions andel på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark er imidlertid rent faktisk steget. FK Distribution havde i 2016 og 2017 en andel på ca. [30-40] pct. på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark baseret på omsætning. I 2018 var denne andel steget til ca. [40-50] pct. FK Distributions andel af omsætningen er især steget fra 2017 til 2018.

3.9.9 Trækeffekt

386. FK Distribution anfører i sit supplerende indlæg af 15. juni 2020, at:

"Koblingsklausulen, som er under prøvelse af styrelsen, er ikke en klassisk koblingsklausul. Det er ikke en klausul svarende til fx køb af en tandbørste, hvor der "skal" følge en tube tandpasta med i forholdet 1:1.

Realiteten er, at der her alene er tale om et forhold ca. 1:20 mellem fysisk og digital formidling af tilbudsaviser. Med andre ord købes gennemsnitligt kun én læsning af Minetilbud for hvert købte 20 fysiske tilbudsaviser.

I 2018 var tallene således: Ca. [xxx] (digitale) læsninger og ca. [xxx] (fysiske) tryksager/tilbudsaviser.

Dette indebærer, at trækeffekten af koblingsklausulen ikke er i nærheden af 1:1, men langt mindre og som anført nærmere helt nede i 1:20, hvilket selvsagt reducerer effekten af koblingsklausulen væsentligt i forhold til en klassisk koblingsklausul. Dette er overhovedet ikke behandlet i styrelsens klagepunktsmeddelelse (udkast til afgørelse)."²⁴⁸

387. Styrelsen er ikke enig med FK Distribution. Den ekskluderende effekt af koblingssalget er til stede, også selvom kunderne aftager flere adresseløse forsendelser end digitale tilbudsaviser. Det afgørende er, at adfærden er egnet til at reducere kundernes incitament til at anvende konkurrerende udbydere af distribution af digitale tilbudsaviser.
388. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i afsnit 4.3.4.4.3 nedenfor vurderet, at FK Distributions vilkår om koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Styrelsen bemærker hertil i øvrigt, at det i sager om koblingssalg er tilstrækkeligt, at koblingen er egnet til at begrænse konkurrencen. Det er omvendt ikke nødvendigt, at vise konkurrencebegrænsende virkninger, jf. hertil også afsnit 3.9.4 ovenfor.
389. Styrelsen er også uenig med FK Distribution i, at den foreliggende sag ikke skulle vedrøre, en "klassisk koblingsklausul". FK Distribution giver således ikke sine kunder mulighed for at vælge at anskaffe hovedydelsen (distribution af adresseløse forsendelser) uden den tilknyttede ydelse (visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser).
390. Dette kan udledes af de relevante kontrakter om distribution af adresseløse forsendelser samt af forhandlingsforløb mellem kunder og FK Distribution, som er beskrevet i afsnit 3.7

²⁴⁷ Jf. sag T-340/03- France Télécom, pkt. 101 og 103-104.

²⁴⁸ Jf. Bilag 11: FK Distributions indlæg af 15. juni 2020 om manglende effekt, side 4.

ovenfor. Styrelsen vurderer således, at der i denne henseende er tale om en klassisk koblingsklausul (tying).

3.9.10 Sagsbehandlingsfejl

391. FK Distribution gør i sit høringssvar gældende, at styrelsen har begået forskellige sagsbehandlingsfejl. Disse bemærkninger vil blive behandlet i afsnittene umiddelbart nedenfor.²⁴⁹

3.9.10.1 Return on Investment for digitale platforme for tilbudsaviser

392. FK Distribution har fremsat bemærkninger til Return On Investment (ROI) for digitale platforme for tilbudsaviser.²⁵⁰ Baggrunden for FK Distributions bemærkninger er, at styrelsen i sin klagepunktsmeddelelse inddrog en salgsmodellering, som bl.a. beskriver Return On Investment for digitale tilbudsaviser. Salgsmodelleringen er gennemført af Data Intelligence (der er en del af samme mediegruppe som m/Six).

393. FK Distribution har bl.a. gjort gældende, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

"har lagt betydelig vægt på af en opgørelse af ROI for digitale platforme, som hviler på et spinkelt grundlag, og som ikke er retvisende eller repræsentativ."²⁵¹

394. FK Distribution oplyser i den forbindelse om nyere salgsmodelleringer fra Data Intelligence.²⁵²

"At beregningen omfatter både digitale og fysiske tilbudsaviser;

•idet medier med samme indhold digitalt og fysisk generelt slås sammen, da det ifølge Data Intelligence er problematisk at adskille effekten,

•idet omkostninger ofte ikke kan adskilles på formidlingsform, hvorfor ROI ikke vil være retvisende, og

•idet antallet af cases med digitale tilbudsaviser er relativt lille og derfor behæftet med stor usikkerhed."

395. FK Distribution anfører således: *"at der ikke kan drages nogen som helst konklusioner om, at ROI for digitale platforme for tilbudsaviser skulle adskille sig i væsentlig grad fra ROI for andre annonceringskanaler."²⁵³*

396. Det er derfor ifølge FK Distribution en fejl, når styrelsen gør dette netop med henvisning til en ukorrekt og ikke repræsentativ salgsmodellering,²⁵⁴

397. Baseret på de nye oplysninger fra FK Distribution har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretaget en fornyet vurdering af Data Intelligences modellering. Styrelsen finder, at det vil

²⁴⁹ FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 49ff.

²⁵⁰ Jf. FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 49 -51 og FK Distributions supplerende indlæg af den 7. maj 2020

²⁵¹ Jf. Bilag 9: FK Distributions supplerende indlæg af den 7. maj 2020, side 2.

²⁵² Jf. Bilag 9: FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 49,

²⁵³ Jf. Bilag 9: FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 50, og Bilag 11: FK Distributions supplerende indlæg om manglende effekt af 15. juni 2020, side. 8.

²⁵⁴ Jf. FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 51.

være mest korrekt ikke at lade Data Intelligences modelleringsresultater, både den oprindelige og de efterfølgende, herunder ROI-resultat for digitale platforme for tilbudsaviser, indgå i afgørelsen. Det er der tre årsager til:

398. For det første vurderer styrelsen, at Data Intelligences beregninger af Return Of Investment for digitale platforme ikke har væsentlig betydning for styrelsens markedsafgrænsning af det relevante marked for digitale platforme for tilbudsaviser. Styrelsen har i sin vurdering primært lagt vægt på produkternes egenskaber og annoncørernes faktiske adfærd.
399. For det andet kan styrelsen på baggrund af høringssvaret af FK Distribution ikke på det foreliggende grundlag udelukke, at der er metodiske usikkerheder forbundet med de konkrete salgsmodelleringer fra Data Intelligence
400. For det tredje kan de nye modelleringer slet ikke anvendes til at vurdere rentabiliteten af at annoncere på digitale platforme for tilbudsaviser, da ROI herfor ikke opgøres separat, men alene er opgjort sammen med fysiske tilbudsaviser. Som følge heraf har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ladet Data Intelligence oprindelige og nye modelleringer udgå af afgørelsen i den foreliggende sag.

3.9.10.2 Styrelsens vægtning er forkert

401. FK Distribution gør i høringssvaret gældende, at styrelsens benyttelse af vægtning af svar i kundeundersøgelsen er forkert.²⁵⁵ Denne metodik er ifølge FK Distribution problematisk af flere grunde, som vil blive behandlet enkeltvis i det følgende.

402. For det første gør FK Distribution gældende, at:

"[S]tyrelsen ikke [fremfører] argumenter for, at annoncørernes omsætning inden for henholdsvis digitale platforme for tilbudsaviser og adresseløse forsendelser automatisk kan sidestilles med kvaliteten af annoncørernes svar og dermed kan retfærdiggøre den valgte vægtning." [...] "Samtidig er der intet, der tilsiger, at en annoncør med en høj omsætning inden for fx digitale platforme (hverken absolut eller relativt set) nødvendigvis har en god indsigt i de forskellige digitale markedsføringskanalers indbyrdes substituerbarhed og anvendelsesformål, som netop er et af hovedformålene at få af dækket i markedsundersøgelsen."²⁵⁶

403. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at vægtningen ikke har nogen sammenhæng med antagelsen om, at en stor aktør skulle have en større eller mindre indsigt end en mindre aktør. Styrelsens spørgsmål relaterer sig ikke til virksomhedernes markedsindsigt, men derimod til virksomhedernes egen adfærd.
404. Ved vurderingen af skifteadfærd og konkurrencedygtige alternativer mv. har det således – alt andet lige – større økonomiske konsekvenser for en udbyder (fx FK Distribution), om der er tale om en stor eller en lille kunde, som svarer, at de har skiftet til andre alternativer eller anser andre markedsføringskanaler som konkurrencedygtige alternativer mv.
405. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer derfor fortsat, at den anvendte metode i forhold til vægtning er korrekt og på linje med fast praksis.
406. For det andet gør FK Distribution gældende, at:

²⁵⁵ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 57.

²⁵⁶ Jf. Bilag 9, FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 57.

*"vægtningen som udgangspunkt er baseret på annoncørernes omsætning i 2018. Idet der kan være store fluktuationer i annoncørernes omsætning fra år til år, vil en vægtning baseret på ét enkelt års omsætning skabe vilkårlighed i de vægtede resultater. Styrelsen burde som minimum have anvendt et gennemsnit af annoncørernes omsætning for de seneste tre år for at få et retvisende billede af omsætningens størrelse."*²⁵⁷

407. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at styrelsen har taget udgangspunkt i 2018-tal, når dette i praksis har været muligt. Det skyldes primært to forhold: For det første udgør 2018-tal relativt nye tal for forskellige respondenteres indkøb af henholdsvis adreseløse forsendelser og digitale platforme for tilbudsaviser. For det andet er det efter styrelsens vurdering mest retvisende at foretage vægtningen i forhold respondenteres indkøb efter Post Nords markedsexit, dvs. i 2018. Dette skyldes igen, at fokus i den foreliggende sag er på konkurrencen på de relevante markeder efter Post Nords udtræden af markedet.

408. FK Distribution gør for det tredje gældende, at:

*"vægtningen [betyder], at styrelsens resultater og konklusioner ikke er gennemsigtige og dermed ikke er mulige at verificere."*²⁵⁸

409. Styrelsen bemærker hertil, at bilag 1 viser alle vægtede resultater fra de spørgsmål i styrelsens markedsundersøgelse, som anvendes i nærværende sag. Styrelsens vurdering er bl.a. baseret på disse vægtede resultater. Styrelsens resultater og de deraf følgende konklusioner er således gennemsigtige.
410. De konkrete indkøbstal, som indgår i vægtningen, og som styrelsen har modtaget fra andre udbydere end FK Distribution, er dog ikke gennemsigtige for FK Distribution. Det er dermed ikke muligt for FK Distribution at fuldt ud at verificere resultaterne og konklusionerne. Indkøbstal fra andre udbydere er forretningssensitive oplysninger og er således ikke tilgængelige for FK Distribution, da der er tale om fortrolige oplysninger. Til gengæld er metoden, som er anvendt til at vægte respondenterne, som svarer på de enkelte spørgsmål, forklaret, jf. afsnit 3.8.5 ovenfor.

3.9.10.3 Styrelsens spørgsmål er formuleret på forudindtaget vis

411. FK Distribution anfører i høringssvaret, at:

*"Styrelsens markedsundersøgelse blandt kunderne rummer konsekvent i relation til digital formidling anvendelse af begrebet digital tilbudsavis – i modsætning til digital formidling af tilbud. Dette kan åbenbart have påvirket respondenternes besvarelser."*²⁵⁹

412. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at styrelsen har brugt definitioner i spørgeskemaet for at understøtte, at respondenterne har en klar forståelse af, hvad der spørges til. Denne fremgangsmåde er sædvanlig ved udarbejdelsen af spørgeskemaer.
413. Herudover bemærker styrelsen, at styrelsen ikke har anvendt betegnelsen "digital tilbudsavis" i styrelsens kundeundersøgelse. Styrelsen har anvendt betegnelsen "digital platform for tilbudsaviser". Definitionen "digital platform for tilbudsaviser" er valgt frem for "digital formidling af tilbud". Dette skyldes flere forhold:

²⁵⁷ Jf. Bilag 9, FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 57.

²⁵⁸ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 57.

²⁵⁹ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 57.

-
414. For det første har styrelsen i sin markedsundersøgelse oplyst respondenterne om, hvilke begreber styrelsen har anvendt i spørgeskemaet samt defineret disse. Styrelsen har således tydeligt markeret de anvendte definitioner i spørgeskemaet. Definitionen på "digitale platforme for tilbudsaviser" var den følgende: "Digital platform for tilbudsaviser viser udvalg af tilbudsaviser fra detailhandlen samlet på én platform. Platformen kan indeholde ekstra features, fx at forbrugeren kan ofte søge efter en bestemt vare/ varekategori samt udarbejde en indkøbsliste baseret på tilbud fra forskellige tilbudsaviser."
415. For det andet er begrebet "digital platform for tilbudsaviser" et dækkende og præcist begreb for den ydelse, som styrelsen har ønsket at få kundernes opfattelse af. FK Distributions ydelse består grundlæggende i at gøre tilbudsaviser tilgængelige for brugerne/forbrugere i et digitalt format og via en (digital) platform.
416. For det tredje er formuleringen "digital formidling af tilbud", som FK Distribution har ønsket anvendt, bredere og mindre præcis end betegnelsen "digital platform for tilbudsaviser". Styrelsen har forståelse for, at FK Distribution ønsker at tage udgangspunkt i betegnelsen "digital formidling af tilbud", da det netop er FK Distributions anbringende i sagen, at FK Distribution opererer på at samlet marked for digital formidling af tilbud, som både omfatter den fysiske distribution og den digitale formidling.
417. Med en markedsundersøgelse skal styrelsen dog tage udgangspunkt i det produkt eller den ydelse, som styrelsen undersøger. Den foreliggende sag angår digitale platforme, som gør det muligt for brugere /forbrugere at læse tilbudsaviser i et digitalt format og at sammenligne tilbud på tværs af annoncører. De for sagen relevante distributionskontrakter vedrører adresseløse forsendelser og visning af tilbudsaviser via minetilbud.dk. FK Distribution har selv anvendt betegnelsen "digital distribution af kundens tilbudsavis via minetilbud.dk..." i distributionskontrakter for 2018. Styrelsen har taget udgangspunkt i disse ydelser. Formålet med markedsundersøgelsen har været at afdække, om øvrige ydelser eller produkter er substituerbare med disse platforme for tilbudsaviser. Hvis styrelsen anvender for brede og upræcise begreber i sine markedsundersøgelser, vil dette give tilsvarende upræcise svar og øge risikoen for, at styrelsen afgrænser markeder for bredt. Hvis styrelsen konkret havde taget udgangspunkt i digital formidling, ville styrelsen ikke have modtaget svar på, om digitale platforme for tilbudsaviser er substituerbare med annoncering via andre markedsføringskanaler.
418. For det fjerde er spørgsmålene om digitale platforme for tilbudsaviser stillet til de respondenter, som har oplyst, at de – ud fra styrelsens definition af begrebet – har tilbudsaviser liggende på en digital platform. Herudover har respondenterne haft mulighed for at oplyse om deres samlede køb af annoncering på flere forskellige markedsføringskanaler, herunder på flere digitale kanaler og inklusive de kanaler, som FK Distribution har anført som værende konkurrenter til digitale platforme for tilbudsaviser (fx Google, Facebook). Styrelsen har generelt givet respondenterne mange valgmuligheder, ligesom respondenterne har haft mulighed for at udfylde svar under "andet".

3.9.10.4 Styrelsen har anvendt tvetydige begreber

419. FK Distribution har i høringsvaret anført, at:

"I tillæg til ovenstående har styrelsen anvendt begreber, som er tvetydige, og hvor meningen og forskellen på begreberne ikke er tydelig for annoncørerne.

"Eksempelvis konkluderer styrelsen i klagepunktsmeddelelsens pkt. 649, at kundeundersøgelsen indikerer, at adresseløse forsendelser i betydelig grad er substituerbare med digitale tilbudsaviser. For at modbevise dette, inddrager styrelsen herefter i pkt. 650 kundernes besvarelse af spørgsmål 34 i kundeundersøgelsen, hvor kunderne har

svaret på, hvorvidt annoncering på henholdsvis digitale platforme for tilbudsaviser og i adresseløse forsendelser erstatter eller udgør et supplement til hinanden.

Mange respondenter svarer inkonsistent på disse spørgsmål, hvilket viser, at respondenterne enten ikke har forstået den relevante begrebsramme, herunder termerne "supplement", "erstatning" og "alternativ" samt deres indbyrdes betydning, eller ikke har en entydig og konsistent opfattelse af mekanismerne på markedet.

Eksempelvis kan det udledes af annoncørernes besvarelser på spørgsmål 33 og 34, at 32 ud af 43 (dvs. 74 %) af annoncørerne anser adresseløse forsendelser og digitale platforme for tilbudsaviser som værende både supplement og konkurrencedygtige alternativer, jf. figur 17 nedenfor. [...]

Styrelsen roder også selv rundt i disse begreber. Eksempelvis anfører styrelsen fejlagtigt i pkt. 649 (vedrørende kundeundersøgelsens spørgsmål 34), at "Endvidere har 18 pct. af annoncørerne svaret, at 'de udgør overvejende et alternativ', 4 pct. Har svaret 'I lige grad supplement og alternativ' [...]"

Det, som 18 % af annoncørerne har svaret, er imidlertid, at "de udgør overvejende et supplement", og 4 % har svaret "I lige grad supplement og erstatning".²⁶⁰

420. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil for det første, at FK Distribution er blevet hørt over de spørgsmål der indgik i markedsundersøgelsen. Resultaterne af markedsundersøgelsen er gengivet detaljeret i såvel nærværende afgørelse som i bilag hertil. Bilag 1 omfatter alle svar, både med og uden vægtning for at sikre mest mulig gennemsigtighed.
421. I forhold til det eksempel (spørgsmål 33 og 34) som FK Distribution nævner i sit hørings-svar, bemærker styrelsen, at styrelsen har foretaget en samlet vurdering af efterspørgsels-substitution. I denne vurdering har styrelsen navnlig lagt vægt på annoncørernes faktiske adfærd. Det vil konkret sige adfærden vedrørende skift og parallel brug af annoncering via adresseløse forsendelser og annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser samt egenskaber ved de nævnte markedsføringskanaler. Herudover indgår annoncørernes svar fra kundeundersøgelsen i vurderingen, dvs. annoncørernes udtalte adfærd, men altså med en mindre vægt. Hvad angår udtalt adfærd hos annoncørerne, anerkender styrelsen, at annoncørernes svar i en vis grad er inkonsistente, idet de på den ene side indikerer, at annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser i betydelig grad er substituerbar med annoncering gennem distribution af adresseløse forsendelser og på den anden side indikerer, at annoncering via distribution af adresseløse forsendelser er et supplement til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser. Samlet set har styrelsen ud fra en vurdering af samtlige forhold i sagen vurderet, at annoncering via distribution af adresseløse forsendelser ikke indgår i det samme relevante produktmarked som digitale platforme for tilbudsaviser set fra et efterspørgsels-synspunkt. Denne vurdering er i øvrigt i overensstemmelse med praksis på området, hvor det konkluderes, at offline og online reklameplads udgør separate markeder, jf. hertil gennemgangen af praksis i afsnit 4.1.3.1.2 nedenfor.
422. Styrelsen bemærker for det tredje, at det er korrekt, som anført af FK Distribution, at der var en enkelt fejl i styrelsens gengivelse af markedsundersøgelsens resultater. Styrelsen har derfor rettet styrelsens gengivelse af markedsundersøgelsens resultater på dette ene punkt som følge af FK Distributions kommentar, jf. punkt 863 nedenfor. Styrelsen bemærker for det fjerde, at det ikke alene på baggrund af respondenteres svar på forskellige spørgsmål kan

²⁶⁰ Jf. Bilag 9; FK Distributions hørings-svar af 20. november 2019, side 59-60 og 62.

udledes, at respondenterne generelt skulle mangle forståelse for de spørgsmålene i kundeundersøgelsen, således som FK Distribution gør gældende. Styrelsens kundeundersøgelse i sagen indebærer således ikke, at der vil være henholdsvis "rigtige" og "forkerte" svar på spørgsmålene. Styrelsen har i sin anvendelse af svarene fra kundeundersøgelsen taget højde for eventuelle usikkerhedsmomenter i forhold til, hvad der kan udledes af respondenternes samlede svar.

423. Styrelsen bemærker herudover for det femte, at formålet med en markedsundersøgelse er at modtage respondenternes svar på spørgsmål, som er relevante for styrelsens konkurrenceretlige vurdering. Formålet med undersøgelsen er omvendt ikke, at respondenterne skal kunne foretage en sådan vurdering.

424. FK Distribution anfører dernæst i høringsvaret, at:

"Annoncørerne svarer ej heller identisk på spørgsmålene om, hvorvidt digitale platforme for tilbudsaviser er et konkurrencedygtigt alternativ til adresseløse forsendelser (spørgsmål 16), og hvorvidt adresseløse forsendelser er et konkurrencedygtigt alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser (spørgsmål 33), jf. figur 19 nedenfor. [...]"

Disse uoverensstemmelser i annoncørernes besvarelser tyder på, at annoncørerne ikke har forstået spørgsmålene.

Flere af annoncørerne giver endda i kundeundersøgelsen selv udtryk for, at spørgeskemaet er forvirrende. Annoncører har som svar på det afsluttende spørgsmål 57, hvor de har mulighed for at komme med yderligere bemærkninger, således anført:

"Meget lang og meget kringlede spørgsmål."

- *"Jeg synes, det er et meget forvirrende spørgeskema. Føler jeg har svaret på det samme flere gange. Alt for langt."*

- *"En stor undersøgelse, enkelte spørgsmål var vanskelig at forstå hvad der menes. [...]"*

- *"Den er lang og man mister lidt overblikket over hvad det er I spørger om, når der først spørges en masse ind til analoge medier og derefter digitale - man føler man skal svare "det modsatte af før". Det vil give jer en bias."²⁶¹*

425. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at styrelsens kundeundersøgelse dels indeholder spørgsmål, der skal belyse respondenternes opfattelse af substitution fra annoncering via adresseløse forsendelser til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser, dels skal belyse respondenternes opfattelse af substitution den anden vej rundt, dvs. fra annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via adresseløse forsendelser.

426. Det forhold, at respondenter ikke nødvendigvis svarer identisk på disse spørgsmål, siger ikke i sig selv noget om, hvorvidt respondenterne har forstået spørgsmålene og vil ofte være helt naturligt, når man ser på substitutionen mellem to varer fra to forskellige sider.

427. Styrelsen er enig med FK Distribution i, at nogle få respondenter har givet udtryk for, at der har været tale om en lang undersøgelse, og at enkelte respondenter har opfattet spørgsmålene som kringlet formuleret eller forvirrende. Styrelsen bemærker dog, at der har været

²⁶¹ Jf. Bilag 9; FK Distributions hørings svar af 20. november 2019, side 60-62.

tale om i alt fire respondenter ud af en samlet mængde besvarelser på 104 respondenter. Disse bemærkninger kan dermed ikke medføre, at der skal tages særlige forbehold for kvaliteten af de øvrige besvarelser.

3.9.10.5 Selektiv inddragelse af markedsundersøgelsens resultater

428. FK Distribution anfører, at styrelsens inddragelse af markedsundersøgelsens resultater er særdeles selektiv. Ifølge FK Distribution er:

"det [...] repræsentativt for afsnittet om afgrænsning af et marked for digitale platforme for tilbudsaviser, at styrelsen, når kundeundersøgelsen ikke viser et klart svar i overensstemmelse med styrelsens tese, understøtter den pågældende tese med enkelte kunders bemærkninger fra de kvalitative interviews."²⁶²

429. Dette skyldes ifølge FK Distribution, at:

- » *"Styrelsen [i flere tilfælde konkluderer], at kundeundersøgelsens indikationer (baseret på i alt 104 annoncørers besvarelse) om substitution mellem digitale tilbudsaviser og andre annonceringskanaler, ikke er korrekte. Styrelsen lægger derimod betydelig vægt på, at to annoncører under de kvalitative interviews har givet udtryk for det modsatte." FK Distribution henviser i denne sammenhæng til "[...] styrelsens afgrænsning i forhold til bannerannoncer i klagepunktsmeddelelsens pkt. 557-561, i forhold til generelle søgetjenester (herunder Google) i klagepunktsmeddelelsens pkt. 580-582 og i forhold til adresseløse forsendelser i klagepunktsmeddelelsens pkt. 647-652."*
- » *"styrelsen [selv har] formuleret spørgsmålene og referaterne i de kvalitative interviews, hvorfor de kvalitative interviews generelt bør tillægges begrænset vægt i forhold til eksempelvis spørgeskemaundersøgelserne."*
- » *"Styrelsens konklusioner vedrørende markedsafgrænsningen er langt fra tilstrækkeligt underbygget af markedsundersøgelsens resultater." I denne forbindelse henviser FK Distribution til et eksempel om, at styrelsen konkluderer, at generelle søgetjenester ikke udgør et konkurrencedygtigt alternativ til digitale tilbudsaviser "[...] på trods af markedsundersøgelsens svar"*
- » *"styrelsen generelt tillægger de direkte konkurrenters angivelser af konkurrenter betydelig vægt, mens Forbruger-Kontakts angivelse af konkurrenter kun i meget begrænset omfang tillægges vægt ved markedsafgrænsningen."²⁶³*

430. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke enig med FK Distribution heri.

431. I styrelsens gennemgang af de forskellige kandidatmarkeder til digitale platforme for tilbudsaviser, herunder de af FK Distribution tre nævnte eksempler, gennemgår styrelsen både svar fra markedsundersøgelsen og kvalitative interviews. I den forbindelse konkluderer styrelsen følgende baseret på kundeundersøgelsen vedr. sociale medier: *"Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen, om hvorvidt de sociale medier efter deres opfattelse udgør et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser, indikerer dermed isoleret set, at digitale platforme til en vis grad af annoncørerne anses som substituerbare med sociale medier",* jf. afsnit 4.1.3.2.2 nedenfor. Styrelsen har lignende konklusioner for generelle søgetjenester og digitale bannerannoncer, jf. afsnit 4.1.3.2.4 og afsnit 4.1.3.2.3 nedenfor. Det følger således ikke

²⁶² Jf. Bilag 9; FK Distributions høringssvar, side 62.

²⁶³ FK Distributions høringssvar, s. 62-63.

af ovenstående, at styrelsen konkluderer, at kundeundersøgelsens indikationer ikke er korrekte.

432. Styrelsen bemærker endvidere, at styrelsen har gennemført såvel en omfattende markedsundersøgelse, der giver styrelsen det bedst mulige kvantitative grundlag, som en række interviews, som giver styrelsen muligheden for at få kvalitative oplysninger. Disse interviews er baseret på de interviewedes faktiske oplysninger og besvarelser, hvor der er udarbejdet mødereferater, der er godkendt af de interviewede.
433. Styrelsens konklusioner om det relevante marked for digitale platforme for tilbudsaviser er på linje med fast praksis baseret på en samlet vurdering af en række forhold, herunder resultater fra markedsundersøgelserne. Styrelsen har gennemgået både resultater og svar fra forskellige aktører – både baseret på de tre markedsundersøgelser og kvalitative interviews – samt gennemgået egenskaber og adfærd i forbindelse med gennemgang af de forskellige kandidatmarkeder for digitale platforme for tilbudsaviser. Aktørernes faktiske adfærd spiller i den forbindelse en central rolle og styrelsens konklusioner vedrørende markedsafgrænsningen er således tilstrækkeligt underbygget.
434. Styrelsen har i visse tilfælde tillagt udsagn fra tredjeparter mere vægt end udsagn fra henholdsvis FK Distribution og Tjek. Det skyldes, at de to virksomheder har en interesse i sagen.

3.9.10.6 Officialmaksimen

435. FK Distribution gør i høringsvaret gældende, at styrelsen har tilsidesat officialprincippet:

"idet styrelsen har undladt at foretage yderligere undersøgelser, selvom markedsundersøgelsens resultater har givet (eller i hvert fald burde give) anledning til tvivl. I stedet har styrelsen udvalgt de resultater, der støtter op om styrelsens tese, og har i nogen grad undladt at tage modsigende resultater i betragtning.

Ligeledes har styrelsen undladt at følge op på faktuelle oplysninger, som er bestridt af Forbruger-Kontakt, ligesom styrelsen har undladt at foretage en selvstændig gennemgang af de forskellige platforme, men hovedsageligt har lagt de oplysninger om platformene, som er oplyst af Tjek, til grund.

Endelig er styrelsens selektive inddragelse af resultater fra kundeundersøgelsen, jf. afsnit 5.3.4, i strid med officialprincippet.²⁶⁴

436. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at en myndigheds pligt til at oplyse sagen indebærer, at myndigheden skal tilvejebringe så korrekte og tilstrækkelige oplysninger, at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse, jf. FOB. 1999.140, FOB 2007.194 og FOB. 2007.525 samt Konkurrenceankenævnets kendelse i sag KL 6-2018 *Tellers kontraktbetinger*.
437. Styrelsen har i denne sag indhentet de oplysninger, som konkret er nødvendige for at træffe en rigtig afgørelse i sagen. Styrelsen har således gennemført en omfattende markedsundersøgelse og et stort antal kvalitative interviews i sagen, jf. afsnit 3.8.4 ovenfor og bilag 1 og 1A. Herudover har styrelsen indhentet oplysninger fra såvel FK Distribution som FK Distributions konkurrenter, jf. bilag 2-3, samt bilag 5-6 og 8. Endelig har styrelsen modtaget indtil flere klager fra kunder til FK Distribution, som er indgået i sagen, jf. bilag 7.

²⁶⁴ Jf. Bilag 9; FK Distributions høringsvar af 20. november 2019, side 65f.

-
438. Styrelsen har foretaget en vurdering af de forskellige platforme, som kunne være relevante for styrelsens markedsafgrænsning på det digitale marked i sagen. Styrelsen har baseret sin vurdering på oplysninger fra forskellige kilder, herunder FK Distribution selv²⁶⁵, Tjek (tidligere ShopGun)²⁶⁶ Tilbudssugen²⁶⁷, Tilbudsaviseronline.dk²⁶⁸, Bonial²⁶⁹ og offentligt tilgængelige oplysninger om digitale platforme for tilbudsaviser, jf. pkt. 80 og fremefter. Som nævnt ovenfor har styrelsen gennemført en omfattende markedsundersøgelse, hvor styrelsen har stillet spørgsmål til et stort antal kunder i markedet og til andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser, herunder Facebook og Google, som FK Distribution har peget på som værende aktuelle konkurrenter.
439. Det er dermed ikke korrekt, at styrelsen skulle have undladt at foretage en selvstændig gennemgang af de forskellige platforme men hovedsagelig lagt Tjek's oplysninger til grund for sin vurdering.
440. Googles oplysninger om konkurrencedygtighed er i øvrigt et eksempel på, at inkonsistente svar ikke er blevet tillagt vægt i styrelsens vurdering, jf. 807 og 844 nedenfor.
441. Officialmaksimen indebærer dog ikke, at styrelsen er forpligtet til at oplyse ethvert synspunkt eller forhold, som afgørelsens adressat måtte fremføre. Styrelsen er dermed ikke forpligtet til at indhente alle oplysninger, som FK Distribution måtte ønske.
442. FK Distribution anfører endvidere, at:

"Sagen er ikke tilstrækkeligt oplyst, og tilgængelige og relevante oplysninger er ikke inddraget. Det er en alvorlig fejl".²⁷⁰

443. FK Distributions væsentligste indsigelser vedrører i denne sammenhæng navnlig, at styrelsen kun har været villig til at implementere oplysninger i sagen, som *"støtter styrelsens egne teser i sagen"*.²⁷¹
444. FK Distribution anfører herudover, at:

"Der er nu forløbet mere end otte måneder siden styrelsens klagepunktsmeddelelse af 9. oktober 2019 (udkast til afgørelse), og under denne relativt lange periode har styrelsen modtaget successive, væsentlige oplysninger og dokumentationer til belysning af sagens reelle faktiske og juridiske forhold, senest ved Forbruger-Kontakts indlæg af 7. maj 2020 om ny og opdateret salgsmodellering fra marts 2020 og bemærkninger om ROI.

Styrelsen synes alene at være villig til at implementere senere oplysninger, der kan understøtte styrelsens egne teser under sagen, jf. senest en klage af 13. maj 2020 fra 20

²⁶⁵ Via: svar på styrelsens spørgsmål, møder med styrelsen, svar på styrelsens meddelelse om betænkeligheder og svar på spørgeskema i markedsundersøgelse.

²⁶⁶ Præsentation fra Tjek/ShopGun, møde med styrelsen, svar på styrelsens spørgsmål og svar på spørgeskema i markedsundersøgelse.

²⁶⁷ Møde med styrelsen, svar på styrelsens spørgsmål og svar på spørgeskema i markedsundersøgelse.

²⁶⁸ Møde med styrelsen.

²⁶⁹ Møde med styrelsen.

²⁷⁰ Jf. Bilag 11: FK Distributions indlæg af 15. juni 2020 om manglende effekt, side 1.

²⁷¹ Jf. Bilag 11: FK Distributions indlæg af 15. juni 2020 om manglende effekt, side 1.

navngivne detailvirksomheder. Dette er forvaltningsretligt stærkt betænkeligt. Styrelsen er underlagt officialmaksimen og bør ikke fremme en sag til afgørelse uden iagttagelse heraf.

I de forløbne mere end otte måneder er der fremkommet nye, supplerende data. Dele heraf er fremkommet på Forbruger-Kontakts foranledning, og andet er fremkommet via sædvanlige årlige rapporteringer. Fælles for disse nye, supplerende data er, dels at oplysningerne ikke er inddraget ex officio af styrelsen, dels – og det er måske forklaringen – at oplysningerne ikke stemmer overens med styrelsens teser under sagen. Dette gælder bl.a. i relation til spørgsmålet om koblingsklausulens konkurrenceretlige effekt.

Til trods for disse successive, væsentlige oplysninger og dokumentationer er Forbruger-Kontakt bibragt den forståelse, at styrelsen stort set uforandret fastholder klagepunktsmeddelelsen fra oktober 2019, lige bortset fra sådanne senere oplysninger, der kan understøtte styrelsens egne teser under sagen, jf. fx en klage af 13. maj 2020 fra 20 detailvirksomheder.²⁷² [Styrelsens understregninger]

445. FK Distribution har i indlæg af 23. juni 2020 uddybende anført, at:

"Styrelsens udkast til afgørelse (klagepunktsmeddelelse) hviler på et utilstrækkeligt, forkert faktisk grundlag, hvilket understøttes af følgende:

2.1 Styrelsen har allerede før udsendelse af klagepunktsmeddelelsen været bekendt med væsentlige, relevante oplysninger og data, der ikke understøtter styrelsens teser mod Forbruger-Kontakt

2.2 Styrelsen er også efter udsendelse af klagepunktsmeddelelsen gjort bekendt med væsentlige, relevante oplysninger og data fra henholdsvis åbne kilder, tredjeparter og Forbruger-Kontakt, der ikke understøtter styrelsens teser mod Forbruger-Kontakt

2.3 Styrelsen er efter udsendelse af klagepunktsmeddelelsen gjort bekendt med en ny markedsundersøgelse og resultaterne heraf, der direkte modbeviser styrelsens teser mod Forbruger-Kontakt²⁷³

446. På denne baggrund anfører FK Distribution at:

"2.4. Såvel de oprindeligt foreliggende som senere tilvejebragte faktuelle oplysninger ændrer ved forudsætningerne for styrelsens teser mod Forbruger-Kontakt, og i hvert fald flere af disse oplysninger og data burde have været inddraget og behandlet i den oprindelige klagepunktsmeddelelse af 9. oktober 2019, hvorfor styrelsen nødvendigvis må sende en ny, revideret klagepunktsmeddelelse og under alle omstændigheder indrømme Forbruger-Kontakt en ny høringsfrist. [...]

Forbruger-Kontakt har selvsagt ikke mulighed for at varetage sit tarv i forhold til en – på flere væsentlige punkter ændret – klagepunktsmeddelelse. I en situation som denne har Forbruger-Kontakt et retskrav på at blive hørt om den ændrede klagepunktsmeddelelse.²⁷⁴

²⁷² Jf. Bilag 11: FK Distributions indlæg af 15. juni 2020 om manglende effekt, side 1.

²⁷³ Jf. Bilag 11: FK Distributions indlæg af 23. juni 2020 om ny klagepunktsmeddelelse og nye høringsfrist, s. 2

²⁷⁴ Jf. Bilag 11: FK Distributions indlæg af 23. juni 2020 om ny klagepunktsmeddelelse og nye høringsfrist, s. 1 og 2.

-
447. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at styrelsen har gennemgået samtlige indlæg og bemærkninger, som styrelsen har modtaget fra FK Distribution i sagen. Alle bemærkninger er vedlagt som bilag til udkastet til afgørelse. På baggrund af FK Distributions bemærkninger har styrelsen foretaget en vurdering af, om disse bemærkninger giver anledning til en ændret vurdering i sagen, og herunder blandt andet om styrelsen burde indhente yderligere oplysninger i sagen.
448. Som et eksempel har styrelsen på baggrund af FK Distributions hørings svar af 20. november 2019 vurderet, at salgsmølleringer (ROI) bør udgå af sagen, således at disse ikke bliver tillagt vægt i forbindelse med styrelsens markedsafgrænsninger i sagen.
449. Herudover har styrelsen iværksat en høring af FK Distribution over de enkelte oplysninger på en udvalgt slide i klagen af 13. maj 2020 (slide 42), som styrelsen har indarbejdet i afgørelsen, jf. afsnit 4.1.3.2.7 nedenfor. Dette skyldes, at de pågældende oplysninger efter styrelsens opfattelse er relevante for sagen.
450. FK Distribution er blevet hørt over styrelsens klagepunktsmeddelelse i sagen. Dette er i overensstemmelse med konkurrencelovens regler herom samt de almindelige forvaltningsretlige regler om partshøring. FK Distribution er ikke blevet hørt over styrelsens udkast til afgørelse. Dette skyldes, at sagen ikke er blevet tilføjet nye faktuelle oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som er til ugunst for FK Distribution, og som virksomheden ikke er bekendt med og ikke har haft lejlighed til at udtale sig om. Styrelsen er derfor ikke enig i, at styrelsen skal sende en ny, revideret klagepunktsmeddelelse til FK Distribution (Forbruger-Kontakt) og under disse omstændigheder indrømme virksomheden en ny høringsfrist.
451. FK Distribution anfører i et supplerende indlæg af 19. juni 2020:

"Det fremgår af den reviderede klagepunktsmeddelelse, at den nye klage er indleveret af 20 danske detail- virksomheder, som alle er Forbruger-Kontakts kunder, og at klagen vedrører Forbruger-Kontakts adfærd på markedet for adresseløse forsendelser og på markedet for digital distribution af tilbudsaviser. Forbruger-Kontakt har imidlertid ingen yderligere oplysninger modtaget om klagen, herunder fx oplysninger om hvilken form for adfærd, der er klaget over, eller hvilket marked den nye klage hovedsageligt angår. Dette på trods af, at styrelsen har modtaget den nye klage for over en måned siden, nemlig den 13. maj 2020

Det er påfaldende og grundlæggende forkert, at styrelsen på denne måde har selekteret i den nye klage og indarbejdet den i klagepunktsmeddelelsen, som umiddelbart er indstillet til afgørelse ved Konkurrencerådet den 24. juni 2020, uden at gøre indholdet af den nye klage synlig i sin helhed for Forbruger-Kontakt.²⁷⁵

452. FK Distribution anfører herudover i indlægget af 19. juni 2020:

"Styrelsens fremgangsmåde medfører, at Forbruger-Kontakt bliver holdt i blinde og dermed ikke har mulighed for at varetage sit tarv. Forbruger-Kontakt har ikke mulighed for at forholde sig til eller forsvare sig mod bebyrdende oplysninger og forhold, der måtte indgå i klagen. Da der netop er tale om en klage – og en klage af tilsyneladende betydelig fylde – er det intuitivt rigtigt at formode, at denne indeholder bebyrdende oplysninger og forhold. Forbruger-Kontakt kan heller ikke orientere sig i den nye klage

²⁷⁵ Jf. Bilag 11: FK Distributions indlæg af 19. juni 2020 om ny klage, side 1-2.

med henblik på at vurdere, i hvilket omfang den nye klage indeholder oplysninger eller udsagn, som kunne hjælpe eller skade Forbruger-Kontakts retsstilling i denne sag. [...]

Forbruger-Kontakt har selvklart ikke mulighed for at vare tage sit tarv fuldt ud uden at få indsigt i den nye klage. Styrelsen må derfor nødvendigvis forelægge den nye klage i sin helhed for Forbruger-Kontakt i god tid inden, der i givet fald træffes afgørelse i sagen, med henblik på at Forbruger-Kontakt kan vurdere, i hvilket omfang den nye klage har betydning for denne sag“

“Det kan vanskeligt være i overensstemmelse med de grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper, herunder officialmaksimen, at undlade at oplyse en part i en konkurrencesag om indholdet af en klage, der kan være af betydning i sagen, når der blot er den mindste lille sandsynlighed for, at parten ved at få disse oplysninger kan undgå, at der træffes en for parten bebyrdende afgørelse.

Tværtimod vil det være forvaltningsretligt betænkeligt at fremme en sådan sag til afgørelse.”²⁷⁶

453. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at det er korrekt - og allerede fremgår af sagen, jf. afsnit 4.1.3.2.7 nedenfor, at styrelsen den 13. maj 2020 modtog en klage over FK Distribution. FK Distribution modtog den 10. juni 2020 et uddrag af klagen. Styrelsen fremsendte således den del af klagen, der vedrørte afgrænsningen af det relevante marked - hvilket kan være relevant for nærværende sag om koblingssalg. Denne del af klagen er FK Distribution således allerede blevet hørt over. Den 22. juni 2020 modtog FK Distribution en ikke-fortrolig udgave af hele klagen uden bilag.
454. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har alene anvendt én, faktuel oplysning fra klagen af 13. maj 2020 i nærværende sag. Styrelsen har således vurderet, at det var relevant at inddrage klagers betragtninger om markedsforhold, jf. afsnit 4.1.3.2.7 nedenfor. Dette forhold er FK Distribution blevet gjort bekendt med.
455. Det er således hverken forkert eller påfaldende, at styrelsen til FK Distribution har fremsendt den del af klagen af 13. maj 2020, som kunne have relevans for nærværende sag - mens den øvrige del af klagen først er fremsendt efterfølgende, så snart spørgsmålet om fortrolighed var afklaret. Det er netop sket som led i sagsoplysningen og for at give FK Distribution en mulighed for at kommentere på de for denne sag relevante dele af klagen.

²⁷⁶ Jf. Bilag 11: FK Distributions indlæg af 19. juni 2020 om ny klage, side 3.

4. Vurdering

4.1 Markedsafgrænsning

456. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at konstatere, hvilke aktuelle konkurrenter, der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.²⁷⁷
457. Udgangspunktet for markedsafgrænsningen er en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitution.²⁷⁸ I de følgende afsnit vil det relevante produktmarked og geografiske marked blive undersøgt.
458. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen undersøger i denne sag to markeder. (i) et marked, som omfatter fysisk distribution af adresseløse forsendelser i Danmark (se afsnit 4.1.1 nedenfor); og (ii) et marked som omfatter digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark (se afsnit 4.1.3 nedenfor).
459. Der er tale om markedsafgrænsninger, hvor der skal tages stilling til, hvilke distributionsformer og/eller markedsføringskanaler, de relevante markeder omfatter. De fleste annoncører anvender en række forskellige markedsføringskanaler, der er baseret på visning digitalt (fx sociale medier) eller distribution offline (fx trykte medier).
460. I kundeundersøgelsen svarer kun tre ud af 97 annoncører, at de anvender én markedsføringskanal, mens to annoncører svarer, at de anvender to markedsføringskanaler. De resterende 92 annoncører svarer, de anvender flere kanaler. Samlet set svarer annoncørerne, at de i gennemsnit anvender 7,31 markedsføringskanaler.²⁷⁹
461. Annoncører benytter i stigende grad digitale markedsføringskanaler og i mindre grad trykte markedsføringskanaler (herunder adresseløse forsendelser), jf. afsnit 3.5 ovenfor. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen erkender, at en sådan markedsudvikling kan have stor kommerciel betydning for de forskellige udbydere af trykte markedsføringskanaler herunder FK Distribution.
462. Det skal dog samtidig understreges, at et fald i omsætningen for én markedsføringskanal og en stigning i omsætningen for en anden kanal ikke nødvendigvis betyder, at kanalerne konkurrenceretligt set tilhører samme marked. Kommissionen har fx (senest i 2014) i forhold til telefoni afgrænset separate markeder for henholdsvis fastnettelefoni, hvis udbredelse har været nedadgående i mange år, og mobiltelefoni, hvis udbredelse samtidigt har været stigende.²⁸⁰

²⁷⁷ Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (1997/C 372/03) ("markedsafgrænsningsmeddelelsen"), pkt. 2.

²⁷⁸ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, pkt. 13, første punktum.

²⁷⁹ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 12.

²⁸⁰ Se fx Kommissionens beslutning af 2. juni 2014 i sag COMP/M.7231 – VODAFONE/ONO og Kommissionens beslutning af 14. april 2014 i sag COMP/M.7109 – Deutsche Telekom/GTS.

-
463. Desuden gælder det, at selv om forskellige produkter overordnet set kan tjene samme formål eller opfylde samme behov, vil dette ikke i sig selv indebære, at produkterne konkurrenceretligt set tilhører samme marked. Eksempelvis vil en række forskellige drikkevarer, fx cola og vand, overordnet set kunne tjene samme formål for forbrugerne, nemlig at slukke tørsten. Forbrugerne vil ofte forbruge forskellige drikkevarer på forskellige tidspunkter, uden at de enkelte drikkevarer nødvendigvis tilhører samme marked. I den forbindelse bemærker styrelsen også, at det ikke er nyt, at annoncører har mulighed for at annoncere på flere forskellige platforme.
464. Det, der er afgørende for, om en kanal tilhører det samme relevante marked som en anden kanal, er, om den første kanal lægger et tilstrækkeligt konkurrencemæssigt pres på den anden kanal, så udbyderne af den anden kanal ikke kan agere uafhængigt af den første kanal.
465. I vurderingen af, om de forskellige kanaler indgår i samme marked, skal det således tages i betragtning, om eventuelle skift fra en kanal til en anden kanal er udtryk for henholdsvis migration eller substitution. Hvis et tilstrækkeligt antal kunder skifter fra en kanal til en anden kanal som følge af små varige ændringer i priserne, er der tale om substitution, hvor den anden kanal således indgår i det samme relevante marked som den første kanal.
466. Hvis der derimod er tale om skift fra en kanal til en anden kanal, som er uafhængig af små varige ændringer i priserne på de respektive markedsføringskanaler, er der tale om migration, hvor den anden kanal således ikke indgår i det samme relevante marked som den første kanal. Kundernes skift fra en kanal til en anden kanal kan i dette scenarium hænge sammen med, at danskernes mediebrug ændres over tid, og at den teknologiske udvikling åbner nye muligheder for annoncering på nye platforme.
467. I det følgende redegør styrelsen nærmere for de to afgrænsninger.

4.1.1 Det relevante produktmarked for distribution af adresseløse forsendelser

468. Ved det relevante produktmarked forstås markedet for de produkter eller tjenesteydelser, som forbrugerne anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.²⁸¹
469. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages udgangspunkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den pågældende adfærd vedrører. Dernæst afgrænses hvilke øvrige produkter eller tjenesteydelser, der er substituerbare hermed.
470. Der tages her udgangspunkt i uadresseret distribution, der indgår i FK Distributions distributionskontrakter for 2018 og 2019. I kontrakterne defineres uadresseret distribution at omfatte udelukkende forsendelser af reklame, kundeinformation eller markedsføringsmateriale (som styrelsen betegner som "adresseløse forsendelser").
471. FK Distribution udfører den uadresserede distribution to gange ugentligt, midtuge og weekend, hvor weekend er den primære omdelingsperiode.²⁸²
472. Med dette udgangspunkt gennemføres følgende tre undersøgelser i vurderingen af det relevante produktmarked for distribution af adresseløse forsendelser:

²⁸¹ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, pkt. 7.

²⁸² Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 11. juni 2018 og FK Distributions hjemmeside, den 7. oktober 2019, <https://fk.dk/Solutions/Fysisk-formidling>.

-
473. *Først* undersøges – baseret på resultater fra markedsundersøgelsen – om andre distributionsformer og markedsføringskanaler kan udgøre tilstrækkeligt nære substitutter på efterspørgselssiden til at være en del af det samme relevante produktmarked som distribution af adresseløse forsendelser (afsnit 4.1.1.1 nedenfor).
474. *Dernæst* undersøges udbudssubstitution fra udbydere af andre distributionsformer og markedsføringskanaler end distribution af adresseløse forsendelser (afsnit 4.1.1.2 nedenfor).
475. *Sidst men ikke mindst* undersøges, hvordan FK Distribution og annoncører, der benytter adresseløse forsendelser, reagerede på, at Post Nord ved udgangen af 2017 ophørte med at distribuere adresseløse forsendelser i Danmark (afsnit 4.1.1.3 nedenfor).
476. Baggrunden for den sidste undersøgelse er, at der i nærværende sag har været en faktisk begivenhed, som belyser, om der er substitution mellem forskellige produkter. Når der foreligger oplysninger om substitution baseret på den type begivenheder, vil sådanne oplysninger være meget centrale for styrelsens markedsafgrænsning.²⁸³
477. Der foreligger en sådan begivenhed i forhold til adresseløse forsendelser. Baggrunden er, at Post Nord, som distribuerede adresseløse forsendelser i en årrække, i foråret 2017 varslede, at virksomheden ville omlægge sin postdistribution.²⁸⁴ Dette betød, at Post Nord i praksis ophørte med at distribuere adresseløse forsendelser med virkning fra den 1. januar 2018.
478. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder - baseret på markedsaktørernes faktiske adfærd efter begivenheden – tydelige og tilstrækkelige holdepunkter for, at distribution af adresseløse forsendelser udgør et separat produktmarked. På den baggrund præsenteres de vigtigste resultater fra markedsundersøgelsen om efterspørgselssubstitution og udbudssubstitution kortfattet i afsnit 4.1.1.1 og 4.1.1.2 nedenfor.

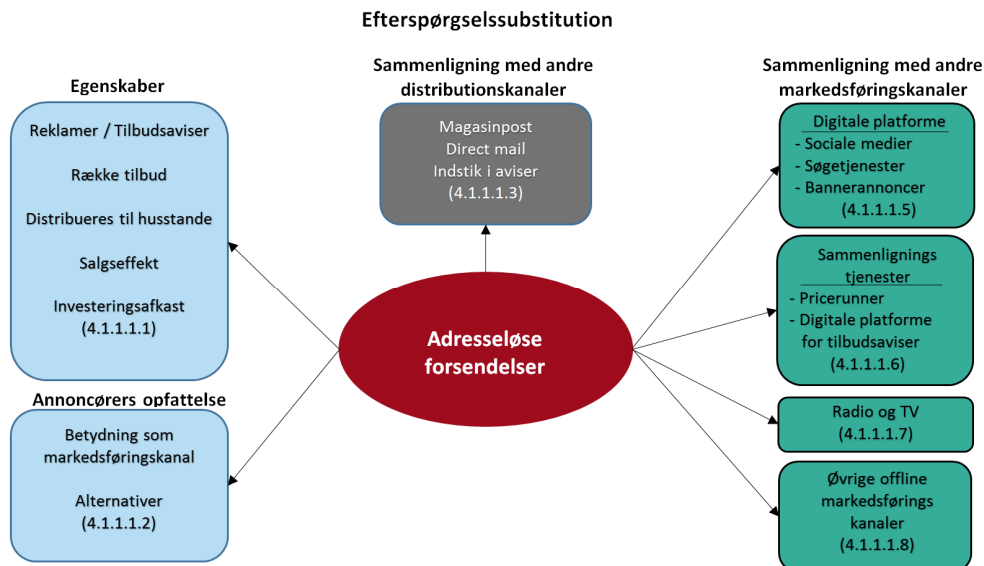
4.1.1.1 Efterspørgselssubstitution

479. I det følgende vurderes det, om andre markedsføringskanaler kan udgøre tilstrækkeligt nære substitutter på efterspørgselssiden til at være en del af det samme relevante produktmarked som distribution af adresseløse forsendelser.
480. Dette gøres ved først at beskrive de overordnede karakteristika ved distribution af adresseløse forsendelser, herunder egenskaber ved og anvendelsen af adresseløse forsendelser, samt annoncørernes overordnede synspunkter fra de kvalitative interviews om adresseløse forsendelser, jf. venstre side i Figur 4.1
481. Dette gøres dernæst ved at sammenligne egenskaber ved og anvendelse af adresseløse forsendelser i forhold til en række andre markedsføringskanaler (kandidatmarkeder), jf. højre side i Figur 4.1.

²⁸³Begivenheders betydning for markedsafgrænsninger fremgår blandt andet af Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret, jf. punkt 38: "I visse tilfælde er det muligt at analysere oplysninger om den seneste tids begivenheder på markedet, der er egentlige eksempler på substitution mellem to produkter. Når disse oplysninger foreligger, vil de normalt være af grundlæggende betydning for markedsafgrænsningen."

²⁸⁴Post Nord offentliggjorde sin markedsexit fra adresseløse forsendelser den 8. marts 2017 som en konsekvens af, at Post Nord skulle spare et milliardbeløb og foretage op til 4.000 afskedigelser over en periode på 2-3 år. Konkret oplyste Post Nord, at man ville indføre en ny produktionsmodel, som blandt andet indebar, at Post Nords tilbud om distribution af adresseløse reklamer og lokale ugeaviser ville ændre sig, da Post Nord ikke kunne omdele adresseløse og lokale ugeaviser på bestemte dage, som det var tilfældet på daværende tidspunkt, jf. Post Nords pressemeddelelse af den 8. marts 2017.

Figur 4.1 Distribution af adresseløse forsendelser



Kilde: Styrelsens egen figur baseret på de markedsføringskanaler, der (i) ifølge annoncørerne i styrelsens kundeundersøgelse udgør de nærmeste alternativer til distribution af adresseløse forsendelser, og (ii) ifølge FK Distributions opfattelse kan erstatte distribution af adresseløse forsendelser.

482. I sammenligningen gennemgås først alternative muligheder for at distribuere reklame, kundeinformation eller markedsføringsmateriale, som FK Distribution distribuerer som adresseløse forsendelser: indstik i aviser, magasinpost og direct mail.
483. Dernæst gennemgås i sammenligningen andre markedsføringskanaler. Disse alternativer er ikke baseret på distribution af reklame, kundeinformation eller markedsføringsmateriale, men kan være konkurrencedygtige markedsføringskanaler for annoncører, der benytter distribution af adresseløse forsendelser.
484. Der tages udgangspunkt i de kanaler, som henholdsvis (i) annoncørerne i kundeundersøgelsen har oplyst efter deres opfattelse udgør de nærmeste alternativer til distribution af adresseløse forsendelser, eller (ii) som efter FK Distributions opfattelse er substituerbare med annoncering via adresseløse forsendelser og dermed på samme marked. De forskellige markedsføringskanaler er opdelt og behandles i fire kategorier:
- » Digitale platforme: Sociale medier, generelle søgetjenester og digitale bannere
 - » Digitale prissammenligningstjenester: Digitale platforme for tilbudsviser og digitale prissammenligningssider
 - » TV og radio
 - » Øvrige offline markedsføringskanaler: Lokale eller regionale ugeaviser, lokale eller lokale dagblade, landsdækkende dagblade og outdoor/indoor reklame.
485. Ifølge resultaterne af styrelsens kundeundersøgelse er de digitale platforme de nærmeste alternativer til adresseløse forsendelser, hvorfor disse platforme behandles mest udførligt nedenfor.

4.1.1.1.1 Karakteristika ved adresseløse forsendelser

486. Distribution af adresseløse forsendelser er karakteriseret ved at indeholde reklamer, typisk tilbudsaviser, der distribueres til husstande i Danmark. Disse reklamer er i praksis samlet i omslag, som et bud omdeler til forskellige husstande, der ikke har takket nej til reklame.
487. En tilbudsavis indeholder en række tilbud, som en detailhandler - typisk i en kortere periode - har i sine forretninger. Det betyder, at modtagerne af tilbudsaviser og anden reklame kan læse og orientere sig i en række tilbud fra én eller flere tilbudsaviser i forbindelse med eller forud for indkøb.
488. Selv om der er sket et fald i distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, jf. markedsbeskrivelsen, Figur 3.1 ovenfor, er der stadig mange forbrugere i Danmark, som læser tilbudsaviser. Dette giver sig udslag i, at adresseløse forsendelser fortsat har en stor salgseffekt for detailhandlere i Danmark. Dette understøttes bl.a. af to undersøgelser, som henholdsvis [xxx] har fået gennemført. Disse undersøgelser indikerer, at når man ser på den samlede mængde af forskellige salgsfremmende tiltag, så har adresseløse forsendelser bidraget til 30-60 pct. af forretningers mersalg eller større kundestrøm, samt af annoncørernes opfattelse af adresseløse forsendelser, jf. afsnit 4.1.1.1.2.²⁸⁵

4.1.1.1.2 Annoncørers opfattelse af adresseløse forsendelser

489. En undersøgelse af annoncørernes opfattelse af adresseløse forsendelser peger sammenfattende på, at andre markedsføringskanaler ikke udgør konkurrencedygtige alternativer til adresseløse forsendelser for annoncørerne.
490. Ingen af de detailhandlere, som styrelsen har gennemført kvalitative interviews med i 2018 og 2019, oplyser, at andre markedsføringskanaler er konkurrencedygtige alternativer til adresseløse forsendelser, jf. Boks 4.1²⁸⁶

Boks 4.1 Alternativer til adresseløse forsendelser²⁸⁷

Dansk Supermarked: *Adspurgt, oplyste [...], at [...] ikke anså nogen anden kanal for at udgøre et alternativ til den fysiske tilbudsavis i forhold til effekt.*

Coop: *Coop oplyste, at det derfor er umuligt for Coop at fravælge den fysiske tilbudsavis og i stedet udelukkende vælge eksempelvis digital markedsføring.*

Imerco: *"Efter [...] opfattelse består en tilbudsavis af en samling af tilbud, og det er ikke muligt at markedsføre en bred palette af produkter på anden måde i dag."*

Davidsons Tømmerhandel: *"oplyste, at der er meget historik/tradition forbundet med brugen af tilbudsaviser, og tilbudsaviserne kan ikke bare uden videre erstattes af markedsføring via andre kanaler."*

Aldi: *"Aldi kan ganske enkelt ikke overleve som virksomhed uden tilbudsaviserne, som det ser ud nu. Situationen er anderledes i andre lande, som ikke har en tradition svarende til den danske."*

Silvan: *"Silvan oplyste, at der efter deres opfattelse ikke var nogen alternativer til fysiske tilbudsaviser."*

²⁸⁵ Jf. Bilag 8, [xxx]svar den 14. februar 2019 og [xxx] svar den 1. februar 2019.

²⁸⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført kvalitative interviews med følgende kunder af distribution af adresseløse forsendelser: Coop, XL-Byg, Aldi, Dansk Supermarked, Jysk, Matas, Imerco, Davidsons Tømmerhandel og Silvan (Bilag 4).

²⁸⁷ Jf. Bilag 4: Styrelsens referater fra møder med hhv. Coop, XL-Byg, Aldi, Dansk Supermarked, Jysk, Matas, Imerco, Davidsons Tømmerhandel og Silvan.

XL Byg: "Tilbudssaviser kan i XL-Byg's øjne ikke erstattes af en anden markedsføringskanal. [...] Øvrige medier har ikke den samme tyngde og dybde, hvad angår antallet af varer der vises."

Imercs: "I forhold til andre typer af annonceringskanaler, oplyste Matas, at de ikke anså nogen som værende et alternativ til den fysiske tilbudssavis. Andre typer af annonceringskanaler være nærmere komplementære til den fysiske tilbudssavis."

JYSK: "JYSK gjorde styrelsen opmærksom på, at JYSK ikke kan undvære de fysiske tilbudssaviser."

491. En række af de interviewede detailhandlere oplyser endvidere, at adresseløse forsendelser er en særdeles vigtig markedsføringskanal for forretningerne, jf. Boks 4.2.

Boks 4.2
Alternativer til
adresseløse forsendelser²⁸⁸

Dansk Supermarked: "Dansk Supermarked oplyste, at det der gør fysiske tilbudssaviser til den primære kanal, er, at de driver salget for kæderne, da salget netop er koncentreret omkring tilbudssavisen. [...]"

Coop: "Coop oplyste, at den fysiske tilbudssavis danner grundlaget og udgangspunktet for den overordnede markedsføringsstrategi i Coop. Den fysiske tilbudssavis er dermed meget vigtig for Coop. [...] Derudover redegjorde Coop for, at den fysiske tilbudssavis også er vigtig, eftersom de danske forbrugere "har været opdraget til", at læse tilbudssaviser gennem de seneste 30 år.

Imerco: "Den fysiske tilbudssavis driver i hvert fald hovedparten af Imercos omsætning, og Imerco vil derfor ikke løbe den risiko at fjerne den fysiske tilbudssavis, da dette vil koste kæden omsætning [...]"

Aldi: "Om fysiske tilbudssaviser oplyste [...], at Aldi gør brug af tilbudssaviserne, helt enkelt fordi "de virker". Return Of Investment på de fysiske tilbudssaviser er stadig tilpas stort til, at Aldi ikke vil vælge den fysiske tilbudssavis fra i den samlede markedsføring."

XL Byg: "Adspurgt, oplyste [...], at XL-Byg bruger mere end halvdelen af virksomhedens markedsføringsbudget på omdeling af fysiske tilbudssaviser /adresseløse forsendelser. Det skyldes, at XL-Byg er afhængig af dette medie. For XL-Byg er fysiske tilbudssaviser nødvendige, da det er på den måde man primært konkurrerer i detailbranchen."

Matas: "Matas oplyste indledningsvist, at den fysiske tilbudssavis udgør den enkeltstående største driver for trafik til butikkerne. Derfor er den fysiske tilbudssavis den vigtigste markedsføringskanal for Matas."

JYSK: I forhold til de adresseløse forsendelser, oplyste JYSK at dette er den allervigtigste markedsføringskanal. Det er "rugbrødet" i JYSK markedsføringsstrategi og er således den markedsføringskanal, som JYSK bruger flest penge på."

492. Tilbagemeldingerne i de kvalitative interviews peger således i retning af, at adresseløse forsendelser er en særdeles vigtig markedsføringskanal for forretningerne, og at andre markedsføringskanaler ikke udgør konkurrencedygtige alternativer til adresseløse forsendelser.

²⁸⁸ Kilder: Styrelsens referater fra møder med hhv. Coop, XL-Byg, Aldi, Dansk Supermarked, Jysk, Matas, Imerco (Bilag 4).

493. I flere af citaterne lægger annoncørerne fra disse interviews vægt på, at den fysiske tilbudsavis driver salget /omsætningen eller driver trafik til butikkerne.

4.1.1.1.3 Distributionsalternativer til adresseløse forsendelser

494. Ved gennemgang af andre muligheder for at distribuere adresseløse forsendelser undersøges først praksis om distribution af adresseløse forsendelser og dernæst gennemføres styrelsens egne vurderinger af distributionsalternativer til adresseløse forsendelser.

4.1.1.1.3.1 Praksis om distribution af adresseløse forsendelser

495. Såvel EU-Kommissionen som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i en række konkurrence- og fusionssager defineret et relevant produktmarked, som omfatter distribution af adresseløse forsendelser. I alle sager er der afgrænset et separat marked for distribution af adresseløse forsendelser.
496. I Kommissionens beslutning af 21. april 2009 om fusionen mellem Posten AB og Post Danmark A/S fandt Kommissionen, at der kunne afgrænses et separat produktmarked for adresseløse forsendelser i Sverige og Danmark. Kommissionen anførte:

“The market investigation confirms both the distinctions considered by the Commission in previous cases (domestic and international, international inbound/international outbound, standard/express, business mail/mail for private customers), and the additional distinction suggested by the Parties (addressed/unaddressed).”²⁸⁹

497. I Kommissionens beslutning af 4. juli 2012 vedrørende fusionen mellem La Poste og Swiss Post undersøgte Kommissionen igen markedet for distribution af adresseløse forsendelser, hvor Kommissionen kom til samme konklusion.²⁹⁰
498. Konkurrencerådet har ligeledes i en afgørelse af 29. september 2004, *Forbruger-Kontakts klage over Post Danmarks misbrug af dominerende stilling*, afgrænset et relevant produktmarked for distribution af adresseløse forsendelser og lokal- og gratisaviser:

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

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.”²⁹¹

²⁸⁹ Jf. Kommissionens beslutning af 21. april 2009 i sag COMP/M.5152 *Posten AB / PostDanmark A/S*, pkt. 17.

²⁹⁰ Jf. Kommissionens beslutning af 4. juli 2012 i sag COMP/M.6503 *LA POSTE/ SWISS POST/ JV*.

²⁹¹ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 29. september 2004 i sagen om *Forbruger-Kontakts klage over Post Danmarks misbrug af dominerende stilling*, pkt. 69-70.

499. Konkurrencerådet har også i den såkaldte *Magasinpostsag (2007)*²⁹² foretaget en overordnet sondring mellem adresserede og adresseløse forsendelser. Det er også i efterfølgende afgørelser slået fast, at adresserede og adresseløse forsendelser ikke er substituerbare og derfor tilhører separate produktmarkeder.²⁹³

4.1.1.1.3.2 Distribution af adresseløse forsendelser vs. andre distributionsalternativer

500. Ud over adresseløse forsendelser findes der på nuværende tidspunkt tre andre markedsføringskanaler, der er forbundet med fysisk distribution af reklame, kundeinformation eller markedsføringsmateriale, som FK Distribution distribuerer som adresseløse forsendelser. Den ene markedsføringskanal er såkaldt *magasinpost*, som giver annoncører mulighed for at sende magasiner, kataloger, ugeblade og lignende. Den anden markedsføringskanal er såkaldte *direct mails*, som er salgsbreve, som sendes direkte til forbrugers adresse. Direct mails leveres i en kuvert. Den tredje markedsføringskanal er *indstik i aviser*, hvor tilbudsaviser og andet reklamemateriale indgår som et separat indstik i aviserne.
501. Distribution af adresseløse forsendelser - fx tilbudsaviser – anvendes typisk af detailkæder, som ønsker en billig måde at reklamere relativt bredt for deres produkter eller ydelser. Hele produktionen og distributionen af adresseløse forsendelser som tilbudsaviser er således tilrettelagt med henblik på at holde omkostningerne på det lavest mulige niveau. Herunder er tilbudsaviser automatisk sorteret og samlet i et enkelt omslag til hver husstand, jf. markedsbeskrivelsen. Dette står i kontrast til magasinpost og direct mails, hvor fx hver forsendelse typisk er indbundet i henholdsvis et plastfolie eller i en konvolut og er påstemplet adressatens adresse, hvilke er mere omkostningstunge løsninger og således dyrere løsninger for annoncørerne.
502. Distribution af direct mail og magasinpost er således en betydeligt dyrere distributionsform end distribution af adresseløse forsendelser. Listepriisen i 2019 på direct mail hos fx Post Nord er mellem 3,75 og 9,65 kr. pr. brev for henholdsvis standardbreve og storbreve, hvor prisen afhænger af mængde, vægt, tillægsydelser m.v.²⁹⁴ Tilsvarende er listepriisen på magasinpost hos Post Nord mellem 2,40 og 13,50 kr., hvor prisen afhænger af mængde, vægt, tillægsydelser m.v.²⁹⁵
503. Til sammenligning koster de adresseløse husstandsdelte produkter fra FK Distribution ca. [xxx]-[xxx] øre per styk.²⁹⁶ Der er således en markant prisforskel mellem distribution af adresseløse forsendelser og distribution af magasinpost og direct mail.
504. Post Nord, der distribuerer magasinpost og direct mails i Danmark, tilbyder endvidere ikke distribution på faste dage. Dette er en udfordring for distributionskunder af adresseløse forsendelser, idet disse kunder ofte har behov for, at tilbudsaviserne når husstandene, inden tilbuddene træder i kraft, og tilbudsvarene stadig er i forretningerne.

²⁹² Konkurrencerådets afgørelse af 30. august 2007, *Forbruger-Kontakts klage over Post Danmarks priser og vilkår for magasinpost*, (i det følgende betegnet "*Magasinpostsagen (2007)*").

²⁹³ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. august 2008 i fusionssagen, *Stiftelse af joint venture mellem Post Danmark A/S og 365 Media Scandinavia A/S*, Konkurrencerådets afgørelse af 31. maj 2017 i *Magasinpostsagen*, Konkurrencerådets afgørelse af 25. maj 2018 i *MCDs aftaler med Mediabroker, Carat, IUM og OMD*.

²⁹⁴ Jf. Bilag 8, Post Nord's prislister for direct mails, priser pr. 1. januar 2019, <https://www.postnord.dk/siteassets/pdf/priser/2019/direct-mail-2.pdf>.

²⁹⁵ Jf. Bilag 8 Post Nord's prislister for magasinpost, priser pr. 1. januar 2019, <https://www.postnord.dk/siteassets/pdf/priser/2019/magasinpost.pdf>.

²⁹⁶ Jf. Bilag 8, FK Distributions svar fra d. 7. marts 2019. Stykprisen er beregnet som omsætning for adresseløse forsendelser divideret med mængden. Dette er gjort for henholdsvis 2018 og den estimerede mængde og omsætning i 2019.

505. Betydningen af ovenstående forskelle bekræftes af Post Nord i forhold til pris og leveringsdage:

“Adspurgt, oplyste PostNord, at direct mail og magasinpost ikke var at opfatte som alternativer til adresseløse forsendelser, dels grundet forskel i pris, dels grundet forskel i distributionsdage, herunder længere omdelingstid. Dette betød, at Post-Nord’s andre postløsninger ikke kan anvendes som alternativ til adresseløse forsendelser, da det netop er væsentligt, at tilbudsaviser og lignende omdeles dagen inden/eller så tæt på at tilbuddene træder i kraft.”²⁹⁷ [Styrelsens understregning]

506. Endvidere oplyser Bladkompagniet, der også distribuerer magasinpost og direct mails, at de ikke kan konkurrere med FK Distribution på distribution af adresseløse forsendelser:

“oplyste, at de kunder som foretrækker det relativt billige produkt ”reklame/tilbudsavis i omslag til alle”, stort set er henvist til én aktør, FK Distribution. [...] Hvis kunden ønskede at få Bladkompagniet til at omdele sin tilbudsavis, ville dette med Bladkompagniets eksisterende infrastruktur godt kunne lade sig gøre, også på bestemte ugedage, men det ville koste væsentligt mere pr. omdelt avis eller reklame, end FK Distribution kan tilbyde.”²⁹⁸

507. Hvad angår indstik i aviser, har udbydere en væsentligt mindre kapacitet. Det gælder både med hensyn til, hvad der kan sendes til den enkelte husstand (antal tilbudsaviser), og med hensyn til, hvor mange husstande, der kan nås i forhold til den nuværende distributør af adresseløse forsendelser, FK Distribution, og den tidligere distributør af adresseløse forsendelser, Post Nord.

508. Mere konkret er det en udfordring for udbydere af indstik i aviser, at disse udbyderes dækningsområde er afgrænset til de husstande, som enten abonnerer på en betalingsavis eller som modtager en gratis avis, der typisk er en lokal- eller regionalavis. Dette kan således påvirke efterspørgslen på omdeling via indstik i aviser, da indstik ikke har en dækning, som svarer til dækningsområdet for distribution af adresseløse forsendelser. Udfordringen ved en manglende dækning understøttes ved følgende bemærkninger fra henholdsvis Matas og Jysk:

[Matas]: “Generelt set, havde Matas afsøgt markedet for alternativer til den fysiske tilbudsavis, men at eventuelle øvrige tiltag ikke var gode nok sammenlignet med tilbudsavisen. Det skyldtes i særdeleshed den manglende dækning, som kun distributionen af adresseløse forsendelser kan dække. Dette indbefatter indstik i aviser – som også indebærer omdeling af de fysiske tilbudsaviser – men hvor dækningen er meget begrænset og dermed ikke et konkurrencedygtigt alternativ.”²⁹⁹

[Jysk]: “Et alternativ kunne være at sende tilbudsavisen i indstik til aviser. Dette ville dog kun maksimalt ramme 450.000 husstande sammenlignet med de 1,5 mio. husstande, som JYSK rammer nu. Indstik ville således være et ineffektivt medie sammenlignet med den fysiske tilbudsavis.”³⁰⁰ [Styrelsens understregning]

509. [xxx]

²⁹⁷ Jf. Bilag 4, referat fra mødet med Post Nord den 15. august 2018.

²⁹⁸ Jf. Bilag 4, referat fra mødet med Bladkompagniet den 15. august 2018.

²⁹⁹ Jf. Bilag 4: referat fra mødet med Matas den 30. januar 2019.

³⁰⁰ Jf. Bilag 4, referat fra mødet med Jysk den 16. januar 2019.

"[xxx]

510. [xxx].
511. Der er dog meget begrænset, hvor mange indstik, der fysisk inkluderes i den enkelte avis. Det kan eksempelvis oplyses, at Politiken, der er en del af JP/Politikens Hus, alene medtager ét indstik pr. avisudgave.³⁰¹
512. Besvarelser fra annoncørerne i kundeundersøgelsen understøtter ligeledes, at de andre distributionsformer ikke udgør konkurrencedygtige alternativer til distribution af adresseløse forsendelser. Få annoncører i kundeundersøgelsen svarer henholdsvis, at de:
- » anser de tre andre distributionsmuligheder som et fuldstændigt (op til én pct.) eller i høj grad (op til fire pct.) som et alternativ til distribution af adresseløse forsendelser.³⁰²
 - » helt eller delvis³⁰³ har skiftet fra distribution af adresseløse forsendelser til de tre andre distributionsformer (fra én til syv pct.) de seneste tre år.³⁰⁴

4.1.1.1.3.3 Delkonklusion

513. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:
- » Selv om reklame, kundeinformation eller markedsføringsmateriale, kan omdeles via de ovenstående distributionsalternativer, er der væsentlige forskelle mellem distribution af adresseløse forsendelser og de tre andre distributionsalternativer, herunder.
 - » Distribution af direct mail og magasinpost er langt dyrere end distribution af adresseløse forsendelser.
 - » Distribution af indstik i aviser har en væsentligt lavere kapacitet i form af antal af husstande og af antal af forsendelser pr. husstand, end den kapacitet, som distribution af adresseløse forsendelser har.
 - » Få annoncører i kundeundersøgelsen i) har skiftet fra adresseløse forsendelser til de tre andre distributionsformer inden for de seneste tre år og ii) anser de tre andre distributionsformer som et fuldstændigt eller i høj grad som et alternativ til distribution af adresseløse forsendelser.
514. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at ovenstående peger i retning af, at direct mails, magasinpost og indstik i aviser, i tråd med tidligere praksis, ikke indgår i det samme relevante produktmarked som distribution af adresseløse forsendelser set fra et efterspørgselssynspunkt.

³⁰¹ Jf. JP/Politikens Hus' hjemmeside, den 7. oktober 2019, <https://www.politikenannoncer.dk/da-dk/product/indstik-17093>.

³⁰² Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 16.

³⁰³ Med "*helt at have skiftet*" menes, at en annoncør helt er ophørt med at få distribueret adresseløse forsendelser til husstande i Danmark inden for de seneste tre år og i stedet anvender de frigjorte annoncemidler på andre markedsføringskanaler, deriblandt de tre andre distributionsmuligheder. Med "*delvis at have skiftet*" menes, at en annoncør har reduceret budgettet til distribution af adresseløse forsendelser – men er ikke helt ophørt med at få distribueret adresseløse forsendelser til husstande i Danmark inden for de seneste tre år - og i stedet anvender de frigjorte annoncemidler på andre markedsføringskanaler, deriblandt de tre andre distributionsmuligheder.

³⁰⁴ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 22 og 23.

4.1.1.1.4 Alternative markedsføringskanaler til adresseløse forsendelser

515. Ved gennemgang af andre markedsføringskanaler, der ikke er baseret på fysisk distribution af reklame, kundeinformation eller markedsføringsmateriale (som FK Distribution distribuerer som adresseløse forsendelser), præsenteres først praksis og dernæst styrelsens egne vurderinger.
516. Det betyder, at fokus flyttes fra alternative fysiske distributionsformer (af reklame, kundeinformation eller markedsføringsmateriale) til alternative markedsføringskanaler. Det vil sige, om en lille, men varig prisstigning på distribution af adresseløse forsendelser vil få et tilstrækkeligt antal annoncører til at droppe distribution af adresseløse forsendelser til husstande i Danmark og skifte til en anden markedsføringskanal eller ej.

4.1.1.1.4.1 Praksis om alternative markedsføringskanaler til adresseløse forsendelser

517. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke bekendt med, at EU-Kommissionen eller styrelsen i konkurrence- eller fusionssager har vurderet, om andre markedsføringskanaler – udover ovenstående postdistributionsalternativer - indgår i det samme relevante marked som adresseløse forsendelser. I alle sager har EU-Kommissionen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen hidtil fundet, at distribution af adresseløse forsendelser udgør et separat produktmarked.
518. FK Distribution anfører dog, at der er høj grad af substitution mellem fysisk og digital formidling, hvilket medfører, at der ikke længere kan afgrænses et separat marked for formidling af fysiske og digitale tilbud og informationer.³⁰⁵
519. I den henseende er det relevant, at der har været en række sager, hvor EU-Kommissionen har undersøgt, om fysisk og digital annoncering er på samme marked. I ingen af sagerne har Kommissionen fundet, at fysisk og digital annoncering er på samme marked.
520. Kommissionen vurderede i *Google/DoubleClick* (2008), at der skulle sondres mellem fysisk (offline) og digital (online) annoncering:

“the market investigation revealed that offline and online advertising are perceived as separate markets by the majority of respondents. [...]. The specific pricing mechanism applied to online advertising also distinguishes the two markets: [...]. In its previous Decisions the Commission has also established a distinction between online and offline advertising.”³⁰⁶

521. I sagen om *Google Search (Shopping)* (2017) vurderede Kommissionen blandt andet, at der var begrænset substitution mellem de såkaldte *“comparison shopping services”* (herunder Google Shopping) og såkaldte *“offline comparison shopping tools”*:

“There is also limited substitutability between comparison shopping services and offline shopping comparison tools such as print catalogues, consumer magazines, shopping TV channels and programmes.”³⁰⁷

³⁰⁵ Jf. Bilag 9, FK Distributions høringssvar, side 71f.

³⁰⁶ Jf. Kommissionens beslutning af 11 marts 2008 i sag COMP/M.4731 *Google/ DoubleClick*, pkt. 45-47.

³⁰⁷ Jf. *Google Search (Shopping)* af 27. juni 201, punkt 247.

522. Kommissionen er ligeledes kommet frem til en sondring mellem henholdsvis fysisk (offline) og digital (online) annoncering i andre sager.³⁰⁸

4.1.1.1.5 Annoncering via adresseløse forsendelser vs. digitale platforme

523. Adresseløse forsendelser har forskellige egenskaber i forhold til digitale platforme som fx sociale medier, generelle søgetjenester og bannerannoncer. Disse forskelle har betydning for annoncørerne.
524. Adresseløse forsendelser (typisk tilbudsaviser) er karakteriseret ved, at de indeholder en samling af en række tilbud fra en detailhandler. Disse tilbud læses fysisk på papir.
525. Hvad angår sociale medier, indeholder de omvendt typisk reklamebannere eller korte videoer, som brugerne kan klikke på og læse eller se digitalt. Generelle søgetjenester indeholder betalte søgeresultater, der typisk er enkeltannoncer for et produkt, som brugerne også kan klikke på og læse digitalt. Tilsvarende kan brugere klikke på bannerannoncer og læse dem digitalt.
526. Markedsføringseffekten for adresseløse forsendelser fremstår herudover forskellig fra de digitale kanaler, som styrelsen undersøger i den foreliggende sag. Adresseløse forsendelser er karakteriseret ved en meget høj dækning, da de distribueres til op til ca. 1,9 mio. af de 2,7 mio. husstande i Danmark.³⁰⁹ Dette er illustreret ved følgende bemærkning fra XL-Byg i forhold til Facebook:

"nævnte, at i forhold til markedsføring kommer brugen af markedsføringskanaler an på hvor bred dækning, man kan opnå gennem det pågældende medie. Eksempelvis er der ikke så mange af XL-Bygs kunder, der er på Facebook, hvorfor XL-Byg har en lavere dækning i målgruppen ved brug af dette medie. Til gengæld har XL-Byg en høj dækning i målgruppen på fysiske tilbudsaviser, som kunderne efterspørger/gerne vil læse." [...] XL-Byg oplyste i den forbindelse, at de gennem den fysiske tilbudsavis rammer mere end [xxx] husstande. Til sammenligning har de på Facebook [xxx] følgere som kan rammes."³¹⁰ [Styrelsens understregning]

527. Effekten ved adresseløse forsendelser understøttes ved, at størstedelen af annoncørerne i kundeundersøgelsen er enige i følgende udsagn: (i) "adresseløse forsendelser tiltrækker en væsentlig kundegruppe til butikkerne (eller hjemmeside)" (96 pct. meget eller delvis enige), og (ii) "Vi oplever en nedgang i vores omsætning, hvis de undlader at udsende adresseløse forsendelser" (84 pct. meget eller delvis enige).³¹¹
528. Det er styrelsens vurdering, at den mest nærliggende forklaring på den særlige effekt for adresseløse forsendelser er de særlige egenskaber ved adresseløse forsendelser. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at størstedelen af annoncørerne i kundeundersøgelsen endvidere er enige i følgende udsagn: (i) "en del af vores målgruppe foretrækker at læse trykte adresseløse forsendelser" (86 pct. meget eller delvis enig i udsagnet), og (ii) "visse målgrupper blandt vores kunder kan vi primært nå gennem adresseløse forsendelser" (96 pct. meget eller delvis enig).³¹²

³⁰⁸ Herunder Kommissionens beslutning af 18. februar 2010 i sag COMP/M.5727 - Microsoft/Yahoo! Search Business og Kommissionens beslutning af 3. oktober 2014 i sag COMP/M.7217 - Facebook/Whatsapp.

³⁰⁹ Kilde: FK Distributions brev af 7. marts 2019 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, spørgsmål 6 (Bilag 5).

³¹⁰ Jf. Bilag 4, Referat af møde med XL-Byg den 31. januar 2019.

³¹¹ Kilde: Bilag 1: Kundeundersøgelsen, spørgsmål 15.

³¹² Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 15.

529. De forskellige egenskaber og anvendelsesformål ved adresseløse forsendelser og annoncering via sociale medier illustreres ved følgende bemærkning fra Coop om eksponering og anvendelsesformål for bl.a. Facebook i forhold til den fysiske tilbudsavis:
- "Coop oplyste endvidere, at slutbrugernes fokus i forhold til at læse tilbud, er højere, når det drejer sig om den fysiske tilbudsavis, sammenlignet med eksponering for tilbud gennem digitale platforme, herunder eksempelvis Facebook eller Instagram. [...] Derudover oplyste Coop, at Facebook [...] i Coop's optik ikke kan erstatte tilbudsaviser, da Facebook og [...] anvendes til andre formål; eksempelvis bruges butikkens egen Facebook side til at markedsføre lokale tilbud fra det lokale supermarked."³¹³ [Styrelsens understregning]*
530. Der er endvidere relativt få annoncører i kundeundersøgelsen, der anser de tre markedsføringskanaler som et fuldstændigt eller i høj grad et alternativ til adresseløse forsendelser.
531. Der er således fem pct. af annoncørerne, som svarer, at annoncering via sociale medier udgør et "fuldstændigt" alternativ til adresseløse forsendelser. Herudover er der 14 pct. af annoncørerne i kundeundersøgelsen, som svarer, at annoncering via sociale medier "i høj grad" udgør et alternativ til adresseløse forsendelser.³¹⁴
532. Hvad angår generelle søgetjenester og digitale bannerannoncer, er andelen af annoncører i kundeundersøgelsen, der har svaret, at disse markedsføringskanaler udgør et "fuldstændigt" alternativ (mindre end én pct. for begge kanaler) og "i høj grad" et alternativ (henholdsvis 20 og 15 pct.) til adresseløse forsendelser.
533. Styrelsens kundeundersøgelse viser dog, at en del annoncører har skiftet fra adresseløse forsendelser til annoncering via de tre andre markedsføringskanaler inden for de seneste tre år.³¹⁵ Der er ca. 25-30 pct. af annoncørerne i kundeundersøgelsen, som har svaret, at de helt eller delvist har skiftet adresseløse forsendelser ud med annoncering via sociale medier, generelle søgetjenester og bannerannoncer inden for de seneste tre år.
534. Det fremgår ikke af besvarelsene, om de pågældende annoncører har foretaget en hel eller delvis udskiftning (samt størrelsen på den eventuelt delvise udskiftning). Til gengæld fremgår det af kundetal fra FK Distribution og Post Nord, at ca. fem procent af de to virksomheders kunder (vægtet efter omsætning) fik distribueret adresseløse forsendelser i hele eller dele af 2017 men ikke i 2018.³¹⁶ Dette tyder på, at delvise skift udgør en ikke-ubetydelig andel af de samlede skift fra adresseløse forsendelser til annoncering via sociale medier, generelle søgetjenester og bannerannoncer.
535. Der er endvidere faktisk adfærd, der viser, at disse skift i mindre grad skyldes substitution og i større grad skyldes migration. Baggrunden herfor er, at FK Distribution satte priserne

³¹³ Jf. Bilag 4. referat fra mødet med Coop den 25. juni 2018.

³¹⁴ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 16.

³¹⁵ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 22 og 23.

³¹⁶ Kilde: Bilag 5, FK Distribution svar af 7. marts 2019 og Bilag 8 Post Nord's svar af 29. juni 2018. Andelen som helt har skiftet er beregnet med udgangspunkt i kundeundersøgelsen, dvs., alle de som har svaret at de har adresseløse forsendelser i 2017. Disse besvarelser er er blevet vægtet for omsætning, hvor der for FK Distribution foreligger omsætningstal for alle kunder, mens der for Post Nord foreligger omsætningstal for kunder med over 1 mio. i omsætning i 2017. For de tilfælde hvor der ikke foreligger omsætningstal, men kunden har svaret, at de har adresseløse forsendelser i 2017, er der anvendt den samme median som for vægtningen af alle svar om adresseløse forsendelser i kundeundersøgelsen, jf. afsnit 3.8.5 ovenfor.

betydeligt op, efter at Post Nord i praksis stoppede med at distribuere adresseløse forsendelser ved udgangen af 2017, jf. afsnit 4.1.1.3.2 nedenfor.

536. Hvis der derimod var tale om substitution, hvor fx Facebooks³¹⁷ sociale medier eller Googles³¹⁸ generelle søgetjenester, der begge er estimeret at have en betydelig annonceomsætning i Danmark, var en del af det relevante marked, ville disse aktører forventes at udøve et konkurrencepres på FK Distribution. I et sådant scenarium ville FK Distribution efter Post Nords exit (naturligt eksperiment) ikke forventes at kunne gennemføre betydelige og profitable prisstigninger - samt indføre en række nye krav - som annoncørerne accepterer. Det er dog det, der er sket, hvilket der redegøres for i afsnit 4.1.1.3 nedenfor).

4.1.1.1.5.1 Delkonklusion

537. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:
- » Adresseløse forsendelser har forskellige egenskaber i forhold til de tre digitale platforme: sociale medier, generelle søgetjenester og bannerannoncer, herunder at adresseløse forsendelser er karakteriseret ved at indeholde en samling af tilbud, som læses fysisk.
 - » Disse forskelle har betydning for annoncørerne, da bl.a. alle annoncører i kundeundersøgelsen svarer, at i) "*en del af deres målgruppe foretrækker at læse trykte adresseløse forsendelser*" og (ii) "*visse målgrupper blandt deres kunder primært kan nå gennem adresseløse forsendelser*".
 - » Relativt få annoncører i kundeundersøgelsen svarer, at de anser de tre digitale markedsføringskanaler som et fuldstændigt eller i høj grad et alternativ til adresseløse forsendelser.
 - » En del af annoncørerne oplyser imidlertid i kundeundersøgelsen, at de helt eller delvist har skiftet fra adresseløse forsendelser til annoncering via de tre andre markedsføringskanaler inden for de seneste tre år. FK Distributions og kundernes faktiske adfærd efter Post Nord exit, viser, at kundernes skift efter styrelsens vurdering primært er et udtryk for migration og i mindre grad et udtryk for substitution til digitale markedsføringskanaler.
538. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at ovenstående peger i retning af, at annoncering via sociale medier, generelle søgetjenester og bannerannoncer ikke indgår i det samme relevante produktmarked som distribution af adresseløse forsendelser set fra et efterspørgselssynspunkt. Dette er i tråd med praksis.

³¹⁷ Facebook er estimeret at have opnået en omsætning på ca. 1 mia. kr. i Danmark i 2019, jf. Medie Watch, <https://mediawatch.dk/Medienyt/Web/article11318024.ece>, pr. 7. oktober 2019.

³¹⁸ Google er estimeret at have en væsentlig del af solgte søgeord i Danmark, som beløb sig til 3.35 mia. kr. i 2017, jf. <https://www.computerworld.dk/art/243608/nyt-regnskab-google-tjente-blot-13-5-millioner-kroner-i-danmark-i-hele-2017>, pr. 7. oktober 2019.

4.1.1.1.6 Annoncering via adresseløse forsendelser vs. digitale prissammenligninger

539. Der findes også digitale markedsføringskanaler, hvis formål blandt andet er at præsentere og sammenligne priser på forskellige produkter: Digitale platforme for tilbudsaviser og digitale prissammenligningssider.³¹⁹ Disse markedsføringskanaler har dermed visse egenskaber, som ligner egenskaberne for adresseløse forsendelser.
540. Der er dog også væsentlige forskelle i egenskaber og anvendelsesformål mellem adresseløse forsendelser på den ene side og digitale platforme for tilbudsaviser og digitale prissammenligningssider på den anden side.
541. Mens adresseløse forsendelser modtages og læses fysisk på papir, vises tilbud på digitale platforme for tilbudsaviser og digitale prissammenligningssider digitalt. Hvad angår digitale prissammenligningssider, indeholder de desuden normalt ikke en samling af tilbud og priser fra samme detailhandler, hvilket er tilfældet med adresseløse forsendelser.
542. Disse forskelle fremstår centrale for annoncører af adresseløse forsendelser, da størstedelen af annoncørerne i kundeundersøgelsen svarer, at en del af deres målgruppe foretrækker at læse trykte adresseløse forsendelser, og at visse målgrupper blandt annoncørernes kunder primært kan nås gennem adresseløse forsendelser, jf. afsnit 4.1.1.1.5 ovenfor.
543. I styrelsens markedsundersøgelse har annoncørerne skullet tage stilling til, i hvilken grad annoncering via andre annonceringskanaler udgør et konkurrencedygtigt alternativ til annoncering via adresseløse forsendelser. Annoncørerne kunne vælge mellem følgende svarmuligheder: (i) "Ikke et alternativ", (ii) "I lav grad et alternativ", (iii) "I nogen grad et alternativ", (iv) "I høj grad et alternativ" og (v) "Et fuldstændigt alternativ". Styrelsens kundeundersøgelse viste, at der er få annoncører (i kundeundersøgelsen), som anser digitale platforme for tilbudsaviser og digitale prissammenligningssider som et fuldstændigt alternativ (henholdsvis fem pct. og nul pct.) eller i høj grad et alternativ (henholdsvis fire pct. og otte pct.) til adresseløse forsendelser.³²⁰
544. Der er dog 56 pct. af annoncørerne i kundeundersøgelsen, der svarer, at digitale platforme for tilbudsaviser udgør et alternativ til adresseløse forsendelser i "nogen grad".³²¹
545. De to markedsføringskanaler fremstår dog mere som komplementar end som substitutter. Ca. 88 pt. af annoncørerne i kundeundersøgelsen, som anvendte adresseløse forsendelser i 2017 og/eller 2018, svarer, at de opfatter annoncering i adresseløse forsendelser og annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser som primært et supplement til hinanden. Kun syv pct. svarer, at de to kanaler primært erstatter hinanden.³²²
546. Der er herudover relativt få annoncører i kundeundersøgelsen, der svarer, at de helt eller delvis har skiftet fra distribution af adresseløse forsendelser til henholdsvis digitale platforme for tilbudsaviser (12 pct.) og digitale prissammenligningssider (10 pct.) de seneste

³¹⁹ På prissammenligningssider sammenlignes priser på produkter fra forskellige udbydere inden for én eller flere brancher. Eksempler på sammenligningssider er Pricerunner, Kelkoo, Google Shopping eller Compware m.fl. Prissammenligningssider giver således brugerne mulighed for at finde, hvilke udbydere, der er af det søgte produkt, og hvad priserne er for det pågældende produkt hos de respektive udbydere.

³²⁰ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 13.

³²¹ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 13.

³²² Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 17.

tre år.³²³ Dette er til trods for, at priserne på distribution af adresseløse forsendelser er steget væsentligt siden Post Nords exit, jf. afsnit 4.1.1.3.2 nedenfor.

4.1.1.1.6.1 Delkonklusion

547. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:
- » Adresseløse forsendelser har forskellige egenskaber i forhold til de to andre markedsføringskanaler, herunder at adresseløse forsendelser er karakteriseret ved at indeholde en samling af tilbud, som læses fysisk.
 - » De forskellige egenskaber har betydning forannoncørerne, da bl.a. størstedelen af alleannoncører i kundeundersøgelsen svarer, at i) *"at en del af deres målgruppe foretrækker at læse trykte adresseløse forsendelser"*.
 - » Fåannoncører i kundeundersøgelsen svarer, at de anser de to digitale markedsføringskanaler som et fuldstændigt eller i høj grad et alternativ til adresseløse forsendelser.
 - » Selv om størstedelen afannoncørerne i kundeundersøgelsen svarer, at digitale platforme for tilbudsaviser udgør et alternativ i *"nogen grad"* til adresseløse forsendelser, svarer næsten alleannoncører i kundeundersøgelsen, at de opfatterannoncering i adresseløse forsendelser ogannoncering på digitale platforme for tilbudsaviser som primært et supplement til hinanden – ikke som ydelser, der erstatter hinanden.
 - » Relativt fåannoncører i kundeundersøgelsen svarer, at de har skiftet – helt eller delvist – fra adresseløse forsendelser tilannoncering via digitale platforme for tilbudsaviser og digitale prissammenligningssider. Dette er til trods for, at priserne på distribution af adresseløse forsendelser er væsentligt steget siden Post Nords exit.
548. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at ovenstående peger i retning af, atannoncering via digitale platforme for tilbudsaviser og digitale prissammenligningssider ikke indgår i det samme relevante produktmarked som distribution af adresseløse forsendelser set fra et efterspørgselssynspunkt. Dette er i tråd med praksis.

4.1.1.1.7 Annoncering via adresseløse forsendelser vs. TV og radio

549. TV har generelt en høj salgseffekt³²⁴. Dette kan være en medvirkende forklaring til, at henholdsvis fem pct. og 27 pct. afannoncørerne i kundeundersøgelsen svarer, atannoncering på TV udgør et *"fuldstændigt"* eller *"i høj grad"* udgør et alternativ til adresseløse forsendelser.³²⁵
550. Hvad angår radio, svarer kun henholdsvis fem pct. og 12 pct. afannoncørerne i kundeundersøgelsen, atannoncering i radioen udgør et *"fuldstændigt"* eller *"i høj grad"* et alternativ til adresseløse forsendelser.³²⁶
551. Der er samtidig væsentlige forskelle mellem adresseløse forsendelser på den ene side og TV/radio på den anden side. Mens adresseløse forsendelser modtages og kan læses fysisk på papir på et selvvalgt tidspunkt, er reklame på TV og radio typisk korte klip, hvor reklametidspunktet er knyttet til henholdsvis seer- og lyttertidspunktet for det/de tilhørende programmer.

³²³ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 22 og 23.

³²⁴ Kilde: Bilag 8, m/Six, den 26. juni 2019.

³²⁵ Kilde: Bilag 1:Kundeundersøgelsen, spørgsmål 16.

³²⁶ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 16.

-
552. De forskellige egenskaber bidrager til, at reklameindholdet på TV/radio og i adresseløse forsendelser er meget forskelligt. Mens adresseløse forsendelser indeholder en række tilbud fra en annoncør, indeholder reklame på TV eller radio typisk ét eller få enkelttilbud fra annoncøren og/eller fokuserer på branding af annoncørens virksomhed.
553. Disse forskelle fremstår centrale for annoncører, der anvender distribution af adresseløse forsendelser, da størstedelen af annoncørerne i kundeundersøgelsen svarer, at en del af deres målgruppe foretrækker at læse trykte adresseløse forsendelser, og at visse målgrupper blandt annoncørernes kunder primært kan nås gennem adresseløse forsendelser, jf. afsnit 4.1.1.1.5 ovenfor.
554. Der er endvidere indikationer på relativt få skift, der også omfatter delvise skift, fra adresseløse forsendelser til annoncering via TV (14 pct.) og radio (seks pct.).³²⁷ Dette er til trods for, at priserne på distribution af adresseløse forsendelser er steget væsentligt siden Post Danmarks exit, jf. afsnit 4.1.1.3.2 nedenfor.

4.1.1.1.7.1 Delkonklusion

555. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:
556. Der er enkelte forhold, som isoleret set peger i retning af, at annoncering på særlig TV i et vist omfang kan substituere distribution af adresseløse forsendelser:
- » Både TV og distribution af adresseløse forsendelser har en relativt høj dækning og salgseffekt.
 - » En del af annoncørerne i undersøgelsen svarer, at annoncering på TV "*fuldstændigt*" eller "*i høj grad*" udgør et alternativ til adresseløse forsendelser.
557. Der er dog en række forhold, som peger i retning af, at annoncering på TV og radio i praksis ikke er substituerbare med distribution af adresseløse forsendelser:
- » Adresseløse forsendelser har forskellige egenskaber i forhold til TV og radio, herunder at kun adresseløse forsendelser er karakteriseret ved at indeholde en samling af tilbud, som læses fysisk.
 - » Disse forskelle har betydning for annoncørerne.
 - » Relativt få annoncører i kundeundersøgelsen svarer, at de har skiftet – helt eller delvist – fra adresseløse forsendelser til annoncering via TV og radio. Dette er til trods for, at priserne på adresseløse forsendelser er steget væsentligt siden Post Danmarks exit.
558. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at ovenstående peger i retning af, at annoncering via TV og radio ikke indgår i det samme relevante produktmarked som distribution af adresseløse forsendelser set fra et efterspørgselssynspunkt. Dette er i tråd med praksis.

4.1.1.1.8 Annoncering via adresseløse forsendelser vs. øvrige offline markedsføringskanaler

559. Ud over forskellige fysiske markedsføringskanaler, der er baseret på forsendelser af reklame, kundeinformation eller markedsføringsmateriale, findes der en række andre offline markedsføringskanaler. For det første findes der en række markedsføringskanaler, hvor der

³²⁷ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 22, 23.

annonceres i aviser, herunder lokale eller regionale ugeaviser, lokale eller regionale dagblade samt landsdækkende dagblade.

560. For det andet findes der også mulighed for outdoor/indoor reklame, som er annoncering på analoge eller digitale flader eller skærme forskellige steder i det offentlige rum (fx busstoppesteder, på busser, ved S-togsstationer, lufthavne, storcentre m.v.).
561. Besvarelser fra annoncørerne i kundeundersøgelsen understøtter, at de andre fysiske markedsføringskanaler ikke udgør konkurrencedygtige alternativer til distribution af adresseløse forsendelser.
562. For det første svarer meget få annoncører i kundeundersøgelsen, at de helt eller delvis har skiftet fra distribution af adresseløse forsendelser til de andre fysiske markedsføringskanaler (op til fire pct.) de seneste tre år.³²⁸
563. For det andet svarer relativt få annoncører i kundeundersøgelsen, at de anser lokale og regionale ugeaviser som et fuldstændigt eller i høj grad et alternativ til distribution af adresseløse forsendelser: Mindre end én pct. ("fuldstændigt") og 17 pct. (i høj grad"). Hvad angår de øvrige offline markedsføringskanaler, er der meget få annoncører i kundeundersøgelsen, der anser disse markedsføringskanaler som et fuldstændigt eller i høj grad et alternativ til distribution af adresseløse forsendelser: Maksimalt én pct. ("fuldstændigt") og fem pct. ("i høj grad").³²⁹
564. Besvarelserne er til trods for, at priserne på distribution af adresseløse forsendelser er steget væsentligt siden Post Danmarks exit, jf. afsnit 4.1.1.3.2 nedenfor.

4.1.1.1.8.1 Delkonklusion

565. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:
- » Relativt få annoncører i kundeundersøgelsen anser de øvrige offline markedsføringskanaler som et fuldstændigt eller i høj grad et alternativ til adresseløse forsendelser.
 - » Meget få annoncører i kundeundersøgelsen har skiftet – helt eller delvist – fra adresseløse forsendelser til de øvrige offline markedsføringskanaler. Dette er til trods for, at priserne på distribution af adresseløse forsendelser er steget væsentligt siden FK Distributions exit, jf. afsnit 4.1.1.3.2 nedenfor.
566. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at ovenstående peger i retning af, at de øvrige offline markedsføringskanaler ikke indgår i det samme relevante produktmarked som distribution af adresseløse forsendelser set fra et efterspørgselssynspunkt. Dette er i tråd med praksis.

4.1.1.1.9 Delkonklusion om efterspørgselssubstitution

567. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at ovenstående peger i retning af, at der er et separat produktmarked for distribution af adresseløse forsendelser set fra et efterspørgselssynspunkt. Dette er i tråd med praksis.

³²⁸ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 22, 23.

³²⁹ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 16.

4.1.1.2 Udbudssubstitution

568. Udbudssubstitution kan tages i betragtning ved markedsafgrænsning i de situationer, hvor den har de samme effektive og direkte virkninger som efterspørgselssubstitution.
569. For at udbudssubstitution kan tages i betragtning, skal udbydere som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser omgående kunne omstille produktionen til de relevante produkter, og markedsføre dem på kort sigt, uden at dette medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.³³⁰
570. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal vurdere både, om udbydere med fysiske distributionsnet og udbydere af markedsføringskanaler, der ikke har fysisk distribution, på kort sigt kan tilbyde distribution af adresseløse forsendelser, uden at dette medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.
571. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke bekendt med andre distributører, der tilbyder en landsdækkende fysisk distribution på faste dage, som FK Distribution gør (og Post Nord gjorde), hvilket er det som annoncørerne angiver, at de har behov for. Det er derfor styrelsens vurdering, at en ny udbyder ikke kan tilbyde distribution af adresseløse forsendelser, uden at dette medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.
572. Det skyldes for det første, at en lokal eller regional distributionsudbyder skal opbygge et distributions- og logistiknetværk, som hurtigt og effektivt kan dække hele landet, jf. afsnit 4.1.2 om den geografiske markedsafgrænsning. Det bemærkes, at de store detailkæder efterspørger landsdækkende distribution, hvorfor det vil være svært for en ny udbyder at opnå kontrakter med detailkæderne, hvis udbyderen kun kan tilbyde lokal distribution og ikke landsdækkende distribution fra starten.
573. Det skyldes for det andet, at det forventeligt vil tage tid at opbygge en kritisk mængde af kunder for adresseløse forsendelser, der kan gøre investeringen rentabel. Distribution af adresseløse forsendelser er præget af skalafordele i forhold til antallet af tilbudsaviser til den enkelte husstand.
574. For øvrige udbydere af markedsføringskanaler, der ikke har en vis fysisk distribution, vil omkostningerne, tidsforbruget og risiciene forventeligt være endnu større, end de er for udbydere, der allerede har et vist distributionsnet.
575. Endvidere oplyste [xxx] af de adspurgte udbydere af andre markedsføringskanaler i markedsundersøgelsen, at de vil vælge at etablere distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, hvis prisen på distribution af adresseløse forsendelser varigt stiger med 5-10 pct.³³¹ Ligeledes har [xxx] af de adspurgte udbydere oplyst, at de er ved at etablere sig eller inden for de seneste to år har overvejet at etablere sig inden for distribution af adresseløse forsendelser. Dette er til trods for, at prisen på distribution af adresseløse forsendelser er steget betydeligt de seneste to år. Disse besvarelser omfatter udbydere, der allerede har et vist fysisk distributionsnet (alene eller i samarbejde med andre virksomheder), herunder Bladkompagniet, Post Nord, Berlingske Media og JP/Politikens Hus.³³²

³³⁰ Jf. Markedsafgrænsningsmeddelelsen, pkt. 32.

³³¹ Kilde: Bilag 3, Undersøgelse af udbydere af andre markedsføringskanaler, spørgsmål 22.

³³² Kilde: Bilag 3, Undersøgelse af udbydere af andre markedsføringskanaler, spørgsmål 17 og 19.

4.1.1.2.1 Delkonklusion om udbudssubstitution

576. Samlet set vurderer styrelsen, at der er en række forhold, som peger i retning af, at hverken udbydere med et distributionsnet eller udbydere af markedsføringskanaler som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser omgående kan tilbyde distribution af adresseløse forsendelser (enten alene eller sammen med andre udbydere) og markedsføre den på kort sigt, uden at dette medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.

4.1.1.3 Naturligt eksperiment: Effekten af Post Nords exit

577. I det følgende undersøges, hvordan FK Distribution og annoncører, der benyttede adresse-løse forsendelser, reagerede på begivenheden, at Post Nord med udgangen af 2017 ophørte med at udbyde adresseløse forsendelser i Danmark.
578. Når der foreligger oplysninger om substitution baseret på den type begivenheder, vil så-danne oplysninger være meget centrale for markedsafgrænsningen.³³³
579. Post Nord ophørte med at distribuere adresseløse forsendelser, og det undersøges, hvad de daværende kunder til Post Nord gjorde, og hvad FK Distribution gjorde efterfølgende (samt FK Distributions kunders reaktioner herpå).

4.1.1.3.1 Kunderne fortsatte med at købe distribution af adresseløse forsendelser

580. Hvad angår tidligere kunder af adresseløse forsendelser hos Post Nord, svarer næsten alle daværende Post Nord-kunder i undersøgelsen (91 pct.), at de skiftede til en anden distribu-tør af adresseløse forsendelser, da Post Nord ophørte med at distribuere adresseløse for-sendelser med udgangen af 2017.³³⁴ Dette omfatter Post Nords daværende største kunder indenfor adresseløse forsendelser, herunder [xxx]
581. Hvad angår FK Distribution, ændrede virksomheden sit prissystem for distribution af adres-seløse forsendelser,³³⁵ efter at Post Nord varslede, at virksomheden ville ophøre med at om-dele adresseløse forsendelser. Det betød, at annoncører, der indgik en kontrakt med FK Di-tribution om distribution af adresseløse forsendelser, som trådte i kraft fra 1. januar 2018 eller senere, skulle afregne overfor FK Distribution efter et nyt prissystem.³³⁶
582. I det nye prissystem er priserne baseret på en række kriterier, herunder antal, frekvens og vægt. Priserne er endvidere ens for almindelige adresseløse forsendelser og "NejTak+"-for-sendelser, som tidligere var prissat forskelligt. Hertil kommer en række tillæg, herunder til-læg for distribution i landområder og sæson tillæg.³³⁷

4.1.1.3.2 FK Distribution satte priserne op

583. Styrelsen har undersøgt prisudviklingen for distribution af adresseløse forsendelser for an- noncører, der benyttede FK Distribution til distribution af adresseløse forsendelser, da FK

³³³ Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurren-ceret, jf. punkt 38.

³³⁴ Kilde: Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 27.

³³⁵ Det nye prissystem har fundet anvendelse for nye kontrakter, som inkluderer distribution af adresseløse, som er trådt i kraft 1. januar 2018 eller senere.

³³⁶ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 12. februar 2018 fra sag nr. 17/14433.

³³⁷ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 12. februar 2018 fra sag nr. 17/14433.

Distribution omlagde prissystemet for distribution af adresseløse forsendelser. Undersøgelsen viser, at annoncørerne betaler en betydeligt højere pris efter omlægningen af prissystemet.

584. For annoncører, der indgik en ny kontrakt med FK Distribution med virkning fra den 1. januar 2018, er der i gennemsnit tale om en prisstigning på [xxx] pct. (simpelt gennemsnit) og [xxx] pct. (vægtet gennemsnit)³³⁸ fra 2017 til 2018.
585. For annoncører, der indgik en ny kontrakt med FK Distribution med virkning fra den 1. januar 2019, er der i gennemsnit tale om en prisstigning på [xxx] (simpelt gennemsnit) og [xxx] (vægtet gennemsnit).
586. For de fire annoncører, som indgik kontrakt med FK Distribution med virkning i løbet af 2018 (dvs. efter den 1. januar i 2018), var prisstigningen på ca. [xxx] pct., jf. Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Prisstigning ved skifte af prissystem for distribution af adresseløse forsendelser i 2018 og 2019

	Ny kontrakt den. 1.januar 2018 (pct.)	Ny kontrakt den 1. januar 2019 (pct.)	Ny kontrakt i løbet af 2018 (pct.)
	2017-18	2018-19	2018 (Før vs. efter prisskiftet i løbet af 2018)
Prisstigning efter ny kontrakt (ikke vægtet)	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Prisstigning efter ny kontrakt (vægtet)	[xxx]	[xxx]	[xxx]

Note: Den vægtede prisændring fra 2017 til 2018 ("2017-18") er beregnet ved først at vægte hver annoncørs pris med annoncørens andel af samlet omsætning, hvorefter alle vægtede priser summeres. Dette gøres for henholdsvis årene 2017 og 2018. Derefter fratrækkes den vægtede pris i 2017 fra den vægtede pris i 2018, som til sidst deles med den vægtede pris i 2017. Dette er tilsvarende gennemført for de andre prisændringer. Omsætningen er deflateret til 2017 priser med forbrugerprisindekset fra Danmarks Statistik. For 2019 er inflationen beregnet som et gennemsnit af de syv første måneder.

Kilde: FK Distributions svar den 7. marts 2019, Bilag 5 (Punk1 A-C)

587. Der er ligeledes tale om en væsentlig prisstigning på [xxx] pct., når der ses på samtlige af FK Distributions kunder fra 2017 til 2018, dvs. både nye kunder (som var kunder af FK Distribution af Post Nord i 2017 og øvrige nye kunder) og eksisterende kunder af FK Distribution

³³⁸ Det vægtede gennemsnit er beregnet ved først at vægte hver annoncørs pris med annoncørens andel af samlet omsætning, hvorefter alle vægtede priser summeres. Dette gøres for henholdsvis årene 2017 og 2018. Derefter fratrækkes den vægtede pris i 2018 fra den vægtede pris i 2017, som til sidst deles med den vægtede pris i 2017. Dette er tilsvarende gennemført for de tre andre prisændringer.

(uafhængigt af om de indgik en ny kontrakt med FK Distribution eller ej). Priserne var forventet at stige yderligere, [xxx] pct., fra 2018 til 2019, jf. Figur 4.2.³³⁹

Figur 4.2 Prisstigning i pct. for adresseløse forsendelser i 2018 og 2019

[... Undtaget af hensyn til fortrolighed]

Note: Prisændringen fra 2017 til 2018 ("2017-18") er beregnet ved først at dele FK Distributions samlede årsomsætning med virksomhedens samlede årsmængde for adresseløse forsendelser i samme år. Dette gøres for henholdsvis årene 2017 og 2018. Derefter fratrækkes prisen i 2017 fra prisen i 2018, som til sidst deles med prisen i 2017. Dette er tilsvarende gennemført for den anden omsætningsændring fra 2018 til 2019 ("2018-19"). Omsætningen og mængden for 2019 er et estimat. Omsætningen er deflateret til 2017 priser med forbrugerprisindekset fra Danmarks Statistik. For 2019 er inflationen beregnet som et gennemsnit af de syv første måneder.

Kilde: FK Distributions svar den 7. marts 2019, Bilag 5.

588. FK Distribution hævde således priserne betydeligt efter Post Nords exit.
589. North Media er også kommet med udtalelser, som indikerer, at FK Distribution har hævet priserne for distribution af adresseløse forsendelser efter Post Nords exit.

*"Efter en årrække præget af intens priskonkurrence ophørte PostNord i 2018 med at omdele uadresserede tryksager. FK Distribution har i 2018 fokuseret på at normalisere prisniveauet."*³⁴⁰

590. FK Distribution anfører, at *"Styrelsen har vurderet Forbruger-Kontakts prissætning på adresseløse forsendelser forkert."*³⁴¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konstaterer, at FK Distribution ikke har direkte kommentarer til styrelsens afsnit om det naturlige eksperiment. FK Distribution gør dog gældende, at styrelsen (i) burde have undersøgt en længere tidsperiode – ikke kun tidsperioden 2017-2019, og (ii) at styrelsens beregnede tocifrede prisstigning for 2017-2018 ikke kan være korrekt, da styrelsen i en tidligere sag har fundet, at prisstigningerne for 2017-18 var [xxx]-[xxx] procent.³⁴²
591. Hvad angår (i), skal styrelsen bemærke, at formålet med styrelsens analyse er at undersøge priserne og andre relevante forhold inden og efter Post Nord udtrådte af markedet i 2017. Undersøgelsen viser relativt tydeligt, at Post Nords exit falder sammen betydelige prisstigninger på FK Distributions distribution af adresseløse forsendelser, som var profitable, jf. afsnit 4.1.1.3.3. ovenfor. En af fordelene ved det naturlige eksperiment er, at det kan give præcise og virkelighedsbaserede estimater for forbrugeres reaktion på prisstigninger (SSNIP-tankegang³⁴³). Det naturlige eksperiment viser relativt entydigt, at prisstigningerne

³³⁹ Prisændringen fra 2017 til 2018 er beregnet ved først at dele FK Distributions samlede årsomsætning med virksomhedens samlede årsmængde for adresseløse forsendelser i samme år. Dette gøres for henholdsvis årene 2017 og 2018. Derefter fratrækkes prisen i 2017 fra prisen i 2018, som til sidst deles med prisen i 2017. Dette er tilsvarende gennemført for den anden omsætningsændring fra 2018 til 2019.

³⁴⁰ Jf. North Medias årsrapport (2018), side 11.

³⁴¹ Jf. Bilag 9, FK Distributions høringssvar, s. 51.

³⁴² Jf. Bilag 9, FK Distributions høringssvar, s. 51-56.

³⁴³ SSNIP er en metode, som kan benyttes i forbindelse med en markedsafgrænsning. Denne metode er baseret på, en vurdering om, hvorvidt det kan betale sig for en hypotetisk monopolist at hæve prisen med 5-10 pct. I dette tilfælde foreligger der en begivenhed, som belyser substitutionen ud fra en SSNIP tankegang baseret på faktisk adfærd. Dette

var profitable for FK Distribution, og dermed kan det konstateres, at distribution af adresseløse forsendelser ikke var udsat for et tilstrækkeligt konkurrencemæssigt pres i perioden efter Post Nords exit. Det er i den forbindelse irrelevant at undersøge FK Distributions pris-sætning over en længere periode.

592. Hvad angår (ii), er styrelsens beregninger – der tager udgangspunkt i tal fra FK Distribution, som viser en prisstigning på [xxx] pct. fra 2017 til 2018 – korrekte. Styrelsen sammenligner priserne til kunder – der benyttede FK Distribution både før efter, at FK Distribution omlagde sin prisstruktur – før og efter omlægningen af prisstrukturen. Årsagen til, at priserne er højere i denne sag end i den anden sag, som FK har henvist til, er bl.a. følgende: (i) opdaterede oplysninger fra FK Distribution om mængder og omsætning for 2018, (ii) at alle kunder indgår (ikke kun kunder med indkøb for mindst 1 mio.), og (iii) at det indgår i oplysningerne, hvornår ændringen i prisstruktur fandt sted for de enkelte kunder.

4.1.1.3.3 FK Distributions prisstigning var profitabel

593. FK Distribution gennemførte den nævnte prisstigning, selv om virksomheden samtidig oplevede en betydelig volumenstigning, da Post Nord ophørte med at distribuere adresseløse forsendelser.³⁴⁴
594. FK Distribution oplevede en stigning i det samlede antal af adresseløse forsendelser på [xxx] pct. fra 2017 til 2018. Denne volumenstigning skyldtes, at FK Distribution fik et øget antal af kunder efter Post Nords exit. Selv om FK Distribution budgetterede med, at mængden vil falde fra 2018 til 2019, ville mængden i 2019 stadig være på niveau med mængden i [xxx].³⁴⁵
595. Meget tyder på, at denne prisstigning var profitabel for FK Distribution. FK Distribution oplevede efter Post Nords markedsexit en betydelig resultatfremgang samlet set. Årsresultatet (EBIT) for FK Distribution steg således fra ca. [xxx] mio. kr. i 2017 til ca. [xxx] mio. kr. 2018, mens FK Distribution har budgetteret med et årsresultat [EBIT] på ca. [xxx]-[xxx] mio. kr. for 2019.³⁴⁶ Ifølge FK Distribution skyldes resultatfremgangen fra 2017 til 2018 primært såvel den øgede mængde af adresseløse forsendelser som prisstigningen herpå.³⁴⁷
596. Styrelsen har undersøgt udviklingen i FK Distributions omsætning fra kunder, der anvendte FK Distribution til distribution af adresseløse forsendelser, inden FK Distributions ændrede sit prissystem. Undersøgelsen viser, at FK Distributions omsætning steg efter omlægningen af prissystemet.³⁴⁸
597. At FK Distributions omsætning og profit øges efter prisstigningen, er et meget relevant forhold for markedsafgrænsningen.³⁴⁹ Hvis prisstigningen er profitabel, skal markedet ikke afgrænses bredere. Når omsætningen og profitten stiger, betyder det, at prisstigningen er

belyses ved at undersøge annoncørernes adfærd, efter at Post Nord i praksis ophørte med at distribuere adresseløse forsendelser med virkning fra den 1. januar 2018. Styrelsen har konkret undersøgt, om FK Distribution har sat priserne op på distribution af adresseløse forsendelser efter Post Nords exit, og om en eventuel prisstigning har været lønsom, hvilket er i tråd med SSNIP tankegangen. Når der foreligger sådanne oplysninger om substitution baseret på den type begivenheder, vil sådanne oplysninger være meget centrale for styrelsens markedsafgrænsning.

³⁴⁴ Volumenstigningen skulle i øvrigt – alt andet lige – bidrage til lavere enhedsomkostninger for FK Distribution, da der er betydelige stordriftsfordele forbundet med distribution af adresseløse forsendelser.

³⁴⁵ Jf. Bilag 5, FK Distributions brev af den 7. marts 2019.

³⁴⁶ Jf. Bilag 5, FK Distributions brev af den 7. marts 2019. Omsætningstal er deflateret til 2017 priser med forbrugerprisindekset fra Danmarks Statistik. For 2019 er inflationen beregnet som et gennemsnit af de syv første måneder.

³⁴⁷ Jf. Bilag 5, referat fra mødet mellem KFST og FK Distribution den 15. marts 2019.

³⁴⁸ Datakilde: Bilag 5, FK Distributions svar den 7. marts 2019, (Punk1 A-C).

³⁴⁹ Jf. Kommissionen (1997), meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret, 97/C372/03, punkt 17.

større end volumenfaldet. Dette indebærer, at prisstigningen er profitabel uanset FK Distributions omkostningsstruktur. Dette er således et tydeligt tegn på et separat marked for FK Distributions adresseløse forsendelser.

4.1.1.3.4 FK Distribution forringede øvrige vilkår

598. FK Distribution har ud over de ordinære prisstigninger indført en række nye tillægskrav i distributionskontrakterne for 2019 i forhold til 2018. Det er styrelsens vurdering, at disse krav er ensidigt til fordel for FK Distribution og til ugunst for kunderne, jf. Boks 4.3.

Boks 4.3 Nye krav i FK Distributionskontrakter³⁵⁰

Der er en række nye krav i FK Distributions kontrakter for 2019 i forhold til de tilsvarende kontrakter for 2018, herunder:

- » *"Svarer Kundens mængder og/eller tilbudsuger (antal årlige omdelinger og mængder pr. kæde) ikke som minimum hertil opgjort pr. kalenderkvartal med fradrag op til [xxx] %, vil FK justere de fremadrettede priser pr. kæde for det efterfølgende kalenderkvartal, således at priserne herefter modsvarer den faktiske mængde og frekvens beregnet på årsbasis ud fra den faktiske volumen og frekvens i det kalenderkvartal, som har givet anledning til justeringen," jf. § 4.1., 2. afsnit.*
- » *"For reduktioner i mængder og/eller tilbudsuger betaler Kunden i tillæg en kompensation på [xxx] % af den oprindeligt gældende pris for forskellen mellem den oprindeligt oplyste mængde og den faktiske mængde opgjort ud fra den reducerede mængde i det kalenderkvartal, hvor reduktionen har fundet sted," jf. § 4.1., 3. afsnit.*
- » *"Ønsker kunden distribution af Permission+ uden for det dækningsområde hvor kunden får distribueret fysiske tilbudsaviser til ja tak husstande, anses denne som Selekteret formidling og prissættes særskilt i henhold til priser for Selekteret formidling, jf. standardkontrakts", jf. §3, 5. afsnit.*
- »

599. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog klager i 2018 og 2019 over disse nye vilkår.³⁵¹ En del af disse kunder har oplyst over for styrelsen, at de er meget utilfredse med de af FK Distribution indførte vilkår, men at de ikke har mulighed for at vælge FK Distribution fra.³⁵²
600. De nye vilkår er i vidt omfang gennemført over for kunder, der skulle genforhandle distributionskontrakt for 2019. Dette omfatter kunder, der er af stor betydning for FK Distribution. FK Distribution har eksempelvis oplyst over for styrelsen, at [xxx] og [xxx] (der er omfattet af de nye vilkår) er meget vigtige kunder for FK Distribution. Disse kunder skal også betale efter samme prismodel, som gælder for de øvrige kunder, [xxx].³⁵³

4.1.1.3.5 Kunderne accepterede de stigende priser og ringere vilkår

601. Det er styrelsens vurdering, at den mest nærliggende årsag til, at disse kunder har accepteret en ny kontrakt med højere priser og skærpede vilkår, er, at kunderne ikke har konkurrencedygtige alternativer til distribution af adresseløse forsendelser. I modsat fald ville det have været mest nærliggende, at kunderne ikke havde indgået en ny aftale med højere priser

³⁵⁰ Kilde: Bilag 6, Standardkontrakt modtaget af FK Distribution for perioden 01-01-2019 – 31-12-2019.

³⁵¹ Jf. Bilag 7: Matas, XL-BYG, T-Hansen Gruppen, Jysk og hermed concernforbundne selskaber (IDdesign og Sengespecialisten)

³⁵² Jf. Bilag 7; Se eksempelvis henvendelse fra Jysk, og henvendelse fra XL-BYG.

³⁵³ Jf. Bilag 5, referat af møde med FK Distribution den 15. marts 2019.

og skærpede vilkår med FK Distribution, men i stedet havde skiftet til en anden markedsføringskanal eller havde kunnet forhandlet sig til vilkår i aftalen med FK Distribution, der havde været mere fordelagtige for kunderne.

602. Der er således en begrænset andel (vægtet for omsætning) af de større kunder af adresseløse forsendelser, som benyttede FK Distribution og/eller Post Nord i 2017, som er ophørt med at få distribueret adresseløse forsendelser i 2018. Der er ni (ud af 43 kunder) kunder, som indkøbte for mindst 1 mio. hos FK Distribution eller Post Nord i 2017,³⁵⁴ som efterfølgende har valgt at ophøre med at få distribueret adresseløse forsendelser. Disse ni kunder udgjorde ca. syv pct. af FK Distributions og Post Nord's omsætning fra kunder, som indkøbte for mindst 1. mio. i 2017.³⁵⁵
603. Denne årsagsforklaring passer med annoncørernes tilbagemelding fra de kvalitative interviews om, at adresseløse forsendelser er en særdeles vigtig markedsføringskanal for forretningerne, og at andre markedsføringskanaler ikke udgør konkurrencedygtige alternativer til adresseløse forsendelser, jf. afsnit 4.1.1.2.2.
604. Flere annoncører i de kvalitative interviews oplyser dog, at de har forsøgt at reducere omfanget/frekvensen af adresseløse forsendelser på grund af FK Distributions øgede priser på adresseløse forsendelser, jf. Boks 4.4.

Boks 4.4
Kundernes tilbagemeldinger om forsøg med at reducere adresseløse forsendelser³⁵⁶

Coop: "Adspurgt, fortalte Coop, at ved prisstigninger på distribution af fysiske tilbudsaviser, tog man højde herfor ved eksempelvis at reducere sideantallet i tilbudsaviserne, da avisen stadig skal ud hver uge til den samme mængde kunder. Denne besparelse ved reduktion af sideantal har umiddelbart ikke haft påvirkning på den samlede omsætning."

Imerco: "Imerco har normalt [xxx] udsendelser af husstandsomdelte tilbudsaviser – og i 2018 overvejede Imerco at skære 8 udsendelser fra i det år pga. FK's prisstigninger. Det endte med, at Imerco skar udsendelse af 5-6 tilbudsaviser fra for året 2018, for at holde de samme omkostninger som tidligere ved at få bragt den fysiske tilbudsaviser ud. Imerco valgte derfor at skære mindre i antal udsendelser af tilbudsavisene, end de først havde overvejet, for ikke at miste for meget omsætning."

Dauidsens Tømmerhandel: "Dauidsen har et marketingsbudget, som fordeles ud på årets uger. Dauidsen har hidtil normalvis udsendt 1 avis ugentligt til private kunder. Dauidsen har forsøgt at fjerne et mindre antal tilbudsaviser af deres samlede antal ugen-lige tilbudsaviser pr. år. I 2017 fjernede Dauidsen 2 ugentlige tilbudsaviser i forhold til Dauidsens normale antal ugentlige tilbudsaviser på ét år. I 2018 forsøger Dauidsen at fjerne et større antal, dog ikke så mange som oprindeligt planlagt. Dauidsen havde således oprindeligt planlagt at skære [xxx] men Dauidsens er endt med [xxx]"

Silvan: "Silvan oplyste, at i forhold til den samlede og øgede pris på aftalen med FK Distribution, havde Silvan forsøgt at komme de budgetmæssige konsekvenser af den nye kontrakt til livs, ved at udfase distribution af fysiske tilbudsaviser i bestemte postnumre, herunder i storbyer (pga. høj andel af NejTak) og andre specifikt udvalgte områder (postnumre)." [...] "Silvan oplyste afslutningsvist, at det eneste våben, [de] i deres øjne [...] havde i deres nuværende situation overfor FK Distribution, som eneste aktør på markedet, er at sænke volumen af fysiske tilbudsaviser. Det var i Silvans optik, ikke en reel mulighed, da Silvan ikke er klar til at udfase den fysiske distribution som tidligere nævnt." [Styrelsens understregning]

³⁵⁴ Kunder, som indkøbte for mindst 1 mio. hos FK Distribution eller Post Nord, udgjorde en væsentlig andel af de to distributørers omsætning. Herunder udgjorde disse kunder ca. 76 pct. af omsætningen til FK Distribution i 2017.

³⁵⁵ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 7. marts 2019, 9 a, og Bilag 8, PostNord's svar den 29. juni 2018.

³⁵⁶ Kilde: Bilag 4, Referater fra møder med hhv. Coop, Imerco, Dauidsens Tømmerhandel og Silvan.

-
605. Disse kunders forsøg på at reducere omfanget/frekvensen af adresseløse forsendelser, har imidlertid ikke medført, at FK Distribution har afholdt sig fra at sætte priserne op eller afstået fra at indføre de nye vilkår over for kunderne, jf. afsnit 4.1.1.3.2 og 4.1.1.3.4 ovenfor.

4.1.1.3.6 Delkonklusion om naturligt eksperiment

606. Kundernes reaktion på Post Nords exit fra markedet, FK Distributions faktiske adfærd efter Post Nords exit samt kundernes reaktion herpå understøtter, at øvrige markedsføringskanaler ikke er substituerbare ydelser i forhold til distribution af adresseløse forsendelser i den relevante tidsperiode. Det vil sige, at udbydere af andre markedsføringskanaler ikke er i stand til at begrænse FK Distributions adfærd i forhold til distribution af adresseløse forsendelser

4.1.1.4 Konklusion om det relevante produktmarked for distribution af adresseløse forsendelser

607. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samlede vurdering er, at distribution af adresseløse forsendelser udgør et separat marked.
608. Hvad angår efterspørgselssubstitution, skyldes dette for det første, at styrelsen vurderer, at andre fysiske distributionsalternativer af bl.a. tilbudsviser ikke er substituerbare med distribution af adresseløse forsendelser. For det andet skyldes dette, at styrelsen vurderer, at øvrige markedsføringskanaler ikke er substituerbare med adresseløse forsendelser
609. Der er en række forhold, herunder i relation til begivenheden med Post Nords exit, som viser, at udbydere af andre distributionsalternativer og markedsføringskanaler ikke udøver et konkurrencepres på annoncering via distribution af adresseløse forsendelser.
- » FK Distribution har sat priserne op og har indført en række nye vilkår i de nye aftaler til fordel for FK Distribution, efter at Post Nord ophørte som den eneste alternative (landsdækkende) distributør af adresseløse forsendelser.
 - » Denne prisstigning faldt tidsmæssigt nært sammen med en betydelig resultatfremgang for FK Distribution, som indebærer, at prisstigningen ikke kan forklares med øgede omkostninger.
 - » Selv om en række detailhandlere giver udtryk for at være meget utilfredse med prisstigningen, anvender de fortsat i stor grad FK Distribution. Ifølge detailhandlerne er forklaringen herpå, at de ikke har alternative markedsføringskanaler, der er konkurrencedygtige i forhold til adresseløse forsendelser.
 - » Adresseløse forsendelser har særlige egenskaber (herunder stor salgseffekt og dækning) i forhold til en række andre markedsføringskanaler. De særlige egenskaber ved adresseløse forsendelser fremstår centrale for kunder af adresseløse forsendelser.
 - » Distribution af adresseløse forsendelser er faldet over tid, hvilket falder sammen med en stigning i brugen af digitale markedsføringskanaler, herunder annoncering via sociale medier, generelle søgetjenester og bannerannoncer. Denne udvikling er efter styrelsens vurdering primært et udtryk for migration og i mindre grad et udtryk for substitution til digitale markedsføringskanaler.
610. Når der foreligger oplysninger om substitution baseret på den type begivenheder som Post Nords exit, vil sådanne oplysninger normalt være meget centrale for styrelsens markedsafgrænsning.
-

-
611. Hvad angår udbudssubstitution, er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at hverken udbydere med andre distributionsnet eller udbydere af andre markedsføringskanaler som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser på kort sigt kan tilbyde distribution af adresseløse forsendelser (enten alene eller sammen med andre udbydere) og uden at det vil medføre betydelige ekstraomkostninger eller risici. Der er heller ingen aktører, der trådt ind på markedet for adresseløse forsendelser efter FK Distributions betydelige prisstigninger.
612. Samlet set betyder dette, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at distribution af adresseløse forsendelser udgør et separat produktmarked. Dette er også i tråd med praksis fra EU-Kommissionen og Konkurrencerådet, hvor der specifikt er defineret et separat produktmarked for distribution af adresseløse forsendelser, og at online og offline (fysiske) markedsføringskanaler generelt ikke er defineret til at være i samme relevante produktmarked.

4.1.2 Det relevante geografiske marked for distribution af adresseløse forsendelser

613. Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de involverede virksomheder udbyder eller efterspørger produkter eller tjenesteydelser, som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes.³⁵⁷
614. FK Distribution har i høringssvaret ikke fremsat konkrete bemærkninger i forhold til den geografiske markedsafgrænsning.

4.1.2.1 Praksis

615. Kommissionen har tidligere i sager om distribution af forskellige typer af post og i sager om distribution af adresseløse forsendelser afgrænset det relevante geografiske marked til at være nationalt.
616. Kommissionen traf beslutning om fusionen, *Posten AB / Post Nord A/S (2009)*. I sagen tog Kommissionen stilling til, om der kunne afgrænses et nationalt marked for distribution af post (herunder bl.a. distribution af adresseløse forsendelser). Det fremgår af denne afgørelse, pkt. 20 og 24, at:

*"The Commission has consistently considered that the domestic mail markets, including inbound international delivery, irrespective of segmentation, are national in scope. The provision of mail services indeed relies upon the network of postal operators which are national in scope."*³⁵⁸

617. Kommissionen afgrænsede ligeledes i fusionssagen, *La Poste / Swiss Post / JV (2012)*, et nationalt marked for den pågældende type af distribution af post, som sagen omfattede, jf. sagens pkt. 27 i afgørelsen:
618. Konkurrencerådet har ligeledes i en række sager om det danske marked afgrænset et nationalt, dansk marked for distribution af post, herunder adresseløse forsendelser.

³⁵⁷ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, pkt. 8.

³⁵⁸ Jf. Kommissionens beslutning af 21. april 2009 i sag COMP/M.5152 *Posten / AB PostDanmark A/S*, pkt. 20 og 24.

619. Af Konkurrenceankenævnets kendelse om Post Danmark og Forbrugerkontakt a-s mod Konkurrencerådet fremgår blandt andet følgende om det relevante geografiske marked i sagen, som vedrørte distribution af tryksager:

"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.

*78. Styrelsen finder på den baggrund, at det relevante geografiske marked kan afgrænses til Danmark.*³⁵⁹ [Styrelsens understregning]

620. Konkurrencerådet har senest i Kundedeling mellem MCD og MPE Distribution (2017) konkluderet, at det geografiske marked for distribution af adresseløse forsendelser ikke kunne afgrænses bredere end Danmark.³⁶⁰
621. Det følger sammenfattende af ovenstående, at det geografiske marked hidtil i både dansk og EU-praksis er blevet afgrænset nationalt.

4.1.2.2 Efterspørgselssubstitution

622. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fundet, at det relevante produktmarked er distribution af adresseløse forsendelser. Styrelsen vil i det følgende foretage en vurdering af det geografiske marked for distribution af adresseløse forsendelser.
623. Annoncørerne efterspørger distribution af adresseløse forsendelser til danske husstande. Store annoncører som tegner sig for størstedelen af omsætning og distribueret mængde, som fx [xxx], [xxx], [xxx] m.v., efterspørger landsdækkende distribution af annoncørernes forsendelser til alle danske husstande.
624. Det betyder, at en distributør er nødsaget til at have et distributionsnet i Danmark for at udgøre et alternativ for annoncører, der ønsker at få omdelt deres adresseløse forsendelser i Danmark. Der er således intet, der antyder, at det geografiske marked er bredere end Danmark set fra et efterspørgselssynspunkt.
625. Styrelsen har endvidere vurderet, om markedet eventuelt er snævrere end Danmark. Styrelsen finder dog ikke, at det er tilfældet. Enkelte annoncører efterspørger distribution lokalt eller regionalt, og der findes enkelte distributører, herunder Jysk Fynske Medier, der kun har distribution i visse områder i Danmark.³⁶¹
626. Der er dog ingen indikationer på, at der er særlige pris eller andre konkurrencemæssige forskelle mellem lokalområder, der kunne tale for en snævrere afgrænsning. Ud over et generelt landtillæg ("for egentlige landområder") indeholder hverken FK Distributions prismodel eller prislister for 2018 og 2019 forskelle i priser mellem forskellige geografiske områder i Danmark.³⁶²

³⁵⁹ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 1. juli 2005 i sagerne 2004-0000995, Post Danmark A/S og Forbrugerkontakt a-s mod Konkurrencerådet, pkt. 77-79.

³⁶⁰ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. august 2017, Kundedeling mellem MCD og MPE Distribution, pkt. 123 og 131.

³⁶¹ Jysk Fynske Medier oplyser at have egen distribution i visse områder i Danmark, men at distributionsforretningen ikke er et fokusområde for koncernen, jf. Bilag 3, referat fra mødet med Jysk Fynske Medier den 8. februar 2019.

³⁶² Jf. Bilag 5, prislister 2019 og prismodel 2019 i FK Distributions svar den 7. marts 2019.

627. Der er heller ingen indikationer på, at der er særlige, lokale købsmønstre, eller at det på anden måde er væsentligt for annoncørerne – selv ikke de mindre annoncører – at de virksomheder, som de køber distributionen af, er placeret i deres lokalområde.
628. Det relevante geografiske marked fremstår således ikke at være snævrere end Danmark ud fra et efterspørgselssynspunkt.

4.1.2.3 Udbudssubstitution

629. Hvis en distributør af adresseløse forsendelser i udlandet skulle overveje at etablere distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, ville det kræve relativt store investeringer til opbygning af et distributionsnet i Danmark.
630. Kravet om et distributionsnet i Danmark indebærer således, at det vil kræve betydelig tid, kapital og risici for distributører af adresseløse forsendelser i udlandet at etablere en konkurrencedygtig distribution af adresseløse forsendelser til FK Distribution i Danmark, jf. afsnit 4.1.2.2 oven for.
631. Hvis en lokal eller regional distributør af adresseløse forsendelser i Danmark, skulle overveje at blive landsdækkende, ville det ligeledes kræve relativt store investeringer til opbygning af et landsdækkende distributionsnetværk. Kravet om en landsdækkende distribution indebærer, at det vil kræve betydelig tid, kapital og risici for lokale eller regionale udbydere at opnå en tilstrækkelig distribution for adresseløse forsendelser. Styrelsen er heller ikke bekendt med, at regionale eller lokale distributører af adresseløse forsendelser i Danmark i den senere tid har forsøgt eller er ved at etablere sig med landsdækkende distribution af adresseløse forsendelser, selv om priserne for distribution af adresseløse forsendelser er steget betydeligt i 2018 og 2019. I den henseende oplyser Jysk Fynske Medier:

"Adspurgt om, hvorvidt JFM [Jyske Fynske Medier] agter at ekspandere for så vidt angår deres distributionsaktiviteter – nu efter Post Nord er stoppet - oplyste [xxx]"³⁶³

632. Der har endvidere været et fald i distribution af adresseløse forsendelser i de seneste år, og FK Distribution [xxx], jf. afsnit 3.5.1.1 ovenfor, hvilket formentligt gør det mindre attraktivt for udenlandske distributører samt lokale eller regionale distributører i Danmark fremadrettet at etablere sig med distribution i hele Danmark, fordi skala er vigtig.

4.1.2.4 Konklusion om det relevante geografiske marked for adresseløse forsendelser

633. Det er styrelsens vurdering, at der i relation til denne sag kan afgrænses et relevant geografisk marked, der ikke er bredere end Danmark.
- » Annoncørerne efterspørger distribution af adresseløse forsendelser til danske husholdninger.
 - » En distributør er nødsaget at have et distributionsnetværk i Danmark for at være et alternativ for annoncører, der ønsker at få omdelt deres adresseløse forsendelser i Danmark.
 - » Kravet om national tilstedeværelse indebærer, at det vil kræve betydelig tid, kapital og risici for udbydere af adresseløse forsendelser i udlandet at etablere distribution af adresseløse forsendelser i Danmark.

³⁶³ Jf. Bilag 4, referat fra mødet med Jysk Fynske Medier den 8. februar 2019.

634. Det er endvidere styrelsens vurdering, at der ikke er grundlag for at afgrænse det geografiske marked snævrere end nationalt.
- » Der er enkelte distributører, herunder Jysk Fynske Medier, der har egen distribution i visse områder i Danmark. Disse distributører omdeler dog typisk egne aviser/tryksager.
 - » Der ses endvidere ikke at være særlige pris- eller andre konkurrencemæssige forskelle mellem lokalområder, der kunne tale for en snævrere afgrænsning.
 - » Kravet om en landsdækkende distribution indebærer, at det vil kræve betydelig tid, kapital og indebære økonomiske risici for lokale eller regionale udbydere at blive en landsdækkende distributør af adresseløse forsendelser.
635. Samlet set vurderer styrelsen, at det geografiske marked er Danmark. Dette er i tråd med markedsafgrænsningen i praksis fra EU-Kommissionen og Konkurrencerådet, hvor der er defineret et separat geografisk marked for adresseløse forsendelser i Danmark.

4.1.3 Det relevante produktmarked for digitale platforme for tilbudsaviser

636. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages der udgangspunkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den pågældende adfærd vedrører.³⁶⁴ I dette tilfælde tages der derfor udgangspunkt i, om *visning af annoncørers tilbudsaviser* via en digital platform for tilbudsaviser, udgør et separat marked. I den forbindelse vurderes det, om der er andre produkter eller tjenesteydelser, der er substituerbare med digitale platforme for tilbudsaviser.
637. Digitale platforme for tilbudsaviser er tosidede, da de er karakteriseret ved, at de omfatter to adskilte grupper af aktører med hver deres efterspørgsel. Disse grupper interagerer gennem en platform, som udbydes af en tredje aktør, og dermed gør de to førstnævnte grupper indbyrdes afhængige. Der er indirekte netværkseksternaliteter (netværkseffekter) mellem de to sider af platformen, hvilket betyder, at den ene gruppes nytte af det produkt, som udbydes af platformvirkomheden, påvirkes af størrelsen af den gruppe, der er på den anden side af platformen. Eksempelvis stiger en annoncørs fordel ved have sin digitale tilbudsavis på platformen, jo flere brugere platformen for tilbudsaviser har, ligesom platformen bliver mere attraktiv for brugerne, jo flere tilbudsaviser fra forskellige detailhandlere, der vises på platformen.

³⁶⁴ Når styrelsen definerer relevante markeder, sker det ud fra en samlet vurdering, der baserer sig på en række faktorer, herunder produktets egenskaber og anvendelsesformål samt de relevante aktørers udtalte og faktiske adfærd. SSNIP er en forkortelse for "Small Significant Non-transitory Increase in Price". SSNIP er en metode, som kan indgå i markedsafgrænsningen. Denne metode er baseret på, en vurdering af, hvorvidt det kan betale sig for en hypotetisk monopolist at hæve prisen med 5-10 pct. Det er dog ikke påkrævet, at der skal anvendes en egentlig SSNIP-test som metode i markedsafgrænsningen, jf. bl.a. Retten i Første Instans' dom af 11. januar 2017 i sag, T-699/14, *Topps Europe mod Kommissionen*, pr. 82. Der er to forhold, som gør, at en hypotetisk SSNIP-test ikke er velegnet til at afgrænse det relevante marked for digitale platforme for tilbudsaviser. For det første har styrelsens markedsundersøgelse vist, at priserne for annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser er individuelt forhandlede priser. I et sådant tilfælde skal man være påpasselig i forhold til anvendelse af en hypotetisk SSNIP test, jf. Kommissionens beslutning af den 30. januar 2013, M.6570 – *UPS/TNT Express*, pkt. 154. For det andet vil SSNIP-testen ikke være velegnet, når et eller flere af de relevante produkter for markedsafgrænsningen er gratis. Hvad angår digitale platforme for tilbudsaviser, betaler annoncørerne fx ikke for at få vist deres tilbudsaviser via Tilbudsgugen. I en sådan situation vil det ikke være velegnet at spørge annoncørerne om, hvad de ville gøre, hvis prisen steg med 5-10 pct. Dette er også i overensstemmelse med praksis på området, jf. Kommissionens beslutning den 27. juni 2017, COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, pkt. 242-246.

638. I nærværende sag er fokus på det relevante marked for annoncører. Da annoncørernes præferencer og handlinger også påvirkes af brugernes præferencer og handlinger, er det relevant at tage begge kundegrupper i betragtning ved afgrænsningen af det relevante marked for digitale platforme for tilbudsaviser.
639. I det følgende redegør styrelsen for den praksis, der vedrører de relevante mulige markeder (kandidatmarkeder).
640. Dernæst redegør styrelsen for dens undersøgelser af efterspørgsels- og udbudssubstitution. Styrelsen analyserer således ud fra efterspørgselssiden, om andre produkter udgør tilstrækkeligt nære substitutter for annoncørerne (detailhandlere) til at være en del af det relevante produktmarked for digitale platforme for tilbudsaviser. Dette gøres ved først at beskrive de overordnede egenskaber ved og anvendelsesformål for digitale platforme for tilbudsaviser. Dernæst sammenlignes disse egenskaber og anvendelsesformål ved digitale platforme for tilbudsaviser med de tilsvarende egenskaber og anvendelsesformål for hver enkelt af en række andre kandidatmarkeder, som det er relevant at sammenligne med. Styrelsen analyserer også udbudssubstitution. Analysen af udbudssubstitution er forholdsvis ens for så vidt angår alle de øvrige kandidatmarkeder, dvs. om udbydere på andre kandidatmarkeder på kort sigt kan omstille deres produktion til digitale platforme for tilbudsaviser uden betydelige ekstraomkostninger eller risici. Udbudssubstitution behandles derfor til sidst og samlet, for så vidt angår alle de øvrige kandidatmarkeder i forhold til digitale platforme for tilbudsaviser.

4.1.3.1 Praksis

641. I tidligere afgørelser har Kommissionen fundet, at forskellige digitale mediekkanaler ikke var substituerbare vurderet ud fra efterspørgsels- og udbudssubstitution.

4.1.3.1.1 Flere separate mediekkanaler

642. I fusionen *WPP/Grey* (2005) foretog Kommissionen blandt andet en vurdering af området for medieindkøb. Fusionsparterne var aktive henholdsvis inden for såkaldt *marketing communication services*³⁶⁵ og inden for såkaldt *media buying*.³⁶⁶ Kommissionen udtalte overordnet om området for "media buying":

*"19. With regard to media buying, a distinction should be made between the sales market, in which media buying agencies act as suppliers of media buying services to final customers (advertisers), and the procurement market, in which media buying agencies buy (usually on behalf of their clients) advertising time or space in the media from the media owners (e.g. TV broadcasters, publishing houses)."*³⁶⁷ [Styrelsens understregning]

643. Det følger af ovennævnte citat, at Kommissionen fandt, at det var nødvendigt at sondre mellem henholdsvis "salgsmarkedet"³⁶⁸, hvor mediebyureauer leverer ydelser til annoncører, og

³⁶⁵ Jf. Kommissionens beslutning af 24. januar 2005 i sag M.3579, *WPP/Grey*, punkt 8.

³⁶⁶ Jf. Kommissionens beslutning af 24. januar 2005 i sag M.3579, *WPP/Grey*, punkt 21 angående "media bying", der ifølge Kommissionen udgjorde et separat marked: "This is considered to be a market which includes purchasing time and/or space in various types of media, such as broadcast and cable television, newspapers and magazines for clients running advertising campaigns."

³⁶⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 24. januar 2005 i sag M.3579, *WPP/Grey*, punkt 19.

³⁶⁸ Hvad angår det såkaldte salgsmarked fandt Kommissionen, at dette marked ikke omfattede media buying, jf. Kommissionens beslutning af 24. januar 2005 i sag M.3579, *WPP/Grey*, punkt 20-22. Kommissionen fandt herudover, at

”udbudsmarkedet”, hvor mediebureauer køber annonceplads/-tid fra medieindehavere på vegne af annoncørerne.

644. I den pågældende afgørelse fokuserede Kommissionen på TV som mediekanal, men Kommissionen udtalte om ”udbudsmarkedet”³⁶⁹, at markedet kunne inddeles i forskellige mediekanaler:

The market investigation confirmed that from the advertisers’ perspective the different media segments are in general not substitutable with respect to the type of advertising they can offer. The degree of flexibility across media (inter-media flexibility) depends to a large extent on the individual advertiser and the specific target groups to be reached. All media segments have specific characteristics with regard to the effects of advertisement. [...]

*Being asked to estimate the overall inter-media flexibility between TV and print, media owners indicated ranges between 10% and 24% of their sales. From this, it can be concluded that a broad substitutability does not exist. Taking also into account the media owners’ inability to switch to the supply of other media, different procurement markets for TV and print have to be assumed.*³⁷⁰ [Styrelsens understregning]

645. Det følger heraf, at Kommissionen bl.a. tillagde det betydning for markedsafgrænsningen, at de forskellige mediekanaler ikke er ”bredt substituerbare” på trods af, at annonceudbyderne vurderede, at mellem 10-24 pct. af deres salg var substituerbart med andre annoncetyper.
646. I fusionen *Publicis/Omnicom* (2014) gjorde fusionsparterne gældende, at markedssituationen havde ændret sig siden Kommissionens afgørelse i *WPP/Grey* (2005). Parterne gjorde herunder navnligt gældende, at annoncering på Internettet udøvede et konkurrencepres på annoncering i øvrige medier:

*“While the Parties generally concur with the Commission’s previous findings, they consider, however, with respect to the Internet channel which has considerably developed since WPP/Grey, that from the point of view of advertisers, there is a certain degree of substitutability between the procurement of advertising space online and in other media (in particular print).”*³⁷¹ [Styrelsens understregning]

647. Kommissionen afgrænsede ikke det relevante marked endeligt i den pågældende afgørelse. Kommissionen udtalte dog følgende om resultaterne af sin markedsundersøgelse:

“Responses to the market investigation differed with regard to a possible segmentation by type of media within the procurement-side of the MBS market. On the one hand, a

salgsmarkedet ikke kunne segmenteres i forhold til medietype, idet mediebureauer typisk sælger ydelser til annoncører på tværs af mediekanaler, jf. samme beslutnings punkt 33: “The Commission found in a previous case that the sale of media buying services cannot be divided in several markets according to the media in question, because media buying agencies are not specialised in one media segment, but normally carry out buying services for all media channels. Most advertisers buy multiple media types and want central coordination and oversight of their media planning. The market investigation to this case has not brought up any countervailing indications.”

³⁶⁹ Om udbudsmarkedet [procurement market] udtalte Kommissionen følgende, jf. pkt. 36 i sag M.3579, *WPP/Grey*: “In the procurement market media buying agencies buy (usually on behalf of their clients (advertisers)) advertising time or space from the media owners, such as TV-broadcasters and publishers. It has to be assessed whether the purchasing of advertising time/space has to be divided according to media and whether different markets have to be assumed for large-scale and small-scale purchasing.”

³⁷⁰ Jf. Kommissionens beslutning af 24. januar 2005 i sag M.3579, *WPP/Grey*, punkt 39-40.

³⁷¹ Jf. Kommissionens beslutning af 9. januar 2014 i M.7023, *Publicis/Omnicom*, punkt 38.

majority of media owners considered that the traditional delineation between various types of media is becoming increasingly blurred, because media owners compete with other media owners in order to provide the best product for the advertisers' campaigns and because media channels are to some extent substitutable.

On the other hand, a majority of customers indicated that the different media segments are in general not substitutable with respect to the type of advertising they offer. The degree of flexibility across media channels depends to a large extent on the individual advertiser and the specific target groups to be reached. All types of media have specific characteristics in relation to the effects of advertisement. In that regard, a majority of customers and competitors that responded to the market investigation indicated that depending on the needs and media strategy of advertisers, there may be one or several "must-have" media channels to promote advertisers' products or services, which are not substitutable with other media channels."³⁷² [Styrelsens understregning]

648. Som det følger af ovenstående citat, lagde Kommissionens i denne afgørelse vægt på, at størstedelen af de adspurgte kunder også i denne sag indikerede, at de overordnede kanaler ikke er indbyrdes substituerbare. Årsagen hertil var navnlig, at graden af fleksibilitet på tværs af mediekkanaler i vidt omfang afhang af de enkelte annoncører og de specifikke målgrupper, som annoncøren gerne ville nå.
649. Kommissionens markedsundersøgelse indikerede videre, at der kunne være én / flere mediekkanaler, som efter annoncørernes opfattelse er "must-have" mediekkanaler, der ikke kan erstattes af andre mediekkanaler.

4.1.3.1.2 Online vs. offline annoncer (reklameplads)

650. Kommissionen har i praksis sondret mellem henholdsvis online og offline reklameplads på basis af især to faktorer: egenskaber og prissætning.
651. Det følger af praksis, eksempelvis *Google DoubleClick (2008)*³⁷³, at Kommissionen bl.a. tillagde det betydning for sin vurdering, at online markedsføring blev anvendt til formål, som adskilte sig fra formålet med offline markedsføring. Kommissionen lagde i den forbindelse vægt på, at online markedsføring generelt betragtet er karakteriseret ved, at det kan nå en målgruppe på en mere effektiv måde³⁷⁴, der ikke på samme måde er mulig ved offline markedsføring. Online markedsføring er også ud fra en generel betragtning karakteriseret ved, at det har et unikt rapporteringssystem, der kan give annoncøren præcise informationer om, hvor mange brugere, der fx har klikket på en annonce.
652. Herudover tillagde Kommissionen det betydning i sin vurdering, at prissætningen for online markedsføring sker på et andet grundlag end prissætningen for offline markedsføring.³⁷⁵

³⁷² Jf. Kommissionens beslutning af 9. januar 2014 i M.7023, *Publicis/Omnicom*, punkt 39-40.

³⁷³ Jf. Kommissionens beslutning af 11. marts 2008 i sag M. 4731, *Google/DoubleClick*, punkt 45. Se også tidligere afgørelser fra Kommissionen: Kommissionens beslutning af 27. maj 1998 i sag IV/JV.1 – *Telia/Telenor/Schibstedt*; Kommissionens beslutning af 13. oktober 1999 i sag IV/M.1439 – *Telia/Telenor*; og Kommissionens beslutning af 20. juli 2000 i sag IV/M.0048 – *Vodafone/Vivendi/Canal Plus*.

³⁷⁴ Jf. Kommissionens beslutning af 11. marts 2008 i sag M. 4731, *Google/DoubleClick*, punkt 45. Kommissionen henviser bl.a. til, at annoncørerne præcist kan ramme deres målgruppe ved at kombinere oplysninger om fx brugernes geografiske placering, tidspunktet på dagen, interesseområder, tidligere indkøbsmønstre og matche disse oplysninger med brugernes søgepræferencer.

³⁷⁵ Jf. Kommissionens beslutning af 11. marts 2008 i sag M. 4731, *Google/DoubleClick*, punkt 46.

653. Kommissionen har opretholdt denne sondring mellem henholdsvis online og offline reklameplads i en række beslutninger.³⁷⁶

4.1.3.1.3 Søgeannoncer vs. ikke-søgeannoncer

654. Kommissionen har i fusionsafgørelsen *Facebook/Whatsapp* (2014) opretholdt den ovenfor omtalte praksis, hvor der således er sondret mellem henholdsvis online og offline reklameplads.³⁷⁷
655. I tidligere afgørelser har Kommissionen desuden overvejet, om udbud af online reklameplads skulle segmenteres yderligere baseret på henholdsvis "search ads" (søgeannoncer) og "non-search ads" (ikke-søgeannoncer).³⁷⁸
656. Hvad angår en mulig sondring mellem søgeannoncer og ikke-søgeannoncer fra tidligere praksis, havde Kommissionen følgende overvejelser i *Facebook/Whatsapp* (2014):

"The market investigation also supported to a large extent the existence of a further sub-segmentation of the online advertising market between search and non-search advertising. Indeed, the majority of the advertisers who took part in the market investigation considered that search and non-search ads are not substitutable as they serve different purposes (for search ads, mainly generating direct user traffic to the merchant's website, while, for non-search ads, mainly building brand awareness) and, as a result, most advertisers would not be likely to switch from one type to another in the event of a 5-10% price increase. Similarly, the majority of the competitors who took part in the market investigation submitted that search and non-search ads are not substitutable from an advertiser's point of view."³⁷⁹ [Styrelsens understregning]

657. Som det følger af ovennævnte citat fandt Kommissionen væsentlige indikationer på, at der inden for online annoncering kan sondres yderligere mellem henholdsvis "search ads" (søgeannoncer) og "non-search ads" (ikke-søgeannoncer). Kommissionen tillagde det væsentlig betydning for denne vurdering, at flertallet af respondenterne i markedsundersøgelsen udtalte, at der ikke var substitution mellem de to annoncetyper, samt at søgeannoncer hovedsageligt havde til formål at skabe direkte brugertrafik til virksomhedens hjemmeside, mens ikke-søgeannoncer hovedsageligt havde til formål at opbygge brugernes kendskab til virksomhedens brand. Kommissionen lod dog spørgsmålet om yderligere segmentering af

³⁷⁶ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search Shopping*, punkt 247ff, Kommissionens beslutning af 3. oktober 2014 i sag M.7217, *Facebook/Whatsapp*, punkt 74-79, Kommissionens beslutning af 9. september 2014 i sag M.7288, *Viacom/Channel 5 Broadcasting*, punkt 35, Kommissionens beslutning af 21. december 2010 i sag M.5932, *News Corps/BSkyB*, punkt 262 og Kommissionens beslutning af 18. februar 2010 i sag M.5727, *Microsoft/Yahoo! Search Business*, punkt 71-75.

³⁷⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 3. oktober 2014 i sag M.7217, *Facebook/Whatsapp*, punkt 74-79.

³⁷⁸ Kommissionen har i beslutning af 18. februar 2010, M.5727, *Microsoft/Yahoo! Search Business* (pkt. 38-40), defineret henholdsvis search og non-search ads således: "[38]. **Search ads** are served next to the results of search queries entered by inter-net users into an internet search box. They are selected inter alia on the basis of the search keywords chosen by the user. [39]. **Non-search ads** can appear on any web page and they can either be contextual ads, selected according to the content of the web page on which they appear, or non-contextual ads. [40]. A growing number of both search and non-search ads are also behaviourally targeted. That means that in addition to other targeting criteria such as the search keywords used, the content of the visited web page or the geographical location of the internet user, the ads to be served are selected according to the individual's previous web-browsing behaviour. Information on that user behaviour is collected by using so-called "cookies". Jf. endvidere punkt 71-75 i samme afgørelse og kommissionens beslutning af 11. marts 2008 i sag M. 4731, *Google/DoubleClick*, punkt 49-56.

³⁷⁹ Jf. Kommissionens beslutning af 3. oktober 2014 i sag M.7217, *Facebook/Whatsapp*, punkt 76.

markedet for online annoncering stå åben i den pågældende afgørelse ligesom i Kommissionens tidligere afgørelser, fx i sagen om *Google/DoubleClick* (2008)³⁸⁰, da det ikke havde afgørende betydning i disse afgørelser.

4.1.3.1.4 Generelle søgetjenester vs. specialiserede søgetjenester (herunder sociale medier)

658. I sagen om *Google Search (Shopping)* (2017) fandt Kommissionen, at der var begrænset substitution mellem henholdsvis generelle søgetjenester på den ene side og andre onlinetjenester på den anden side, herunder de såkaldte specialiserede søgetjenester (deriblandt Google Shopping) og sociale netværk (herunder Facebook).

659. Om substitution mellem generelle søgetjenester og specialiserede søgetjenester udtalte Kommissionen bl.a. følgende:

“There is also limited substitutability between general search services and specialized search services.

First, the nature of specialised search services and general search services is different. Specialised search services do not aim to provide all possible relevant results for queries; instead, they focus on providing specific information or purchasing options in their respective fields of specialisation. [...]

[...] a general search service is the only online search service on which users can seek potential relevant results from all categories at the same time.

[...] specialised search services offer certain search functionalities that do not exist, or not to the same extent, on general search services. For instance, on search services specialised in travel, users may look for hotels with a certain number of stars, or within a certain range of a city, or they may read user reviews of these hotels. These functionalities are unavailable to the same extent on a general search service for the same queries.

[...] a substantial number of users reach to specialised search services only after having first entered a query in a general search service.”³⁸¹ [Styrelsens understregning]

660. I denne sag tillagde Kommissionen det betydning for sin vurdering, at de nævnte tjenester havde forskellige anvendelsesformål.

661. Kommissionen lagde bl.a. vægt på, at generelle søgetjenester giver brugerne mulighed for bredt at søge potentielt relevante søgeresultater fra alle kategorier (af eksempelvis produkter) på hele internettet i modsætning til specialiserede søgetjenesters særlige søgefunktioner. Endelig fremhævede Kommissionen, at brugerne ofte først anvender generelle søgetjenester, og dernæst anvender en specialiseret søgeside.

662. I sagen om *Google Android* (2018) analyserede Kommissionen igen efterspørgselssubstitution fra generelle søgetjenester til specialiserede søgetjenester, hvor Kommissionen lagde vægt på følgende forskelle mellem de to typer tjenester³⁸²:

³⁸⁰ Jf. Kommissionens beslutning af 11. marts 2008 i sag M. 4731, *Google/DoubleClick*, punkt 56.

³⁸¹ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 166-167, 170, 174-177.

³⁸² Jf. Kommissionens beslutning i AT.40099 *Google Android* af 18. juli 2018, punkt 333-335.

“While search results provided by a general search service may sometimes overlap with the results provided by a specialised search service, the two types of search services are complements rather than substitutes.

[...] specialised search services focus on providing specific information or purchasing options in their respective fields of specialisation. By contrast, general search services search the entire Internet and therefore generally return different and more wide-ranging results.

[...] specialised search services and general search services often rely on different sources of data: the main input for general search services originates from an automated process called “web crawling”, whereas many specialised search services rely on user input or information supplied by third parties.” [Styrelsens understregning]

663. Kommissionen lagde vægt på følgende:

- » Selvom søgeresultaterne i visse tilfælde overlappede for de to typer af tjenester, er generelle søgetjenester og specialiserede søgesider komplementære tjenester,
- » Specialiserede søgetjenester fokuserer på at tilbyde specifikke oplysninger/købsmuligheder inden for deres specialiserede område og
- » Specialiserede søgetjenester og generelle søgetjenester anvender forskellige datakilder

664. For så vidt angår de kategorier af søgninger, hvor søgefunktionaliteterne overlapper, har Kommissionen som nævnt lagt vægt på, at de specialiserede søgetjenester tilbyder søgefunktioner inden for deres specialområde. Kommissionen har videre understreget, at sådanne funktionaliteter ikke i samme grad er tilgængelige via generelle søgetjenester, jf. følgende:

“even for the categories of queries for which their search functionalities overlap, specialised search services offer specific search functionalities for the queries on which they specialise which do not exist, or not to the same extent, on general search services. For example, on search services specialised in travel, users may look for hotels with a certain number of stars, or within a certain range of a city, or they may read user reviews of these hotels. These functionalities are not available to the same extent on a general search service for the same queries”.³⁸³ [Styrelsens understregning]

665. Af særlig interesse for denne sag fremhævede Kommissionen, at specialiserede søgetjenester, fx Booking.com, har særlige tekniske funktioner, som ikke findes i samme omfang for de pågældende søgninger, når disse gennemføres via generelle søgetjenester (fx muligheden for at segmentere ud fra tildelte stjerner for en hoteldelse).

666. I samme afgørelse har Kommissionen lagt vægt på, at der eksisterer en række virksomheder, der tilbyder specialiserede søgetjenester uden også at tilbyde generelle søgetjenester, jf. følgende:

“a number of companies offer specialised search services on a standalone basis, without offering general search services”³⁸⁴

³⁸³ Jf. Kommissionens beslutning i AT.40099 Google Android af 18. juli 2018, punkt 343.

³⁸⁴ Jf. Kommissionens beslutning i AT.40099 Google Android af 18. juli 2018, punkt 338.

667. På den baggrund konkluderede Kommissionen i *Google Android*-sagen, at generelle søgetjenester udgør et separat produktmarked, og at generelle søgetjenester tilhører et andet produktmarked end andre online tjenester som indholdstjenester, specialiserede søgetjenester og sociale netværk, jf. følgende:

“The Commission concludes that the provision of general search services constitutes a separate relevant product market”³⁸⁵ [og] “The Commission concludes that general search services belong to a different product market than other online services such as content services, specialized search services and social networks.”³⁸⁶

668. For så vidt angår substitution mellem generel søgning og sociale netværk udtalte Kommissionen allerede i sagen om *Google Search (Shopping)* (2017) følgende:

“There is also limited substitutability between general search services and social networking sites. [...]

First, general search services and social networking sites perform different functions. While general search services help users to find content they are looking for, social networks lead users to content they might be interested in by offering a means for users to connect and interact with people who, for instance, share interests or activities. [...]

Fifth, regarding Google's claim that social networking sites are “increasingly active in product search”, this can indicate at most that comparison shopping services and social networking sites are substitutable, not that general search services and social networking sites are substitutable. Similarly, regarding Google's claim that “merchants and other business set up pages on social media sites with links to their websites and actively post on these sites”, this indicates at most that merchants and other businesses use social media sites as a tool to reach potential customers, not that these social media sites offer a comparison shopping service (as defined in section 5.2.2).”³⁸⁷ [Styrelsens understregning]

669. Kommissionen fandt således ikke indikationer på, at der var substitution mellem generelle søgetjenester og sociale netværk og lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at de generelle søgetjenester og sociale netværk har helt forskellige anvendelsesformål.
670. Kommissionen fandt også, at når virksomheder opretter egne sider på sociale medier med links til deres egne hjemmesider, så indikerer dette højst, at de virksomheder bruger sociale medier til nå potentielle kunder. Det indikerer ikke, at disse sociale medier tilbyder sammenligningstjenester.

4.1.3.1.5 Online comparison shopping services vs. online søgetjenester

671. I sagen om *Google Search (Shopping)* (2017) vurderede Kommissionen, om der var substitution mellem de såkaldte “*comparison shopping services*” (fx prissammenligningstjenester) og “*online search advertising platforms*” (online søgetjenester som fx Google Adwords).

³⁸⁵ Jf. Kommissionens beslutning i AT.40099 *Google Android* af 18. juli 2018, punkt 323.

³⁸⁶ Jf. Kommissionens beslutning i AT.40099 *Google Android* af 18. juli 2018, punkt 330.

³⁸⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 178-179 og 183.

672. Kommissionen har bl.a. udtalt følgende om mulig substitution mellem sammenligningstjenester og online search advertising platforms (fx Google AdWords), jf. beslutningen *Google Search (Shopping)* (2017):

“There is also limited substitutability between comparison shopping services and online search advertising platforms.

From the demand side perspective, while online retailers generally promote their offers through both comparison shopping services and online search advertising platforms, the latter do not provide services that are interchangeable from the perspectives of users and online retailers (and other advertisers).

*First, users perceive comparison shopping services as a service to them and navigate – either directly (albeit to a limited extent) or (mostly) through a general search service (see section 7.2.4.1) – to a comparison shopping website (including Google Shopping) to search for a product and receive specialised search results. By contrast, users do not perceive online search advertising as a service to them and do not enter a query in a general search engine specifically in order to receive search advertising results.”*³⁸⁸

[Styrelsens understregning]

673. Som det følger af ovennævnte citat, tillagde Kommissionen det betydning for sin vurdering, at slutbrugerne opfatter sammenligningstjenester som en service i modsætning til den annoncering, som slutbrugerne modtager i forbindelse med en generel søgning. Den sidstnævnte form for annoncering opfatter slutbrugerne som en modydelse for, at brugeren kan anvende den generelle søgetjeneste.
674. Kommissionen vurderede videre, at set fra annoncørernes synsvinkel kunne de to typer tjenester ikke erstatte hinanden, bl.a. på grund af de særlige karakteristika ved begge tjenester, jf. bl.a. følgende:

“Second, comparison shopping services and online search advertising platforms are also complementary and not substitutable from the perspective of online retailers and other advertisers.”

In the first place, only specific subsets of advertisers (i.e. online retailers and merchant platforms) can bid to be listed in comparison shopping services whereas any advertiser can bid to be listed in online search advertising results.

In the second place, participation in comparison shopping services involves different conditions [...], including the provision to comparison shopping services of structured data in the form of feeds. For instance, online retailers and merchant platforms wishing to be listed in Google Shopping need to give Google dynamic access to structured information on the products that can be purchased on their websites, including dynamically adjusted information on prices, product descriptions and the number of items available in their stock [...]

³⁸⁸ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 196-198.

In the fourth place, the results of comparison shopping services are ranked based on different algorithms that take into account different parameters, tailored to the relevant specialised search category”³⁸⁹

675. Det følger, at kun en specifik underkategori af annoncører (fx online detailhandlere) kan komme op i søgeresultaterne på sammenligningstjenester, hvorimod enhver annoncør kan komme med i resultaterne for generelle søgetjenester. Hertil kommer, at annoncører, der ønsker at få vist deres produkter på en søgetjeneste som Google Shopping skal angive deres produktdata på en struktureret og specifik måde for de produkter, der kan købes via deres hjemmeside, herunder dynamiske oplysninger om priser.

4.1.3.1.6 Sammenligningstjenester vs. online forhandleres egne hjemmesider.

676. I relation til online retailers (online forhandlers egne hjemmesider) fandt Kommissionen i sagen om *Google Search (Shopping)* (2017), at der var begrænset substitution mellem ”*comparison shopping services*” (fx sammenligningstjenester) og online forhandleres egne hjemmeside.³⁹⁰
677. Kommissionen kom i den forbindelse ind på online forhandleres annoncering på deres egne hjemmesider.³⁹¹ Det fremgik af sagen, at en detailhandlers egen hjemmeside har til formål at opbygge brugernes kendskab til en virksomhedens egne brands og tilbud og ikke har til formål at opbygge brugernes kendskab til andre og eventuelt konkurrerende brands/tilbud.
678. Kommissionen konkluderede, at der var begrænset substitution fra både efterspørgselsiden og udbudssiden mellem ”*comparison shopping services*” og online forhandlere (med deres egne hjemmesider).

“From the supply side perspective, the provision of comparison shopping services and online retailers requires different functionalities and infrastructures. [...]

The limited demand side and supply side substitutability between comparison shopping services and online retailers is not called into question by Google's claims that (i) online retailers also offer product search functionalities on their websites; and (ii) many users navigate directly to the websites of online retailers to find products, thereby bypassing comparison shopping services”

First, the search functionalities offered by online retailers is limited to product on their own website(s) and does not offer the possibility to compare the offers on their website with the offers for the same or similar products on the website of other online retailers.

Second, that fact that users can navigate directly to the websites of certain online retailers indicate that the service offered by online retailers is complementary and not substitutional with comparison shopping services from the perspective of users.

³⁸⁹ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 199-201 og 203.

³⁹⁰ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 207.

³⁹¹ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 208: “*From the demand side perspective, comparison shopping search services serve a different purpose than online retailers.” og punkt 210: “*On the other hand, online retailers do not allow on their websites the possibility to compare their own offers with the offers for the same or similar products on the websites of other online retailers. Online retailers also do not seek to refer users to third-party websites; rather, they want users to buy their products without leaving their own websites; accordingly, they also offer after-sale support, including product return functionality.*” [Styrelsens understregning].*

On the one hand, users navigate directly to the websites of online retailers when they want to buy a product and are not particularly interested in comparing offers and prices from different sellers. On the other hand users visit comparison shopping service when they want to search and compare offers from different online retailers in order to find the most attractive offer. [...], online retailers do not offer this service, because “they typically do not list offers from other retailers”.³⁹² [Styrelsens understregning]

679. Kommissionen konkluderede, at der var begrænset substitution fra både efterspørgsels- og udbudssiden, selvom online forhandlere via deres egne hjemmesider også kunne tilbyde søgefunktioner ligesom prissammenligningssider.

4.1.3.1.7 Sammenligningstjenester udgør et separat marked

680. I sagen om *Google Search (Shopping)* (2017) undersøgte Kommissionen også særlige kendetegn ved ”*comparison shopping services*” (sammenligningstjenester, herunder prissammenligningstjenester), herunder hvilke funktioner ved disse tjenester, som kunderne lægger vægt på, jf. følgende:

“On the one hand, 91% of the respondents indicated that comparison shopping services allow customers to compare prices, with 79% indicating that the price comparison aspect is by far their most valued characteristic for these services.”

“comparison shopping services offer online retailers the opportunity to promote their offerings to a large audience of users in search of a specific product. This allows online retailers both to increase brand awareness and to attract user traffic to their own websites, while retaining full control over their retail activities (including the merchandising strategy, the relationships with customers and the handling of the transactions).”

“On the other hand, merchant platforms³⁹³ offer a full service to retailers that want to concentrate on sourcing and logistics only. Indeed, unlike comparison shopping services (including Google Shopping), merchant platforms also list offers from brick-and-mortar retailers which do not have their own website.”³⁹⁴ [Styrelsens understregning]

681. Kommissionen understregede således, at hovedparten af forbrugerne for så vidt angår sammenligningstjenester især lagde vægt på det karakteristika, at tjenesten gjorde til muligt at sammenligne priser. Sammenligningstjenester gør det således muligt for online forhandlere at promovere deres tilbud. I modsætning til sammenligningstjenester, så tilbyder online markedspladser den fulde service til detailhandlere, dvs. også detailhandlere med kun fysiske butikker kan få deres tilbud vist på online markedspladser.
682. I sagen om *Google Search (Shopping)* (2017) vurderede Kommissionen desuden, hvorvidt ”*comparison shopping services*” (sammenligningstjenester, fx prissammenligningstjenester) udgjorde et separat produktmarked:

“Comparison shopping services are specialised search services that: (i) allow users to search for products and compare their prices and characteristics across the offers of several different online retailers (also referred to as online merchants) and merchant

³⁹² Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 211-215.

³⁹³ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 191, note 115. Det fremgår heraf, at: “A merchant platform (or online marketplace) is an online platform which allows users to buy online items from different sellers without leaving the platform”.

³⁹⁴ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 220-222.

platforms (also referred to as online marketplaces); and (ii) provide links that lead (directly or via one or more successive intermediary pages) to the websites of such online retailers or merchant platforms.

The Commission concludes that the provision of comparison shopping services constitutes a distinct relevant product market. This is because comparison shopping services are not interchangeable with the services offered by: (i) search services specialised in different subject matters (such as flights, hotels, restaurants, or news); (ii) online search advertising platforms; (iii) online retailers; (iv) merchant platforms; and (v) offline comparison shopping tools.³⁹⁵ [Styrelsens understregning]

683. I denne afgørelse blev "comparison shopping services" defineret som et separat marked, der gør det muligt for brugerne at finde og sammenligne produkter fra en række forskellige online detailhandlere, og som indeholder links, der leder videre til hjemmesiderne for online forhandlere / online markedspladser.³⁹⁶ I denne beslutning undersøgte Kommissionen dog ikke online platforme for tilbudsaviser.

4.1.3.1.8 To-sidede markeder og netværkseffekter

684. I sagen om *Google Search (Shopping)* (2017) fandt Kommissionen, at generelle søgemaskiner er to-sidede platforme. Kommissionen fandt videre, at disse to-sidede platforme forbinder to adskilte grupper af brugere, som har hver deres separate efterspørgsel, og som via platformen interagerer og er gensidigt afhængige.

"Second, offering a service free of charge can be an advantageous commercial strategy, in particular for two-sided platforms such as a general search engine platform that connect distinct but interdependent demands. In two-sided platforms, two distinct user groups interact. At least for one of these users groups, the value obtained from the platform depends on the number of users of the other class. General search services and online search advertising constitute the two sides of a general search engine platform. The level of advertising revenue that a general search engine can obtain is related to the number of users of its general search service: the higher the number of users of a general search service, the more the online search advertising side of the platform will appeal to advertisers."³⁹⁷ [Styrelsens understregning]

685. Kommissionen fandt, at dette to-sidede marked var karakteriseret ved netværkseffekter, da for mindst en af disse brugergrupper, afhæng værdien af platformens ydelser af antallet af brugere på den anden side af platformen. I dette tilfælde fandt Kommissionen, at jo flere brugere, der er af den generelle søgetjenester, jo mere attraktiv fremstår online reklamepladsen for annoncørerne.

4.1.3.1.9 Delkonklusion - praksis

686. Kommissionens praksis viser således, at Kommissionen har fundet, at:
- » Forskellige, konkrete mediekkanaler ikke er substituerbare og dermed befinder sig på forskellige relevante produktmarkeder.

³⁹⁵ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 191-192.

³⁹⁶ Online markedspladser betegnes "online merchant platforms".

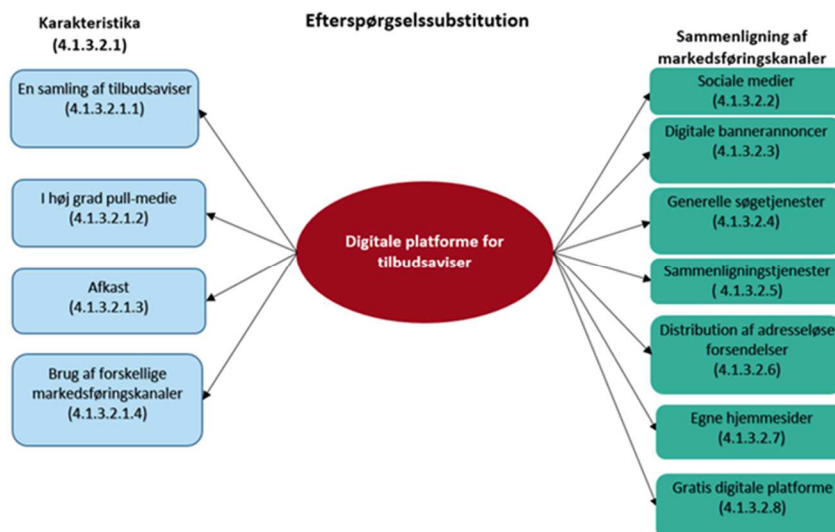
³⁹⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 159.

- » De forskellige mediekkanaler efter en konkret vurdering har forskellige anvendelsesformål og egenskaber, og at de derfor ikke er indbyrdes substituerbare, for så vidt angår den type eksponering, som de kunne tilbyde.
- » Der skal sondres mellem henholdsvis online og offline reklameplads på basis af især to faktorer: egenskaber og prissætning.
- » Der er væsentlige indikationer på, at der inden for online annoncering kan sondres yderligere mellem henholdsvis søgeannoncer og ikke-søgeannoncer.
- » Generelle søgetjenester udgør et separat produktmarked, og generelle søgetjenester tilhører et andet produktmarked end andre online tjenester som indholdstjenester, specialiserede søgetjenester og sociale netværk
- » Der er begrænset substitution mellem comparison shopping services (fx prissammenligningstjenester) og online retailers (online forhandlers egne hjemmesider).
- » Comparison shopping services (fx sammenligningstjenester) udgør et separat relevant produktmarked, der eksempelvis omfatter Google Shopping, men som ikke er i konkurrence med fx sociale medier eller Googles generelle søgetjeneste.
- » Platformen for den generelle søgetjeneste udgør et tosidet marked, som er karakteriseret ved netværkseffekter.

4.1.3.2 Efterspørgselssubstitution

687. I det følgende vurderes det ud fra efterspørgselssiden, om andre markedsføringskanaler udgør tilstrækkeligt nære substitutter for annoncørerne (detailhandlere) til at være en del af det relevante produktmarked for digitale platforme for tilbudsaviser.
688. Dette gøres ved først at beskrive de overordnede egenskaber ved og anvendelsesformål for digitale platforme for tilbudsaviser, jf. venstre side (karakteristika) i Figur 4.3.
689. Dernæst sammenlignes disse egenskaber og anvendelsesformål ved digitale platforme for tilbudsaviser med de tilsvarende egenskaber og anvendelsesformål for hver enkelt af en række andre markedsføringskanaler (kandidatprodukter), jf. højre side i Figur 4.3.

Figur 4.3 Digitale platforme for tilbudsaviser – Efterspørgselssubstitution



Kilde: Styrelsens egen figur baseret på de markedsføringskanaler, der (i) ifølge annoncørerne i styrelsens kundeundersøgelsen udgør de nærmeste alternativer til digitale platforme for tilbudsaviser, og (ii) ifølge FK Distributions opfattelse kan erstatte digitale platforme for tilbudsaviser.

690. Undersøgelsen af disse kandidatmarkeder tager udgangspunkt i de markedsføringskanaler, som henholdsvis: (i) følger af praksis, (ii) ifølge annoncørerne i kundeundersøgelsen udgør de nærmeste alternativer til digitale platforme for tilbudsaviser, og (iii) ifølge FK Distributions opfattelse kan erstatte digitale platforme for tilbudsaviser.

4.1.3.2.1 Karakteristika ved digitale platforme for tilbudsaviser

691. I det følgende beskrives de overordnede egenskaber og anvendelsesformål for digitale platforme for tilbudsaviser.

4.1.3.2.1.1 En samling af tilbudsaviser på én platform

692. FK Distribution udbyder annoncering med tilbudsavis på en digital platform for tilbudsaviser og i en tilhørende app. FK Distribution tilbyder således en digital platform, minetilbud og en app, der gør det muligt at forbinde kunder hos FK Distribution (detailhandlere/annoncører) og brugere af platformen /appen.
693. FK Distributions kunder er således detailhandlere, der får vist enkelttilbud såvel som tilbudsaviser (en samling af tilbud) på FK Distributions platform og via nævnte app. FK Distributions kunder betegnes herefter som annoncører. Visse annoncører har over for styrelsen karakteriseret digitale platforme for tilbudsaviser på følgende måde, jf. Boks 4.5.

Boks 4.5
Annoncører og andre udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser
karakteristik af digitale platforme for tilbudsaviser

"at digitale platforme for tilbudsaviser kan anses for en "Tilbudsavis, der er sat strøm til", hvor du også kan genere en indkøbsliste."³⁹⁸

"De digitale tilbudsaviser er karakteriseret ved at vise mange tilbud samlet, ved at kunne tiltrække mange brugere."³⁹⁹

"Den digitale tilbudsplatform giver brugeren et overblik over samtlige tilbudsaviser ift. andre annonceringskanaler."⁴⁰⁰

*"Det vigtigste for en portal for tilbudsaviser er at kunne tilbyde alle tilbudsaviser på én og samme portal."*⁴⁰¹ [Styrelsens understregning]

694. Digitale platforme for tilbudsaviser er således karakteriseret ved, at de indeholder en samling af tilbudsaviser på ét og samme sted. Disse karakteristika af digitale platforme for tilbudsaviser stemmer også overens med de karakteristika, som FK Distribution selv understreger i sin markedsføring af minetilbud, jf. følgende:

*"alle tilbudsaviser samlet ét sted."*⁴⁰²

*"Vi samler tilbud og inspiration på tværs af alle brancher – ét sted."*⁴⁰³ [Styrelsens understregning]

³⁹⁸ Jf. Bilag 4, styrelsens referat af møde med XL-Byg den 2. januar 2019.

³⁹⁹ Jf. Bilag 4, styrelsens referat af møde med Aldi.

⁴⁰⁰ Jf. Bilag 2, undersøgelse blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser, Tilbudsguens svar på spørgsmål 9.

⁴⁰¹ Jf. Bilag 4, styrelsens referat af møde med Tilbudsaviseronline.dk.

⁴⁰² Jf. <https://minetilbud.dk/>

⁴⁰³ Jf. FK Distributions oplysninger om minetilbud på virksomhedens hjemmeside pr. 6. maj 2019.

-
695. Det er også muligt at søge efter enkelttilbud på digitale platforme for tilbudsaviser og i de omtalte apps, jf. følgende karakteristik af digitale platforme for tilbudsaviser:

[Tjek] ”Mulighed for at søge efter specifikke tilbud fra tilbudsaviserne”⁴⁰⁴

[FK Distribution] ”I takt med at flere og flere forbrugere ønsker online adgang til tilbudsaviser, har vi digitale løsninger der giver adgang til at læse tilbudsaviser digitalt og søge på tilbud”⁴⁰⁵

696. Digitale platforme for tilbudsaviser er således for det første bl.a. karakteriseret ved, at disse platforme på ét og samme sted indeholder en søgbar samling af såvel enkelttilbud og tilbudsaviser på tværs af de forskellige detailhandlere, der har digitale tilbudsaviser.
697. For det andet tilbyder digitale platforme for tilbudsaviser strukturerede søgeresultater, hvor søgeresultaterne er opstillet på en specifik måde, der giver et overblik over priser og varighed af ethvert tilbud på tværs af de detailhandlere, der har digitale tilbudsaviser. Ved en søgning på minetilbud fremgår der således med grå skrift ud for hvert aktuelt tilbud en dato for, hvor længe tilbuddet kører i de fremsøgte dagligvarebutikker, jf. Figur 4.4. Det er således en del af det strukturerede søgeresultat, at tilbuddets varighed fremgår.
698. Digitale platforme for tilbudsaviser er for det tredje den eneste markedsføringskanal, der indeholder en søgbar samling af både enkelttilbud og tilbudsaviser, og hvor annoncører, der udelukkende sælger deres varer fra fysiske butikker, kan få vist deres enkelttilbud og tilbudsaviser i søgeresultaterne. Disse annoncører kan derfor få vist deres tilbudsaviser via de digitale platforme for tilbudsaviser, selvom disse butikker ikke sælger deres produkter online.
699. Dette ses af de søgeresultater, der kommer frem ved en søgning på fx ”tilbud hakket oksekød” på minetilbud.dk, jf. Figur 4.4

⁴⁰⁴ Jf. Bilag 2, Undersøgelsen blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser, Shoppings svar på spørgsmål 8.

⁴⁰⁵ Jf. FK Distributions oplysninger om minetilbud på virksomhedens hjemmeside pr. 6. maj 2019. I FK Distributions svar på spørgsmål 8 i styrelsens undersøgelse blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser. Har FK Distribution også specifikt angivet ”søgefelt” som en funktionalitet ved minetilbud.

Figur 4.4 Søgning på "tilbud hakket oksekød" på minetilbud

27 tilbud på Hakket oksekød ... bravo!

	Hakket oksekød 5-8% Kvickly T.O.M. 31.08.2019	49,- Se tilbudsavis
	Hakket oksekød Lidl T.O.M. 17.08.2019	64,95 Se tilbudsavis
	Hakket oksekød 5-8% fakta T.O.M. 31.08.2019	49,- Se tilbudsavis
	Velsmag hakket oksekød 8-12% Netto T.O.M. 16.08.2019	19,- Se tilbudsavis
	Hakket oksekød 5-8% SuperBrugsen T.O.M. 31.08.2019	49,- Se tilbudsavis
	Hakket oksekød 7-10% fetex T.O.M. 15.08.2019	50,- Se tilbudsavis

Note: [Tekst]

Anm.: [Tekst]

Kilde: Styrelsens søgning på "tilbud hakket oksekød" på minetilbud.dk den 14. august 2019.

700. Styrelsen har foretaget en søgning på "tilbud hakket oksekød", og et udsnit af de 27 søgeresultater fra styrelsens søgning viser, at søgeresultaterne også stammer fra butikker, der udelukkende sælger deres produkter fra fysiske butikker, som fx Lidl, jf. Figur 4.4.
701. For en detailhandler, der udelukkende sælger deres varer fra fysiske butikker, er det primære formål med digitale tilbudsaviser at opnå et mersalg ved at skabe en øget trafik i detailhandlerens fysiske butikker. For disse detailhandlere, kan øget salg ikke ske online, fordi disse detailhandlere ikke tilbyder online salg til deres kunder.
702. Endelig har digitale platforme for tilbudsaviser særlige tekniske funktionaliteter (fx segmentering ud fra tildelte kriterier). eTilbudsavisen har fx en funktionalitet, der viser en oversigt over butikker og kan angive afstanden til nærmeste butik.⁴⁰⁶ minetilbud har fx funktionaliteter, hvorved der bl.a. kan oprettes en tilbudsagent eller en digital indkøbsliste.⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ Jf. <https://etilbudsavis.dk/>.

⁴⁰⁷ Jf. FK Distributions høringsvar af 20. november 2019.

4.1.3.2.1.2 Digitale platforme for tilbudsaviser er i høj grad et pull-medie

703. Digitale platforme for tilbudsaviser er videre karakteriseret ved, at annoncørerne får vist deres tilbud/tilbudsaviser til brugere, der selv aktivt søger efter tilbud. Digitale platforme for tilbudsaviser er derfor overordnet set kendetegnet ved, at de udgør et såkaldt "pull-medie", hvor brugerne selv opsøger platformen og dernæst indholdet, idet brugerne søger på tilbud eller tilbudsaviser, som har brugeres konkrete interesse. Dette understøttes af styrelsens kvalitative interviews med en række annoncører, jf. følgende, Boks 4.6:

Boks 4.6
Udsagn om at digitale platforme for tilbudsaviser udgør et "pull-medie"

"Derudover har eTilbudsavis, MineTilbud, Tilbudsugen [...] det tilfælles, at de forbrugere, der er klikket ind på de respektive platforme/hjemmesider, således er i gang med afsøge markedet, og disse brugere er [...] selvfølgelig interesseret i at ramme."⁴⁰⁸

"Dette indbefatter markedsføringskanalen de digitale platforme for tilbudsaviser, som udgør en mindre men interessant kanal, da brugerne af disse platforme er interesserede i tilbud."⁴⁰⁹

"gerne ville have sin tilbudsavis ud digitalt, da man på denne vis "får hvad man betaler for". En bruger, der klikker på en digital tilbudsavis er med andre ord interesseret i at læse netop denne tilbudsavis, og dermed har man fat i den rigtige bruger."⁴¹⁰ [Styrelsens understregning]

704. En konkurrent til FK Distribution har oplyst, at digitale platforme for tilbudsaviser er et "pull-medie" – modsat visse andre såkaldte "push-medier", jf. følgende:

"Desuden adskiller de digitale platforme for tilbudsaviser sig på den måde, at de er et pull-medie, hvor brugerne selv opsøger indholdet. De fleste andre annonceringskanaler er push-medier, hvor brugerne får skubbet indhold til sig, selv om det ikke nødvendigvis er ønsket – modsat de digitale platforme for tilbudsaviser."⁴¹¹

705. Sondringen mellem henholdsvis "pull" og "push" eller med andre ord markedsføringskanalers egenskaber og anvendelsesformål i forhold til, om denne/de bistår slutbrugeren i at fremfinde det produkt/ydelse, som slutbrugeren søger, eller omvendt præsenterer slutbrugeren for en række produkter/ydelser, som brugeren muligvis er interesseret i, er også afspejlet i praksis. I sagen om *Google Search (Shopping)* (2017) udtalte Kommissionen blandt andet følgende om forskellen på generelle søgetjenester og sociale netværk:

"There is also limited substitutability between general search services and social networking sites.

First, general search services and social networking sites perform different functions. While general search services help users to find content they are looking for, social networks lead users to content they might be interested in by offering a means for users to connect and interact with people who, for instance, share interests or activities."⁴¹²

⁴⁰⁸ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Dansk Supermarked.

⁴⁰⁹ Jf. Bilag 4, referat af møde/telefonmøde med XL-Byg den 31. januar 2019.

⁴¹⁰ Jf. Bilag 4, referat af møde med Aldi.

⁴¹¹ Jf. Bilag 2, undersøgelsen blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser, Shopguns svar på spørgsmål 9.

⁴¹² Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 178-179.

706. Som det følger af citatet ovenfor, fandt Kommissionen, at der var forskelle på egenskaber og anvendelsesformål for henholdsvis generelle søgetjenester og sociale netværk. Hvor brugerne på generelle søgetjenester kan finde det indhold, som de søger, bliver brugerne på sociale netværk ledt til indhold, som de muligvis er interesseret i, men ikke nødvendigvis har søgt på specifikt.
707. FK Distribution har i høringsvaret adresseret spørgsmålet om, hvorvidt digitale platforme for tilbudsaviser er et push/pull-medie:
- "Det er formentligt korrekt, som anført af styrelsen, at forbrugerne som udgangspunkt selv opsøger digitale platforme for tilbudsaviser for at finde tilbud. Det taler for, at digitale platforme for tilbudsaviser er et "pull-medie".*⁴¹³
708. FK Distribution har dog også understreget, at:
- "Eftersom digitale platforme for tilbudsaviser indeholder en samling af flere forskellige tilbud, bliver forbrugeren [...] præsenteret for en række andre tilbud end lige det tilbud, forbrugeren kikkede på tilbudsavisen for at finde".*⁴¹⁴
709. FK Distribution giver således i høringsvaret udtryk for, at platforme for tilbudsaviser efter FK Distributions opfattelse også fungerer som et push-medie.
710. Efter styrelsens opfattelse er digitale platforme for tilbudsaviser i høj grad et pull-medie, idet forbrugerne som udgangspunkt selv opsøger de konkrete tilbud/tilbudsaviser, som de er interesseret i, og selvom forbrugerne præsenteres for andre tilbud, er sådanne tilbud ikke nødvendigvis målrettet det enkelte forbrugers interesser. Styrelsen har dog taget højde for FK Distributions kommentarer herom i høringsvaret i det følgende, hvor egenskaberne ved digitale platforme for tilbudsaviser, for så vidt angår, om der er tale om et pull- eller push-medie, bliver sammenlignet med egenskaberne for andre markedsføringskanaler, jf. punkt 734 - 735, 766, 783, 822 og 859 nedenfor.

4.1.3.2.1.3 Afkastet på at anvende digitale platforme for tilbudsaviser

711. I styrelsens kundeundersøgelse blev annoncørerne bedt om at tage stilling til en række udsagn om digitale platforme for tilbudsaviser, herunder afkastet på en marketingsinvestering (Return on Investment (ROI)) for disse platforme. ROI for en marketingsinvestering udtrykkes, hvor effektiv investeringen har været, dvs. populært sagt hvor rentabel hver krone investeret i marketing har været.
712. Annoncørerne har bl.a. svaret på et spørgsmål om, hvorvidt de er enige i, at der er et *"Tilfredsstillende Return on Investment for læsning af tilbudsaviser på digitale platforme"*. Hertil svarer lige over 1/3 af annoncørerne, at de er *"Meget enig"* eller *"Delvis enig"*, og lidt over 1/3 svarer *"Hverken eller"*. Endelig svarer næsten 1/3, at de er *"Delvis uenig"* eller *"Meget uenig"*.⁴¹⁵ Resultatet i styrelsens kundeundersøgelse blandt annoncørerne viser isoleret set et blandet resultat, for så vidt angår, om annoncørerne vurderer afkastet af en investering i digitale platforme for tilbudsaviser for at være tilfredsstillende.

⁴¹³ Jf. FK Distributions høringsvar af 20. november 2019, side 22.

⁴¹⁴ Jf. FK Distributions høringsvar af 20. november 2019, side 22.

⁴¹⁵ Jf. Bilag 1, kundeundersøgelsens spørgsmål 30.

713. I styrelsens kundeundersøgelse er der enkelte annoncører, der i de kvalitative interviews, som styrelsen har gennemført, har fremhævet, at ROI for digitale platforme for tilbudsaviser efter deres opfattelse er god, jf. følgende:

*"De digitale tilbudsaviser er karakteriserede ved at vise mange tilbud samlet, [...] ved at kunne tiltrække mange besøgende samt ved en relativt god Return O[n] Investment."*⁴¹⁶

*"De digitale platforme for tilbudsaviser var [...] interessante, da brugerne [...] var interesserede i at sondere/finde tilbud. Der var derfor en god ROI [...] ved at være til stede på disse platforme."*⁴¹⁷

714. I styrelsens undersøgelse blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser har én udbyder bl.a. oplyst følgende om ROI for digitale platforme for tilbudsaviser:

*"Digitale platforme for tilbudsaviser har vist sig i flere undersøgelser at være den enkeltstående mest effektive kanal – målt i ROI for kanaler af en vis størrelse - til at skaffe kunder til butikkerne for detailkæderne"*⁴¹⁸

715. I samme markedsundersøgelse blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser blev udbyderne bl.a. bedt om at vurdere, om en række nærmere angivne forhold har betydning for, om deres kunder (annoncørerne) vil eksponere deres digitale tilbudsaviser på udbyderens digitale platform. En af valgmulighederne var "*dokumentation/sandsynliggørelse af effekt af platformen (fx ROI)*".

716. En udbyder af en digital platform for tilbudsaviser har blandt andet svaret, at dokumentation/sandsynliggørelse af effekt af platformen (fx ROI) "*i meget høj grad*" har betydning for, at annoncørerne vil vælge deres platform. En anden udbyder af en sådan platform har svaret, at dokumentation/sandsynliggørelse af effekt af platformen (fx ROI) "*i høj grad*" har betydning for, at annoncørerne vil vælge deres platform. FK Distribution har til dette spørgsmål svaret, at dokumentation/sandsynliggørelse af effekt af platformen (fx ROI) "*i nogen grad*" har betydning for, at annoncørerne vil vælge deres platform, minetilbud.⁴¹⁹ På trods af dette svar fra FK Distribution om effekten af platformen i markedsundersøgelse, så markedsfører FK Distribution sin platform, minetilbud, ved at henvise til, hvor mange kunder denne platform genererer i butikkerne, jf. punkt 839 nedenfor.

717. Der er således udsagn fra enkelte annoncører om, at ROI for digitale platforme for tilbudsaviser er god. Der er også udsagn fra de to andre udbydere af digitale platforme end FK Distribution om, at effekten af den digitale platform (fx målt ved ROI) har betydning for annoncørerne.

718. Samlet set viser styrelsens undersøgelser dog et blandet billede af afkastet på en marketingsinvestering (ROI) i digitale platforme for tilbudsaviser.

719. På den baggrund kan der derfor ikke konkluderes noget præcist om størrelsen af afkastet på en marketingsinvestering (ROI) ved at anvende digitale platforme for tilbudsaviser. Der kan heller ikke konkluderes noget præcist om betydningen for annoncørerne af afkastet på en marketingsinvestering (ROI) for disse platforme.

⁴¹⁶ Jf. Bilag 4, referat af møde med Aldi den 18. juni 2018.

⁴¹⁷ Jf. Bilag 4, styrelsens referat fra møde med Matas.

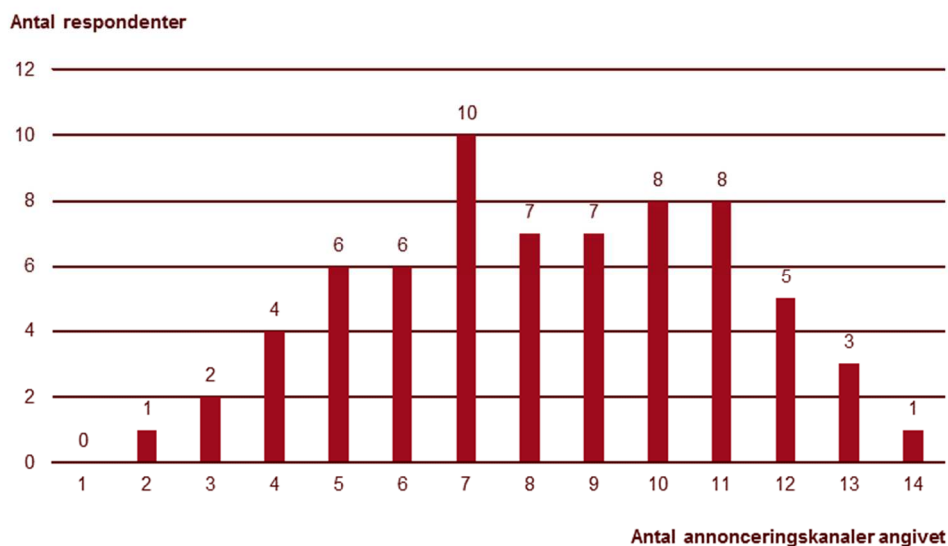
⁴¹⁸ Jf. Bilag 2, Besvarelse på styrelsens spørgeskema fra ShopGun (nu Tjek), spørgsmål 9.

⁴¹⁹ Jf. Bilag 2, Besvarelse på styrelsens spørgeskema fra FK Distribution, spørgsmål 9.

4.1.3.2.1.4 Annoncørernes brug af flere forskellige markedsføringskanaler

720. De detailhandlere, der annoncerer på digitale platforme for tilbudsaviser, anvender typisk også en række andre markedsføringskanaler, jf. Figur 4.5.

Figur 4.5 Antal annonceringskanaler for annoncører, der anvender digitale platforme for tilbudsaviser



Anm.: Respondenterne har haft mulighed for at afkrydse flere valgmuligheder.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt kunderne, svar på spørgsmål 12 for de respondenter (annoncører), der har angivet, at de enten alene eller sammen med andre annonceringskanaler anvender digital platform for tilbudsaviser. Spørgsmål 12: "Hvilke annonceringskanaler anvender jeres virksomhed pr. 1. september 2018".

721. Der er fx 10 annoncører, der har angivet, at de anvender syv annonceringskanaler. Fordelingen viser, hvor mange annonceringskanaler, der anvendes af de annoncører, som har angivet, at de også anvender digitale platforme, jf. Figur 4.5. Det ses, at de fleste annoncører bruger over syv forskellige annonceringskanaler, men ingen annoncører bruger mere end 14. I gennemsnit anvender disse annoncører 8,2 annonceringskanaler. Dette betyder, at annoncørerne når deres kunder via flere kanaler.
722. Annoncørernes parallelle brug af flere markedsføringskanaler kan indikere, at de andre kanaler ikke erstatter digitale platforme for tilbudsaviser. Dette understøttes af udtalelser fra en række detailhandlere fra de kvalitative interviews, som styrelsen har gennemført. Flere af disse detailhandlere oplyser, at andre markedsføringskanaler ikke kan erstatte digitale platforme for tilbudsaviser, herunder andre digitale markedsføringskanaler, jf. Boks 4.7.

Boks 4.7 Alternativer til digitale platforme for tilbudsaviser

Dansk Supermarked: "Adspurgt, oplyste [...], at der i forhold til de digitale tilbudsaviser ikke var andre lignende kanaler at finde, udover kædernes egne hjemmesider, hvor tilbudsavisen også kan læses digitalt."⁴²⁰

Coop: "Adspurgt, oplyste Coop, at Coop anser de digitale tilbudsaviser som et relativt "kedeligt" format, idet det blot er den fysiske avis i pdf-format. Dog er det tvivlsomt, om den digitale tilbudsavis kan erstattes af andre digitale kanaler, da Google og Facebook ifølge Coop ikke "kan" det samme som henholdsvis den fysiske og digitale tilbudsavis kan."⁴²¹

Imerco: "Efter [...] opfattelse består en tilbudsavis af en samling af tilbud, og det er ikke muligt at markedsføre en bred palette af produkter på anden måde i dag."⁴²²

Dauidsens Tømmerhandel: "Med hensyn til, om der er alternativer til Mine Tilbud, henviste [...] til eTilbudsavisen. [...] mente ikke, at Davidsen ville kunne opnå noget lignende ved brug af Facebook, Google Shopping eller Pricerunner. Efter [...] vurdering kan de sidstnævnte ikke det samme som fx e-tilbudsavisen. Der er mere tale om markedsføring af ét produkt / en produktkategori."⁴²³

Aldi: "De digitale tilbudsaviser er karakteriserede ved at vise mange tilbud samlet, ved at kunne tiltrække mange besøgende samt ved en relativt god Return Of Investment. Andre digitale kanaler komplementerer de digitale tilbudsaviser men kan på nuværende tidspunkt ikke erstatte disse."⁴²⁴

Silvan: "Derudover, oplyste Silvan, at, for så vidt angik digitale tilbudsaviser, anså de heller ikke de andre digitale platforme for at udgøre et alternativ hertil, idet de digitale platforme for tilbudsaviser er tilgængeligt for alle kunder, i modsætning til eksempelvis sociale medier, hvor eksponeringen kun er over for de brugere, der anvender de respektive sociale medier."⁴²⁵

XL Byg: "Der er altså tale om en medieportefølje for XL-Byg, hvor kanalerne stort set supplerer hinanden. Dette indbefatter markedsføringskanalen de digitale platforme for tilbudsaviser, som udgør en mindre, men en interessant kanal, da brugerne af de disse platforme er interesserede i tilbud og XL-Byg skal kun betale, hvis brugeren klikker på tilbudsavisen. Andre markedsføringskanaler, herunder øvrige digitale løsninger som Facebook, Google og egen hjemmeside, supplerer således snarere end erstatter de digitale platforme for tilbudsaviser."⁴²⁶

Matas: "De digitale platforme for tilbudsaviser var ifølge Matas interessante, da brugerne, som benyttede disse platforme, netop var interesserede i at sonde/finde tilbud. Der var derfor en god RoI for Matas ved at være til stede på disse platforme. Øvrige markedsføringskanaler var derfor snarere supplerende end erstattende alternativer til de digitale platforme for tilbudsaviser. De øvrige markedsføringskanaler indbefattede andre digitale markedsføringsløsninger."⁴²⁷

JYSK: "Andre digitale løsninger er ifølge JYSK ikke erstattende alternativer til digitale platforme for tilbudsaviser. De forskellige markedsføringskanaler komplementerer snarere hin-

⁴²⁰ Jf. Bilag 4, referat fra møde med Dansk Supermarked.

⁴²¹ Jf. Bilag 4, referat fra møde med Coop.

⁴²² Jf. Bilag 4, referat fra møde med Imerco.

⁴²³ Jf. Bilag 4, referat fra telefonmøde med Davidsen Tømmerhandel.

⁴²⁴ Jf. Bilag 4, referat fra møde med Aldi.

⁴²⁵ Jf. Bilag 4, referat fra telefonmøde med Silvan.

⁴²⁶ Jf. Bilag 4, referat fra møde med XL-Byg den 31. januar 2019.

⁴²⁷ Jf. Bilag 4, referat fra møde med Matas.

anden, end erstatter hinanden. Dette skyldes blandt andet, at de forskellige markedsføringskanaler kan nå forskellige målgrupper. Disse digitale platforme for tilbudsaviser er karakteriseret ved at de kunne nå brugere som er interesseret i at finde tilbud.⁴²⁸

723. Baggrunden for detailhandlernes udsagn er bl.a., at digitale platforme for tilbudsaviser har anvendelsesformål og egenskaber, som adskiller sig fra øvrige markedsføringskanaler. Digitale platforme for tilbudsaviser er overordnet set et "pull-medie", indeholder en søgbar samling af tilbud fra forskellige detailhandlere og har en relativt god/god ROI. Udsagnene indikerer således, at andre forskellige markedsføringskanaler snarere kan supplere end erstatte digitale platforme for tilbudsaviser, når markedsføringskanalerne bruges parallelt.

4.1.3.2.1.5 Delkonklusion – karakteristika ved digitale platforme for tilbudsaviser

724. Det er styrelsens vurdering, at digitale platforme for tilbudsaviser og deres apps har følgende særlige egenskaber:
- » Indeholder en samling af såvel enkelttilbud som tilbudsaviser (samling af tilbud) fra forskellige detailhandlere,
 - » Muliggør søgning på tværs af enkelttilbud og tilbudsaviser fra forskellige detailhandlere,
 - » Tilbyder strukturerede søgeresultater med overblik over aktuelle tilbudspriser og varighed af tilbud for de detailhandlere, der har digitale tilbudsaviser,
 - » Viser søgeresultater for detailhandlere både med og uden online salg (fx salg af dagligvarer fra fysiske butikker)
 - » Bliver af annoncørerne (detailhandlere) anvendt parallelt med en række andre markedsføringskanaler, der supplerer digitale platforme for tilbudsaviser.
 - » Er overordnet set et pull-medie, hvor brugerne selv opsøger platformen og indholdet.
725. I det følgende vil styrelsen undersøge, hvorvidt andre markedsføringskanaler lægger et tilstrækkeligt konkurrencemæssigt pres på digitale platforme for tilbudsaviser til at indgå i det samme relevante produktmarked, jf. Figur 4.3.

4.1.3.2.2 Annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser vs. annoncering via digitale sociale medier (fx Facebook)

726. I dette afsnit sammenlignes egenskaber og anvendelsesformål ved digitale platforme for tilbudsaviser med sociale medier og brugernes faktiske adfærd i forhold til brug af de to markedsføringskanaler analyseres.
727. I praksis, herunder *Google Search (Shopping)* (2017), fandt Kommissionen, at der var begrænset substitution mellem generelle søgetjenester og andre online tjenester, herunder sociale medier (fx Facebook).⁴²⁹ Kommissionen lagde i denne forbindelse vægt på følgende:
- » Generelle søgetjenester og sociale netværk har forskellige egenskaber/funktionaliteter. Hvor generelle søgetjenester populært sagt hjælper brugerne med at finde det, de leder efter, fører sociale netværk brugerne til indhold, som brugerne måske er

⁴²⁸ Jf. Bilag 4, referat fra møde med JYSK.

⁴²⁹ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 162 og 178.

interesseret i – fx ved at gøre det muligt at kontakte andre brugere, hvormed brugeren deler interesser eller aktiviteter.⁴³⁰

- » Sociale netværk tilbyder i visse tilfælde en søgefunktion, men denne søgefunktion bygger i sådanne tilfælde på tredjeparters teknologi og således ikke netværkets egen.⁴³¹
- » Den samlede andel af generelle søgninger foretaget på sociale netværk udgør kun en lille andel af det samlede antal generelle søgninger.⁴³²

728. Tilsvarende forhold gør sig gældende i denne sag, jf. nedenstående.

4.1.3.2.2.1 Egenskaber og anvendelsesformål

729. Der er forskellige egenskaber og anvendelsesformål forbundet med henholdsvis digitale platforme for tilbudsaviser og sociale medier.
730. Digitale platforme for tilbudsaviser indeholder en søgbar samling af såvel tilbud som tilbudsaviser fra en række forskellige annoncører.
731. Sociale medier (fx Facebook) indeholder omvendt ikke en søgbar samling af såvel tilbud som tilbudsaviser fra en række annoncører. Det er dog muligt at søge på fx tilbudsaviser eller enkeltprodukter via Facebook, men søgeresultaterne er her enten (i) annoncering via annoncefunktion; (ii) opslag via omtale på andre brugeres Facebook-profiler, eller (iii) opslag på annoncørernes egne Facebook-profiler, hvor enkelttilbud omtales; jf. eksemplet med en søgning på "tilbud på hakket oksekød" i Figur 4.6:

⁴³⁰ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 179.


⁴³¹ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 180

⁴³² Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 181.

Figur 4.6 Søgning på "tilbud på hakket oksekød" via Facebook

Links


Se alle



Hakked oksekød tilbud hos Kødbilen - tag 11 kg og betal kun for 8...

Vildt tilbud på hakket oksekød - du får 11 kg sendt hjem til dig - du betaler kun for de 8 kg. Køb dit økologiske hakkede oksekød...


kodbilen.dk
15. okt. 2018 · 1 Deling



Hakked oksekød - altid bedste tilbud på økologisk oksekød hos...

Hos Kødbilens slagtermester får du 1000 gram hakket oksekød for kun kr. 80 i det populære pakkemarked. Nok Danmarks bedste...


kodbilen.dk
15. jan. · 4 Delinger




Superbrugsen Hornbæk


3,6 tusind synes godt om dette · Hornbæk, Frederiksborg, Danmark · Shopping og

31. jul. · ⚙ · ...Pakken indeholder 700 g 4-7 % hakket oksekød 600 g 8-12 % hakket kalv/gris 1600 g fersk kylling 900-1000 g skaffkoteletter 800 g roastbeef 600 g stroganoff 2 stk svinemørbrad Kun 299 kr for hele pakken Normal pris 499 kr Bestilles senest Lørdag d 3-8-2019 Afhentes...



 36


328 kommentarer 11 delinger




Kødbilen

7,3 tusind synes godt om dette · Copenhagen · Slagter

9. jul. · 🌐 · ...Kødbilens slagtermester får du 1000 gram hakket oksekød for kun kr. 80 i det populære pakkemarked. Nok Danmarks bedste hakkede oksekød og bedste tilbud på hakket oksekød - hakket af dansk kødkvæg. Køb dit kød online hos Kødbilen her –...



 14

4 kommentarer

Kilde: Styrelsens søgning efter tilbud på hakket oksekød via Facebook den 6. august 2019.

732. Det ses af søgeresultaterne fra Facebook, at de resultater, der kommer frem på søgningen på "tilbud på hakket oksekød", primært stammer fra opslag fra annoncørernes egne Facebook-profiler, som brugerne eksempelvis har delt. Det ses også, at de fremkomne resultater stammer fra forskellige datoer, og ikke nødvendigvis er aktuelle tilbud på hakket oksekød.
733. Disse resultater af en søgning på "tilbud på hakket oksekød" via Facebook står i kontrast til resultaterne af en tilsvarende søgning via en digital platform for tilbudsaviser, jf. Figur 4.4.
734. Digitale platforme for tilbudsaviser fungerer primært som et pull-medie, hvor brugerne selv aktivt søger efter aktuelle tilbud eller tilbudsaviser fra én eller flere detailhandlere, dvs. at brugerne allerede har et behov, som de forsøger at få dækket, jf. afsnit 4.1.3.2.1.
735. Facebook fungerer i høj grad som et såkaldt push-medie, hvor annonceindhold typisk skubbes ud til brugerne og kan skabe et behov hos brugerne eller møde et allerede eksisterende behov.⁴³³ FK Distribution har i høringssvaret adresseret spørgsmålet om, hvorvidt Facebook er et push/pull-medie. FK Distribution har fremhævet, at Facebook også fungerer ved, at forbrugerne modtager forslag til annonceindhold, som de kan "synes godt om".⁴³⁴ FK Distribution har videre anført, at forbrugerne kan søge på specifikke Facebook-side, fx butikkers Facebook-sider, og "synes godt om" disse sider, så forbrugeren senere modtager opdateringer fra disse sider.⁴³⁵
736. Efter styrelsens vurdering søger brugerne typisk ikke efter aktuelle tilbud eller tilbudsaviser, når de benytter sociale medier, jf. også søgeresultatet vist i Figur 4.6, da resultaterne ikke systematisk viser aktuelle tilbud og deres varighed.
737. Der er også forskelle i egenskaber mellem sociale medier (fx Facebook) og digitale platforme for tilbudsaviser for så vidt angår, hvilke målgrupper/brugere, annoncørerne kan få udbredt deres annoncer til. Størstedelen af annoncørerne i kundeundersøgelsen er enige i, at visse målgrupper blandt deres kunder primært er mulige at nå gennem tilbudsaviser på digitale platforme" (59 pct. af annoncørerne er "Meget enig" eller "Delvis enig").⁴³⁶

4.1.3.2.2 Svar/udtalelser fra annoncører om sociale medier

738. Der er relativt få annoncører, der i styrelsens kundeundersøgelse svarer, at de betragter annoncering via sociale medier som et fuldstændigt alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. Dog er der en større andel af annoncørerne, der svarer, at de "i nogen grad" betragter sociale medier som et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser.
739. I styrelsens kundeundersøgelse har to pct., af de annoncører, som anvender digitale platforme for tilbudsaviser, svaret, at sociale medier udgør et "fuldstændigt" alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. Der er 24 pct. af annoncørerne, der har svaret, at de anser sociale medier som "i høj grad" et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. 45 pct. af annoncørerne har i undersøgelsen svaret, at de anser sociale medier som "i nogen grad" et

⁴³³ Jf. Bilag 2, markedsundersøgelsen blandt udbydere af digitale platforme, ShopGuns svar på spørgsmål 9 i: "Desuden adskiller de digitale platforme for tilbudsaviser sig på den måde, at de er et pull-medie, hvor brugerne selv opsøger indholdet. De fleste andre annonceringskanaler er push-medier, hvor brugerne får skubbet indhold til sig, selv om det ikke nødvendigvis er ønsket – modsat de digitale platforme for tilbudsaviser".

⁴³⁴ Jf. FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 23.

⁴³⁵ Jf. FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 23.

⁴³⁶ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen: svar på spørgsmål 32, hvor 20 pct. har svaret "Meget enig" og 39 pct. har svaret "Delvis enig".

alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. De resterende annoncører svarer, at sociale medier udgør et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser "i lav grad" (14 pct.) eller at sociale medier er "ikke et alternativ" (15 pct.) til digitale platforme for tilbudsaviser.⁴³⁷

740. Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen, om hvorvidt de sociale medier efter deres opfattelse udgør et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser, indikerer dermed isoleret set, at digitale platforme til en vis grad af annoncørerne anses som substituerbare med sociale medier.
741. Heroverfor står, at en række annoncører i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kvalitative interviews har uddybet, om sociale medier efter deres opfattelse udgør et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser, jf. følgende kommentarer i Boks 4.8.

Boks 4.8
Annoncørers udsagn om substitution mellem sociale medier og digitale platforme for tilbudsaviser

*"at de digitale platforme for tilbudsaviser også er under udvikling og kan bidrage til mere selektiv markedsføring, herunder prissammenligning, hvilket har forbedret disse platforme."*⁴³⁸

"Dog er det tvivlsomt, om den digitale tilbudsavis kan erstattes af andre digitale kanaler, da [...] Facebook [...] ikke "kan" det samme som [...] den digitale tilbudsavis kan [...] [og]

*"at søgning på specifikke dagligvarer på tilbud fx opvaskemiddel, via [...] opslag/post via Facebook [...] ikke giver et brugbart resultat for brugerne, som hvis man søgte på fx iPhone model xx"*⁴³⁹

*"Med hensyn til, om der er alternativer til Mine Tilbud [...] mente ikke, at [...] kunne opnå noget lignende ved brug af Facebook."*⁴⁴⁰

*"Der er altså tale om en medieportefølje [...], hvor kanalerne stort set supplerer hinanden. Dette indbefatter markedsføringskanalen de digitale platforme for tilbudsaviser [...]. Andre markedsføringskanaler, [...] herunder øvrige digitale løsninger som Facebook [...] supplerer således snarere end erstatter de digitale platforme for tilbudsaviser."*⁴⁴¹

742. Annoncørernes udtalelser i styrelsens kvalitative interviews indikerer således, at annoncørerne i undersøgelsen kun i relativt begrænset omfang ser annoncering gennem sociale medier som et alternativ til annoncering på digitale platforme. I et af citaterne henvises bl.a. til, at Facebook nærmere supplerer end erstatter digitale platforme for tilbudsaviser.
743. Endvidere følger det af et andet citat, at det ikke er muligt at markedsføre en bred palette af produkter på en anden måde i dag.
744. Det følger desuden af et af ovennævnte citater, at søgning på specifikke dagligvarer på tilbud via opslag/posts på Facebook ikke giver et brugbart resultat for brugerne. Jf. også styrelsens eksempel på en søgning fra Figur 4.6. I den forbindelse skal det understreges, at nogle af de største annoncører på digitale platforme for tilbudsaviser er fra dagligvarehandlen, jf. afsnit 3.5.1.2 ovenfor.

⁴³⁷ Jf. Bilag 1, kundeundersøgelsen, spørgsmål 33.

⁴³⁸ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Dansk Supermarked.

⁴³⁹ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Coop.

⁴⁴⁰ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Davidsen.

⁴⁴¹ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med XL-Byg den 31. januar 2019.

4.1.3.2.2.3 Svar / udtalelser fra udbydere om sociale medier

745. Udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser har på nær én udbyder i øvrigt oplyst, at annoncering gennem sociale medier kun i begrænset omfang udgør et alternativ til annoncering på digitale platforme.
746. Udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser er i styrelsens markedsundersøgelse blevet bedt om at angive deres største konkurrenter i forhold deres platforme. Hverken Tjek eller Tilbudsgugen har angivet Facebook eller andre udbydere af sociale medier blandt deres fem største konkurrenter.⁴⁴² FK Distribution har derimod anført henholdsvis Facebook og Google blandt sine største konkurrenter.
747. I styrelsens markedsundersøgelse har Tjek også skulle tage stilling til, hvorvidt Tjek er udsat for konkurrence fra en række andre annonceringskanaler herunder fra sociale platforme, og hertil har Tjek svaret "I nogen grad". Tjek har uddybet dette svar med følgende:

*"Vi har valgt ikke at angive Facebook, [...] m.v. som konkurrenter i nogen væsentlig grad, idet vi ikke konkurrerer med disse om selve platformen for tilbudsaviser."*⁴⁴³

[og] "At de anså de andre tilbudsavisportaler, herunder MineTilbud og Tilbudsgugen, for direkte konkurrenter, mens Facebook [...] ligger i et lag uden for ShopGuns direkte konkurrenter."⁴⁴⁴ [Styrelsens understregning]

748. Online Advertising⁴⁴⁵, der tidligere har markedsført en digital platform for tilbudsaviser, Tilbudsviseronline.dk, har anført følgende for så vidt angår Facebook:

*"[Online Advertising] betragtede ikke Facebook, [...] som konkurrenter til online portaler for tilbudsaviser men så dem derimod som en markedsføringskanal. Facebook kunne ikke samle 3-4 tilbudsaviser, så Facebook var ikke en konkurrent, men det kunne portalerne med tilbudsaviser tilbyde."*⁴⁴⁶ [Styrelsens understregning]

749. Facebook har også besvaret styrelsens spørgeskema om annonceringsydelser til udbydere af andre annonceringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser. Facebook har svaret, at Facebook tilbyder digital annoncering via sociale platforme. Facebook har dog ikke svaret på et spørgsmål om, hvorvidt der, baseret på Facebooks erfaring, er nogen af selskabets annonceringskanaler, som annoncerer i Danmark betragter som et konkurrencedygtigt alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser.⁴⁴⁷

4.1.3.2.2.4 Faktisk adfærd

750. I styrelsens kundeundersøgelse er annoncørerne blevet bedt om at svare på, om de inden for de seneste tre år helt eller delvist har skiftet digitale platforme for tilbudsaviser ud med

⁴⁴² Jf. Bilag 2, markedsundersøgelse blandt udbydere af digital platforme for tilbudsaviser: Tjeks og Tilbudsgugens svar på spørgsmål 5.

⁴⁴³ Jf. Bilag 2, markedsundersøgelse blandt udbydere af digital platforme for tilbudsaviser: Tjeks svar på spørgsmål 10.

⁴⁴⁴ Jf. Bilag 4, referat fra styrelsens møde med Tjek (tidligere ShopGun).

⁴⁴⁵ Jf. Bilag 4, referat af møde med Online Advertising, der tidligere har markedsført den digitale platform for tilbudsaviser, Tilbudsviseronline.dk, men er ophørt med at markedsføre denne platform.

⁴⁴⁶ Jf. Bilag 4, referat af møde med Online Advertising.

⁴⁴⁷ Jf. Bilag 3, undersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler en digitale platforme for tilbudsaviser: Facebooks svar på spørgsmål 3 og 4.

en anden/andre markedsføringskanal(er).⁴⁴⁸ Såfremt annoncørerne har svaret, at de helt eller delvist har skiftet til andre markedsføringskanaler, er de blevet bedt om at angive hvilke markedsføringskanaler, som de helt eller delvist har valgt i stedet for digitale platforme til tilbudsaviser. Faktisk adfærd anses normalt for at være mere tungtvejende end svar på overordnede spørgsmål om forskellige produkters substituerbarhed.⁴⁴⁹

751. Med "*helt at have skiftet*" menes, at en annoncør helt er ophørt med annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser inden for de seneste tre år og i stedet anvender de frigjorte annoncemidler på andre markedsføringskanaler. Med "*delvis at have skiftet*" menes, at en annoncør har reduceret budgettet til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser, og i stedet anvender de frigjorte annoncemidler på andre markedsføringskanaler.
752. Annoncørernes adfærd vedrørende skift og den faktiske udvikling, for så vidt angår annoncering via henholdsvis sociale medier og digitale platforme for tilbudsaviser, indikerer, at de to markedsføringskanaler ikke er substitutter.
753. For det første viser styrelsens kundeundersøgelse, at relativt få annoncører har skiftet fra digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via sociale platforme. Der er således kun ti pct. af de adspurgte annoncører i kundeundersøgelsen, som har svaret, at de helt eller delvist har skiftet annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser, ud med annoncering via sociale medier inden for de seneste tre år. Af de ti pct. af annoncørerne, som har skiftet helt eller delvist fra digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via sociale platforme, har ca. 72 pct. oplyst, at pris havde en betydning for deres valg om at skifte. Dvs., der er ca. syv pct. af annoncørerne i kundeundersøgelsen, som (i) helt eller delvist har skiftet fra digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via sociale platforme inden for de seneste tre år, og (ii) som samtidig har angivet, at pris har haft en betydning for dette skifte.⁴⁵⁰
754. For det andet fremgår det af styrelsens kundeundersøgelse, at annoncørerne bruger digitale platforme for tilbudsaviser og sociale medier parallelt, dvs. at den enkelte annoncør køber både annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser og sociale medier. 99 pct. af de annoncører i kundeundersøgelsen, som anvender digitale platforme for tilbudsaviser, har svaret, at de også anvender digital annoncering via sociale medier.⁴⁵¹
755. Det betyder, at annoncørernes faktiske adfærd indikerer, at annoncering via sociale medier ikke erstatter digitale platforme for tilbudsaviser men snarere supplerer digitale platforme for tilbudsaviser.
756. Den faktiske markedsudvikling, for så vidt angår sociale medier og digitale platforme, peger også i samme retning. Selv om annoncering via sociale medier er vokset i Danmark, jf. Figur 3.7 og punkt 121 i afsnit 3.6 ovenfor, har det ikke medført, at brugernes og annoncørernes samlede anvendelse af digitale platforme for tilbudsaviser er faldet. Tværtimod er omsætningen for digitale platforme for tilbudsaviser og volumen for digitale platforme for tilbudsaviser (og deres apps) vokset i de seneste år, jf. Figur 3.4 - Figur 3.5 i afsnit 3.5.2.7 ovenfor.

4.1.3.2.2.5 Delkonklusion - sociale medier

757. På den baggrund er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:

⁴⁴⁸ Jf. Bilag 1, styrelsens kundeundersøgelse, spørgsmål 39 og 40.

⁴⁴⁹ Jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret, jf. punkt 38.

⁴⁵⁰ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen svar på spørgsmål 39 sammenholdt med svar på spørgsmål 40 og 41.

⁴⁵¹ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 12.

- » Praksis peger i retning af forskellige markeder for sociale medier og søgbare markedsføringskanaler.
- » Der er væsentlige forskelle i egenskaber og anvendelsesformål for henholdsvis digitale platforme for tilbudsaviser og sociale medier, idet:
 - » Digitale platforme for tilbudsaviser viser strukturerede søgeresultater med overblik over tilbuddenes pris og varighed, som sociale medier ikke kan tilbyde,
 - » Digitale platforme for tilbudsaviser har særlige funktionaliteter (fx tilbudsagent, angivelse af afstand til nærmeste butik mv), som sociale medier ikke tilbyder,
- » Det forhold, at annoncørerne anvender digitale platforme for tilbudsviser og sociale medier parallelt, er ikke udtryk for, at annoncering via sociale medier substituerer annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser.
- » Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen kan isoleret set indikere, at digitale platforme i en vis grad er substituerbare med sociale medier.
- » Størstedelen af annoncørernes og udbydernes udtalelser i styrelsens kvalitative interviews indikerer dog, at de kun i begrænset omfang anser annoncering i sociale medier som et alternativ til annoncering på digitale platforme
- » Annoncørernes faktiske adfærd vedrørende skift mellem to markedsføringskanaler, peger i retning af, at sociale medier ikke substituerer digitale platforme for tilbudsaviser, men snarere supplerer sidstnævnte kanal.

758. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at annoncering via sociale medier ikke indgår i det samme relevante produktmarked som digital platforme for tilbudsaviser set fra et efterspørgselssynspunkt.

4.1.3.2.3 Annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser vs. annoncering via digitale bannerannoncer

759. Det følger af praksis, bl.a. *Facebook/Whatsapp (2014)*⁴⁵², at Kommissionen fandt indikationer på, at der inden for online annoncering kan sondres yderligere mellem henholdsvis søgeannoncer og ikke-søgeannoncer (fx bannerannoncer). Kommissionen tog dog ikke endelig stilling til yderligere segmentering af markedet for online annoncering i henholdsvis søgeannoncer og ikke-søgeannoncer.

760. Kommissionen tillagde det væsentlig betydning for vurderingen af ovennævnte sondring, at søgeannoncer hovedsagelig havde til formål at skabe direkte bruger trafik til virksomhedens hjemmeside, mens ikke-søgeannoncer hovedsagelig havde til formål at opbygge brugernes kendskab til virksomhedens brand.

761. Tilsvarende forhold gør sig gældende i denne sag, jf. nedenstående.

4.1.3.2.3.1 Egenskaber og anvendelsesformål

762. Bannerannoncering er reklamebannere, som ofte placeres øverst eller i venstre side af populære hjemmesider.⁴⁵³ Hjemmesiderne tager typisk betaling for antal visninger, som bannerannoncerne opnår. Bannerannoncer er blandt andet kendt fra diverse nyhedssider som fx b.dk eller eb.dk.

⁴⁵² Jf. Kommissionens beslutning af 11. marts 2008 i sag M.4631, *Google/DoubleClick*, punkt 56 og Kommissionens beslutning af 3. oktober 2014 i sag M.7214, *Facebook/Whatsapp*, punkt 76.

⁴⁵³ Bannerannoncer er også kendt som Interactive Marketers Units, der som oftest vises som bannerannonce (bred og lav), skyskraber (høj og smal), rektangel eller knapper (små bannere), jf. kilde: <http://i-marketing.dk/online/bannerannoncering>.

-
763. Der er forskelle i egenskaber mellem annoncering i henholdsvis bannerannoncer og via digitale platforme for tilbudsaviser.
764. Efter styrelsens vurdering er ovennævnte sondring mellem søgbare annoncer og ikke-søgbare annoncer relevant i forhold til vurderingen af egenskaber ved henholdsvis bannerannoncer og digitale platforme for tilbudsaviser, jf. punkt 760 ovenfor. Digitale bannerannoncer er således i udgangspunktet ikke-søgbare annoncer.⁴⁵⁴ De har i modsætning til søgbare annoncer primært til formål at opbygge brugernes kendskab til én virksomheds specifikke brand.⁴⁵⁵ Hertil kommer, at bannerannoncer typisk ikke indeholder en række produkter fra annoncøren men kun enkelttilbud.
765. Det primære formål med de digitale platforme for tilbudsaviser er omvendt at tilbyde en samling af tilbudsaviser. Platformene gør det muligt for brugerne at søge på tværs af forskellige annoncørers tilbud/tilbudsaviser. Resultaterne af brugernes specifikke søgninger vil dermed matche den interesse, som brugeren herigennem har udtrykt at have. Brugeren er med andre ord typisk tættere på at foretage et køb, når brugeren søger på en specifik vare, end når brugeren bliver præsenteret for en bannerannonce.
766. Bannerannoncer er endvidere et "push-medie", hvor indholdet skubbes ud til brugerne⁴⁵⁶, i modsætning til digitale platforme for tilbudsaviser, der som nævnt i høj grad er et pull-medie, hvor brugerne selv opsøger indholdet. FK Distribution har i høringsvaret bekræftet, at bannerannoncer ikke er et pull-medie.⁴⁵⁷

4.1.3.2.3.2 Svar / udtalelser fra annoncørerne og udbydere om bannerannoncer

767. Meget få annoncører har svaret, at de betragter annoncering via bannerannoncer som et fuldstændigt alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. Der er derimod en vis andel annoncører, der svarer, at de i en vis grad betragter digitale bannerannoncer som et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser.
768. I styrelsens kundeundersøgelse har to pct. af de annoncører, som anvender digitale tilbudsaviser svaret, at annoncering via digitale bannerannoncer udgør et "fuldstændigt" alternativ. Der er 29 pct. af annoncørerne, der har svaret, at de anser digitale bannerannoncer som "i høj grad" værende et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. 38 pct. af annoncørerne har i undersøgelsen svaret, at de anser digitale bannerannoncer som "i nogen grad" værende et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. De resterende annoncører svarer, at annoncering via bannerannoncer udgør et alternativ enten "i lav grad" (12 pct.) eller at digitale bannerannoncer er "ikke et alternativ" (20 pct.) til digitale platforme for tilbudsaviser.⁴⁵⁸
769. Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen på, hvorvidt de digitale bannerannoncer efter deres opfattelse udgør et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser, indikerer isoleret set, at digitale platforme for tilbudsaviser til en vis grad er substituerbare med digitale bannerannoncer.

⁴⁵⁴ Det skal dog tilføjes, at en bannerannoncer kan være baseret på en brugers tidligere søgehistorik.

⁴⁵⁵ Jf. Kommissionens beslutning af 3. oktober 2014 i sag M.7214, *Facebook/Whatsapp*, punkt 79.

⁴⁵⁶ Jf. FK Distributions høringsvar af 20. november 2019, side 22, tabel 4.2.

⁴⁵⁷ Jf. FK Distributions høringsvar af 20. november 2019, side 22, tabel 4.2.

⁴⁵⁸ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 12.

770. Enkelte annoncører har i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kvalitative interviews uddybet, om digitale bannerannoncer efter deres opfattelse udgør et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser, jf. følgende kommentarer i Boks 4.9.

Boks 4.9

Annoncørernes udsagn om substitution mellem bannerannoncer og digitale platforme for tilbudsaviser

*"Hvis man derimod skal markedsføre et særtilbud på et specifikt produkt [...], vil denne markedsføring også kunne ske via fx [...] en digital bannerreklame"*⁴⁵⁹

*"Efter [...]’s opfattelse er der forskel på en samling af tilbud i fx [...] digital tilbudsavis sammenlignet med markedsføring af enkeltstående produkter (fx Weber Grill)"*⁴⁶⁰

771. Det følger heraf, at der efter disse annoncørers opfattelse er forskel på en samling af tilbud i en tilbudsavis sammenlignet med markedsføring af et specifikt produkt i fx bannerannoncer, hvilket er i overensstemmelse med øvrige udtalelser fra annoncørerne om, at andre markedsføringskanaler ikke kan erstatte digitale platforme for tilbudsaviser, jf. Boks 4.7 i afsnit 4.1.3.2.1.4 ovenfor.
772. Online Advertising⁴⁶¹, der tidligere har markedsført en digital platform for tilbudsaviser, har anført følgende for så vidt angår bannerannoncer:

*"[Online Advertising] betragtede ikke [...] bannerannoncer som konkurrenter til online portaler for tilbudsaviser, men så dem derimod som en markedsføringskanal."*⁴⁶²

4.1.3.2.3.3 Faktisk adfærd

773. Annoncørernes adfærd vedrørende skift og den faktiske udvikling for så vidt angår annoncering via henholdsvis digitale bannerannoncer og digitale platforme for tilbudsaviser indikerer, at de to markedsføringskanaler ikke er substitutter.
774. For det første viser styrelsens kundeundersøgelse, at relativt få annoncører har skiftet fra digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via digitale bannerannoncer. Kun ni pct. af de adspurgte annoncører i kundeundersøgelsen har svaret, at de helt eller delvist har skiftet annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser ud med annoncering via bannerannoncer inden for de seneste tre år. Af de ni pct. af annoncørerne, som har skiftet fra digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via digitale bannerannoncer, har ca. 75 pct. oplyst, at pris havde en betydning for deres valg om at skifte. Det er dermed ca. syv pct. af annoncørerne i kundeundersøgelsen, som (i) helt eller delvist har skiftet fra digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via digitale bannerannoncer inden for de seneste tre år, og (ii) som samtidig har oplyst, at pris har haft en betydning for dette skifte.⁴⁶³
775. For det andet viser styrelsens kundeundersøgelse, at størstedelen af annoncørerne bruger digitale platforme for tilbudsaviser og digitale bannerannoncer parallelt, dvs. den enkelte

⁴⁵⁹ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Imerco.

⁴⁶⁰ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Davidsen.

⁴⁶¹ Jf. Bilag 4, referat med Online Advertising.

⁴⁶² Jf. Bilag 4, referat fra styrelsens møde med Online Advertising.

⁴⁶³ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 39 sammenholdt med svar på spørgsmål 40 og 41.

annoncør køber både annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser og via bannerannoncer. 71 pct. af de annoncører i kundeundersøgelsen, som anvender digitale platforme for tilbudsaviser, har svaret, at de også anvender digitale bannerannoncer.⁴⁶⁴

776. Den faktiske markedsudvikling, for så vidt angår annoncering via henholdsvis digitale bannerannoncer og digitale platforme for tilbudsaviser, peger også i samme retning, jf. Figur 3.6 og punkt 117 i afsnit 3.6 ovenfor, der indikerer, at selvom annoncering via bl.a. digitale bannerannoncer er vokset i Danmark i de senere år, har det ikke medført, at annoncørernes annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser er faldet. Tværtimod er omsætningen for digitale platforme for tilbudsaviser og volumen for digitale platforme for tilbudsaviser (og deres apps) vokset, jf. Figur 3.4 - Figur 3.5 i afsnit 3.5.2.7 ovenfor.

4.1.3.2.3.4 Delkonklusion - bannerannoncer

777. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:
- » Praksis peger i retning af, at der eksisterer forskellige markeder for ikke-søgeannoncer (fx bannerannoncer) og søgbare markedsføringskanaler.
 - » Der er store forskelle i egenskaber og anvendelsesformål for henholdsvis digitale platforme for tilbudsaviser og digitale bannerannoncer, hvad angår de målgrupper, som annoncørerne kan nå via de to markedsføringskanaler, samt hvad målgrupperne primært søger efter og kan finde på de to markedsføringskanaler. Digital platforme for tilbudsaviser har bl.a. følgende egenskaber, der adskiller sig fra bannerannoncer
 - » Digitale platforme for tilbudsaviser viser strukturerede søgeresultater med overblik over tilbuddenes pris og varighed, som bannerannoncer ikke tilbyder,
 - » Digitale platforme for tilbudsaviser har særlige funktionaliteter (fx tilbudsagent, angivelse af afstand til nærmeste butik mv), som bannerannoncer ikke tilbyder,
 - » Det forhold, at annoncørerne anvender digitale platforme for tilbudsaviser og bannerannoncer parallelt, er ikke udtryk for, at annoncering via bannerannoncer substituerer annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser.
 - » Udtalelser fra enkelte annoncører og en udbyder i styrelsens kvalitative interviews indikerer, at de i relativt begrænset omfang anser annoncering via bannerannoncer som et alternativ til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser.
 - » Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen kan modsat isoleret set indikere, at digitale platforme for tilbudsaviser til en vis grad er substituerbare med bannerannoncer.
 - » Annoncørernes faktiske adfærd vedrørende skift samt den faktiske udvikling i ovennævnte markedsføringskanaler, peger derimod også i retning af, at digitale bannerannoncer ikke erstatter digitale platforme for tilbudsaviser, men snarere supplerer sidstnævnte kanal.
778. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at annoncering via digitale bannerannoncer ikke indgår i det samme relevante produktmarked som digital platforme for tilbudsaviser set fra et efterspørgselssynspunkt.

⁴⁶⁴ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelse, spørgsmål 12.

4.1.3.2.4 Annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser vs. annoncering via generelle søgetjenester (fx Google)

779. Kommissionen konkluderede i sagen om *Google Android* (2018), at generelle søgetjenester udgør et separat produktmarked. Kommissionen understregede samtidigt, og generelle søgetjenester tilhører et andet produktmarked end andre onlinetjenester som indholdstjenester, specialiserede søgetjenester og sociale netværk.
780. Kommissionen har i praksis bl.a. lagt vægt på følgende forskelle mellem generelle søgetjenester og specialiserede søgetjenester⁴⁶⁵:
- » Generelle søgetjenester og specialiserede søgetjenester er komplementære tjenester, til trods for at resultatet af søgningerne i visse tilfælde overlapper for de to typer af tjenester, dvs. de to kanaler har forskellige egenskaber
 - » Brugerne anvender ofte generelle søgetjenester, og dernæst anvender brugere en specialiseret søgetjenester,
 - » Specialiserede søgetjenester fokuserer på at tilbyde specifikke oplysninger/købsmuligheder inden for deres specialiserede område,
 - » Specialiserede søgetjenester har særlige tekniske funktioner (fx segmentering ud fra tildelte kriterier), som ikke findes i samme omfang for de pågældende søgninger, når disse gennemføres via generelle søgetjenester,
 - » Specialiserede søgetjenester og generelle søgetjenester anvender forskellige datakilder,
 - » Annoncørerne, der ønsker at få vist deres produkter på en specialiseret søgetjeneste skal angive deres produktdata på en struktureret og specifik måde for de produkter, der kan købes via deres hjemmeside, herunder dynamiske oplysninger om priser.
 - » Kun en specifik underkategori af annoncører (fx online detailhandlere) kan komme op i søgeresultaterne på sammenligningstjenester, hvorimod enhver annoncør kan komme med i resultaterne for generelle søgetjenester.
 - » Der eksisterer en række virksomheder, der tilbyder specialiserede søgetjenester uden også at tilbyde generelle søgetjenester.
781. Tilsvarende forhold gør sig gældende i denne sag, jf. nedenstående.

4.1.3.2.4.1 Egenskaber og anvendelsesformål

782. Udbyderne af generelle søgetjenester sælger annoncer. Annoncører kan til dels påvirke deres placering på en søgetjenestes annoncepladser, eksempelvis ved at byde på de enkelte søgeord (fx på Google AdWords). Herudover kan virksomheder få vist links til deres hjemmesider i de generelle søgeresultater fra Google Search.
783. Søgetjenester er et pull-medie ligesom digitale platforme for tilbudsaviser, i den forstand at brugerne selv opsøger indholdet via søgninger.⁴⁶⁶
784. FK Distribution har dog i høringssvaret adresseret, hvorvidt Google udgør et pull/push-medie. FK Distribution har fremhævet, at når brugere har foretaget en søgning på et tilbud på et produkt via Google Search, vil cookies m.v. medføre, at brugeren senere kan blive eksponeret for tilbud på dette produkt via andre annonceringskanaler, herunder bannerannoncer og også annoncer på Googles andre digitale platforme.⁴⁶⁷ Dette skyldes, at Google registrerer

⁴⁶⁵ Jf. Kommissionens beslutning af 18. juli 2018 i AT.40099 - *Google Android* punkt 333-338, 343 og Kommissionens beslutning 27. juni 2018 i sag COMP/39.740, *Google Search Shopping* punkt 167-168, 170 176-177, 199-201 og 203.

⁴⁶⁶ Jf. søgetjenester defineres som pull-medier, jf. <https://www.kompetencekanalen.dk/digital-strategi/push-marketing-vs-pull-marketing/> og <https://morningtrain.dk/bedst-dig-google-social-media-trafik/>.





⁴⁶⁷ Jf. FK Distributions høringssvar af 19. november 2019, side 23.

brugernes digitale aktiviteter og tilpasser søgeforslag/resultater hertil. På den måde fungerer Googles søgetjenester efter FK Distributions opfattelse til dels som et push-medie.

785. Styrelsen er ikke uenig heri og finder, at generelle søgetjenester i mindre grad er et pull-medie, end først antaget, fordi Googles søgetjeneste også er kendetegnet ved at denne tjeneste skubber annoncer ud til brugerne. Efter styrelsens opfattelse er generelle søgetjenester i mindre grad et pull-medie end digitale platforme for tilbudsaviser, der efter styrelsens vurdering i høj grad er et pull-medie. Selvom brugerne på digitale platforme for tilbudsaviser også udsættes for annoncer for andre tilbud, end de tilbud som brugerne har søgt efter, er de andre tilbud på denne platform baseret på indholdet i annoncørernes digitale tilbudsaviser fx. i en specifik uge, og har ikke nødvendigvis interesse for brugerne.
786. Der er efter styrelsens vurdering væsentlige forskelle mellem egenskaber og anvendelsesformål mellem digitale platforme for tilbudsaviser og generelle søgetjenester.
787. For det første indeholder digitale platforme for tilbudsaviser en samling af tilbud/tilbudsaviser fra en række forskellige annoncører, hvor det også er muligt at søge på tværs af denne samling af tilbudsaviser. Dette betyder, at disse platforme fokuserer på at give strukturerede søgeresultater inden for deres specialområde. Det vil sige målrettede og sammenlignelige produkt- og prisoplysninger for en række forskellige tilbud fra én eller flere detailhandlere. Hertil kommer også, at søgeresultaterne via disse platforme angiver tilbuddenes varighed på en struktureret måde.
788. Omvendt viser generelle søgetjenester brudstykker af tekst baseret på søgeord, hvor brugeren blandt andet ikke får en systematisk og sammenlignelig information om detailhandlerens tilbud.
789. Disse forskelle i egenskaber og anvendelsesformål illustreres af resultaterne af en søgning via Google Search på "tilbud hakket oksekød". Resultaterne indeholder ikke en brugbar samling af tilbud på hakket oksekød fra de væsentligste tilbudsaviser fra dagligvarehandlen i Danmark, jf. Figur 4.7.
-

Figur 4.7 Søgning på "tilbud hakket oksekød" via Google Search

Se tilbud hakket oksekød Sponsorerede

			
Hakket Oksekød	Hakket Oksekød 5-8% fedt	Hakket oksekød 8-12%	Hakket oksekød 3-7%
31,50 kr. Coop.dk MAD Fra Google	49,00 kr. Coop.dk MAD Fra Google	27,95 kr. nemlig.com Fra Google	60,00 kr. nemlig.com Fra Google

Tilbud på hakket oksekød | Spar massevis af kroner

[Annonce www.tilbudslugen.dk/](http://www.tilbudslugen.dk/)

Sammenlign priser fra Tilbudssaviser her og find alle de gode **tilbud**. Spar penge. Ugens Tilbudssaviser. Find ugens bedste **tilbud**. Typer: Dagligvarer Tilbudssaviser, Byggemarkeder, Grænsehandel.

[Netto Tilbudssavis](#) - [Tilmelding til Nyhedsbrev](#) - [Føtex Tilbudssavis](#) - [Aldis Tilbudssavis](#)

Hakket oksekød tilbud på Tilbudslugen.dk - sammenlign tilbud og ...

<https://www.tilbudslugen.dk/tilbud/hakket%20oksekod>

Sammenlign **tilbud** og priser på **hakket oksekød**. På Tilbudslugen.dk finder du alle ugens aktuelle **tilbud** og tilbudssaviser på ét samlet sted - klik her og spar ...

Hakket oksekød på tilbud | Køb oksekød her | MineTilbud.dk

<https://minetilbud.dk/tilbud/dagligvarer/koed-og-fisk/oksekoed>

Laver du tit mad med **hakket oksekød**? Så spar penge ved at kigge her på siden. Vi har samlet de bedste **tilbud** på **hakket oksekød** og steaks til dig.

Kilde: Styrelsens søgning efter tilbud på hakket oksekød via Google Search den 15. august 2019.

790. Det skal dog nævnes, at søgeresultaterne i en faktisk søgning via Google Search fortsætter med flere resultater (dvs. der er flere søgeresultater til højre efter de viste resultater), end det har været muligt at få med i Figur 4.7.
791. De fremkomne søgeresultater via Google Search er dog ikke struktureret på en måde, så søgeresultatet straks viser varigheden for hvert af de aktuelle tilbud, dvs. hvor længe tilbudene gælder, jf. Figur 4.7. Det er derimod tilfældet i søgeresultaterne, der fremgår af en søgning på en digital platform for tilbudssaviser, jf. Figur 4.4, hvor søgeresultaterne er struktureret til at vise netop tilbuddenes pris og varighed.
792. Denne søgning via Google Search viser også kun søgeresultater fra dagligvarehandlere med online butikker, som fx. Coop.dk MAD og nemlig.com, men de fleste forbrugere køber fortsat dagligvarer i fysiske forretninger, jf. Figur 4.7. Det er derimod tilfældet i søgeresultatet, der fremgår af en søgning på en digital platform for tilbudssaviser jf. Figur 4.4.

793. Det umiddelbare resultat af en søgning på "hakket oksekød" via Google står derfor i kontrast til resultaterne af en tilsvarende søgning via en digital platform for tilbudsaviser, der også giver hits på aktuelle tilbud på hakket oksekød inklusiv fra dagligvarehandlere, der kun sælger deres varer fra fysiske butikker, jf. Figur 4.4.
794. Endvidere dukker de digitale platforme for tilbudsaviser op i disse søgeresultater. Dette understøtter, at generelle søgetjenester snarere kan være en genvej til de digitale platforme for tilbudsaviser end et alternativ til disse platforme.
795. Endelig giver generelle søgetjenester som Google Search ikke mulighed for de specialiserede funktionaliteter, som digitale platforme for tilbudsaviser derimod kan tilbyde brugerne (fx angivelse af afstand til nærmeste butik, digitale indkøbslister, tilbudsagenter mv.).⁴⁶⁸

4.1.3.2.4.2 Svar/udtalelser fra annoncører om generelle søgetjenester

796. En vis andel af annoncørerne har i styrelsens kundeundersøgelse svaret, at de betragter annoncering via generelle søgetjenester som et fuldstændigt alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. I styrelsens kundeundersøgelse har 13 pct. af annoncørerne således svaret, at annoncering via digitale bannerannoncer udgør et "fuldstændigt" alternativ. Der er 18 pct. af annoncørerne, der har svaret, at de anser generelle søgetjenester som "i høj grad" at være et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. 38 pct. af annoncørerne har i undersøgelsen svaret, at de anser generelle søgetjenester som "i nogen grad" at være et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. De resterende annoncører svarer, at annoncering via generelle søgetjenester i "lav grad" (15 pct.) udgør et alternativ eller er "ikke et alternativ" (15 pct.) til digitale platforme for tilbudsaviser.⁴⁶⁹
797. Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen på, hvorvidt digitale søgetjenester efter deres opfattelse udgør et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser, indikerer dermed isoleret set, at digitale platforme for tilbudsaviser i højere grad er substituerbare med digitale søgetjenester.
798. Heroverfor står, at enkelte annoncører i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kvalitative interviews har anført, at generelle søgetjenester (fx Google) efter deres opfattelse ikke udgør et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser, jf. følgende kommentarer Boks 4.10:

Boks 4.10 Annoncørernes udsagn om substitution mellem generelle søgetjenester og digitale platforme for tilbudsaviser

"Dog er det tvivlsomt, om den digitale tilbudsavis kan erstattes af andre digitale kanaler, da Google [...] ikke "kan" det samme som [...] den digitale tilbudsavis kan [...]" [og] "at søgning på specifikke dagligvarer på tilbud fx opvaskemiddel, via Google, [...] ikke giver et brugbart resultat for brugerne, som hvis man søgte på fx iPhone model xx".⁴⁷⁰

"Der er altså tale om en medieportefølje [...], hvor kanalerne stort set supplerer hinanden. Dette indbefatter markedsføringskanalen de digitale platforme for tilbudsaviser [...] Andre markedsføringskanaler, [...] som Google [...] supplerer således snarere end erstatter de digitale platforme for tilbudsaviser."⁴⁷¹ [Styrelsens understregning]

⁴⁶⁸ Jf. <https://etilbudsavis.dk/>, hvoraf det fremgår, at eTilbudsavisen fx har en funktionalitet, der viser en oversigt over butikker og kan angive afstanden til nærmeste butik. minetilbud har fx funktionaliteter, hvorved der kan (a) oprettes en tilbudsagent og (b) oprettes en digital indkøbsliste, jf. FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 12.

⁴⁶⁹ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelse spørgsmål 12.

⁴⁷⁰ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Coop.

⁴⁷¹ Jf. Bilag 4, referat af møde med XL-Byg den 31. januar 2019.

799. Det følger af disse citater, at en søgetjeneste som fx. Google efter enkelte annoncørers opfattelse ikke erstatter digitale platforme for tilbudsaviser, jf. Boks 4.10.
800. Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen indikerer isoleret set, at digitale platforme for tilbudsaviser i højere grad er substituerbare med digitale søgetjenester, hvorimod udtalelser fra enkelte annoncører i de kvalitative interviews indikerer, at søgetjenester snarere supplerer end erstatter digitale platforme for tilbudsaviser.

4.1.3.2.4.3 Udsagn fra udbydere om generelle søgetjenester

801. Nogle udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser har oplyst, at annoncering via sponsorerede browsere, dvs. generelle søgetjenester (fx Google Search), kun i begrænset omfang udgør et alternativ til annoncering på digitale platforme.
802. Udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser er i styrelsens markedsundersøgelse blevet bedt om at angive deres største konkurrenter i forhold deres platforme. Hverken Tjek eller Tilbudsgugen har angivet generelle søgetjenester (fx Google) blandt deres fem største konkurrenter.⁴⁷²
803. Tjek har dog på et møde med styrelsen oplyst, at virksomheden anser Google som en konkurrent, men Tjek har videre anført følgende:

"At de anså de andre tilbudsavisportaler, herunder MineTilbud og Tilbudsgugen, for direkte konkurrenter, mens [...] Google ligger i et lag uden for ShopGuns direkte konkurrenter"⁴⁷³

804. Online Advertising, der tidligere har markedsført en digital platform for tilbudsaviser, Tilbudsviseronline.dk, har anført følgende, for så vidt angår Google:

"[Online Advertising] betragtede ikke [...] Google eller [...] som konkurrenter til online portaler for tilbudsaviser, men så dem derimod som en markedsføringskanal. [...]"⁴⁷⁴

805. Selvom Tilbudsgugen ikke har angivet Google blandt sine fem største konkurrenter, har virksomheden dog oplyst, at virksomheden anser Google for at være en konkurrent - dog ikke i forhold til dagligvarer, jf. følgende:

"At alle, [...], konkurrerende med Google, men at Google dog ikke kan anses som en konkurrent i forhold til dagligvarer, da Google [...] ikke sælger dagligvarer direkte/sammenligner priser på dagligvarer"⁴⁷⁵ [Styrelsens understregning]

806. For så vidt angår, om Google tilbyder et konkurrerende alternativ til digitale tilbudsaviser, har Google i første omgang oplyst følgende på et møde med styrelsen:

"[xxx]"⁴⁷⁶

⁴⁷² Jf. Bilag 2, markedsundersøgelse blandt andre udbydere af digital platforme for tilbudsaviser: ShopGun og Tilbudsgugens svar på spørgsmål 5.

⁴⁷³ Jf. Bilag 4, referat fra styrelsens møde med Tjek (tidligere ShopGun).

⁴⁷⁴ Jf. Bilag 4, referat fra styrelsens møde med Online Advertising.

⁴⁷⁵ Jf. Bilag 4, referat fra styrelsens møde med Tilbudsgugen.dk.

⁴⁷⁶ Jf. Bilag 4, referat fra telefonmøde med Google.

807. I Googles svar på styrelsens markedsundersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser har Google dog efterfølgende oplyst, [xxx].⁴⁷⁷ Google har således afgivet to indbyrdes inkonsistente svar om, hvorvidt Google efter virksomhedens opfattelse tilbyder et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser.
808. Det skal dog nævnes, at Google tidligere har haft en applikation, Google Catalogs, der muliggjorde søgning i tilbudsaviser, men denne platform eksisterer ikke mere.⁴⁷⁸
809. Google har derfor ikke en applikation eller søgetjeneste, der har de samme egenskaber og anvendelsesformål som digitale platforme for tilbudsaviser, jf. Figur 4.7.

4.1.3.2.4.4 Faktisk adfærd

810. Annoncørernes adfærd vedrørende skift og den faktiske udvikling for så vidt angår annoncering via søgetjenester og via digitale platforme for tilbudsaviser indikerer, at de to markedsføringskanaler ikke er substitutter.
811. For det første viser styrelsens kundeundersøgelse, at der er relativt få annoncører, der har skiftet fra annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via søgetjenester. Der er således kun ca. otte pct. af de adspurgte annoncører i kundeundersøgelsen, som har svaret, at de helt eller delvist har skiftet annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser ud med annoncering via generelle søgetjenester inden for de seneste tre år. Af de otte pct. af annoncørerne, som har skiftet helt eller delvist fra annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via generelle søgetjenester, har ca. 70 pct. oplyst, at pris havde en betydning for deres valg om at skifte. Det vil sige, at det er ca. seks pct. af annoncørerne i kundeundersøgelsen, som (i) helt eller delvist har skiftet de seneste tre år, og (ii) samtidig har angivet, at pris har haft en betydning for dette skifte.⁴⁷⁹
812. Styrelsens kundeundersøgelse viser for det andet, at størstedelen af annoncørerne bruger digitale platforme for tilbudsaviser og søgetjenester parallelt, dvs. at den enkelte annoncør køber både annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser og annoncering via søgetjenester. 75 pct. af de annoncører i kundeundersøgelsen, som anvender digitale platforme for tilbudsaviser, har svaret, at de også anvender annoncering via generelle søgetjenester (fx Google Search).⁴⁸⁰
813. Den faktiske markedsudvikling for så vidt angår annoncering via generelle søgetjenester, jf. Figur 3.6 og punkt 116i afsnit 3.6 ovenfor indikerer, at selvom annoncering via Google er vokset i Danmark i de senere år, har det ikke medført, at annoncørernes annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser er faldet. Tværtimod er omsætningen for digitale platforme for tilbudsaviser og volumen for digitale platforme for tilbudsaviser (og deres apps) vokset, jf. Figur 3.4 - Figur 3.5 i afsnit 3.5.2.7 ovenfor.
814. FK Distribution har i høringsvaret adresseret, hvorvidt Google tilhører det samme produktmarked som digitale platforme for tilbudsaviser ved bl.a. konkrete eksempler.
815. FK Distribution har bl.a. henvist til et eksempel på, hvordan en bruger via en søgning på Google kan få Elgigantens avis frem i søgeresultaterne, og at detailhandleren kan have betalt sig til at få lagt en cookie på brugerens PC/laptoft, hvorefter Elgigantens tilbudsavis dukker op i bannerannoncer, næste gang brugeren går ind på andre hjemmesider. FK Distribution

⁴⁷⁷ [xxx]

⁴⁷⁸ Jf. https://en.wikipedia.org/wiki/Google_Catalogs.

⁴⁷⁹ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 39 sammenholdt med svar på spørgsmål 40 og 41.

⁴⁸⁰ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 12.

henviser til, at brugeren så kan trykke på banneret og derved komme direkte ind på Elgigantens tilbudsavis.⁴⁸¹

816. For så vidt angår det i høringssvaret anførte eksempel, så bestrider styrelsen ikke, at en bruger ved søgning på Google via bannerannoncer og cookies, kan møde Elgigantens tilbudsavis på andre hjemmesider. Selvom den pågældende bruger derved ender på Elgigantens tilbudsavis via Elgigantens hjemmeside, vil brugeren imidlertid ikke herfra kunne se en oversigt over tilbudsaviser fra en række andre udbydere af lignende produkter. Brugeren vil heller ikke kunne søge på tværs i forskellige detailhandlers tilbudsaviser efter tilbud på et specifikt produkt og kunne se varigheden af alle disse aktuelle tilbud. Endelig vil brugeren ikke kunne lave fx digitale indkøbslister eller oprette en indkøbsagent. Det er denne type ekstra ydelser, som digitale platforme for tilbudsaviser tilbyder, og som indebærer, at disse platforme og tilhørende apps tilbyder særlige ydelser, som gør dem populære hos brugerne.

4.1.3.2.4.5 Delkonklusion – generelle søgetjenester

817. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:
- » Ifølge Kommissionens praksis udgør generelle søgetjenester et separat produktmarked, og generelle søgetjenester tilhører et andet produktmarked end andre online tjenester som indholdstjenester, specialiserede søgetjenester og sociale netværk
 - » Digitale platforme for tilbudsaviser har særligt følgende egenskaber, som adskiller sig fra egenskaberne for generelle søgetjenester.
 - » Indeholder en samling af såvel enkelttilbud som tilbudsaviser fra forskellige detailhandlere.
 - » Muliggør søgning på tværs af enkelttilbud og tilbudsaviser fra forskellige detailhandlere.
 - » Viser strukturerede søgeresultater med overblik over aktuelle tilbudspriser og varigheden for aktuelle tilbud.
 - » Er karakteriseret ved specialiserede funktionaliteter (fx angivelse af afstand til nærmeste butik, tilbudsagent, digitale indkøbslister o.lign.).
 - » Viser tilbud for detailhandlere både med og uden online salg (fx salg af dagligvarer fra fysiske butikker uden onlinesalg)
 - » Digitale platforme for tilbudsaviser er i høj grad et pull-medie
 - » Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen indikerer isoleret set, at digitale platforme for tilbudsaviser i højere grad er substituerbare med digitale søgetjenester, hvorimod udtalelser fra enkelte annoncører i de kvalitative interviews indikerer, at søgetjenester snarere supplerer end erstatter digitale platforme for tilbudsaviser.
 - » Annoncørernes faktiske adfærd vedrørende skift og parallel brug af de to markedsføringskanaler samt den faktiske udvikling for de to markedsføringskanaler peger i retning af, at digitale generelle søgetjenester ikke erstatter digitale platforme for tilbudsaviser, men snarere supplerer sidstnævnte kanal.
818. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at annoncering via digitale generelle søgetjenester ikke indgår i det samme relevante produktmarked som digitale platforme for tilbudsaviser set fra et efterspørgselssynspunkt.

⁴⁸¹ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 11. juni 2018, 1. bilag: "Digital løsning af tilbudsavis fra Google til læsning af en digital tilbudsavis."

4.1.3.2.5 Annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser vs. annoncering på sammenligningstjenester

819. Det følger af praksis, *Google Search Shopping* (2017), at de såkaldte "*comparison shopping services*" (sammenligningstjenester, fx prissammenligningstjenester) udgør et separat relevant produktmarked, der også omfatter en prissammenligningstjeneste som eksempelvis Google Shopping.⁴⁸² Kommissionen lagde i den forbindelse vægt på følgende:
- » Hvilke funktioner ved sammenligningstjenester (herunder prissammenligningstjenester), som brugerne lægger særlig vægt på.
 - » At sammenligningstjenester gør det muligt for brugerne at sammenligne produkter fra en række forskellige onlineforhandlere.
820. Tilsvarende forhold gør sig gældende i denne sag, jf. nedenstående.

4.1.3.2.5.1 Egenskaber og anvendelsesmuligheder




821. Der findes digitale sammenligningstjenester som fx Pricerunner, Kelkoo og Google Shopping, der sammenligner produkterne på en række parametre fx pris.
822. Digitale sammenligningstjenester fungerer som et pull-medie, hvor annoncører kan få spredt deres tilbud/tilbudsaviser til brugere, der selv aktivt ønsker at sammenligne produkter ud fra fx pris. FK Distribution har i høringssvaret bekræftet, at digitale sammenligningstjenester udgør et pull-medie.⁴⁸³
823. Digitale platforme for tilbudsaviser er bl.a. karakteriseret ved, at de indeholder en søgbar samling af såvel enkelttilbud som tilbudsaviser på tværs af forskellige detailhandlere på ét og samme sted. På digitale platforme for tilbudsaviser er det således muligt at fremsøge alle tilbud fra én specifik detailhandler. På sammenligningstjenester (herunder prissammenligningstjenester) fremsøger man derimod fx priser/tilbud på specifikke enkeltprodukter.
824. Det er endvidere ikke muligt at finde brugbare søgeresultater ved at søge på tilbud på dagligvarer på prissammenligningstjenester som kelkoo.dk og pricerunner.dk, jf. Figur 4.8.

⁴⁸² Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag CPMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 191-192.

⁴⁸³ Jf. FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 22, tabel 4.2.

Figur 4.8 Søgning på "tilbud hakket oksekød" på www. Kelkoo.dk

3 ud af 3 resultater fra 3 butikker

 <p>39 kr Inkl. fragt: 78 kr Outmeals Pasta Bolognese Outnorth.dk Sidst opdateret: 08.08.2019</p> <p><input type="radio"/> Til Butik</p>	 <p>85 kr Inkl. fragt: 85 kr norsk Turmat Chili con Carne Skistart.com/dk Sidst opdateret: 07.08.2019</p> <p><input type="radio"/> Til Butik</p>	 <p>54 kr Inkl. fragt: 139,59 kr TribalSensation Hamburger / Burger tryk (Burger... fruego.dk Sidst opdateret: 08.08.2019</p> <p><input type="radio"/> Til Butik</p>
---	--	---

Relaterede resultater som måske kunne have interesse
Hakket Se alle tilbud

Kilde: Styrelsens søgning på "hakket oksekød" den 7. august 2018.

825. Styrelsens søgning på "tilbud hakket oksekød" gav eksempelvis resultater med tilbud på færdigretter med hakket oksekød samt et burgertryk-redskab.
826. Google Shopping kan dog vise søgeresultater for dagligvarer for annoncører, der har online butikker med dagligvarer, jf. Figur 4.9, hvilket eksempelvis gælder coop.dk MAD og nemlig.dk, der begge er online madbutikker, som tilbyder udbringning af dagligvarer.

Figur 4.9 Søgning på "tilbud hakket oksekød" på Google Shopping.

The screenshot shows three search results for 'tilbud hakket oksekød' on Google Shopping. Each result includes a product image, a title, a price, and additional details.

Product Name	Price	Additional Info
Hakket Oksekød	31,50 kr. Coop.dk MAD	Hakket Oksekød 8-12% Frisk
Hakket Oksekød 5-8% fedt	49,00 kr. Coop.dk MAD	Hakket Oksekød 5-8% Frisk
Coop 365 - Hakket Oksekød	37,95 kr. Coop.dk MAD	Coop 365 Økologisk Hakket Oksekød Frisk

Kilde: Styrelsens søgning på "tilbud hakket oksekød" den 7. august 2019.

827. Det fremgår af Googles vilkår for Google Shopping, at annoncører kun kan markedsføre produkter, der er tilgængelige for køb online.⁴⁸⁴ Visse dagligvarehandlere, sælger dog udelukkende deres varer via fysiske butikker, og kan ikke få vist deres tilbud på digitale sammenligningstjenester som eksempelvis Google Shopping. Dette skyldes, at det er en forudsætning for at kunne annoncere på disse sammenligningstjenester, at produkterne sælges on-

⁴⁸⁴ Jf. Googles vilkår for annoncering: <https://support.google.com/merchants/answer/6363310?hl=en>: "Promote only products available for direct purchase" og "The products that you promote in Shopping ads need to be available for purchase through your store." og "Links promoted in Shopping ads need to lead users directly to a page that allows them to buy the advertised product."

line, og produktinformationerne skal derfor leveres i et format med links, der leder kunderne direkte videre til en digital landing page, hvorfra forbrugerne kan købe produkterne online. Det fremgår at Kelkoos hjemmeside, at tilsvarende vilkår gælder her.⁴⁸⁵

828. Visse annoncører i dagligvarehandlen, såsom Menu, Aldi og Lidl, sælger ikke deres dagligvarer online, og kan derfor ikke få vist deres produkter på sammenligningstjenester. Dette er blevet bekræftet af bl.a. nogle af disse dagligvarehandlere i styrelsens kundeundersøgelse, jf. Boks 4.11 nedenfor. Brugernes onlinekøb opfylder således ikke behovet hos disse dagligvarehandlere for at forsøge at skabe en øget trafik af kunder (og dermed mersalg) i deres fysiske butikker, jf. punkt 701 ovenfor.
829. Disse dagligvarebutikker kan derimod få vist deres digitale tilbudsaviser via de digitale platforme for tilbudsaviser. Det er således muligt for brugere at søge på tilbud på dagligvarer (også fra detailkæder, der ikke har online salg) via digitale platforme for tilbudsaviser, hvor især varer inden for dagligvare-kategorien er blandt de mest søgte varekategorier. De digitale platforme for tilbudsaviser opfylder dermed disse annoncørers behov for at få en øget trafik og deraf følgende mersalg i deres fysiske butikker.
830. De fremkomne søgeresultater er heller ikke struktureret på en måde, så søgeresultatet straks viser varigheden af de aktuelle tilbud, jf. Figur 4.9. Det er derimod tilfældet i søgeresultatet, der fremgår af en søgning på en digital platform for tilbudsaviser jf. Figur 4.4.
831. Disse forskelle i egenskaber har betydning for annoncørerne, dvs. det forhold, at (a) digitale platforme for tilbudsaviser indeholder såvel enkelttilbud som tilbudsaviser (samling af tilbud) fra forskellige detailhandlere, hvor der kan søges på tværs, og (b) at annoncørerne i digitale tilbudsaviser kan annoncere for tilbud i både fysiske og online butikker. Dette forhold er især relevant for visse detailhandlere i dagligvarehandlen. I den forbindelse skal det nævnes, at dagligvarehandlen står for en stor andel af omsætningen på de digitale platforme for tilbudsaviser, jf. punkt 106 ovenfor.

4.1.3.2.5.2 Svar/udtalelser fra annoncørerne om sammenligningstjenester

832. Der er næsten ingen annoncører, der i styrelsens kundeundersøgelse svarer, at de betragter prissammenligningstjenester som et fuldstændigt alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. Der er en begrænset andel af annoncørerne, der svarer, at de til en vis grad betragter prissammenligningstjenester som et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser.
833. I styrelsens kundeundersøgelse har to pct. af de annoncører, som anvender digitale platforme for tilbudsaviser, svaret, at annoncering via prissammenligningssider udgør et *"fuldstændigt alternativ"* til digitale platforme for tilbudsaviser. Der er 11 pct. af annoncørerne, der har svaret, at de anser prissammenligningstjenester som *"i høj grad"* et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser.
834. 46 pct. af annoncørerne har dog i undersøgelsen svaret, at de anser prissammenligningstjenester som *"i nogen grad"* et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. De resterende annoncører svarer, at annoncering via prissammenligningssider *"i lav grad"* (ni pct.) er et alternativ eller at prissammenligningstjenester er *"ikke et alternativ"* (33 pct.).⁴⁸⁶

⁴⁸⁵ Det fremgår fx at Kelkoos danske hjemmeside, at Kelkoo ikke viser tilbud fra alle onlinebutikker, men *"I stedet har vi valgt at arbejde med en lang række udvalgte forhandlere og rejsebureauer, som anses for de bedste e-handel butikker herhjemme."*, jf. Kelkoos hjemmeside: <https://www.kelkoo.dk/info/sporgsmål-og-svar>.

⁴⁸⁶ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 33.

835. Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen på, hvorvidt prissammenligningstjenester efter deres opfattelse udgør et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser, indikerer dermed isoleret set, at digitale platforme for tilbudsaviser i mindre grad er substituerbare med prissammenligningstjenester.
836. Flere annoncører har i de kvalitative interviews med styrelsen uddybet deres opfattelse af, om digitale prissammenligningssider kan erstatte digitale platforme for tilbudsaviser, jf. følgende kommentarer, jf. Boks 4.11:

Boks 4.11
Annoncørernes udsagn om substitution mellem prissammenligningstjenester og digitale platforme for tilbudsaviser

*"at søgning på specifikke dagligvarer på tilbud fx opvaskemiddel, via [...] prissammenligningstjenester ikke giver et brugbart resultat for brugerne, som hvis man søgte på fx Iphone model xx"*⁴⁸⁷

*"Med hensyn til, om der er alternativer til Mine Tilbud [...] [...] mente ikke, at [...] ville kunne opnå noget lignende ved brug af [...] Google Shopping eller Pricerunner. Efter [...]’s vurdering kan de sidste ikke det samme [...]. Der er mere tale om markedsføring af ét produkt eller en produktkategori. Ved eksempelvis Google Shopping og Pricerunner bliver kunden ledt over på hjemmeside for den pågældende forretning, som her kan markedsføre sig overfor forbrugeren. Efter [...]’s opfattelse er der forskel på en samling af tilbud i fx [...] digitale tilbudsaviser sammenlignet [med] markedsføring af enkeltstående produkter (fx Weber Grill)"*⁴⁸⁸

*"[...]’s tilbud kan ikke findes på Google Shopping. Man skal således være en netbutik /webshop for at kunne indgå aftale med Google om at blive vist på Google Shopping. Ej heller Pricerunner er relevant i forhold til salg af de traditionelle varer/dagligvarer, som [...] forhandler"*⁴⁸⁹
 [Styrelsens understregning]

837. Det følger af udtalelserne fra disse aktører, at der er forskel på visning af en samling af tilbud og visning af tilbud for et specifikt produkt, og at prissammenligningstjenester kan bruges til at markedsføre enkeltprodukter/tilbud på enkeltprodukter men ikke til at markedsføre tilbud på en palette af produkter. Det bekræftes også af styrelsens søgning på tilbud via Google Shopping, jf. Figur 4.9.
838. Flere af annoncørerne henviser også til, at prissammenligningssider ikke giver brugbare søgeresultater ved søgning på produkter inden for produktkategorien dagligvarer.
839. FK Distributions egen markedsføring af minetilbud synes også at appellere til, at det især for annoncører af dagligvarer kan betale sig at få vist sin tilbudsavis på digitale platforme for tilbudsaviser som minetilbud.dk. FK Distribution henviser eksempelvis til følgende:
- "For dagligvarer er det fx 85 pct. af de besøgende, der ender i butikken, og for elektronik og bolig er det mellem 70 og 72 pct., der tager en tur ud i den virkelige verden."*⁴⁹⁰
840. I den forbindelse skal det understreges, at nogle af de største annoncører på digitale platforme for tilbudsaviser er dagligvarehandlere, jf. afsnit 3.5.2.5 ovenfor.

⁴⁸⁷ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Coop.

⁴⁸⁸ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Davidsen.

⁴⁸⁹ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Aldi.

⁴⁹⁰ Jf. FK Distributions beskrivelse af minetilbud.dk og minetilbud-appen, jf. www.fk.dk/Solutions/Digital-formidling-Minetilbud, pr. 6. maj 2019.

4.1.3.2.5.3 Udsagn fra udbydere om sammenligningstjenester

841. Udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser er i styrelsens markedsundersøgelse blevet bedt om at angive deres største konkurrenter i forhold deres platforme. Hverken Tjek eller Tilbudsgugen har angivet prissammenligningssider som Google Shopping, Kelkoo eller Pricerunner blandt deres fem største konkurrenter.
842. Tilbudsgugen har dog oplyst, at virksomheden anser Pricerunner for at være en konkurrent i forhold til non-food varer men ikke ift. dagligvarer, jf. følgende:

*"anså Pricerunner for at kunne være en konkurrent i forhold til non-food varer, herunder elektronik og husholdningsmaskiner. [...] grunden til at Pricerunner ikke kunne anses for en konkurrent i forhold til dagligvarer skyldtes, at Pricerunner ikke sammenligner priser på netop dagligvarer."*⁴⁹¹ [Styrelsens understregning]

843. Styrelsens har foretaget en markedsundersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser, herunder både Google, Pricerunner og Kelkoo.
844. Google har afgivet to indbyrdes inkonsistente svar om, hvorvidt Google efter virksomhedens opfattelse tilbyder et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser, jf. punkt 807 ovenfor.
845. Kelkoo har svaret "Ved ikke" til et spørgsmål om, hvorvidt detailkæder efter Kelkoos erfaring anser Kelkoos annonceringskanal som et konkurrencedygtigt alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser.⁴⁹²
846. Pricerunner har svaret "Nej" til, hvorvidt detailkæder efter Pricerunners erfaring anser Pricerunners annonceringskanal som et konkurrencedygtigt alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser.⁴⁹³ Pricerunner har uddybende forklaret, at de forskellige kanaler supplerer hinanden:

*"I forhold til digitale platforme for tilbudsaviser oplyste Pricerunner, at de ikke anser sig selv for at være i direkte konkurrence hermed. Ifølge Pricerunner, supplerer kanalerne hinanden, idet der er tale om en "kædeanvendelse". Det vil sige, at forbrugeren læser en tilbudsavis og søger muligvis efterfølgende på produktet på Pricerunner for at sikre der er tale om et godt tilbud."*⁴⁹⁴ [Styrelsens understregning]

4.1.3.2.5.4 Faktisk adfærd

847. Annoncørernes adfærd vedrørende skift og den faktiske udvikling for så vidt angår annoncering via sammenligningstjenester indikerer, at annoncering via sammenligningstjenester ikke udgør substitutter til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser
848. For det første viser styrelsens kundeundersøgelse, at der er relativt få annoncører, der har skiftet fra annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via prissam-

⁴⁹¹ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Tilbudsgugen.

⁴⁹² Jf. Bilag 3, undersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser, Kelkoos svar på spørgsmål 4.

⁴⁹³ Jf. Bilag 3, undersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser. Pricerunners svar på spørgsmål 4 i styrelsens spørgeskema til udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser.

⁴⁹⁴ Jf. Bilag 4, referat fra møde med Pricerunner.

menligningstjenester. Der er således kun ca. fem pct. af de adspurgte annoncører i kundeundersøgelsen, som har svaret, at de helt eller delvist har skiftet annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser ud med annoncering via prissammenligningstjenester inden for de seneste tre år. Af de fem pct. af annoncørerne, som har skiftet helt eller delvist fra annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via søgetjenester, har ca. 51 pct. oplyst, at pris havde en betydning for deres valg om at skifte. Dvs., at det kun er ca. to pct. af annoncørerne i kundeundersøgelsen, som (i) helt eller delvist har skiftet fra annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via søgetjenester inden for de seneste tre år, og (ii) som samtidig har oplyst, at pris har haft en betydning for dette skifte.⁴⁹⁵

849. For det andet viser styrelsens kundeundersøgelse, at en ikke uvæsentlig andel af annoncørerne bruger digitale platforme for tilbudsaviser og prissammenligningssider parallelt. Dvs., den enkelte annoncør køber både annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser eller via prissammenligningstjenester. 41 pct. af annoncører i kundeundersøgelsen, som anvender digitale platforme for tilbudsaviser, har svaret, at de også anvender annoncering via prissammenligningssider (fx Pricerunner).⁴⁹⁶
850. Den faktiske markedsudvikling, for så vidt angår annoncering via prissammenligningstjenester, jf. Figur 3.6 og punkt 118 i afsnit 3.6 ovenfor, indikerer, at selvom omsætningen for produktdata-baser, der bl.a. omfatter Pricerunner, er vokset i Danmark i de senere år, har det ikke medført, at annoncørernes annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser er faldet. Tværtimod er omsætningen for digitale platforme for tilbudsaviser og volumen for digitale platforme for tilbudsaviser (og deres apps) vokset, jf. Figur 3.4 - Figur 3.5 i afsnit 3.5.2.7 ovenfor.

4.1.3.2.5.5 Delkonklusion – sammenligningstjenester

851. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:
- » Praksis fra Kommissionen peger i retning af, at sammenligningstjenester udgør et separat marked, der fx omfatter Google Shopping.
 - » Der er væsentlige forskelle i egenskaber og anvendelsesformål for henholdsvis digitale platforme for tilbudsaviser og sammenligningstjenester, hvad angår de målgrupper, som annoncørerne kan nå via de to markedsføringskanaler, de produkter, der reklameres for, samt hvad målgrupperne primært søger efter og kan finde på de to markedsføringskanaler. Digitale platforme for tilbudsaviser har særligt følgende egenskaber, som adskiller sig fra digitale sammenligningstjenester:
 - » Viser strukturerede søgeresultater med overblik over aktuelle tilbudspriser og varigheden for aktuelle tilbud.
 - » Er karakteriseret ved specialiserede funktionaliteter (fx angivelse af afstand til nærmeste butik, tilbudsagent, digitale indkøbslister o.lign.).
 - » Viser tilbud for detailhandlere både med og uden online salg (fx salg af dagligvarer fra fysiske butikker uden onlinesalg)
 - » Størstedelen af annoncørernes og udbydernes udtalelser i styrelsens kvalitative interviews indikerer også, at de i mindre grad anser annoncering via digitale sammenligningstjenester som et alternativ til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser.

⁴⁹⁵ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 39 sammenholdt med spørgsmål 40 og 41.

⁴⁹⁶ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 12.

» Annoncørernes faktiske adfærd vedrørende skift og parallel brug af de to markedsføringskanaler, peger i retning af, at digitale sammenligningstjenester ikke erstatter digitale platforme for tilbudsaviser, men snarere supplerer sidstnævnte kanal.

852. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at annoncering via digitale sammenligningstjenester ikke indgår i det samme relevante produktmarked som digital platforme for tilbudsaviser set fra et efterspørgselssynspunkt.

4.1.3.2.6 Annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser vs. annoncering i adresseløse forsendelser

853. I praksis konkluderes, at offline og online reklameplads udgør separate markeder, jf. bl.a. *Facebook/Whatsapp* (2014).⁴⁹⁷ Tilsvarende forhold gør sig gældende i denne sag, jf. nedenstående.
854. I markedsafgrænsningen vedrørende adresseløse forsendelser er det blevet undersøgt, hvorvidt der er substitution fra annoncering via adresseløse forsendelser, som omdeles, til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser, jf. afsnit 4.1.1.1.5.
855. I det følgende undersøges det, hvorvidt der er substitution den anden vej, dvs. fra annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via adresseløse forsendelser, der omdeles.

4.1.3.2.6.1 Egenskaber og anvendelsesformål

856. Annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser har nogle fællestræk med annoncering via adresseløse forsendelser, idet begge markedsføringskanaler viser en samling af tilbud fra en detailhandler.
857. På trods af visse fællestræk mellem disse to markedsføringskanaler er der dog også centrale forskelle i egenskaberne mellem de to markedsføringskanaler. Selvom der er tale om tilbudsaviser i begge tilfælde, så er de analoge som adresseløse forsendelser, men digitale, når de vises på platformene.
858. For så vidt angår digitale platforme for tilbudsaviser, har de fx søgefunktioner, så brugerne kan søge efter tilbud på tværs af forskellige tilbudsaviser. Digitale platforme for tilbudsaviser kan således også tilbydeannoncørerne detaljerede oplysninger om brugeradfærd, herunder hvornår brugerne læser tilbudsavisen, hvilke tilbud de klikker på osv. Adresseløse forsendelser har ikke disse egenskaber.
859. Adresseløse forsendelser er endvidere et push-medie, hvor indholdet skubbes ud til brugerne. FK Distribution har i høringsvaret adresseret, hvorvidt adresseløse forsendelse udgør et push/pull-medie. FK Distribution har understreget, at "NejTak+"-ordningen betyder,

⁴⁹⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 3. oktober 2014 i sag M.7217, *Facebook/Whatsapp*, punkt 74-79, Kommissionens beslutning af 9. september 2014 i sag M.7288, *Viacom/Channel 5 Broadcasting*, punkt 35, Kommissionens beslutning af 21 december 2010 i sag M.5932, *News Corps/BSkyB*, punkt 262 og Kommissionens beslutning af 18 februar 2010 i sag M.5727, *Microsoft/Yahoo! Search Business*, punkt 71-75 og Kommissionens beslutning af 11. marts 2008 i sag M. 4731, *Google/DoubleClick*, punkt 45-46.

at adresseløse forsendelser også kan udgøre et pull-medie, fordi forbrugerne via denne ordning selv giver samtykke til, hvilke tilbudsaviser de ønsker at modtage.⁴⁹⁸ Styrelsens markedsundersøgelse viser, at adresseløse forsendelser som følge af NejTak+-ordningen i mindre grad end først antaget er et push-medie.

860. Endvidere er der ifølge FK Distributions oplysninger visse brugere, der ikke kan nås ved distribution af adresseløse forsendelser, hvilket er "Nej Tak"-husstande, der har takket nej til at modtage adresseløse forsendelser, jf. følgende:

*"Nej tak'ere - Vi kan i dag ikke nå Nej tak'erne med tilbudsavisen – disse skal vi tilgå via nye digitale kanaler"*⁴⁹⁹

861. "Nej Tak"-husstande kan således selv opsøge digitale tilbudsaviser via digitale platforme for tilbudsaviser.

4.1.3.2.6.2 Svar/ udtalelser fra annoncørerne

862. Der er en vis andel af annoncørerne, som i styrelsens kundeundersøgelse svarer, at de anser annoncering via distribution af adresseløse forsendelser som et fuldstændigt eller i høj grad et alternativ til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser. I styrelsens kundeundersøgelse har 13 pct. af annoncørerne således svaret, at annoncering ved distribution af adresseløse forsendelser udgør et *"fuldstændigt alternativ"*. Der er 47 pct. pct. af annoncørerne, der har svaret, at de anser annoncering via distribution af adresseløse forsendelser *"i høj grad"* et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser.
863. 18 pct. af annoncørerne har svaret, at de anser annoncering via distribution af adresseløse forsendelser *"i nogen grad"* som et alternativ til digitale platforme for tilbudsaviser. De resterende annoncører svarer, at annoncering gennem distribution af adresseløse forsendelser i *"lav grad"* (13 pct.) er et alternativ eller at annoncering via distribution af adresseløse forsendelser er *"ikke et alternativ"* (ni pct.) til digitale platforme for tilbudsaviser.⁵⁰⁰
864. Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen på, hvorvidt annoncering via distribution af adresseløse forsendelser efter deres opfattelse udgør et alternativ til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser, indikerer dermed isoleret set, at digitale platforme for tilbudsaviser i betydelig grad er substituerbare med distribution af adresseløse forsendelser.
865. I styrelsens kundeundersøgelse har annoncører, der i 2018 benyttede digitale platforme for tilbudsaviser, dog også specifikt svaret på, hvordan de opfatter annoncering på henholdsvis digitale platforme for tilbudsaviser og annoncering i adresseløse forsendelser, herunder om de to udgør et supplement til hinanden eller erstatter hinanden. Størstedelen (70 pct.) af de annoncører, der har svaret på dette spørgsmål, har svaret, at *"de udgør et supplement til hinanden"*.⁵⁰¹ Endvidere har 18 pct. af annoncørerne svaret, *"De udgør overvejende et supplement til hinanden"*, fire pct. har svaret *"I lige grad supplement og erstatning"*, og syv pct. har svaret *"De erstatter overvejende hinanden"*, mens kun én pct. har svaret *"De erstatter hinanden"*. Det betyder, at annoncørerne i overvejende grad svarer, at de to markedsføringskanaler supplerer hinanden og ikke erstatter hinanden.

⁴⁹⁸ Jf. FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 22. FK Distributions version af tabel 4.2.

⁴⁹⁹ Jf. Bilag 5, FK Distributions præsentation/talepapir, *FK Distribution – Dansk Erhverv – En kort gennemgang af FK Distribution 2017*, side 12. FK Distribution har understreget, at disse slides efter FK Distributions erindring ikke blev udleveret ved mødet.

⁵⁰⁰ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 33.

⁵⁰¹ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 34 i kundeundersøgelsen.

866. Dette bekræftes af annoncører, der i de kvalitative interviews har uddybet denne opfattelse med følgende kommentarer, jf. Boks 4.12:

Boks 4.12

Annoncørernes udsagn om adresseløse forsendelser vs. digitale platforme for tilbudsaviser

"grunden til, at man valgte at anvende digitale platforme for tilbudsaviser var, at det skulle ses som en "add-on" kanal, hvilket skaber en anden form for eksponering end fysiske tilbudsaviser."⁵⁰² [og]

"kan de digitale tilbudsaviser ikke erstatte den fysiske tilbudsavis. Digitale tilbudsaviser er derimod et supplement til distribution af trykte tilbudsaviser."⁵⁰³ [Styrelsens understregning]

867. Disse annoncører omtaler eksempelvis digitale platforme for tilbudsaviser som en ekstra markedsføringskanal, der udgør et supplement til distribution af digitale tilbudsaviser.

4.1.3.2.6.3 Udsagn fra udbydere om adresseløse forsendelser

868. Udbydere af digitale platforme har oplyst følgende om forskellene mellem annoncering via adresseløse forsendelser og annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser:

"at reklamer i fysiske tilbudsaviser går efter at ramme bredt, hvilket typisk leder til en lavere ROI, hvorimod man gennem den digitale tilbudsavis rammer færre brugere, men de der rammes, rammes til gengæld mere effektivt."⁵⁰⁴

"eksponeringen og markedsføringen kan målrettes den enkelte forbruger, hvilket ikke er muligt i samme grad med den fysiske tilbudsavis"⁵⁰⁵

869. Disse udsagn understøtter, at annoncering via distribution af adresseløse forsendelser samlet set ikke udgør et alternativ til annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser.

4.1.3.2.6.4 Faktisk adfærd

870. Hovedparten af annoncørerne på digitale platforme for tilbudsaviser får også distribueret adresseløse forsendelser. FK Distribution har dog henvist til, at visse detailkæder som fx Sportsmaster, Power og TopToy helt er ophørt med at distribuere en fysisk tilbudsavis.⁵⁰⁶ FK Distribution har i den forbindelse bl.a. henvist til, at Power er fortsat med at have en tilbudsavis, som nu alene formidles digitalt eller fysisk i Powers forretninger.
871. Annoncørernes adfærd indikerer, at digitale platforme for tilbudsaviser ikke kan substitueres med adresseløse forsendelser.
872. For det første viser styrelsens kundeundersøgelse, at der er få af annoncørerne i kundeundersøgelsen, der har skiftet fra annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via distribution af adresseløse forsendelser. Der er således kun ca. to pct. af adspurgte annoncører i kundeundersøgelsen, som har svaret, at de helt eller delvist har skiftet annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser ud med annoncering via distribution

⁵⁰² Jf. Bilag 1, referat af styrelsens møde med Dansk Supermarked.

⁵⁰³ Jf. Bilag 1, referat af styrelsens møde med Imerco.

⁵⁰⁴ Jf. Bilag 1, referat af styrelsens møde med ShopGun.

⁵⁰⁵ Jf. Bilag 1, referat fra styrelsens møde med Tilbudsgen.dk.

⁵⁰⁶ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 11. juni 2018, side 9.

med adresseløse forsendelser inden for de seneste tre år. Af de to pct. af annoncørerne, som har skiftet helt eller delvist fra annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via distribution med adresseløse forsendelser, er der ingen af annoncørerne, som har oplyst, at pris havde en betydning for deres valg om at skifte. Dvs. at der er ingen af annoncørerne i kundeundersøgelsen, som (i) helt eller delvist har skiftet inden for de seneste tre år, og (ii) samtidigt har angivet, at pris har haft en betydning for dette skifte.⁵⁰⁷

873. For det andet viser styrelsens kundeundersøgelse, at annoncørerne bruger annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser og annoncering via adresseløse forsendelser parallelt. Dvs. annoncørerne køber både annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser og via prissammenligningstjenester. 79 pct. af de annoncører i kundeundersøgelsen, som anvender digitale platforme for tilbudsaviser, har svaret, at de også anvender annoncering via distribution af adresseløse forsendelser.⁵⁰⁸ Denne høje andel kan dog til dels skyldes FK Distributions koblingssalg.
874. Annoncørernes faktiske adfærd indikerer dermed, at annoncering via distribution af adresseløse forsendelser ikke erstatter annoncering via digitale tilbudsaviser, men snarere supplerer digitale platforme for tilbudsaviser som markedsføringskanal.

4.1.3.2.6.5 Delkonklusion – distribution af adresseløse forsendelser

875. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:
- » I praksis konkluderes, at offline og online reklameplads udgør separate markeder.
 - » Annoncering på digital platforme for tilbudsaviser har nogle fællestræk med annoncering via adresseløse forsendelser, idet begge markedsføringskanaler viser en samling af tilbud fra en detailhandler.
 - » På trods af visse fællestræk mellem disse to markedsføringskanaler er der dog også centrale forskelle i egenskaberne mellem de to markedsføringskanaler. Selvom der er tale om tilbudsaviser, er de analoge som adresseløse forsendelser, men digitale, når de vises på platformene.
 - » Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen indikerer på den ene side, at annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser i betydelig grad er substituerbar med annoncering gennem distribution af adresseløse forsendelser. Annoncørernes svar indikerer på den anden side, at annoncering via distribution af adresseløse forsendelser nærmere udgør et supplement til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser.
 - » Annoncørernes faktiske adfærd, vedrørende skift og parallel brug af de to markedsføringskanaler, peger i retning af, at distribution af adresseløse forsendelser ikke erstatter digitale platforme for tilbudsaviser, men snarere supplerer sidstnævnte kanal.
876. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at annoncering via distribution af adresseløse forsendelser ikke indgår i det samme relevante produktmarked som digitale platforme for tilbudsaviser set fra et efterspørgselssynspunkt.

⁵⁰⁷ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 39 sammenholdt med spørgsmål 40 og 41.

⁵⁰⁸ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 12.

4.1.3.2.7 Annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser vs annoncering på detailhandleres egne hjemmesider

877. Nogle annoncører i styrelsens kundeundersøgelse har henvist til, at annoncering på deres egne hjemmesider er et af de nærmeste alternativer til annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser.⁵⁰⁹
878. Enkelte annoncører har i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kvalitative interviews uddybet, hvorvidt deres egen hjemmeside efter deres opfattelse kan erstatte digitale platforme for tilbudsaviser, jf. følgende kommentarer i Boks 4.13:

Boks 4.13
Annoncørers udsagn om digitale platforme for tilbudsaviser vs. egne hjemmesider

"Der er altså tale om en medieportefølje [...], hvor kanalerne stort set supplerer hinanden. Andre markedsføringskanaler, [...] herunder øvrige digitale løsninger som [...] egen hjemmeside supplerer således snarere end erstatter de digitale platforme for tilbudsaviser."⁵¹⁰

"Øvrige markedsføringskanaler indbefattede andre digitale markedsføringsløsninger, som ikke havde de samme karakteristikker som digitale platforme for tilbudsaviser, og som dermed også snarere supplerede end erstattede digitale platforme for tilbudsaviser. [...]. Det samme gælder [...] egen hjemmeside"⁵¹¹ [Styrelsens understregning]

879. Styrelsen har endvidere modtaget en klage fra 20 detailkæder over FK Distributions adfærd på markedet for adresseløse forsendelser i Danmark.⁵¹² Af klagen fremgår blandt andet følgende:

"minetilbud.dk konkurrerer med lignende platforme som e-tilbudsavisen.dk, men også nogle af klagernes egne hjemmesider, hvor man kan se tilbudsaviser og tilmelde sig nyhedsbreve med diverse tilbud. Der er således tale om et marked for digital distribution af tilbudsaviser og tilbud, som – i modsætning til den fysiske distribution – er underlagt konkurrence."⁵¹³

880. Det følger af citatet ovenfor, at en række annoncører giver udtryk for, at nogle annoncørers egne hjemmesider konkurrerer med minetilbud.dk. Det følger ligeledes, at der ifølge en række annoncører er tale om et marked for digital distribution af tilbudsaviser og tilbud.
881. Nogle annoncører i styrelsens kvalitative interviews betragter egne hjemmesider som et supplement til digitale platforme for tilbudsaviser jf. også Boks 4.7 ovenfor. Hertil kommer at ingen af annoncørerne fra de kvalitative interviews, som styrelsen har gennemført, oplyser, at andre markedsføringskanaler kan erstatte digitale platforme for tilbudsaviser, herunder andre digitale markedsføringskanaler. Heroverfor står dog, at en række annoncører i en klage til styrelsen har givet udtryk for, at nogle annoncørers egne hjemmesider kon-

⁵⁰⁹ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, svar på spørgsmål 33. Jf. også Bilag 4, referater af styrelsens møder med bl.a. Dansk Supermarked og Matas.

⁵¹⁰ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med XL-Byg.

⁵¹¹ Jf. Bilag 4, referat af styrelsens møde med Matas.

⁵¹² Jf. Klage over FK Distribution A/S af 13. maj 2020. Klagen vedrører FK Distributions adfærd på markedet for adresseløse forsendelser og digital distribution af tilbudsaviser. Klagen er fremsendt af [xxx] på vegne af følgende 20 detailvirksomheder: Aldi, Arnold Busck, Bauhaus, Coop, Dagrofa (repræsenteret ved De Samvirkende Købmænd), Davidsens Tømmerhandel, Elgiganten, Harald Nyborg, Imerco, Indeks Retail, Jysk, Lidl, Løvbjerg (repræsenteret ved De Samvirkende Købmænd), Matas, Rema1000 (repræsenteret ved De Samvirkende Købmænd), Salling Group, Silvan, Stark, Thansen og XL-Byg.

⁵¹³ Jf. Bilag 10, slide 42 i klage over FK Distribution A/S af 13. maj 2020.

kurrerer med minetilbud.dk, jf. pkt. 878 ovenfor. Der kan dermed ikke udledes noget entydigt om substituerbarhed mellem digitale platforme for tilbudsaviser og annoncørernes egne hjemmesider på baggrund af annoncørernes udtalelser.

882. Det følger af praksis, *Google Search (Shopping)* (2017), at der var begrænset substitution set fra både udbuds- og efterspørgselssiden mellem comparison shopping services og online forhandlers egne hjemmesider.⁵¹⁴ Kommissionen lagde i den forbindelse bl.a. vægt på følgende:
- » De to markedsføringskanaler har forskellige formål, da detailhandlers egne hjemmeside har til formål at opbygge brugernes kendskab til virksomhedens egne brands/tilbud, men ikke konkurrenters brands/tilbud, der er tilgængelige via (pris)sammenligningssider.
 - » De er ikke konkurrenter, da prissammenligningstjenester anser online forhandlere som forretningspartnere eller kunder, som de indgår et kontraktforhold til.
 - » Der var begrænset substitution, selvom online forhandlere via deres egne hjemmeside også kunne tilbyde søgefunktioner ligesom prissammenligningstjenester.
883. Tilsvarende forhold gør sig gældende i denne sag, jf. nedenstående.
884. Der er væsentlige forskelle i egenskaber og anvendelsesformål for så vidt angår annoncering på digitale platforme for tilbudsaviser og annoncering på egne hjemmesider (fx. Netto.dk).
885. Formålet med de digitale platforme for tilbudsaviser er, at forbrugere kan undersøge og sammenligne tilbudsaviser og tilbud fra en række forskellige detailhandlere, som er samlet på ét sted. Formålet for en hjemmeside er at promovere, sælge og give anden information om detailhandlernes egne produkter samt anden information om detailhandleren. En detailhandlers egen hjemmeside indeholder således ikke en samling af tilbudsaviser fra forskellige detailhandlere ligesom digitale platforme for tilbudsaviser, herunder tilbud fra andre detailhandlere, der tilbyder samme eller lignende produkter som detailhandleren. Det er derfor ikke muligt at søge efter tilbud på tværs af en række forskellige detailhandlers tilbudsaviser på en detailhandlers egen hjemmeside, hvilket derimod er muligt på digitale platforme for tilbudsaviser. Disse forhold peger i retning af, at digitale platforme for tilbudsaviser ikke er substituerbare med annoncørernes egne hjemmesider.
886. Annoncørerne og forbrugernes adfærd peger også i retning af, at digitale platforme for tilbudsaviser ikke er substituerbare med annoncørernes egne hjemmesider.
887. Det gælder især de platforme, som annoncørerne skal betale for. Det stemmer ikke med den faktiske adfærd, da de fleste detailhandlere benytter en eller flere digitale platforme for tilbudsaviser.

4.1.3.2.7.1 Delkonklusion – Detailhandlers egne hjemmesider

888. På den baggrund vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, for så vidt angår efterspørgselssiden, at:
- » Anvendelsesformålet og egenskaber for de to markedsføringskanaler er væsentligt forskellige. Digitale platforme for tilbudsaviser har særligt følgende egenskaber, som adskiller sig fra egenskaberne ved annoncørernes egne hjemmesider, da digitale platforme for tilbudsaviser:

⁵¹⁴ Jf. Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag COMP/39.740, *Google Search (Shopping)*, punkt 207-210, og punkt 212.

-
- » Viser strukturerede og samtidige søgeresultater med overblik over aktuelle tilbudspriser og varigheden for aktuelle tilbud fra en række forskellige detailhandlers tilbud/tilbudsaviser (dvs. fra konkurrerende detailhandlere), og
 - » Er karakteriseret ved specialiserede funktionaliteter (fx tilbudsagent, digitale indkøbslister o.lign.).
- » Annoncørernes svar i kundeundersøgelsen og en række annoncørers betragtninger i en klage til styrelsen indikerer i en vis grad isoleret set, at digitale platforme for tilbudsaviser i er substituerbare med annoncørernes egne hjemmesider.
 - » Den faktiske adfærd for annoncører og brugere indikerer ikke, at annoncørerne erstatter de digitale platforme for tilbudsaviser – snarere supplerer disse.
 - » Kommissionens praksis indikerer, at sammenligningssider ikke er substituerbare med annoncørernes egne hjemmesider.
889. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer samlet set, at annoncering via annoncørernes egne hjemmesider ikke indgår i det samme relevante produktmarked som digitale platforme for tilbudsaviser set fra et efterspørgselssynspunkt.

4.1.3.3 Digitale platforme for tilbudsaviser, hvor der opkræves betaling vs. gratis digitale platforme for tilbudsaviser

890. FK Distribution har anført, at Tilbudsgugen efter FK Distributions opfattelse ikke er aktiv på det samme marked som FK Distribution⁵¹⁵, fordi det er gratis for detailhandlere at få deres digitale tilbudsaviser vist på Tilbudsgugens platform pga. denne platforms finansieringsmodel.⁵¹⁶
891. Tilbudsgugen er reklamefinansieret via bannerannoncer m.v., og at det er gratis for detailhandlere at få vist deres tilbudsaviser på Tilbudsgugens platform.⁵¹⁷ En anden digital platform, Tilbudsaviseronline.dk, der ikke markedsføres mere, har også i perioder været gratis.⁵¹⁸
892. Der eksisterer således to forskellige finansieringsmodeller for digitale platforme for tilbudsaviser.⁵¹⁹ Forskelle i udbydernes finansieringsmodel medfører efter styrelsens vurdering ikke i sig selv, at FK Distribution og Tilbudsgugen ikke er til stede på det samme marked. Fokus i den foreliggende sag er på visning af annoncørers tilbudsaviser via en digital platform, hvilket både FK Distribution og Tilbudsgugen har.
893. Tilbudsgugen og Tjek har endvidere - på trods af at disse to udbydere også har forskellige finansieringsmodeller - begge angivet hinandens platforme blandt deres nærmeste konkurrenter.⁵²⁰ FK Distribution har derimod ikke angivet Tilbudsgugen og Tjek blandt sine nærmeste konkurrenter.⁵²¹

⁵¹⁵ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 7. marts 2019.

⁵¹⁶ Tilbudsgugen opnår sin indtjening ved at tilbyde bannerannoncer, rådgivningsydelser og analyser.

⁵¹⁷ Jf. Bilag 2, undersøgelse blandt andre udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser, Tilbudsgugens svar på spørgsmål 3 og Bilag 4, styrelsens mødereferat fra møde med Tilbudsavisen.

⁵¹⁸ Jf. Bilag 4, referat fra styrelsens med møde med Online Advertising. (Tilbudsaviseronline.dk).

⁵¹⁹ Enten er de finansieret ved, at detailhandlerne betaler til udbyderen af den pågældende platform, når brugerne klikker på deres tilbuds(avis), eller så betaler annoncører, som har bannerannoncer på den pågældende platform, når brugerne klikker på bannerannoncen.

⁵²⁰ Jf. Bilag 2, undersøgelse blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser, Tilbudsgugens og ShopGuns svar på spørgsmål 5.

⁵²¹ Jf. Bilag 2, undersøgelse blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser, FK Distributions svar på spørgsmål 5.

-
894. Endelig er der tidligere eksempler på, at digitale platforme starter med at tilbyde deres tjenester gratis overfor visse brugergrupper for at opnå en kritisk masse af brugere, men senere skifter finansieringsmodel og tager betaling for de ydelser, der i starten blev udbudt gratis. Det har fx været tilfældet for den digitale platform, Tilbudsaviseronline.dk, der har oplyst følgende:

"Tilbudsaviser online.dk tog sig betalt pr. klik i begyndelse, men derefter tilbød de portalen gratis i håb om, at portalen opnåede tilstrækkelig trafik [...]" [og] "men planen var, at når Tilbudsaviser-online.dk havde opnået tilstrækkelig volumen (kritisk masse), så skulle der opkræves pris pr. klik."⁵²² [Styrelsens understregning]

895. Det indgik således i planerne for Tilbudsaviseronline.dk, at der skulle opkræves betaling, når platformen havde opnået tilstrækkelige volumen.
896. FK Distributions digitale platform, minetilbud, var også gratis til at begynde med, hvorefter FK Distribution indførte betaling.
897. Styrelsen kan i øvrigt konstatere, at FK Distributions argumentation, jf. punkt 890 ovenfor, fremstår inkonsistent. Det skyldes, at FK Distribution på den ene side argumenterer for, at markedet som minimum omfatter al online annoncering i Danmark. mens FK Distribution på den anden side argumenterer for, at de platforme for tilbudsaviser, der kommer tættest på at opfylde de samme behov hos annoncørerne som minetilbud, ikke er en del af det samme marked som minetilbud.
898. FK Distribution har videre anført, at Tjek er en "tech virksomhed", der tilbyder systemintegration, og også har en anden forretningsmodel end FK Distribution⁵²³. FK Distribution har i høringssvaret henvist til, at Tjek fx markedsfører sig som en "tech virksomhed".⁵²⁴ Efter FK Distributions opfattelse udøver FK Distribution derfor en anden type virksomhed end Tjek, fordi FK Distribution derimod formidler tilbud analogt og digitalt. Efter FK Distributions opfattelse er FK Distribution og Tjek derfor ikke aktive på det samme produkt marked⁵²⁵, ligesom FK Distribution og Tilbudsugen efter FK Distributions opfattelse ikke er aktive på det samme marked, jf. punkt 890 ovenfor.
899. Styrelsen vurderer, at ovennævnte digitale platforme (og apps), dvs. minetilbud, eTilbudsavisen og Tilbudsugen indeholder de samme typer af oplysninger og løsninger for forbrugerne og opfylder de samme behov hos annoncørerne. Desuden udgør alle ovennævnte digitale platforme i høj grad et pull-medie. Styrelsens kan i øvrigt konstatere, at det fremstår inkonsistent, når FK Distribution på den ene side argumenterer for et bredt marked omfattende al online annoncering i Danmark, og FK Distribution på den anden side argumenterer for, at markedet for digitale platforme for tilbudsaviser er for bredt og bør opdeles efter fx finansieringsform, jf. punkt 897 ovenfor.

⁵²² Jf. Bilag 4, referat fra telefonmøde med Online Advertising (Tilbudsaviseronline.dk).

⁵²³ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 7. marts 2019.

⁵²⁴ Jf. Bilag 9, FK Distributions høringssvar af 20. november 2019, side 47: "Tjek har stedse markedsført sig på at være en tech-virksomhed".

⁵²⁵ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar af 7. marts 2019.

4.1.3.3.1 Delkonklusion – digitale platforme for tilbudsaviser uanset betaling

900. På den baggrund er det samlet set styrelsens vurdering ud fra et efterspørgselssynspunkt, at annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser udgør ét samlet produktmarked, uanset om det er gratis for annoncørerne at få vist deres tilbudsaviser på platformen eller ej. Det skyldes bl.a.:
- » At disse platforme har de samme egenskaber, uanset om udbydere tager betaling for at vise tilbudsaviserne på platformen eller ej; Både Tjek, Tilbudsgugen og minetilbud indeholder de samme typer af oplysninger og løsninger for at opfylde de samme behov hos annoncørerne og brugerne.
 - » At Tjek og Tilbudsgugen - på trods af forskellige finansieringsmodeller for deres platforme - begge har anført minetilbud og hinandens platforme som deres nærmeste konkurrenter.

4.1.3.3.2 Delkonklusion efterspørgselssubstitution – digitale platforme for tilbudsaviser vs. andre markedsføringskanaler

901. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at der er væsentlige forskelle i egenskaber og anvendelsesformål for annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser på den ene side og for annoncering via de øvrige ovennævnte markedsføringskanaler (kandidatmarkederne) på den anden side. Disse forskelle i egenskaber og anvendelsesformål er vist i Tabel 4.2 nedenfor.
-

Tabel 4.2 Karakteristika for en række markedsføringskanaler sammenlignet med karakteristika for digitale platforme for tilbudsaviser

	Udgør en samling af tilbud/tilbudsaviser	Teknisk muligt at søge efter tilbud/tilbudsaviser	Velegnet til søgning på tværs af forskellige detailhandlers tilbud	Indeholder tilbud fra fysiske butikker	Pull-medie
Digitale platforme for tilbudsaviser	Ja	Ja	Ja	Ja	I høj grad
Sociale medier	Nej	Ja	Nej	Ja	I mindre grad
Bannerannoncer	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej
Generelle søgetjenester	I mindre grad	Ja	I mindre grad	Ja	I mindre grad
Sammenligningstjenester	I mindre grad	Ja	I mindre grad	Delvist (ikke fra fysiske dagligvarebutikker)	I høj grad
Adresseløse forsendelser	Ja	Nej	Nej	Ja	I mindre grad (med Nej Tak+)
Egne hjemmesider	Ja, kun egne	Ja, kun egne	Nej	Ja, kun egne	I høj grad
Gratis digital platform for tilbudsaviser	Ja	Ja	Ja	Ja	I høj grad

Kilde: Styrelsens oversigt baseret på styrelsens markedsundersøgelser m.v.

902. Det er videre styrelsens vurdering, at de særlige egenskaber ved digitale platforme for tilbudsaviser er centrale for annoncørerne, jf. punkt 817 ovenfor, herunder at digitale platforme for tilbudsaviser:
- » Indeholder en samling af såvel enkelttilbud som tilbudsaviser fra forskellige detailhandlere.
 - » Muliggør søgning på tværs af enkelttilbud og tilbudsaviser fra forskellige detailhandlere.
 - » Giver strukturerede søgeresultater med overblik over aktuelle tilbudspriser og varigheden for aktuelle tilbud.
 - » Er karakteriseret ved specialiserede funktionaliteter (fx angivelse af afstand til nærmeste butik, tilbudsagent, digitale indkøbslister o.lign.).
 - » Viser søgeresultater for detailhandlere både med og uden online salg (fx salg af dagligvarer fra fysiske butikker uden onlinesalg)
 - » Digitale platforme for tilbudsaviser er i høj grad et pull-medie
903. Endelig har styrelsen lagt vægt på følgende:
- » Kommissionens praksis, der viser, at forskellige markedsføringskanaler har forskellige egenskaber og ikke er substituerbare.
 - » Annoncørernes faktiske adfærd, angående skift fra annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser til annoncering via andre markedsføringskanaler, indikerer, at sidstnævnte kanaler ikke i praksis anses for substitutter til digitale platforme for tilbudsaviser for annoncørerne. Faktisk adfærd anses normalt for at være mere

tungtvejende end svar på overordnede spørgsmål om forskellige produkters substituerbarhed.

- » Det forhold, at annoncørerne anvender digitale platforme for tilbudsaviser og andre markedsføringskanaler parallelt, er ikke udtryk for, at annoncering via de andre markedsføringskanaler substituerer digitale platforme for tilbudsaviser.
- » Størstedelen af annoncørernes og udbydernes udtalelser i styrelsens kvalitative interviews indikerer, at de i relativt begrænset omfang anser annoncering via de øvrige ovennævnte annonceringskanaler for et alternativ til annoncering via digitale platforme for tilbudsaviser.

904. Det er således styrelsens samlede vurdering, at ingen af de øvrige ovenfor nævnte markedsføringskanaler kan erstatte digitale platforme for tilbudsaviser – undtagen gratis digitale platforme for tilbudsaviser, der har de samme egenskaber som digitale platforme for tilbudsaviser, der opkræver betaling.
905. Ud fra en samlet vurdering, for så vidt angår efterspørgselssiden, er det styrelsens vurdering, at digitale platforme for tilbudsaviser udgør et separat produktmarked, som også omfatter gratis digitale platforme for tilbudsaviser.

4.1.3.4 Udbudssubstitution

906. Udbudssubstitution kan tages i betragtning ved markedsafgrænsning i de situationer, hvor den har de samme effektive og direkte virkninger som efterspørgselssubstitution.
907. I praksis forudsættes det, at leverandørerne som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser omgående kan omstille produktionen til de relevante produkter, og markedsføre dem på kort sigt, uden at dette medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.
908. Der er som sådan ikke store etableringsomkostninger med hensyn til at udbyde en digital platform for tilbudsaviser. Etableringsomkostninger består bl.a. i investeringer i et teknisk set-up, der fx håndterer pris pr. klik, når brugerne klikker på annoncer i diverse tilbudsaviser. De nødvendige etableringsomkostninger er således ikke så høje, så de udgør en barriere i sig selv, jf. følgende:

”For så vidt angår etableringsomkostninger ved en portal for tilbudsaviser oplyste [...], at man i princippet kan etablere en portal for ca. 20.000 kr.”⁵²⁶

909. Som nævnt er digitale platforme for tilbudsaviser dog et tosidet marked, der er karakteriseret ved netværkseffekter mellem de to sider af markedet. Det betyder, at værdien af platformen for brugerne (forbrugerne) på den ene side stiger jo flere tilbudsaviser, der kan ses på platformen, og en annoncørs fordel ved at have sin digitale tilbudsavis på platformen stiger, jo flere brugere platformen for tilbudsaviser har.
910. Eksisterende udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser har understreget, at kritisk masse i form af trafik på platformen er afgørende for at kunne være på dette marked:

”Trafikken i særdeleshed [er] også vigtig, da brugerne som regel vælger at benytte én af platformene. Derfor kunne en konkurrenceparameter anses for at være, hvem, der har flest læsere, da trafikken skaber indtjeningen.”⁵²⁷

⁵²⁶ Jf. Bilag 4, referat fra styrelsens telefonmøde med Online Advertising.

⁵²⁷ Jf. Bilag 4, referat af møde med Tilbudsgugen.dk.

"Det var vigtigt at opnå en kritisk masse, for at detailkæderne ville være interesseret i at lægge deres tilbudsaviser på platformen."⁵²⁸

911. Online Advertising, som ophørte med at markedsføre virksomhedens digitale platform for tilbudsaviser, Tilbudsaviseronline, for fem år siden, har endvidere oplyst følgende om udfordringen med at opnå en kritisk masse og etableringsbarrierer:

"På dette marked er det vigtigt med en vis kritisk masse i form af en vis mængde trafik (brugere der klikker på siden), fordi annoncørerne ønsker at være på en side med mange brugere, og brugerne omvendt gerne vil bruge en side, hvor de finder flest mulige tilbudsaviser samlet på én portal.

[...] I dag er der [...] MineTilbud og Etilbudsavisen på markedet, og efter hans opfattelse er det umuligt for andre at komme ind på markedet nu, da disse aktører allerede har hovedparterne af tilbudsaviserne på deres online portaler og betydelig trafik.

Hvis detailkæder allerede i dag betaler for at have deres tilbudsaviser på en af eller begge disse portaler, så er de efter [xxx] vurdering ikke interesseret i at betale yderligere for annoncering på flere online portaler for tilbudsaviser."⁵²⁹

912. Online Advertising oplyste således, at det er meget svært for andre at komme ind på markedet nu, da eTilbudsavis og minetilbud allerede har hovedparterne af tilbudsaviserne på deres digitale platforme og betydelig trafik. Baggrunden er, at det er nødvendigt med en kritisk masse af brugere for at være attraktive for annoncørerne.

913. Endvidere har virksomheden Bonial/Ofertia, der er en tysk udbyder af digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark i 2015-2016, oplyst følgende:

"The main competitive parameter is to have a superior product (the digital platform). The higher number of monthly users on your platform the more interesting you will be in the opinion of the retailers /potential customers. The platform provider essentially needs to grow both sides of the platform simultaneously. Initially, Bonial set up in Denmark by crawling the internet in order to gather information from the retailer websites, thus ensuring that platform held some information onset. However, the quality of such information is not always good. The platform provider can get access to content of a much better quality if it enters into agreements with the retailers. Accordingly, it is of great importance for the platform to be able to enter into such agreements with retailers.

In Denmark, at the time many of the retailers were either using Shopguns platform free of charge or paying a very low remuneration. Consequently, many retailers deemed Shopguns offer a better deal. Bonial did not land any agreements with retailers and the prices were too low to ensure a profitable business for Bonial in Denmark.

Bonial was only active in Denmark and Norway respectively for one year. After one year, Bonial withdrew from the markets as it turned out to be difficult for the platform to

⁵²⁸ Jf. Bilag 4, referat fra telefonmøde med Online Advertising.

⁵²⁹ Jf. Bilag 4, referat fra telefonmøde med Online Advertising.

*obtain the critical mass/size necessary in order to become a profitable business in the two countries.*⁵³⁰ [Styrelsens understregning]

914. Bonial oplyser således, at en platformsudbyder har behov for at vækste begge sider af platformen samtidig. Bonial trak sig fra det danske marked, da det bl.a. viste sig vanskeligt for platformen at opnå den kritisk masse, der er nødvendig for at være en profitabel forretning.
915. For at kunne udbyde en digital platform for tilbudsaviser, må en udbyder således producere/tilbyde indhold på platformen, der interesserer brugerne.
916. Indholdet på platformen er vigtigt for at skaffe en kritisk masse af brugere (dvs. mest mulig trafik på platformen) for at kunne tiltrække annoncører (detailkæder) og dermed opnå og øge indtjeningen.
917. For så vidt angår indhold på en digital platform for tilbudsaviser, forudsætter det normalt, at udbyderen af platformen har indgået aftaler med en række detailhandlere om at vise deres tilbudsaviser på den pågældende digitale platform, jf. følgende:

*"Det vigtigste for en portal for tilbudsaviser er at kunne tilbyde alle tilbudsaviser på én og samme portal, og de portaler, der kan gøre det, er dem, som overlever."*⁵³¹

*"at de havde undersøgt muligheden for at etablere sig inden for digitale tilbudsaviser, men at det endnu ikke var lykkedes [...] at få data på tilbud. Det havde vist sig at være en flaskehals for at etablere sig inden for digitale tilbudsaviser."*⁵³² [Styrelsens understregning]

918. Det er derfor vigtigt for udbyderen at opnå aftaler med mange detailkæder. Det gælder især store dagligvarekæder, da deres tilbudsaviser er meget populære hos brugerne.⁵³³
919. Det kan dog være svært at opnå sådanne aftaler, hvis platformen ikke allerede har mange brugere (dvs. pga. manglende størrelse). Det følger bl.a. af praksis, at skala/størrelse og netværkseffekter kan udgøre barrierer for indtræden og ekspansion på et tosidet marked for reklameplads.⁵³⁴
920. FK Distribution kunne gøre brug af de kunder (annoncører), som FK Distribution allerede afsatte distribution af adresseløse forsendelser til, og har på den måde fået deres digitale platform, minetilbud, til at vokse.
921. De eksisterende udbydere af platforme for tilbudsaviser har besvaret spørgsmål om, hvorvidt der efter deres vurdering er barrierer for at kunne etablere digitale platforme for tilbudsaviser. Tjek og Tilbudsgugen har oplyst, at der er henholdsvis "meget store" og "mellem-

⁵³⁰ Jf. Bilag 4; Minutes of teleconference with Bonial - 7th May 2019, side 2-3.

⁵³¹ Jf. Bilag 4, referat fra telefonmøde med Online Advertising.

⁵³² Jf. Bilag 4, referat af møde med Pricerunner.

⁵³³ Jf. FK Distributions beskrivelse af minetilbud, dk og minetilbud-appen, jf. www.fk.dk/Solutions/Digital-formidling-minetilbud, pr. 6. maj 2019.

⁵³⁴ Jf. Kommissionens beslutning af 11. marts 2008 I sag M.4731, *Google DoubleClick*, pkt. 290: "Given that online advertising is a two-sided market characterized by network effects, scale and access to user data are important of success".

- store*” etableringsbarrierer for etablering af digitale platforme for tilbudsaviser. FK Distribution har svaret, at der *ingen*” etableringsbarrierer er, for så vidt angår digitale platforme for tilbudsaviser.⁵³⁵
922. Ifølge Tjek og Tilbudsgugen skyldes etableringsbarriererne, at det er svært at skaffe brugere i et etableret marked, at indgå aftaler om publicering af tilbudsaviser, og at der er visse tekniske udfordringer.⁵³⁶ Dette bekræftes af Bonials udtalelser, idet Bonial trak sig fra det danske marked, da det bl.a. viste sig vanskeligt for platformen at opnå den kritisk masse (antal brugere), der er nødvendig for at være en profitabel forretning, jf. punkt 913 - 914 ovenfor.
923. Disse svar bekræfter således, at én af de væsentligste barrierer for at indtræde på markedet bl.a. er at kunne skaffe tilstrækkeligt mange brugere i et marked, hvor der allerede er etablerede udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser med mange brugere. En anden barriere, er at opnå aftaler med de relevante detailkæder om at vise deres tilbudsaviser på platformen. Dette skyldes, at de to sider af platformen hænger sammen, så hvis en platformsudbyder ikke kan tiltrække annoncører, kan en platformsudbyder heller ikke så let at tiltrække brugere, jf. Bonials udtalelser i afsnit 922 ovenfor.
924. I styrelsens markedsundersøgelsen blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser har disse udbydere også skulle tage stilling til, hvorvidt der efter deres vurdering er barrierer, der gør det vanskeligt at etablere en digital platform for tilbudsaviser for detailkæder/butikker i Danmark. I alt har 10 udbydere af andre markedsføringskanaler besvaret dette spørgsmål, hvoraf syv dog har svaret *”Ved ikke”*, dvs. kun tre respondenter har angivet, om der er barrierer.⁵³⁷ Ud af disse tre respondenter, har én respondent svaret, at der er *”meget store barrierer”*, én respondent har svaret, at der er *”mellemløse barrierer”*, og én har svaret, at der er *”mindre barrierer”* for at etablere en sådan platform.
925. Endvidere har [xxx] udbydere af andre markedsføringskanaler – der i dag ikke udbyder en digital platform for tilbudsaviser - svaret *”Nej”* til, at de er ved at etablere en digital platform for tilbudsaviser.⁵³⁸
926. Disse respondenter har også taget stilling til, hvad deres virksomhed ville gøre, hvis prisen på alle digitale platforme for tilbudsaviser, som annoncørerne må betale for at anvende platformene, varigt stiger med 5-10 pct. Hovedparten af respondenterne, ca. [xxx] pct., har hertil svaret, at de ikke vil etablere en digital platform for tilbudsaviser.⁵³⁹ Disse respondenter har bl.a. henvist til, at digitale tilbudsaviser ikke er en del af deres virksomheds strategi, eller at tjenesten ligger langt fra deres virksomheds kerneområde eller udgør et helt andet produkt end deres virksomheds øvrige produkter.⁵⁴⁰
927. Af den samme gruppe respondenter – der i dag ikke udbyder en digital platform for tilbudsaviser, og som ikke er ved at etablere en digital platform for tilbudsaviser - har størstedelen (90 pct.) heller ikke overvejet at etablere en digital platform for tilbudsaviser inden for de

⁵³⁵ Jf. Bilag 2, undersøgelse blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser, svar på spørgsmål 11.

⁵³⁶ Jf. Bilag 2, undersøgelse blandt udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser, ShopGuns og Tilbudsguens svar på spørgsmål 11.

⁵³⁷ Jf. Bilag 3, undersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser, spørgsmål 6.

⁵³⁸ Jf. Bilag 3, undersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser, spørgsmål 7. I alt 10 udbydere af andre markedsføringskanaler har besvaret spørgsmålet om, hvorvidt de er ved at etablere en digital platform for tilbudsaviser. Ingen af respondenterne har svaret *”Ved ikke”* til dette spørgsmål.

⁵³⁹ Jf. Bilag 3, undersøgelse blandt andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser, spørgsmål 12.

⁵⁴⁰ Jf. samme kilde.

sidste to år. Kun [xxx] har svaret "Ja" til, at de har overvejet etablering af en digital platform for tilbudsaviser. [xxx]:

"[xxx]."⁵⁴¹

928. Udbydere af distribution af adresseløse forsendelser vil normalt allerede have indgået kontrakter med annoncørerne (detailhandlere) om annoncering via distribution af annoncørernes trykte tilbudsaviser. Denne etablerede kontakt til en række annoncører, der også vil være en potentiel kundekreds for en udbyder af digitale platforme for tilbudsaviser, betyder, at en udbyder af distribution adresseløse forsendelser har lettere ved at komme ind på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser end udbydere af andre markedsføringskanaler. Dette forhold kan således gøre det nemmere for en udbyder af distribution af adresseløse forsendelser end for udbydere af andre markedsføringskanaler at overvinde de barrierer, der er på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser fx ift. at kunne opbygge en kritisk masse af brugere på den digitale platform for tilbudsaviser.
929. FK Distribution er i øjeblikket den eneste aktør inden for både distribution af adresseløse forsendelser og digitale platforme for tilbudsaviser. FK Distribution har således overvundet de barrierer, der er på markedet ift. at kunne opbygge en kritisk masse af brugere på den digitale platform for tilbudsaviser. Virksomheden er dog allerede etableret inden for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, dvs. inden for det relevante efterspørgselsmarked, og er således ikke relevant i forhold til udbudssubstitution.

4.1.3.4.1 Delkonklusion – vedr. udbudssubstitution

930. Samlet set vurderer styrelsen, at der er begrænset udbudssubstitution fra andre markedsføringskanaler til digitale platforme for tilbudsaviser. Det skyldes efter styrelsens vurdering primært at:
- » Der er indirekte netværkseffekter, som medfører begrænset udbudssubstitution i forhold til digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.
 - » Kritisk masse i form af mange brugere på platformen er vigtig for at etablere sig og kunne blive på markedet – herunder at det er svært at tiltrække mange brugere, hvis man ikke har annoncører.
 - » Det kan være vanskeligt at opnå aftaler med detailhandlere om at vise deres tilbudsaviser, hvis platformen ikke har tilstrækkeligt mange brugere.

4.1.3.5 Konklusion – produktmarked – digitale platforme for tilbudsaviser

931. Ud fra en samlet vurdering af efterspørgselssubstitution og udbudssubstitution er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at digitale platforme for tilbudsaviser, herunder gratis digitale platforme for tilbudsaviser, udgør et separat produktmarked.

⁵⁴¹ Jf. Bilag 3, undersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler end digitale platforme for tilbudsaviser [xxx] svar på spørgsmål 10.

4.1.4 Det relevante geografiske marked for digitale platforme for tilbudsaviser

932. Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de involverede virksomheder udbyder eller efterspørger produkter eller tjenesteydelser, som har tilstrækkeligt ensartede konkurrencevilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes.

4.1.4.1 Praksis

933. Kommissionen har i praksis, herunder *Facebook/Whatsapp* (2014) konkluderet, at det geografiske marked for bl.a. online annoncering er nationalt eller udgøres af sproggrænser inden for EEA. Kommissionen har bl.a. lagt vægt på forskelle i nationale præferencer, kulturelle særpræg og sprogforskelle.⁵⁴²
934. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen overvejede i to afgørelser om Jysk Fynske Medier fra 2015⁵⁴³ de geografiske markeder for annoncesalg, for så vidt angår regionale dagblade og lokale ugeaviser samt på internetsider hos sådanne dagblade/ugeaviser. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tilkendegav i disse sager, at det var styrelsens umiddelbare opfattelse, at de relevante geografiske markeder udgøres af avisens/dagbladets udgivelsesområde, herunder for salg af annoncering på internetsider i tilknytning til regionale dagblade. Den endelige afgrænsning blev dog holdt åben i disse sager.

4.1.4.2 Efterspørgselssubstitution

935. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fundet, at det relevante produktmarked er digitale platforme for tilbudsaviser. Styrelsen vil i det følgende foretage en vurdering af den geografiske afgrænsning af markedet for digitale platforme for tilbudsaviser.
936. For så vidt angår efterspørgselssubstitution består annoncørerne af detailhandlere, fx [xxx], [xxx], [xxx] m.fl., der ønsker at få vist deres tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser bl.a. med det formål at få brugerne til at besøge deres online eller fysiske butikker. Disse detailhandlere udarbejder typisk landsdækkende annoncekampanjer og ønsker, at deres annoncer skal ses af danske forbrugere.
937. Indholdet af både trykte og digitale tilbudsaviser er på dansk og er endvidere målrettet mod nationale præferencer hos forbrugerne, og tilbuddene er angivet i dansk valuta (DKK). Indholdet i tilbudsaviserne er således rettet mod danske forbrugere og adskiller sig derved fra indholdet i tilbudsaviser på sådanne platforme, der er rettet mod forbrugere i andre lande pga. forskelle i sprog og nationale præferencer.
938. Hvis annoncører ønsker at få vist deres tilbudsaviser på en dansksproget digital platform for tilbudsaviser, for at ramme de danske forbrugere, vil annoncørerne efterspørge denne ydelse rettet mod forbrugerne i Danmark og ikke rettet mod forbrugere i andre lande.

⁵⁴² Jf. Kommissionens beslutning af 3. oktober 2014 i sag M.7217, *Facebook/Whatsapp*, punkt 82-83, Kommissionens beslutning af 18. februar 2010 i sag M.5727, *Microsoft/Yahoo*, punkt 89-91 og Kommissionens beslutning af 11. marts 2008 i sag M.4731, *Google/DoubleClick*, punkt 83 og 84.

⁵⁴³ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens godkendelse af 6. februar 2015, *Etablering af joint-venturet Jysk Fynske Medier P/S*, side 11 og styrelsens godkendelse af 21. december 2015, *Jysk Fynske Medier P/S' køb af visse tilknyttede aktiviteter*, side 6.

4.1.4.3 Udbudssubstitution

939. Hvis en udbyder af en digital platform for tilbudsaviser, der p.t. ikke er til stede i Danmark, skal kunne udbyde en sådan platform rettet mod danske forbrugere, vil dette ikke umiddelbart være muligt, uden at det vil kræve tid og medføre meromkostninger.
940. Hvis en udenlandsk udbyder overvejer at etablere en digital platform for tilbudsaviser rettet mod danske forbrugere, vil der være behov for, at platformen, der udbydes i Danmark, tilpasses danske forbrugere, selvom det tekniske set-up bag den digitale platform kan styres fra et andet land.
941. Bonial, der er en tysk udbyder af digitale platforme for tilbudsaviser, indtrådte i 2016 på det danske marked med en platform, www.bonial.dk. Bonial har oplyst, at selvom Bonial i forvejen havde den digitale platform, så var Bonial nødt til at få oversat indholdet på platformen til dansk m.v. Bonial har således oplyst, at platformen mht. sprog m.v. altid skal tilpasses brugerne i det land, som platformen skal lanceres i.⁵⁴⁴ Det kan tilføjes, at Tjek, der har markedsført sin digitale platform i andre lande end Danmark, også har tilpasset indholdet på platformen (fx mht. sprog) til de respektive lande.
942. Efter styrelsens vurdering er det således nødvendigt, for at kunne producere et indhold på en platform der er rettet mod danske forbrugere, at udbyderen oversætter platformens brugerflade og indgår aftaler med en række danske detailkæder om at vise deres tilbudsaviser på platformen. Styrelsen vurderer, at den væsentligste barriere for en udenlandsk udbyder af en digital platform dog givetvis – ligesom for danske udbydere – er, at det er vanskeligt at opnå en tilstrækkelig stor kundemasse til, at platformen kan tiltrække annoncører.
943. FK Distribution har i høringssvaret ikke direkte adresseret den geografiske dimension af markedet, men har dog fremhævet, at:

*"FK indgår på et samlet marked for fysisk og digital formidling af tilbud og informationer omfattende.... den samlede annonceomsætning på internettet i Danmark....."*⁵⁴⁵
[Styrelsens understregning]

944. FK Distribution anfægter således ikke, at det geografiske marked kan afgrænses til Danmark.⁵⁴⁶

4.1.4.4 Konklusion – geografisk marked for digitale platforme for tilbudsaviser

945. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at for så vidt angår digitale platforme for tilbudsaviser, det geografisk marked afgrænses til Danmark, pga. bl.a. følgende:
- » Indholdet af digitale tilbudsaviser er på dansk og er målrettet mod nationale præferencer hos forbrugerne, og tilbuddene er angivet i dansk valuta (DKK).
 - » Tilbudsaviser udarbejdes primært af detailhandlere, der indgår i landsdækkende kæder, som efterspørger at kunne annoncere nationalt.
 - » På grund af sprogforskelle kræver det national tilpasning af platformens brugerflade og indhold at træde ind på markedet for digitale platforme i Danmark.

⁵⁴⁴ Jf. Bilag 4; Referat af telefonmøde med Bonial. Det kan tilføjes, at Tjek, som i Danmark udbyder eTilbudsavisen, eksempelvis har lanceret digitale platforme for tilbudsaviser i en række andre lande (fx Norge og Sverige) under brandet, ShopGun. Indholdet i tilbudsaviserne på ShopGuns digitale platforme i de øvrige respektive lande afviger dog fra land til land for så vidt angår sprog, produkter og valuta på grund af forskelle i nationale præferencer og forskelle i detailhandelskæder i de enkelte lande m.v.

⁵⁴⁵ Jf. Bilag 5, FK Distributions kommentarer af 11. juni 2018 vedrørende styrelsens meddelelse om betænkeligheder.

⁵⁴⁶ Jf. Bilag 5, FK Distributions kommentarer af 7. marts 2019.

- » Der er indirekte netværkseffekter, som udgør en barriere for udenlandske udbydere, for så vidt angår at kunne opnå en kritisk masse af brugere, hvis de vil etablere digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.

4.1.5 Samlet konklusion – markedsafgrænsning

946. Det er styrelsens vurdering, at der kan afgrænses et marked for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark.
947. Der er videre styrelsens vurdering, at der kan afgrænses et marked for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.

4.2 Samhandelspåvirkning

948. Efter forordning nr. 1/2003⁵⁴⁷ skal det undersøges, om FK Distributions adfærd mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Hvis det er tilfældet, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forpligtet til at anvende TEUF artikel 102.⁵⁴⁸ Undersøgelsen skal ske i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer vedrørende påvirkning af samhandelen.⁵⁴⁹
949. Udtrykket "samhandelen mellem medlemsstater" er neutralt. Det er ikke en betingelse, at handelen begrænses eller mindskes. Samhandelen kan også blive påvirket, når adfærden fører til en stigning i handelen. Det er dog i begge tilfælde en betingelse, at samhandelen påvirkes mærkbart.⁵⁵⁰
950. Ved vurdering af om en aftale m.v. mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, følger det af selve ordlyden af TEUF artikel 102 og Kommissionens samhandelsmeddelelse⁵⁵¹, at der især skal lægges vægt på følgende tre kriterier:
- » Handelen mellem medlemsstater
 - » Kan påvirkes
 - » Mærkbart
951. Udtrykket "handel" omfatter enhver form for grænseoverskridende økonomisk virksomhed.⁵⁵² Også i de tilfælde, hvor det relevante geografiske marked er nationalt eller subnationalt, kan kriteriet være opfyldt.⁵⁵³

⁵⁴⁷ Rådets forordning nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 ("forordning nr. 1/2003"). EF-traktatens artikel 81 og 82 er blevet til henholdsvis artikel 101 og 102 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF"). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I forordninger og meddelelser vedtaget inden 1. december 2009 skal henvisninger til EF-traktatens artikel 81 og 82 forstås som henvisninger til TEUF artikel 101 og 102.

⁵⁴⁸ Jf. forordning nr. 1/2003, artikel 3, stk. 1, 2. pkt.

⁵⁴⁹ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af handelen i traktatens artikel 81 og 82 (2004/C 101/07) ("Samhandelsmeddelelsen").

⁵⁵⁰ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af handelen i traktatens artikel 81 og 82 (2004/C 101/07) ("samhandelsmeddelelsen"), punkt 34 og 44.

⁵⁵¹ Jf. Samhandelsmeddelelsens punkt 18.

⁵⁵² Jf. Samhandelsmeddelelsen, punkt 19.

⁵⁵³ Jf. Samhandelsmeddelelsen, punkt 22.

952. Kriteriet "kan påvirke" er opfyldt, når aftalen eller adfærden "på grund af samtlige objektive, retlige og faktiske forhold kan forudses med tilstrækkelig sandsynlighed, [...] direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt øver indflydelse på samhandelen mellem medlemsstater."⁵⁵⁴ Internationale transaktioner vil således kunne påvirke handelen mellem medlemsstater.⁵⁵⁵
953. Ordene "kan påvirke" sammenholdt med Domstolens ordvalg "med tilstrækkelig grad af sandsynlighed" viser, at det ikke er et krav for at statuere samhandelspåvirkning, at aftalen eller adfærden faktisk har haft, aktuelt har eller vil få en mærkbar effekt på handelen mellem medlemsstater.
954. I sagen om *BPB Industries* (1993) udtalte Retten ligeledes, at:
- "[det] er en nødvendig og tilstrækkelig betingelse, at den adfærd, der begrundes misbrug, er egnet til at påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Det er derfor ikke nødvendigt at fastslå eksistensen af nogen aktuel eller reel påvirkning af denne samhandel."*⁵⁵⁶ [Styrelsens understregning]
955. I overensstemmelse med samhandelsmeddelelsen skal der ved vurderingen af, om en misbrugsadfærd påvirker samhandelen mellem medlemsstater mærkbart, sondres overordnet mellem, hvilke typer af misbrug der er tale om, og om adfærden omfatter flere medlemsstater, eller kun én enkelt medlemsstat eller kun en del af en medlemsstat.⁵⁵⁷
956. Mærkbarhed kan navnlig vurderes ud fra de relevante virksomheders position og størrelse på markedet for de berørte produkter.⁵⁵⁸
957. Med hensyn til adfærd, der omfatter en enkelt medlemsstat, er det tilstrækkeligt, at handelsmønstrene mellem medlemsstaterne kan blive påvirket mærkbart. Et vigtigt tegn i denne sammenhæng kan være den påstående overtrædelses karakter og i særdeleshed dens egenhed til at afskærme det nationale marked.⁵⁵⁹
958. Hvis en virksomhed har en dominerende stilling, der omfatter hele en medlemsstats område, og den misbruger denne ved at holde konkurrenter ude af markedet, vil det normalt kunne påvirke handelsmønstrene.⁵⁶⁰ Det fremgår ligeledes af samhandelsmeddelelsen, at et ekskluderende misbrug af en dominerende stilling, der påvirker konkurrencestrukturerne i en medlemsstat – fx ved at eliminere eller true med at eliminere en konkurrent – også kan påvirke handelen mellem medlemsstater. Dette gælder eksempelvis, hvis den pågældende virksomhed også opererer i andre medlemsstater end den for sagen relevante medlemsstat. Det kan ligeledes gælde, hvis den dominerende virksomhed gennem en gentaget ekskluderende adfærd har fået ry for at handle aggressivt over for konkurrenter, der forsøger at tage konkurrencen op med den.⁵⁶¹
959. Det kan i denne sag konstateres, at der ikke vil være tale om et misbrug af en dominerende stilling i flere medlemsstater. FK Distributions dominerende stilling vedrører imidlertid hele

⁵⁵⁴ Jf. Domstolens dom af 10. december 1985 i forenede sager 240-243, 262, 262, 268 og 269/82, Stichting Sigaretten-industrie, præmis 48 og Rettens dom af 15. marts 2000 i forenede sager T-240-242, 262, 262, 268 og 269/82, Cimentieres, præmis 3930 samt samhandelsmeddelelsen, punkt 23.

⁵⁵⁵ Jf. EF-Domstolens dom af 14. juli 1981 i sag 172/80, ZÜCHNER, præmis 18.

⁵⁵⁶ Jf. Rettens i Første Instans dom af 1. april 1993 i sag T-65/89, BPB Industries, præmis 134.

⁵⁵⁷ Jf. Samhandelsmeddelelsen, punkt 60.

⁵⁵⁸ Jf. samhandelsmeddelelsen pkt. 44.

⁵⁵⁹ Jf. Samhandelsmeddelelsen, punkt 77.

⁵⁶⁰ Jf. Samhandelsmeddelelsen, punkt 93 og 96.

⁵⁶¹ Jf. Samhandelsmeddelelsen, punkt 94.

én medlemsstats område, dvs. Danmark, hvilket derfor kræver en nærmere analyse af, hvorvidt adfærden påvirker samhandelen.⁵⁶² Når et 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.

960. Det fremgår af nedenstående afsnit 4.3.2, at FK Distribution har haft en dominerede stilling på markedet for adresseløse forsendelser senest fra den 1. januar 2018. Det fremgår endvidere af nedenstående afsnit 4.3.3, at FK Distributions vilkår om koblingssalg i distributionskontrakter for 2018 og 2019 udgør et ekskluderende misbrug i strid med i konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 4 og TEUF artikel 102, litra (d).
961. Det er styrelsens vurdering, at FK Distributions adfærd kan have en konkurrencebegrænsende virkning i forhold til virksomheder fra andre medlemsstater, der er aktive eller måtte ønske at træde ind på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Da FK Distributions dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser omfatter hele Danmark og dermed hele en medlemsstats område, og da FK Distributions misbrug vedrører en meget stor del af det danske marked for digitale platforme for tilbudsaviser, er det styrelsens vurdering, at påvirkningen vil være mærkbar.
962. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at adfærden med tilstrækkelig sandsynlighed kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart. Eftersom FK Distributions påståede misbrug kan påvirke samhandelen mærkbart, skal styrelsen ved vurderingen anvende både TEUF artikel 102 og konkurrencelovens § 11.

4.3 Konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102

963. Det er forbudt for én eller flere virksomheder m.v. at misbruge en dominerende stilling jf. konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.
964. Der er tre betingelser, der skal være opfyldt for, at forbuddet er overtrådt. Der skal være tale om,
- (i) at én eller flere virksomheder har
 - (ii) en dominerende stilling på det relevante marked, og
 - (iii) at den dominerende stilling misbruges.⁵⁶³
965. Vurderingerne efter konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 skal foretages i lyset af dansk domspraksis, praksis fra Den Europæiske Unions Domstol samt administrativ praksis fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Konkurrenceankenævnet og Europa-Kommissionen.

⁵⁶² Jf. Samhandelsmeddelelsen, punkt 92-95.

⁵⁶³ For så vidt angår TEUF artikel 102 skal misbruget endvidere kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart, hvilket er behandlet ovenfor i afsnit 4.2.

4.3.1 Virksomhedsbegrebet

966. Den første betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er som nævnt, at der skal være tale om en eller flere virksomheder.
967. Virksomhedsbegrebet fortolkes meget bredt. Det følger direkte af konkurrencelovens § 2, stk. 1, at lovens forbud gælder for enhver form for erhvervsvirksomhed. Det er desuden præciseret i forarbejderne til konkurrenceloven, at virksomhedsbegrebet omfatter "*enhver økonomisk aktivitet, der foregår i et marked for varer og tjenester*".⁵⁶⁴
968. Det følger ligeledes af praksis fra EU-Domstolen, at virksomhedsbegrebet omfatter "*enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde*".⁵⁶⁵ Det er uden betydning for anvendelsen af konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, hvorvidt virksomheden drives med økonomisk gevinst for øje.⁵⁶⁶
969. FK Distribution udøver økonomisk aktivitet i form af fysisk distribution af adresseløse forsendelser og digital visning af tilbudsaviser. FK Distribution er derfor omfattet af virksomhedsbegrebet i konkurrencelovens forstand.
970. Det er herefter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at betingelsen, om at der skal være tale om en virksomhed, er opfyldt.

4.3.2 Dominerende stilling

971. Den anden betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er, at én eller flere virksomheder har en dominerende stilling.
972. En virksomhed har en dominerende stilling, når den har en økonomisk magtposition, som sætter virksomheden i stand til at hindre, at der opretholdes en effektiv konkurrence på det relevante marked. Dette vil være tilfældet, når virksomheden i betydeligt omfang kan anlægge en uafhængig adfærd over for sine konkurrenter og kunder og i sidste instans forbrugerne.⁵⁶⁷
973. Vurderingen af om en virksomhed har en dominerende stilling, er en helhedsbedømmelse. I helhedsbedømmelsen skal indgå alle faktorer, der har betydning for, om den pågældende virksomhed kan handle uafhængigt. Der skal tages hensyn til markedets konkurrencestruktur og især det konkurrencemæssige pres, der følger af den aktuelle konkurrence, den potentielle konkurrence og den modstående købermagt.⁵⁶⁸
974. En dominerende stilling kan være en følge af en række faktorer, som hver for sig ikke nødvendigvis er afgørende, men blandt disse faktorer har høje markedsandele stor betydning.⁵⁶⁹
975. Ud over de nævnte faktorer, kan virksomhedens adfærd også være relevant for dominansvurderingen. I *Servier*-sagen fastslog Kommissionen eksempelvis, at virksomheden Serviers økonomiske magtposition var bekræftet, ved den af Servier opnåede overnormale profit,⁵⁷⁰

⁵⁶⁴ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

⁵⁶⁵ Jf. EF-domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90, Höfner & Elser, præmis 21.

⁵⁶⁶ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

⁵⁶⁷ Jf. EF-domstolens dom af 9. november 1983 i sag 322/81, *Michelin mod Kommissionen*, præmis 30.

⁵⁶⁸ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 29. november 2018 i sag nr. KL 2-2018, side 12.

⁵⁶⁹ Jf. EF-Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche*, præmis 39

⁵⁷⁰ Kommissionens afgørelse af 9. juli 2014 i sag AT.39612, *Perindopril (Servier)*, punkt 2579, (den ikke-fortrolige version af afgørelsen er endnu ikke offentliggjort).

og i sagen om *AstraZeneca* (2005) udtalte Kommissionen blandt andet at: "*More fundamentally [...] AZ's higher prices constitute evidence of its market power.*"⁵⁷¹

976. En dominerende stilling forudsætter samtidig, at indflydelsen kan opretholdes over en vis periode. En midlertidig markedsandel af betydelig størrelse er derfor ikke i sig selv nok til at statuere dominerende stilling.⁵⁷²
977. I det følgende afsnit foretager styrelsen en vurdering af FK Distributions position på det relevante marked. Det relevante marked i nærværende sag er markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, jf. afsnit 606 og 4.1.2.4. Dominansvurderingen er baseret på markedsforholdene fra Post Nord's udmelding den 8. marts 2017 om i praksis at stoppe med adresseløse forsendelser ved udgangen af 2017 til oktober 2019.

4.3.2.1 FK Distributions markedsandel i 2018-2019

978. En virksomheds markedsstyrke er blandt andet afspejlet i virksomhedens markedsandel. En markedsandel på 50 pct. eller derover kan efter praksis i sig selv udgøre beviset for, at der foreligger dominerende stilling, medmindre der foreligger usædvanlige omstændigheder.⁵⁷³
979. Senest fra og med den 1. januar 2018, hvor Post Nord trak sig ud af markedet, jf. afsnit 3.5 ovenfor, har FK Distribution været den eneste aktør på det relevante marked for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, som tilbyder landsdækkende omdeling på bestemte ugedage (herunder i weekenden).
980. I praksis var FK Distribution hermed det eneste landsdækkende alternativ for annoncører, der ville indgå aftaler om adresseløse forsendelser, efter Post Nord's udmelding den 8. marts 2017 om at stoppe med at distribuere adresseløse forsendelser i Danmark. Post Nord var således i praksis ikke et landsdækkende distributionsalternativ for nye aftaler efter den 8. marts 2017.
981. Der er enkelte regionale/lokale distributører, Jysk Fynske Medier og Nordjyske Distribution, som omdeler i henholdsvis Midtjylland og Nordjylland, jf. afsnit 3.5 ovenfor. Hverken Jysk Fynske Medier eller Nordjyske Distribution omdeler således landsdækkende, som tilfældet er med FK Distribution. Disse distributører omdeler endvidere typisk egne aviser/tryksager, selvom distributørerne også foretager omdeling af andre virksomheders aviser/tryksager
982. Baseret på kundeundersøgelsen er det styrelsens vurdering, at FK Distributions markedsandel er på mindst [85] pct. i perioden fra januar 2018 til oktober 2019.
983. 88 pct. af respondenterne i kundeundersøgelsen, som svarede, at de fik distribueret adresseløse forsendelser pr. 1. september 2018, oplyste samtidig, at de anvendte FK Distribution. Ingen respondenter oplyste, at de anvendte Post Nord pr. 1. september 2018.⁵⁷⁴
984. Derudover er der tre kunder, der oplyste, at de anvendte Distribution Plus til at distribuere adresseløse forsendelser. Dette er dog ikke muligt, da Distribution Plus ikke har distribueret adresseløse forsendelser. Distribution Plus forhandlede i stedet på vegne af enkeltkunder

⁵⁷¹ Kommissionens afgørelse af 15. juni 2005 i sag 37.507, *AstraZeneca*, punkt 546.

⁵⁷² Jf. Bemærkninger til forslag til konkurrencelov, FT 1996-1997, tillæg A, side 3667 v. sp.

⁵⁷³ Jf. EF-domstolens dom af 3. juli 1991 *Akzo*, præmis 60 og forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3667, v. sp.

⁵⁷⁴ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 4.

(som konsolidator), men stoppede med disse forhandlinger, da Post Nord i praksis stoppede med at omdele adresseløse forsendelser ved udgangen af 2017.⁵⁷⁵ Når der tages hensyn til oplysningerne om Distribution Plus, ved at de tages ud af beregningen, oplyste 93 pct. af respondenterne, at de anvendte FK Distribution pr. 1 september 2018.

985. Endvidere har stort set alle (91 pct.) tidligere kunder af adresseløse forsendelser hos Post Nord oplyst, at de skiftede til FK Distribution, da Post Nord ophørte med at distribuere adresseløse forsendelser.⁵⁷⁶ Dette omfatter Post Nords daværende største kunder indenfor adresseløse forsendelser, herunder [xxx]⁵⁷⁷
986. Ud fra en konservativ betragtning er det herefter styrelsens vurdering, at FK Distributions markedsandel i perioden fra januar 2018 til oktober 2019 er på mindst [85] pct. på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark. En markedsandel på 50 pct. eller derover kan, som tidligere oplyst, efter praksis i sig selv udgøre beviset for, at der foreligger en dominerende stilling, med mindre der foreligger usædvanlige omstændigheder.

4.3.2.2 Ekspansions- og etableringsbarrierer

987. En virksomheds markedsstyrke er også afhængig af faktiske konkurrenters ekspansionsmuligheder. En virksomhed kan således afskrækkes fra for eksempel at forhøje priserne, hvis der er sandsynlighed for en rettidig og tilstrækkelig ekspansion fra konkurrenterne på markedet. Disse ekspansionsmuligheder påvirkes af tilstedeværelse af ekspansionsbarrierer. Eksempler på ekspansionsbarrierer kan være retlige hindringer, fordele som særligt kommer den dominerende virksomhed til gode, for eksempel stordriftsfordele, synergieffekter, etableret distributions- og salgsnet eller vigtig teknologi samt omkostninger og andre hindringer for kunder, der ønsker at skifte leverandør, for eksempel som følge af netværkseffekter.⁵⁷⁸
988. En virksomheds markedsstyrke er yderligere afhængig af potentielle konkurrenters adgang til markedet. En virksomhed kan således afskrækkes fra for eksempel at forhøje priserne, hvis der er sandsynlighed for en rettidig og tilstrækkelig tilgang på markedet. Etableringsbarrierer kan, som tilfældet er med ekspansionsbarrierer, antage forskellige former, jf. herom umiddelbart nedenfor.
989. I det følgende vil de forskellige ekspansions- og etableringsbarrierer blive gennemgået, for at vurdere, om den faktiske og potentielle konkurrence ville være rettidig og tilstrækkelig til at kunne begrænse FK Distributions adfærd.

4.3.2.2.1 Ekspansionsbarrierer

990. Der er betydelige ekspansionsbarrierer ved distribution af adresseløse forsendelser.
991. Størstedelen af distributionskunder af adresseløse forsendelser har behov for en landsdækkende fysisk distribution på faste ugedage - som FK Distribution tilbyder (og Post Nord tilbød). De eneste aktuelle konkurrenter på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark er lokale/regionale aktører. For at disse aktører kan øge konkurrencepresset på FK Distribution, skal de udvide deres distributionsområde.

⁵⁷⁵ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 3 og 4, og Bilag 4, styrelsens referat fra møde med Distribution Plus.

⁵⁷⁶ Jf. Bilag 1, Kundeundersøgelsen, spørgsmål 27 og 28.

⁵⁷⁷ Jf. Bilag 8, Post Nords svar den 29. juni i 2018

⁵⁷⁸ Jf. Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, (2009/C 45/02), punkt 16-17, ("artikel 82-meddelelsen").

-
992. Det er styrelsens vurdering, at de lokale/regionale distributører af adresseløse forsendelser ikke kan tilbyde landsdækkende distribution af adresseløse forsendelser, uden at dette medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.
993. Det skyldes for det første, at en lokal eller regional distributionsudbyder skal have adgang til et distributions- og logistiknetværk for at kunne omdele i hele landet. Det betyder, at distributøren enten skal udbygge sit netværk eller indgå distributionsaftaler med andre distributører for at blive landsdækkende.
994. Hvis distributøren skal udbygge sit eget netværk, vil dette bl.a. kræve, at distributøren engagerer et budkorps, der kan omdele i hele landet på faste dage. Dette er meget omkostningstungt, hvor selv Post Nord, der havde et landsdækkende netværk og synergi mellem distribution af adresserede og adresseløse forsendelser, i praksis stoppede med at omdele på faste dage i 2017.
995. Hvad angår at indgå aftale med andre distributører, vil det i praksis kun være FK Distribution, der har et netværk, som gør det muligt for de øvrige distributører at opnå et landsdækkende netværk.
996. Hertil kommer, at det vil være svært at opbygge en kritisk mængde af kunder for distribution af adresseløse forsendelser, der kan gøre investeringen rentabel. Distribution af adresseløse forsendelser er præget af skalafordele i forhold til antallet af tilbudsaviser til den enkelte husstand.

4.3.2.2.2 Etableringsbarrierer

997. Styrelsen vurderer, at der i den relevante periode eksisterede betydelige etableringsbarrierer på det relevante marked, særligt som følge af:
- » Behov for betydelige investeringer,
 - » NejTak+, og
 - » Stordriftsfordele.

Behov for betydelige investeringer

998. For at kunne tilbyde distribution af adresseløse forsendelser vil det bl.a. kræve et produktionsapparat, der varetager logistikken vedrørende indlevering, automatiseret (maskinel) produktion, sortering og et omdelerkorps, som skal kunne omdele i hele landet. Dette er, som beskrevet ovenfor, meget omkostningstungt for potentielle konkurrenter.
999. Dette illustreres af Bladkompagniet, der allerede har et netværk til at distribuere magasinpost og direct mails, med virksomhedens begrundelse, for at Bladkompagniet ikke kan konkurrere med FK Distribution om distribution af adresseløse forsendelser:

"oplyste, at de kunder som foretrækker det relativt billige produkt "reklame/tilbudsavis i omslag til alle", stort set er henvist til én aktør, FK Distribution. [...] Hvis kunden ønskede at få Bladkompagniet til at omdele sin tilbudsavis, ville dette med Bladkompagniets eksisterende infrastruktur godt kunne lade sig gøre, også på bestemte ugedage, men det ville koste væsentligt mere pr. omdelt avis eller reklame, end FK Distribution kan tilbyde."⁵⁷⁹

⁵⁷⁹ Jf. Bilag 4; Referat af møde med Bladkompagniet den 15. august 2018, side 1.

Adgangen til NejTak+

1000. FK Distribution er den eneste distributør af adresseløse forsendelser, der har mulighed for at omdele til "NejTak+"-husstande, såfremt kunden (annoncøren) ikke selv har indhentet tilladelse (såkaldte "permissions") til at omdele tilbudsaviser eller andre reklametryksager til den pågældende husstand. Det er således alene FK Distribution, som på nuværende tidspunkt råder over en database med oplysninger om, hvilke husstande, der har tilvalgt specifikke tilbudsviser i Danmark.

1001. FK Distribution skriver følgende om NejTak+ på sin hjemmeside:

*"Vi tilbyder både fysisk- og digital formidling, hvad enten du ønsker at promovere dine produkter i den fysiske postkasse eller digitalt. Vi skræddersyr en løsning, som er målrettet dine behov. Du får via FK adgang til over 1,2 mio. danske Ja Tak husstande samt over 600.000 NejTak+ husstande, som ellers er lukket for anden omdeling."*⁵⁸⁰

1002. FK Distribution markedsfører sig således med kunders (annoncørers) mulighed for at nå over 600.000 "NejTak+"-husstande, som ellers er lukket for anden omdeling. Denne mulighed for at omdele til husstande, som andre distributører ikke har adgang til, repræsenterer en væsentlig konkurrencefordel for FK Distribution og således en væsentlig etableringsbarriere.

1003. Adgang til "NejTak+"-husstande forudsætter således, at denne distributør enten har indgået en aftale med FK Distribution herom, at distributøren selv har opbygget en tilsvarende database, eller at den enkelte kunde (annoncør) har indhentet tilladelser til omdeling hos de konkrete husstande. Dette er højst usandsynligt eller dog krævende, da der pt. ikke er andre aktører med en tilsvarende database, og da det forventes at kræve lang tid at opbygge en tilsvarende database, som FK Distribution har brugt seks år på at opbygge, jf. 3.5.1.1.1 ovenfor.

Stordriftsfordele

1004. Distribution af adresseløse forsendelser er en volumenforretning, som også North Media, FK Distributions ejer, fremhæver:

*"North Medias forretningsområder er alle fire volumen-forretninger. Volumenforretninger er kendetegnet ved, at de er specialister i at håndtere store mængder - ensartet, hurtigt, sikkert og til en lav enhedspris. For at få succes som volumenforretning kræver det, at der er udarbejdet detaljerede arbejds- og procesbeskrivelser som følges disciplineret."*⁵⁸¹

1005. Baggrunden herfor er, at der er betydelige omkostninger ved udbygge det nødvendige netværk, men små ekstraomkostninger ved at håndtere én ekstra kunde eller én ekstra adresseløs forsendelse, dvs. lave variable omkostninger. Der er således betydelige stordriftsfordele forbundet med distribution af adresseløse forsendelser.

1006. En potentiel ny aktør på markedet vil ikke kunne drage fordel af disse stordriftsfordele, før den nye aktør har etableret et landsdækkende distributionsnetværk og indgået aftale med

⁵⁸⁰ Jf. FK Distributions hjemmeside, www.ft.dk, direkte link: <https://fk.dk/Solutions>, pr. 7. oktober 2019.

⁵⁸¹ Jf. North Medias årsrapport 2018, side 9.

en række kunder. Dette kan tage flere år og i denne periode kan aktøren samtidig være afhængig af eventuelt at få adgang til og at gøre brug af FK Distributions netværk for så vidt angår distribution i områder, hvor aktøren endnu ikke selv kan omdele.

1007. Styrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at der eksisterede betydelige etableringsbarrierer på markedet. Dette illustreres ved, at ingen landsdækkende distributører af adresseløse forsendelser har etableret sig i Danmark i de seneste ti år. Der er således en begrænset sandsynlighed for en rettidig og tilstrækkelig tilgang på markedet, og der er dermed et begrænset konkurrencemæssigt pres på FK Distribution fra potentielle distributører af adresseløse forsendelser.

4.3.2.3 Købermagt

1008. En virksomheds markedsstyrke er yderligere afhængig af, i hvilket omfang virksomhedens kunder kan udøve et konkurrencemæssigt pres på virksomheden. Hvis den modstående købermagt er tilstrækkelig stor, kan den begrænse virksomhedens forsøg på fx at forhøje priserne med fortjeneste eller afskrække den fra at gøre det. Det fremgår af Kommissionens meddelelse om artikel 82 (nu 102), at en sådan modstående købermagt kan skyldes: *"kundernes størrelse eller deres kommercielle betydning for den dominerende virksomhed og deres evne til hurtigt at skifte leverandør, at fremme tilgang af nye virksomheder eller at foretage vertikal integration samt at fremsætte overbevisende trusler derom.*⁵⁸²
1009. De større kunder på markedet for adresseløse forsendelser har en vis købermagt. Disse kunder udgjorde en signifikant andel af FK Distribution indtægtsgrundlag, hvor fx de tre største kunder udgjorde [xxx] pct. af FK Distributions omsætning for adresseløse forsendelser i 2018, jf. Tabel 3.1 i afsnit 3.5.1.
1010. De større kunder efterspørger dog særligt landsdækkende omdeling, og for disse kunder er der ikke et alternativ til FK Distribution, jf. Boks 4.1 og Boks 4.2 i afsnit 4.1.1.1.2. Derfor vurderer styrelsen, at de større kunder ikke har haft en købermagt på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, som kan opveje FK Distributions stærke markedsposition.
1011. Kunderne har i princippet haft mulighed for at skifte (delvist) til distributører, som omdeler adresseløse forsendelser regionalt/lokalt – eksempelvis at skifte fra FK Distribution til Jysk Fynske Medier. Denne mulighed vil dog ikke løse kundens eventuelle behov for en landsdækkende distribution af adresseløse forsendelser, idet Jysk Fynske Medier ikke distribuerer landsdækkende.
1012. Der er endvidere en række mindre kunder, som hver især hverken er afgørende for FK Distributions omsætning eller har gode distributionsalternativer til FK Distribution. Disse kunder har en meget begrænset købermagt i forhold til FK Distribution.
1013. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at der ikke var tilstrækkelig købermagt på markedet til at opveje FK Distributions meget høje markedsandel, som blev styrket af ekspansions- og etableringsbarrierer på markedet. Styrelsen lægger i denne vurdering særlig vægt på, at langt størstedelen af kunderne ikke har haft alternative distributører, jf. også afsnit 4.3.2.4.2.

⁵⁸² Jf. Kommissionens meddelelse om artikel 82, pkt. 18.

4.3.2.4 Andre faktorer der indikerer FK Distributions markedsagt

1014. Udover ovennævnte faktorer kan også selve virksomhedens adfærd, samt markedets reaktion herpå, være relevant for dominansvurderingen.⁵⁸³
1015. Også en virksomheds rolle som uomgængelig handelspartner kan indikere en virksomheds markedsstyrke og dermed være et relevant element i dominansvurderingen.⁵⁸⁴
1016. I det følgende vil henholdsvis (i) FK Distributions adfærd i sagen og markedet reaktion herpå, samt (ii) FK Distributions rolle som uomgængelig handelspartner blive omtalt.

4.3.2.4.1 FK Distributions prisadfærd

1017. En virksomheds markedsadfærd kan inddrages som et element i dominansvurderingen. Domstolen påpegede i *AstraZeneca*-sagen, at en virksomheds evne til at forlange priser, der er højere end sine konkurrenters, og samtidig fastholde en meget større markedsandel end disse, er et udtryk for, at virksomheden ikke i væsentligt omfang er underlagt pres fra virksomhedens konkurrenter eller kunder eller i sidste instans fra forbrugerne.⁵⁸⁵
1018. FK Distribution ændrede sit prissystem for distribution af adresseløse forsendelser, efter at Post Nord den 8. marts 2017 havde varslet, at virksomheden ville ophøre med at omdele adresseløse forsendelser på bestemte ugedage. Dette betød, at annoncører, der indgik en kontrakt med FK Distribution om distribution af adresseløse forsendelser, som trådte i kraft fra den 1. januar 2018 eller senere, skulle afregne overfor FK Distribution efter et nyt og dyrere prissystem, jf. afsnit 4.1.1.3 ovenfor.
1019. Det forhold, at FK Distribution ensidigt kunne gennemføre en betydelig og profitabel prisstigning er efter styrelsens vurdering en indikation på, at FK Distribution i væsentlig omfang kunne agere uafhængigt af sine kunder i markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark.
1020. I koncernens årsrapport 2017, som blev offentliggjort den 22. februar 2018 oplyser North Media også følgende om de nye markedsforhold efter Post Nord's exit:

”Ny markedssituation og strategisk fokus baner vej for resultatfremgang

Vores kerneforretning – FK Distribution, som vi har drevet og udviklet gennem mere end 50 år – oplevede i 2017 en afgørende ændring i markedet. PostNord, som ubetinget er vores største konkurrent, meldte i foråret ud, at de fra 2018 ikke længere kunne garantere omdeling på fastlagte ugedage. Denne reelle tilbagetrækning fra store dele af markedet for omdeling af tilbudsaviser og ugeaviser baner vej for et vækstpotentiale og dermed indtjeningsfremgang for North Media.

⁵⁸³ Jf. Konkurrencerådets afgørelse i CD Pharma og Domstolens dom af 6. december 2012 C-457/10 P AstraZeneca mod Kommissionen i sag, pr. 181.

⁵⁸⁴ Jf. EF-Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, Hoffmann-La Roche, præmis 41, Konkurrencerådets afgørelse af 31. januar 2018 CD Pharmas prissætning af Syntocinon, punkt 795, og Konkurrencerådets afgørelse af 24. juni 2009, Klage over Post Danmarks direct mail-rabatsystem, punkt 463.

⁵⁸⁵ Jf. Domstolens dom af 6. december 2012 C-457/10 P AstraZeneca mod Kommissionen, i sag pr. 181.

Postens udmelding har resulteret i en række nye kontrakter med udgivere af ugeaviser og kunder i detailhandlen – herunder blandt andre Coop, som vi har indledt samarbejde med igen pr. 1. januar 2018.[...]

*Efter en årrække, hvor konkurrencen med PostNord påtvang os stærkt faldende ja destruktive lave priser, var det derfor både nødvendigt og fair, at vi fra 2018 hævede vores priser. Vi forventer, at tilgangen af de mange nye kunder vil medføre en markant resultatfremgang i 2018.*⁵⁸⁶ [Styrelsens understregninger]

1021. Det følger af citatet ovenfor, at North Media har kaldt Post Nord's udmelding den 8. marts 2017 for en "reel tilbagetrækning fra store dele af markedet" og for en "afgørende ændring i markedet". North Media omtaler en priskonkurrence med Post Nord, som ikke længere eksisterer, og at FK Distribution pr. 2018 har indført en "nødvendig og fair" prisstigning. Endelig følger det, at FK Distribution forventede en markant resultatfremgang i 2018 som følge af tilgang af de mange nye kundeaftaler. Citatet understøtter dels, at der også efter FK Distributions egen opfattelse var sket en væsentlig ændring i markedet pr. 8. marts 2017, dels at markedsændringen har gjort det muligt for FK Distribution at ændre priserne.
1022. Styrelsen vurderer på den baggrund, at FK Distributions prisadfærd, samt markedets reaktion herpå, indikerer, at FK Distribution i betydeligt omfang kunne udvise en uafhængig adfærd over for konkurrenter og kunder og i sidste instans over for forbrugerne i den for sagen relevante periode.

4.3.2.4.2 FK Distribution som uomgængelig samhandelspartner

1023. FK Distribution har med virkning fra den 1. januar 2018 været den eneste distributør af adresseløse forsendelser i Danmark, der er i besiddelse af et landsdækkende distributionsnetværk og som samtidig kan omdele på faste ugedage (fx i weekenden). Dette medfører, at kunder, som ønsker at få distribueret adresseløse forsendelser til alle husstande i Danmark, under alle omstændigheder er nødt til at gøre brug af FK Distributions ydelser.
1024. Det kan endvidere fremhæves, at mange kunder på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, fortsat er meget afhængige af at kunne få omdelt deres fysiske tilbudsavis, og herudover er afhængige af at kunne få omdelt landsdækkende. Deriblandt har store og vigtige kunder hos FK Distribution givet udtryk for at være afhængige af den fysiske tilbudsavis, jf. Boks 4.1 og Boks 4.2 i afsnit 4.1.1.1.2. Da FK Distribution på nuværende tidspunkt er den eneste landsdækkende distributør af adresseløse forsendelser i Danmark, skal kunderne dermed indgå en aftale med FK Distribution, hvis kunderne ønsker landsdækkende omdeling.
1025. Det er styrelsens vurdering, at ovenstående forhold, herunder navnlig FK Distributions rolle som uomgængelig handelspartner, for de kunder som enten efterspørger landsdækkende omdeling eller omdeling i andre områder end der hvor de øvrige aktuelle konkurrenter omdeler, yderligere styrker, at FK Distribution i et betydeligt omfang var i stand til at agere uafhængigt af sine konkurrenter og kunder.

4.3.2.5 FK Distributions dominans på det relevante marked

1026. På baggrund af ovennævnte forhold er det styrelsens vurdering, at FK Distribution med en markedsandel på minimum [85] pct. på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, som er præget af betydelige ekspansionsbarrierer og høje etableringsbarrierer, samt en utilstrækkelig købermagt til at opveje FK Distributions markedsstyrke, besad

⁵⁸⁶ Jf. Årsrapport 2017 fra North Media A/S, side 4.

en dominerende stilling i forhold til i hvert fald de distributionskontrakter, der er indgået efter den 1. maj 2017, og som var gældende for 2018 og 2019 (frem til oktober 2019). Det vil sige, at FK Distribution efter Post Nords udmelding i betydeligt omfang kunne udvise en uafhængig adfærd i forbindelse med kontraktforhandlingerne i 2017 vedrørende kontrakter for 2018, og kontraktforhandlingerne i 2018 vedrørende kontrakter for 2019⁵⁸⁷. FK Distributions adfærd under kontraktforhandlingerne understøtter denne vurdering. Baggrunden herfor uddybes nærmere i afsnit 4.3.2.6 nedenfor.

1027. Øvrige faktorer i sagen understøtter ligeledes nævnte vurdering, herunder FK Distributions betydelige prisstigninger efter Post Nord i praksis stoppede med at omdele adresseløse forsendelser og markedets reaktion herpå. Herudover har styrelsen tillagt det betydning for vurderingen, at FK Distribution er en uomgængelig samhandelspartner for de kunder, som enten efterspørger landsdækkende omdeling eller omdeling i andre områder end der, hvor de øvrige aktuelle konkurrenter omdeler.

4.3.2.6 Indflydelse i "en vis periode"

1028. Styrelsen vurderer, at strukturen på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, herunder det begrænsede konkurrencemæssige pres fra aktuelle og potentielle konkurrenter i væsentlig grad har medvirket til at sikre FK Distribution en betydelig markedsmagt vedrørende distribution af adresseløse forsendelser i 2018 og for 2019 (frem til oktober 2019). Denne markedsmagt har FK Distribution kunnet udnytte i forbindelse med forhandlingen og indgåelsen af distributionskontrakter, der fandt sted i 2017 vedrørende kontrakter for 2018 og i 2018 vedrørende kontrakt for 2019.
1029. Der er således tale om et marked med meget høje ekspansions- og etableringsbarrierer og begrænset købermagt, jf. afsnit 4.3.2.2 og 4.3.2.3 ovenfor. Der foreligger samtidig en officiel udmelding fra Post Nord – som, det må lægges til grund, at alle aktører på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark er bekendt med. Da Post Nord dermed i praksis ikke ville distribuere adresseløse forsendelser på bestemte dage efter udgangen af 2017, var der ingen andre distributører end FK Distribution, som havde et distributionsapparat til at kunne tilbyde landsdækkende distributionsaftaler for adresseløse forsendelser med virkning i 2018. Under disse omstændigheder har FK Distribution fra Post Nords udmelding i marts 2017 kunnet agere uafhængigt i forhold til levering af adresseløse forsendelser i 2018.
1030. FK Distributions adfærd i forbindelse med kontraktforhandlingerne i medio april 2017 og herefter bekræfter dette. Forhandlingssituationen mellem FK Distribution og COOP, som er omtalt i afsnit 3.7.3.1 ovenfor, er et eksempel på, at FK Distribution i stigende grad kunne handle uafhængigt af sine kunder og konkurrenter i markedet fra Post Nords udmelding april 2017. [xxx]. North Media A/S omtalte i en selskabsmeddelelse indgåelsen af distributionskontrakten med COOP under overskriften "FK Distribution indgår distributionsaftale med Coop for 2018 og 2019. Koncernens forventninger om en betydelig resultatfremgang i 2018 understøttes dermed yderligere".⁵⁸⁸ Kontrakten med COOP er den eneste distributionskontrakt, som North Media A/S har omtalt i en selskabsmeddelelse i perioden 2013-2019⁵⁸⁹.

⁵⁸⁷ Den for sagen relevante periode er 2018 og 2019 (til oktober 2019). Flere af de distributionskontrakter, som er relevante for sagen er dog indgået for en periode, som rækker videre end oktober 2019.

⁵⁸⁸ Jf. selskabsmeddelelse nr. 07-17 den 27. september 2017.

⁵⁸⁹ North Media har omtalt kundecontrakter to gange i selskabsmeddelelser i perioden 2013-2019. Begge disse tilfælde var en omtale af kontrakt med COOP; kilde: <https://www.northmedia.dk/investorer/selskabsmeddelelser/>

-
1031. Forhandlingsforløbet med COOP blev indledt i april 2017:⁵⁹⁰
- » Den 11. april 2017 sendte FK Distribution et kontraktudkast til COOP, som alene vedrørte adresseløse forsendelser.
 - » Den 16. april 2017 sendte FK Distribution et separat kontraktudkast til COOP vedrørende digital distribution.
 - » Den 18. april 2017 spurgte COOP FK Distribution om årsagen til, at FK Distribution havde sendt et kontraktudkast vedrørende digital distribution, da dette ikke havde været drøftet i den indledende dialog mellem parterne.
 - » Den 18. april 2017 oplyste FK Distribution COOP om, at fysisk og digital distribution betragtes som ét samlet og integreret samarbejde.
 - » Den 13. juni 2017 sendte FK Distribution ét samlet aftaleudkast, hvoraf både fysisk distribution og visning via digital platform var omfattet.
 - » Den 15. august 2017 oplyste FK Distribution mundtligt COOP om, at visning via digital platform skulle være omfattet af aftalen, idet der ellers ikke kunne indgås en aftale om fysisk distribution.⁵⁹¹
1032. Det ses af forhandlingsforløbet med COOP, at FK Distribution medio april 2017 sendte COOP et udkast til en kontrakt om digital distribution, til trods for at dette ikke havde været drøftet på forhånd mellem parterne. FK Distribution oplyste ligeledes medio april 2017 COOP om, at fysisk og digital distribution var ét samlet og integreret samarbejde. I juni 2017 samlede FK Distribution fysisk og digital distribution i én kontrakt, og til trods for at COOP ved flere lejligheder oplyste FK Distribution om, at digital distribution ikke skulle være en del af aftalen, forblev vilkåret i kontraktudkastet, jf. hertil også beskrivelsen i afsnit 3.7.3.1 ovenfor. Den 15. august 2017 oplyste FK Distribution COOP om, at digital distribution var en betingelse for, at COOP kunne indgå aftale med FK Distribution om fysisk distribution. Forhandlingsforløbet med COOP er et eksempel på, at FK Distribution efter Post Nords udmelding i stigende grad kunne agere uafhængigt over for kunder og konkurrenter. FK Distribution kunne således introducere vilkåret om koblingssalg i forhandlingerne med en stor og betydningsfuld kunde som COOP, til trods for at denne kunde protesterede imod vilkåret.
1033. Omvendt er distributionsaftalen mellem FK Distribution og [xxx]⁵⁹² og distributionsaftalen mellem FK Distribution og [xxx]⁵⁹³ eksempler på, at FK Distribution ikke har udøvet den samme grad af uafhængighed over for kunderne før april måned 2017. Disse aftaler, som kunderne har underskrevet henholdsvis den 10. februar 2017 (for [xxx]) og den 31. marts 2017 (for [xxx]), indeholder ikke vilkår om koblingssalg.⁵⁹⁴ Den sidste distributionskontrakt, som FK Distribution styrelsen bekendt har indgået uden et vilkår om koblingssalg, er således kontrakten med [xxx], der var gældende for perioden fra og med den 1. maj 2017 til den 30. april 2018.⁵⁹⁵ Denne kontrakt blev underskrevet den 31. marts 2017 på baggrund af et tilbud, der blev fremsat af FK Distribution den 28. marts 2017.
1034. Den første distributions-kontrakt med FK Distribution, som styrelsen omvendt er bekendt med, der indeholder vilkåret om koblingssalg, var gældende for perioden fra og med den 1.

⁵⁹⁰ Forhandlingen mellem COOP og FK Distribution påbegyndes den 11. april 2017, idet FK Distribution sender COOP et første kontraktudkast, jf. Bilag 7; Svar fra COOP af 21. marts 2018 på styrelsens spørgsmål.

⁵⁹¹ Jf. Bilag 7; Svar fra COOP af 21. marts 2018 på styrelsens spørgsmål.

⁵⁹² For perioden (fra og med den 1. maj 2017 til og med den 30. april 2018).

⁵⁹³ For perioden fra den 1. april 2017 og herefter fortløbende, således at aftalen tidligst kan bringes til ophør pr. den 31. juli 2018. Aftalen er uopsigelig for begge parter til og med den 31. marts 2018.

⁵⁹⁴ Jf. Bilag 6; Kontrakter med henholdsvis kontrakt med [xxx] og [xxx].

⁵⁹⁵ Jf. Bilag 6; Kontrakt med [xxx].

september 2017 til og med den 31. december 2018.⁵⁹⁶ Denne kontrakt blev senest underskrevet den 13. juli 2017 på baggrund af et tilbud, der blev fremsat af FK Distribution den 12. juli 2017.⁵⁹⁷ Hertil kommer, at FK Distribution allerede i løbet af april måned 2017 udviste en stigende grad af uafhængighed overfor kunder og konkurrenter, idet FK Distribution som ovenfor nævnt kunne introducere vilkår om koblingssalg i forhandlingerne med COOP mod COOPs protest. Det er herefter styrelsens vurdering, at FK Distribution i hvert tilfælde må anses for dominerende i forhold til distributionskontrakter, der er indgået i perioden efter den 1. maj 2017, og som var gældende for 2018 og (i visse tilfælde også for) 2019⁵⁹⁸. Herudover vurderer styrelsen, at FK Distribution fortsat var dominerende for distributionskontrakter for 1. januar 2019 til oktober 2019,⁵⁹⁹ som blev indgået løbende i 2018.

1035. Det er herudover styrelsens vurdering, at FK Distribution har haft en vedvarende høj markedsandel over den relevante periode, og at der er tale om en væsentlig periode. FK Distribution har således ikke været underlagt et konkurrencemæssigt pres fra aktuelle og potentielle konkurrenter, som har medført, at FK Distribution kun ville kunne udøve sin markedsmagt kortvarigt.

4.3.2.7 FK Distributions bemærkninger

1036. FK Distribution har i et svar til styrelsen (juni 2018) gjort gældende, at FK Distribution ikke indtager en dominerende stilling på noget marked:

*"FK besidder ikke en dominerende stilling på noget marked, og selv hvis det var tilfældet, er betingelserne for at kunne konstatere et misbrug af en sådan dominerende stilling ikke opfyldt"*⁶⁰⁰

1037. FK Distribution har derudover anført følgende om markedsstyrke og købermagt:

"FK's kunder er fortrinsvis [xxx] og er således professionelle aktører, som besidder en betydelig købermagt, der ses anvendt til at optimere deres markedsføring i forhold til omkostninger og målbar effekt.

*[xxx] anvender hver især [xxx] årligt på at få formidlet tilbud og informationer"*⁶⁰¹

1038. Styrelsen er ikke enig med FK Distribution. Styrelsen lægger først og fremmest vægt på følgende:

- » Ud fra en konservativ vurdering var FK Distributions markedsandel på mindst på [85] pct. i perioden 2018 til oktober 2019 på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark. Dette relevante marked er præget af betydelige ekspansionsbarrierer og etableringsbarrierer, samt en utilstrækkelig købermagt til at opveje FK Distributions markedsstyrke.

⁵⁹⁶ Jf. Bilag 6; Kontrakt med Dagrofa.

⁵⁹⁷ Underskriftstidspunkt for kunden fremgår ikke af kontrakten. Det fremgår dog af kontraktens § 1, at distributionskontrakten er at betragte som et tilbud, der er betinget af kundens skriftlige accept senest den 13. juli 2017.

⁵⁹⁸ Distributionskontrakten med COOP blev indgået for perioden 2018 og 2019.

⁵⁹⁹ Flere af de distributionskontrakter, som er relevante for den foreliggende sag, er indgået for perioder, der rækker videre end til oktober 2019.

⁶⁰⁰ Jf. Bilag 5; Bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder fra Forbruger-Kontakt A/S til styrelsen, den 11. juni 2018, side 1.

⁶⁰¹ Jf. Bilag 5; Bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder fra Forbruger-Kontakt A/S til styrelsen, den 11. juni 2018, side 3.

- » Øvrige faktorer i sagen understøtter den ovennævnte vurdering, herunder FK Distributions adfærd i form af vilkårsændringer og kundernes reaktion herpå, samt det forhold, at FK Distribution er en uomgængelig samhandelspartner for landsdækkende distribution.

1039. Styrelsen bemærker hertil, at købermagt ikke kan anses for at udgøre et tilstrækkeligt effektivt pres på den dominerende virksomhed, hvis den kun sikrer, at en bestemt eller en begrænset del af kunderne beskyttes mod den dominerende virksomheds markedsstyrke.⁶⁰²

4.3.2.8 Konklusion vedrørende dominans

1040. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at FK Distribution i betydeligt omfang kunne udvise en uafhængig adfærd over for konkurrenter og kunder og i sidste instans over for forbrugerne i forhold til distributionskontrakter, der blev indgået siden 1. maj 2017, og som var gældende for 2018 og 2019. Det vil sige, at FK Distribution i forbindelse med kontraktforhandlingerne i 2017 vedrørende kontrakter for 2018, og kontraktforhandlingerne i 2018 vedrørende kontrakter for 2019 til oktober 2019⁶⁰³ i betydeligt omfang kunne udvise en uafhængig adfærd. FK Distribution havde således en dominerende stilling på det relevante marked for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark i forhold til distributionskontrakter, der er indgået i perioden efter den 1. maj 2017, og som var gældende for 2018 og (i visse tilfælde også for) 2019. Herudover vurderer styrelsen, at FK Distribution fortsat var dominerende for distributionskontrakter for 1. januar 2019 til oktober 2019, som blev indgået løbende i 2018.

4.3.3 Misbrug

1041. Den tredje betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er, at den dominerende stilling misbruges.
1042. I såvel konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 4 som TEUF artikel 102, stk. 2, litra d) gælder der et forbud mod misbrug af dominerende stilling i form af koblingssalg. Det følger således af de nævnte bestemmelser, at et misbrug især⁶⁰⁴ består i:

” at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender til læggsydelse, som efter deres natur eller ifølge handelsædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand”.⁶⁰⁵

1043. Det er ikke i sig selv i strid med konkurrencereglerne, at en virksomhed er dominerende på et givent marked. En dominerende virksomhed har dog - uafhængigt af årsagerne til denne stilling - en særlig pligt til ikke at skade en effektiv og ufordrejet konkurrence på fællesmarkedet.
1044. Misbrugsbegrebet er et objektivt begreb, som omfatter, at en dominerende virksomhed udviser en adfærd:

⁶⁰² Se i samme retning Kommissionens meddelelse om artikel 82, pkt. 18.

⁶⁰³ Flere af de distributionskontrakter, som er relevante for den foreliggende sag, er indgået for perioder, der rækker videre end til oktober 2019.

⁶⁰⁴ Konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 indeholder en ikke-udtømmende opregning af misbrugsformer.

⁶⁰⁵ Jf. konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 4, og TEUF artikel 102, litra d).

*"som efter sin art kan påvirke strukturen på et marked, hvor konkurrencen netop som følge af den pågældende virksomheds tilstedeværelse allerede er afsvækket, og som bevirker, at der lægges hindringer i vejen for at opretholde den endnu bestående konkurrence på markedet eller udviklingen af denne konkurrence som følge af, at der tages andre midler i brug end i den normale konkurrence om afsætning af varer og tjenesteydelser, der udspiller sig på grundlag af de erhvervsdrivendes ydelser."*⁶⁰⁶

1045. Det er efter praksis et krav, at den dominerende virksomheds adfærd skal være egnet til at begrænse konkurrencen på det relevante marked.⁶⁰⁷
1046. Ifølge retspraksis er det nødvendigt, men også tilstrækkeligt, at en dominerende virksomheds adfærd er egnet til at have konkurrencebegrænsende virkninger på det relevante marked, dvs. at det ikke er nødvendigt at påvise faktiske konkurrencebegrænsende virkninger på markedet.⁶⁰⁸
1047. Det følger endvidere af praksis, at der ikke gælder et krav om mærkbarhed med henblik på at fastslå et misbrug af dominerende stilling efter TEUF artikel 102.⁶⁰⁹

4.3.3.1 Misbrug i form af koblingssalg

1048. Koblingssalg er en adfærd, der kan være udtryk for såvel ekskluderende som udnyttende misbrug hos dominerende virksomheder:
1049. For det første kan koblingssalg efter en konkret vurdering være egnet til at begrænse den effektive konkurrence på markedet for det tilknyttede produkt eller den tilknyttede ydelse: Såfremt antallet af mulige købere på markedet bliver reduceret, kan dette således hindre eller vanskeliggøre konkurrenternes adgang til at træde ind på eller forblive på markedet for det tilknyttede produkt eller den tilknyttede ydelse.⁶¹⁰ Dette vil udgøre et ekskluderende misbrug af dominerende stilling og vil indirekte kunne være til skade for forbrugerne.
1050. Bestemmelsen i konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 4 og TEUF artikel 102, stk. 2, litra d) er i praksis blevet fortolket således, at følgende kumulative betingelser skal være opfyldt, for at et koblingssalg udgør et misbrug af en dominerende stilling:⁶¹¹
- » Den berørte virksomhed indtager en dominerende stilling på markedet for hovedydelsen.
 - » Hovedydelsen og den tilknyttede ydelse udgør to separate ydelser;
 - » Den berørte virksomhed giver ikke sine kunder mulighed for at vælge at anskaffe hovedydelsen uden den tilknyttede ydelse (tvang);
 - » Den pågældende praksis er egnet til at begrænse konkurrencen.

⁶⁰⁶ Jf. Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, præmis 91.

⁶⁰⁷ Jf. Rettens dom af 30. september 2003 i sag T-203/01, Michelin mod Kommissionen, pr. 237 og 239.

⁶⁰⁸ Jf. Rettens dom af 17. december 2003 i sag T-219/99, British Airways, præmis 293.

⁶⁰⁹ Jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet, præmis 73-7

⁶¹⁰ Se i samme retning pkt. 180 i Kommissionens "discussion paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses" (2005).

⁶¹¹ Jf. Rettens dom i sag T-2001/04 Microsoft mod Kommissionen, pr. 859, 862, 864, 867, 869, og 1144-1167.

-
1051. For det andet kan koblingssalg føre til, at kunder tvinges til at aftage de tilknyttede produkter eller ydelser, som muligvis vil kunne erhverves billigere eller bedre hos andre leverandører. En dominerende virksomheds adfærd kan således udgøre et udnyttende misbrug over for kunderne og være til skade for forbrugerne (her kunderne).
1052. Koblingssalget kan dog også i visse tilfælde medføre begge skadevirkninger⁶¹², idet en dominerende virksomheds misbrug på én og samme tid kan have både en udnyttende og ekskluderende karakter.⁶¹³

4.3.4 Misbrugsvurdering

1053. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at FK Distributions vilkår om koblingssalg udgør et (ekskluderende) misbrug af dominerende stilling.
1054. Selvom en dominerende virksomheds misbrug på én og samme tid kan have både udnyttende og ekskluderende karakter, har styrelsen i denne sag af ressourcehensyn valgt at afgrænse sagen til at angå det ekskluderende misbrug. Vurderingen tager udgangspunkt i følgende forhold, som efter praksis udgør kriterierne for, at en adfærd udgør et misbrug i form af koblingssalg:
- » Virksomheden indtager en dominerende stilling på markedet for hovedydelsen.
 - » Hovedydelsen og den tilknyttede ydelse udgør to separate ydelser;
 - » Virksomheden giver ikke sine kunder mulighed for at vælge at anskaffe hovedydelsen uden den tilknyttede ydelse (tvang);
 - » Adfærden er egnet til at begrænse konkurrencen.
1055. Styrelsen gennemgår de nævnte forhold i de følgende afsnit.

4.3.4.1 Dominerende stilling

1056. Det er en betingelse for at konstatere et misbrug af dominerende stilling i form af koblingssalg, at virksomheden har en dominerende stilling på markedet for hovedydelsen. Det er derimod ikke en betingelse, at virksomheden også er dominerende på markedet for den tilknyttede ydelse.⁶¹⁴
1057. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelser viser, at FK Distribution har en dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark. Der henvises til afsnit 4.3.2 ovenfor, hvor FK Distributions bemærkninger til spørgsmålet om dominerende stilling ligeledes er omtalt.
1058. Betingelsen om, at virksomheden besidder en "dominerende stilling" på markedet for hovedydelsen er dermed opfyldt i denne sag.

⁶¹² Se i samme retning Konkurrencerådets afgørelse af 31. januar 2018 i sagen om CD Pharmas prissætning af Syntocinon, pkt. 510.

⁶¹³ Se hertil eksempelvis dom fra Retten i Første Instans den 30. september 2003 i sag T-203/01 Michelin mod Kommissionen, pr. 163-164. Se ligeledes dom fra Retten i Første Instans den 6. oktober 1994 i sag T-83/91 Tetra Pak mod Kommissionen, pr. 134-136.

⁶¹⁴ Jf. hertil Kommissionens beslutning af 20. december 2012 i sag AT.39.230 Rio Tinto Alcan, pkt. 57.

4.3.4.2 Betingelsen om to separate ydelser

1059. Den anden betingelse for at konstatere et misbrug af dominerende stilling i form af koblingsalg er, at to separate (særskilte) ydelser kobles sammen.

4.3.4.2.1 Praksis om separate ydelser

1060. I sagen om Hilti (1991)⁶¹⁵ havde virksomheden Hilti misbrugt sin dominerende stilling på markedet for bolte og patronmagasiner ved bl.a. at sammenkoble salget af bolte og patronmagasiner.
1061. Af Hilti-sagen følger, at det kan udgøre et væsentligt indicium for, at to produkter eller ydelser er separate, at der findes virksomheder på markedet, som er specialiserede i produktion og salg af det sekundære produkt uden det primære produkt.⁶¹⁶ Det følger ligeledes af sagen om Hilti (1991), at det kan indgå i vurderingen, om forbrugerne, når de har valgmuligheden, køber de primære (her: bolte) og de sekundære produkter (her: patronmagasiner) fra forskellige forsyningskilder.⁶¹⁷
1062. I sagen om Tetra Pak (II) (1994)⁶¹⁸ havde virksomheden betinget salget af påfyldningsmaskiner af, at kunden alene brugte Tetra Paks kartoner og købte kartonerne af Tetra Pak eller fra en af Tetra Paks forhandlere.
1063. Retten i Første Instans afviste bl.a. Tetra Paks argument om, at maskiner og kartoner udgjorde komplette og uadskillelige systemer. Retten slog fast, at der var tale om et ulovligt koblingssalg, som afskar uafhængige virksomheder, der var specialiserede i at fremstille kartoner til brug i andre producenters maskiner, fra markedet.⁶¹⁹
1064. Microsoft-sagen (2007)⁶²⁰ handlede om, at Microsoft havde koblet salget af pc-styresystemet Windows sammen med softwareproduktet, Windows Media Player. Microsoft gjorde det konkret ikke muligt for forbrugere at købe Windows (styresystem) uden samtidig at få Windows Media Player med i købet.⁶²¹
1065. Retten fandt, at efterspørgslen blandt forbrugerne skal indgå i vurderingen af, om to produkter er separate. De pågældende produkter er således separate, hvis der er en selvstændig

⁶¹⁵ Jf. Kommissionens beslutning af 22. december 1987 i sag 88/138 Hilti (IV/30.787 og 31.488 - Eurofix-Bauco mod Hilti), som opretholdt ved dom af Retten i Første Instans den 12. december 1991 i sag T-30/89, Hilti mod Kommissionen, og efterfølgende stadfæstet ved Domstolens dom den 2. marts 1994 i sag C-53/92 P. Hilti var dominerende på markederne for bolte og patronmagasiner. Hilti indførte vilkår om koblingssalg på markedet for patronmagasiner. De af Hilti indførte vilkår havde virkning på markedet for bolte.

⁶¹⁶ Jf. dom fra Retten i Første Instans den 12. december 1991 i sag T-30/89, Hilti mod Kommissionen, pr. 18 og 66-67.

⁶¹⁷ Jf. dom fra Retten i Første Instans den 12. december 1991 i sag T-30/89, Hilti mod Kommissionen, pr. 18 og 66-67. Dette nævnes også i de vertikale retningslinjer pkt. 215: "Det afhænger af kundernes efterspørgsel, om produkterne vil skulle betragtes som særskilte eller ej. [...] Dokumentation for, at to produkter er særskilte, kan omfatte direkte beviser på, at forbrugerne, når de har valgmuligheden, køber de primære og de sekundære produkter særskilt fra forskellige forsyningskilder, eller indirekte beviser, som f.eks. at der er virksomheder på markedet, som er specialiserede i produktion og salg af det sekundære produkt uden det primære produkt."

⁶¹⁸ Jf. Kommissionens beslutning af 24. juli 1991 i sag IV/31.043 Tetra Pak II, som opretholdt ved dom fra Retten i Første Instans den 6. oktober 1994 i sag T-83/91 Tetra Pak mod Kommissionen (Tetra Pak II).

⁶¹⁹ Jf. dom fra Retten i Første Instans den 6. oktober 1994 i sag T-83/91 Tetra Pak mod Kommissionen, pr. 82 og pr. 242.

⁶²⁰ Jf. Dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen. Sagen omhandlede et misbrug af dominerende stilling på et marked, hvor Microsoft var dominerende. Microsofts adfærd i sagen havde virkning på et marked, hvor Microsoft ikke var dominerende.

⁶²¹ Microsoft havde en dominerende stilling på markedet for operativsystemer til klient-pc'er. Microsoft var ikke dominerende på markedet for multimediaefspillere. Microsoft gav ikke forbrugerne mulighed for at købe Windows (operativsystemet) uden Windows Media Player (multimediaefspilleren). Koblingssalget var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for multimediaefspillere.

efterspørgsel efter det angiveligt koblede produkt.⁶²² Retten udtalte om vurderingen af "separate produkter", at:

"spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om særskilte produkter i forbindelse med en vurdering i henhold til artikel 82 EF, skal afgøres under hensyn til, hvad forbrugerne efterspørger. [...]"

Det er ligeledes korrekt, når Kommissionen i samme betragtning anfører, at der hverken kan være tale om særskilte produkter eller, følgelig, retsstridigt koblingssalg, hvis der ikke er en selvstændig efterspørgsel efter det angiveligt tilknyttede produkt."⁶²³ [Styrelsens understregning]

1066. Det følger af citatet ovenfor, at efterspørgslen blandt forbrugerne indgår som en væsentlig del af vurderingen af, om to produkter er separate (særskilte). De pågældende produkter er således separate, hvis der er en selvstændig efterspørgsel efter det angiveligt koblede produkt.⁶²⁴ Herudover blev de følgende forhold tillagt betydning for vurderingen af betingelsen om separate produkter i sagen, da disse forhold kan pege på en særskilt forbrugerefterspørgsel:⁶²⁵

- » de relevante produkters art og tekniske egenskaber,
- » de forhold, som kunne iagttages på markedet,
- » produkternes udviklingshistorie samt
- » den dominerende virksomheds handelspraksis.

1067. Retten fandt endvidere, at det ikke var afgørende, om hovedproduktet regelmæssigt blev udbudt uden det tilknyttede produkt, eller om forbrugerne efterspurgte det primære produkt uden det sekundære produkt, dvs. om forbrugerne konkret »ønske[de] Windows uden en mediefunktionalitet«:

"Microsofts argument om, at der ikke er nogen efterspørgsel efter et Windows-operativsystem til klient-pc'er uden en multimedieafspiller, der kan afspille streamet indhold, i realiteten ensbetydende med at hævde, at komplementære produkter ikke kan udgøre særskilte produkter ved anvendelsen af artikel 82 EF, hvilket strider imod retspraksis vedrørende koblingssalg."

Når der er tale om komplementære produkter såsom operativsystemer til klient-pc'er og applikationssoftware, er det absolut muligt, at forbrugerne ønsker at erhverve produkterne samlet, men fra forskellige kilder. F.eks. betyder den omstændighed, at de fleste brugere af klient-pc'er ønsker, at deres operativsystem til klient-pc'er ledsages af et tekstbehandlingsprogram, ikke, at disse særskilte produkter udgør ét produkt ved anvendelsen af artikel 82 EF."⁶²⁶ [Styrelsens understregning]

⁶²² Pkt. 802-803 i Kommissionens beslutning, som stadfæstet ved Rettens dom i sag T-201/04 Microsoft mod Kommissionen, pr. 917-918, jf. pr. 873.

⁶²³ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 917-918.

⁶²⁴ Jf. Kommissionens beslutning af 24. marts 2004 i sag COMP/C-3/37792 Microsoft, pkt. 802-803 i, som opretholdt ved Rettens dom i sag T-201/04 Microsoft mod Kommissionen, pr. 917-918, jf. pr. 873.

⁶²⁵ Jf. Kommissionens beslutning af 24. marts 2004 i sag COMP/C-3/37792 Microsoft, pkt. 805-813, som stadfæstet ved Rettens dom i sag T-201/04 Microsoft mod Kommissionen, pr. 925ff.

⁶²⁶ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04 Microsoft mod Kommissionen, pr. 921-922.

1068. Det følger heraf, at det afgørende forhold er, om forbrugerne efterspørger det sekundære produkt separat (særskilt). Det er dog ikke afgørende, om forbrugerne efterspørger det primære produkt uden det sekundære.
1069. Microsoft gjorde gældende for Retten i Første Instans, at multimediefunktionaliteter efter deres natur eller ifølge handelssædvane er knyttet til operativsystemer til klient-pc'er. Retten fandt imidlertid ikke dette godtgjort, og tillagde det betydning for sin vurdering, at:
- » hovedproduktet og tilknyttede produkt ikke efter deres natur var produkter, som det var umuligt at skille fra hinanden: Selv om der ganske vist var en forbindelse mellem produkterne, og selvom det tilknyttede produkt ikke kunne fungere uden det primære produkt, indebar dette ikke, at de to produkter ved anvendelsen af konkurrencereglerne ikke kunne adskilles økonomisk og i henseende til markedsføring;⁶²⁷
 - » der ikke var ført bevis for, at den dominerende virksomheds konkurrenter allerede fulgte en sådan praksis, da det retsstridige koblingssalg begyndte.⁶²⁸
1070. Det følger således sammenfattende af praksis, at:
- » Efterspørgslen blandt forbrugerne er en væsentlig del af vurderingen af, om to produkter eller ydelser er separate;⁶²⁹ og
 - » Øvrige forhold i markedet kan vise, at der er en særskilt forbrugerefterspørgsel, herunder fx at der findes selvstændige leverandører af det tilknyttede produkt, og at forbrugerne fortsat efterspørger det tilknyttede produkt trods den dominerende virksomheds koblingssalg.

4.3.4.2 Kommissionens meddelelse om artikel 82

1071. Kommissionen offentliggjorde den 24. februar 2009 en meddelelse om artikel 82, der fastsætter Kommissionens prioriteringer, når den skal behandle sager om misbrug af dominerende stilling efter traktatens artikel 82 (nu TEUF artikel 102).⁶³⁰ I meddelelsen redegøres der for de forhold, som Kommissionen lægger vægt på, når den skal prioritere en sag vedrørende ekskluderende misbrug. Selvom Kommissionen på baggrund af meddelelsen vælger ikke at gribe ind over for en given adfærd, kan det ikke udelukkes, at der er tale om en overtrædelse af TEUF artikel 102.
1072. Formålet med artikel 82-meddelelsen er ikke at fastlægge gældende ret eller at foregribe den fortolkning af artikel 102, som EU-Domstolen eller Retten måtte anlægge. Kommissionens meddelelse er ej heller bindende for nationale konkurrencemyndigheder eller retsinstanser.⁶³¹

⁶²⁷ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 939.

⁶²⁸ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 941.

⁶²⁹ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 873 og pr. 917-918.

⁶³⁰ Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 [nu TEUF artikel 102] på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, (2009/C 45/02) (herefter "Kommissionens artikel 82-meddelelse").

⁶³¹ Kommissionens artikel 82-meddelelse er ikke bindende for de nationale konkurrencemyndigheder og domstole. I den udstrækning de afgørelser, som Kommissionen træffer på baggrund af meddelelsen, bliver stadfæstet af Retten i Første Instans og af EU-Domstolen, vil denne praksis være bindende. Artikel 82-meddelelsen følger endvidere i høj grad gældende retspraksis. Dette forhold blev understreget af EU-Domstolen i sagen om Post Danmark (II) (2015), jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet, pr. 52.

1073. Kommissionen fremhæver det følgende om betingelsen angående separate (kaldet "særskilte") produkter eller ydelser:

"Det afhænger af kundernes efterspørgsel, om Kommissionen vil betragte produkterne som særskilte. To produkter betragtes som særskilte, når et betydeligt antal kunder i en situation uden kombinationssalg ville købe eller ville have købt det primære produkt uden også at købe det sekundære produkt hos samme leverandør, hvilket ville muliggøre stand alone-produktion for både det primære og det sekundære produkt [...]. Dokumentation for, at to produkter er særskilte, kan omfatte direkte beviser på, at forbrugerne, når de har valgmuligheden, køber de primære og de sekundære produkter særskilt fra forskellige forsyningskilder, eller indirekte beviser, som for eksempel at der er virksomheder på markedet, som er specialiserede i produktion og salg af det sekundære produkt uden det primære produkt [...] eller af hvert af de produkter, der udbydes som en pakke af den dominerende virksomhed, eller beviser på, at virksomheder med en beskedent markedsstyrke, særlig på konkurrenceudsatte markeder, har en tendens til ikke at benytte kombinationssalg."⁶³²

1074. Disse forhold svarer til de kriterier, der kan udledes af retspraksis, og vil derfor indgå i analysen af FK Distributions adfærd i det omfang, dette er relevant set i lyset af sagens faktiske omstændigheder.

4.3.4.2.3 Styrelsens vurdering af betingelsen om separate ydelser

1075. Hovedydelsen i den foreliggende sag er distribution af adresseløse forsendelser i Danmark. Den tilknyttede ydelse i sagen er visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Styrelsen har derfor foretaget en vurdering af, om ydelserne på de relevante markeder er separate ydelser.
1076. I denne sag har styrelsen afgrænset to relevante markeder: henholdsvis markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark og markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. jf. afsnit 4.1 ovenfor.
1077. Allerede fordi styrelsen har vurderet, at de to ydelser tilhører hvert sit separate produktmarked, er det nærliggende at konkludere, at der er tale om to separate ydelser.
1078. Styrelsen har dog herudover foretaget en vurdering af, om ydelserne på de relevante markeder er separate. Det er styrelsens vurdering, at den tilknyttede ydelse hovedydelsen i den foreliggende sag udgør separate ydelser, jf. nedenfor.

4.3.4.2.3.1 Kundernes efterspørgsel

1079. Resultaterne af styrelsens spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interviews viser, at kunder havde en selvstændig efterspørgsel efter ydelsen visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser.
1080. I styrelsens kundeundersøgelse og i kvalitative interviews med styrelsen har kunder oplyst, at kunderne efterspørger visning af tilbudsaviser via digitale platforme for tilbudsaviser. Kunder har således blandt andet oplyst følgende om deres opfattelse af digitale platforme for tilbudsaviser, jf. Boks 4.14:

⁶³² Jf. Kommissionens artikel 82 meddelelse, pkt. 51.

Boks 4.14**Kundeudtalelser om efterspørgsel på digitale platforme for tilbudsaviser**

- » [xxx] "Vi havde en anden aftale vedr. læsning af vores tilbudsavis på mine.tilbud. FK ønskede alt samlet i en kontrakt. De ønskede ligeledes at hæve prisen. [xxx]. Vi forventer en prisforhøjelse ved næste kontrakt."
- » Imerco: Efter [xxx] opfattelse kan den fysiske tilbudsavis ikke sammenlignes med en digital tilbudsavis. Imerco har brugt digitale tilbudsaviser i nogle år allerede, men efter [xxx] mening kan de digitale tilbudsaviser ikke erstatte den fysiske tilbudsavis. Digitale tilbudsaviser er derimod et supplement til distribution af trykte tilbudsaviser. Den digitale tilbudsavis understøtter efter [xxx] opfattelse online markedsføring."⁶³³
- » Aldi: [xxx] nævnte i denne sammenhæng, at Aldi gerne ville have sin tilbudsavis ud digitalt, da man på denne vis "får hvad man betaler for". En bruger, der klikker på en digital tilbudsavis, er med andre ord interesseret i at læse netop denne tilbudsavis, og dermed har man "fat i" den rigtige bruger. [...] Hvad angår distribution af digitale tilbudsaviser er der ikke mange aktører på markedet. Så vidt man er orienteret i Aldi, er der tale om et relativt lukrativt marked, som det kunne være interessant for aktører at komme ind på.

Aldi var ikke på www.etalbudsavisen.dk før 2018, men dette er nok tilfældigt; markedsføringsmæssigt er kanalen alt for interessant til at ignorere, og Aldi er nu (fra 2018) både på www.etalbudsavisen.dk og www.minetilbud.dk. Aldi var også på www.minetilbud.dk før 2018, men hidtil har det været gratis at anvende. Før i tiden kunne man ikke søge på tværs i minetilbud, men kun læse avisen digitalt."⁶³⁴ [Styrelsens understregning]

1081. Det følger af citaterne ovenfor, at kunder ser visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser som en ydelse, der ikke kan erstattes af den fysiske tilbudsavis. Det følger videre, at kunder tidligere har haft en aftale med FK Distribution, som ikke indebar, at visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser blev koblet sammen med distribution af adresseløse forsendelser.
1082. I styrelsens kundeundersøgelse har 76 pct. af respondenterne svaret, at de havde en tilbudsavis, som var på en digital platform for tilbudsaviser i hele eller dele af 2017.⁶³⁵ 69 pct. af respondenterne har svaret, at de havde en tilbudsavis, som var på en digital platform for tilbudsaviser i hele eller dele af 2018.⁶³⁶
1083. Sammenfattende viser kundeundersøgelsen, at kunderne efterspørger visning af tilbudsaviser på en digital platform for tilbudsaviser, og at kunderne også har efterspurgt denne ydelse i 2017, forud for det tidspunkt, hvor FK Distribution introducerede vilkåret om koblingssalg. Dette forhold understøtter, at kunderne har en separat efterspørgsel på visning af tilbudsaviser via digitale platforme for tilbudsaviser.
1084. Ingen af de distributionskontrakter med FK Distribution, som styrelsen har modtaget, og som er indgået forud for april måned 2017, indeholdt vilkår om visning af tilbudsaviser via digitale platforme for tilbudsaviser. I kontrakter med FK Distribution, som er indgået efter april 2017 og som var gældende i 2018 og frem, valgte FK Distribution imidlertid at samle visning af tilbudsaviser på digitale platforme og distribution af adresseløse forsendelser i én

⁶³³ Jf. Bilag 4; Referat af møde med Imerco den 18. juni 2018, side 1.

⁶³⁴ Jf. Bilag 4; Referat af møde med Aldi den 18. juni 2018, side 2-3.

⁶³⁵ Jf. Bilag 1 – Styrelsens kundeundersøgelse, tabel 3, spørgsmål 5: Fik jeres virksomhed distribueret adresseløse forsendelser i hele eller dele af 2017?

⁶³⁶ Jf. bilag 1 – Styrelsens kundeundersøgelse, tabel 5, spørgsmål 7: Fik jeres virksomhed distribueret adresseløse forsendelser i hele eller dele af 2018?

og samme kontrakt. FK Distribution valgte at samle de to ydelser i kontrakterne på trods af, at flere af kunderne oplyste overfor FK Distribution, at kunderne ikke ønskede ydelserne samlet i én kontrakt. Dette forhold peger på, at der før koblingssalget var en separat efterspørgsel efter visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser.

1085. Kundernes separate efterspørgsel på visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser afspejles desuden af forhandlingssituationer med FK Distribution i løbet af 2017 (for distribution i løbet af 2018) og i løbet af 2018 (for distribution i løbet af 2019). Således har FK Distributions ændring i aftalevilkår bl.a. bevirket, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har modtaget flere henvendelser fra kunder over FK Distribution.⁶³⁷
1086. Disse forhold indikerer samlet set, at kunderne har en separat efterspørgsel på visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser. Flere forhold understøtter herudover, at der i denne sag er tale om separate ydelser, jf. i det følgende.

Flere udbydere af det koblede produkt

1087. Der findes på nuværende tidspunkt flere udbydere, eksempelvis Tjek og Tilbudsgugen, der tilbyder en digital platform for tilbudsaviser som en separat ydelse i Danmark. Hverken Tjek eller Tilbudsgugen tilbyder således fysisk distribution af adresseløse forsendelser i Danmark.
1088. Det er styrelsens vurdering, at eksistensen af sådanne udbydere på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark i overensstemmelse med praksis er udtryk for, at der er en selvstændig efterspørgsel på visning af tilbudsaviser via en digital platform for tilbudsaviser. Dette forhold taler dermed for, at der i den foreliggende sag er tale om to separate ydelser.

FK Distribution sonderer fortsat mellem ydelserne

1089. FK Distribution sondrede stadig i et vist omfang mellem henholdsvis fysisk distribution af adresseløse forsendelser og digital visning af tilbudsaviser i sine aftalevilkår for distribution for perioden 2018 og 2019. Af FK Distributions aftalevilkår for 2018 fremgik det således, at priserne for henholdsvis fysisk distribution og digital visning blev fastsat på forskelligt grundlag.⁶³⁸ Det fremgik tillige af FK Distributions aftalevilkår for 2018 og 2019, at der gjaldt forskellige vilkår for henholdsvis fysisk distribution og digital visning i relation til betalingsbetingelser, samt specifikke vilkår.⁶³⁹ Dette peger sammenfattende på, at der er tale om to separate ydelser.
1090. På baggrund af ovennævnte vurderer styrelsen samlet set, at betingelsen om, at hovedydelsen og den tilknyttede ydelse skal udgøre separate ydelser, er konkret opfyldt.

4.3.4.2.3.2 FK Distributions bemærkninger

1091. FK Distribution har angivet i et svar af 11. juni 2018 til styrelsen, at FK Distribution i dag kun sælger én ydelse; nemlig formidling af tilbud og informationer for kunder til forbrugere uanset om formidling finder sted fysisk eller digitalt:

⁶³⁷ Jf. hertil gennemgangen af forhandlingsforløb i afsnit 3.7 ovenfor, hvor FK Distributions forhandlingsforløb med COOP, Løvbjerg, Silvan, XL-BYG, JYSK, IDdesign, Imerco, Davidsens Tømmerhandel og Aldi omtales.

⁶³⁸ Jf. Bilag 4; Eksempelvis distributionskontrakt mellem FK Distribution og Coop, som var gældende i perioden 01-01-2019 til 31-12-2019, § 5.1, jf. § 4.1 og § 5.2 jf. § 4.2.

⁶³⁹ Jf. Bilag 4; Eksempelvis distributionskontrakt mellem FK Distribution og Coop, som var gældende i perioden 01-01-2019 til 31-12-2019, §§ 7-9 for fysisk distribution og §§ 10-12 for digital distribution. Jf. også Standardkontrakt 2019 §§ 7-9 (fysisk formidling) og §§ 10-12 (digital formidling), som styrelsen har modtaget fra FK Distribution.

*"Som beskrevet ovenfor er der i de senere år sket en betydelig konvergens mellem formidling af fysisk og digital markedsføring, herunder fysiske og digitale tilbud og informationer. Som markedsforholdene har udviklet sig, kan der ikke i dag afgrænses et separat marked for distribution af adresseløse forsendelser og et separat marked for digital formidling. Der er derimod tale om ét samlet marked for formidling af såvel fysiske som digitale tilbud og informationer. Af samme grund sælger FK derfor i dag alene én ydelse; nemlig formidling af tilbud og informationer for kunder til forbrugere (fysisk såvel som digitalt). Betingelsen om, at det primære og det sekundære produkt udgør to separate produkter, er således heller ikke opfyldt"*⁶⁴⁰

1092. Styrelsen er ikke enig med FK Distribution. Styrelsen har i denne sag vurderet, at hovedydelsen (distribution af adresseløse forsendelser) og den tilknyttede ydelse (visning af tilbudsaviser via digitale platforme for tilbudsaviser) er separate ydelser. Styrelsen vurderer herudover, at der i denne sag ikke er noget i ydelsernes natur eller i handelssædvane, som taler for, at fysisk distribution af adresseløse forsendelser og visning af tilbudsaviser på en digital platform for tilbudsaviser skulle være umulige at skille fra hinanden i økonomisk og markedsføringsmæssig henseende.⁶⁴¹
1093. For det første sonderer FK Distribution selv fortsat i 2019 mellem distribution af adresseløse forsendelser og visning af tilbudsaviser via digitale platforme for tilbudsaviser på virksomhedens hjemmeside og i kontraktvilkår.
1094. For det andet kan det efter styrelsens opfattelse ikke tillægges betydning for den konkrete vurdering af spørgsmålet om separate ydelser, hvorvidt FK Distribution på nuværende tidspunkt sælger én ydelse i form af formidling af tilbud og informationerne for kunder til forbrugere. Dette skyldes, at der er tale om et marked, hvor konkurrencen allerede er begrænset, fordi der findes en dominerende virksomhed, der besidder en markedsandel på mere end [85] pct. Denne dominerende virksomheds adfærd kan herefter ikke sidestilles med en praksis i branchen eller en handelssædvane.
1095. Det kan derfor ikke føre til et andet resultat, at FK Distribution, som den eneste aktør på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, selv er begyndt at anvende vilkår om koblingssalg i nær tidsmæssig sammenhæng med den største konkurrent, Post Nords, udtræden af markedet.⁶⁴²
1096. For det tredje følger det under alle omstændigheder af retspraksis, at selv når koblingssalg af to ydelser er i overensstemmelse med handelssædvane, eller når der er en naturlig forbindelse mellem de pågældende to produkter, kan det alligevel udgøre misbrug i artikel 102- forstand, hvis det ikke er objektivt begrundet.⁶⁴³
1097. FK Distribution har i samme svar fremhævet, at to produkter kun betragtes som særskilte, hvis et betydeligt antal kunder i en situation uden koblingssalg ville købe det primære produkt uden også at købe det sekundære produkt hos samme leverandør.⁶⁴⁴

⁶⁴⁰ Jf. Bilag 5; Forbruger-Kontakt A/S – bemærkninger til Meddelelse om Betænkeligheder, den 11. juni 2018, side 1; bilag 17.

⁶⁴¹ Jf. i samme retning dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04 Microsoft mod Kommissionen, pr. 939.

⁶⁴² Jf. i samme retning dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 940.

⁶⁴³ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 942.

⁶⁴⁴ Jf. Bilag 5; Forbruger-Kontakt A/S – bemærkninger til Meddelelse om Betænkeligheder, den 11. juni 2018, side 1; bilag 5.

1098. Styrelsen bemærker hertil, at det forhold, at to ydelser betragtes som særskilte, når et betydeligt antal kunder i en situation uden et vilkår om koblingssalg ville købe eller ville have købt hovedydelsen (den primære ydelse) uden at købe den tilknyttede ydelse (den sekundære ydelse) hos samme leverandør,⁶⁴⁵ ikke betyder, at dette er udtryk for en nødvendig forudsætning for at konstatere eksistensen af "separate ydelser".
1099. I sagen om *Microsoft* (2007)⁶⁴⁶ slog Retten i Første Instans fast, at det er afgørende, om forbrugerne efterspørger den tilknyttede ydelse separat. Det afgørende er omvendt ikke, om forbrugerne efterspørger hovedydelsen uden den tilknyttede ydelse.
1100. Til støtte for, at FK Distributions adfærd ikke er egnet til at begrænse konkurrencen, har FK Distribution i nævnte svar til styrelsen oplyst at:

"ShopGun har de facto mange kunder, og herunder [xxx]. [...] FK's kunder er således fuldstændig frit stillet til at indgå aftaler om digital markedsføring med FK's konkurrenter, herunder Google, Facebook, TV 2, Ekstrabladet, ShopGun m.v., hvilket mange af dem også har valgt at gøre. Som det fremgår af det vedlagte bilag, er ShopGuns kundebase [xxx] FK's."

1101. Hertil bemærker styrelsen, at det forhold, at et ikke-ubetydeligt antal kunder måtte vælge at indgå aftale med Tjek (tidligere ShopGun), til trods for det af FK Distribution indførte vilkår om koblingssalg, netop understreger, at kunderne efterspørger den tilknyttede ydelse. FK Distributions bemærkninger i relation til spørgsmålet om adfærd var egnet til at begrænse konkurrencen omtales i afsnit 4.3.3.5.5 nedenfor.
1102. Det er på denne baggrund styrelsens samlede vurdering, at betingelsen om, at hovedydelsen og tillægsydelsen skal udgøre "separate ydelser" konkret er opfyldt. Styrelsen har i denne forbindelse især lagt vægt på:

- » at kunderne efterspørger visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser separat. Det understøttes konkret tillige af, at:
 - i) FK Distribution tidligere har udbudt visning af tilbudsaviser på digitale platforme for tilbudsaviser separat fra distribution af adresseløse forsendelser. Først efter det tidspunkt, hvor Post Nord meldte offentligt ud, at virksomheden ville træde ud af markedet for adresseløse forsendelser, har FK Distribution således valgt at samle de nævnte ydelser i én kontrakt;
 - ii) der findes udbydere på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, der således udbyder visning af tilbudsaviser via digitale platforme som en separat ydelse, der ikke er sammenkoblet med distribution af adresseløse forsendelser; og
 - iii) FK Distribution fortsat sondrer mellem digital visning af tilbudsaviser og distribution af adresseløse forsendelser i markedsføringen på virksomhedens hjemmeside, i vilkår for distributionskontrakter 2018 og 2019 og i Handelskonditioner for 2018 og 2019.

⁶⁴⁵ Se hertil Kommissionens vertikale retningslinjer, pkt. 215.

⁶⁴⁶ Dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen.

- » at der er væsentlige tekniske og produktmæssige forskelle mellem henholdsvis visning af tilbudsaviser på en digital platform for tilbudsaviser og distribution af adresseløse forsendelser.

4.3.4.3 Betingelsen om "tvang"

1103. Den tredje betingelse for at konstatere et misbrug af dominerende stilling i form af koblingsalg er, at der foreligger "tvang".
1104. I det følgende afsnit 4.3.4.3.1 omtales først praksis vedrørende betingelsen om tvang. Herefter følger i afsnit 4.3.4.3.2 styrelsens vurdering i den foreliggende sag.

4.3.4.3.1 Praksis om "tvang"

1105. I sagen om Microsoft (2007)⁶⁴⁷ fandt Retten, at det afgørende for vurderingen af betingelsen om "tvang" er, om forbrugerne som følge af den påtalte adfærd ikke har mulighed for at erhverve det primære produkt uden samtidig at anskaffe det sekundære produkt.⁶⁴⁸
1106. Retten tillagde det omvendt ikke betydning, at forbrugerne hverken betalte særskilt for integrationen af Windows Media Player i Windows OS eller var forhindret i at installere og anvende konkurrerende multimedieafspillere:

"Microsoft finder i det væsentlige, at det forhold, at selskabet har integreret Windows Media Player i Windows-operativsystemet til klient-pc'er, ikke indebærer nogen tvang eller tillægsydelse som omhandlet i artikel 82, stk. 2, litra d), EF. Til støtte for sin argumentation har Microsoft fremhævet, at forbrugerne for det første ikke betaler noget tillæg for multimediefunktionaliteten i Windows, for det andet ikke er tvunget til at bruge den og for det tredje ikke er forhindret i at installere og anvende konkurrerende multimedieafspillere.

*Det kan ikke bestrides, at forbrugerne som følge af den påtalte adfærd ikke har mulighed for at erhverve Windows-operativsystemet til klient-pc'er uden samtidig at anskaffe Windows Media Player, hvilket betyder (jf. præmis 864 ovenfor), at betingelsen om, at det stilles som vilkår for indgåelse af aftaler, at der accepteres nogle tillægsydelser, må anses for opfyldt.*⁶⁴⁹ [Styrelsens understregning]

1107. Det følger således af praksis, at det afgørende er, om kunderne ikke kan erhverve det primære produkt uden det sekundære produkt. Det er ikke et krav for at konstatere "tvang", at forbrugerne har betalt for det sekundære produkt; er tvunget til at bruge det sekundære produkt; eller er forhindret i at anvende konkurrerende produkter til det sekundære produkt.

4.3.4.3.2 Styrelsens vurdering af betingelsen om "tvang"

1108. Det følger af praksis, at det afgørende for at konstatere tvang er, at kunderne ikke har mulighed for at erhverve det primære produkt uden samtidig at erhverve det sekundære produkt.⁶⁵⁰

⁶⁴⁷ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen.

⁶⁴⁸ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04 Microsoft mod Kommissionen, pr. 961.

⁶⁴⁹ Jf. Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 960-961.

⁶⁵⁰ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04 Microsoft mod Kommissionen, pr. 961.

1109. Det følger af §§ 3 og 10 i FK Distributions standardkontrakt for distribution i 2019, at:

[§ 3 Aftalens genstand] ” Kontrakten fastsætter vilkårene for FK’s formidling af tilbud for Kunden til forbrugere.

Kontrakten fastsætter således vilkårene for FK’s formidling af fysiske tilbud [...], samt vilkårene for FK’s digitale formidling af kundens tilbud og tilbudsaviser via minetilbud.dk, mine-tilbud App’en og øvrige digitale platforme drevet af FK og via FKs samarbejdspartnere”

[§ 10 Distribution af publikationer] *Aftaler om digital formidling giver FK Distribution ret til at publicere via FK Distributions platforme, herunder –men ikke begrænset til – minetilbuds nyhedsbreve, minetilbud.dk og minetilbuds apps. Samtidig må FK Distribution publicere via alle sine til enhver tid værende partners hjemmesider og nyhedsbreve med henblik på at skabe læsninger af publikationerne.*⁶⁵¹

1110. Det materielle indhold i ovennævnte vilkår er herudover indeholdt i samtlige de distributionskontrakter med FK Distribution, som styrelsen har modtaget for distribution i løbet af 2018 og frem, og som er indgået efter den 8. marts 2017. Vilklårene i de nævnte kontrakter for distributionsperioden 2018 (§§ 3 og 10) er således indholdsmæssigt identiske med citatet ovenfor.

1111. Vilkåret indebærer, at FK Distribution havde ret til - via FK Distributions platforme og mod kundens betaling - at formidle kundens publikationer, såvel via fysisk distribution som visning online i kontraktens løbetid. FK Distributions vilkår i distributionskontrakterne for 2018 og 2019 medfører, at kunder, som ønskede at aftage fysisk distribution af adresseløse forsendelser fra FK Distribution i løbet af 2018 og 2019, var forpligtet til at acceptere en digital visning via FK Distributions digitale platforme. Kunden var samtidig forpligtet til at betale FK Distribution et vederlag for denne digitale visning. Kunden betalte med andre ord for en ydelse, som kunden i flere af de tilfælde, styrelsen er bekendt med, ikke havde efterspurgt fra FK Distribution.⁶⁵²

1112. Hvis kunden ikke ønsker at aftage ydelsen i form af digital visning af tilbudsaviser fra FK Distribution, har kunden omvendt ikke haft mulighed for at indgå en aftale med FK Distribution om fysisk distribution af adresseløse forsendelser i løbet af 2018 og 2019.

1113. FK Distribution har således betinget distribution af adresseløse forsendelser af, at kunder aftager visning af tilbudsaviser på FK Distributions digitale platforme. Disse kontrakter var og er gældende for distribution i løbet af 2018, 2019 og visse tilfælde i løbet af 2020⁶⁵³ og 2021.⁶⁵⁴

1114. Hertil kommer i øvrigt, at kundeudsagn i sagen understøtter konklusionen om, at de omhandlede vilkår er indført ensidigt af FK Distribution og i visse tilfælde mod kundernes protest. Der henvises i det hele til gennemgangen af kundeudsagn i afsnit 3.7.2 og 3.7.3 ovenfor.

1115. Styrelsen vurderer på baggrund heraf, at kunderne i aftaleforhandlingen med FK Distribution for 2018 blev mødt med et ufravigeligt krav om koblingssalg fra FK Distributions side. Kunderne var samtidig i en situation, hvor kunderne var afhængige af at kunne få omdelt

⁶⁵¹ Jf. bilag 6, Standardkontrakt 2019, som styrelsen har modtaget fra FK Distribution.

⁶⁵² Eksempelvis [xxx], Imerco, Aldi og XL-Byg, som er omtalt i det foregående.

⁶⁵³ Jf. Bilag 6; Salling Groups kontrakt med FK Distribution er gældende fra 01-01-2019 til 31-12-2021.

⁶⁵⁴ Jf. Bilag 6; Salling Groups kontrakt med FK Distribution er gældende fra 01-01-2019 til 31-12-2021.

adresseløse forsendelser i Danmark, og hvor FK Distribution var en uomgængelig samhandelspartner for den landsdækkende distribution i Danmark, jf. afsnit 4.3.2.4.2 ovenfor. Endelig har kunder givet udtryk for at have været under tidspres under forhandlingerne med FK Distribution, idet disse forhandlinger blev indledt på et sent tidspunkt.

1116. Det er dermed styrelsens vurdering, at kravet om "tvang" er opfyldt.

4.3.4.3.2.1 FK Distributions bemærkninger

1117. FK Distribution fremhæver i et svar af 11. juni 2018 til styrelsen,⁶⁵⁵ at FK Distribution ikke tvinger sine kunder til at købe to eller flere produkter sammen. FK Distribution fremhæver i denne sammenhæng, at ingen af FK Distributions kundefølgende indeholder vilkår om eksklusivitet:

"Der indgår ikke eksklusivbestemmelser om digital formidling i FK's kundefølgende, og kunderne kan således uden begrænsning anvende hvilke som helst øvrige udbydere af formidling."⁶⁵⁶

1118. Styrelsen bemærker hertil, at det afgørende for vurderingen af betingelsen om "tvang" er, om kunderne som følge af den påtalte adfærd ikke har mulighed for at erhverve det primære produkt uden samtidig at anskaffe det sekundære produkt. Det er omvendt ikke et krav for at konstatere "tvang", om kunderne i øvrigt er forhindret i at anvende konkurrerende produkter til det sekundære produkt.⁶⁵⁷

1119. Som følge af FK Distributions vilkår om koblingssalg har kunderne hos FK Distribution ikke mulighed for at erhverve distribution af adresseløse forsendelser uden samtidig at købe ydelsen bestående i visning af tilbudsaviser på FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser. Det er ikke bestridt af FK Distribution, at FK Distributions distributionskontrakter for 2018 og 2019 indeholder et vilkår om, at kunder, som ønsker at aftage adresseløse forsendelser fra FK Distribution, også skal købe digital visning via FK Distributions digitale platforme.

1120. Idet der henvises til det ovenfor anførte, er det samlet set styrelsens vurdering, at kravet om "tvang" er opfyldt i den foreliggende sag.

4.3.4.4 Betingelsen om egnet til at begrænse konkurrencen

1121. Den fjerde og sidste betingelse for at konstatere misbrug af dominerende stilling i form af koblingssalg er, at den dominerende virksomheds adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen.

1122. I det følgende beskrives først praksis om, at adfærden skal være egnet til at begrænse konkurrencen. Herefter følger en omtale af Kommissionens meddelelse om artikel 82, og dernæst styrelsens konkrete vurdering. Endelig omtales FK Distributions bemærkninger.

⁶⁵⁵ Jf. Bilag 5; side 17/24, afsnit 3.4 og side 2/24, afsnit 1 i Forbruger-Kontakt A/S – bemærkninger af (11. juni 2018) til meddelelse om betænkeligheder.

⁶⁵⁶ Jf. Bilag 5; side 2/24, afsnit 3.4 og side 2/24, afsnit 1 i Forbruger-Kontakt A/S – bemærkninger af (11. juni 2018) til meddelelse om betænkeligheder.

⁶⁵⁷ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 969-970

4.3.4.4.1 Praksis om at adfærden er "egnet til at begrænse konkurrencen"

1123. Efter sin ordlyd, og som bestemmelsen i TEUF artikel 102 er udlagt i tidligere praksis, er koblingssalg en adfærd, som efter sin natur kan udgøre et misbrug af dominerende stilling:

*"en virksomhed, som indtager en dominerende stilling på et marked, og som direkte eller indirekte binder kunderne til sig ved hjælp af en eksklusiv købsforpligtelse, misbruger sin stilling,"*⁶⁵⁸

1124. Det gælder dog for alle sager om misbrug af dominerende stilling, at det er en betingelse for, at der foreligger et misbrug, at den dominerende virksomheds adfærd er egnet til at have en konkurrencebegrænsende virkning. Således udtalte Retten i Første Instans i sagen om *British Airways* (2003)⁶⁵⁹:

*"Det bemærkes for det første, at det med henblik på fastslåelsen af, at der er sket tilside-sættelse af artikel 82 EF, ikke er nødvendigt at påvise, at det konstaterede misbrug har haft en konkret virkning på de berørte markeder. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at godtgøre, at den adfærd fra den dominerende virksomheds side, som udgør et misbrug, har til formål at begrænse konkurrencen, eller, med andre ord, at adfærden vil eller kan have en sådan virkning."*⁶⁶⁰ [Styrelsens understregning]

1125. Dette blev uddybet af Retten i Første Instans i *Michelin (II)* (2003)⁶⁶¹;

*"Til fastlæggelse af, om artikel 82 EF er blevet overtrådt, er det tilstrækkeligt at bevise, at en dominerende virksomheds misbrug har til hensigt at begrænse konkurrencen, eller med andre ord, at adfærden er egnet til at have denne virkning."*⁶⁶²

1126. Det følger sammenfattende af ovennævnte citater, at det i henhold til TEUF artikel 102 er nødvendigt men også tilstrækkeligt at bevise, at den dominerende virksomheds adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen. Det er omvendt ikke en betingelse, at konkurrenter er fortrængt fra markedet eller at en sådan fortrængning er umiddelbart forestående.⁶⁶³

Sager om koblingssalg

1127. Det er centralt for vurderingen af egnethed i sager om koblingssalg, om den dominerende virksomhed ved sin adfærd opnår en betydelig konkurrencefordel, som ikke knytter sig til produktets eller ydelsens egne kvaliteter (som ikke er "competition on the merits"), og som det ikke er muligt at opveje for den dominerende virksomheds konkurrenter.
1128. I *Microsoft-sagen* fandt Retten, at Microsofts kobling af Media Player og Windows-styresystemet ikke kunne undgå at påvirke forholdet på markedet mellem Microsoft, OEM og leve-

⁶⁵⁸ Jf. dom fra Retten i Første Instans den 6. oktober 1994 i sag T-83/91 Tetra Pak mod Kommissionen (Tetra Pak II), pr. 137.

⁶⁵⁹ Jf. Kommissionens beslutning af 14. juli 1999 i sag 2000/74/EF, som opretholdt ved dom af Retten i Første Instans den 17. december 2003 i sag T-219/99, British Airways mod Kommissionen.

⁶⁶⁰ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. december 2003 i sag T-219/99, British Airways, pr. 293.

⁶⁶¹ Jf. Kommissionens beslutning af 20. juni 2001 i sag 36.041, som opretholdt ved dom af Retten i Første Instans den 30. september 2003 i sag T-203/01, Michelin mod Kommissionen.

⁶⁶² Jf. dom fra Retten i Første Instans den 30. september 2003 i sag T-203/01, Michelin mod Kommissionen, pr. 239.

⁶⁶³ Se i samme retning dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 561 og 563.

randørerne af multimedieafspillere fra andre virksomheder, idet den mærkbart havde ændret den konkurrencemæssige balance til fordel for Microsoft og til ugunst for de øvrige markedsdeltagere.⁶⁶⁴ Retten lagde vægt på følgende elementer:

- » Koblingssalget gav Windows Media Player en udbredelse uden sidestykke på klient-pc'er over hele verden. Denne multimedieafspiller opnåede således automatisk en udbredelse på markedet, der svarer til den, Windows-operativsystemet til klient-pc'er har.
- » Koblingssalget reducerede brugernes incitament til at vælge et andet produkt end Windows Media Player. De slutbrugere, som havde Windows Media Player præinstalleret på deres klient-pc, var således generelt mindre tilbøjelige til at anvende en alternativ multimedieafspiller, idet brugerne allerede havde en applikation, der leverede den relevante funktion til at afspille multimedieindhold.
- » Koblingssalget reducerede kundernes incitament til at tilbyde andre produkter end Windows Media Player. Microsofts adfærd havde således tilskyndet OEM til ikke at præinstallere konkurrerende multimedieafspillere på de klient-pc'er, de solgte.
- » Koblingssalget gav tredjemand et incitament (indholdsleverandører og software udviklere) til at udvikle produkter, der alene var kompatible med Windows Media Player. Dette incitament hang sammen med indirekte netværkseffekter på markedet for medieafspillere.⁶⁶⁵

1129. Retten opretholdt Kommissionens beslutning. I denne beslutning havde Kommissionen blandt andet konkluderet det følgende:

*“Through tying WMP with Windows, Microsoft uses Windows as a distribution channel to anti-competitively ensure for itself a significant competition advantage in the media player market. Competitors, due to Microsoft’s tying, are a priori at a disadvantage irrespective of whether their products are potentially more attractive on the merits”.*⁶⁶⁶
[Styrelsens understregning]

1130. Det følger af citatet ovenfor, at Kommissionen tillagde det væsentlig betydning for vurderingen i sagen, at Microsoft på konkurrencebegrænsende vis anvendte Windows-operativsystemet til klient-pc'er som distributionskanal for at sikre sig en betydelig konkurrencefordel på markedet for multimedieafspillere. På grund af koblingssalget var Microsofts konkurrenter stillet ugunstigt på forhånd, selv om deres produkter måtte være mere attraktive ”on the merits”.

1131. Sagen om Google Android (2018)⁶⁶⁷ vedrørte blandt andet det forhold, at Google tilbød sine mobil-apps og -tjenester til producenter af mobilenheder som en samlet pakke, der indeholdt (i) Google Play Store, (ii) Google Search-appen og (iii) Google Chrome-browseren.

⁶⁶⁴ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 1034

⁶⁶⁵ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen pr. 1038-1049

⁶⁶⁶ Jf. Kommissionens beslutning af 24. marts 2004 i sag COMP/C-3/37.792 Microsoft, pkt. 978-979 og dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, Microsoft mod Kommissionen, pr. 1088.

⁶⁶⁷ Kommissionens beslutning af 18. juli 2018 i sag 40099 Google Android. Google var dominerende på markederne for generelle internetsøgetjenester, intelligente mobilstyresystemer, der kan licenseres, og app-butikker til mobilstyresystemet Android. Misbruget fandt sted på markedet for app-butikker til mobilstyresystemet android (pkt. 752). Misbruget havde virkning på de nationale markeder for generelle internetsøgetjenester (pkt. 753).

Googles licensbetingelser gjorde det umuligt for producenterne at præinstallere visse apps uden at præinstallere visse andre.

1132. Google havde sikret, at Google Search-appen og Googles mobilbrowser var præinstalleret på nærvæd alle Android-enheder solgt i EØS. Kommissionen vurderede, at Googles præinstallering kunne skabe en tilbøjelighed til at fastholde "status quo", således at brugere med enheder, hvis søge- og browserapps var forudinstalleret, var tilbøjelige til at fortsætte med at bruge disse apps. Kommissionen vurderede i denne sammenhæng, at Googles praksis havde mindsket producenterens incitament til at præinstallere konkurrerende søge- og browserapps og ligeledes havde mindsket brugernes incitament til at downloade sådanne apps. Dette havde indskrænket konkurrenternes evne til at konkurrere effektivt med Google.⁶⁶⁸
1133. Kommissionen vurderede, at der var tale om et koblingssalg i strid med TEUF artikel 102. Det fremgår af sagen, at Kommissionen i lighed med *Microsoft-sagen* (2007) tillagde det betydning for sin vurdering, at Googles adfærd havde mindsket incitamentet hos brugere og producenter til at anvende konkurrerende apps.
1134. I den danske tilsagnsafgørelse vedrørende Unimerco (2008)⁶⁶⁹ foretog styrelsen en indledende undersøgelse af, om Unimerco havde foretaget en sammenkobling af salget af befæstelsværktøjer (sømpistoler, dykkerpistoler og klammepistoler) og fasteners (søm, dykker og klammer) i strid med konkurrencelovens § 11 og Traktatens art. [102]. Den indledende undersøgelse viste, at:
- » Unimerco gav gratis service af befæstelsværktøjer på betingelse af, at kunden alene anvendte originale fasteners;
 - » Unimerco oplyste kunderne om, at garanti og produktansvar bortfaldt, hvis der blev anvendt uoriginale fasteners i befæstelsværktøjerne; og at
 - » Unimerco i forbindelse med sikkerhedsadvarsler opfordrede kunderne til at benytte originale fasteners.
1135. Styrelsen fandt, at konkurrerende fastener-producenteres adgang til markedet kunne blive begrænset ved Unimercos krav om og opfordringer til, at kunderne alene anvendte originale fasteners til brug i Unimercos befæstelsværktøjer.⁶⁷⁰ Styrelsen fandt samtidig, at Unimercos stærke stilling på det danske marked for bl.a. søm indikerede, at Unimercos adfærd var egnet til at skabe en kunstig opdeling mellem det danske marked og omverdenen.⁶⁷¹
1136. Det kan udledes af sagen om *Unimerco* (2008), at styrelsen tillagde det betydning for misbrugsvurderingen, at Unimerco besad en stærk stilling på markedet, og at virksomheden havde givet kunder incitamenter til alene at anvende Unimercos produkt og således fravælge konkurrerende produkter.

⁶⁶⁸ Jf. Kommissionens beslutning af 20. september 2019 i sag 40099 Google Android pkt. 754.

⁶⁶⁹ Jf. Konkurrencerådets møde den 29. oktober 2008, Klage over Unimerco. Unimerco var dominerende på et formodet nationalt marked for søm og et formodet nationalt marked for sømpistoler. Vilkaerne var indført på markedet for sømpistoler. Misbruget havde virkning på markedet for søm.

⁶⁷⁰ Jf. Konkurrencerådets møde den 29. oktober 2008, Klage over Unimerco, pkt. 176.

⁶⁷¹ Jf. Konkurrencerådets møde den 29. oktober 2008, Klage over Unimerco, pkt. 177-178.

1137. Sagen om Rio Tinto Alcan (2012)⁶⁷² var en tilsagnssag. Virksomheden, Rio Tinto Alcan havde betinget salget af licenser til "aluminium smelting technology" (hvor Rio Tinto var dominerende) af salget af "PTA'er" (store kraner). Kommissionen lagde i forhold til egnethed blandt andet vægt på, at:⁶⁷³
- » Rio Tinto havde bundet store og vigtige kunder til sig, hvorimod konkurrenten kun havde aftaler med to væsentlige uafhængige kunder, der ikke forventede at foretage køb de kommende par år;
 - » Rio Tinto havde bundet mellem [20-30] og [30-40] pct. af det sekundære marked til sig og havde en samlet andel af det sekundære marked på over [50-60] pct.
1138. Det fremgår endvidere af Kommissionens afgørelse, at:
- "Anti-competitive foreclosure refers to a situation where, in particular, effective access of competitors to markets is hampered as a result of the conduct of the dominant undertaking, whereby the latter is likely to be in a position to profitably increase prices, reduce innovation or customers' choice. [...]"*
- .⁶⁷⁴ [Styrelsens understregning]
1139. Det følger heraf, at det navnlig er væsentligt for vurderingen af en mulig konkurrencebegrænsende afskærmning, om den effektive adgang til markedet bliver hæmmet som følge af den dominerende virksomheds adfærd.⁶⁷⁵ Det følger endvidere, at Kommissionen har særlig fokus på sager, der involverer en mulig konkurrencebegrænsning på markeder, der i forvejen er præget af høje etableringsbarrierer. I denne sammenhæng kan det få betydning for den konkurrenceretlige vurdering, at levedygtigheden af den dominerende virksomheds eneste konkurrent på det relevante marked eventuelt måtte være i fare.
1140. Det følger sammenfattende af praksis, at spørgsmålet om en adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen navnlig skal vurderes ud fra, om den dominerende virksomhed ved sin adfærd opnår en betydelig konkurrencefordel, som ikke knytter sig til produktets eller ydelsens egne kvaliteter (som ikke er "competition on the merits"), og som det ikke er muligt at opveje for den dominerende virksomheds konkurrenter.
1141. I denne vurdering kan det navnlig indgå:
- » Hvilken stilling den dominerende virksomhed har på det eller de relevante markeder, og om forholdene på markedet for den tilknyttede ydelse eller det tilknyttede produkt gør en markedsafskærmning mere eller mindre sandsynlig;
 - » Om den dominerende virksomhed har bundet store og vigtige kunder til sig;
 - » Om der er en forbindelse mellem relevante markeder, som gør det muligt for den dominerende virksomhed at overføre markedsmagt.

⁶⁷² Kommissionens beslutning af 20. december 2012 i sag AT.39.230 Rio Tinto Alcan.

⁶⁷³ Jf. Kommissionens beslutning af 20. december 2012 i sag AT.39.230 Rio Tinto Alcan, pkt. 68-85.

⁶⁷⁴ Jf. Kommissionens beslutning af 20. december 2012 i sag AT.39.230 Rio Tinto Alcan, pkt. 84-85.

⁶⁷⁵ Jf. Kommissionens beslutning af 20. december 2012 i sag AT.39.230 Rio Tinto Alcan, pkt. 73.

1142. Det kan ligeledes indgå som en del af vurderingen, om den dominerende virksomheds adfærd har reduceret kundernes eller øvrige aktørers incitament til at anvende konkurrerende produkter eller ydelser.
1143. Styrelsen omtaler i det følgende yderligere elementer, som i praksis har indgået som elementer i vurderingen af egnethed: (i) netværkseffekter; (ii) betydningen af monopol; og (iii) mærkbarhed.

Netværkseffekter

1144. Sagen om De Post - La Poste (2001)⁶⁷⁶ vedrørte den offentlige virksomhed, La Poste. Virksomheden havde postmonopol i Belgien, herunder på ydelsen "post fra virksomhed til enkeltperson".⁶⁷⁷ La Poste koblede ved brug af rabatter monopolydelser "post fra virksomhed til enkeltperson" med den konkurrenceudsatte ydelse "post fra virksomhed til virksomhed".⁶⁷⁸
1145. Kommissionen fandt i sagen, at La Postes adfærd var egnet til at ekskludere den konkurrerende virksomhed Hays, som drev systemet "DX":

I modsætning til, hvad La Poste påberåber sig, forhindrer La Postes udformning af et kombineret tilbud vedrørende aftalerne om »post fra virksomhed til enkeltperson« og »post fra virksomhed til virksomhed«, at der etableres alternative systemer til behandling af »post fra virksomhed til virksomhed« [...]. Da det i et system for gensidig udveksling af post inden for et lukket net som DX er antallet af deltagere, der er afgørende for, hvor interessant det er at tilslutte sig systemet, eftersom alle virksomheder ønsker at kunne korrespondere med det størst mulige antal andre virksomheder, kan tab af kunder som følge af La Postes kombinerede salgstilbud medføre, at DX-systemet mister kunder, som ikke direkte er berørt af praksis med at knytte to tjenester sammen, idet tabet af visse store medlemmer kan udløse en »kædereaktion«, som gør DX-systemet mindre attraktivt [...]. Efter at de første medlemmer forlod nettet, blev det mindre attraktivt for de resterende, fordi de fik adgang til færre virksomheder via det lukkede system. Hvis de største »afsendere« og »modtagere« af post forlader nettet, bliver dette imidlertid nødvendigvis meget mindre attraktivt for de resterende medlemmer [...]. Når store medlemmer forlader nettet, trækker [de] små og mellemstore med sig. La Postes kombinerede tilbud har således haft meget stor indflydelse på konkurrencen. [...]

Under disse forhold, hvor »den kritiske masse« mangler, vil DX-systemet ikke længere kunne fortsætte i Belgien.⁶⁷⁹ [Styrelsens understregning]

1146. Det følger af citatet oven for, at Kommissionen lagde vægt på, at ydelsen i form af "post fra virksomhed til virksomhed" var karakteriseret ved netværkseffekter, og at Hays' tab af kunder som følge af La Postes vilkår om koblingssalg kunne medføre yderligere tab af kunder, uanset at disse kunder ikke nødvendigvis var direkte berørt heraf. Tabet af kunder kunne med andre ord medføre en "kædereaktion". Hays havde, som tidligere nævnt, mistet en stor

⁶⁷⁶ Kommissionens beslutning af 5. december 2001 i sag COMP/37.859 De Post - La Poste. La Poste var dominerende på markedet for "post fra virksomhed til enkeltperson", og misbruget havde fundet sted på dette marked. Misbruget havde virkning på markedet for "post fra virksomhed til virksomhed", hvor La Poste ikke var dominerende.

⁶⁷⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 5. december 2001 i sag COMP/37.859 De Post - La Poste, pkt. 6.

⁶⁷⁸ Jf. Kommissionens beslutning af 5. december 2001 i sag COMP/37.859 De Post - La Poste, pkt. 6.

⁶⁷⁹ Jf. Kommissionens beslutning af 5. december 2001 i sag COMP/37.859 De Post - La Poste, pkt. 70-71.

andel kunder. Kommissionen vurderede, at Hays uden en kritisk masse ikke længere kunne fortsætte sin virksomhed på det relevante marked.

1147. At netværkseffekter kan have betydning for egnethedsvurderingen i sager efter TEUF artikel 102 ses ligeledes i *Microsoft-sagen* (2007). Som en del af denne sag vurderede Kommissionen, at Microsofts nægtelse af at udlevere oplysninger om interoperabilitet til konkurrerende virksomheder udgjorde et misbrug. Herom udtalte Retten blandt andet det følgende:

*"I det foreliggende tilfælde var der så meget mere grund til at anvende artikel 82 EF, før udelukkelsen af konkurrencen på markedet for operativsystemer til arbejdsgruppe-servere fuldt ud var blevet til virkelighed, fordi dette marked kendetegnes af betydelige netværkseffekter, og fordi udelukkelsen af konkurrencen derfor vil være vanskelig at vende (jf. betragtning 515-522 og 533 til den anfægtede beslutning)."*⁶⁸⁰ [Styrelsens understregning]

1148. Det følger af citatet ovenfor, at der kan være yderligere grund til at anvende TEUF artikel 102 på markeder, som er kendetegnet ved betydelige netværkseffekter.

Betydningen af monopol

1149. I den ovennævnte sag om *de Post – La Poste* (2001) udtalte Kommissionen blandt andet, at et koblingssalg mellem tjenester omfattet af et retligt monopol og tjenester uden for enerechtsområdet altid er egnet til at påvirke konkurrencen, idet øvrige aktører på et konkurrenceudsat marked ikke vil være i stand til at tilbyde de samme fordele som monopolvirksomheden.⁶⁸¹

1150. Det er i den forbindelse styrelsens vurdering, at rationalet bag Kommissionens vurdering tillige finder anvendelse i de situationer, hvor den dominerende virksomhed enten har et naturligt monopol eller er en uomgængelig samhandelspartner. Se hertil i samme retning Domstolens præjudicielle afgørelse i sagen om *Post Danmark (II)* (2015),⁶⁸² som vedrørte Post Danmarks brug af rabatter for Direct Mail. I denne sag udtalte Domstolen blandt andet det følgende om rækkevidden af Post Danmarks dominerende stilling:

*"Den omstændighed, at en virksomhed har en meget stor markedsandel, giver den en magtposition, som gør virksomheden til en uomgængelig forretningsforbindelse, og som giver den sikkerhed for at kunne udvise en uafhængig adfærd (dom Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, 85/76, EU:C:1979:36, præmis 41). Under disse betingelser er det særligt vanskeligt for den nævnte virksomheds konkurrenter at fremsætte bedre tilbud, når de er stillet over for rabatter støttet på den samlede salgsmængde."*⁶⁸³

1151. Det følger af citatet oven for, at en virksomhed qua en meget stor markedsandel har en magtposition, som gør virksomheden til en uomgængelig forretningsforbindelse. Denne magtposition gør det vanskeligt for virksomhedens konkurrenter at fremsætte bedre tilbud over for kunder, når der konkurreres om den samlede salgsmængde.

Mærkbarhed

⁶⁸⁰ Jf. dom fra Retten i Første Instans af 17. september 2007 i sag T-201/04, *Microsoft mod Kommissionen*, pr 562.

⁶⁸¹ Jf. Kommissionens beslutning af 5. december 2001 i sag COMP/37.859 *De Post – La Poste*, pkt. 73.

⁶⁸² Domstolens dom af den 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*.

⁶⁸³ Jf. Domstolens dom af den 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*, pr. 39-42.

1152. I sagen om *Post Danmark (II)* (2015)⁶⁸⁴ udtalte Domstolen, at artikel 102 skal fortolkes således:

*"Det følger heraf, at fastsættelsen af en (de minimis) mærkbarhedstærskel med henblik på at fastslå et misbrug af dominerende stilling således ikke er begrundet. Denne konkurrencebegrænsende adfærd er således efter sin art i sig selv egnet til at medføre ikke-ubetydelige begrænsninger eller endog udelukkelser af konkurrencen på det marked, hvorpå den dominerende virksomhed opererer."*⁶⁸⁵

1153. Der gælder med andre ord ikke en mærkbarhedstærskel med henblik på at fastslå et misbrug af en dominerende stilling.⁶⁸⁶

1154. Spørgsmålet om mærkbarhed har tillige været drøftet i sager om koblingssalg. Sagen om *Tomra* (2012)⁶⁸⁷ vedrørte en udelukkelsesstrategi via eksklusivitetsaftaler, individualiserede mængdeforpligtelser (såkaldte "bulk-orders") og individuelle retroaktive rabatsystemer, som var iværksat over for supermarkeds kæder m.v., der købte Tomras returautomater. Hertil udtalte Domstolen blandt andet det følgende:

"Som Retten har bemærket [...], kan en dominerende virksomheds binding af en væsentlig del af markedet nemlig ikke begrundes ved, at det godtgøres, at den del af markedet, der var åben for konkurrence, stadig er tilstrækkelig til at skabe plads til et begrænset antal konkurrenter. De kunder, der befinder sig på den bundne del af markedet, skal have mulighed for at nyde godt af så meget konkurrence som muligt på markedet, og konkurrenterne skal kunne konkurrere på grundlag af opnåede resultater på markedet som helhed og ikke blot på en del heraf. Endvidere tilkommer det ikke den dominerende virksomhed at afgøre, hvor mange levedygtige konkurrenter der må konkurrere med den for den del af efterspørgslen, der stadig er åben for konkurrence."

*[...] Det ville imidlertid være kunstigt på forhånd at fastsætte, hvilken andel af det bundne marked der skal overskrides, for at en dominerende virksomheds praksis kan have en udelukkende virkning på konkurrenterne."*⁶⁸⁸ [Styrelsens understregning]

1155. Domstolen angav således, at der ikke på forhånd kan fastsættes en andel af det bundne marked, der skal overskrides, for at en dominerende virksomheds praksis kan have en udelukkende virkning på konkurrenterne.

Sammenfatning

1156. Det følgende kan sammenfattende udledes af praksis om, hvornår en adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen:

⁶⁸⁴ Domstolens dom af den 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*.

⁶⁸⁵ Jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*, præmis 71-74.

⁶⁸⁶ Dette blev ligeledes slået fast af Retten i Første Instans af 12. juni 2014 i sag T-286/09, *Intel mod Kommissionen*, pr. 116.

⁶⁸⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 29. marts 2006 i sag COMP/E-1/38.113 – *Prokent-Tomra*, som opretholdt ved dom fra Retten i Første Instans af 9. september 2010 i sag T-155/06 *Tomra mod Kommissionen*, og stadfæstet ved Domstolens dom af 19 april 2012 i sag C-549/10P *Tomra mod Kommissionen*. *Tomra* var dominerende på markedet for avancerede returautomater eller -systemer, herunder navnlig samtlige returautomater, der kan installeres gennem en væg og kan tilsluttes bagrumsudstyr, og også på et overordnet marked, der omfatter såvel avancerede som mindre avancerede maskiner. Misbruget fandt sted på og havde virkning på samme marked.

⁶⁸⁸ Jf. Domstolens dom af 19 april 2012 i sag C-549/10P *Tomra*, pr. 41-43.

» Det er centralt for vurderingen, om den dominerende virksomhed ved sin adfærd opnår en betydelig konkurrencefordel, som ikke knytter sig til produktets eller ydelsens egne kvaliteter (som ikke er "competition on the merits"), og som det ikke er muligt at opveje for den dominerende virksomheds konkurrenter. I denne vurdering kan de følgende elementer navnlig indgå:

- (i) hvilken stilling den dominerende virksomhed har på det eller de relevante markeder, og om forholdene på markedet for den tilknyttede ydelse eller det tilknyttede produkt gør en markedsafskærmning mere eller mindre sandsynlig;
- (ii) om den dominerende virksomhed har bundet store eller i øvrigt vigtige kunder til sig;
- (iii) om der er en forbindelse mellem relevante markeder, som gør det muligt for den dominerende virksomhed at overføre sin markedsstyrke.

1157. Det kan ligeledes indgå som en del af vurderingen, om den dominerende virksomheds adfærd har reduceret kundernes eller øvrige aktørers incitament til at anvende konkurrerende produkter eller ydelser.

1158. I det følgende afsnit 4.3.4.4.2 omtales Kommissionens meddelelse om artikel 82.

4.3.4.4.2 Kommissionens meddelelse om artikel 82

1159. Kommissionens håndhævelse i forbindelse med ekskluderende adfærd skal sikre, at en dominerende virksomhed ikke skader den effektive konkurrence ved at afskærme markedet for dens konkurrenter på en konkurrenceskadelig måde.⁶⁸⁹ Kommissionen opererer således med udtrykket "konkurrenceskadelig afskærmning", hvorved faktiske eller potentielle konkurrenter helt eller delvist hindres adgang til leverancer eller markeder som følge af den dominerende virksomheds adfærd:

*"Kommissionens håndhævelse i forbindelse med ekskluderende adfærd har til formål at sikre, at dominerende virksomheder ikke skader den effektive konkurrence ved at afskærme markedet for deres konkurrenter på en konkurrenceskadelig måde og dermed påvirker forbrugernes velfærd negativt, hvad enten det sker i form af et højere prisniveau, end der ellers ville have været gældende, eller i en hvilken som helst anden form, såsom dårligere kvalitet eller færre valgmuligheder for forbrugerne. I dette dokument anvendes udtrykket "konkurrenceskadelig afskærmning" til at beskrive en situation, hvor faktiske eller potentielle konkurrenter helt eller delvis hindres adgang til leverancer eller markeder som følge af den dominerende virksomheds adfærd, hvorved den dominerende virksomhed kan blive i stand til at forhøje priserne med fortjeneste til skade for forbrugerne"*⁶⁹⁰

1160. I artikel 82-meddelelsen oplistes de markedsforhold, som ifølge Kommissionen er særligt relevante, når det skal vurderes, om en given adfærd fra en dominerende virksomhed vil kunne føre til en afskærmning af markedet.⁶⁹¹ De markedsforhold, der oplistes, kan ikke i sig selv anvendes til at fastslå, at en given adfærd kan føre til afskærmning og dermed begrænser konkurrencen. Det er samtidig ikke et krav, at alle markedsforhold er opfyldt, for at adfærden kan begrænse konkurrencen.

⁶⁸⁹ Jf. Kommissionens artikel 82-meddelelse, pkt. 19.

⁶⁹⁰ Jf. Kommissionens artikel 82-meddelelse, pkt. 19.

⁶⁹¹ Jf. Kommissionens artikel 82-meddelelse, pkt. 20.

1161. Ifølge meddelelsen skal der på baggrund af en grundlæggende analyse af de oplyste forhold foretages en foreløbig vurdering af, om adfærden vil kunne begrænse konkurrencen. Hvis dette er tilfældet, foretages der herefter en mere detaljeret analyse af, om adfærden konkret er egnet til at virke markedsafskærmende.
1162. Kommissionen vil i sin grundlæggende analyse, i vurderingen af en adfærds konkurrence-skadelige markedsafskærmning, lægge vægt på følgende generelle faktorer:⁶⁹²

"den dominerende virksomheds stilling: Generelt forholder det sig således, at jo stærkere den dominerende virksomhed er, desto større er sandsynligheden for, at den adfærd, der udøves for at beskytte denne stilling, fører til konkurrenceskadelig afskærmning."

"forholdene på det relevante marked: Dette omfatter adgangs- og ekspansionsbetingelser, såsom stordriftsfordele og/eller synergieffekter⁶⁹³ og netværksvirkninger. Stordriftsfordele indebærer, at det er mindre sandsynligt, at konkurrenter vil komme ind på markedet eller blive på markedet, hvis den dominerende virksomhed afskærmer en væsentlig del af det relevante marked. Tilsvarende kan adfærden give den dominerende virksomhed mulighed for at »tippe« et marked, der er karakteriseret ved netværksvirkninger, over til sin egen fordel eller at konsolidere sin stilling yderligere på et sådant marked."

"den stilling, den dominerende virksomheds konkurrenter indtager: Dette omfatter konkurrenternes betydning for opretholdelsen af en effektiv konkurrence. En bestemt konkurrent kan spille en væsentlig konkurrencemæssig rolle, selv om den i forhold til andre konkurrenter har en beskedne markedsandel. Det kan for eksempel være den dominerende virksomheds nærmeste konkurrent, en særlig innovativ konkurrent, eller en konkurrent, der har ry for systematisk at sætte priserne ned. Hvor det er hensigtsmæssigt, kan Kommissionen også i sin vurdering tage hensyn til, om der på grundlag af de foreliggende oplysninger findes realistiske, effektive og hurtige strategier, som konkurrenterne vil kunne benytte."

"kundernes eller inputleverandørernes stilling: Dette kan omfatte undersøgelsen af, om den pågældende adfærd er selektiv. Den dominerende virksomhed anvender måske sin praksis udelukkende over for valgte kunder eller leverandører af input, der kan være af særlig betydning for konkurrenternes markedsadgang eller ekspansion, hvilket øger sandsynligheden for konkurrenceskadelig afskærmning."

"omfanget af det påståede misbrug af en dominerende stilling: Generelt gælder det, at jo større andel af den samlede afsætning på det relevante marked, der påvirkes af den pågældende virksomheds adfærd, desto længere vil denne adfærd vare, og jo mere regelmæssigt virksomheden har udøvet den pågældende adfærd, desto større er den sandsynlige afskærmende virkning."

⁶⁹² Jf. Kommissionens artikel 82-meddelelse, pkt. 20.

⁶⁹³ Synergieffekter forstås som flerproduktionsfordele, der er defineret som det økonomiske begreb "economies of scope". Det vil sige det forhold, at en dominerende virksomhed producerer en lang række relaterede tjenester, der er baseret på virksomhedens investering i den primære tjeneste. Herved bliver de marginale omkostninger for hver tjeneste væsentligt mindre, end hvis virksomheden blot producerede én tjeneste.

"mulige beviser på, at der faktisk foreligger afskærmning: Hvis den pågældende adfærd har været anvendt tilstrækkelig længe, kan den dominerende virksomheds og konkurrenternes resultater på markedet være direkte bevis på en konkurrenceskadelig afskærmning. Den dominerende virksomheds markedsandel kan være forøget eller et tab af markedsandel kan være dæmpet som følge af forhold, der skyldes et påstået misbrug af en dominerende stilling. Tilsvarende kan faktiske konkurrenter være blevet marginaliserede eller tvunget ud af markedet, eller potentielle konkurrenter kan have gjort mislykket forsøg på at komme ind på markedet."

"direkte bevis på en ekskluderende strategi: Det omfatter interne dokumenter, som indeholder direkte beviser på en strategi, der tager sigte på at udelukke konkurrenter, såsom en udførlig plan om at udøve en bestemt adfærd for at udelukke en konkurrent, at forhindre virksomheder i at få adgang til markedet eller forhindre, at der opstår et nyt marked, eller beviser på konkrete trusler om ekskluderende adfærd. Sådanne direkte beviser kan være nyttige i forbindelse med fortolkningen af den dominerende virksomheds adfærd." [Styrelsens understregninger]

1163. I tillæg hertil udtaler Kommissionen specifikt i relation til koblingssalg, at de følgende faktorer vil være af væsentlig betydning for afgrænsningen af tilfælde, hvor der faktisk er tale om konkurrenceskadelig afskærmning, eller hvor en sådan er sandsynlig:

"Kombinationssalg kan få konkurrenceskadelige virkninger på enten det primære eller det sekundære marked eller på begge markeder samtidig. Men selv i det tilfælde, hvor kombinationssalget tager sigte på at beskytte den dominerende virksomheds stilling på det primære marked, sker dette indirekte ved at afskærme det sekundære marked. Ud over de faktorer, der er nævnt i punkt 20, er Kommissionen af den opfattelse, at følgende faktorer generelt er af væsentlig betydning for afgrænsningen af tilfælde, hvor der faktisk er tale om konkurrenceskadelig afskærmning, eller hvor en sådan er sandsynlig.

Risikoen for konkurrenceskadelig afskærmning forventes at være større, når den dominerende virksomheds kombinationssalg er en permanent strategi, for eksempel teknisk tying, som det er dyrt at ændre. Teknisk tying mindsker også mulighederne for videre salg af enkeltkomponenter. [...]

Tying kan medføre mindre konkurrence for kunder, der er interesserede i at købe det sekundære, men ikke det primære produkt. Hvis antallet af kunder, der vil købe det sekundære produkt alene, ikke er tilstrækkeligt til at holde liv i den dominerende virksomheds konkurrenter på det sekundære marked, kan tying betyde, at disse kunder kommer til at betale højere priser [...]

I de tilfælde, hvor det sekundære produkt er et komplementært produkt for aftagerne af det primære produkt, kan et fald i antallet af alternative udbydere af det sekundære produkt og dermed et mindre udbud af dette produkt gøre det vanskeligt kun at komme ind på det primære marked.⁶⁹⁴ [Styrelsens understregning]

1164. Disse forhold svarer til de kriterier, der kan udledes af retspraksis. Nedenfor følger styrelsens vurdering af, om FK Distributions adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.

⁶⁹⁴Jf. Kommissionens artikel 82-meddelelse, pkt. 52-52, 55 og 58.

4.3.4.4.3 Vurdering af om adfærden var egnet til at begrænse konkurrencen

1165. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurderer, at FK Distributions vilkår om koblingssalg i virksomhedens distributionskontrakter for 2018 og 2019 (frem til oktober 2019) er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Styrelsen vurderer, at der overordnet set er to forhold, som hver især medfører, at FK Distributions koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen:
1166. For det første er FK Distributions koblingssalg egnet til at begrænse konkurrencen ved, at koblingssalget giver FK Distribution en sikkerhed for, at et stort antal, herunder store og vigtige kunders tilbudsaviser bliver vist på FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser.
1167. For det andet er koblingssalget egnet til at begrænse konkurrencen ved at reducere kundernes incitament til at anvende alternative platforme for tilbudsaviser. Gennem vilkåret om koblingssalg har FK Distribution således bundet en del af kundernes efterspørgsel til virksomheden selv.
1168. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering er baseret på en samlet vurdering af de retlige og økonomiske forhold, der er særligt relevante for sagen:
1169. Styrelsen har for det første undersøgt forholdene på markedet for adresseløse forsendelser i Danmark og FK Distributions position på dette marked. Styrelsen har i denne forbindelse undersøgt, om der fandtes etablerings- og ekspansionsbarrierer på dette marked, som kunne begrænse muligheden for, at en konkurrent på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark kunne modsvare FK Distributions koblingssalg. Styrelsen har ligeledes undersøgt, i hvilket omfang kunderne på markedet havde mulighed for at fravælge FK Distribution som distributør af adresseløse forsendelser, jf. afsnit 4.3.4.4.3.1 ovenfor.
1170. Styrelsen har for det andet undersøgt, hvor omfattende koblingssalget var i relation til antal og væsentlighed af kunder. Styrelsen har i denne forbindelse undersøgt, om koblingssalget omfattede en stor andel af kunderne på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser, og om koblingssalget omfattede store og vigtige kunder på dette marked. Endelig har styrelsen i denne sammenhæng undersøgt, om koblingssalget blev gennemført systematisk fra FK Distributions side i den for sagen relevante periode (i 2018 og frem til oktober 2019), jf. afsnit 4.3.4.4.3.2 ovenfor.
1171. Styrelsen har for det tredje undersøgt, hvor stor en andel af efterspørgslen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, som koblingssalget vedrørte. Styrelsen har i denne sammenhæng undersøgt, om der var en forbindelse mellem markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark og markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, jf. afsnit 4.3.4.4.3.3 ovenfor.
1172. Styrelsen har for det fjerde undersøgt forholdene på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark og FK Distributions position på dette marked. Styrelsen har i denne forbindelse undersøgt, om der var barrierer på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, som kunne begrænse aktuelle eller potentielle konkurrenters etablering eller ekspansion. Styrelsen har i denne sammenhæng ligeledes undersøgt, om FK Distributions position på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark kunne øge sandsynligheden for, at FK Distributions vilkår om koblingssalg var egnet til at begrænse konkurrencen, jf. afsnit 4.3.4.4.3.4 ovenfor.
1173. Endelig har styrelsen for det femte undersøgt, om de relevante distributionskontrakter i øvrigt indeholdt vilkår, som kunne påvirke kundernes incitament til at vælge FK Distribution eller FK Distributions konkurrenter, jf. afsnit 4.3.4.4.3.5 ovenfor.
-

-
1174. Samlet set vurderer styrelsen, at FK Distributions vilkår om koblingssalg er egnet at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.

4.3.4.4.3.1 Forholdene på og FK Distributions position på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark

1175. Det følger af praksis, at forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 er rettet mod:

*"adfærd, som kan påvirke strukturen af et marked, hvor konkurrencegraden allerede er svækket netop som følge af tilstedeværelsen af en virksomhed, som har en sådan position, og som har til virkning at skabe hindringer for opretholdelsen af den grad af konkurrence, der stadig findes på markedet eller for udviklingen af denne konkurrence."*⁶⁹⁵

1176. Det er i den forbindelse relevant at undersøge markedsforhold vedrørende etablerings- og ekspansionsbarrierer, såsom stordriftsfordele og synergieffekter samt netværkseffekter. Stordriftsfordele kan medføre, at det er mindre sandsynligt, at konkurrenter kan komme ind på markedet eller blive på markedet, især hvis den dominerende virksomhed afskærmer en væsentlig del af det relevante marked. Tilsvarende en ekskluderende adfærd give en dominerende virksomhed mulighed for at "tippe" et marked, der er karakteriseret ved netværkseffekter, over til sin egen fordel.⁶⁹⁶
1177. Markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark er konkret kendetegnet ved betydelige ekspansions- og etableringsbarrierer, hvor FK Distribution er en uomgængelig samhandelspartner, jf. afsnit 4.3.2.2 ovenfor. Dette begrænser muligheden for, at en konkurrent kan modsvare FK Distributions koblingssalg ved selv at tilbyde tilsvarende koblede ydelser.
1178. Tilstedeværelsen af etablerings- og ekspansionsbarrierer medfører, at en konkurrent ikke kan drage fordel af de stordriftsfordele, som FK Distribution har, jf. afsnit 4.3.2.2 ovenfor, før den pågældende aktør har etableret et tilsvarende omfattende distributionsnetværk og opnået en tilstrækkelig stor volumen. I denne periode kan aktøren samtidig være afhængig af eventuelt at få adgang til og at gøre brug af FK Distributions netværk i de områder, hvor aktøren endnu ikke selv kan omdele. Dermed vil det også være tids- og ressourcetrækkende for nye aktører at etablere sig og konkurrere effektivt med FK Distribution om landsdækkende distribution af adresseløse forsendelser.
1179. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at det ikke vil være muligt at gennemføre en sådan modstrategi inden for en periode på 1-2 år. Styrelsen vurderer derfor, at det ikke er sandsynligt, at aktørerne på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark vil kunne tilbyde kunderne en samlet "pakke" omfattende tillige distribution af adresseløse forsendelser som en effektiv modstrategi til FK Distributions vilkår om koblingssalg.
1180. Endelig kan en mere aggressiv prispolitik hos konkurrenterne på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser ikke udgøre en effektiv modstrategi. Det skyldes, at kunderne fortsat er afhængige af at få omdelt adresseløse forsendelser via FK Distribution, og dermed i sagens natur ikke har mulighed for at fravælge FK Distribution for denne ydelse.
1181. Det er på denne baggrund styrelsens vurdering, at følgende forhold øger sandsynligheden for, at FK Distributions koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for

⁶⁹⁵ Jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14 *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*, pr. 26.

⁶⁹⁶ Se i samme retning, Kommissionens meddelelse 2009/C 45/02 om artikel 82 [artikel 102], pkt. 20.

digitale platforme for tilbudsaviser: Markedet for distribution af adresseløse forsendelser er kendetegnet ved betydelige ekspansions- og etableringsbarrierer, og at konkurrenter på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser ikke har effektive modstrategier til FK Distributions vilkår om koblingssalg.

FK Distributions position på markedet for distribution af adresseløse forsendelser

1182. FK Distribution har endvidere en meget høj markedsandel på mindst [85] pct. på markedet for distribution af adresseløse forsendelser, jf. afsnit 4.3.2 ovenfor.
1183. Da Post Nord den 8. marts 2017 i realiteten offentliggjorde, at virksomheden ville stoppe med at distribuere adresseløse forsendelser med udgangen af 2017, var Post Nord ikke længere et alternativ for de annoncører, der ønskede at indgå en ny aftale om distribution af adresseløse forsendelser med en varighed ud over 2017. Dette medførte, at annoncører efter den 8. marts 2017 i praksis kun kunne indgå aftale med regionale eller lokale distributører ud over FK Distribution for distribution af adresseløse forsendelser.
1184. Hertil kommer, at mange annoncører fortsat i vidt omfang er afhængige af at kunne få omdelt adresseløse forsendelser, jf. afsnit 4.1.1.1.2. Disse kunder er dermed afhængige af at kunne indgå en aftale med FK Distribution om distribution af adresseløse forsendelser, såfremt kunderne ønsker landsdækkende omdeling eller omdeling uden for de områder, hvor Nordjyske Distribution og Jysk Fynske Medier hver især omdeler lokalt eller regionalt, og på bestemte ugedage, jf. afsnit 4.3.2 ovenfor.
1185. Det er styrelsens vurdering, at FK Distributions markedsandel og virksomhedens stilling som uomgængelig samhandelspartner på markedet for distribution af adresseløse forsendelser øger sandsynligheden for, at FK Distributions vilkår om koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser. Dette skyldes, at FK Distribution via sin position på markedet for distribution af adresseløse forsendelser kan sikre sig, at et stort antal kunders tilbudsaviser bliver vist på FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser. Hvad angår disse kunder, skal FK Distribution således hverken konkurrere på pris eller kvalitet for at tiltrække og fastholde kunder på platformen.

4.3.4.4.3.2 Omfanget af koblingssalget

1186. FK Distribution har indført vilkåret om koblingssalg overfor stort set alle kunder, der efter den 8. marts 2017 har indgået en distributionskontrakt med FK Distribution om distribution af adresseløse forsendelser i Danmark for 2018 og frem.
1187. Styrelsen er således kun bekendt med én distributionskontrakt, som er indgået efter den 8. marts 2017, og som ikke indeholder vilkår om koblingssalg. Denne kontrakt blev indgået den 31. marts 2017, og var gældende i perioden fra den 1. maj 2017 til den 30. april 2018.⁶⁹⁷ FK Distribution har efterfølgende indført vilkår om koblingssalg overfor samme kunde i distributionskontrakt for 2018-2019.⁶⁹⁸
1188. Styrelsens kundeundersøgelse viser, at FK Distribution anvendte vilkåret om koblingssalg for en væsentlig andel af kunderne på markedet for distribution af adresseløse forsendelser.

⁶⁹⁷ Der er tale om distributionskontrakten mellem [xxx] og FK Distribution, som var gældende i perioden fra den 1. maj 2017 til den 30. april 2018, og som blev indgået den 31. marts 2017. Den efterfølgende distributionskontrakt mellem [xxx] og FK Distribution, som blev indgået den 10. april 2018 og som var gældende i perioden fra den 1. maj 2018 til den 30. april 2019, indeholder det for sagen relevante vilkår om koblingssalg.

⁶⁹⁸ Stort set alle de kontrakter, som styrelsen har modtaget for perioden, indeholder vilkår om koblingssalg, og FK Distribution har herudover indført dette vilkår som et standardvilkår for distribution i løbet af 2019.

Ca. 94 pct. af de respondenter, der har indgået aftale med FK Distribution i andet halvår 2017 eller senere, oplyser således, at FK Distribution har koblet salget af fysisk distribution med digital visning af tilbudsaviser. Ca. 99 pct. af respondenterne, der oplyser at produktkoblingen er en del af kontraktvilkårene hos FK Distribution, oplyser desuden, at det var FK Distribution, der indførte denne kobling. De nævnte opgørelser er baseret på vægtede tal og eksklusive "ved ikke-kategorien", jf. omtalen af styrelsens håndtering af besvarelser i kundeundersøgelsen i afsnit 3.8.5 ovenfor.

1189. Vilkåret er i denne forbindelse også blevet gennemtvunget overfor store og vigtige kunder i den forstand, at disse kunder repræsenterer en stor del af omsætningen på såvel markedet for digitale platforme for tilbudsaviser som markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, jf. afsnit 1174 ovenfor. Det omfatter blandt andet kunder som: [xxx] [xxx]. Disse kunder er [xxx] kunder hos FK Distribution målt ved omsætning på distribution af adresseløse forsendelser i 2018.⁶⁹⁹
1190. Koblingssalget var endvidere meget omfattende og dækkede en stor andel af kunderne på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser. Koblingssalget omfattede store og vigtige kunder på dette marked. Styrelsen vurderer, at dette forhold øger sandsynligheden for, at FK Distributions adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen.

FK Distributions koblingssalg er indført systematisk

1191. Risikoen for konkurrenceskadelig afskærmning forventes typisk at være større, når den dominerende virksomheds kombinationssalg er en permanent strategi, fx teknisk tying (koblingssalg), som det er dyrt at ændre. Teknisk tying mindsker også typisk mulighederne for videresalg af enkeltkomponenter.⁷⁰⁰
1192. I denne sag har FK Distribution ikke gennemført en teknisk kobling af produkterne, men derimod indført en kontraktuel kobling over for kunderne i kundeaftalerne for 2018 og 2019. I modsætning til en teknisk kobling er en kontraktuel kobling ikke nødvendigvis meget omkostningstung at ophæve. FK Distribution vil dermed relativt enkelt kunne ændre sine vilkår på dette område i fremtiden. Dette forhold kan isoleret set tale for, at vilkåret om koblingssalg ikke er en permanent strategi, idet FK Distribution ikke har indrettet sig på en sådan måde, at koblingssalget teknisk set er svært at ophæve.
1193. FK Distribution har imidlertid signaleret klart over for sine kunder, at vilkåret om koblingssalg ikke er til forhandling. Samtidig har FK Distribution fastholdt anvendelsen af disse vilkår i perioden 2018-2019. Samtlige af FK Distributions kundekontrakter indgået for perioden 2018 og 2019, som styrelsen er bekendt med, og som er forhandlet efter den 8. marts 2017, indeholder således nævnte vilkår om koblingssalg. FK Distribution har desuden erstattet sin tidligere praksis, hvor kundekontrakter efter det oplyste blev individuelt forhandlet med en ny praksis med en standardkontrakt for 2019, hvoraf vilkåret om koblingssalg også fremgår.
1194. Hertil kommer, at de relevante kundekontrakter blev indgået for ét eller i enkelte tilfælde to eller tre år ad gangen, med uopsigelig i kontraktperioden, jf. herom i afsnit 4.3.4.4.3.4 ovenfor.
1195. Der er i denne sag ikke tale om en permanent, teknisk tying. Det er dog samlet set styrelsens vurdering, at FK Distribution systematisk har indført og fastholdt vilkår om koblingssalg for distributionskontrakter vedrørende 2018 og 2019. Dette forhold øger sandsynligheden for,

⁶⁹⁹ Jf. Bilag 5, FK Distributions svar den 7. marts 2019, 9 a.

⁷⁰⁰ Jf. Kommissionens artikel 82-meddelelse, pkt. 53.

at FK Distributions adfærd er egnet til at begrænse konkurrencen, selv om der ikke er tale et teknisk koblingssalg.

4.3.4.4.3.3 Hvor stor en andel af efterspørgslen der er berørt

1196. Jo større andel af det relevante marked, der påvirkes af den dominerende virksomheds adfærd, desto større sandsynlighed er der i udgangspunktet for, at adfærden er egnet til at begrænse konkurrencen.⁷⁰¹ Domstolen angav i 2015 i sagen om *Post Danmark (II)*, at:

*"Den omstændighed, at et rabatsystem som det i hovedsagen omhandlede omfatter størstedelen af kunderne på markedet, kan imidlertid udgøre en nyttig indikation af virkningerne af denne praksis og af dens betydning for markedet, som kan styrke sandsynligheden for en konkurrencebegrænsende ekskluderende virkning."*⁷⁰²

1197. Styrelsens kundeundersøgelse viser, at der er en forbindelse mellem de to relevante markeder. Herved forstås, at en stor andel af annoncørerne er kunder på begge de relevante markeder.
1198. 69 pct. af respondenterne i styrelsens kundeundersøgelse har således svaret, at de anvender digitale platforme for tilbudsaviser som annonceringskanal per 1. september 2018. Af disse respondenter har 78 pct. oplyst, at de også anvender adresseløse forsendelser som annonceringskanal per 1. januar 2018.⁷⁰³ 66 pct. af respondenterne i styrelsens kundeundersøgelse har svaret, at de anvender adresseløse forsendelser som annonceringskanal per 1. september 2018. Af disse respondenter har 81 pct. oplyst, at de også anvender digitale platforme for tilbudsaviser som annonceringskanal per 1. januar 2018.⁷⁰⁴
1199. Når der endvidere tages hensyn til størrelsen på kunderne, fremgår det af styrelsens kundeundersøgelse, at 90 pct. af de som anvender digitale platforme også anvender adresseløse forsendelser som annonceringskanal pr. 1. januar 2018. 94 pct. af de respondenter, som anvender adresseløse forsendelser, anvender også digitale platforme for tilbudsaviser.⁷⁰⁵ Jf. afsnit 3.8.5 ovenfor om besvarelser i kundeundersøgelsen.
1200. FK Distributions koblingssalg vedrører således en væsentlig andel af efterspørgslen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser. Dette forhold øger sandsynligheden for, at FK Distributions vilkår om koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.

4.3.4.4.3.4 Forholdene på og FK Distributions position på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark

1201. Markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark er kendetegnet ved etablerings- og ekspansionsbarrierer, herunder navnlig som følge af netværkseffekter. Dette forhold understøtter, at FK Distributions koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen.

Netværkseffekter

1202. Markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark et såkaldt "tosidet marked", som er præget af indirekte netværkseffekter, jf. afsnit 4.1.3. Disse netværkseffekter medfører, at

⁷⁰¹ Se i denne retning Kommissionens meddelelse om artikel 82, pkt. 20.

⁷⁰² Jf. Domstolens dom af den 6. oktober 2015 i sag C-23/14 *Post Danmark mod Konkurrencerådet*, pr. 46.

⁷⁰³ Jf. bilag 1 Styrelsen kundeundersøgelse og bilag 1A Besvarelser fra kunder.

⁷⁰⁴ Jf. bilag 1 Styrelsen kundeundersøgelse og bilag 1A Besvarelser fra kunder.

⁷⁰⁵ Jf. bilag 1 Styrelsen kundeundersøgelse og bilag 1A Besvarelser fra kunder.

der er relativt store etablerings- og ekspansionsbarrierer på markedet. Sådanne barrierer består navnlig for mindre faktiske og potentielle konkurrenter i at opnå en kritisk masse af brugere og annoncører for at blive konkurrencedygtige i forhold til de største digitale platforme for tilbudsaviser.

1203. De indirekte netværkseffekter indebærer konkret, at en given kunde ved, at forbrugerne vil foretrække en platform, som mange forretninger (kunder) anvender. Kunden vil derfor have mindre incitament til at anvende konkurrerende platforme, når anvendelsen af FK Distributions platform, minetilbud og tilhørende apps, er et vilkår ved distribution af adresseløse forsendelser. Koblingssalget gør det således sværere for konkurrenter at kunne opnå eller opretholde en kritisk kunde- og brugermasse, der sætter dem i stand til at udøve et effektivt konkurrencepres på FK Distribution på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser.
1204. Disse forhold understøttes af udsagn fra tidligere aktører på markedet. Virksomheden Bonial/Ofertia, som var aktiv på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark i 2015-2016, har således oplyst:

"The main competitive parameter is to have a superior product (the digital platform). The higher number of monthly users on your platform the more interesting you will be in the opinion of the retailers /potential customers. The platform provider essentially needs to grow both sides of the platform simultaneously. Initially, Bonial set up in Denmark by crawling the internet in order to gather information from the retailer websites, thus ensuring that platform held some information onset. However, the quality of such information is not always good. The platform provider can get access to content of a much better quality if it enters into agreements with the retailers. Accordingly, it is of great importance for the platform to be able to enter into such agreements with retailers.

In Denmark, at the time many of the retailers were either using Shopguns platform free of charge or paying a very low remuneration. Consequently, many retailers deemed Shopguns offer a better deal. Bonial did not land any agreements with retailers and the prices were too low to ensure a profitable business for Bonial in Denmark.

Bonial was only active in Denmark and Norway respectively for one year. After one year, Bonial withdrew from the markets as it turned out to be difficult for the platform to obtain the critical mass/size necessary in order to become a profitable business in the two countries."⁷⁰⁶ [Styrelsens understregning]

1205. Bonial oplyser således, at en platformsudbyder har behov for at vækste begge sider af platformen samtidig. Bonial trak sig fra det danske marked, da det bl.a. viste sig vanskeligt for platformen at opnå den kritisk masse, der er nødvendig for at være en profitabel forretning.
1206. Tilbudsaviseronline, som stoppede at markedsføre virksomhedens digitale platform for tilbudsaviser for fem år siden, har blandt andet oplyst følgende til styrelsen:

"Det vigtigste for en portal for tilbudsaviser er at kunne tilbyde alle tilbudsaviser på én og samme portal, og de portaler, der kan gøre det, er dem, som overlever. På dette marked er det vigtigt med en vis kritisk masse i form af en vis mængde trafik (brugere der klikker på siden), fordi annoncørerne ønsker at være på en side med mange brugere, og

⁷⁰⁶ Jf. Bilag 4; Minutes of teleconference with Bonial – 7th May 2019, side 2-3.

brugerne omvendt gerne vil bruge en side, hvor de finder flest mulige tilbudsaviser samlet på én portal.

[...] I dag er der efter [xxx] opfattelse MineTilbud og Etilbudsavisen på markedet, og efter hans opfattelse er det umuligt for andre at komme ind på markedet nu, da disse aktører allerede har hovedparterne af tilbudsaviserne på deres online portaler og betydelig trafik.

Hvis detailkæder allerede i dag betaler for at have deres tilbudsaviser på en af eller begge disse portaler, så er de efter JR's vurdering ikke interesseret i at betale yderligere for annoncering på flere online portaler for tilbudsaviser.⁷⁰⁷

1207. Tilbudsaviseronline oplyste således, at det er meget svært for andre at komme ind på markedet nu, da eTilbudsavis og minetilbud allerede har hovedparterne af tilbudsaviserne på deres online portaler og betydelig trafik. Baggrunden er, at der behøves en kritisk masse af brugere for at være attraktiv for annoncørerne.
1208. Det er således styrelsens vurdering, at der er betydelige etablerings- og ekspansionsbarrierer på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser. Disse barrierer afspejles ved, at der er en høj koncentration med relativt få aktører på markedet. Det er kun Tjek, som har en omsætning og brugertal, der matcher FK Distribution. Tilbudsavisen, Tilbudsaviseronline.dk og Tiendeo er langt mindre aktører, selv om annoncørerne ikke skal betale for at have tilbudsaviserne på disse platforme, jf. afsnit 3.5.2 ovenfor.
1209. Det er på denne baggrund styrelsens vurdering, at indirekte netværkseffekter, som medfører ekspansions- og etableringsbarrierer på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, øger sandsynligheden for, at FK Distributions koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen på dette marked.

Multi-homing

1210. Hvis annoncørerne anvender flere digitale platforme for tilbudsaviser (multi-homing) samtidigt, kan dette begrænse betydningen af netværkseffekterne beskrevet ovenfor.⁷⁰⁸
1211. Der er en række annoncører, som anvender to eller flere digitale platforme for tilbudsaviser. Dette forhold indikerer umiddelbart, at netværkseffekter kan spille en mindre rolle på markedet.
1212. Der er dog flere forhold, som hver især viser, at multi-homing ikke har en afgørende betydning for, om netværkseffekter optræder på det relevante marked.
1213. For det første besvarer en række annoncører i kundeundersøgelsen, at koblingssalget både indtil videre har medført og fremadrettet forventes at medføre mindre brug af konkurrerende digitale platforme for tilbudsaviser". Dette indbefatter at stoppe med at anvende én

⁷⁰⁷ Bilag 4; Referat af telefonmøde med Online Advertising (Tilbudsaviseronline.dk) - 7. februar 2019, side 2-3.

⁷⁰⁸ Jf. OECD, Market definition in multi-sided markets - Note by Sebastian Wismer & Arno Rasek, 21-23 June 2017, punkt 28: "Multi-homing may be a factor mitigating the probability of 'tipping' if the two platforms are substitutes. Multi-homing also tends to reduce the relevance of indirect network effects: if all customers of one group are present on all platforms, the number of these customers does not affect the choice between platforms made by members of other groups."

eller flere andre digitale platforme for tilbudsaviser (ca. 42-45 pct.), og at betale ingenting eller en lavere pris på andre digitale platforme for tilbudsaviser (ca. 37-59 pct.).⁷⁰⁹

1214. For det andet viser styrelsens kundeundersøgelse og kvalitative interviews med udvalgte kunder samtidig, at en række kunder ville have fravalgt minetilbud.dk, hvis kunderne havde haft mulighed herfor. Dette indbefatter [xxx], Imerco, Aldi og XL-Byg.⁷¹⁰
1215. For det tredje er FK Distributions kunder forpligtet til at benytte og betale for brug af FK Distributions platform. FK Distributions vilkår om koblingssalg medførte derfor en forventet (mer)omkostning for kunderne. FK Distribution forbeholdt sig på denne vis en vis andel af kundernes efterspørgsel, hvilket er egnet til at medføre, at kunderne i mindre grad efterspørger alternative betalingsplatforme.⁷¹¹
1216. Dette forhold bekræftes af resultaterne fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse. En række kunder oplyser således, at denne meromkostning havde betydning for kundernes valg af platform for digitale tilbudsaviser i Danmark, herunder at koblingssalget medførte, at virksomhederne reducerede deres brug af andre digitale platforme for tilbudsaviser, jf. Boks 4.15 nedenfor:

Boks 4.15
Budgetmæssige
konsekvenser af
koblingssalg

Udtalelser fra kunder i styrelsens kundeundersøgelse og kvalitative interviews:

[xxx] "Vi har sagt nej tak til tilbud fra andre digitale platforme, samt reduceret budgettet til eksisterende, da vi ikke kan argumentere for yderligere indkøb i budgettet."⁷¹²

[xxx] "Man kan ikke fravælge platformen iflg. FK. Hvis muligt ville vi bruge flere penge hos e-tilbud hvis platform er bedre."⁷¹³

Silvan: "Silvan fortalte endvidere, at den nuværende kontrakt med FK Distribution således dækker både distribution af adresseløse forsendelser samt aftale om minetilbud.dk. Silvan tilføjede, at det efter deres opfattelse ikke havde været muligt at fravælge minetilbud.dk, da det er koblet sammen i kontrakten. Silvan tilføjede, at forpligtelsen ift. minetilbud.dk havde medført, at Silvan ikke har kunnet indgå aftale med andre udbydere af digitale platforme for tilbudsaviser. Førhen har Silvan også anvendt eTilbudsavisen, men Silvan har for nu fravalgt platformen, af budgetmæssige årsager.

[...] Derudover oplyste Silvan, at betalingen for den digitale tilbudsavis er per klik uden et øvre loft ift., hvorfor det for Silvan i den nuværende aftale, er umuligt at forudsige hvor høje deres omkostninger ved at aftale minetilbud.dk vil blive. Tidligere havde Davidsens Tømmerhandel et samarbejdet med eTilbudsavis, hvor der netop var aftalt et loft per klik."⁷¹⁴
[Styrelsens understregning]

⁷⁰⁹ Jf. Bilag 1, Styrelsens kundeundersøgelse; svar på spørgsmål 49 og 51.

⁷¹⁰ Jf. Bilag 4: Kvalitative interviews med, Imerco, Aldi og XL-Byg, samt svar på styrelsens kundeundersøgelse fra [xxx].

⁷¹¹ Det er i denne sammenhæng relevant, at ikke alle platforme for tilbudsaviser i Danmark er betalingsplatforme (kræver ikke vederlag pr. klik eller tilsvarende). Det kan dermed ikke alene på baggrund af brug af flere digitale platforme for tilbudsaviser udledes, at annoncørerne efterspørger flere *betalingsplatforme* på samme tid.

⁷¹² Jf. Bilag 1A – Styrelsens kundeundersøgelse; Svar på spørgsmål 52: "Hvilken betydning forventer I, at den fortsatte anvendelse af FK Distributions digitale platforme for tilbudsaviser/app (minetilbud) fremadrettet kan have for anvendelsen af andre digitale platforme for tilbudsaviser?"

⁷¹³ Jf. Bilag 1A – Styrelsens kundeundersøgelse; Svar på spørgsmål 52: "Hvilken betydning forventer I, at den fortsatte anvendelse af FK Distributions digitale platforme for tilbudsaviser/app (minetilbud) fremadrettet kan have for anvendelsen af andre digitale platforme for tilbudsaviser?"

⁷¹⁴ Jf. Bilag 4; referat af telefonmøde med Silvan den 13. august 2018, side 2.

1217. Det følger heraf, at annoncører konkret har reduceret budgettet hos konkurrerende platforme eller fravalgt at anvende andre digitale platforme som følge af FK Distributions vilkår om koblingssalg.
1218. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark er kendetegnet ved netværkseffekter. Dette forhold understøtter, at FK Distributions adfærd var egnet til at begrænse konkurrencen. Det forhold, at en række af kunderne anvender flere platforme, ændrer ikke afgørende herpå. Det skyldes især, at FK Distribution ved brug af vilkåret om koblingssalg har reduceret kundernes incitament til at benytte alternative digitale platforme for tilbudsaviser.

FK Distributions position på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser

1219. Resultaterne af styrelsens markedsundersøgelse viser, at FK Distributions platform, minetilbud, er meget anvendt blandt annoncører i 2018. Af de annoncører i styrelsens kundeundersøgelse, der har oplyst, at de har en tilbudsavis, som er på en digital platform for tilbudsaviser, har 82 pct. således oplyst, at de anvender minetilbud (FK Distribution).⁷¹⁵ 58 pct. har svaret, at de anvender eTilbudsavis (Tjek), mens 13 pct. har svaret anvender Tilbudsugen. Endelig oplyser 19 pct. af de nævnte respondenter, at de anvender andre aktører en de førnævnte.⁷¹⁶
1220. Figur 4.10 nedenfor viser omsætningen for de tre digitale platforme for tilbudsaviser, som er de største i markedet på nuværende tidspunkt:

Figur 4.10 Omsætning fra digitale platforme for tilbudsaviser for FK Distribution, Tjek og Tilbudsugen

[...Undtaget af hensyn til fortrolighed]

Anm.: For Tilbudsugen er omsætningen for 2018 deres bedste skøn for årsomsætningen.

Kilde: Omsætning fra FK Distribution, Tjek og Tilbudsugen

1221. Baseret på omsætning havde FK Distribution i 2016 og 2017 en markedsandel ca. [30-40] pct. på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.⁷¹⁷ I 2018 var denne andel steget til ca. [40-50] pct. Det ses af [xxx] ovenfor, at FK Distributions andel især er steget fra 2017 til 2018.⁷¹⁸ På markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark findes herudover Tilbudsaviseronline.dk og Tiendeo, der har en begrænset markedsposition i Danmark i forhold ovennævnte tre andre aktører, jf. afsnit 3.5.2.4 ovenfor.

⁷¹⁵ Jf. Bilag 1 – Styrelsens kundeundersøgelse, tabel 6. I alt 72 respondenter har besvaret spørgsmålet. Spørgsmålet rummer mulighed for at afkrydse flere muligheder, og summer derfor ikke til 100 pct.

⁷¹⁶ Jf. Bilag 1 – Styrelsens kundeundersøgelse, tabel 6.

⁷¹⁷ Konkurrence- og forbrugerstyrelsen har foretaget denne beregning på baggrund af omsætningen for de tre væsentligste aktører på markedet: Tjek, Tilbudsugen og FK Distribution. Herudover er styrelsen bekendt med, at der findes to mindre aktører på markedet, Tiendeo og Tilbudsaviseronline.dk. Omsætningen for de nævnte to, mindre aktører indgår ikke i styrelsens beregning af FK Distributions andel på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, da der er tale om aktører med en begrænset markedsposition i Danmark, jf. hertil omtalen i afsnit 3.5.2.4 ovenfor.

⁷¹⁸ Jf. Bilag 2, 5 og 8; Er baseret på omsætningstal fra FK Distribution, Tjek og Tilbudsugen; For Tilbudsugen er omsætningen for 2018 virksomhedens bedste skøn for årsomsætningen.

1222. Det er styrelsens vurdering, at FK Distributions andel på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser og udviklingen i denne andel indikerer, at FK Distributions vilkår om koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. FK Distribution har således haft en øget omsætning fra digitale platforme for tilbudsaviser og en stigende markedsandel i den periode, hvor FK Distribution har indført vilkåret om koblingssalg, dvs. fra 2017-2018.

4.3.4.4.3.5 Øvrige incitamentsskabende vilkår i distributionskontrakter

1223. Styrelsen vurderer, at FK Distributions distributionskontrakter for 2018 og 2019 blandt andet indeholder andre vilkår, som understøtter, at koblingssalget er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.

Vilkår om mængdeforpligtelser og uopsigelighed

1224. FK Distributions generelle vilkår, kaldet "Handelskonditioner" for digital formidling, var gældende for kontrakter om distribution i løbet af 2018 og 2019. Størstedelen af de kontrakter, som styrelsen har modtaget for 2018 og 2019, omfattede følgende betingelser:

"1. Anvendelse

Nedenstående betingelser finder anvendelse på enhver aftale med FK Distribution om digital formidling og annoncering på minetilbud.dk og i apps samt integration med og links til og fra minetilbud.dk og apps.

2. Varighed/omfang

Aftaler med FK Distribution om digital formidling indgås for en tidsperiode og for et antal publikationer. Ved aftale om distribution i en tidsperiode omfatter aftalen samtlig annoncørens publikationer, der distribueres fysisk og/eller online i tidsperioden.

Ved aftaler dækkende en tidsperiode er aftalen uopsigelig i denne periode. Ved aftale om et antal læsninger eller et antal publikationer er aftalen uopsigelig indtil antallet er nået."⁷¹⁹ [Styrelsens understregning]

1225. Det følger af citatet ovenfor, at det er et vilkår for enhver aftale om digital formidling og annoncering på minetilbud.dk og i apps, at aftalen omfatter samtlige af kundens publikationer, der distribueres fysisk og/eller online i tidsperioden. Aftalerne er endvidere uopsigelige indtil tidsperioden er udløbet – eller indtil antal læsninger eller antal publikationer omdelt, der fremgår af kontrakten, er nået.
1226. Samtlige de distributionskontrakter, som styrelsen har modtaget for distribution i løbet af 2018 og 2019, er indgået for en periode på ét år (visse følger kalenderåret, og andre med kontraktstart midtårligt) eller derover. Da mange kunder samtidig er afhængige af at kunne få omdelt adresseløse forsendelser, og da størstedelen af de kontrakter, som styrelsen har modtaget, angiver et distributionsomfang for fysisk omdeling (tilbudssuger), som overstiger 46 uger, betyder dette, at disse kontrakter omfatter alle eller en meget stor andel af kundernes tilbudsaviser.

⁷¹⁹ Jf. Bilag 6; FK Distributions Handelskonditioner 2018 og 2019 for Digital formidling.

1227. Det forhold at kunderne var forpligtet til at lade FK Distribution formidle (dvs. vise) alle eller en meget stor andel af deres tilbudsaviser digitalt på FK Distributions platform(e), er også afspejlet i de konkrete distributionskontrakter, som er indgået for 2018 og 2019.
1228. Det angivne distributionsomfang (årligt antal distributioner) for digitale visninger var således identisk med det angivne distributionsomfang for fysisk omdeling (tilbudssuger) i langt hovedparten af de distributionskontrakter for perioderne 2018 og 2019, som styrelsen er bekendt med, jf. afsnit 3.7 ovenfor.⁷²⁰
1229. Det fremgår ikke udtrykkeligt af de distributionskontrakter, som styrelsen har modtaget, om og, i givet fald, i hvilket omfang kunderne har mulighed for at fravige det anførte estimerede antal årlige publikationer til digital formidling, uden at dette vil udgøre en misligholdelse af kontrakten, herunder påvirke forudsætningerne for prisfastsættelsen af digital formidling. Når kontraktens ordlyd sammenholdes med de ovenfor omtalte vilkår i FK Distributions "Handelskonditioner for digital formidling", peger dette dog på, at hvis kunden indleverer færre publikationer til digital formidling, vil dette udgøre en misligholdelse af distributionskontrakten med FK Distribution.
1230. En sådan fortolkning af distributionskontrakten understøttes af forløbet for Løvbjerg. FK Distribution har således overfor Løvbjerg givet udtryk for, at manglende indlevering af digitale formater til FK Distribution vil blive betragtet som misligholdelse af kontrakten, jf. afsnit 3.7 ovenfor. I korrespondancen mellem Løvbjerg og FK Distribution, som er citeret nedenfor, adresserer Løvbjerg det forhold, at FK Distribution over for Løvbjerg har sammenkoblet ydelserne fysisk distribution af adresseløse forsendelser og digital formidling af tilbudsaviser, jf. Boks 4.16:

Boks 4.16
Om mulig misligholdelse af distributionskontrakten med FK Distribution

Korrespondance mellem Løvbjerg og FK Distribution⁷²¹

- » **Løvbjerg:** "I øvrigt: Når jeg nu fastholder, at I – efter min opfattelse – ikke må bundle de to ting, så afstedkommer det et andet spørgsmål: Jeg kan ikke se ud fra kontrakten, hvad konsekvensen vil være, hvis jeg simpelthen ikke uploader min digitale tilbudsavis på jeres platform? Kan du fortælle mig, hvad konsekvensen af dette vil være for Løvbjerg (altså, hvordan vi i agere i sådan en situation)"
- » **FK Distribution:** "Formidlingsaftalen indeholder fysisk og digital formidling. Overholder du ikke aftalen omkring digital formidling, vil formidlingsaftalen for 2019 jo ikke blive overholdt af Løvbjerg."
- » **Løvbjerg:** "Og hvad vil konsekvensen være af det?"
- » **FK Distribution:** "Så kan FK Distribution naturligvis ikke honorere vores del af aftalen."

1231. Det følger af det ovenstående, at hvis Løvbjerg undlod at indsende den digitale tilbudsavis til FK Distribution, så ville FK Distribution opfatte dette som en misligholdelse og ikke længere omdele Løvbjergs adresseløse forsendelser.

⁷²⁰ Det er således alene i distributionskontrakter for [xxx] (2018-2019), [xxx] (2017-2018) og [xxx] (2019), hvor frekvenserne ikke er identiske. Jf. bilag 6.

⁷²¹ Jf. Bilag 7; E-mailkorrespondance mellem Løvbjerg og FK Distribution i perioden fra den 10. december 2018 til den 11. december 2018.

1232. Det er styrelsens vurdering, at de ovennævnte vilkår om mængdeforpligtelse bidrager til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.⁷²² Dette skyldes, at kunderne er forpligtet til at lade FK Distribution vise samtlige tilbudsaviser digitalt, som kunden i medfør af kontrakten med FK Distribution får distribueret fysisk. Vilkåret gælder, uanset om kunden efterspørger en visning af tilbudsavisen på en digital platform eller ej, fx fordi kunden kun ønsker at vise tilbudsavisen på sin egen hjemmeside. Dermed er en andel af kundens samlede behov for visning af tilbudsaviser på en digital platform bundet til FK Distributions platforme. Kunden risikerer misligholdelse af hele kontrakten med FK Distribution, og dermed er sikkerheden for fysisk distribution i fare, hvis kunden undlader at indsende tilbudsaviserne til FK Distribution digitalt.
1233. Hertil kommer, at vilkåret om koblingssalg og den pålagte mængdeforpligtelse er kombineret med uopsigelighed i kontraktens løbetid på typisk ét år, men i enkelte tilfælde to til tre år.⁷²³ Vilkår om uopsigelighed i kontraktens løbetid forstærker alt andet lige effekten af kontraktens vilkår om koblingssalg og mængdeforpligtelse. Dette gør sig ikke mindst gældende for de kontrakter, som er gældende i mere end ét år. Kombinationen af de nævnte vilkår er således egnet til at fastholde anvendelsen af FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser, som skyldes FK Distributions vilkår om koblingssalg.
1234. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at FK Distributions vilkår om mængdeforpligtelser, sammenholdt med vilkåret om uopsigelighed i kontraktperioden, forstærker, at vilkåret om koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen.

Intet budgetmaksimum for digital formidling

1235. Størstedelen af de kontrakter, som styrelsen har modtaget for distribution i løbet af 2018 og 2019, indeholder ikke et budgetmaksimum for digital formidling.
1236. Et sådant budgetmaksimum ville betyde, at FK Distribution ville ophøre med at fakturere kunden for digital formidling af kundens tilbudsaviser på FK Distributions platforme, når det aftalte budgetmaksimum ville opnås. Budgetmaksimummet vil samtidig betyde, at FK Distribution som udgangspunkt⁷²⁴ har ret til at fjerne kundens tilbudsavis fra FK Distributions platform, når maksimummet er nået. Fx fremgår følgende af en kontrakt mellem FK Distribution og [xxx] med virkning i 2018 og 2019:

*"Det er mellem parterne aftalt, at budgettet for digital distribution er [...] Det er aftale, at faktureringen af digital distribution af [...] stopper på det tidspunkt, hvor det aftalt budget på [...] opnås. Herefter har FK Distribution ret til at fjerne [...] tilbudsaviser fra FKs tilbudsplatforme. Kunden kan til enhver tid i aftaleperioden øge budgettet for digital distribution og derved fortsat sikre læsning af sine tilbudsaviser."*⁷²⁵

1237. Af de distributionskontrakter, der var gældende i perioden 2018, som styrelsen har modtaget, er det alene distributionskontrakterne for [xxx] (indgået for perioden primo 2018-primo 2019), [xxx] (indgået for perioden primo 2018-ultimo 2019) og [xxx] (indgået for perioden medio 2018-medio 2019), der indeholder et budgetmaksimum for digital formidling.

⁷²² Se i samme retning Kommissionens vertikale retningslinjer, pkt. 214 smh. pkt. 129-130.

⁷²³ Jf. Bilag 6; Distributionskontrakten mellem [xxx] og FK Distribution er indgået for perioden 01-01-2019 til 31-12-2021 med uopsigelighed i perioden.

⁷²⁴ Dvs. i de tilfælde, hvor dette udgangspunkt ikke er fraveget ved konkret aftale mellem FK Distribution og den pågældende kunde. Styrelsen er bekendt med to distributionskontrakter, hvor det er aftalt, at FK Distribution ikke udnytter retten til at fjerne kundens tilbudsavis i aftalens løbetid: [xxx] (2019) og [xxx] (2019-2021, begge år inklusive); Jf. bilag 6.

⁷²⁵ Jf. Bilag 6; § 4.2 i distributionskontrakt mellem [xxx] og FK Distribution for perioden 1. januar 2018 til 31. december 2019.

Af de distributionskontrakter for perioden 2019, som styrelsen har modtaget, er det – udover nævnte kontrakt med [xxx]- alene distributionskontrakterne for [xxx], [xxx] og [xxx] (sidstnævnte indgået for perioden 2019-2021), der indeholder et budgetmaksimum for digital formidling.

1238. [xxx], [xxx], [xxx] og [xxx] har beskrevet situationen i forhold til budgetmaksimum i kontrakten med FK Distribution således over for styrelsen, jf. Boks 4.17:

Boks 4.17
Kunders udtalelser
vedrørende bud-
getmaksimum

[xxx]: " [xxx] betaler pr. klik for Mine Tilbud til FK Distribution. Dette gav anledning til stor bekymring hos [xxx], der så ikke kunne vide, hvor stort et beløb, som udgifterne til Mine Tilbud ville løbe op i. Det har stor betydning for [xxx] at kende sine markedsføringsudgifter, fordi [xxx] normalt har et fastlagt markedsføringsbudget, som virksomheden fordeler ud på årets uger og på forskellige markedsføringskanaler."⁷²⁶

[xxx]: "Det er blandt andet et krav i kontrakten, at [xxx] anvender www.minetilbud.dk. [xxx] er meget utilfreds med, at dette vilkår er blevet indsat i kontrakten, eftersom [xxx] ikke har mulighed for at vide, hvilke "klik", der bliver faktureret for – dels skal [xxx] også betale for "klik" på platforme og apps, som FK Distribution samarbejder med; dels kan [xxx] i princippet ikke kontrollere, om den samme forbruger har klikket flere gange på samme tilbudsavis. Derudover er der heller ikke aftalt noget maksimum for afregningen af "klik", hvilket i [xxx]'s øjne er helt urimeligt, eftersom [xxx] således ikke har noget overblik over omfanget. [xxx] oplyste, at hvis [xxx] havde muligheden for at vælge minetilbud fra, ville man gøre det. I 2018 har [xxx] booket digitale avislæsninger via MediaCom. I 2019 er [xxx] tvunget til at booke de digitale avislæsninger på minetilbud.dk direkte med FK Distribution, da dette er et tvunget punkt i kontrakten. [...]

Dette gør [xxx] heller ikke med andre medier, da det principielt gør at [xxx] ikke kan styre sine egne budgetter. Derudover har [xxx] også oplevet en prisstigning for den digitale tilbudsavis på minetilbud, der nu koster det samme som den fysiske omdeling. Dvs. at en digital avislæsning på minetilbud.dk afhænger af vægten på den fysiske avis."⁷²⁷

[xxx]: "Derudover oplyste [xxx], at betalingen for den digitale tilbudsavis er per klik uden et øvre loft ift., hvorfor det for [xxx] i den nuværende aftale, er umuligt at forudsige hvor høje deres omkostninger ved at aftale minetilbud.dk vil blive. Tidligere havde [xxx] et samarbejdet med eTilbudsavis, hvor der netop var aftalt et loft per klik."⁷²⁸

[xxx]: "Digitale aviser [...] Man er tvunget til også at købe den digitale avis på MineTilbud.dk [...] Ikke muligt at have et loft (maximum) på antal læsere, som ellers er kotume i den digitale verden. Vi kan ikke styre budgettet."⁷²⁹ [Styrelsens understregninger]

1239. Kunderne har således givet udtryk for, at fraværet af et budgetmaksimum fjerner kundernes budgetmæssige overblik.

⁷²⁶ Jf. Bilag 4; Referat af telefonmøde med [xxx] den 19. juni 2018, side 4.

⁷²⁷ Jf. Bilag 4; Referat af telefonmøde med [xxx] den 2. januar 2019, side 2-3.

⁷²⁸ Jf. Bilag 4; Referat af telefonmøde med [xxx] den 13. august 2018, side 2.

⁷²⁹ Jf. Bilag 8; Informationer til brug for møde med KFST 16/1-2019, [xxx].

-
1240. Det er styrelsens vurdering, at dette usikkerhedsmoment kan medvirke til, at kunder kan være afholdende med at opsøge konkurrerende udbydere af digitale tilbudsaviser, da kunderne ikke har et loft for deres omkostninger i distributionskontrakten med FK Distribution. Det er derfor styrelsens vurdering, at det manglende budgetmaksimum bidrager til, at kunderne undlader at flytte dele af deres indkøb til én af FK Distributions konkurrenter på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser. Styrelsen vurderer på den baggrund, at det manglende budgetmaksimum er egnet til at forstærke den sandsynlige konkurrencebegrænsende virkning af FK Distributions vilkår om koblingssalg.
1241. Det er på denne baggrund styrelsens samlede vurdering, at vilkårene om mængdeforpligtelser og uopsigelighed samt at der for flere kunder ikke er aftalt et budgetmaksimum for digital formidling, forstærker, at det af FK Distribution ensidigt indførte vilkår om koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.

4.3.4.4 FK Distributions bemærkninger

1242. FK Distribution har i et svar til styrelsen den 11. juni 2018 fremhævet, at når man ser på de faktiske omstændigheder i denne sag, er det klart, at FK's kundefølsomme ikke er egnet til at begrænse konkurrencen i form af afskærmning på et hypotetisk digitalt marked. FK Distribution fremsætter i denne sammenhæng en række anbringender, som styrelsen behandler enkeltvis i det følgende. Styrelsen bemærker i denne forbindelse, at FK Distributions bemærkninger om eksklusivitet, mindstekøbsforpligtelser og andele af kundernes markedsføringsbudgetter er behandlet i afsnit 3.9.5 ovenfor, hvor styrelsen har behandlet FK Distributions høringsvar.
1243. FK Distribution bemærker for det første: "betaler FK's kunder alene for de "klik", der rent faktisk genereres via FK's digitale reklamer, og der gælder intet mindstebeløb."⁷³⁰
1244. Styrelsen bemærker hertil, at det afgørende for vurderingen efter konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 ikke er, om FK Distributions kunder alene betaler for de "klik", der rent faktisk genereres via FK Distributions digitale reklamer, eller at der ikke måtte gælde et mindstebeløb. I den foreliggende sag er kunderne via kontrakten med FK Distribution forpligtet til at acceptere, at FK Distribution må foretage "digital formidling for kunden af tilbud, reklametryksager - samt digital formidling af tilbud, digitale kataloger m.v.- der vedrører markedsføring af [kundens] butikskæder", jf. §§ 3 og 10 i standardkontrakten og samtlige underskrevne kontrakter, som styrelsen er bekendt med for 2018 og 2019, der er indgået efter april 2017.
1245. Kunden accepterer i denne forbindelse at skulle afregne for alle læsninger foretaget på FK Distributions platforme og via FK Distributions samarbejdspartnere. En stor andel af de kontrakter for distribution i løbet af 2018 og 2019, som styrelsen er bekendt med, indeholdt ikke et budgetmaksimum for kunden. Den hermed forbundne usikkerhed om den reelle omkostning vil efter styrelsens vurdering kunne påvirke kundens incitament til at indgå aftaler med flere digitale platforme for tilbudsaviser.
1246. FK Distribution bemærker for det andet: "udgør det beløb, som FK's kunder årligt betaler til FK, [xxx]. Hovedparten af FK's kunder [xxx] i markedsføring hos FK's konkurrenter, herunder ShopGun"⁷³¹

⁷³⁰ Jf. Bilag 5; Brev af 11. juni 2018 fra Forbruger-kontakt; bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder, side 21.

⁷³¹ Jf. Bilag 5; Brev af 11. juni 2018 fra Forbruger-kontakt; bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder, side 21.

-
1247. Styrelsen bemærker hertil, at det er afgørende for vurderingen efter konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, at FK Distribution med vilkåret om koblingssalg har bundet en del af kundernes efterspørgsel til virksomheden selv. FK Distributions kunder var forpligtet til at benytte og betale for brug af FK Distributions platform. FK Distributions vilkår om koblingssalg medførte derfor en forventet (mer)omkostning for kunderne. FK Distribution beholdt sig på denne vis en vis andel af kundernes efterspørgsel, hvilket er egnet til at medføre, at kunderne i mindre grad efterspørger alternative betalingsplatforme.
1248. Dette forhold bekræftes af resultaterne fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse. En række kunder har således oplyst, at denne meromkostning havde betydning for kundernes valg af platform for digitale tilbudsaviser i Danmark, herunder at koblingssalget medførte, at virksomhederne reducerede deres brug af andre digitale platforme for tilbudsaviser, jf. Boks 4.15 ovenfor:
1249. Det afgørende for vurderingen er omvendt ikke, om det beløb, som FK Distributions kunder årligt betaler til FK Distribution, kun udgør en begrænset del af kundernes *samlede* markedsføringsbudget, og om hovedparten af FK Distributions kunder lægger betydelige beløb i markedsføring hos FK Distributions konkurrenter, herunder Tjek.
1250. Det følger af praksis, at en dominerende virksomheds binding af en væsentlig del af markedet ikke kan begrundes ved, at det godtgøres, at den del af markedet, der er åben for konkurrence, stadig er tilstrækkelig til at skabe plads til et begrænset antal konkurrenter. De kunder, der befinder sig på den bundne del af markedet, skal have mulighed for at nyde godt af så meget konkurrence som muligt på markedet, og konkurrenterne skal kunne konkurrere på grundlag af opnåede resultater på markedet som helhed og ikke blot på en del heraf. Endvidere følger det af praksis, at det ikke tilkommer den dominerende virksomhed at afgøre, hvor mange levedygtige konkurrenter, der må konkurrere for den del af efterspørgslen, der stadig er åben for konkurrence.⁷³²
1251. FK Distribution bemærker for det tredje: *"er der tale om en meget begrænset kundebinding, der på ingen måder kan sammenlignes med den kundebinding, der har været i andre sager om koblingssalg."*⁷³³
1252. Styrelsen bemærker hertil, at der efter styrelsens vurdering er tale om en væsentlig kundebinding i denne sag, som er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, jf. afsnit 4.3.4 ovenfor.
1253. FK Distribution bemærker for det fjerde: *"bemærkes det, at FK's kundegrundlag hovedsagligt udgøres af [xxx], der har en ganske betydelig købermagt."*⁷³⁴
1254. Styrelsen er ikke enig med FK Distribution. Styrelsen har i denne sag vurderet, at kunderne på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark havde en begrænset købermagt i den for sagen relevante periode. Det skyldes, at kunderne kun i meget begrænset omfang havde konkurrencedygtige alternativer til adresseløse forsendelser, hvor kun FK Distribution havde (og stadig har) en landsdækkende distribution.
1255. Faktum i sagen er herudover, at FK Distribution ved sin adfærd kunne binde selv meget store kunder hos FK Distribution, såsom eksempelvis COOP. FK Distribution indførte vilkåret til trods for, at flere af disse kunder gjorde væsentlige indsigelser overfor FK Distribution. Dette vidner om, at købermagten ikke var tilstrækkelig til at opveje FK Distributions

⁷³² Jf. eksempelvis Kommissionens beslutning af 27. juni 2017 i sag AT.39740 Google Search Shopping, pkt. 339.

⁷³³ Jf. Bilag 5; Brev af 11. juni 2018 fra Forbruger-kontakt; bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder, side 21.

⁷³⁴ Jf. Bilag 5; Brev af 11. juni 2018 fra Forbruger-kontakt; bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder, side 21.

markedsstyrke. Dette forhold understøtter styrelsens vurdering, hvorefter FK Distributions adfærd var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.

1256. FK Distribution bemærker for det femte: *"bemærkes det, at markedet ikke kan antages at være væsentligt anderledes i et kontrafaktisk scenarie, hvor FK ikke sælger fysisk distribution af adresseløse forsendelser og digital distribution af tilbudsaviser som en samlet ydelse."*⁷³⁵
1257. Styrelsen er ikke enig med FK Distribution. Styrelsen har i afsnit 4.3.4.4.3 ovenfor vurderet, at FK Distributions vilkår om koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen. Det er styrelsens vurdering, at FK Distribution via vilkåret om koblingssalg opnåede en betydelig konkurrencefordel på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser, da koblingssalget gav FK Distribution en sikkerhed for, at et stort antal kunders tilbudsaviser blev vist på FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser, og da koblingssalget reducerede kundernes incitament til at anvende alternative platforme for tilbudsaviser jf. afsnit 4.3.4.4.3.1-4.3.4.4.3.5 ovenfor. Det er ligeledes styrelsens vurdering, at FK Distributions konkurrenter på dette marked ikke havde mulighed for at opveje nævnte konkurrencefordel via effektive modstrategier, jf. afsnit 4.3.4.4.3.1 ovenfor. Endelig har flere kunder over for styrelsen givet udtryk for, at kunderne ville have fravalgt FK Distributions minetilbud, hvis det havde været muligt, jf. Boks 4.15 ovenfor.
1258. Koblingssalget gør det sværere for konkurrenter at kunne opnå eller opretholde en kritisk kunde- og brugermasse, der sætter dem i stand til at udøve et effektivt konkurrencepres på FK Distribution på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser.
1259. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har sammenfattende vurderet, at FK Distribution gennem koblingssalget k overføre sin betydelige markedsagt for distribution af adresseløse forsendelser til digitale platforme for tilbudsaviser. For den nærmere vurdering af de enkelte elementer i denne vurdering henvises til afsnit 1174 - afsnit 4.3.4.4.3.5 ovenfor.
1260. FK Distribution bemærker endelig: *"at selv hvis der måtte eksistere et separat marked for formidling af digitale tilbud og informationer – hvilket bestrides – er FK en meget lille aktør på dette marked, der domineres af store – og uomgængelige – aktører som Google, Facebook m.fl. FK's "andel" af det digitale segment udgør under én procent af den samlede digitale omsætning for tilbud og informationer."*⁷³⁶
1261. Styrelsen er ikke enig med FK Distribution. Styrelsen har vurderet, at der kan afgrænses et marked for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, hvorpå FK Distribution har en betydelig andel, jf. afsnit 4.1 og afsnit 4.3.4.4.3.4 ovenfor.
1262. I virksomhedens høringsvar den 20. november 2019⁷³⁷ angiver FK Distribution det følgende om en per se/formbaseret tilgang til misbrugsvurderingen:

"Det er således udgangspunktet, at koblingssalg ikke er ulovligt. Der gælder heller ikke en almindelig antagelse om, at koblingssalg per se udelukker konkurrencen, eller at en sådan konkurrenceafskærmning skulle være sandsynlig."

⁷³⁵ Jf. Bilag 5; Brev af 11. juni 2018 fra Forbruger-kontakt; bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder, side 21.

⁷³⁶ Jf. Bilag 5; Brev af 11. juni 2018 fra Forbruger-kontakt; bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder, side 22.

⁷³⁷ Jf. Bilag 9, FK Distributions høringsvar, side 4.

-
1263. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at FK Distributions bemærkninger er af mere hypotetisk karakter. I den foreliggende sag har styrelsen således netop foretaget en konkret egnethedsvurdering, jf. afsnit 4.3.4.4.3 ovenfor og afsnit nedenfor.

4.3.4.4.5 Konklusion om egnet til at begrænse konkurrencen

1264. Efter en samlet vurdering konkluderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at FK Distributions vilkår om koblingssalg i virksomhedens distributionskontrakter for 2018 og 2019 (frem til oktober 2019) er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark.
1265. Styrelsen har i sin vurdering lagt vægt på, at vilkåret om koblingssalg har givet kunderne et incitament til at vælge FK Distribution frem for FK Distributions konkurrenter, at mange kunder i praksis ikke har haft mulighed for at fravælge FK Distribution, at konkurrenter ikke kunne udøve et effektivt konkurrencepres på FK Distribution på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser, og at FK Distributions konkurrenter på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark ikke havde effektive modstrategier til FK Distributions vilkår om koblingssalg i 2018 og 2019 (frem til oktober 2019).
1266. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget denne vurdering baseret på de konkrete markedsforhold, herunder den nære forbindelse mellem de to relevante markeder og omfanget af koblingssalget samt FK Distributions øvrige vilkår i de relevante distributionskontrakter. Det følgende indgår mere konkret i styrelsens samlede vurdering:
- » Markedet for distribution af adresseløse forsendelser var kendetegnet ved betydelige ekspansions- og etableringsbarrierer, og FK Distribution var en uomgængelig samhandelspartner på dette marked. Disse forhold begrænsede muligheden for, at en konkurrent på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark kunne modsvare FK Distributions koblingssalg ved selv at tilbyde tilsvarende koblede ydelser eller ved at anvende en mere aggressiv prispolitik;
 - » Koblingssalget var meget omfattende og dækkede en stor andel af kunderne, navnlig da koblingssalget omfattede store og vigtige kunder. Hertil kommer, at koblingssalget blev gennemført systematisk fra FK Distributions side i 2018 og 2019;
 - » Der var en nær forbindelse mellem markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark og markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, da en stor andel af annoncørerne var kunder på begge de relevante markeder. FK Distributions koblingssalg vedrørte dermed en væsentlig andel af efterspørgslen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Den nære forbindelse mellem markederne, kombineret med FK Distributions position som uomgængelig samhandelspartner på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark, øgede sandsynligheden for, at FK Distributions koblingssalg var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark;
 - » Markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark var kendetegnet ved barrierer som følge af indirekte netværkseffekter, der kunne begrænse potentielle eller aktuelle konkurrenters etablering eller ekspansion. Disse barrierer blev ikke elimineret af, at en række annoncører benyttede to eller flere digitale platforme for tilbudsaviser samtidigt (multi-homing). Under disse markedsforhold kunne FK Distributions koblingssalg gøre det sværere for konkurrenter at kunne opnå eller opretholde en kritisk kunde- og brugermasse, der satte dem i stand til at udøve et effektivt konkurrencepres på FK Distribution på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser. Dette medvirkede også til, at FK Distributions koblingssalg var
-

egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark;

- » De relevante distributionskontrakter for 2018 og 2019 indeholdt i øvrigt vilkår om blandt andet mængdeforpligtelser og uopsigelighed. De relevante distributionskontrakter var herudover i flere tilfælde ikke omfattet af et budgetmaksimum, hvilket betød, at kunderne ikke på forhånd kendte udgiften til annoncering via FK Distributions digitale platform. Disse forhold var tillige egnet til at reducere kundernes incitament til at vælge FK Distribution frem for FK Distributions konkurrenter.

1267. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderer på denne baggrund, at der overordnet set er to forhold, som hver især medfører, at FK Distributions koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark:
1268. For det første er FK Distributions koblingssalg egnet til at begrænse konkurrencen ved, at de kunder, som er afhængige af at få omdelt adresseløse forsendelser via FK Distribution, ikke kan fravælge FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser. Disse kunder kan med andre ord ikke reagere på FK Distributions vilkår om tvungent tilvalg af FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser ved at undlade at indgå aftale med FK Distribution. Dette forhold giver FK Distribution en sikkerhed for, at et stort antal – herunder store og vigtige - kunders tilbudsaviser bliver vist på FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser, jf. ovenstående punkter. Hvad angår disse kunder, skal FK Distribution således hverken konkurrere på pris eller kvalitet for at tiltrække og fastholde kunderne på platformen.
1269. For det andet er koblingssalget egnet til at begrænse konkurrencen ved at reducere kundernes incitament til at anvende alternative digitale platforme for tilbudsaviser. Gennem vilkåret om koblingssalg har FK Distribution således bundet en del af kundernes efterspørgsel til virksomheden selv. FK Distributions konkurrenter kan således nu kun konkurrere om den del af kundernes efterspørgsel, der ikke er bundet til FK Distribution. De indirekte netværkseffekter på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark betyder, at en given kunde ved, at forbrugerne vil foretrække en digital tilbudsplatform som mange forretninger (kunder) anvender. Kunden vil derfor have mindre incitament til at anvende konkurrerende platforme, når anvendelsen af minetilbud og tilhørende apps er et vilkår ved distribution af adresseløse forsendelser i markedet. Koblingssalget gør det således sværere for konkurrenter at kunne opnå eller opretholde en kritisk kunde- og brugermasse, der sætter dem i stand til at udøve et effektivt konkurrencepres på FK Distribution på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser.
1270. De ovenstående forhold medfører efter styrelsens vurdering, at FK Distribution gennem koblingssalget kunne overføre sin betydelige markedsmagt for distribution af adresseløse forsendelser til digitale platforme for tilbudsaviser. Styrelsen vurderer, at FK Distributions koblingssalg på sigt kan hindre innovation og skade forbrugerne såvel direkte som indirekte, herunder via et mindre produktudbud eller højere priser.
1271. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at FK Distribution har brugt sin markedsstyrke på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark til at opnå en uretmæssig konkurrencefordel på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Styrelsen vurderer dermed, at FK Distribution ikke konkurrerede ”on the merits”, da FK Distribution tvang kunder til at acceptere vilkåret om koblingssalg for distribution i 2018 og 2019.
-

4.3.4.5 Konklusion vedrørende misbrug

1272. Det er styrelsens vurdering, at FK Distribution i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 har stillet det som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.
1273. Det er styrelsens vurdering, at FK Distributions vilkår om koblingssalg er i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102. Styrelsens vurdering er baseret på de følgende fire kriterier, som følger praksis på området:
- » FK Distribution besad en dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark i perioden 2018 til oktober 2019;
 - » Distribution af adresseløse forsendelser og visning af tilbudsaviser via en digital platform for tilbudsaviser udgjorde to separate ydelser;
 - » FK Distribution gav ikke kunderne mulighed for at vælge at købe distribution af adresseløse forsendelser i Danmark uden samtidig at købe visning af tilbudsaviser via FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser i Danmark;
 - » FK Distributions adfærd var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark perioden 2018 til oktober 2019.

4.3.5 Objektiv begrundelse og effektivitetsgevinster

1274. Med henblik på at vise, at den dominerende virksomheds adfærd er berettiget⁷³⁸, kan den dominerende virksomhed bevise, at dens adfærd enten er objektivt nødvendig eller skaber betydelige effektivitetsgevinster, der opvejer eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger for forbrugerne.⁷³⁹ I det følgende vurderes, om FK Distributions vilkår om koblingssalg er objektivt nødvendig eller skaber betydelige effektivitetsgevinster, der opvejer eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger for forbrugerne.
1275. FK Distribution har i et svar til styrelsen af 11. juni 2018 gjort gældende, at:

"Objektiv begrundelse og/eller effektivitetsgevinster

Selv hvis de fire kumulative betingelser, der er oplyst ovenfor i afsnit 3, måtte være opfyldt, hvilket bestrides, er FK af den opfattelse, at FK's kundefaftaler kan medføre effektivitetsgevinster i form af besparelser, der kommer forbrugerne til gode, og som overstiger de eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger af FK's kundefaftaler."⁷⁴⁰

1276. FK Distribution har ikke uddybet ovennævnte betragtninger og har ej heller fremlagt dokumentation for, at der foreligger en objektiv begrundelse og/eller effektivitetsgevinster som følge af FK Distributions vilkår om koblingssalg i den foreliggende sag.

⁷³⁸ Jf. sag 27/76, United Brands Company og United Brands Continentaal mod Kommissionen, Sml. 1978, s. 207, præmis 184, sag 311/84, Centre Belge d'études de marché - Télémarketing (CBEM) mod Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion (CLT) og Information publicité Benelux (IPB), Sml. 1985, s. 3261, præmis 27, sag T-30/89, Hilti mod Kommissionen, Sml. 1991 II, s. 1439, præmis 102-119, sag T-83/91, Tetra Pak International mod Kommissionen (Tetra Pak II), Sml. 1994 II, s. 755, præmis 136 og 207 og sag C-95/04 P, British Airways mod Kommissionen, Sml. 2007 I, s. 2331, præmis 69 og 86.

⁷³⁹ Jf. i samme retning Kommissionens meddelelse om artikel 82, pkt. 27.

⁷⁴⁰ Jf. Bilag 5; Forbruger-Kontakt A/S – bemærkninger af 11. juni 2018 til Meddelelse om Betænkeligheder, side 22.

4.3.5.1 Objektiv nødvendighed

1277. Hvad angår spørgsmålet om objektiv nødvendighed, skal det kunne fastslås på grundlag af faktorer, som den dominerende virksomhed ikke har nogen indflydelse på, om den pågældende adfærd er absolut nødvendig og står i forhold til den dominerende virksomheds målsætning.
1278. Styrelsen finder, at FK Distribution ikke har fremlagt dokumentation for, at FK Distributions adfærd er objektivt begrundet. Herudover kan styrelsen ikke på det foreliggende grundlag konstatere, at der skulle være grundlag for en objektiv begrundelse i den foreliggende sag.

4.3.5.2 Effektivitetsgevinster

1279. En dominerende virksomheds adfærd udgør ikke et misbrug, hvis adfærden er forbundet med effektivitetsgevinster. Således udtalte Domstolen eksempelvis i sagen om *Direct Mail* (2015), at selv i tilfælde af, at det fastslås, at den dominerende virksomheds (konkret Post Danmarks) adfærd havde en konkurrencebegrænsende virkning, har virksomheden ikke desto mindre mulighed for konkret at begrunde disse handlinger. Domstolen uddybede hertil:

*”Navnlig kan en sådan virksomhed godtgøre, at den afskærmende virkning, som følger af dens adfærd, kan opvejes, endog overvindes, af effektivitetsfordele, som ligeledes er til gavn for forbrugerne (jf. dom *British Airways mod Kommissionen*, C-95/04 P, EU:C:2007:166, præmis 86, og *TeliaSonera Sverige*, C-52/09, EU:C:2011:83, præmis 76).*

*I sidstnævnte henseende påhviler det den dominerende virksomhed at godtgøre, at de sandsynlige effektivitetsgevinster, som den pågældende adfærd kan medføre, opvejer sandsynlige negative virkninger for konkurrencen og forbrugernes interesser på de berørte markeder, at effektivitetsgevinsterne er opnået eller vil kunne opnås som følge af den pågældende adfærd, at denne adfærd er afgørende for at opnå disse gevinster, og at adfærden ikke udelukker den effektive konkurrence ved at fjerne alle eller de fleste eksisterende faktiske eller potentielle konkurrencekilder (dom *Post Danmark*, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 42).⁷⁴¹*

1280. Det følger af citatet ovenfor, at bevisbyrden for eventuelle effektivitetsgevinster påhviler den dominerende virksomhed.
1281. I denne forbindelse forventes den dominerende virksomhed generelt at bevise, med tilstrækkelig stor sandsynlighed og på grundlag af verificerbar dokumentation, at følgende kumulative betingelser er opfyldt:⁷⁴²
- » effektivitetsgevinsterne er opnået eller vil kunne opnås som følge af den pågældende adfærd;
 - » den pågældende adfærd er nødvendig for at opnå disse effektivitetsgevinster;
 - » de sandsynlige effektivitetsgevinster, som den pågældende adfærd medfører, opvejer eventuelle sandsynlige negative virkninger for konkurrencen og forbrugernes velfærd på de berørte markeder; og

⁷⁴¹ Jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 *Post Danmark mod Konkurrencerådet*, pr. 48-49.

⁷⁴² Jf. hertil Kommissionens meddelelse om artikel 82, pkt. 29 samt i samme retning konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101(3).

- » den pågældende adfærd udelukker ikke den effektive konkurrence ved at fjerne alle eller de fleste eksisterende faktiske eller potentielle konkurrencekilder.

1282. FK Distribution har ikke fremlagt dokumentation for, at der er effektivitetsgevinster forbundet med FK Distributions koblingssalg.
1283. Herudover kan styrelsen ikke på det foreliggende grundlag konstatere, at der skulle være grundlag for effektivitetsfordele i den foreliggende sag. Baseret på markedsegenskaber og de foreliggende oplysninger i sagen vurderer styrelsen således, at de ovennævnte, kumulative kriterier ikke er opfyldt, hvilket er nærmere forklaret nedenfor.

4.3.5.2.1 Der foreligger ikke indikationer på effektivitetsgevinster

1284. Tekniske forbedringer af produkternes kvalitet eller et fald i produktions- eller distributionsomkostningerne er eksempler på effektivitetsgevinster.⁷⁴³
1285. Styrelsen vurderer, at der er begrænset potentiale for omkostningsbesparelser i forhold til produktion, markedsføring og salg af de ydelser, som er relevante for sagen. Baggrunden herfor er navnlig, at der er tale om helt forskellige produktionsprocesser. Medens distribution af adresseløse forsendelser primært handler om at indsamle, sortere og distribuere adresseløse forsendelser (herunder anvende et sorteringsanlæg og engagere bude til omdeling), handler digitale platforme for tilbudsaviser primært om at udvikle og drive en digital platform med indhold, hvor brugere kan finde relevant information.

4.3.5.2.2 Der foreligger ikke indikationer på, at adfærden er proportional

1286. Der må ikke være nogen mindre konkurrenceforvridende alternativer til den pågældende adfærd, som vil kunne skabe de samme effektivitetsgevinster.⁷⁴⁴
1287. Styrelsen vurderer, at der er begrænset potentiale for omkostningsbesparelser i forhold til produktion, markedsføring og salg af de ydelser, som er relevante for sagen. Efter styrelsens vurdering er det endvidere ikke nødvendigt at foretage et koblingssalg for at sikre, at eventuelle – ikke dokumenterede – effektivitetsgevinster kan videregives til forbrugerne.

4.3.5.2.3 Der foreligger ikke indikationer på, at effektivitetsgevinster opvejer konkurrencebegrænsende virkninger

1288. Styrelsen vurderer i denne sag, at FK Distributions vilkår om koblingssalg er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark. Styrelsen vurderer, at en sådan konkurrencebegrænsning kan hindre innovation og kan på sigt skade forbrugerne såvel direkte som indirekte, herunder via lavere produktudbud og/eller højere priser.
1289. Samlet set vurderer styrelsen, at FK Distribution ikke har fremlagt dokumentation for, at FK Distributions adfærd er objektivt begrundet. FK Distribution har desuden ikke fremlagt dokumentation for, at der er effektivitetsgevinster forbundet med adfærden i sagen. Herudover kan styrelsen ikke på det foreliggende grundlag konstatere, at der skulle være grundlag for effektivitetsgevinster.

⁷⁴³ Jf. hertil Kommissionens meddelelse om artikel 82, pkt. 29.

⁷⁴⁴ Jf. hertil Kommissionens meddelelse om artikel 82, pkt. 29.

-
1290. Det er på dette grundlag styrelsens vurdering, at FK Distributions vilkår om koblingssalg i perioden 2018 til oktober 2019 ikke kan forsvares med henvisning til, at dette var en forudsætning for at kunne give den enkelte kunde den bedste pris, den bedste kvalitet af ydelser, eller at det var sædvanligt, at kunder lod såvel distribution af adresseløse forsendelser som digital visning af tilbudsaviser ske via den samme udbyder.

4.4 Samlet konklusion

1291. På baggrund af ovenstående konkluderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen følgende:
- » De relevante markeder kan i denne sag afgrænses til:
 - (i) markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark, og
 - (ii) markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark;
 - » FK Distributions adfærd i forhold til kontrakter for 2018 og 2019 om distribution af adresseløse forsendelser i Danmark kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart;
 - » FK Distribution udgør en virksomhed i konkurrencelovens forstand;
 - » FK Distribution besad en dominerende stilling på markedet for distribution af adresseløse forsendelser i Danmark i perioden 2018 til oktober 2019;
 - » Distribution af adresseløse forsendelser og visning af tilbudsaviser via en digital platform for tilbudsaviser udgjorde to separate ydelser;
 - » FK Distribution gav ikke kunderne mulighed for at vælge at købe distribution af adresseløse forsendelser i Danmark uden samtidig at købe visning af tilbudsaviser via FK Distributions digitale platform for tilbudsaviser i Danmark;
 - » FK Distributions adfærd var egnet til at begrænse konkurrencen på markedet for digitale platforme for tilbudsaviser i Danmark i perioden 2018 til oktober 2019.
 - » FK Distributions vilkår om koblingssalg i kontrakter om distribution af adresseløse forsendelser i 2018 og i 2019 udgør misbrug af dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 4 og TEUF artikel 102, stk. 2, litra d);
 - » FK Distribution har ikke godtgjort, at vilkår om koblingssalg i forhold til distributionskontrakter for 2018 og for 2019, er objektivt begrundet;
 - » Det er nødvendigt at udstede påbud til FK Distribution for at bringe overtrædelsen til ophør, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, stk. 1 og TEUF artikel 102, stk. 1, jf. § 16, stk. 1, jf. § 24, stk. 1.
-

5. Bilagsliste

- » Bilag 1: Styrelsens kundeundersøgelse (undersøgelse blandt annoncører)
 - » Bilag 1A: Besvarelser fra kunder i styrelsens kundeundersøgelse
 - » Bilag 2: Styrelsens undersøgelse blandt udbydere af digital platforme for tilbudsaviser
 - » Bilag 3: Styrelsens undersøgelse blandt udbydere af andre markedsføringskanaler
 - » Bilag 4: Kvalitative interviews – samling af referater fra styrelsens møder med aktører
 - » Bilag 5: Samling af bemærkninger og øvrige oplysninger fra FK Distribution
 - » Bilag 6: Distributionskontrakter – samling af FK Distributions distributionskontrakter og FK Distributions standardkontrakt 2019
 - » Bilag 7: Udvalgt korrespondance mellem aktører (herunder kunder) til FK Distribution og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
 - » Bilag 8: Diverse materiale
 - » Bilag 9: FK Distributions hørings svar inkl. bilag A og bilag B af den 20. november 2019 og FK Distributions standpunktsdokument af den 20. november 2019, samt FK Distributions supplerende indlæg om ROI af 7. maj 2020 inkl. bilag C.
 - » Bilag 10:
 - » Slide 42 i klage af 13. maj 2020 over FK Distributions adfærd på markedet for adresseløse forsendelser i Danmark; og
 - » FK Distributions bemærkninger af 17. juni 2020 til ny klage af 13. maj 2020 over FK Distributions adfærd på markedet for adresseløse forsendelser i Danmark.
 - » Bilag 11:
 - » E-mail fra FK Distribution af 16. juni 2020 - Indlæg om ROI og manglende effekt
 - » E-mail fra FK Distribution af 15. juni 2020 - Indlæg om manglende effekt; med:
 - » Indlæg til KFST om effekt af 15. juni 2020;
 - » Bilag D til indlæg om effekt af 15. juni 2020; og
 - » Bilag E til indlæg om effekt af 15. juni 2020.
 - » E-mail fra FK Distribution af 7. maj 2020 - Indlæg om ROI; med:
 - » Indlæg til KFST af 7. maj 2020 om ROI; og
 - » Bilag C til indlæg af 7. maj 2020 om ROI – Medie ROI 2020.
 - » E-mail fra FK Distribution af 16. juni 2020 - Opfølgende indlæg om ROI; med
 - » Opfølgende indlæg om ROI af 16. juni 2020;
 - » Indlæg til KFST af 7. maj 2020 om ROI; og
-

-
- » Bilag B.
 - » E-mail fra FK Distribution af 18. juni 2020 – Indlæg om ny markedsundersøgelse; med
 - » Indlæg til KFST af 18. juni 2020 om ny markedsundersøgelse; og
 - » Bilag F (Kantor Gallups slides fra deres undersøgelse).
 - » E-mail fra FK Distribution af 19. juni 2020; med:
 - » Bilag G (Kantor Gallups spørgeguide til brug for deres undersøgelse).
 - » E-mail fra FK Distribution af 19. juni 2020 – Indlæg om ny klage; med
 - » Indlæg til KFST af 19. juni 2020.
 - » E-mail af 23. juni 2020 fra FK Distribution - Indlæg til KFST om ny KPM og ny høringsfrist;
 - » Indlæg af 23. juni 2020 til KFST om ny KPM.
-