

Konkurrencerådsafgørelse den 23. februar 2022

Kollektiv boykot af Bilbasen i Peugeot Forhandler Foreningen



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Journal nr. 20/05735 /MABR /AVH /CHAR

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	RESUME.....	6
2.	AFGØRELSE.....	9
3.	SAGSFREMSTILLING.....	10
3.1	Indledning.....	10
3.2	De involverede virksomheder.....	11
3.2.1	Peugeot Forhandler Foreningen.....	11
3.2.2	Bilbasen og Bilinfo.....	12
3.2.3	Biltorvet og AutoDesktop.....	12
3.3	Markedsbeskrivelse.....	13
3.3.1	Salg af brugte biler i Danmark.....	13
3.3.2	Bilportaler i perioden 2010 til 2015.....	15
3.3.2.1	Overordnet om bilportaler og deres services.....	15
3.3.2.2	Sammenhængen mellem brugersiderne på bilportaler.....	16
3.3.2.3	Udviklingen på bilportaler i Danmark i perioden 2010 til 2015.....	18
3.3.2.3.1	Udviklingen i antallet af brugere af bilportaler.....	18
3.3.2.3.2	Udviklingen i antallet af annoncer på bilportaler.....	20
3.3.3	Sælgerarbejdsplads og annonceringsværktøj.....	21
3.3.4	Markedssituationen i perioden 2011 til 2015.....	22
3.4	Den omhandlede adfærd.....	27
3.4.1	E-mailkorrespondance af den 2.-4. januar 2013: Medlemsmøde i PFF, hvor ledelsen i PFF opfordrede til/anbefalede ikke at annoncere på Bilbasen, samt opfølgning på denne udmelding.....	28
3.4.2	E-mailkorrespondance af den 11. januar 2013: Peugeot-forhandler informerede ledelsen i PFF om, at denne ville overholde boykot af Bilbasen og påpegede, at andre ikke overholdte boykot.....	29
3.4.3	E-mailkorrespondance af den 4. marts 2013: Peugeot-forhandler informerede ledelsen i PFF om Peugeot-forhandlere på Bilbasen og opfordrede ledelsen i PFF til at gøre noget ved det.....	31
3.4.4	E-mailkorrespondance af den 16.-22. maj 2013: Forhandler foretog analyse, der viser, at Bilbasen gav flere klik end Biltorvet, og informerede ledelsen i PFF om, at Bilbasen var uundværlig.....	32
3.4.5	E-mailkorrespondance af den 2.-9. april 2014: Peugeot-forhandlere mistede salg ved ikke at være på Bilbasen, og flere Peugeot-forhandlere begyndte igen at annoncere på Bilbasen.....	33
3.4.6	E-mail af den 8. maj 2014: Utilfredshed i ledelsen i PFF med, at flere Peugeot-forhandlere igen annoncerede på Bilbasen.....	35
3.4.7	E-mailkorrespondance af den 19.-20. august 2014: Ledelsen i PFF fulgte op på, om hinanden og andre Peugeot-forhandlere overholdte ikke at annoncere på Bilbasen.....	36
3.4.8	E-mailkorrespondance af den 17. september 2014: Flere Peugeot-forhandler annoncerer igen på Bilbasen, og en Peugeot-forhandler opfatter, at der ikke længere er en aftale om boykot af Bilbasen.....	38
3.4.9	E-mail af den 3. maj 2015: Drøftelse på generalforsamling i PFF om, at flere Peugeot-forhandlere havde annonceret på Bilbasen, selvom de havde sagt det modsatte.....	39
3.4.10	E-mailkorrespondance af den 29. maj 2015: En Peugeot-forhandler opfattede det som om, at der ikke længere var en aftale mellem Peugeot-forhandlerne om kun at annoncere på Biltorvet.....	40
3.5	Høringssvar.....	40

3.5.1	Styrelsen har tilsidesat sin sagsoplysningspligt.....	41
3.5.2	Vedtagelsen i PFF kan ikke udskilles fra fælles indsats.....	42
3.5.3	Det objektive formål med vedtagelsen i PFF var ikke at begrænse konkurrencen.....	42
3.5.4	Styrelsen har foretaget en utilstrækkelig kontekstanalyse.....	46
3.5.4.1	Vedtagelsen i PFF var ikke egnet til at begrænse konkurrencen.....	46
3.5.4.2	Vedtagelsen i PFF har givet anledning til konkurrencefremmende virkninger.....	47
3.5.5	Fritagelse efter konkurrencelovens § 8. stk. 1.....	48
3.5.5.1	Adfærden i PFF skal ses i sammenhæng med den midlertidige boykot.....	48
3.5.5.2	Den midlertidige boykot førte til effektivitetsgevinster.....	48
3.5.5.3	Den midlertidige boykot var nødvendig.....	49
3.5.6	Manglende oplysning af markedsforholdene.....	50
3.5.6.1	Sagsfremstillingen er mangelfuld.....	50
3.5.6.2	Styrelsen burde have undersøgt markedsandele, priser og Bilbasens størrelse.....	51
3.5.6.3	Adgangsbarrierer i form af netværkseffekter mv.....	51
3.5.6.4	Omfanget af single- og multi-homing på bilportaler.....	52
4.	VURDERING.....	53
4.1	Markedsafgrænsning.....	53
4.1.1	De relevante produktmarkeder.....	53
4.1.1.1	Produktmarkedet for salg af brugte biler.....	54
4.1.1.2	Produktmarkedet for annoncering på bilportaler.....	55
4.1.2	Det relevante geografiske marked.....	58
4.1.2.1	Det geografiske marked for salg af brugte biler.....	58
4.1.2.2	Det geografiske marked for annoncering på bilportaler.....	60
4.1.3	Konklusion vedrørende markedsafgrænsning.....	61
4.2	Samhandelspåvirkning.....	62
4.2.1	NAAT-reglen.....	63
4.2.2	Adfærden omfatter en hel medlemsstat.....	64
4.2.3	Arten af den omhandlede adfærd og de omhandlede produkter.....	64
4.2.4	Konklusion vedrørende samhandelspåvirkning.....	66
4.3	Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.....	66
4.3.1	Virksomhedsbegrebet.....	66
4.3.2	Aftale, vedtagelse eller samordnet praksis.....	67
4.3.2.1	Adfærden i PFF er en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder.....	68
4.3.3	Til formål og/eller til følge at begrænse konkurrencen.....	75
4.3.3.1	Visse former for aftaler m.v. har til formål at begrænse konkurrencen.....	76
4.3.3.2	Vedtagelser om boykot antages generelt at have til formål at begrænse konkurrencen.....	78
4.3.3.3	Vedtagelsen i PFF om ikke at annoncere på Bilbasen har til formål at begrænse konkurrencen.....	82
4.3.3.4	Delkonklusion på formålet med vedtagelsen.....	94
4.3.4	Mærkbar konkurrencebegrænsning.....	95
4.3.5	Konklusion vedrørende Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.....	96
4.4	Fritagelse.....	96
4.4.1	Vedtagelsen er ikke omfattet af en gruppefritagelse.....	96
4.4.2	Vedtagelsen opfylder ikke betingelserne for en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8 og TEUF artikel 101, stk. 3.....	97
4.4.2.1	Effektivitetsgevinster påberåbt af PFF.....	98

4.4.2.2	Ad betingelse 1: Bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling.....	99
4.4.2.3	Ad betingelse 2: Sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved	110
4.4.2.4	Ad betingelse 3: Ikke pålægger virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige for at nå disse mål.....	112
4.4.2.5	Ad betingelse 4: Ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser	119
4.4.3	Konklusion vedrørende fritagelse	120
4.5	Begrundelse for påbud	120
4.6	Samlet konklusion	120
5.	BILAG	121

1. Resume

1. Denne sag omhandler en vedtagelse i Peugeot Forhandler Foreningen ("PFF") om kollektiv boykot af bilbasen.dk ("Bilbasen") for at fremme konkurrenten biltorvet.dk ("Biltorvet"). Vedtagelsen har til formål at begrænse konkurrencen i strid med konkurrencelovens¹ § 6 og Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde² ("TEUF") artikel 101, stk. 1.
2. På baggrund af materiale fra en kontrolundersøgelse foretaget den 19. april 2018, blev PFF i april 2019 anmeldt til Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet ("SØIK", nu National enhed for Særlig Kriminalitet ("NSK")) med henblik på strafferetlig forfølgelse for overtrædelse af konkurrencelovens § 6. I forbindelse med behandlingen af sagen ved SØIK fremlagde PFF et effektivitetsforsvar i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1. SØIK anmodede i februar 2020 styrelsen om en udtalelse om det fremlagte effektivitetsforsvar. Konkurrencerådet besluttede i april 2020 at imødekomme anmodningen fra SØIK ved at indlede en administrativ behandling af sagen.
3. PFF er en sammenslutning af selvstændige bilforhandlere i Danmark, som forhandler og/eller servicerer bilmærket Peugeot. PFF's medlemmers aktiviteter består bl.a. af salg af brugte biler.
4. Både Bilbasen og Biltorvet er digitale platforme, der er specialiserede i annoncering af primært brugte biler (bilportaler). Bilportaler fungerer som bindeled mellem potentielle bilkøbere på den ene side og professionelle forhandlere og private, der sælger brugte biler, på den anden side.
5. Materialet fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018 viser, at der i en periode fra slut 2012 til i hvert fald august 2014 har været udvekslet e-mails mellem selvstændige Peugeot-forhandlere og et eller flere medlemmer af bestyrelsen i PFF, samt mellem medlemmer af bestyrelsen i PFF om, at Peugeot-forhandlerne ikke skulle annoncere på Bilbasen, for på den måde at fremme Biltorvet.
6. Styrelsen vurderer, at der i denne sag umiddelbart kan afgrænses følgende relevante markeder, der er berørt af den adfærd, sagen omhandler:
 - » Markedet for salg af brugte biler i Danmark.
 - » Markedet for annoncering på bilportaler i Danmark.
7. Styrelsen har dog ikke foretaget en endelig afgrænsning af de relevante markeder, da det ikke har betydning for vurderingen af denne sag.
8. Det er styrelsens vurdering, at materialet fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018 viser, at der har været udmeldinger fra bestyrelsen i PFF, som har været et udtryk for PFF's holdning, og som har været egnet til at koordinere medlemmernes adfærd i forhold til ikke at annoncere på Bilbasen. Det er således styrelsens vurdering, at der har været en vedtagelse i PFF.

¹ LBK nr. 360 af 4. marts 2021 om konkurrenceloven ("konkurrenceloven").

² Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, (EUT 2008 C 115) ("TEUF").

-
9. Styrelsen vurderer, at indholdet af vedtagelsen i PFF er en kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet i perioden slut 2012 til i hvert fald august 2014.
 10. Det er styrelsens vurdering, at det objektive formål med vedtagelsen i PFF var at begrænse konkurrencen på *markedet for annoncering på bilportaler i Danmark* ved at stille Bilbasen ringere i konkurrencen og sætte almindelige konkurrenceparametre som kvalitet og pris ud af kraft. Det skyldes, at vedtagelsen medførte, at den enkelte Peugeot-forhandlers valg af bilportal ikke baserede sig på, hvilken bilportal, der kunne tilbyde de bedste produkter til den bedste pris. Det, at PFF eventuelt måtte have haft en subjektiv hensigt om at skabe en mere effektiv konkurrent til Bilbasen, ændrer ikke herpå.
 11. Det er styrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF som led heri har haft til formål at begrænse konkurrencen mellem Peugeot-forhandlerne på *markedet for salg af brugte biler i Danmark* ved at fjerne eller væsentligt reducere den usikkerhed, der ellers ville være mellem Peugeot-forhandlerne om, hvor de hver især annoncerede.
 12. Det er i forlængelse heraf styrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF kan have haft en skadelig effekt på både forbrugere (potentielle bilkøbere) og forhandlere i form af færre valgmuligheder for potentielle bilkøbere på Bilbasen, henholdsvis dårligere afsætningsmuligheder for forhandlere på Bilbasen, samt mindre økonomi til udvikling af Bilbasen.
 13. Den retlige og økonomiske kontekst, vedtagelsen i PFF indgik i, var bl.a. at vedtagelsen i PFF rettede sig mod Bilbasen, som var den største bilportal på *det danske marked for annoncering på bilportaler*, samt at dette marked var præget af indirekte netværkseffekter, som kan have gjort det vanskeligere for Biltorvet at ekspandere på markedet.
 14. Det er styrelsens vurdering, at den retlige og økonomiske kontekst ikke ændrer på, at vedtagelsen i PFF var egnet til at begrænse konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* og som led heri på *det danske marked for salg af brugte biler*. Det er således styrelsens vurdering, at der var en vis konkurrence på markedet, som kunne blive begrænset af vedtagelsen i PFF, som stillede Bilbasen ringere i konkurrencen og satte almindelige konkurrenceparametre som pris og kvalitet ud af kraft.
 15. Det er endvidere styrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF ikke har givet anledning til konstaterede og relevante konkurrencefremmende virkninger, som er specifikke for vedtagelsen i PFF, og som er af et sådant omfang, at de giver anledning til rimelig tvivl om, at vedtagelsen i PFF er skadelig for konkurrencen, og dermed om vedtagelsens konkurrencebegrænsende formål.
 16. Samlet set er det derfor styrelsens vurdering, at den retlige og økonomiske kontekst ikke fører til en anden konklusion, men bekræfter og understøtter, at vedtagelsen om kollektiv boykot af Bilbasen i PFF for at fremme Biltorvet udgør en overtrædelse, der har til formål at begrænse konkurrencen.
 17. Det er endvidere styrelsens vurdering, at PFF ikke er omfattet af en gruppefritagelse eller opfylder betingelserne for en individuel fritagelse fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3. Ved vurderingen heraf har styrelsen særligt lagt vægt på, at:
 - » PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF har givet anledning til de af PFF påberåbte effektivitetsgevinster,
 - » PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF ikke pålagde medlemmerne i PFF unødvendige begrænsninger, og at PFF har ikke tilstrækkeligt dokumenteret, at der ikke fandtes andre økonomiske gennemførlige og mindre konkurrencebegrænsende måder at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster på.
-

-
18. Styrelsen vurderer samlet, at PFF har overtrådt konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 i perioden slut 2012 til i hvert fald august 2014.
-

2. Afgørelse

19. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:
 20. Det meddeles Peugeot Forhandler Foreningen, at Peugeot Forhandler Foreningen har overtrådt forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler m.v. i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 2, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1, litra b, ved i perioden slut 2012 til i hvert fald august 2014:
 - at have vedtaget en kollektiv boykot af bilportalen bilbasen.dk for at fremme den konkurrerende bilportal biltorvet.dk.
 21. I medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 4, 1. punkt, jf. § 16, stk. 1, og TEUF artikel 101, jf. konkurrencelovens § 16, stk. 1, jf. § 24, påbyder Konkurrencerådet Peugeot Forhandler Foreningen:
 - » straks at bringe den i punkt 20 nævnte overtrædelse til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket,
 - » fremover at afstå fra adfærd, der har samme eller tilsvarende formål eller følge, som beskrevet i punkt 20,
 - » at informere Peugeot Forhandler Foreningens medlemmer om Konkurrencerådets afgørelse, og
 - » senest 14 hverdage fra Konkurrencerådets afgørelse at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for, at Peugeot Forhandler Foreningens medlemmer er blevet orienteret om Konkurrencerådets afgørelse.
-

3. Sagsfremstilling

3.1 Indledning

22. Denne sag handler om, hvorvidt PFF har vedtaget en kollektiv boykot af bilportalen Bilbasen for at fremme den konkurrerende bilportal Biltorvet i perioden slut 2012 til i hvert fald august 2014 i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 1.
 23. Styrelsen foretog den 19. april 2018 kontrolundersøgelse hos [...] P.F. ApS, som ejes af PFF. Det skete på baggrund af, at styrelsen [...] fandt indikationer på, at det i regi af PFF blev koordineret, at medlemmerne ikke skulle annoncere brugte biler på Bilbasen.
 24. På baggrund af materialet fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018 besluttede Konkurrencerådet i marts 2019 at anmelde sagen til SØIK (nu NSK) med henblik på strafferetlig forfølgelse. Dette skete i april 2019, hvor Konkurrencerådet anmeldte PFF til SØIK for overtrædelse af konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 2, jf. stk. 3.
 25. I forbindelse med den strafferetlige behandling af sagen ved SØIK fremlagde PFF den 12. februar 2020 et effektivitetsforsvar med henblik på individuel fritagelse fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1. SØIK anmodede umiddelbart herefter om en udtalelse om det fremlagte effektivitetsforsvar.
 26. På baggrund af styrelsens umiddelbare og foreløbige vurdering af det fremlagte effektivitetsforsvar besluttede Konkurrencerådet i april 2020 at imødekomme SØIK's anmodning om en udtalelse ved at indlede en administrativ behandling af sagen. Styrelsen anmodede i forlængelse heraf SØIK om at sætte den strafferetlige behandling af sagen i bero.
 27. Styrelsen sendte den 2. juli 2020 en meddelelse om betænkeligheder ("MOB") til PFF. I meddelelsen om betænkeligheder redegjorde styrelsen for sine foreløbige betænkeligheder. De fremsatte betænkeligheder vedrørte en hypotese om, at *"Peugeot Forhandler Forening, i en periode fra 2012 til 2015, har vedtaget en koordineret boykot af handelsplatformen Bilbasen.dk, til fordel for den konkurrerende handelsplatform Biltorvet.dk"*, hvorved at *"Peugeot Forhandler Foreningen har handlet i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 2, nr. 2, jf. stk. 3 og eventuelt tillige TEUF artikel 101, stk. 1, litra b."*
 28. Styrelsen modtog PFF's skriftlige bemærkninger til styrelsens MOB den 20. august 2020. Som en del af PFF's bemærkninger til styrelsens MOB, vedlagde PFF en række oplysninger, heriblandt en konkurrenceøkonomisk rapport med et effektivitetsforsvar udarbejdet af Copenhagen Economics, som også tidligere var blevet fremsendt til SØIK den 12. februar 2020.
 29. PFF uddybede sine skriftlige bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens MOB på et møde med styrelsen den 3. september 2020.
 30. PFF har i forbindelse med styrelsens behandling af sagen afgivet en række yderligere oplysninger, herunder har PFF uddybet det fremlagte effektivitetsforsvar den 11. november 2020 og den 8. januar 2021.
 31. Styrelsen sendte den 14. juli 2021 en klagepunktsmeddelelse ("KPM") i høring hos PFF. Styrelsen modtog den 10. september 2021 PFF's skriftlige bemærkninger til styrelsens KPM.
-

-
32. PFF forelagde på Konkurrencerådsmødet den 24. november 2021 mundtligt sine bemærkninger til KPM'en. Der var i det væsentligste tale om en gentagelse af PFF's skriftlige bemærkninger af den 10. september 2021.
33. På baggrund af PFF's bemærkninger har styrelsen særligt udbygget (iii) den retlige og økonomiske kontekst, herunder vurderingen af konkurrencefremmende virkninger i afsnit 4.3.3.3 samt betingelse 3 om nødvendighed i konkurrencelovens § 8, stk. 1, i afsnit 4.4.2.4. Styrelsen foretog i forlængelse heraf, på baggrund af en konkret vurdering, en supplerende høring af PFF den 25. januar 2022, selvom PFF ikke havde lovmæssigt krav herpå efter forvaltningsloven. PFF oplyste den 3. februar 2022 styrelsen, at de ikke havde yderligere bemærkninger.

3.2 De involverede virksomheder

34. I dette afsnit præsenteres de virksomheder, der er involverede og centrale i relation til denne sag.

3.2.1 Peugeot Forhandler Foreningen

35. PFF er en sammenslutning af selvstændige bilforhandlere, som forhandler og/eller servicerer biler af mærket Peugeot i Danmark. PFF blev stiftet den 26. februar 1968³ og har til formål at beskytte medlemmernes omsætning og avance samt at varetage de specielle interesser, som medlemmerne har i fællesskab ud ad til eller overfor hinanden.⁴
36. Ifølge PFF var der 58 Peugeot-forhandlere i Danmark i 2013.⁵ Det må antages, at de fleste, hvis ikke alle, af disse forhandlere var medlem af PFF.
37. Peugeot-forhandlerne er i dag placeret i hele landet⁶, og det må antages, at forhandlerne også var det i perioden slut 2012 til august 2014, som er den relevante tidsperiode for sagen.
38. PFF har en bestyrelse på fire medlemmer og to suppleanter. Bestyrelsesmedlemmerne er enten autoriserede forhandlere eller direktører hos forhandlere. Bestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst tre ud af fire bestyrelsesmedlemmer er til stede med bestyrelsesformandens stemme som afgørende ved stemmelighed.⁷
39. Bestyrelsen vælges på den årlige generalforsamling. Generalforsamlingen er den højeste myndighed i PFF's anliggender.⁸ Generalforsamlingen er beslutningsdygtig uanset det fremmødte antal, og beslutninger træffes ved simpelt stemmeflertal med undtagelse af beslutninger om foreningens opløsning.⁹
40. PFF er legal ejer af datterselskabet P.F. ApS (CVR-nr. 14683887). P.F. ApS' aktiviteter bestod i perioden slut 2012 til august 2014 hovedsageligt i at foretage fælles indkøb på medlemmernes

³ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 5, Vedtægter for Peugeot Forhandler Foreningen af 2011 og 2015, § 1.

⁴ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 5, Vedtægter for Peugeot Forhandler Foreningen af 2011 og 2015, § 2.

⁵ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 7.2.1.

⁶ Jf. Peugeots hjemmeside, www.peugeot.dk/om-peugeot/find-forhandler (tilgået den 7. juli 2021).

⁷ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 5, Vedtægter for Peugeot Forhandler Foreningen af 2011 og 2015, § 9.

⁸ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 5, Vedtægter for Peugeot Forhandler Foreningen af 2011 og 2015, § 5.

⁹ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 5, Vedtægter for Peugeot Forhandler Foreningen af 2011 og 2015, § 8.

vegne, investere selskabets formue og dække omkostninger til løbende juridiske problemstillinger af relevans for alle medlemmerne.¹⁰

3.2.2 Bilbasen og Bilinfo

41. Bilbasen er en digital platform, der er specialiseret i annoncering af brugte biler (bilportal), og som har eksisteret siden 2000. Bilportaler fungerer som et bindeled mellem forbrugerne (potentielle bilkøbere) på den ene side, og udbydere (professionelle bilforhandlere og private) af brugte biler på den anden side. Der annonceres kun i begrænset omfang nye biler på Bilbasen.¹¹
42. Bilinfo er et softwareprodukt, der har eksisteret siden 1989. Bilinfos services kan opdeles i to overordnede værktøjer; et annonceringsværktøj til at oprette annoncer til brug på internettet, jf. nærmere herom i punkt 92, og en sælgerarbejdsplads til at understøtte bilforhandlerens forretning, fx prisvurderingsværktøjer og kunde- og salgshåndteringsmodul, jf. nærmere herom i punkt 93.
43. Bilbasen blev oprindeligt oprettet i et samarbejde mellem Bil Markedet ApS og Bilinfo A/S (den tidligere ejer af Bilinfo), hvor hver part havde 50 procent ejerskab over Bilbasen.¹² I 2007 blev Bilinfo A/S solgt til Bil Markedet ApS, som hermed også overtog det fulde ejerskab over Bilbasen. Bil Markedet ApS, og dermed også produkterne Bilbasen og Bilinfo, har været ejet af eBay Classifieds Scandinavia ApS fra ultimo 2008 til 2021.¹³

3.2.3 Biltorvet og AutoDesktop

44. Biltorvet er, ligesom Bilbasen, en bilportal.
45. Biltorvet blev lanceret i 2001 af Dansk Automobilforhandler Forening ("D.A.F."), i dag Autobranchen Danmark¹⁴, der er en brancheforening for bilforhandlere af både nye og brugte biler samt autolakerere. Biltorvet var oprindeligt en bilportal kun for medlemmer af D.A.F. I 2004 åbnede D.A.F. op for, at andre end D.A.F.'s medlemmer kunne annoncere på Biltorvet.
46. D.A.F. drev ved siden af Biltorvet en række IT-ydelser. I 2006 blev IT-ydelserne udskilt og overført til selskabet Autobranchens IT-Center A/S.¹⁵ D.A.F. er legal ejer af Autobranchens IT-Center A/S, og Biltorvet blev til et aktiv i dette selskab.
47. Oprettelsen af Autobranchens IT-Center A/S førte til udviklingen af produktet AutoDesktop, der, ligesom Bilinfo, kan opdeles i et annonceringsværktøj henholdsvis en sælgerarbejdsplads, jf. nærmere beskrivelsen af sælgerarbejdsplads og annonceringsværktøj i afsnit 3.3.3.
48. Autobranchens IT-Center A/S stiftede i 2012 datterselskabet Biltorvet A/S (i 2019 omdøbt til Auto IT A/S) og overførte Biltorvet og AutoDesktop til dette nye selskab. I den øvrige del af afgørelsen anvendes enten betegnelsen "Biltorvet A/S" eller "AUTO IT" afhængig af, hvilken

¹⁰ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 3, side 1.

¹¹ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.1.3.

¹² Jf. Bilinfos hjemmeside, www.bilinfo.dk/om-bilinfo/historie/ (tilgået den 23. juni 2021).

¹³ I 2021 blev eBay Classifieds Group, inklusiv eBay Classifieds Scandinavia ApS, solgt til den norske virksomhed Advinta ASA. Som en del af handlen blev de danske aktiviteter, herunder Bilbasen og Bilinfo, solgt videre til Schibsted ASA.

¹⁴ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 6, punkt 1.2.1.

¹⁵ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 6, punkt 1.2.3.

tidsperiode, der er tale om, idet det bemærkes, at der er tale om det samme selskab.¹⁶ Danske bilforhandlere blev i forbindelse med oprettelsen af Biltorvet A/S inviteret til at købe aktier i selskabet. I den relevante periode bestod ejerkredsen af ca. 400 selskaber¹⁷, der repræsenterede omkring 800 af de største bilforhandlere i hele landet. Autobranchens IT-Center A/S ejede, og ejer stadig i dag, 25 procent, mens selvstændige bilforhandlere ejer de resterende 75 procent.

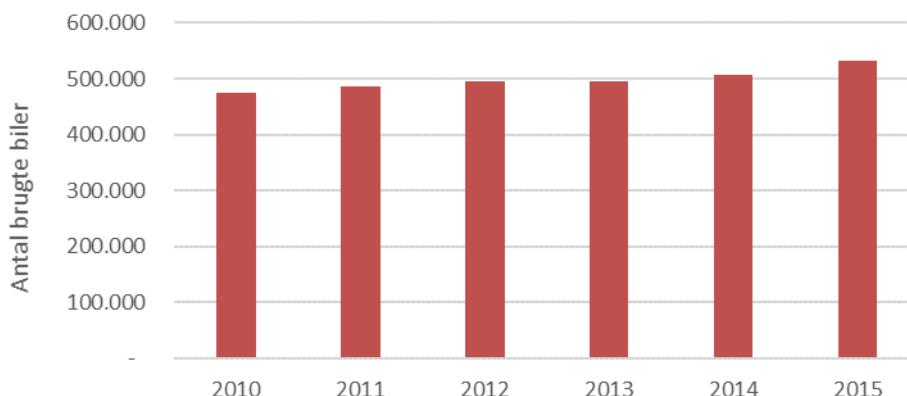
3.3 Markedsbeskrivelse

49. Denne sag vedrører salg af brugte biler og annoncering af brugte biler på bilportaler i perioden slut 2012 til i hvert fald august 2014. Nedenstående beskrivelse af markedet tager derfor udgangspunkt i denne og den omkringliggende periode; det vil sige i årene 2010 til 2015.

3.3.1 Salg af brugte biler i Danmark

50. I perioden 2010 til 2015 blev der i gennemsnit solgt ca. en halv mio. brugte personbiler om året i Danmark, jf. Figur 3.1. Der blev i samme periode i gennemsnit solgt 178.160 nye biler årligt.¹⁸

Figur 3.1 Udviklingen i antallet af solgte brugte personbiler fra 2010 til 2015



Anm.: Statistikken for antallet af solgte brugte personbiler indbefatter genregistreringer og ejerskifter.

Kilde: Danmarks Statistik, BIL6.

51. Omkring halvdelen af forbrugerne købte deres brugte bil hos en professionel bilforhandler ("forhandler").¹⁹ De resterende forbrugere købte deres brugte bil direkte fra den tidligere private ejer. I perioden 2010 til 2015 brugte hver husholdning i Danmark i gennemsnit ca. 4.500 kr.

¹⁶ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 6, punkt 1.2.9.

¹⁷ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.1.21.

¹⁸ Jf. Danmarks Statistik, BIL6.

¹⁹ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 24, 2014.

årligt på køb af brugte biler.²⁰ I samme periode var der i gennemsnit 2,6 mio. husstande i Danmark.²¹ Det giver et gennemsnitligt marked for salg brugte biler på 11,7 mia. kr. årligt i perioden 2010 til 2015.

52. Der var omkring 2.000 forhandlere i Danmark i perioden 2010 til 2015.²² Ifølge PFF var der 58 Peugeot-forhandlere i Danmark i 2013, mens der var 59 Peugeot-forhandlere i 2017.²³ Det antages, at der har været et tilsvarende antal Peugeot-forhandlere i perioden 2010 til 2015.
53. Ved **køb af en brugt bil i Danmark** skal køber *omregistrere* bilen inden for fire hverdage, hvilket koster et mindre gebyr.²⁴
54. Ud over salg af brugte biler fra dansk sælger til dansk køber, var der i den relevante periode en vis import af brugte biler til brug i Danmark samt eksport af brugte danske biler til brug i udlandet. I perioden 2010 til 2015 blev der i gennemsnit importeret ca. 6.000 brugte personbiler om året fra udlandet til Danmark, mens der i gennemsnit blev eksporteret ca. 20.000 brugte personbiler om året fra Danmark til udlandet.²⁵ Import henholdsvis eksport udgør dermed en mindre andel (ca. 1 procent henholdsvis ca. 4 procent) af det samlede køb henholdsvis salg af brugte biler i Danmark. Alt efter hvor bilen sælges fra/til, medfører det varierende regler og omkostninger, jf. nedenstående.
55. Ved **køb af en brugt bil i udlandet til brug i Danmark** skal bilen *indregistreres* i Danmark. Ved indregistreringen af den brugte bil i Danmark skal der betales en registreringsafgift, som beregnes på baggrund af den afgiftspligtige værdi af bilen. For at fastsætte den afgiftspligtige værdi og dermed registreringsafgiften, skal bilen igennem et registreringssyn og toldsyn. Den afgiftspligtige værdi kan ikke overstige bilens oprindelige pris som ny.²⁶ Efterfølgende skal der købes nye nummerplader til bilen.²⁷ Der skal som udgangspunkt betales moms på 25 procent af køretøjets fakturapris. Ved salg mellem forhandlere kan brugtmomsordningen dog anvendes, hvor der betales moms af fortjenstmargen i stedet for af den fulde salgspris.²⁸ Er bilen købt i et land uden for EU, skal der desuden betales told af køretøjet.
56. Ved **salg af en dansk brugt bil til brug i udlandet** skal der ligeledes foretages et registreringssyn og toldsyn, hvorefter der laves en værdifastsættelse af bilen. Sælger får tilbagebetalt det beløb, der svarer til den registreringsafgift, der skulle betales, hvis det helt samme køretøj blev

²⁰ Jf. Danmarks Statistik, Tabel FU02, Gruppe 0.7.1.1.2 Brugte biler.

²¹ Jf. Danmarks Statistik, Tabel FAM55N.

²² Jf. Danmarks Statistik, GF2.

²³ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 7.2.1-7.2.2.

²⁴ Jf. Skats hjemmeside, <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2234507> (tilgået den 17. juni 2021). Prisen for at omregistrere en bil er mellem 340 kr. til 480 kr. i 2021, alt efter måden køretøjet omregistreres på. Styrelsen har ikke haft adgang til informationer om priserne i perioden 2010 til 2015, men der er ingen grund til at antage, at priserne har været væsentligt anderledes.

²⁵ Jf. Danmarks Statistik, Tabel KN8M.

²⁶ Jf. LBK nr. 1194 af 2. juni 2021 om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. ("registreringsafgiftsloven"), § 10, stk. 2. Det samme var gældende i perioden 2010 til 2015, jf. hertil LBK nr. 836 af 1. juli 2011, § 10, stk. 2, og LBK nr. 29 af 10. januar 2014, § 10, stk. 2.

²⁷ Jf. Skats hjemmeside, <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2236334> (tilgået den 18. juni 2021).

²⁸ Køber en forhandler en brugt bil i et andet EU-land, kan den udenlandske forhandler have anvendt brugtmomsordningen, hvor der i stedet skal betales moms af videreforhandlerens fortjenstmargen i stedet for af den fulde salgspris. Har den udenlandske forhandler gennemført handlen som et erhvervsmæssigt EU-varesalg, skal det efterfølgende salg til dansk kunde tillægges fuld dansk moms, jf. Skats hjemmeside, <https://skat.dk/skat.aspx?oid=1921230> (tilgået den 18. juni 2021).

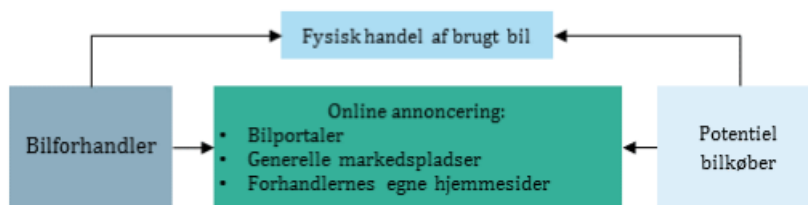
indført fra udlandet, minus 15 procent. Ved eksport af en brugt bil vil værdifastsættelsen koste et gebyr på 2.350 kr.²⁹

3.3.2 Bilportaler i perioden 2010 til 2015

3.3.2.1 Overordnet om bilportaler og deres services

57. En stor andel af forhandlerne (og private sælgere) valgte i perioden 2010 til 2015 at annoncere online, når de skulle sælge brugte biler, hvilket fortsat er tilfældet i dag. Dette foregik hovedsageligt på digitale platforme, som var specialiseret i annoncering af brugte biler, og som ikke annoncerede andre typer af produkter; også kaldet "bilportaler".
58. Bilportaler var forhandlerens primære og vigtigste annonceringskanal for brugte biler. Forhandlerne anvendte kun i mindre omfang andre markedsføringskanaler på internettet, som fx egne hjemmesider og online markedspladser med et generelt og bredt fokus på mange forskellige produktkategorier såsom Den Blå Avis (DBA).³⁰ Derudover brugte bilforhandlerne kun i mindre omfang mere traditionelle markedsføringskanaler, som fx annoncer i aviser og magasiner, til at skabe kontakt og salg til potentielle bilkøbere.³¹
59. Bilportaler virker på den måde, at de forbinder to grupper af brugere af bilportalen. På den ene side er forhandlerne, der annoncerer med deres brugte biler, og på den anden side er potentielle bilkøbere, der søger efter en brugt bil.

Figur 3.2 Sammenhæng mellem bilforhandler, online annonceringskanal og bilkøbere ved salg af brugte biler.



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

60. I forhold til **potentielle bilkøbere** giver bilportalerne potentielle bilkøbere mulighed for gratis at bruge bilportalen til at finde en brugt bil ved at søge mellem og sammenligne en lang række brugte biler på bilportalen via internet browsere eller via mobile applikationer.
61. Bilportalerne adskiller sig fra andre annonceringskanaler ved i højere grad at give potentielle bilkøbere mulighed for at tilpasse deres søgninger og sammenligne en lang række brugte biler

²⁹ Jf. Skats hjemmeside, <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2236335> (tilgået den 18. juni 2021). Styrelsen har ikke haft adgang til informationer om gebyret i perioden 2010 til 2015, men der er ingen grund til at antage, at prisen har været væsentligt anderledes.

³⁰ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.1.2.

³¹ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.3.4-1.3.7.

på baggrund af en række funktioner. Derudover kan den potentielle bilkøber sortere søgninger efter kriterier som fx bilmærke, stand, alder, pris, udstyr m.v.³²

62. Bilportalerne giver for den potentielle bilkøber større gennemsigtighed og mulighed for på ét sted at sammenligne biler efter den potentielle bilkøbers egne præferencer. Bilportalerne er således med til at gøre det lettere for potentielle bilkøbere at finde en brugt bil, hvorved søgekostningerne for de potentielle bilkøbere også reduceres.
63. De enkelte bilportaler tilbyder i forskelligt omfang en række bilkøberrelevante funktioner eller ydelser for at tiltrække potentielle bilkøbere til bilportalen. Fx gav både Bilbasen og Biltorvet mulighed for, at potentielle bilkøbere kunne få automatisk besked, hvis der blev indrykket annoncer på en brugt bil, som matchede deres søgekriterier. Derudover tilbød bilportalerne i forskelligt omfang også brugeranmeldelser, nyhedsartikler, guides og samarbejder med tredjeparter om bl.a. finansiering og forsikring.³³
64. Når den potentielle bilkøber finder en brugt bil på bilportalen, som denne er interesseret i, kan den potentielle bilkøber se kontaktoplysninger på forhandleren og tage kontakt til forhandleren med henblik på et eventuelt køb, herunder forhandle fx pris. Købet foregår ikke på eller gennem bilportalen, men sker direkte mellem køber og forhandler uafhængig af bilportalen,³⁴ Bilportalerne har således ikke kendskab til, hvorvidt de enkelte brugte biler bliver solgt på grund af netop annoncen på bilportalen.
65. I forhold til **forhandlere** tilbyder bilportalerne mulighed for at annoncere brugte biler over for en række potentielle bilkøbere. Hvorvidt en bilportal er attraktiv for en forhandler, afhænger i høj grad af, hvor hurtigt en annonce fører til et egentligt salg.
66. Bilportaler kan basere sig på forskellige **forretningsmodeller**. Bilbasen og Biltorvet opererede og blev finansieret ved en forretningsmodel, hvor forhandlerne betaler for annoncering på bilportalen. Dette er også tilfældet i dag. Bilzonen, der var en anden konkurrerende bilportal i den relevante periode, opererede ved en anden forretningsmodel, hvor forhandlerne ikke betalte Bilzonen for annoncering. Bilzonen indhentede i stedet annoncer (efter forhandlerens ønske) fra bl.a. deres forretningspartnere i diverse medier eller indkøbte selv annoncer fra fx Bilinfo.³⁵ Bilzonen blev i stedet finansieret af bannerannoncer.³⁶

3.3.2.2 Sammenhængen mellem brugersiderne på bilportaler

67. Bilportaler er digitale platforme, der er såkaldte tosidede markeder, som giver to brugersider mulighed for at mødes og handle.³⁷
68. Tosidede markeder som bilportaler er især kendetegnet ved, at der er indirekte netværkseffekter. Det betyder, at jo flere besøgende i form af potentielle bilkøbere, som en bilportal har, jo mere attraktivt og værdifuldt er det, alt andet lige, for forhandlere at annoncere på bilportalen.

³² Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 9.1.9.

³³ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 9.1.12 og punkt 9.1.14.

³⁴ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 2.2.1.

³⁵ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 6.3.5.

³⁶ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 18, 2011 og Motor-Magasinet, nr. 24, 2014.

³⁷ Se bl.a. Konkurrence – og Forbrugerstyrelsen, *Digitale platforme – en introduktion*, 2019.

Omvendt gælder også, at jo flere forhandlere, der annoncerer på en bilportal og jo flere bilannoncer bilportalen har, jo mere attraktiv bliver bilportalen alt andet lige for potentielle bilkøbere. På grund af disse indirekte netværkseffekter er bilportalerne afhængige af at kunne tiltrække begge brugersider; det vil sige både potentielle bilkøbere og forhandlere.

69. Indirekte netværkseffekter er ikke nødvendigvis symmetriske. Det kan betyde, at købersiden udøver stærkere netværkseffekter på forhandlersiden, end forhandlersiden gør på købersiden. I sådan et tilfælde kan flere potentielle bilkøbere på købersiden gøre det mere værdifuldt at være på forhandlersiden, mens flere forhandlere på forhandlersiden ikke nødvendigvis i lige så stort omfang gør det mere værdifuldt at være på købersiden. Effekten kan også være omvendt.³⁸ Det kan have betydning for, hvilken brugerside platformen vil investere mest i at tiltrække.
70. Digitale platforme medfører generelt fordele for begge brugersider af platformen, men der kan samtidig være udfordringer for konkurrencen. Netværkseffekterne mellem de to sider af en platform kan være meget stærke, hvilket kan virke som en adgangs- og ekspansionsbarriere for nye henholdsvis eksisterende konkurrerende platforme, fordi de kan have svært ved at tiltrække tilstrækkeligt mange brugere på den ene side, når de ikke har den anden side med (endnu). Det kan betyde, at nogle platforme bliver meget store og opnår fordele, som nye eller små eksisterende platforme kan have svært ved at konkurrere mod.³⁹
71. Omvendt kan indirekte netværkseffekter også betyde, at en platform hurtigt kan miste sin brugerbase, da en platform vil blive mindre værd for brugerne, hvis andre brugere forsvinder til en anden konkurrerende platform. Det kan betyde, at en etableret platform kan være kontinuerligt nødsaget til at investere i og forbedre sit produkt for at fraholde sin brugerbase mod at skifte til andre (potentielle) konkurrenter. De adgangs- og ekspansionsbarrierer, som netværkseffekter kan give anledning til, er således ikke nødvendigvis umulige at komme uden om.⁴⁰
72. Størrelsen og betydningen af netværkseffekter, heriblandt om netværkseffekter skaber høje adgangs- og ekspansionsbarrierer, afhænger af de konkrete markedsforhold, herunder brugernes adgang til og brug af flere platforme (såkaldt "multi-homing" i modsætning til brug af kun én portal, såkaldt "single-homing").⁴¹
73. Multi-homing kan bidrage til at mindske adgangsbarrierer, da en høj grad af multi-homing på markedet kan sikre, at nye eller eksisterende konkurrerende platforme kan tiltrække brugere, selvom disse brugere allerede bruger én eller flere etablerede platforme.⁴² Konkurrencerådet udtalte også i Boliga-sagen, at muligheden for multi-homing kan være med til at mindske de udfordringer, som netværkseffekter kan give anledning til.⁴³
74. De to brugersiders præference for at multi-home eller single-home kan påvirke hinanden, men behøver det ikke.⁴⁴ Brugere af bilportalerne er ikke tvunget til at vælge én bilportal (single-home), men kan, afhængig af deres præferencer, vælge at være på flere bilportaler. Brugernes valg af multi-homing er bl.a. også påvirket af skifteomkostninger og øvrige barrierer for at skifte

³⁸ Se bl.a. Jean Tirole, *Platform Competition In Two-sided Markets*, 2003 og Bundekartellamt, *Executive summary of The Market Power of Platforms and Networks (working paper)*, 2016.

³⁹ Se bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Digitale platforme – en introduktion*, 2019, og OECD, *Competition in digital advertising markets*, 2020 og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Konkurrencen på markeder med digitale platforme*, 2021.

⁴⁰ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Konkurrencen på markeder med digitale platforme*, 2021.

⁴¹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Konkurrencen på markeder med digitale platforme*, 2021.

⁴² Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Konkurrencen på markeder med digitale platforme*, 2021.

⁴³ Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2012, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmæglerbranchen*.

⁴⁴ Se bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Konkurrencen på markeder med digitale platforme*, 2021.

mellem bilportaler,⁴⁵ Derudover kan brugernes præferencer for at anvende én eller flere bilportaler være forskellige. I praksis er det derfor også sjældent, at der på et marked udelukkende er multi- eller single-homing.

75. Som nævnt ovenfor er der også andre vigtige parametre end antallet af brugere på den anden side, der kan påvirke, hvilken bilportal forhandlere og potentielle bilkøbere vil anvende, og om de vil anvende én eller flere bilportaler. Som beskrevet ovenfor i afsnit 3.3.2.1 stiller bilportalerne på deres digitale platforme en række værktøjer og services til rådighed for brugerne, hvilket bilportalerne indbydes konkurrerer om at gøre bedst muligt. Parametre som pris, kvalitet, værktøjer og services vil – ligesom på ensidede markeder – være konkurrenceparametre, som kan påvirke forhandlernes og potentielle bilkøberes valg af bilportal(er).⁴⁶
76. De enkelte markedsforhold og andre parametre kan ikke ses alene, men skal ses i sammenhæng med hinanden, når deres effekt og betydning på et marked skal vurderes.⁴⁷

3.3.2.3 Udviklingen på bilportaler i Danmark i perioden 2010 til 2015

77. I perioden 2010 til 2015 var Bilbasen, Biltorvet og Bilzonen de tre største og mest anvendte bilportaler.⁴⁸ Ud over de tre største bilportaler fandtes også en række mindre bilportaler som fx AutoUncle, 123Auto m.v.⁴⁹
78. Det er vanskeligt at finde ét retvisende mål for at vurdere størrelsen af/styrken mellem bilportaler. Bilportaler er – i lighed med mange andre digitale platforme – karakteriseret ved, at søgning på bilportalerne er gratis for potentielle bilkøbere, jf. også punkt 60, hvorfor bilportalernes størrelse og styrkeforhold ikke nødvendigvis afspejles i deres omsætning. Efter praksis vil antal af brugere, der besøger den digitale platform, være et bedre mål for platformens størrelse.⁵⁰
79. I det følgende beskrives derfor udviklingen i brugere (potentielle bilkøbere) henholdsvis forhandlerannoncer på bilportaler i perioden 2010 til 2015.

3.3.2.3.1 Udviklingen i antallet af brugere af bilportaler

80. Bilbasen havde i perioden 2010 til 2015 væsentligt flere brugere (potentielle bilkøbere) end de to andre store bilportaler Biltorvet og Bilzonen, jf. Figur 3.3.

⁴⁵ Se bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Konkurrencen på markeder med digitale platforme*, 2021.

⁴⁶ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 44, 2013.

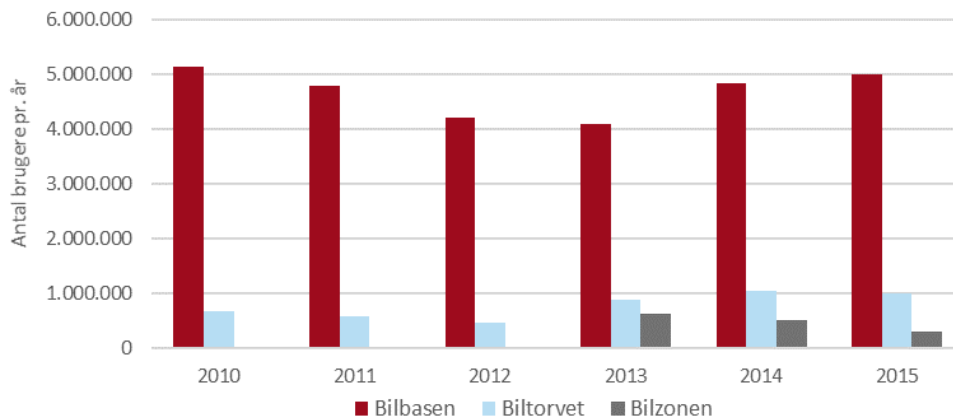
⁴⁷ Se bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Konkurrencen på markeder med digitale platforme*, 2021.

⁴⁸ Bilzonen lukkede dog i 2016.

⁴⁹ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.4.11.

⁵⁰ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2012, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmæglerbranchen*, punkt 121, hvor der henvises til Kommissionens afgørelse af 20. juli 2000, *Comp/JV.48, Vodafone/Vivendi/Canal Plus* og Konkurrencerådets afgørelse af 18. juni 2003, *JobZonen A/S og Zonerne A/S*.

Figur 3.3 **Udviklingen i antallet af brugere på de tre største bilportaler i perioden 2010 til 2015**



Note: Der findes ikke oplysninger om antal af brugere (potentielle bilkøbere) på Bilzonen i perioden 2010 til 2012. Øvrige bilportaler fremgår ikke af opgørelser fra FDIM.

Anm.: Der er en række usikkerheder ved opgørelserne af antal af brugere, ligesom der er forskelle i, hvordan antallet af brugere kan opgøres. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at en anden opgørelse (Markedspladsstatistik) fra FDIM viser, at Bilzonen havde omkring 2.225.000 unikke brugere. Bilbasen og Biltorvet fremgår ikke af denne opgørelse.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af data FDIM, Toplisten (www.fdim.com) og Bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.4.8, på baggrund af data fra FDIM, Toplisten (www.fdim.dk).

81. Både Bilbasen og Biltorvet oplevede et fald i antallet af brugere i perioden 2010 til 2012. Mens Biltorvet oplevede en stigning i antallet af brugere på 87 procent fra 2012 til 2013, oplevede Bilbasen i samme periode modsat et mindre fald i antal af brugere på omkring 3 procent.
82. Både Bilbasen og Biltorvet oplevede en stigning på 18 procent i antallet af brugere fra 2013 til 2014. Mens Bilbasen oplevede en mindre stigning fra 2014 til 2015, oplevede Biltorvet et mindre fald i samme periode.
83. Bilzonen havde i 2013 omkring 632.000 brugere, hvorefter antallet af brugere faldt med 51 procent frem til 2015. Bilzonen lukkede i 2016 på grund af svigtende resultater.⁵¹ Det egentlige omfang af potentielle bilkøberes brug af bilportaler kendes dog ikke. Styrelsen har ligeledes ikke foretaget undersøgelser heraf, da det ikke har betydning for vurderingen i sagen.
84. Langt de fleste brugere af de danske bilportaler kom fra Danmark og ikke fra udlandet, selvom en vis andel (2-9 procent) af brugerne besøgte bilportalerne fra udenlandske IP-adresser.⁵²

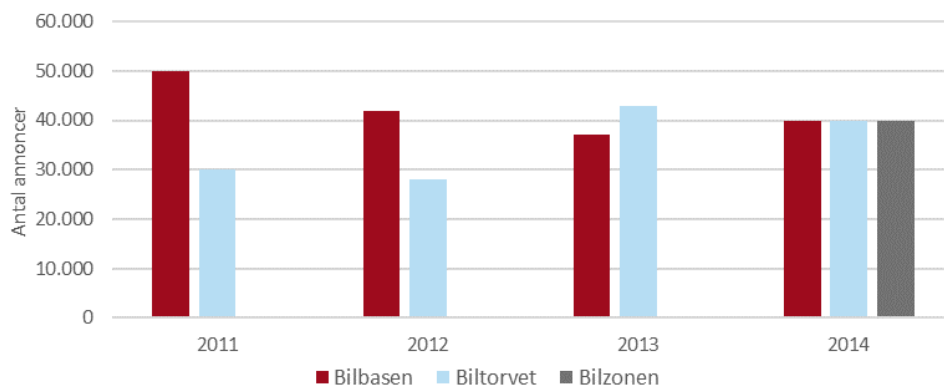
⁵¹ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 6.2.4.

⁵² Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.1.33, som viser, at mellem 2 og 9 procent af brugerne af de forskellige bilportaler kom fra udlandet i perioden 2013-2015. Det er uvist, om brugerne rent faktisk var udenlandske, eller om der er tale om danskere, der søgte fra udlandet.

3.3.2.3.2 Udviklingen i antallet af annoncer på bilportaler

85. Antallet af annoncer på de tre største bilportaler varierede i de enkelte år i perioden 2011 til 2014, jf. Figur 3.4. Styrelsen har ikke data for antallet af annoncer i 2010 og 2015.

Figur 3.4 Udviklingen i antallet af annoncer på de tre største bilportaler i perioden 2011 til 2014



Note: Der findes ikke oplysninger om annoncer på Bilzonen i perioden 2011 til 2013.

Anm.: Der er en række usikkerheder forbundet med oplysningerne om antallet af forhandlerannoncer. Det skyldes, at der ikke findes officielle tal for antallet af forhandlerannoncer på de enkelte bilportaler. Oplysningerne om antallet af forhandlerannoncer kommer derimod fra artikler, hvor der på forskellige og tilfældige tidspunkter er foretaget en optælling af antal af annoncer på bilportalen. Det er ligeledes usikkert, hvorvidt der i optællingerne er taget hensyn til, at en brugt bil kan være annonceret på flere bilportaler på samme tid.

Kilde: Bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.4.8, på baggrund af oplysninger fra artikler i Motor-Magasinet, jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7.

86. Bilbasen havde i 2011 og 2012 flest annoncer, mens Biltorvet havde flest annoncer i 2013. I 2014 havde alle tre bilportaler lige mange annoncer.
87. Selvom der er stor usikkerhed om oplysningerne om antallet af annoncer, indikerer oplysningerne, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem antallet af potentielle bilkøbere og antallet af annoncer på tværs af bilportaler. Selvom antallet af potentielle bilkøbere på Biltorvet steg, samtidig med at antallet af annoncer steg, havde Biltorvet et væsentligt lavere antal af potentielle bilkøbere end Bilbasen, selvom Biltorvet havde flere annoncer end Bilbasen i 2013.
88. I 2014, hvor alle tre bilportaler havde lige mange annoncer, havde Bilbasen endvidere stadig væsentligt flere potentielle bilkøbere på deres bilportal end de øvrige bilportaler.

-
89. PFF har oplyst, at udbuddet af brugte biler på Bilbasen og Biltorvet i det væsentligste var det samme på de to bilportaler, da Bilbasen og Biltorvet havde lige mange annoncer i 2014.⁵³ Det betyder også, at forhandlerne i hvert fald på det tidspunkt i overvejende grad multi-homede.⁵⁴

3.3.3 Sælgerarbejdsplads og annonceringsværktøj

90. For at forhandlere eller private kan annoncere på en bilportal, skal der oprettes en annonce. Bilbasen og Biltorvet tilbød begge i perioden 2010 til 2015 it-værktøjer, hvor der kunne oprettes annoncer; såkaldte annonceringsværktøjer.
91. Derudover tilbød både Bilbasen og Biltorvet såkaldte sælgerarbejdspladser ved siden af deres bilportal; Bilbasen gennem Bilinfo, og Biltorvet gennem AutoDesktop. Sælgerarbejdspladser indeholder en række funktioner, men kan overordnet opdeles i to hovedfunktioner: et annonceringsværktøj og en egentlig sælgerarbejdsplads.
92. Et *annonceringsværktøj* er det system, som forhandlerne anvender til at oprette annoncer til brug for bilportaler. Annonceringsværktøjet virker på den måde, at forhandleren indtaster en række grundlæggende oplysninger om bilen ved hjælp af bilportalens modelkatalog (fx mærke, model, brændstoftype), hvorefter forhandleren indtaster de bilspecifikke oplysninger (fx ekstraudstyr, stand, kørte km.). Forhandlerne kunne ligeledes overføre de relevante annoncer og oplysninger til andre hjemmesider, fx forhandlerens egen hjemmeside, eventuelt mod et gebyr for fx den hjemmeside, som annoncen overførtes til.⁵⁵
93. En *sælgerarbejdsplads* er en samling af produkter og funktioner, der kan anvendes af forhandlere til administrationen af deres forretning. Forhandlerne kan fx anvende sælgerarbejdspladsen til at udskrive prisskilte, registrere prøve kørsler, oprette slutsedler og tilgå Bilbogen for at se, om der er restgæld i biler m.v.⁵⁶ Derudover er der en række centrale funktioner, som forhandlerne kan anvende til administration og styring af hele deres forretning. Det er fx integration med økonomisystem, kundestyringssystem (også kaldet CRM-system) m.v.⁵⁷ Der opstod, ifølge PFF, først en selvstændig efterspørgsel efter sælgerarbejdspladser omkring 2014, og sælgerarbejdspladser var frem til 2014 mindre udviklede produkter.⁵⁸
94. Det var i perioden 2010 til 2015 muligt for forhandlerne at anvende annonceringsværktøjet i Bilinfo henholdsvis AutoDesktop uden at anvende sælgerarbejdspladsen i Bilinfo henholdsvis AutoDesktop. Fælles for Bilinfo og AutoDesktop var dog, at forhandlere, der betalte for sælgerarbejdspladsen, også havde adgang til annonceringsværktøjet.⁵⁹ Annonceringsværktøjet i Bilinfo var gratis for forhandlerne at anvende⁶⁰, mens annonceringsværktøjet i AutoDesktop, der

⁵³ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 17.1.8.

⁵⁴ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 3.1.6.

⁵⁵ Jf. bilag 7, Bilbasens besvarelse af den 13. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 23. oktober 2020, side 4, bilag 8, AUTO IT's besvarelse af den 23. december 2020 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020 og bilag 9, AUTO IT's besvarelse af den 13. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 8. januar 2021.

⁵⁶ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.2.2.

⁵⁷ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 14.1.1.

⁵⁸ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.2.1-1.2.2.

⁵⁹ Jf. bilag 5, Referat af styrelsens møde med Bilbasen den 20. oktober 2020 vedr. markedet for internetannoncering af biler og bilag 8, AUTO IT's besvarelse af den 23. december 2020 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020.

⁶⁰ Jf. bilag 5, Referat af styrelsens møde med Bilbasen den 20. oktober 2020 vedr. markedet for internetannoncering af biler og bilag 7, Bilbasens besvarelse af den 13. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 23. oktober 2020, side 4.

omfattede visse sælgerarbejdspladsfunktioner som fx kundekartotek og udskrivning af slutsedler, kostede 59 kr. om måneden.⁶¹

95. De øvrige bilportaler tilbød ikke og tilbyder heller ikke i dag sælgerarbejdspladser.
96. Bilimportøren Semler (importør af Volkswagen, Audi m.v.) har i dag sin egen sælgerarbejdsplads, som deres tilknyttede forhandlere skal anvende. Semlers sælgerarbejdsplads indeholder ikke et annonceringsværktøj og er ikke knyttet til en bestemt bilportal.⁶²
97. I perioden 2010 til 2015 kunne forhandlere kun annoncere på Bilbasen, hvis de oprettede annoncer i Bilinfo.⁶³ Derimod var det muligt at annoncere på andre bilportaler, herunder Biltorvet, uanset om annoncer var oprettet i Bilinfo eller AutoDesktop, som var (og stadig er) de eneste annonceringsværktøjer.⁶⁴

3.3.4 Markedssituationen i perioden 2011 til 2015

98. PFF har fremlagt en række artikler, som beskriver markedssituationen i perioden 2011 til 2015.⁶⁵ Den følgende beskrivelse af markedssituationen er baseret herpå.
99. Det fremgår af artikler, at forhandlere forud for perioden 2011 til 2015 flere gange oplevede, at priserne for at annoncere på Bilbasen var steget. I den sammenhæng gav flere forhandlere også udtryk for, at de manglede andre steder at annoncere, idet de ikke så andre bilportaler som et reelt alternativ til Bilbasen.⁶⁶
100. I foråret 2011 varslede og indførte Bilbasen en ændret prisstruktur og ændrede annonceringsprodukter med nye værktøjer m.v. Mange forhandlere oplevede, at de ikke fik et tilstrækkelig udbytte af de nye værktøjer, samtidig med at de ville få store prisstigninger på annoncering på Bilbasen som følge af prisændringerne.⁶⁷ Forhandlernes foreninger og brancheorganisationer var utilfredse med prisstigningerne og forsøgte i fællesskab at indgå en dialog med Bilbasen. Det lykkedes ikke at finde en løsning.⁶⁸
101. Der var bred enighed blandt forhandlere og deres foreninger og brancheorganisationer om, at der var behov for et alternativ til Bilbasen og Bilinfo, hvilket kunne gøres ved at "geare", hvorved må forstås opruste, en af de øvrige eksisterende bilportaler på markedet, fx Biltorvet. Derudover blev det drøftet, at det var nødvendigt også at udvikle en sælgerarbejdsplads, og især et

⁶¹ Jf. bilag 8, AUTO IT's besvarelse af den 23. december 2020 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020.

⁶² Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 8.4.2.

⁶³ Jf. bilag 6, Bilbasens besvarelse af den 6. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 23. oktober 2020, side 1.

⁶⁴ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 7.5.1.

⁶⁵ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 6, og bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 2. juli 2020, dokument 7.

⁶⁶ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, se bl.a. Motor-Magasinet, nr. 9, 2011.

⁶⁷ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 9, 2011.

⁶⁸ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 13, 2011 og Motor-Magasinet, nr. 16, 2011.

-
- annonceringsværktøj, der var uafhængig af Bilbasen. I den forbindelse blev der peget på Auto-Desktop som en mulighed.⁶⁹
102. Auto IT, der på daværende tidspunkt var ejet af brancheorganisationen D.A.F., besluttede derfor i løbet af 2011 at opruste AutoDesktop. Dette indebar bl.a., at AutoDesktop løbende blev tilføjet en række nye sælgerarbejdsfunktioner, bl.a. et CRM-system (kundestyringsmodul). Der var samtidig overvejelser om, hvordan Auto IT kunne hente kapital til udvikling af AutoDesktop og Biltorvet samt til markedsføring.⁷⁰
103. Den 1. januar 2012 indførte Bilbasen på ny en ændret prisstruktur og introducerede en række valgmuligheder ved annoncering for at imødekomme kritikken fra forhandlerne. Dette løste imidlertid ikke utilfredsheden hos forhandlerne.⁷¹
104. I starten af 2012 blev der af D.A.F. taget initiativ til, at forhandlere i autobranschen skulle have mulighed for at investere i Biltorvet og AutoDesktop. Biltorvet og AutoDesktop blev derfor begge overført til selskabet Biltorvet A/S, der blev oprettet som et datterselskab til Auto IT. Planen var, at der skulle foretages en aktieemission for at rejse 18 mio. kr. til bl.a. videreudvikling og markedsføring af Biltorvet.⁷² I august og september 2012 blev der gennemført en række aktieemissionsmøder for Biltorvet A/S.⁷³
105. I september 2012 var der rejst tilstrækkelig kapital til Biltorvet A/S. Tilslutningen af aktionærer steg støt resten af året. I slutningen af 2012 havde 410 forhandlere købt sig ind i Biltorvet A/S,⁷⁴ og der var rejst i alt 13,5 mio. kr.⁷⁵
106. I januar 2013 blev Biltorvet relanceret med en ny hjemmeside, og i forlængelse heraf blev der gennemført en række markedsføringstiltag målrettet potentielle bilkøbere, bl.a. tv-reklamer.⁷⁶
107. Biltorvet oplevede en øget tilgang af forhandlerannoncer på Biltorvet i perioden november 2012 til december 2013, hvorefter antallet af annoncer forblev for et stabilt niveau, jf. også Figur 3.5, og Biltorvet berettede om at have flere annoncer end andre bilportaler.⁷⁷

⁶⁹ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 9, 2011, Motor-Magasinet, nr. 13, 2011, Motor-Magasinet, nr. 16, 2011 og Motor-Magasinet, nr. 25, 2011.

⁷⁰ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 18, 2011, Motor-Magasinet, nr. 36, 2011 og Motor-Magasinet, nr. 11, 2014.

⁷¹ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 8, 2012.

⁷² Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 19, 2012 og Motor-Magasinet, nr. 26, 2012.

⁷³ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 27, 2012 og Motor-Magasinet, nr. 30, 2012.

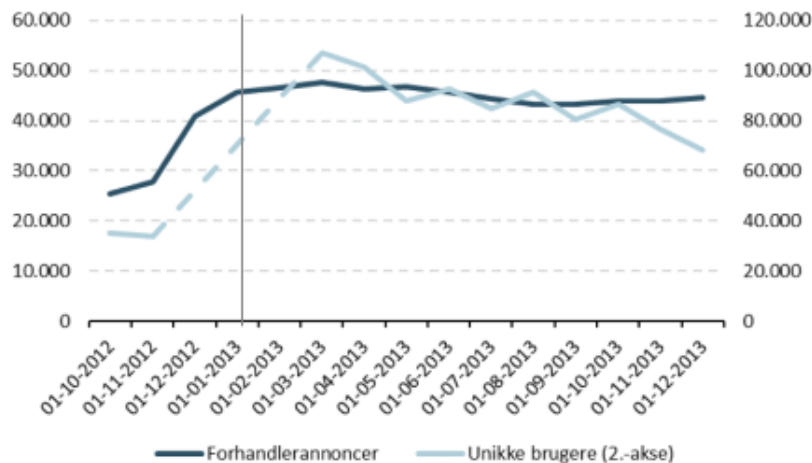
⁷⁴ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 30, 2012 og Motor-Magasinet, nr. 24, 2014.

⁷⁵ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 13.1.7.

⁷⁶ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 2, 2013.

⁷⁷ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 2, 2013.

Figur 3.5 Antallet af annoncer og unikke brugere på Biltorvet i perioden oktober 2012 til december 2013



Note: Figuren viser Biltorvets antal af annoncer fra forhandlere og det samlede antal af unikke brugere for hver måned i perioden oktober 2012 til december 2013.

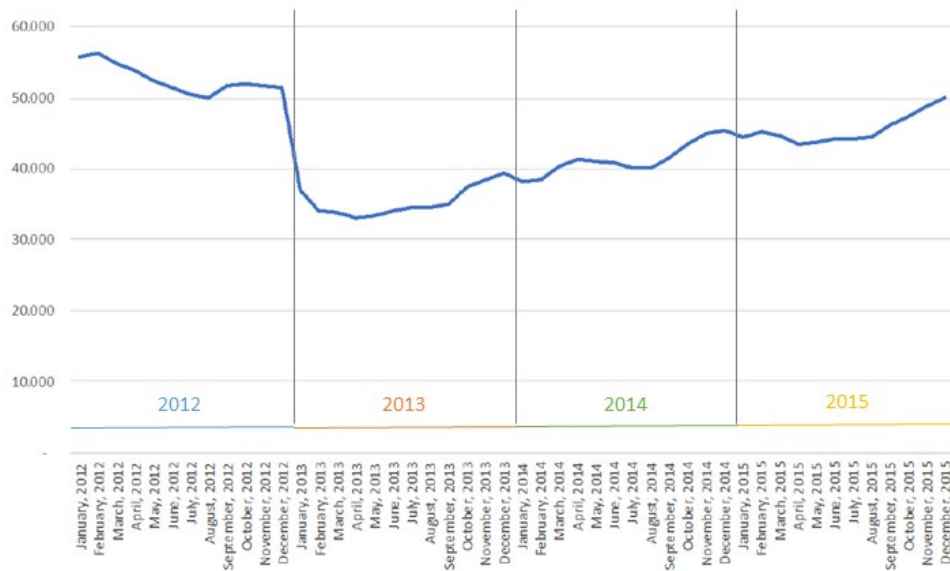
Anm.: Forhandlerannoncer fremgår af 1.-akse (venstre), hvor der efter styrelsens forståelse er tale om antal annoncer primo den pågældende måned, og unikke brugere fremgår af 2.-akse (højre), hvor der efter styrelsens forståelse er tale om det samlede antal af unikke brugere i hele den pågældende måned. Der mangler data om antal unikke brugere i perioden for månederne december 2012, januar 2013 og februar 2013. PFF har erstattet de manglende datapunkter med en lineær stiplede linje mellem november 2012 og marts 2013. Styrelsen har indsat en lodret streg for at markere, hvornår Biltorvet blev relanceret.

Kilde: Bilag 4, PFF's besvarelse af den 8. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020, dokument 1, Figur 1, hvor der henvises til Copenhagen Economics på baggrund af data fra Biltorvet og FDIM, Toplisten (www.fdim.dk).

108. Biltorvet oplevede også en større stigning i antallet af potentielle bilkøbere, der anvendte Biltorvet, frem mod marts 2013, hvorefter antallet af potentielle bilkøbere var aftagende, jf. også Figur 3.5.
109. Modsat oplevede Bilbasen et væsentlig fald i antallet af forhandlerannoncer i samme periode, jf. Figur 3.6, da mange forhandlere havde sat deres annoncering på Bilbasen på pause og i stedet annoncerede på Biltorvet.⁷⁸

⁷⁸ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 2, 2013.

Figur 3.6 Antallet af annoncer på Bilbasen i perioden 2012 til 2015



Note: Figuren viser Bilbasens antal af annoncer fra forhandlere hver måned i perioden 2012 til 2015.

Anm.: Markering er årstal og lodrette streger er indarbejdet af styrelsen for at lette læsbarheden. Antal annoncer fremgår af 1.-akse, hvor der efter styrelsens forståelse er tale om det samlede antal af annoncer i hele den pågældende måned.

Kilde: Bilag 7, Bilbasens besvarelse af den 13. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 23. oktober 2020, s. 2.

110. Bilbasen havde omkring 51.000 annoncer imod slutningen af 2012, mens antallet af annoncer var omkring 35.000 i januar 2013. Bilbasens antal af annoncer var lavest omkring april 2013 og var herefter tiltagende i resten af perioden.
111. Selvom Bilbasen oplevede en nedgang i antallet af forhandlerannoncer i slutningen af 2012 og starten af 2013, oplevede Bilbasen en stigning i antallet af brugere på Bilbasen, jf. Figur 3.7, som svarer til den samme stigning, som Biltorvet oplevede, jf. Figur 3.5.

Figur 3.7 Antallet af brugere på Bilbasen og Biltorvet i perioden januar 2012 til december 2013



Note: Figuren viser Biltorvets og Bilbasens antal af annoncer fra forhandlere og det samlede antal af brugere for hver måned i perioden januar 2012 til december 2013.

Anm.: Antal af brugere fremgår af 1.-akse (venstre), hvor der efter styrelsens forståelse er tale om det samlede antal af brugere i hele den pågældende måned. Der mangler data for Biltorvet i perioden for månederne december 2012, januar 2013 og februar 2013. Styrelsen har ligesom PFF erstattet de manglende datapunkter for Biltorvet med en lineær stiplede linje mellem november 2012 og marts 2013. En tilsvarende lineær stiplede linje er indsat for Bilbasen for sammenlignelighedens skyld.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af data fra FDIM, Toplisten (www.fdim.dk).

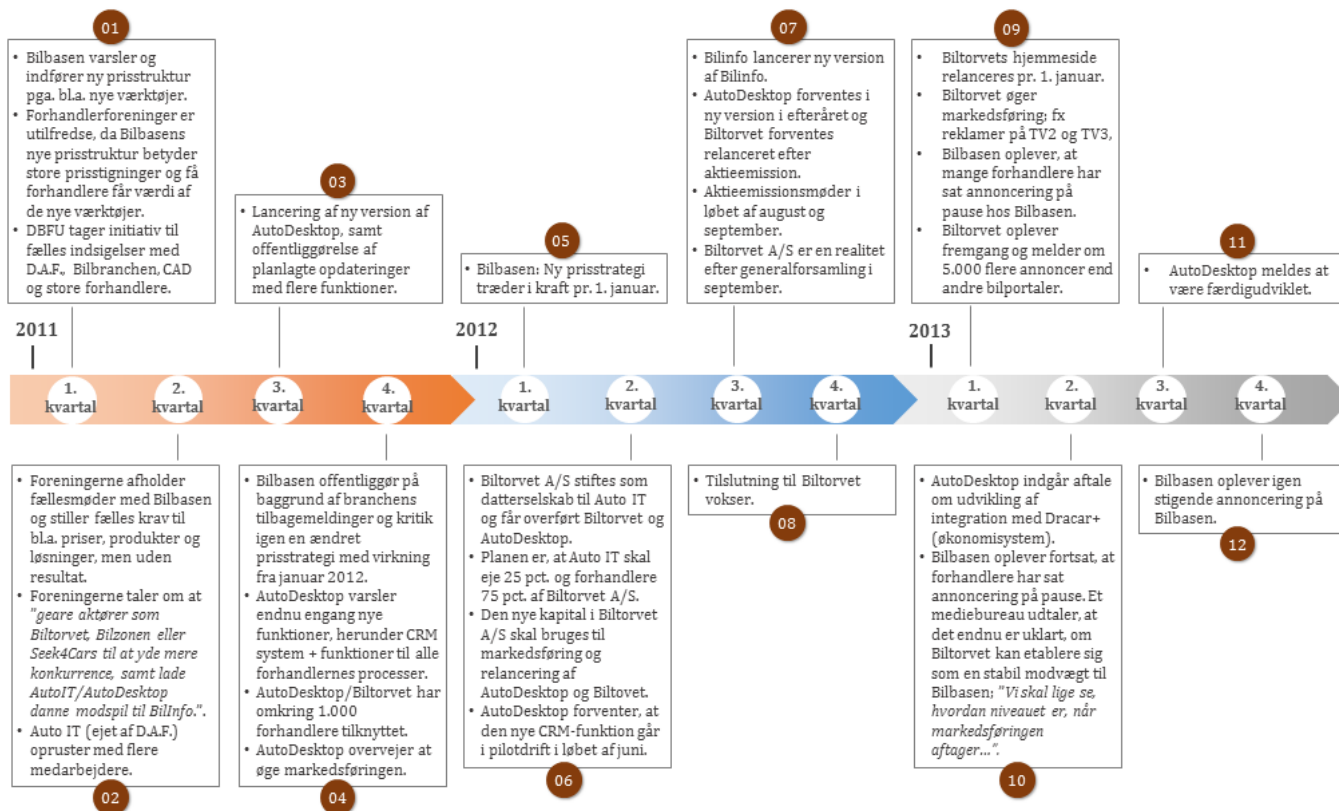
112. Mod slutningen af 2013 og i starten af 2014 oplevede Bilbasen igen, at forhandlerne vendte tilbage til Bilbasen.⁷⁹ Forhandlere oplevede, at der ikke kom samme antal potentielle bilkøbere fra Biltorvet som fra Bilbasen.⁸⁰
113. Flere forhandlere annoncerede efterfølgende på både Bilbasen og Biltorvet samtidig.⁸¹

⁷⁹ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 35, 2013 og Motor-Magasinet, nr. 44, 2013.

⁸⁰ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 44, 2013.

⁸¹ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 42, 2013.

Figur 3.8 Tidslinje over markedsforhold og hændelser i perioden 2011 til 2013



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tilvirkning på baggrund af bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7.

3.4 Den omhandlede adfærd

114. I det følgende beskrives den adfærd, der har været i PFF, på baggrund af det materiale, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indhentede under kontrolundersøgelsen den 19. april 2018 hos [...] P.F. ApS. PFF er legal ejer af sidstnævnte, jf. punkt 40.
115. Det indhentede materiale består af e-mails/e-mailkorrespondancer mellem selvstændige Peugeot-forhandlere og et eller flere medlemmer af bestyrelsen i PFF, samt e-mails/e-mailkorrespondancer mellem medlemmer af bestyrelsen i PFF. E-mails/e-mailkorrespondancer vedrører Peugeot-forhandleres (undladelse af) annoncering på Bilbasen.
116. Materialet er inddelt i e-mails/e-mailkorrespondancer. Det vil sige, at de enkelte e-mailkorrespondancer gennemgås enkeltvist. E-mails/e-mailkorrespondancerne gennemgås kronologisk.
117. Når der i det følgende henvises til "bestyrelsen i PFF" menes der de fire bestyrelsesmedlemmer i PFF, som er [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF], [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF], [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 3 og bestyrelsesmedlem i PFF] og [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF]. Hvor "bestyrelsen i PFF" undtagelsesvis også dækker over [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 5

og bestyrelsesmedlem i PFF], som er suppleant til bestyrelsen i PFF, er dette angivet i en fodnote.

3.4.1 E-mailkorrespondance af den 2.-4. januar 2013: Medlemsmøde i PFF, hvor ledelsen i PFF opfordrede til/anbefalede ikke at annoncere på Bilbasen, samt opfølgning på denne udmelding

118. Det fremgår af nedenstående e-mailkorrespondance, at der i slutningen af 2012 blev afholdt et fællesmøde i PFF, og at [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] opfattede dialogen mellem deltagerne på dette fællesmøde i PFF således, at deltagerne blev enige om at bakke fuldt op om Biltorvet. [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] henvender sig til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] med [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] cc vedrørende Peugeot-forhandlere, herunder medlemmer af bestyrelsen i PFF, som annoncerede på Bilbasen.
119. Endelig fremgår det af nedenstående e-mailkorrespondance, at et bestyrelsesmedlem i PFF flyttede de brugte biler, denne annoncerede med på Bilbasen, til Biltorvet, efter at [...] [Direktør i Peugeot Forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] svarer [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot Forhandler 6] med den øvrige bestyrelse i PFF⁸² cc. Heraf fremgår det også, at medlemmerne af PFF på dette tidspunkt i høj grad undlod at annoncere på Bilbasen.
120. [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot Forhandler 6] skriver således den 2. januar 2013 følgende i en e-mail til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] cc [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF]:

"Hej [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF]

[...] Efter sidste møde tænkte jeg lige jeg ville checke hvem der havde fulgt "opfordringen" om at prioritere biltorvet. Som du kan se at vedhæftede er det begrænset hvem der har valgt at bakke op, hvilket i den grad er skuffende – men nok desværre er hvad jeg havde forventet ville ske.

Jeg har fuld respekt for hvis man ikke er enig i at man vil bakke op om biltorvet 100%, men har meget lidt respekt for at man ikke nævner sine intentioner på fællesmødet. Jeg erindrer ikke at én eneste af dem der er her på listen nævnte noget om at man ville bakke op om bilbasen – tværtimod synes jeg alle var enige om at det var en RIGTIG god ide at bruge krudt på det site 80% selv har investeret i. [...]

Men så er det jo også smartere bare lade andre hoppe af netsiden [Bilbasen], og så selv komme foran i køen til kunderne.

Sender den kun til dig og [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF], da jeg kan se det kun er jer fra bestyrelsen der har valgt at følge egen anbefaling
 ☺

Mvh.

⁸² Herunder [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 5 og bestyrelsesmedlem i PFF].

[...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot Forhandler 6]" [styrelsens indsættelser].⁸³

121. Styrelsen er ikke i besiddelse af vedhæftningen til den i punkt 120 nævnte e-mail.
122. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] svarer samme dag [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] cc den øvrige bestyrelse i PFF⁸⁴ følgende på den i punkt 120 nævnte e-mail:

"Kære alle

[...]

Det vi aftalte på vores møde i Middelfart, går jeg da helt klart ud fra at alle overholder.

[...]

Med venlig hilsen

[...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] [...] [styrelsens indsættelse].⁸⁵

123. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] sender i forlængelse af den i punkt 122 nævnte e-mail fra [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF], den 4. januar 2013 følgende interne e-mail til en række medarbejdere i [...] Peugeot-forhandler 4's tre forretninger på [...]:

"Kære alle 3

Gider I ikke sætte en af jeres folk til allerede i dag, at flytte alle jeres brugte biler fra Bilbasen til Biltorvet?

Der er kun ganske få Peugeot forhandlere der mangler, deriblandt os.

[...]

[...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF]

[...] [styrelsens indsættelse].⁸⁶

3.4.2 E-mailkorrespondance af den 11. januar 2013: Peugeot-forhandler informerede ledelsen i PFF om, at denne ville overholde boykot af Bilbasen og påpegede, at andre ikke overholdte boykot

124. Det fremgår af nedenstående e-mailkorrespondance, at [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] henvender sig til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF], fordi [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] ønskede at reklamere for Biltorvet på Bilbasen, men undlod at gøre dette på grund af boykot af Bilbasen i

⁸³ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 1.

⁸⁴ Herunder [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 5 og bestyrelsesmedlem i PFF].

⁸⁵ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 1.

⁸⁶ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 1.

PFF. [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] beklager sig i den forbindelse over en anden Peugeot-forhandler, der annoncerede på Bilbasen.

125. Videre fremgår det af nedenstående e-mailkorrespondance, at [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] opfordrer til/anbefaler, at [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] fortsatte med ikke at annoncere på Bilbasen. Endelig fremgår det, at [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] accepterer dette over for [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] og samtidig bad [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] om at rette henvendelse til den Peugeot-forhandler, der annoncerede på Bilbasen.
126. [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] sender således den 11. januar 2013 følgende e-mail til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] cc [...] [Tidligere direktionsmedlem 2 i Peugeot-forhandler 7]:

"Hej [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF]. Vi havde egentlig besluttet her i [...] fra 1. januar 2013 at have én bil af hver Peugeot model med på bilbasen.dk med reklame for biltorvet.dk i ét af de 3 billeder til hver af bilerne (se vedlagte). Men boykot er boykot, så det har vi så droppet. MEN så er det til gengæld træls at se, at [...] lige nu nyder godt af - som den eneste af os - at have formentlig alle deres biler med på bilbasen.dk.

Jeg vil gerne drille bilbasen.dk ved at sætte én bil af hver model på bilbasen.dk (med oprykning) med vedlagte reklame for biltorvet som billede nr. 3. Alternativt er der IN-GEN Peugeot forhandlere, der annoncerer på bilbasen.dk.

[...]

Med venlig hilsen

[...]

[...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7]" [styrelsens indsættelser].⁸⁷

127. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] svarer samme dag [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] følgende på den i punkt 126 nævnte e-mail:

"Hej [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7]

Jeg synes, du skal holde fast ved ikke at være på bilbasen.

Med venlig hilsen

[...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF]" [styrelsens indsættelser].⁸⁸

⁸⁷ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 2.

⁸⁸ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 2.

128. [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] svarer samme dag [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] følgende på den i punkt 127 nævnte e-mail:

"OK. Tager du fat i [...]

Med venlig hilsen

[...]

[...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7]" [styrelsens indsættelse].⁸⁹

3.4.3 **E-mailkorrespondance af den 4. marts 2013: Peugeot-forhandler informerede ledelsen i PFF om Peugeot-forhandlere på Bilbasen og opfordrede ledelsen i PFF til at gøre noget ved det**

129. Det fremgår af nedenstående e-mailkorrespondance, at en Peugeot-forhandler henvender sig til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] og bad ledelsen i PFF gribe ind over for forhandlere, der annoncerede på Bilbasen. Videre fremgår det af e-mailkorrespondancen, at den øvrige ledelse i PFF orienteres herom.

130. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 8] sender således den 4. marts 2013 følgende e-mail til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF]:

"Hej [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF]

[...]

Du/bestyrelsen/forhandlerne bliver om noget nød til at stå HELT sammen nu

Og når man' så er inde for at tjekke om der er Peugeot forhandler[e] på BilBasen, og konstaterer at det er der så er jeg meget i tvivl om at det arbejde du/I laver fører til noget

Gør 5-10% af forhandler nettet ikke bare det de selv synes, og der hvor de ikke single er stærkest, holder de sig til gruppen!!!!

Tjeck lige vedhæftede ...

Synes sku' det er forkert og at du/I bliver nød[t] til lige at tage denne op til generalforsamlingen Eller inden da, så det ikke giver dårlig stemning at skælde nogen ud"

[...]

Mvh.

[...] [Direktør i Peugeot-forhandler 8]" [styrelsens indsættelser].⁹⁰

⁸⁹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 2.

⁹⁰ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 3.

131. Vedhæftet den i punkt 130 nævnte e-mail fra [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 8] til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] er udskrifter fra Bilbasen, der viser, at fire Peugeot-forhandlere annoncerede på Bilbasen.
132. Den i punkt 130 nævnte generalforsamling i PFF fandt sted den 9. marts 2013 i København.⁹¹
133. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] videresender samme dag den i punkt 130 nævnte e-mail fra [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 8] til den øvrige bestyrelse i PFF.⁹²

3.4.4 **E-mailkorrespondance af den 16.-22. maj 2013: Forhandler foretog analyse, der viser, at Bilbasen gav flere klik end Biltorvet, og informerede ledelsen i PFF om, at Bilbasen var uundværlig**

134. Det fremgår af nedenstående e-mailkorrespondance, at undersøgelser foretaget af en forhandler af et andet mærke end Peugeot viste, at annoncering på Bilbasen gav anledning til væsentligt flere klik og kundeleads end annoncering på Biltorvet, men at forhandleren fortsat ville støtte op om både Bilbasen og Biltorvet. Det fremgår endvidere, at den pågældende forhandler orienterer bestyrelsen i PFF herom, herunder at forhandleren ikke kunne undvære annoncering på Bilbasen.
135. [...] [Administrerende direktør i Forhandler af et andet mærke end Peugeot] skriver således den 16. maj 2013 følgende interne e-mail til salgscheferne i [Forhandler af et andet mærke end Peugeot]:

"Hej salgschefer,

Vi har foretaget en vurdering af værdien af de to online markedspladser, som vi har valgt at bruge i [Forhandler af et andet mærke end Peugeot]. [...].

Konklusionen er, at der – på de samme biler og i den samme periode – har været følgende antal klik på vores biler:

[...]

<i>Biltorvet</i>	<i>191 klik</i>
<i>Bilbasen</i>	<i>2.835 klik</i>

[...]

<i>Biltorvet</i>	<i>129 klik</i>
<i>Bilbasen</i>	<i>4.298 klik</i>

Der er – som det fremgår – tale om ret store forskelle. Det laver dog ikke om på, at vi fortsat vil bakke både Bilbasen og Biltorvet op, da konkurrence på dette vigtige online marked er helt afgørende.

⁹¹ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 5, Peugeot Forhandler Forening bestyrelse 2012-2015.

⁹² Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 3.

I pressen (ex. Børsen i går) fremgår ofte tal for antal besøg. Her er Bilbasen ca. 3-4 gange større end Biltorvet. Med ovennævnte tal for antal klik på vores biler i [...] og [...], må vi kunne konkludere, at brugerne på de to sites bruger mere tid (flere klik) hos Bilbasen.

Til jeres orientering så laver [...] [medarbejder i Forhandler af et andet mærke end Peugeot] i [...] en lille minianalyse, hvor han holder styr på, hvor mange henvendelser han får fra kunder, der kommer fra de to online sites. Fra den 23/4 og frem til i dag, har han fået 22 henvendelse[r] via Bilbasen og 6 via Biltorvet. Det understreger ovenstående billede af virkeligheden.

[...]

Med venlig hilsen

[...] [Administrerende direktør i Forhandler af et andet mærke end Peugeot]⁹³ [styrelsens indsættelser].

136. [...] [Administrerende direktør i Forhandler af et andet mærke end Peugeot] videresender den 22. maj 2013 den i punkt 135 nævnte interne e-mail til salgscheferne i [Forhandler af et andet mærke end Peugeot] til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] og [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 5 og bestyrelsesmedlem i PFF] og skriver følgende:

"Hej [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] & [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 5 og bestyrelsesmedlem i PFF],

Jeg kom til at tænke på jer i forbindelse med "Bilbasen".

I får lige nedenstående mail – som ikke skal sendes til andre – til jeres orientering.

Der er – som I kan læse af min interne mail til vores salgschefer – en markant forskel på brugen af Biltorvet og Bilbasen. En ting er helt sikkert, vi kan – af forretningsmæssige hensyn – ikke undvære Bilbasen.

Med venlig hilsen

[...] [Administrerende direktør i Forhandler af et andet mærke end Peugeot]" [styrelsens indsættelser].⁹⁴

3.4.5 **E-mailkorrespondance af den 2.-9. april 2014: Peugeot-forhandlere mistede salg ved ikke at være på Bilbasen, og flere Peugeot-forhandlere begyndte igen at annoncere på Bilbasen**

137. Det fremgår af nedenstående e-mailkorrespondance, at potentielle bilkøbere ifølge Bilbasen anvendte Bilbasen i betydeligt større omfang, end de anvendte Biltorvet, og at Peugeot-forhandlerne derfor mistede salg ved ikke at annoncere på Bilbasen. Videre fremgår det af e-mailkorrespondancen, at flere Peugeot-forhandlere ifølge Bilbasen igen var begyndt at annoncere på Bilbasen eller snart ville begynde på det igen.

⁹³ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 4.

⁹⁴ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 4.

138. Endelig fremgår det at e-mailkorrespondancen, at [...] [Ejer af og af direktionsmedlem 2 i Peugeot-forhandler 6] foreslog, at ledelsen i PFF tog det op som et punkt på generalforsamlingen i PFF, at den kollektive boykot af Bilbasen i PFF var ved at smuldre.
139. Den 2. april 2014 skriver [...] [Ejer af og direktionsmedlem 2 i Peugeot-forhandler 6] således følgende i en intern e-mail til [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6]:

"Hej [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6]

Jeg har lige haft besøg af bilbasen og blevet præsenteret for vedhæftede (Peugeot forhandlerne sælger ikke så mange biler som andre pga deres skifte – surprise)

Jeg har sagt min holdning ikke har ændret sig.

Men skal jeg ikke høre [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] om de tager det op til GF ?

([...] fra bilbasen siger at [...] er gået på bilbasen igen og der er to andre [...] forhandler[e] der også er på vej

Venlig hilsen

[...] [Ejer af og direktionsmedlem 2 i Peugeot-forhandler 6]⁹⁵ [styrelsens indsættelser].

140. Samme dag videresender [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] den i punkt 139 nævnte e-mail til [...] [Direktør Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] og skriver:

"Hej [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF], ringer lige til dig...

Mvh [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6]" [styrelsens indsættelser].⁹⁶

141. Den 9. april 2014 sender [...] [Ejer af og direktionsmedlem 2 i Peugeot-forhandler 6] følgende e-mail til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] cc sig selv og [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6]:

"Hej [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF]

Jeg gætter på der ikke mangler punkter at diskutere på vores GF!

Jeg synes dog det er relevant at høre jeres kommentarer til flg på mødet:

[...]

2. Vores kollektive boykot af bilbasen er ved at smuldre. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 10] er gået over til bilbasen igen og ifølge "vores" konsulent fra bilbasen er der flere på vej. Skal vi bare acceptere at enhver er sig selv nærmest, for så gælder det jo

⁹⁵ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 5.

⁹⁶ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 5.

også alle de andre aspekter hvor vi burde [stå] sammen som forening ? (Bilbasen har præsenteret mig for tal der viser at vi (Peugeot forhandlerne) mister salg ved vores boykot, jeg mailer dig gerne materialet, men gætter på du har set det ?

[...]

Venlig hilsen

[...] [Ejer af og direktionsmedlem 2 i Peugeot-forhandler 6]".⁹⁷ [styrelsens indsættelser].

142. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] videresender samme dag den i punkt 141 nævnte e-mail fra [...] [Ejer af og direktionsmedlem 2 i Peugeot-forhandler 6] til orientering til den øvrige bestyrelse i PFF.⁹⁸
143. Derudover er punkt 2 i e-mailen i punkt 141 ovenfor indsat ordret i et udkast til præsentationer til generalforsamlingen i PFF i 2014, som [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] den 2. maj henholdsvis 7. maj 2014 sender til den øvrige bestyrelse i PFF.⁹⁹
144. Af den endelige præsentation til generalforsamlingen i PFF i 2014, som [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] sender til den øvrige bestyrelse i PFF, fremgår det under punktet "Debat og fokus på fremtiden", at:

"Der er fra forhandlerside indkommet ønske om at nedenstående punkter debatteres på generalforsamlingen:

"[...]

Internetannoncering (Bilbasen -> Biltorvet m.v.)"

145. Det vides ikke, hvad der præcist blev drøftet på generalforsamlingen i PFF i 2014 i forhold til annoncering på Bilbasen og Biltorvet. Det fremgår dog af punkt 165 nedenfor, at man på generalforsamlingen i PFF i 2014 drøftede brugen af Bilbasen, og at mange Peugeot-forhandlere havde givet udtryk for, at de ikke ønskede at annoncere på Bilbasen.
146. Den i punkt 138-139 og 141-144 nævnte generalforsamling i PFF fandt sted den 10. maj 2014 i Skagen.¹⁰⁰

3.4.6 **E-mail af den 8. maj 2014: Utilfredshed i ledelsen i PFF med, at flere Peugeot-forhandlere igen annoncerede på Bilbasen**

147. Det fremgår af nedenstående e-mail, at der var utilfredshed i bestyrelsen i PFF med, at flere Peugeot-forhandlere begyndte at annoncere på Bilbasen igen.

⁹⁷ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 5.

⁹⁸ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 5.

⁹⁹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 6 og 7.

¹⁰⁰ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 5, Peugeot Forhandler Forening bestyrelse 2012-2015.

148. Den 8. maj 2014 sender [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] således en e-mail til den øvrige bestyrelse i PFF, vedhæftet udkast til bestyrelsens/formandens beretning for 2014 til generalforsamlingen i PFF i 2014, hvoraf fremgår:

*"Når vi taler om sammenhold der smuldrer, så er vi rigtige kede af at se, at enkelte forhandlere igen er tilbage med annoncer på Bilbasen. De favoriserer jo naturligvis sin egen position og tager gas på sammenholdet [...]."*¹⁰¹

3.4.7 **E-mailkorrespondance af den 19.-20. august 2014: Ledelsen i PFF fulgte op på, om hinanden og andre Peugeot-forhandlere overholdte ikke at annoncere på Bilbasen**

149. Det fremgår af nedenstående e-mailkorrespondance, at et medlem af bestyrelsen i PFF retter henvendelse til et andet bestyrelsesmedlem, fordi denne annoncerede på Bilbasen. Videre fremgår det af e-mailkorrespondancen, at bestyrelsesmedlemmet, som annoncerede på Bilbasen, ville stoppe hermed. Endelig fremgår det af e-mailkorrespondancen, at bestyrelsen i PFF fulgte op på, om medlemmer af PFF annoncerede på Bilbasen, og påtænkte at følge op over for dem, der gjorde det.

150. Den 19. august 2014 sender [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] således en e-mail til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] med emnet *"Vi havde en aftale!"*. I mailen er et screenshot af biler som [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] annoncerede med på Bilbasen under navnet "Euro Finans".

151. Samme dag svarer [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] følgende på den i punkt 150 nævnte e-mail:

"Omkring hvad?"

*"/ [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF]" [styrelsens indsættelse].*¹⁰²

152. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] svarer samme dag [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] følgende på den i punkt 151 nævnte e-mail:

"På GF 2014 aftalte vi følgende, vi fastholdte vores aftale omkring markedsføring.

Med venlig hilsen

*[...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF]" [styrelsens indsættelse].*¹⁰³

153. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] skriver videre samme dag som en del af e-mailkorrespondancen nævnt i punkt 150-152 ovenfor til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF]:

¹⁰¹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 8.

¹⁰² Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

¹⁰³ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

"[...] hvis vi i bestyrelsen gør som det passer os bedst, hvordan skal vi så få enighed?"

Med venlig hilsen

[...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF]" [styrelsens indsættelse].¹⁰⁴

154. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] svarer samme dag [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] følgende på den i punkt 153 nævnte e-mail:

"[...] Annoncering på Bilbasen stoppes den 29-08-2014 [...]"

Jeg har også gennemgået bilbasen og disse Peugeot forhandlere annoncerer på bilbasen.

Peugeot [...]"

Peugeot [...]"

Peugeot [...]"

Peugeot [...]"

Peugeot [...]"

Peugeot [...]"

Peugeot [...]"

/ [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF]" [styrelsens indsættelse].¹⁰⁵

155. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 bestyrelsesmedlem i PFF] svarer samme dag [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] følgende på den i punkt 154 nævnte e-mail:

"Dem får [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 5 og bestyrelsesmedlem i PFF] til opgave at følge op på! Der er vist et par mere, dem skal vi også ha en snak med

Mvh. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] [...]"¹⁰⁶ [styrelsens indsættelser].

156. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] videresender den 20. august 2014 til orientering den i punkt 150 nævnte e-mail til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 3 og bestyrelsesmedlem i PFF] samt den i punkt 150-155 nævnte e-mailkorrespondance til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF].¹⁰⁷

¹⁰⁴ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

¹⁰⁵ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

¹⁰⁶ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

¹⁰⁷ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

3.4.8 E-mailkorrespondance af den 17. september 2014: Flere Peugeot-forhandler annoncerer igen på Bilbasen, og en Peugeot-forhandler opfatter, at der ikke længere er en aftale om boykot af Bilbasen

157. Det fremgår af nedenstående e-mailkorrespondance, at et medlem af bestyrelsen i PFF henvender sig til et andet medlem af bestyrelsen i PFF vedrørende en Peugeot-forhandler, der annoncerede på Bilbasen og udtrykte ærgrelse over, at flere Peugeot-forhandlere igen annoncerede på Bilbasen. Videre fremgår det af nedenstående e-mailkorrespondance, at en Peugeot-forhandler, bl.a. fordi at flere Peugeot-forhandlere igen var begyndt at annoncere på Bilbasen, ikke længere mente, at der var en aftale i PFF om ikke at annoncere på Bilbasen.
158. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] sender således den 17. september 2014 en e-mail til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] med emnet *"Er det ikke den samme forhandler som rettede en henvendelse om mig?"* med et link til en annonce for en Peugeot 5008 på Bilbasen.
159. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] svarer samme dag [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] følgende på den i punkt 158 nævnte e-mail:

*"Hej [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF]
Jo det er det men løbet er vel kørt, når først der er nogle der lige skal prøve, det afkommer der andre til, så vores sammenhold er sat på prøve!*

Det er bare ærgerligt! Jeg troede bare vi havde en aftale.

Med venlig hilsen

[...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF]" [styrelsens indsættelser].¹⁰⁸

160. Umiddelbart efter sender Peugeot-forhandler 4 [Bestyrelsesmedlem i PFF] en e-mail til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 9] med samme link til en Peugeot 5008 på Bilbasen som i e-mailen i punkt 158 ovenfor, og skriver:

"[...] Det forstår jeg ikke lige?

Med venlig hilsen [...]

[...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF]". [styrelsens indsættelse].¹⁰⁹

161. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 9] svarer samme dag [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] følgende på den i punkt 160 nævnte e-mail:

"Hej [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF]

Efter [...] samt at vi kan se at mere [end] 20 % af Peugeot Forhandlerne er på Bilbasen, samt de mest kritiske i forhold til Bilbasen og EBAY anvender den Blå Avis som alterna-

¹⁰⁸ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 11.

¹⁰⁹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 11.

tiv, kan vi I [...] ikke længere se, at det der blev aftalt mellem forhandlerne på PFF generalforsamling ikke længere er en aftale og et ORD! Og der derfor er Vores betragtning at der igen er frit onlinemedie valg.

Vi har været tro fra start og lige indtil 1. september 2014, og har kun anvendt Biltorvet i perioden.

[...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] blev orienteret fredag den 29. august om at vi om mandagen gik online på Bilbasen.

[...]

Med venlig hilsen

[...] [Direktør i Peugeot-forhandler 9]¹¹⁰ [styrelsens indsættelser].

162. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] videresender samme dag den i punkt 161 nævnte e-mail fra [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 9] til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] og skriver:

"Så du var orienteret?"¹¹¹

163. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] videresender herefter til orientering den i punkt 162 nævnte e-mail fra [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] til den øvrige bestyrelse i PFF.

3.4.9 **E-mail af den 3. maj 2015: Drøftelse på generalforsamling i PFF om, at flere Peugeot-forhandlere havde annonceret på Bilbasen, selvom de havde sagt det modsatte**

164. Det fremgår af nedenstående e-mail, at brugen af Bilbasen blev drøftet på generalforsamlingen i PFF i 2014, og at mange Peugeot-forhandlere havde givet udtryk for, at de ikke ønskede at annoncere på Bilbasen. Videre fremgår det af nedenstående e-mail, at bestyrelsen i PFF på generalforsamlingen i 2015 den 6. maj 2015 i New York¹¹² italesatte, at mange Peugeot-forhandlere havde valgt at annoncere på Bilbasen på trods af, at de havde sagt det modsatte på generalforsamlingen i 2014.

165. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] sender således den 3. maj 2015 en e-mail til den øvrige bestyrelse i PFF vedhæftet opdateret beretning fra bestyrelsen/formanden i PFF til generalforsamlingen i PFF i 2015. Af den vedhæftede beretning fremgår:

"Vi drøftede på generalforsamlingen i 2014 brugen af Bilbasen og mange gav udtryk for, at man ikke ønskede at annoncerer på Bilbasen. Vi må konstatere at en del siger et, men gør noget andet. Lad det være en mål, at man gør, som man siger – det er vi alle bedst tjent med."¹¹³

¹¹⁰ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 11.

¹¹¹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 11.

¹¹² Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 5, Peugeot Forhandler Forening bestyrelse 2012-2015.

¹¹³ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 12.

3.4.10 E-mailkorrespondance af den 29. maj 2015: En Peugeot-forhandler opfattede det som om, at der ikke længere var en aftale mellem Peugeot-forhandlerne om kun at annoncere på Biltorvet

166. Det fremgår af nedenstående, at en forhandler opfattede det som om, at der fra maj 2015 ikke længere var en aftale mellem Peugeot-forhandlerne om kun at annoncere på Biltorvet.
167. [...] [Salgschef hos Peugeot-forhandler 4] sender således den 29. maj 2015 følgende interne e-mail til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] med emnet "Forhandlerforeningen (Bilbasen)":

"Hej [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF]

Vedr. bilbasen

Jeg kan ikke huske om jeg fik fortalt følgende, og du har måske allerede fået det at vide.... Der er ikke mere nogen aftale forhandlerne imellem, at man kun annoncerer på biltorvet. det eneste man kunne blive enige om, var at man også brugte biltorvet, selvom man bruger Bilbasen.

Med venlig hilsen [...]

[...] [Salgschef i Peugeot-forhandler 4]" [styrelsens indsættelser].¹¹⁴

3.5 Høringssvar

168. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 14. juli 2021 en klagepunktsmeddelelse ("KPM") i høring hos PFF. Styrelsen modtog den 10. september 2021 PFF's skriftlige høringssvar til KPM'en.
169. På Konkurrencerådsmødet den 24. november 2021 forelagde PFF mundtligt sine bemærkninger til KPM'en. PFF's mundtlige bemærkninger var i det væsentligste en gentagelse af PFF's skriftlige bemærkninger af den 10. september 2021.
170. PFF's bemærkninger til KPM'en har ikke givet anledning til, at styrelsen har ændret sin vurdering af sagen. PFF's bemærkninger og styrelsens svar hertil er indarbejdet i de relevante afsnit i denne afgørelse. PFF's bemærkninger har ført til, at styrelsen særligt har udbygget (iii) den retlige og økonomiske kontekst, herunder vurderingen af konkurrencefremmende virkninger i afsnit 4.3.3.3 samt betingelse 3 om nødvendighed i konkurrencelovens § 8, stk. 1, i afsnit 4.4.2.4. Styrelsen foretog i forlængelse heraf, på baggrund af en konkret vurdering, en supplerende høring af PFF den 25. januar 2022, selvom PFF ikke havde lovmæssigt krav herpå efter forvaltningsloven. PFF oplyste den 3. februar 2022 styrelsen, at de ikke havde yderligere bemærkninger.
171. I det følgende vil de dele af PFF's bemærkninger til KPM'en, som styrelsen har fundet anledning til at inddrage i sagen samt styrelsens svar hertil blive gennemgået. Styrelsen har inddelt PFF's bemærkninger i følgende kategorier:
- » Styrelsen har tilsidesat sin sagsoplysningspligt (afsnit 3.5.1).
 - » Vedtagelsen i PFF kan ikke udskilles fra fælles indsats (afsnit 3.5.2).
 - » Det objektive formål med vedtagelsen i PFF var ikke at begrænse konkurrencen (afsnit 3.5.3).

¹¹⁴ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 13.

- » Styrelsen har foretaget en utilstrækkelig kontekstanalyse, herunder har styrelsen ikke taget højde for konkurrencefremmende virkninger (afsnit 3.5.4).
- » Vedtagelsen i PFF er individuelt fritaget efter konkurrencelovens § 8, stk. 1 (afsnit 3.5.5).
- » Styrelsens sagsfremstilling er mangelfuld (afsnit 3.5.6).

172. PFF er derudover fremkommet med mindre faktuelle rettelser og bemærkninger, som styrelsen har indarbejdet direkte i afgørelsen.

3.5.1 Styrelsen har tilsidesat sin sagsoplysningspligt

173. PFF har gjort gældende, at styrelsen har tilsidesat officialmaksimen, og at styrelsens udkast til afgørelse derfor er ugyldigt. Ifølge PFF har styrelsen konkret tilsidesat sin forpligtelse til at fremskaffe de fornødne oplysninger med henblik på at foretage en objektiv, uvildig og udførlig undersøgelse af sagen på følgende punkter:

- 1) Styrelsen har ensidigt fokus på negative virkninger, der isoleret set formodes at være forbundet med en kollektiv boykot.¹¹⁵
- 2) Styrelsen har ikke – eller alene mangelfuldt – beskrevet faktum af relevans for at belyse, at Bilbasen var en dominerende bilportal og uomgængelig handelspartner, samt at markedet var tippet til Bilbasens fordel.¹¹⁶
- 3) Styrelsen har ikke forholdt sig til betydning af, at der – i modsætning til tidligere boykotsager – ikke er tale om, at PFF ønskede at bevare status quo på markedet og forhindre et yderligere konkurrencepres, men derimod om at PFF ønskede at medvirke til at etablere en effektiv konkurrence.¹¹⁷
- 4) Styrelsen har ikke taget højde for Bilbasens dominans og belyst bilportalernes relative størrelse mere indgående, hvilket er afgørende for forståelsen af den retlige og økonomiske kontekst.¹¹⁸
- 5) Styrelsen har ikke foretaget en konkret vurdering af markedsforholdene med henblik på at estimere størrelsen af netværkseffekterne på Bilbasen og deres betydning for nye konkurrenters (fx Biltorvets) adgang til markedet.¹¹⁹
- 6) Styrelsen har ikke har foretaget en konkret vurdering af udfordringerne på markedet, men har alene holdt sig til overfladiske og generelle betragtninger om tosidede markeder, netværkseffekter og adgangsbarriererne, som dette skaber, hvilket er afgørende for en korrekt forståelse af den økonomiske og retlige sammenhæng.¹²⁰
- 7) Styrelsens fremstilling af det konkrete omfang af multi-homing på markedet er ikke korrekt, herunder er det ikke korrekt, at multi-homing – i den givne markedsmæssige sammenhæng – i sig selv var nok til at mindske netværkseffekterne på Bilbasen.¹²¹

¹¹⁵ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 1.18.

¹¹⁶ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 1.19.

¹¹⁷ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 1.20-1.21.

¹¹⁸ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.21.

¹¹⁹ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.31.

¹²⁰ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.32-2.34.

¹²¹ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.42.

- 8) Styrelsen har ikke taget stilling til, om der foregik en boykot af Bilbasen i den øvrige del af branchen.¹²²
174. Det er styrelsens vurdering, at styrelsen har foretaget de undersøgelser, der er nødvendige for, at Konkurrencerådet kan træffe en korrekt afgørelse i sagen. Det er således styrelsens vurdering, at styrelsen har ikke har tilsidesat officialmaksimen.
175. PFF's bemærkninger under pkt. 1) adresseres i afsnit 3.5.3 og under (iii) Den retlige og økonomiske kontekst i afsnit 4.3.3.3 og i afsnit 4.4.2.
176. PFF's bemærkninger under pkt. 2) adresseres under (iii) Den retlige og økonomiske kontekst i afsnit 4.3.3.3 og afsnit 5 om markedsbeskrivelse og konkurrencesituationen på markedet.
177. PFF's bemærkninger under pkt. 3) adresseres under (ii) De målsætninger, der søges gennemført med vedtagelsen i afsnit 4.3.3.3.
178. PFF's bemærkninger under pkt. 4), 5), 6) og 7) adresseres i afsnit 4.3.3.3, afsnit 4.3 om den midlertidige boykot var nødvendig og afsnit 5 om markedsbeskrivelse og konkurrencesituationen på markedet.
179. PFF's bemærkninger under pkt. 8) adresseres under Der foretages alene en vurdering af adfærden i PFF i afsnit 4.3.2.
180. PFF's bemærkninger er adresseret enten direkte eller indirekte i ovennævnte afsnit.

3.5.2 Vedtagelsen i PFF kan ikke udskilles fra fælles indsats

181. PFF har gjort gældende, at de er uenig med styrelsen i, at der ikke var en sådan aftalemæssig sammenhæng mellem adfærden i PFF og den øvrige del af den af PFF anførte "fælles indsats", at adfærden i PFF ikke kan udskilles herfra. PFF's argumenter herfor er nærmere beskrevet og indarbejdet i afsnit 4.3.2.1 nedenfor. Der er overordnet tale om argumenter, PFF også tidligere har anført.
182. Styrelsen bemærker overordnet, at PFF's bemærkninger ikke giver anledning til en ændret vurdering fra styrelsens side. Det er således fortsat styrelsens vurdering, at der ikke foreligger bevis for en sådan aftalemæssig sammenhæng mellem den adfærd, der har været i PFF, og den øvrige del af den af PFF anførte fælles indsats, at adfærden i PFF ikke kan udskilles herfra. Styrelsen henviser til styrelsens vurdering under afsnit 4.3.2.1. Styrelsen har i dette afsnit foretaget enkelte tilføjelser i forhold til, at styrelsen er enig med PFF i, at der bredere i branchen har været en dialog om undladelse af annoncering på Bilbasen for at fremme Biltorvet.

3.5.3 Det objektive formål med vedtagelsen i PFF var ikke at begrænse konkurrencen

183. PFF angiver i sit høringssvar, at de er uenige med styrelsen i, at formålet med vedtagelsen i PFF var at begrænse konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* ved at stille Bilbasen ringere i konkurrencen for derved at fremme forhandlernes egen bilportal Biltorvet.¹²³

¹²² Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 3.29.

¹²³ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.15.

-
184. PFF gør således gældende, at det objektive formål med vedtagelsen i PFF ikke var at flytte markedsdominansen fra Bilbasen til Biltorvet, men at skabe valgmuligheder på *det danske marked for annoncering på bilportaler*, der kunne etablere en velfungerende konkurrence og lægge en dæmper på de store prisstigninger hos Bilbasen.¹²⁴
185. I forlængelse heraf, er det PFF's opfattelse, at styrelsen har tilsidesat officialmaksimen ved at have entydigt fokus på de negative virkninger, der isoleret set formodes at være forbundet med en kollektiv boykot.
186. *For det første* gør PFF gældende, at en midlertidig boykot alene af PFF's medlemmer, der kun udgør 3,34 procent af de samlede annoncer på Bilbasen, umuligt kunne svække Bilbasen væsentligt.¹²⁵
187. *For det andet* gør PFF gældende, at Bilbasen vedblev med at være en profitabel forretning i de efterfølgende år, at Bilbasen mistede få brugere, og at boykotten var midlertidig, og at forhandlerne vendte tilbage til Bilbasen efterfølgende.¹²⁶
188. *For det tredje* gør PFF gældende, at vedtagelsen i PFF ikke satte almindelige konkurrenceparametre som kvalitet og pris ud af kraft. De almindelige konkurrenceparametre var ifølge PFF allerede sat ud af kraft inden vedtagelsen i PFF, og forhandlerne valg af bilportal baserede sig ikke på kvalitet og pris, men på at Bilbasen var en uomgængelig handelspartner. Ifølge PFF introducerede vedtagelsen i PFF tværtimod de nævnte parametre på markedet.¹²⁷
189. *For det fjerde* gør PFF gældende, at vedtagelsen i PFF ikke førte til færre valgmuligheder for forbrugerne, idet annoncerne blot blev flyttet fra Bilbasen til Biltorvet, og forbrugerne tilmed fik en reel alternativ bilportal at søge efter brugte biler på.¹²⁸
190. *For det femte* gør PFF gældende, at vedtagelsen i PFF ikke var egnet til at føre til dårligere afsætningsmuligheder for forhandlerne på Bilbasen. Det skyldtes ifølge PFF, at:
- 1) De fleste forbrugere ikke forlod Bilbasen, men i stedet begyndte at multi-home (det vil sige bruge både Bilbasen og Biltorvet). Der var kun et beskedent fald i antal brugere på Bilbasen, men et større fald i antallet af konkurrerende bilannoncer på Bilbasen. Dermed blev Bilbasen endnu mere attraktiv for de forhandlere, der fortsat var på Bilbasen, fordi der var mindre konkurrence om brugerne på Bilbasen.
 - 2) Mange af forhandlerne multi-homed selv, så uanset hvor en forbruger var til stede, ville forhandlerens afsætningsmuligheder være de samme.¹²⁹

¹²⁴ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.15.

¹²⁵ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.23-5.26 og bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 15.

¹²⁶ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 16.

¹²⁷ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.29.

¹²⁸ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.27.

¹²⁹ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 17.

-
191. PFF er endvidere uenige med styrelsen i, at vedtagelsen i PFF var egnet til at begrænse konkurrencen mellem Peugeot-forhandlerne i form af at reducere den usikkerhed, der ellers ville være mellem Peugeot-forhandlerne om valg af bilportal. Det skyldes ifølge PFF, at en sådan usikkerhed ikke fandtes forud for vedtagelsen i PFF på grund af Bilbasens status som uomgængelig handelspartner.¹³⁰
192. PFF gør gældende, at vedtagelsen i PFF nærmere skabte en usikkerhed mellem forhandlerne om valg af bilportal, idet udgangspunktet nu var, at forhandlerne ikke skulle annoncere på Bilbasen, men mange valgte at gøre det alligevel.¹³¹
193. PFF gør videre gældende, at eftersom at boykotten var midlertidig og medvirkede til at etablere en reelt alternativ bilportal på markedet, skabte den også for fremtiden en usikkerhed mellem forhandlerne om, hvor de hver især annoncerede.¹³²
194. Styrelsen bemærker overordnet, at PFF's bemærkninger ikke giver anledning til en ændret vurdering fra styrelsens side. Der er derfor ikke foretaget nogle ændringer eller tilføjelser under (ii) De målsætninger, der søges gennemført med vedtagelsen i afsnit 4.3.3.3. Det er således fortsat styrelsens vurdering, at det objektive formål med vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet var at begrænse konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* ved at stille den boykottede bilportal (Bilbasen) svagere i konkurrencen med den bilportal, der ønskedes fremmet (Biltorvet), jf. også punkt 473-474. Det, at PFF eventuelt også måtte have haft et subjektivt formål om at skabe en mere effektiv konkurrence på markedet ændrer ikke herpå, jf. også punkt 427, 472 og 480-483.
195. Det er endvidere styrelsens vurdering, at styrelsen ikke har tilsidesat officialmaksimen ved at have et entydigt fokus på negative virkninger, der isoleret set formodes at være forbundet med en kollektiv boykot. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at styrelsen både tager hensyn til den retlige og økonomiske kontekst, herunder eventuelle konkurrencefremmende virkninger under (iii) Den retlige og økonomiske kontekst i afsnit 4.3.3.3 og eventuelle effektivitetsgevinster i afsnit 4.4.2.
196. For så vidt angår PFF's første argument bemærker styrelsen, at styrelsen er enig med PFF i, at PFF alene udgjorde en mindre andel af annoncerne på Bilbasen. Styrelsen er imidlertid ikke enig med PFF i, at det er ensbetydende med, at vedtagelsen ikke objektivet set har til formål at begrænse konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler*. En vedtagelse i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen er således i sagens natur egnet til at forringe Bilbasens produkt, uagtet at PFF alene udgjorde en mindre andel af annoncerne på Bilbasen.
197. Det betyder også, at det ved vurderingen af det objektive formål med vedtagelsen i PFF er underordnet, om der alene foreligger en kollektiv boykot af Bilbasen i PFF, eller om boykotten i PFF var en del af en bredere boykot i branchen. Dette har således ikke betydning for den materielle vurdering af sagen.

¹³⁰ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.17.

¹³¹ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.18.

¹³² Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.19.

-
198. For så vidt angår PFF's *andet* argument bemærker styrelsen, at en boykot af Bilbasen til fordel for Biltorvet i sagens natur er egnet til at gøre Bilbasen mindre attraktiv for forbrugere og dermed til at gøre Bilbasen til en mindre attraktiv forretning, fordi udbuddet mindskes. I forhold til vedtagelsens formål er det underordnet, om vedtagelsen rent faktisk førte til færre brugere/forhandlere på Bilbasen.
199. For så vidt angår PFF's *tredje* argument bemærker styrelsen, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet objektivt set er egnet til at sætte almindelige konkurrenceparametre som pris og kvalitet ud af kraft, jf. også punkt 474. Det er ved vurderingen af, om vedtagelsen objektivt set var egnet hertil uden betydning, om konkurrenceparametrene eventuelt allerede var sat ud af kraft. Dette henhører under analysen af den retlige og økonomiske kontekst, som vedtagelsen i PFF indgik i. For en nærmere vurdering heraf henvises til (iii) Den retlige og økonomiske kontekst i afsnit 4.3.3.3.
200. For så vidt angår PFF's *fjerde* argument henviser styrelsen til punkt 476.
201. For så vidt angår PFF's *femte* argument henviser styrelsen ligeledes til punkt 476.
202. Styrelsen bemærker i forlængelse heraf, at det er uklart, hvordan PFF's argumenter for, at forhandlerens afsætningsmuligheder *ikke* blev dårligere på grund af vedtagelsen, skal forstås.
203. Hvis man følger PFF's argument 1) om, at de fleste forbrugere multi-homede (det vil sige brugte både Bilbasen og Biltorvet), så står det først og fremmest i åbenlys kontrast til, at PFF i sit høringssvar ligeledes gør gældende, "[...] at der var en tydelig tendens til single-homing på bilkøbersiden."¹³³, og til PFF's argument om, at en kollektiv boykot af Bilbasen var nødvendig for, at forbrugerne ville begynde at anvende Biltorvet, jf. afsnit. 4.4.2.4 nedenfor.
204. Dertil kommer, at selv hvis der i en periode var færre forhandlere om det samme antal forbrugere, så må det forventes, at indirekte netværkseffekter på sigt ville føre til, at forbrugerne flytter til den bilportal, der havde det største udbud, hvilket på grund af den kollektive boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, ville være Biltorvet. Det vil kunne skade afsætningsmulighederne for tilbageværende forhandlere på Bilbasen.
205. Styrelsen bemærker i øvrigt, at der ikke er noget i de beviser, der er gennemgået i afsnit 3.4 ovenfor, der viser, at den kollektive boykot af Bilbasen skulle have været midlertidig. Beviserne understøtter efter styrelsens vurdering tværtimod, at den kollektive boykot af Bilbasen varede fra slut 2012 til i hvert fald august 2014, og at den alene ophørte, fordi der i praksis var flere Peugeot-forhandlere, der ikke efterlevede vedtagelsen i PFF, jf. fx punkt 157-161 ovenfor.
206. Hvis man følger PFF's argument 2) om, at mange forhandlere multi-homede og dermed havde de samme afsætningsmuligheder, så står dette for det første i åbenlys kontrast til i), at PFF i sit høringssvar samtidig gør gældende, at forhandlerne generelt set ikke multi-homede før 2013/2014¹³⁴, og ii) at PFF samtidig gør gældende, at der bredere i branchen var en kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet.

¹³³ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.50 og CE-høringssvar, side 24.

¹³⁴ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.53.

-
207. For så vidt angår PFF's argument om, at vedtagelsen i PFF ikke var egnet til at begrænse konkurrence mellem Peugeot-forhandlerne, bemærker styrelsen at der på tidspunktet for vedtagelsen i PFF også fandtes andre bilportaler, herunder Biltorvet. Hvis PFF's antagelse lægges til grund om, at Bilbasen var en uomgængelig handelspartner, og at alle Peugeot-forhandlere derfor annoncerede på Bilbasen, må der alt andet lige have været en usikkerhed mellem dem om, om de også annoncerede på Biltorvet (det vil sige multi-homede), som vedtagelsen i PFF objektivt set var egnet til at fjerne. Det er i forlængelse heraf uden betydning for vurderingen af vedtagelsens egnethed til at begrænse konkurrencen mellem Peugeot-forhandlerne, at nogle af Peugeot-forhandlerne ikke i praksis efterlevede vedtagelsen i PFF, idet der ikke skal foretages en analyse af, hvilke *virksomheder* vedtagelsen *rent faktisk* havde.

3.5.4 Styrelsen har foretaget en utilstrækkelig kontekstanalyse

3.5.4.1 Vedtagelsen i PFF var ikke egnet til at begrænse konkurrencen

208. PFF har gjort gældende, at strukturen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* var præget af, at der ikke var en effektiv konkurrence. Det skyldtes ifølge PFF:
- » at Bilbasen havde en dominerende stilling på markedet og var en uomgængelig handelspartner,
 - » at stærke netværkseffekter beskyttede Bilbasen mod nye konkurrenter, og
 - » at markedet derfor var tippet til fordel for Bilbasen.¹³⁵
209. PFF gør i forlængelse heraf gældende, at Biltorvet ikke havde nogen reel chance for at ekspandere og konkurrere effektivt med Bilbasen, fordi almindelige konkurrenceparametre var sat ud af kraft.¹³⁶
210. Ifølge PFF baserede den enkelte Peugeot-forhandlers valg af bilportal sig derfor ikke på, hvilken bilportal, der kunne tilbyde det bedste produkt til den bedste pris. PFF gør til støtte herfor gældende:
- » at der ikke var væsentlig forskel i kvaliteten af Bilbasens og Biltorvets produkter, idet de indeholdt samme funktioner, og
 - » at Bilbasens priser var højere end Biltorvets.¹³⁷
211. Ifølge PFF baserede Peugeot-forhandlerne valg af bilportal sig som følge heraf alene på, at Peugeot-forhandlerne var nødt til at annoncere på Bilbasen, fordi Bilbasen var dominerende, og det ellers ikke ville være muligt for Peugeot-forhandlerne at nå brugerne på den anden side (potentielle bilkøbere).¹³⁸
212. Vedtagelsen i PFF var derfor, ifølge PFF, slet ikke egnet til at skade konkurrencen, der allerede var stærkt svækket, og forhåndsformodningerne om boykottens konkurrencebegrænsende karakter gør sig hermed ikke gældende i den konkrete retlige og økonomiske sammenhæng.

¹³⁵ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.32.

¹³⁶ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.33.

¹³⁷ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, slide 7.

¹³⁸ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, slide 7.

-
213. PFF gør endvidere gældende, at PFF alene stod for omkring 3,34 procent af det totale antal annoncer på Bilbasen, og at Bilbasen derfor ikke led skade.¹³⁹
214. Styrelsen bemærker overordnet, at styrelsen ikke er enig med PFF i, at vedtagelsen i PFF ikke var egnet til at begrænse konkurrencen. Styrelsen har på baggrund af PFF's bemærkninger foretaget en række tilføjelser i forhold til Bilbasens position på markedet og betydningen heraf for vedtagelsens egnethed til at begrænse konkurrencen i afsnit 4.3.3.3 under *iii) den retlige og økonomiske kontekst*. Styrelsen henviser til dette afsnit.

3.5.4.2 Vedtagelsen i PFF har givet anledning til konkurrencefremmende virkninger

215. PFF anfører overordnet i deres høringssvar, at den kollektive boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet i den konkrete markedsmæssige sammenhæng er konkurrencefremmende og gør herefter gældende, at "*den midlertidige boykot - i PFF og resten af branchen - konstaterbart har haft konkurrencefremmende virkninger [...]*" i sådant et omfang, at vedtagelsen i PFF ikke kan kvalificeres som en formålsovertrædelse."¹⁴⁰
216. PFF anfører, at den midlertidige boykot af Bilbasen styrkede konkurrencen på markedet, da den midlertidige boykot sikrede, at Biltorvet kunne lægge et konkurrencepres på Bilbasen, som disciplinerede "*[...] Bilbasens markedsadfærd, herunder i relation til prissætning og produktudvikling [...]*". Det gav ifølge PFF anledning til to konkurrencefremmende virkninger i form af 1) lavere prisudvikling på Bilbasen og 2) produktforbedringer på Bilbasen.¹⁴¹
217. Det er styrelsens vurdering, at der ikke foreligger konstaterede og relevante konkurrencefremmende virkninger, som er specifikke for den omhandlede vedtagelse, og som er af et sådant omfang, at de giver anledning til rimelig tvivl om, hvorvidt vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen er tilstrækkeligt skadelig for konkurrencen, og dermed om vedtagelsens konkurrencebegrænsende formål.
218. Styrelsen bemærker overordnet, at styrelsen ikke er enig med PFF i, at vedtagelsen i PFF har givet anledning til konkurrencefremmende virkninger. Styrelsen har på baggrund af PFF's bemærkninger foretaget en række tilføjelser i forhold til konkurrencefremmende virkninger i afsnit 4.3.3.3 under *iii) den retlige og økonomiske kontekst*. Styrelsen henviser til dette afsnit.

¹³⁹ Jf. bilag 11, PFF's standpunktsdokument af den 12. november 2021 til brug for PFF's mundtlige indlæg for Konkurrencerådet den 24. november 2021, Bilag 1.

¹⁴⁰ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.31, punkt 5.36, punkt 5.44 og punkt 5.8-5.9.

¹⁴¹ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.43.

3.5.5 Fritagelse efter konkurrencelovens § 8. stk. 1

3.5.5.1 Adfærden i PFF skal ses i sammenhæng med den midlertidige boykot

219. PFF anfører, at vedtagelsen i PFF har en sammenhæng til den midlertidige boykot i resten af branchen, og at effektivitetsgevinsterne alene kunne opnås på grund af den midlertidige boykot.¹⁴² PFF anfører også, at "[...] det ikke er muligt at udskille enkelte forhandlere eller forhandlerforeningers del af den samlede boykot i branchen [...]", hvorfor det ikke er "muligt at udpege effektivitetsgevinster, der er indtrådt lige præcis som følge af deres boykot."¹⁴³
220. Styrelsen bemærker, at styrelsen allerede har behandlet tilsvarende bemærkninger fra PFF om sammenhængen mellem den adfærd, der har været i PFF, og den adfærd, der i øvrigt har været blandt forhandlere i branchen i forhold til de påberåbte effektivitetsgevinster. Dette er allerede behandlet i sagens afsnit 4.4.2.2, sagens afsnit 4.3.2.1, og i forbindelse med PFF's hørings svar i afsnit 3.5.2, som der henvises til.
221. Ligeledes har styrelsen allerede behandlet, at det er for vedtagelsen i PFF, at det skal efterprøves, om der er en forbindelse til de påberåbte effektivitetsgevinster i afsnit 4.4.2.2, som der henvises til. PFF's bemærkninger giver ikke anledning til en ændret vurdering heraf.
222. PFF's bemærkninger giver ligeledes ikke anledning til en ændret vurdering af, at vedtagelsen i PFF ikke opfylder betingelserne for individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1. Styrelsen har på baggrund af PFF's bemærkninger tilføjet i punkt 585 i afsnit 4.4.2.2, at PFF har gjort et tilsvarende argument gældende.

3.5.5.2 Den midlertidige boykot førte til effektivitetsgevinster

223. PFF anfører, at Biltorvet blev en "levedygtigt konkurrent"¹⁴⁴ og derefter kunne lægge et konkurrencepres på Bilbasen, som førte til, at 1) priserne på Bilbasen ikke steg i samme omfang som i to kontrafaktiske scenarier, hvor Biltorvet ikke lagde et konkurrencepres og disciplinerende pres på Bilbasen, hvilket sparrede forhandlerne mellem 30 og 310 millioner kroner for annoncering på Bilbasen og 2) at Bilbasen videreudviklede sig.¹⁴⁵ Dette er en gentagelse af PFF's bemærkninger til konkurrencefremmende virkninger, jf. punkt 216 ovenfor. PFF gør samtidig gældende, at beregningerne af prisudviklingen på Bilbasen med tilstrækkelig sikkerhed fastslår, at forhandlerne opnåede omkostningsbesparelserne.¹⁴⁶
224. PFF mener, at styrelsen misforstår PFF's argumentation om omkostningsbesparelser. PFF anfører, at deres argument ikke er, at forhandlerne fik omkostningsbesparelser ved at annoncere på Biltorvet frem for Bilbasen, men derimod at omkostningsbesparelserne kommer af en lavere

¹⁴² Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.1-6.5.

¹⁴³ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.3.

¹⁴⁴ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.8.

¹⁴⁵ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.10 og punkt 6.17 og PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 21-24.

¹⁴⁶ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.7, punkt 6.13 og punkt 6.15-6.16, og PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 21-23.

prisudvikling på Bilbasen end i de kontrafaktiske scenarier. PFF bemærker samtidig, at forhandlerne annoncerede på begge bilportaler fra i hvert fald 2014.¹⁴⁷

225. Styrelsen bemærker til ovenstående, at styrelsen allerede har behandlet tilsvarende bemærkninger fra PFF om effektivitetsgevinster i form af 1) omkostningsbesparelser i form af lavere prisudvikling på Bilbasen (gevinst 4.ii) og 2) produktforbedringer på Bilbasen (gevinst 3) i sagens afsnit 4.4.2.2, som der henvises til. Styrelsen bemærker også, at PFF ikke har forholdt sig yderligere til de øvrige af PFF påberåbte effektivitetsgevinster, heriblandt de påberåbte effektivitetsgevinster som omhandler AutoDesktop.
226. I forhold til styrelsens forståelse af indholdet i PFF's argument, er styrelsen ikke enig i, at styrelsen misforstår indholdet i PFF's argument om lavere prisudvikling på Bilbasen. Styrelsen er enig i, at PFF's argument om omkostningsbesparelserne skal forstås på den måde, at den påberåbte omkostningsbesparelse kommer af en lavere prisudvikling på Bilbasen end i de kontrafaktiske scenarier, og at forhandlerens opnåelse af denne omkostningsbesparelse ikke indebærer, at forhandlerne flytter fra Bilbasen til Biltorvet. Det er denne omkostningsbesparelse, som styrelsen har betegnet gevinst 4.ii i sagen.
227. Styrelsen anerkender imidlertid, at styrelsen i sagen kan være mere præcise i, at gevinst 4 består af to dele (gevinst 4.i og gevinst 4.ii). Styrelsen har på baggrund af PFF's bemærkninger præciseret i afsnit 4.4.2.2 under *Ad gevinst 4 – Lavere omkostninger til annoncering for forhandlere*, hvornår det er den ene eller den anden del af gevinst 4 som omtales, og hvornår der er tale om begge dele.
228. PFF's bemærkninger giver ikke anledning til at ændre styrelsens vurdering af, at vedtagelsen i PFF ikke opfylder betingelserne for individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, herunder at den første betingelse for fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 1, ikke er opfyldt. Styrelsen har på baggrund af PFF's bemærkninger tilføjet i afsnit 4.4.2.1, at PFF i høringssvaret har gentaget de pågældende effektivitetsgevinster. Styrelsen har på baggrund af PFF's bemærkninger ligeledes foretaget enkelte tilføjelser og præciseringer i forhold til gevinst 3 og gevinst 4 i sagens afsnit 4.4.2.2.

3.5.5.3 Den midlertidige boykot var nødvendig

229. PFF anfører, at den midlertidige boykot var nødvendig for at skabe en situation, hvor Biltorvet kunne lægge et konkurrencepres på Bilbasen således, at effektivitetsgevinsterne kunne opnås.
230. PFF gør for det *første* gældende, at dette konkurrencepres kun kunne opnås på grund af forhandlerens enighed om, at forhandlerne kollektivt flyttede deres annoncer fra Bilbasen til Biltorvet og dermed stoppede annoncering på Bilbasen. Dette var nødvendigt, da 1) forhandlerne ikke individuelt havde incitament til at fravælge Bilbasen, selv om det var i deres interesse at gøre det på grund af aktieinvesteringer i Biltorvet og høje prisstigninger på Bilbasen, og 2) da det, hvis bilforhandlerne multi-homede, ikke ville udsætte Bilbasen for "[...] en trussel om at miste omsætning." og Biltorvet ville derved ikke have lagt et disciplinerende pres på Bilbasen.¹⁴⁸
231. PFF gør for det *andet* gældende, at den midlertidige boykot var nødvendig for, at Biltorvet kunne tilbyde brugte biler, som ikke var på Bilbasen. Dette var ifølge PFF nødvendigt for Biltorvets

¹⁴⁷ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.12 og PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 21.

¹⁴⁸ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.29, punkt 6.18 og punkt 6.35-6.39 og PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 26.

-
- succes, da potentielle bilkøbere på grund af single-homing fortsat ville have valgt at anvende Bilbasen, hvis de to bilportaler havde de samme brugte biler (det vil sige hvis forhandlerne multi-homede).¹⁴⁹
232. PFF gør for det *trede* gældende, at den måde markedet fungerede på og Biltorvets begrænsede økonomi gjorde, at Biltorvet ”ikke havde tid til at ekspandere på markedet over nogle år ligesom Boliga”, hvorfor den midlertidige boykot var nødvendig for, at Biltorvet på kort tid kunne opnå en kritisk masse af brugere på Biltorvet.¹⁵⁰
233. PFF gør for det *fjerde* gældende, at der ikke fandtes andre økonomisk gennemførlige og mindre konkurrencebegrænsende måder at opnå effektivitetsgevinsterne på.¹⁵¹
234. Styrelsen bemærker til ovenstående, at der er tale om en gentagelse af PFF’s tidligere argumenter om, at den midlertidige boykot var nødvendig for at opnå de anførte effektivitetsgevinster. Dette er allerede behandlet i sagens afsnit 4.4.2.4.
235. PFF’s bemærkninger giver ikke anledning til at ændre styrelsens vurdering af, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF var nødvendig for at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster. Det er derfor forsat styrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF ikke opfylder betingelserne for individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1., herunder at den tredje betingelse for fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 3, ikke er opfyldt.
236. Styrelsen har på baggrund af PFF’s bemærkninger foretaget en række tilføjelser og præciseringer til styrelsens vurdering i sagens afsnit 4.4.2.4.

3.5.6 Manglende oplysning af markedsforholdene

3.5.6.1 Sagsfremstillingen er mangelfuld

237. PFF anfører, at sagsfremstillingen er mangelfuld og kritiserer, at styrelsen ikke har forholdt sig mere indgående til konkurrencesituationen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* forud for vedtagelsen i PFF.¹⁵²
238. Det er styrelsens vurdering, at sagsfremstillingen indeholder de oplysninger, der er nødvendige for at forstå *det danske marked for annoncering på bilportaler* i og omkring perioden, hvor vedtagelsen i PFF fandt sted. Styrelsen finder derfor ikke anledning til at foretage yderligere undersøgelser af markedsforholdene m.v. på baggrund af PFF’s bemærkninger.

¹⁴⁹ Jf. bilag 10, PFF’s bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.22-6.24 og PFF’s bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 26.

¹⁵⁰ Jf. bilag 10, PFF’s bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.27, punkt 6.29-6.30 og punkt 6.34 og PFF’s bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 24.

¹⁵¹ Jf. bilag 10, PFF’s bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.40.

¹⁵² Jf. bilag 10, PFF’s bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 1.23 og punkt 2.1, og PFF’s bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 31.

3.5.6.2 Styrelsen burde have undersøgt markedsandele, priser og Bilbasens størrelse

239. PFF anfører i sit hørings svar, at styrelsen burde have undersøgt og opgjort bilportalernes markedsandele med udgangspunkt i omsætningen i perioden 2010 til 2015.¹⁵³
240. PFF anfører endvidere, at styrelsen ikke i tilstrækkelig omfang eller tilstrækkeligt tydeligt har italesat styrkeforholdet og størrelsesforskelle mellem bilportalerne. PFF kritiserer i den forbindelse, at styrelsen ikke har konstateret, at Bilbasen var dominerende, hvilket ifølge PFF bl.a. ses ved, at Bilbasen var i stand til at gennemføre store prisstigninger uden at forhandlerne skiftede væk fra Bilbasen.¹⁵⁴
241. Styrelsen har som følge af PFF's bemærkninger præciseret i sagens punkt 78, at det følger af praksis, at portalers størrelse på markeder, der er karakteriseret ved, at søgning på portalerne er gratis for brugerne, bør opgøres efter det antal brugere, der besøger portalen og ikke efter omsætning på portalen.
242. Styrelsen er enig i, at Bilbasen på flere parametre var den største bilportal. Det fremgår fx allerede af sagens punkt 80, at Bilbasen havde væsentlig flere potentielle bilkøbere end de to øvrige store bilportaler i perioden 2010 til 2015.
243. Styrelsen bemærker derudover, at udviklingen i antallet af brugere på bilportaler i perioden 2010 til 2015 henholdsvis antallet af forhandlerannoncer på bilportaler i perioden 2011 til 2014 allerede er behandlet i afsnit 3.3.2.3. Heraf fremgår, hvordan størrelsesforholdet var mellem bilportalerne på begge brugersider i perioden forud for og omkring vedtagelsen i PFF, om end dette ikke er opgjort i andele.
244. Styrelsen har også foretaget enkelte tilføjelser i afsnit 4.3.3.3 under *iii) den retlige og økonomiske kontekst*, der belyser betydningen af Bilbasens markedsposition, heriblandt at Bilbasen var den største bilportal, og Bilbasens markedsadfærd, heriblandt prissætning, i den relevante periode.
245. PFF's bemærkninger giver ikke anledning til ændringer i styrelsens vurdering eller til foretagne yderligere undersøgelser af markedsandele m.v.

3.5.6.3 Adgangsbarrierer i form af netværkseffekter mv.

246. PFF anfører, at styrelsen ikke har foretaget en tilstrækkelig undersøgelse og vurdering af de adgangsbarrierer, heriblandt netværkseffekter, som der er på *det danske marked for annoncering på bilportaler*.¹⁵⁵
247. PFF anfører i forlængelse heraf, at sådanne undersøgelser ville vise, at stærke netværkseffekter på Bilbasen samt Bilbasens kendte brand betød, at markedet var tippet til fordel for Bilbasen, hvorved Bilbasen var beskyttet mod konkurrence fra nye og eksisterende bilportaler.¹⁵⁶

¹⁵³ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.10-2.21.

¹⁵⁴ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.14-2.17 og punkt 2.6-2.7, og PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 4 og side 29-30.

¹⁵⁵ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.30-2.34.

¹⁵⁶ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.25-2.29 og PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 34.

-
248. Styrelsen bemærker til ovenstående, at styrelsen allerede har behandlet tilsvarende bemærkninger fra PFF om netværkseffekter og deres betydning for konkurrencen i bl.a. afsnit 3.3.2.2.
249. PFF's bemærkninger giver ikke anledning til ændringer i styrelsens vurdering i sagen.
250. Styrelsen har på baggrund af PFF's bemærkninger præciseret i sagens afsnit 3.3.2.2, at der er andre forhold end netværkseffekter, som kan udgøre adgangsbarrierer for nye og eksisterende aktører på tosidede markeder som platformsmarkeder, og at adgangsbarrierers betydning for konkurrencen på platformsmarkeder, heriblandt netværkseffekter, afhænger af de konkrete markedsforhold.
251. Styrelsen er enige i, at der i sagen formentlig var indirekte netværkseffekter, der udgjorde visse barrierer for at ekspandere eller træde ind som bilportal på markedet. Styrelsen er dog ikke enig i, at netværkseffekterne udgør sådan en barriere, at det ikke er muligt at ekspandere eller træde ind som bilportal på markedet uden en kollektiv boykot. Det er allerede behandlet i sagens afsnit 3.3.2.2 og afsnit 4.4.2.4, som der henvises til.
252. Styrelsen finder ikke anledning til at foretage yderligere undersøgelser af adgangsbarrierer i form af netværkseffekter for bilportaler på baggrund af PFF's bemærkninger.

3.5.6.4 Omfanget af single- og multi-homing på bilportaler

253. PFF angiver, at styrelsen ikke har belæg for at konkludere, at potentielle bilkøbere anvendte flere bilportaler.¹⁵⁷ PFF gør derimod gældende, at der var en tendens til, at de potentielle bilkøbere single-homede.¹⁵⁸ PFF gør også gældende, at forhandlerne først multi-homede fra 2013/2014.¹⁵⁹
254. Styrelsen er enig i, at det egentlige omfang af potentielle bilkøberes brug af bilportaler er uvist. Styrelsen har som beskrevet i punkt 83 ikke foretaget undersøgelser heraf og det har – særligt på forbrugersiden, men også på forhandlersiden – ikke været muligt at afdække det faktiske omfang af multi-homing i den periode, som vedtagelsen i PFF vedrører.
255. Styrelsen har som følge af PFF's bemærkninger præciseret i afsnit 4.4.2.4, at det faktiske omfang af single- og multi-homing blandt brugerne af bilportaler ikke er undersøgt og ikke kendes.
256. PFF's bemærkninger giver ikke anledning til ændringer i styrelsens vurdering i sagen eller til at foretage yderligere undersøgelser af single- og multi-homing.

¹⁵⁷ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.43-2.48.

¹⁵⁸ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.50.

¹⁵⁹ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 2.53.

4. Vurdering

4.1 Markedsafgrænsning

257. For at vurdere, om der foreligger en konkurrencebegrænsende aftale, samordnet praksis eller vedtagelse i strid med konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101, kan det være nødvendigt at afgrænse det relevante marked. Det er dog ikke nødvendigt med en endelig afgrænsning, medmindre det ikke ellers er muligt at afgøre, om aftalen m.v. kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater og/eller har til formål eller til følge mærkbart at begrænse konkurrencen.¹⁶⁰
258. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse det relevante produktmarked og geografiske 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.¹⁶¹
259. Det følger af konkurrencelovens § 5a og af Kommissionens markedsafgrænsningsmeddelelse, at udgangspunktet for markedsafgrænsningen er en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitution.¹⁶² I de følgende afsnit vil de relevante produktmarkeder og geografiske markeder blive undersøgt.

4.1.1 De relevante produktmarkeder

260. 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.¹⁶³
261. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages udgangspunkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den mulige konkurrencebegrænsende aftale, samordnede praksis eller vedtagelse vedrører. Dernæst afgrænses hvilke øvrige produkter eller tjenesteydelser, der er substituerbare hermed.
262. Denne sag omhandler en mulig konkurrencebegrænsende vedtagelse i PFF om kollektiv boykot af bilportalen Bilbasen for at fremme den konkurrerende bilportal Biltorvet. Bilbasen og Biltorvet er digitale platforme, som primært er specialiseret i annoncering og formidling¹⁶⁴ af salget af brugte biler.
263. Denne sag omhandler derfor både det marked, hvor der sker salg af brugte biler, og det marked, hvor der sker annoncering af brugte biler.

¹⁶⁰ Jf. Rettens dom af 25. oktober 2005 i sag T-38/02, *Groupe Danone mod Kommissionen*, præmis 99 og den deri citerede praksis.

¹⁶¹ Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (1997/C 372/03) ("markedsafgrænsningsmeddelelsen"), punkt 2.

¹⁶² Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 13, første pkt., og konkurrencelovens § 5a.

¹⁶³ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 7.

¹⁶⁴ Formidling af salget af brugte biler indebærer, at potentielle bilkøbere og forhandlere kan sættes i forbindelse med hinanden på platformen med henblik på at gennemføre en bilhandel. Herefter samlet benævnt annoncering af brugte biler.

-
264. Markedsafgrænsningen fokuserer derfor i første omgang på det marked, hvor medlemmerne af PFF sælger brugte biler. Dernæst fokuserer markedsafgrænsningen på det marked, hvor digitale platforme tilbyder annoncering af brugte biler. Forhandlerne i PFF er aktive på det førstnævnte marked, mens Bilbasen og Biltorvet er aktive på og afsætter deres ydelser på sidstnævnte marked.
265. I forbindelse med afgrænsningen af det marked, hvor digitale platforme tilbyder annoncering af brugte biler, kan det overvejes, om et sådant marked også omfatter annonceringsværktøjer og sælgerarbejdspladser, eller om disse ydelser udgør et eller flere særskilte markeder. Styrelsen vurderer dog, at det til brug for denne sag ikke er nødvendigt at foretage en endelig vurdering af, om disse ydelser udgør særskilte markeder. Det skyldes, at det ikke har betydning for vurderingen af den mulige vedtagelse i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, idet den mulige vedtagelse ikke omfatter sælgerarbejdspladser eller annonceringsværktøjer og dermed ikke havde nogen effekt på disse eventuelle markeder.

4.1.1.1 Produktmarkedet for salg af brugte biler

266. Kommissionen har vurderet et marked for engrossalg af motorkøretøjer i sin afgørelse af den 8. august 2013 vedrørende fusionen mellem CDR Spree (Cayman) Partners L.P. og We Buy Any Car Limited. Her anførte parterne bl.a., at der kunne skelnes mellem engros- og detailsalg af brugte motorkøretøjer, hvilket Kommissionens markedsundersøgelse understøttede.¹⁶⁵ Parterne anførte yderligere, at der ikke kunne skelnes mellem engrossalg af brugte personbiler henholdsvis såkaldte "light commercial vehicles" (lette erhvervskøretøjer). Kommissionen forholdt sig ikke til denne opdeling for så vidt angår detailsalg. Kommissionen lod dog den endelige markedsafgrænsning stå åben, da det ikke var nødvendigt at tage endelig stilling hertil i den konkrete sag.
267. I sin afgørelse af den 29. oktober 2020 vedrørende fusionen mellem Volvo Car Corporation AB og Upplands Motor Group vurderede Kommissionen et marked for salg af brugte biler. Kommissionen fandt, at salget af brugte biler kunne afgrænses separat fra et marked for salg af nye biler, bl.a. som følge af brugte bilers lavere priser, og at brugte biler også sælges af uautoriserede forhandlere og private personer.¹⁶⁶ Kommissionen lod dog den endelige markedsafgrænsning stå åben, da det ikke var nødvendigt at tage endelig stilling hertil i den konkrete sag.
268. Kommissionens overvejelser i forbindelse med ovenstående fusioner indikerer, at der kan afgrænses et særskilt marked for salg af brugte biler. Styrelsens vurdering af efterspørgsels- og udbudssubstitution giver i denne sag ikke anledning til at afvige fra dette udgangspunkt, jf. nærmere i det følgende.
269. For så vidt angår *efterspørgselssubstitution*, vil kunder, der efterspørger en brugt bil, formentlig ikke (eller i hvert fald kun i meget begrænset omfang) som en reaktion på små varige ændringer i de relative priser i stedet efterspørge en ny bil. Det skyldes, at der på trods af varige prisstigninger for brugte biler sandsynligvis stadig vil være en væsentlig prisforskel på nye og brugte biler. Kunden vil formentlig heller ikke efterspørge andre motorkøretøjer, da der vil være forskelle i produkternes egenskaber. Styrelsen vurderer således, at der er begrænset efterspørgselssubstitution fra brugte biler til nye biler eller andre typer af motorkøretøjer.
270. Det kan overvejes, om markedet for salg af brugte biler kan segmenteres yderligere efter fx bilens type, alder eller mærke, da kunder kan have forskellige præferencer. Sådanne segmenteringer understøttes imidlertid hverken af praksis eller oplysninger fra PFF. Styrelsen vurderer endvidere, at det ikke vil være nødvendigt at foretage yderligere segmenteringer i nærværende

¹⁶⁵ Jf. Kommissionens afgørelse af 8. august 2013 i sag M.6958, *CD&R/We Buy Any Car*, punkt 15 og 17.

¹⁶⁶ Jf. Kommissionens afgørelse af 29. oktober 2020 i sag M.9720, *Volvo Cars/Upplands Motor*, punkt 19.

sag, da medlemmerne af PFF vil være konkurrenter uanset eventuelle snævrere segmenteringer, da de alle tilbyder, eller kan tilbyde, et bredt udvalg af brugte Peugeot-biler.

271. For så vidt angår *udbudssubstitution* er der forhold, der peger på, at markedet eventuelt kan afgrænses bredere end brugte biler til også at omfatte nye biler og/eller andre motorkøretøjer. Det kræver umiddelbart ikke noget særligt, såsom en særlig uddannelse, at sælge brugte biler, og der er umiddelbart ingen særlige lovmæssige krav i forhold til at sælge brugte biler. En sælger af andre motorkøretøjer, fx nye biler, vil dermed som udgangspunkt også kunne begynde at sælge brugte biler uden betydelige omkostninger eller risici. Det er således styrelsens vurdering, at der kan være udbudssubstitution, der taler for, at markedet kan afgrænses bredere til også at omfatte andre motorkøretøjer, især nye biler.
272. Omvendt er der også forhold, der kan tale imod udbudssubstitution i forhold til andre motorkøretøjer. Fx kan det være forbundet med omkostninger og en vis risici at etablere ekstra kapacitet i form af fx lokation samt finansiering og opbevaring af de brugte biler indtil, at de er solgt. Der kan ligeledes være en række strategiske beslutninger, førend en aktør vil kunne udvide sit forretningsområde til at omfatte salg af bruge biler.
273. Det er styrelsens vurdering, at det er usandsynligt, at markedet kan afgrænses bredere end salg af motorkøretøjer. Det skyldes – ud over argumenterne om omkostninger og risici nævnt ovenfor – at det vil kræve en del knowhow og opbygning af brand/goodwill at forhandle motorkøretøjer – herunder brugte biler.

Delkonklusion

274. Det er styrelsens vurdering, at efterspørgselssubstitutionen umiddelbart peger i retning af, at det relevante produktmarked kan defineres som et marked for salg af brugte biler. Der er dog forhold vedrørende udbudssubstitution, som kan pege for og imod, at markedet er bredere. Styrelsen har ikke foretaget en tilbunds gående undersøgelse heraf.
275. Styrelsen vurderer, at det i denne sag ikke er nødvendigt at foretage en endelig afgrænsning af produktmarkedet. Det skyldes, at vurderingen af adfærden i PFF vil være den samme, uanset om produktmarkedet eventuelt kan afgrænses bredere til også at omfatte salg af andre køretøjer, herunder især nye biler, eller snævrere efter fx bilens type, alder eller mærke. Det skyldes for det første, at medlemmerne af PFF vil være konkurrenter, og for det andet at styrelsen vurderer, at der vil være tale om en mærkbar konkurrencebegrænsning, uanset afgrænsningen af produktmarkedet, jf. hertil afsnit 4.3.4.

4.1.1.2 Produktmarkedet for annoncering på bilportaler

276. Konkurrencerådet har bl.a. behandlet digitale platforme i *Boliga-sagen*¹⁶⁷, som omhandlede det forhold, at størstedelen af ejendomsmæglerbranchen var blevet enige om at boykotte boligsøgeportalen Boliga.dk for at afskærme branchens egen boligsøgeportal, Boligsiden.dk, fra konkurrence.
277. Konkurrencerådet fandt i *Boliga-sagen*, at der kunne afgrænses et relevant produktmarked for de tjenester, der udbydes af en internetbaseret boligsøgeportal – betegnet markedet for boligsøgeportaler – hvor også ejendomsmæglerne/ejendomsmæglerkædernes egne hjemmesider i en vis udstrækning agerer. Konkurrencerådet lod dog vurderingen af, hvorvidt mæglerne

¹⁶⁷ Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2012, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmæglerbranchen*.

- hjemmesider reelt var substituerbare med deciderede boligsøgeportaler, stå åben, da det ikke havde betydning for sagens udfald.¹⁶⁸
278. Endvidere kan nævnes *CAD-sagen*¹⁶⁹, hvor Konkurrencerådet vurderede, at der kunne afgrænses et relevant produktmarked for udbudsportaler, der formidler salg af bilreparationer og serviceeftersyn.¹⁷⁰ Konkurrencerådet lod dog den endelige afgrænsning af markedet stå åben.
279. Den norske konkurrencemyndighed (Konkurransetilsynet) har afgrænset et produktmarked for online markedspladser for køb og salg af brugte biler fra privatpersoner i sin forbudsafgørelse af den 11. november 2020 vedrørende fusionen mellem Schibsted ASA og Nettbil AS. Konkurransetilsynet fandt, at parternes platforme var tosidede markeder, da de var kendetegnet ved, at efterspørgslen på bilsælgersiden af platformene var afhængig af efterspørgslen på bilkøbersiden, og omvendt.¹⁷¹ Konkurransetilsynet definerede det relevante produktmarked som et marked for online distribution af brugte biler gennem platforme.¹⁷²
280. Selvom Konkurrencerådets ovenstående afgørelser omhandler andre produktmarkeder end digitale platforme specialiseret i annoncering af brugte biler, understøtter afgørelserne, at der kan afgrænses særskilte markeder for digitale platforme¹⁷³, der er specialiserede inden for forskellige produkter eller ydelser. Konkurransetilsynets afgørelse indikerer, at der kan afgrænses et særskilt marked for digitale platforme specialiseret i køb og salg af brugte biler.
281. PFF har herudover angivet, at der efter PFF's opfattelse kan afgrænses et særskilt marked for online markedspladser til annoncering af brugte biler, der adskiller sig fra annoncering af brugte biler via andre kanaler, herunder via forhandlernes egne hjemmesider, andre elektroniske medier eller i aviser. PFF har yderligere angivet, at markedet for online markedspladser til annoncering af brugte biler adskiller sig fra markedet for online markedspladser til annoncering af alle former for brugte varer inklusive biler.¹⁷⁴
282. PFF har i deres vurdering lagt vægt på, at forhandlerne ikke skiftede til at anvende andre former for annoncering som deres primære annonceringskanal eller skiftede til mindre specialiserede online markedspladser, da de oplevede markante prisstigninger på bilportalen Bilbasen i 2011 og 2012.¹⁷⁵ PFF har derudover angivet, at de ikke anser annoncering af nye biler som en del

¹⁶⁸ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2012, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmæglerbranchen*, punkt 245.

¹⁶⁹ Konkurrencerådets afgørelse af 26. marts 2014, *CAD opfordrer medlemsværksteder til at boykotte Autobutlers udbudsportal*, www.autobutler.dk.

¹⁷⁰ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 26. marts 2014, *CAD opfordrer medlemsværksteder til at boykotte Autobutlers udbudsportal*, www.autobutler.dk, punkt 111.

¹⁷¹ Jf. Konkurransetilsynets forbudsafgørelse af 11. november 2020 i sag V2020-31, *Schibsted ASA/Nettbil AS*, punkt 82 og 84.

¹⁷² Jf. Konkurransetilsynets forbudsafgørelse af 11. november 2020 i sag V2020-31, *Schibsted ASA/Nettbil AS*, punkt 152.

¹⁷³ Det skal hertil bemærkes, at det i Boliga-sagen blev overvejet, om ejendomsmæglerne/kædernes egne hjemmesider udgjorde en del af samme marked som deciderede boligsøgeportaler. Store ejendomsmæglerkæder havde indgået et samarbejde om, at vise hinandens og andre ejendomsmægleres boliger på deres respektive hjemmesider, hvilket gjorde, at hjemmesiderne i et vist omfang kunne opfattes som boligsøgeportaler grundet overlap i søgemulighederne. Boligsøgeportalerne havde dog nogle andre funktioner end mæglerens hjemmesider, og Konkurrencerådet lod spørgsmålet stå åbent, jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2012, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmæglerbranchen*, punkt 234-236 og 239.

¹⁷⁴ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.1.1.

¹⁷⁵ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.1.2.

- markedet, da online markedspladser næsten udelukkende fokuserer på brugtbilsalg, og handelsmønstrene for henholdsvis nye og brugte biler er forskellige.¹⁷⁶
283. Ovenstående praksis og PFF's egen vurdering indikerer således, at der kan afgrænses et marked for digitale platforme, der specialiserer sig i annoncering af brugte biler ("bilportaler"), og som adskiller sig fra både mere generelle digitale annonceringsplatforme som fx Den Blå Avis (DBA) og Facebook Marketplace, og fra digitale platforme specialiseret inden for andre produkter/ydelser. Styrelsens vurdering af efterspørgsels- og udbudssubstitution giver i denne sag ikke anledning til at afvige fra praksis og PFF's egen vurdering af markedet, jf. nærmere i det følgende.
284. Bilportaler, som Bilbasen, er digitale platforme, hvor to grupper (bilkøbere og forhandlere) kan sættes i forbindelse med hinanden med henblik på at gennemføre en bilhandel. Selvfølgelig finder ikke stedet på platformen. Bilportaler fungerer dermed som et tosidet marked, hvor bilportalen på den ene side skal tiltrække bilkøbere ved at reducere deres søgeomkostninger, og på den anden side skal tiltrække forhandlere ved at tilbyde en attraktiv platform disse kan markedsføre deres ydelser igennem og dermed reducere salgstiden/liggetiden, jf. punkt 67 ff.
285. De *indirekte netværkseffekter*, der vil være på bilportaler, fordi de fungerer som et tosidet marked, betyder, at brugerne på den ene side af bilportalen får større glæde af bilportalen, når antallet af brugere på den anden side af bilportalen stiger (eller når deres aktivitetsniveau stiger), jf. punkt 68. For en bilportal er det således vigtigt at tiltrække både potentielle bilkøbere og forhandlere til platformen, og værdien af bilportalen stiger således, jo flere aktører fra hver gruppe, der tilsluttes platformen – og jo mere aktive hver gruppe er. Da efterspørgslen på den ene side af markedet således har betydning for efterspørgslen på den anden side af markedet, kan de to sider af markedet ikke ses og fortolkes uafhængigt af hinanden, da man derved vil kunne undervurdere efterspørgselssubstitutionen. Det gælder uanset, om netværkseffekterne er symmetriske, jf. punkt 69.
286. Ved vurderingen af efterspørgselssubstitution er det derfor nødvendigt at tage begge brugersider af platformen i betragtning.
287. For så vidt angår *efterspørgselssubstitution* vil **potentielle bilkøbere** formentlig ikke anse en platform, der ikke annoncerer brugte biler, men annoncerer andre former for køretøjer end brugte biler eller formidler andre ydelser såsom rengørings- eller revisionsydelser, som et relevant alternativ til en platform, der annoncerer brugte biler. Yderligere vil potentielle bilkøbere formentlig kun i begrænset omfang anse platforme, der ikke specialiserer sig i at annoncere brugte biler, som et reelt alternativ, da der ikke vil være samme muligheder for at fremsøge bilerne samt et mere begrænset udbud. Der er eksempler på, at disse bredere portaler, fx Den Blå Avis (DBA), også har visse søgemuligheder for brugte biler, men søgefunktionerne er ikke i samme omfang udbyggede på antallet og arten af søgeparametre som søgefunktionerne på de specialiserede bilportaler.
288. Ligeledes vil **forhandlere af brugte biler** formentlig foretrække at annoncere på en portal, hvor der forventes at være mange potentielle købere af brugte biler. Det er derfor usandsynligt, at bilforhandlere i væsentlig grad vil skifte til at annoncere på portaler, der ikke specialiserer sig i salg af brugte biler, eller der specialiserer sig i andre produkter end brugte biler, selv hvis prisen for at annoncere på en bilportal stiger.
289. Dette kan tale for, at der kan afgrænses særskilte markeder alt efter, hvilken ydelse en platform formidler – i dette tilfælde et separat marked for annoncering af brugte biler på bilportaler.

¹⁷⁶ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.1.3.

-
290. Det kan overvejes, om markedet også skal omfatte annoncering af nye biler på bilportaler. Som beskrevet ovenfor i afsnit 4.1.1.1 er der forskelle i udbud og efterspørgsel efter henholdsvis brugte og nye biler, og det er ifølge parterne kun brugte biler, der annonceres på bilportaler. Det taler for, at der ikke er et bredere marked for bilportaler, der også inkluderer nye biler.
291. For så vidt angår *udbudssubstitution* vil de indirekte netværkseffekter, som medfører, at størrelsen (eller aktivitetsniveauet) af brugerbasen påvirker platformens værdi, formentlig gøre det mindre attraktivt for digitale platforme med andre typer produkter at omstille sig til en bilportal som følge af en mindre prisstigning. Det skyldes, at opbygningen af en sådan tilstrækkelig stor/aktiv brugerbase kan være tids- og omkostningskrævende. Dette kan tale for, at der ikke kan afgrænses et marked for formidlingsplatforme generelt, men at der i denne sag skal afgrænses et separat marked for annoncering på bilportaler.

Delkonklusion

292. Det er styrelsens vurdering, at efterspørgsels- og udbudssubstitutionen umiddelbart peger i retning af, at der kan afgrænses et marked for digitale platforme, der specialiserer sig i annoncering af brugte biler (bilportaler). Styrelsen har dog ikke foretaget en tilbunds gående undersøgelse heraf.
293. Styrelsen vurderer, at det i denne sag ikke er nødvendigt at foretage en endelig afgrænsning af produktmarkedet. Det skyldes, at vurderingen af adfærden i PFF vil være den samme, uanset om produktmarkedet eventuelt kan afgrænses bredere, idet den mulige vedtagelse i PFF efter styrelsens vurdering vil udgøre en mærkbar konkurrencebegrænsning uanset afgrænsningen af produktmarkedet, jf. afsnit 4.3.4.

4.1.2 Det relevante geografiske marked

294. 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.¹⁷⁷

4.1.2.1 Det geografiske marked for salg af brugte biler

295. Kommissionen henviste i sin afgørelse vedrørende fusionen mellem Volvo Car Corporation AB og Upplands Motor Group til, at tidligere kommissionsafgørelser har anset et marked for distribution af brugte køretøjer for værende enten nationalt eller regionalt. Kommissionen argumenterede for, at salg af brugte biler i højere grad sker på online platforme, hvilket indikerer, at et marked for salg af brugte biler vil skulle afgrænses nationalt i stedet for regionalt.¹⁷⁸ Kommissionen lod dog den endelige markedsafgrænsning stå åben, da det ikke var nødvendigt at tage endelig stilling hertil i den konkrete sag.
296. Kommissionens overvejelser i forbindelse med ovenstående fusion indikerer, at et marked for salg af brugte biler kan afgrænses nationalt. Styrelsens vurdering af efterspørgsels- og udbudssubstitution giver i denne sag ikke anledning til at afvige fra dette udgangspunkt, jf. nærmere i det følgende.
297. For så vidt angår *efterspørgselssubstitution* kan en kunde sandsynligvis have en præference for at købe en brugt bil så tæt på som muligt, da bilen i så fald vil være nemmere tilgængelig for

¹⁷⁷ Jf. Markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 8.

¹⁷⁸ Jf. Kommissionens afgørelse af 29. oktober 202 i sag M.9720, *Volvo Cars/Upplands Motor*, punkt 32.

kunden, hvis kunden skal se bilen inden købet, og det vil mindske kundens transportomkostninger. Har kunden imidlertid en præference for en specifik brugt bil, kan kunden være villig til at køre længere. Kunden vil sandsynligvis også være villig til at køre længere, jo dyrere en brugt bil, der er tale om, da transportomkostningerne i så fald vil udgøre en relativt mindre del af bilens pris.

298. Det kan være vanskeligt at foretage en egentlig afgrænsning af lokale eller regionale områder, medmindre der foretages en større analyse af oplandet; det vil sige det geografiske område inden for hvilken størstedelen af en virksomheds kunder befinder sig. Såfremt det ikke er af væsentlig betydning for sagens udfald, er der i disse situationer praksis for at lade afgrænsningen stå åben.¹⁷⁹ I nærværende sag er det umiddelbart styrelsens vurdering, at en større analyse af oplandet ikke vil føre til en afgrænsning af lokale eller regionale områder. Det skyldes, at der efter styrelsens umiddelbare vurdering er mange forhandlere, heriblandt Peugeot-forhandlere, af brugte biler i Danmark, som er spredt ud over hele landet, jf. punkt 37 og punkt 52, og at der vil være overlap mellem områderne, hvor de forskellige forhandlere er placeret, idet i hvert fald nogle kunder vil være villige til at køre mellem/på tværs af forskellige områder og landsdele. Dermed vil det ikke være muligt præcist at fastslå, hvor et område slutter, og et andet begynder.
299. Derudover er der en mindre andel af bilkøbere, som efterspørger brugte biler fra udlandet, hvilket formentlig skyldes især de danske regler om indregistrering og relativt høje registreringsafgifter, jf. punkt 55. Styrelsen har dog ikke undersøgt ovenstående nærmere, da det ikke vil have betydning for sagens resultat.
300. For så vidt angår *udbudssubstitution* vil det være relativt nemt for forhandlere og andre sælgere af brugte biler at sælge biler på nationalt plan. Der er som udgangspunkt ikke nogen barrierer forbundet med at sælge brugte biler til kunder uden for et lokalområde, da de potentielle bilkøbere kommer til sælgeren for at købe og hente bilen. Der er også forhandlere, der har forretninger flere steder i landet/i flere forskellige lokalområder, hvilket taler for, at der ikke er barrierer forbundet med at sælge brugte biler i forskellige dele af Danmark. Der kan dog være nogle yderligere omkostninger forbundet med en bredere annoncering af de brugte biler, men de må anses for at være relativt begrænsede, idet en stor del af annonceringen foretages via bilportaler, jf. punkt 57, der når ud til alle potentielle bilkøbere uanset geografisk placering. Derudover er det mindre sandsynligt, at udenlandske forhandlere vil begynde at sælge brugte biler i Danmark grundet især de danske regler om indregistrering og relativt høje registreringsafgifter, jf. punkt 55.

Delkonklusion

301. På baggrund af ovenstående er det styrelsens umiddelbare vurdering, at et marked for salg af brugte biler vil kunne afgrænses nationalt. Der er dog forhold ved efterspørgselssubstitutionen, som umiddelbart peger i retning af, at det geografiske marked muligvis kan afgrænses snævrere.
302. Styrelsen har ikke foretaget en endelig afgrænsning af det relevante geografiske marked for salg af brugte biler, da vurderingen af sagen vil være det samme, uanset om det geografiske marked afgrænses nationalt til Danmark eller eventuelt snævrere. Det skyldes for det første, at i hvert fald nogle af medlemmerne af PFF vil være konkurrenter selv ved den eventuelt snævrere afgrænsning, da der fx selv ved de snævrere afgrænsninger er flere Peugeot-forhandlere inden

¹⁷⁹ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 26. august 2020, *Minimumspriser på Hilfrs platform*, punkt 158, Konkurrencerådets afgørelse af 26. august 2020, *Minimumspriser på Happy Helpers platform*, punkt 127, og Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2012, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmæglerbranchen*, punkt 252. Se hertil også Konkurrencerådets afgørelse af 22. december 2010, *Brancheforeningen Danske bedemænds etiske regler*.

for samme områder,¹⁸⁰ og for det andet at styrelsen vurderer, at der vil være tale om en mærkbar konkurrencebegrænsning uanset den geografiske afgrænsning, jf. afsnit 4.3.4.

4.1.2.2 Det geografiske marked for annoncering på bilportaler

303. Konkurrencerådet har i fx *Boliga-sagen* vurderet, at markedet for boligsøgeportaler skulle afgrænses nationalt, hvor især sproglige hensyn talte for, at emnerelaterede internetportaler som boligsøgeportaler typisk henvendte sig til brugere (såvel købere som sælgere) af en bestemt nationalitet.¹⁸¹
304. Konkurransetilsynet fandt i sin forbudsafgørelse vedrørende fusionen Schibsted ASA og Nettbil AS, at produktmarkedet for online distribution af brugte biler gennem platforme skulle afgrænses nationalt, bl.a. på grund af de lovgivningsmæssige rammer for salg af brugte biler samt det høje afgiftsniveau i Norge.¹⁸²
305. Ovenstående praksis fra Konkurrencerådet og Konkurransetilsynet indikerer, at markeder for digitale platforme, der er specialiserede inden for bestemte produkter eller ydelser, herunder digitale platforme, der er specialiseret i salg af brugte biler (det vil sige bilportaler), kan afgrænses nationalt. Styrelsens vurdering af efterspørgsels- og udbudssubstitution giver i denne sag ikke anledning til at afvige fra dette udgangspunkt, jf. nærmere i det følgende.
306. Adgangen til søgetjenester på internettet (som fx Google) er i sagens natur grænseoverskridende, hvilket kunne pege i retning af en bred, global afgrænsning af markeder, hvor portaler er aktive.
307. Imidlertid vil især specialiserede platforme, som i Bilbasens tilfælde en bilportal for annoncering af brugte biler, typisk henvende sig til brugere (såvel kunder/potentielle bilkøbere som forhandlere) af en bestemt nationalitet. Bl.a. sproglige hensyn på platformen, som i *Boliga-sagen*, og krav til indregistrering af biler i Danmark taler for, at danske søgeportaler, der annoncerer brugte biler, primært henvender sig til danske brugere, jf. hertil også punkt 55.
308. Dertil kommer, at når ydelserne på en platform som Bilbasen, det vil sige salg af brugte biler, umiddelbart geografisk kan afgrænses til Danmark, kan det tale for, at markedet for formidling/annoncering af disse ydelser ligeledes kan afgrænses til Danmark.¹⁸³
309. For så vidt angår *efterspørgselssubstitution* vil potentielle bilkøbere formentlig ikke – eller kun i begrænset omfang – skifte til en bilportal uden for Danmark for at søge efter brugte biler, som må antages at skulle anvendes i Danmark, ved en lille varig prisstigning. Det skyldes især krav til (brugte) biler om dansk indregistrering og registreringsafgifter. Der er ligeledes ikke noget, der tyder på, at forhandlere og andre sælgere af brugte biler ser udenlandske bilportaler som alternativer til danske bilportaler til at få vist deres dansk indregistrerede brugte biler, hvis prisen på annoncering på de danske bilportaler steg. Hertil bemærkes, at de danske forhandlere, der annoncerede på Bilbasen, i en periode var bundet til også at annoncere på den tyske

¹⁸⁰ Det fremgår eksempelvis af Peugeot-hjemmeside, at der i flere byer er flere Peugeot-forhandlere, eksempelvis København og Kolding, jf. Peugeots hjemmeside, www.peugeot.dk/om-peugeot/find-forhandler (tilgået den 7. juli 2021). Det må antages også at have været tilfældet tidligere.

¹⁸¹ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2012, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmæglerbranchen*, punkt 255 og 259.

¹⁸² Jf. Konkurransetilsynets forbudsafgørelse af 11. november 2020 i sag V2020-31, *Schibsted ASA/Nettbil AS*, punkt 154-158.

¹⁸³ Jf. hertil fx Konkurrencerådets afgørelse af 26. august 2020, *Minimumspriser på Hilfrs platform*, punkt 163, Konkurrencerådets afgørelse af 26. august 2020, *Minimumspriser på Happy Helpers platform*, punkt 132, og Konkurrencerådets afgørelse af 30. juni 2020, *Ageras*, punkt 319.

bilportal Mobile.de¹⁸⁴, men at der blandt flere forhandlere var stor utilfredshed hermed, bl.a. fordi det kunne være forbundet med udfordringer i forbindelse med moms og højere danske priser,¹⁸⁵ og Bilbasen gjorde derfor annonceringen på Mobile.de frivillig per 2. januar 2012.¹⁸⁶ For både potentielle bilkøbere og bilsælgere kan der desuden være en sproglig barriere ved at anvende udenlandske bilportaler.

310. For så vidt angår *udbudssubstitution* må det anses for mindre sandsynligt, at udenlandske bilportaler vil begynde at annoncere danske brugte biler mellem forhandlere og bilkøbere. Det skyldes især sprogbarrierer ved kontakt og udveksling af oplysninger samt de indirekte netværkseffekter, der kræver opbygning af en brugerbase af en vis størrelse for danske brugte biler, jf. punkt 285.

Delkonklusion

311. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at et marked for annoncering på bilportaler kan afgrænses nationalt.
312. Styrelsen har dog ikke foretaget en endelig afgrænsning af det relevante geografiske marked for annoncering på bilportaler, da resultatet af sagen ikke vil påvirkes af, om det geografiske marked afgrænses nationalt til Danmark eller eventuelt bredere. Det skyldes, at den mulige vedtagelse efter styrelsens vurdering vil udgøre en mærkbar konkurrencebegrænsning uanset den geografiske afgrænsning, jf. afsnit 4.3.4.

4.1.3 Konklusion vedrørende markedsafgrænsning

313. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens umiddelbare vurdering, at der kan afgrænses følgende relevante markeder, der er berørt af den adfærd, som sagen omhandler:
- (i) Markedet for salg af brugte biler i Danmark.
 - (i) Markedet for annoncering på bilportaler i Danmark.
314. Styrelsen har dog ladet både afgrænsningen af de relevante produktmarkeder og de geografiske markeder stå åbne, da det i denne sag ikke er nødvendigt at foretage endelige afgrænsninger af de relevante markeder. Det skyldes for det *første*, at medlemmerne af PFF vil være konkurrenter, uanset om markederne afgrænses bredere eller snævrere, og for det *andet* at denne sag vedrører en mulig vedtagelse af kollektiv boykot af Bilbasen i PFF for at fremme Biltorvet, der efter styrelsens vurdering vil udgøre en mærkbar konkurrencebegrænsning, uanset den endelige afgrænsning af de relevante markeder.

¹⁸⁴ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 13, 2011.

¹⁸⁵ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 11, 2011.

¹⁸⁶ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 34, 2011.

4.2 Samhandelspåvirkning

315. Efter forordning nr. 1/2003¹⁸⁷ skal det undersøges, om en eventuel konkurrencebegrænsende aftale m.v. mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Hvis det er tilfældet, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forpligtet til at anvende TEUF artikel 101.¹⁸⁸
316. Udtrykket "samhandelen mellem medlemsstater" er neutralt. Det er ikke en betingelse, at handelen begrænses eller mindskes. Samhandelen kan også blive påvirket, når en aftale m.v. fører til en stigning i handelen. Det er dog i begge tilfælde en betingelse, at samhandelen påvirkes mærkbart.¹⁸⁹
317. Ved vurdering af, om en aftale m.v. mærkbart kan påvirke samhandlen mellem medlemsstater fremgår det af selve ordlyden af TEUF artikel 101 og Kommissionens samhandelsmeddelelse¹⁹⁰, at der især skal lægges vægt på følgende tre kriterier:
- » Handelen mellem medlemsstater
 - » Kan påvirkes
 - » Mærkbart
318. Begrebet "handel" omfatter alle former for økonomisk aktivitet.
319. Begrebet "mellem medlemsstater" udelukker ikke, at en vedtagelse kan påvirke handelen mellem medlemsstater i tilfælde, hvor det relevante geografiske marked er nationalt eller subnationalt.¹⁹¹
320. Kriteriet "kan påvirke" er opfyldt, når det "*på grund af samtlige objektive, retlige og faktiske forhold kan forudses med tilstrækkelig sandsynlighed, at aftalen direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt øver indflydelse på samhandelen mellem medlemsstater*".¹⁹²
321. Kriteriet "mærkbart" indebærer, at EU's konkurrenceregler kun finder anvendelse på aftaler og adfærd, der kan have virkninger af en væsentlig størrelsesorden. Mærkbarhed kan navnlig vurderes ud fra de relevante virksomheders position og størrelse på markedet for de berørte produkter.¹⁹³
322. Kommissionen har opstillet en gendrivelig negativ formodningsregel for, hvornår en aftale m.v. i princippet ikke kan påvirke handelen mellem medlemsstater mærkbart – den såkaldte NAAT-regel.¹⁹⁴ NAAT-reglen finder anvendelse, hvis;

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ Jf. forordning nr. 1/2003, artikel 3, stk. 1, 1. pkt.

¹⁸⁹ Jf. Kommissionens meddelelse af 27. april 2004 om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af handelen i traktatens artikel 81 og 82 (2004/C 101/07) ("samhandelsmeddelelsen"), punkt 34 og 44.

¹⁹⁰ Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 18.

¹⁹¹ Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 22.

¹⁹² Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 23.

¹⁹³ Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 44.

¹⁹⁴ Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 52.

-
- (i) parterne ikke på nogen af de(t) relevant(e) marked(er) inden for EU har en samlet markedsandel på over 5 procent, og
- (ii) de deltagende virksomheder ikke har en samlet årlig omsætning i EU inden for de produkter, der er omfattet af aftalen m.v., på over 40 mio. euro (horisontal aftale), eller leverandøren ikke har en årlig omsætning i EU inden for de produkter, der er omfattet af aftalen m.v., på over 40 mio. euro (vertikal aftale).
323. Der er tale om en rent kvantitativ formodningsregel, som i alle tilfælde skal suppleres med en kvalitativ vurdering, hvorved der kan lægges vægt på bl.a. arten af aftalen eller adfærden, arten af de produkter aftalen eller adfærden omfatter, og den lovgivningsmæssige og faktiske kontekst hvori aftalen eller adfærden indgår.¹⁹⁵

4.2.1 NAAT-reglen

324. Det er styrelsens vurdering, at NAAT-reglen ikke finder anvendelse i nærværende sag.
325. Som beskrevet ovenfor i afsnit 4.1, tager styrelsen i nærværende sag udgangspunkt i et *marked for salg af brugte biler i Danmark* samt et *marked for annoncering på bilportaler i Danmark*.
326. For så vidt angår *markedet for salg af brugte biler i Danmark*, har PFF's medlemmer på baggrund af de foreliggende oplysninger en markedsandel på væsentligt mindre end 10 procent.¹⁹⁶ Det fremgår imidlertid ikke af det modtagne materiale fra PFF, præcist hvad der ligger i "væsentligt" mindre, ligesom det heller ikke klart fremgår, hvilken markedsafgrænsning PFF lægger til grund. Styrelsen kan dermed ikke afvise, at den samlede markedsandel for PFF's medlemmer overstiger 5 procent, og at den første betingelse i NAAT-reglen således ikke er opfyldt for *markedet for salg af brugte biler i Danmark*.
327. Det fremgår ikke af de foreliggende oplysninger, præcist hvor stort *markedet for salg af brugte biler i Danmark* er, og styrelsen er ikke i besiddelse af oplysninger om omsætningen for de enkelte medlemmer af PFF, der gør det muligt at foretage en konkret vurdering af, om medlemmernes omsætning overstiger tærsklen i NAAT-reglens anden betingelse. Lægges et estimat af markedet på ca. 12 mia. kr. årligt til grund, jf. punkt 51, vil medlemmernes omsætning dog overstige tærsklerne, uanset om PFF's medlemmer har en markedsandel på 5 procent eller maksimalt 10 procent. Da NAAT-reglens betingelser er kumulative, og reglen derfor kun finder anvendelse, hvis begge betingelser er opfyldt, er det underordnet, om betingelsen om omsætning er opfyldt, når det ikke kan afvises, at den første betingelse ikke er opfyldt.
328. Da det for begge NAAT-reglens betingelser ikke kan afvises, at betingelserne ikke er opfyldt for *markedet for salg af brugte biler i Danmark*, er der således ikke nogen formodning for, at den foreliggende adfærd i PFF ikke kan påvirke samhandelen mærkbart. Det er derfor i denne sag ikke nødvendigt at undersøge nærmere, om NAAT-reglens betingelser er opfyldt for *markedet for annoncering på bilportaler i Danmark*.
329. Omvendt gælder der dog ikke en formodning for, at aftaler m.v., der ikke opfylder NAAT-reglen, kan påvirke samhandelen mærkbart. Det skal derfor vurderes konkret, om adfærden i PFF kan påvirke samhandelen mærkbart.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 28-32.

¹⁹⁶ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 3, og bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 3, side 12.

¹⁹⁷ Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 51.

4.2.2 Adfærden omfatter en hel medlemsstat

330. Kommissionen sondrer i samhandelsmeddelelsen mellem aftaler m.v., der omfatter flere medlemsstater, og aftaler m.v., der er begrænset til en enkelt medlemsstat eller en del af en medlemsstat.
331. Der er i nærværende sag tale om en adfærd i PFF, der som udgangspunkt omfatter hele Danmark, da adfærden i sagen vedrører salg af brugte biler i Danmark samt annoncering bilportaler i Danmark.
332. PFF's medlemmer er forhandlere, der er placeret rundt omkring i hele Danmark, og adfærden i PFF har derfor kunnet påvirke annoncering på bilportaler i hele Danmark.
333. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at adfærden i PFF omfatter en hel medlemsstats område. Sådanne aftaler anses dog ikke efter sin natur for at påvirke samhandlen. Det kan derfor være nødvendigt at vurdere bl.a. arten af den omhandlede adfærd samt de produkter, som adfærden omfatter.¹⁹⁸

4.2.3 Arten af den omhandlede adfærd og de omhandlede produkter

334. Det fremgår af punkt 83 og 84 i samhandelsmeddelelsen, at:

"83. Horisontale samarbejdsaftaler [...], der kun berører en enkelt medlemsstat og ikke direkte omhandler import og eksport, tilhører ikke kategorien af aftaler, der ifølge selve deres natur kan påvirke handelen mellem medlemsstater. Det kan derfor i hvert enkelt tilfælde være nødvendigt at foretage en omhyggelig vurdering af, om den konkrete aftale kan påvirke handelen mellem medlemsstater.

84. Horisontale samarbejdsaftaler kan i særdeleshed påvirke handelen mellem medlemsstater, når de har markedsafskærmende virkninger. Det kan være tilfældet med aftaler, der fastsætter standardiserings- og certificeringssystemer for en hel branche, og som virksomheder fra andre medlemsstater enten ikke kan deltage i, eller som lettere kan opfyldes af virksomheder fra den pågældende medlemsstat, fordi de er baseret på nationale normer og traditioner. Sådanne aftaler kan gøre det vanskeligere for virksomheder fra andre medlemsstater at trænge ind på det nationale marked."

335. Adfærden i nærværende sag udgøres af en mulig vedtagelse i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet. Det skal således vurderes, om en sådan vedtagelse kan påvirke samhandlen mærkbart. PFF's mulige vedtagelse berører som udgangspunkt kun aktører på det danske marked og omhandler hverken import eller eksport direkte. Den mulige vedtagelse i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen falder derfor umiddelbart ikke ind under kategorien af vedtagelser, som efter sin natur kan påvirke samhandelen.
336. Med hensyn til en eventuel markedsafskærmning er der tale om en mulig vedtagelse, der omfatter stort set alle forhandlere af brugte biler af et bestemt bilmærke i Danmark (Peugeot). Den mulige vedtagelse i PFF indebærer imidlertid ikke, at danske virksomheder favoriseres på bekostning af udenlandske virksomheder.
337. For så vidt angår arten af de produkter, som nærværende sag omhandler, er der for det første tale om salg af brugte biler. Danske krav til indregistrering og afgifter for (brugte) biler kan udgøre en barriere for handel med brugte biler over landegrænserne, fordi det for potentielle

¹⁹⁸ Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 48 og 61 modsætningsvist samt punkt 77.

-
- bilkøbere kan være omkostningsfyldt og tidskrævende at omregistrere bilen, jf. punkt 53-56. Derudover kan det, for så vidt angår den retlige og faktiske kontekst, hvori den mulige vedtagelse indgår¹⁹⁹, være forbundet med sproglige barrierer at købe en brugt bil fra udbydere i udlandet, fordi køb af brugte biler ofte kræver mere kontakt og udveksling af oplysninger forud for handlen end andre mere standardiserede varer som fx tøj og sko.
338. Der er imidlertid et ikke ubetydeligt omfang af handel med brugte biler til/fra Danmark. Som det fremgår af punkt 54, blev der i 2010 til 2015 i gennemsnit eksporteret henholdsvis importeret ca. 20.000 og 6.000 brugte biler årligt. Det svarer til, at ca. 5 procent af det samlede køb/salg af brugte biler i Danmark skete på tværs af landegrænser.
339. Nærværende sag omhandler for det andet annoncering af brugte biler via bilportaler. Selvom internetsalg normalt ikke er begrænset af fx kundens bopæl, er der, som beskrevet i ovenstående punkt 309, ikke noget der tyder på, at forhandlere og potentielle bilkøbere i Danmark i nævneværdig grad anvendte eller anvender bilportaler uden for Danmark til at annoncere og søge efter brugte biler, der skal anvendes i Danmark. Desuden vedrører den mulige vedtagelse i PFF alene boykot af én bestemt bilportal, der henvender sig til danske bilkøbere, for at fremme én anden bestemt bilportal, der ligeledes henvender sig til danske bilkøbere, uden at den mulige vedtagelse i PFF i øvrigt vedrører annoncering på andre bilportaler, herunder eventuelle udenlandske bilportaler.
340. Det skal hertil bemærkes, at det fra den 2. januar 2012 var frivilligt for forhandlerne, der annoncerede på Bilbasen, også at annoncere gratis på den tyske bilportal Mobile.de, jf. punkt 309. Dette kan tale for, at en mulig vedtagelse i PFF kan påvirke danske forhandleres annoncering på Mobile.de og dermed konkurrencen mellem tyske bilportaler samt konkurrencen om salg af danske brugte biler til udenlandske forbrugere.
341. Det er imidlertid styrelsens vurdering, at forhandlerne kun i begrænset omfang anvendte tilvalget af annoncering på Mobile.de.²⁰⁰ Det skyldes bl.a. de danske regler for moms og registreringsafgifter på biler, jf. punkt 55, samt sproglige barrierer, der medførte ekstra tid og omkostninger ved at annoncere og sælge danske brugte biler til udlandet, jf. punkt 309-310.
342. Der er i sagen ingen indikationer på, at udenlandske forhandlere annoncerede på de danske bilportaler i den undersøgte periode.
343. Der er dog tal, der viser, at der var udenlandske brugere af de i sagen omhandlede bilportaler. Det fremgår således af data fra PFF, at mellem 2 og 9 procent af brugerne på Biltorvet og Bilbasen i perioden 2013-2015 var udenlandske, jf. punkt 84. Som nævnt er det uvist om disse brugere rent faktisk søgte biler til brug i udlandet, eller om der alene var tale om danske brugere, der søgte fra udlandet, fx fordi de var på ferie. Kombineret med at ca. 20.000 brugte biler, svarende til ca. 4 procent af det samlede salg af brugte biler i Danmark, eksporteredes til udlandet årligt, er der dog en formodning for, at i hvert fald nogle af disse brugere var udenlandske. Såfremt der er tale om egentlige udenlandske brugere, kan den mulige vedtagelse i PFF om boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet have påvirket samhandlen mærkbart, da en sådan adfærd kan have påvirket de udenlandske brugeres adgang til at fremsøge brugte biler til salg i Danmark. Adgangen kan dels være påvirket af, at udvalget på de enkelte bilportaler blev ændret, og dels af at begrænset konkurrence kan have ført til mindre udvikling af portalerne. Dette kan dermed også have påvirket salget af brugte biler fra Danmark til udlandet.

¹⁹⁹ Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 32 og 49.

²⁰⁰ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 11, 2011.

-
344. På baggrund af ovenstående, er det styrelsens vurdering, at PFF's adfærd kan anses for at have kunnet påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart.

4.2.4 Konklusion vedrørende samhandelspåvirkning

345. Det er styrelsens vurdering, at NAAT-reglen ikke finder anvendelse i nærværende sag, da det på baggrund af de foreliggende oplysninger hverken kan afvises, at PFF's medlemmer har en markedsandel på mere end 5 procent af et *marked for salg af brugte biler*, eller at PFF's medlemmer har en omsætning for salg af brugte biler på mere end 40 mio. euro, og at NAAT-reglen dermed ikke er opfyldt for mindst ét af de relevante markeder.
346. På baggrund af arten af den omhandlede adfærd og de omhandlede produkter, er det styrelsens vurdering, at den mulige vedtagelse i PFF om en kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, kan have påvirket udenlandske brugeres mulighed for at søge efter brugte biler til salg i Danmark, og dermed også salget af brugte biler fra Danmark til udlandet.
347. Sammenfattende er det derfor styrelsens vurdering, at den mulige vedtagelse i PFF om en kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, har kunnet påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart. Styrelsen skal derfor behandle denne sag efter både konkurrencelovens regler og TEUF.

4.3 Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101

348. Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 vedrører aftaler mellem virksomheder, vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og samordnet praksis mellem virksomheder.
349. Det er forbudt for virksomheder m.v. at indgå aftaler, der direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen mærkbart, jf. konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.
350. Der er fire betingelser, der skal være opfyldt for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101²⁰¹ finder anvendelse. Der skal være tale om:
- (i) virksomheder eller en sammenslutning af virksomheder, der
 - (ii) indgår en aftale, vedtagelse eller udøver samordnet praksis, som
 - (iii) direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen
 - (iv) mærkbart.
351. Vurderingerne efter konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 skal foretages i lyset af dansk domspraksis, praksis fra Den Europæiske Unions Domstol samt administrativ praksis fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Konkurrenceankenævnet og Europa-Kommissionen.

4.3.1 Virksomhedsbegrebet

352. Den første betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 finder anvendelse, er som nævnt, at der skal være tale om virksomheder eller en sammenslutning af virksomheder.
353. 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

²⁰¹ For så vidt angår TEUF artikel 101 skal aftalen/vedtagelsen/den samordnede praksis endvidere kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart, hvilket er behandlet ovenfor i afsnit 4.2.

i forarbejderne, at det omfatter "enhver økonomisk aktivitet, der foregår i et marked for varer og tjenester".²⁰² Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at virksomhedsbegrebet omfatter "enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde".²⁰³ Det er uden betydning for anvendelsen af konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101, hvorvidt virksomheden drives med økonomisk gevinst for øje.²⁰⁴

354. Forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler m.v. omfatter i henhold til konkurrencelovens § 6, stk. 3 og TEUF artikel 101, stk. 1, også sammenslutninger af virksomheder, herunder brancheorganisationer af enhver art samt andre former for organiserede samarbejdsrelationer, fx interessegrupper og udvalg, hvor virksomheder samles og udveksler synspunkter.²⁰⁵ Den retlige form er uden betydning for, om en sammenslutning er omfattet af forbuddet.²⁰⁶
355. Selvom PFF ikke er aktiv i forhold til selvstændigt at udbyde varer og tjenesteydelser på de relevante markeder, udøver medlemmerne af PFF (Peugeot-forhandlerne) økonomisk virksomhed i form af salg af varer og tjenesteydelser på fx *markedet for salg af brugte biler*. PFF udgør i sin egenskab af forhandlerforening dermed en sammenslutning af virksomheder som omhandlet i konkurrencelovens § 6, stk. 3, og PFF opfylder følgelig virksomhedsbegrebet i konkurrenceloven.
356. Betingelsen om, at der skal være tale om virksomheder, for at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 finder anvendelse, er således opfyldt i denne sag.

4.3.2 Aftale, vedtagelse eller samordnet praksis

357. Den anden betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 finder anvendelse, er som nævnt, at der skal være tale om en aftale, vedtagelse eller samordnet praksis.
358. Det konkurrenceretlige aftalebegreb er bredere end det traditionelle obligationsretlige aftalebegreb. Det konkurrenceretlige aftalebegreb omfatter både mundtlige og skriftlige aftaler, udtrykkelige og stiltiende aftaler samt fx "gentlemen's agreements". Det afgørende er, om de involverede virksomheder har udtrykt en samstemmende vilje til at indrette deres adfærd på markedet på en bestemt måde.
359. Der stilles inden for konkurrenceretten ikke krav om, at en aftale antager en juridisk bindende form, at der er fastsat sanktioner mellem aftaleparterne, eller at aftalen kan tvangsfuldbyrdes. Det er endvidere ikke afgørende, om virksomhederne har følt sig forpligtet – juridisk, faktisk eller moralsk – til at udvise den aftalte adfærd.²⁰⁷
360. Vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder er også omfattet af forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3 og TEUF artikel 101, stk. 1.
361. En sammenslutnings vedtægter såvel som beslutninger truffet af sammenslutningen kan i sig selv udgøre en vedtagelse i konkurrencelovens § 6, stk. 3 og TEUF artikel 101, stk. 1's forstand. Ensidige udmeldinger fra sammenslutningen, heriblandt henstillinger, anbefalinger, opfordringer og tilkendegivelser vil også kunne være omfattet af begrebet vedtagelse. Afgørende for, at sådanne henstillinger, anbefalinger og opfordringer m.v. er omfattet af begrebet vedtagelse, er,

²⁰² Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

²⁰³ Jf. EF-domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90, *Höfner & Elser*, præmis 21.

²⁰⁴ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

²⁰⁵ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3658.

²⁰⁶ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3658, h.sp.

²⁰⁷ Jf. fx Retten i Første Instans' dom af 20. marts 2002 i sag T-9/99, *Rørkartel*, præmis 199-200.

at de er udtryk for sammenslutningens holdning og er egnet til at koordinere medlemmernes adfærd – uanset om medlemmerne rent faktisk koordinerer deres adfærd på markedet, og uanset at medlemmerne ikke er forpligtede til at følge udmeldingerne.²⁰⁸

4.3.2.1 Adfærden i PFF er en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder

362. I det følgende vurderes det, om betingelserne for, at der foreligger en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, er opfyldt i denne sag.
363. Som det fremgår af punkt 355 ovenfor, er PFF en sammenslutning af virksomheder.
364. Det skal herefter, jf. punkt 361, vurderes om der foreligger en vedtagelse i PFF i form af:
- (i) En beslutning truffet af PFF og/eller i form af
 - (ii) Ensidige udmeldinger fra PFF, som:
 - » er udtryk for PFF's holdning, og som
 - » er egnet til at koordinere medlemmernes adfærd.

Der foreligger udmeldinger fra bestyrelsen i PFF på møder/generalforsamlinger

365. I det indhentede materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018 hos [...] P.F. ApS er der flere eksempler på udmeldinger fra bestyrelsen i PFF om ikke at annoncere på Bilbasen.
366. Det er styrelsens vurdering, at bestyrelsen i PFF første gang kom med udmeldinger til medlemmerne i PFF om at undlade annoncering på Bilbasen på et møde i PFF i slutningen af 2012.
367. Det fremgår således nedenstående e-mail fra [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] til to medlemmer af bestyrelsen i PFF, [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] og [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF], at bestyrelsen i PFF på dette møde anbefalede/opfordrede medlemmerne til at prioritere Biltorvet.

"Efter sidste møde tænkte jeg lige jeg ville checke hvem der havde fulgt "opfordringen" om at prioritere biltorvet. [...]"

Sender den kun til dig og [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF], da jeg kan se det kun er jer fra bestyrelsen der har valgt at følge egen anbefaling ☺²⁰⁹ [styrelsens indsættelse og understregninger].

368. Det er styrelsens vurdering, at den i punkt 367 nævnte e-mail – set i sammenhæng med, at [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] henvender sig til de to medlemmer af bestyrelsen i PFF, fordi der er Peugeot-forhandlere, der annoncerer på Bilbasen – viser, at anbefalingen/opfordringen fra bestyrelsen i PFF om at prioritere Biltorvet indebar, at medlemmerne skulle undlade at annoncere på Bilbasen.

²⁰⁸ Jf. fx Konkurrenceankenævnets kendelse af 30. november 2009, *Dansk Transport og Logistik mod Konkurrencerådet*, afsnit 6.2 og Konkurrenceankenævnets kendelse af 21. oktober 2014, *Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark mod Konkurrencerådet*, afsnit 6.

²⁰⁹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 1.

369. Nedenstående svar på den i punkt 367 nævnte e-mail understøtter efter styrelsens vurdering, at bestyrelsen delte [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] opfattelse af, at bestyrelsen på fællesmødet i PFF i slutningen af 2012 anbefalede/opfordrede medlemmerne til ikke at annoncere på Bilbasen. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] svarer således [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6], cc den øvrige bestyrelse i PFF²¹⁰:

*"Det vi aftalte på vores møde i Middelfart, går jeg da helt klart ud fra at alle overholder."*²¹¹

370. Bestyrelsens anbefaling om/opfordring til medlemmerne om ikke at annoncere på Bilbasen blev gentaget over for en Peugeot-forhandler, der henvendte sig til bestyrelsen i PFF, fordi forhandleren ønskede at reklamere for Biltorvet på Bilbasen, men undlod at gøre dette på grund af boykot af Bilbasen i PFF, og i den forbindelse beklagede sig over, at en anden Peugeot-forhandler annoncerede på Bilbasen.
371. Det fremgår således af en e-mailkorrespondancen af den 11. januar 2013 mellem [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] og [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF], at [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] anbefalede/opfordrede [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] til fortsat ikke at annoncere på Bilbasen:

*"Jeg synes, du skal holde fast ved ikke at være på bilbasen."*²¹²

372. Bestyrelsens anbefaling/opfordring til medlemmerne om ikke at annoncere på Bilbasen blev endvidere efter styrelsens vurdering også gentaget på generalforsamlingen i PFF i 2014.
373. Det fremgår således af en e-mail fra [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] af den 8. maj 2014 til den øvrige bestyrelse i PFF, vedhæftet udkast til bestyrelsens/formandens beretning for 2014 til generalforsamlingen i PFF i 2014, at:

*"Når vi taler om sammenhold der smuldrer, så er vi rigtige kede af at se, at enkelte forhandlere igen er tilbage med annoncer på Bilbasen. De favoriserer jo naturligvis sin egen position og tager gas på sammenholdet [...]."*²¹³

374. Af den opdaterede beretning fra bestyrelsen/formanden i PFF til generalforsamlingen i PFF i 2015 fremgår det også, at man på generalforsamlingen i PFF i 2014 drøftede brugen af Bilbasen, og at mange gav udtryk for, at de ikke ønskede at annoncere på Bilbasen, jf. også punkt 165.

Udmeldingerne fra bestyrelsen i PFF var udtryk for PFF's holdning

375. Det følger af § 9 i PFF's vedtægter, at *"Foreningens anliggender ledes af en på den årlige generalforsamling valgt bestyrelse på 4 medlemmer."* Bestyrelsen i PFF er således valgt af PFF's medlemmer til at varetage den overordnede ledelse i PFF og udgør dermed det kompetente organ i PFF.
376. Udmeldinger fra det kompetente organ i PFF, jf. punkt 365-374 ovenfor, er efter styrelsens vurdering udtryk for PFF's holdning.

²¹⁰ Herunder [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 5 og bestyrelsesmedlem i PFF].

²¹¹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 1.

²¹² Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 2.

²¹³ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 8.

377. Det er endvidere styrelsens vurdering, at de nedenfor refererede e-mailkorrespondancer mellem to medlemmer af bestyrelsen i PFF understøtter, at det var udtryk for bestyrelsens holdning og dermed PFF's holdning, at Peugeot-forhandlerne skulle undlade at annoncere på Bilbasen.
378. Den 19. august 2014 henvender [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] sig således til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF], fordi [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] annoncerede på Bilbasen, og skriver "*Vi havde en aftale!*"²¹⁴ Hertil svarer [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] "*Omkring hvad*"²¹⁵, hvortil [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] svarer "*På GF 2014 aftalte vi følgende, vi fastholdte vores aftale omkring markedsføring.*"²¹⁶
379. Videre fremgår det af e-mailkorrespondancen, at bestyrelsen i PFF påtænkte at rette henvendelse til Peugeot-forhandlere, der annoncerede på Bilbasen, jf. punkt 154-155.
380. Derudover henvendte [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] sig den 17. september 2014 til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] vedrørende en Peugeot-forhandler, der annoncerede på Bilbasen. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] svarede [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] følgende:

"[...] løbet er vel kørt, når først der er nogle der lige skal prøve, det afkommer der andre til, så vores sammenhold er sat på prøve!

Det er bare ærgerligt! Jeg troede bare vi havde en aftale."²¹⁷

381. Der er endvidere flere eksempler på, at medlemmer af bestyrelsen i PFF videresender e-mailkorrespondance vedrørende Peugeot-forhandlerenes undladelse af annoncering på Bilbasen mellem bl.a. enkelte bestyrelsesmedlemmer og selvstændige Peugeot-forhandlere, til øvrige medlemmer af bestyrelsen i PFF, jf. fx punkt 130-133 og punkt 141-142. Det understøtter efter styrelsens vurdering, at det ikke blot var udtryk for enkeltstående bestyrelsesmedlemmers holdning, at Peugeot-forhandlerne skulle undlade at annoncere på Bilbasen, men derimod udtryk for hele bestyrelsens holdning og dermed for PFF's holdning.

Udmeldingerne fra bestyrelsen i PFF var egnet til at koordinere medlemmers adfærd

382. Det er styrelsens vurdering, at udmeldingerne fra bestyrelsen i PFF om at undlade at annoncere på Bilbasen var egnet til at koordinere medlemmers adfærd.
383. Det fremgår således af det indhentede materiale fra kontrolundersøgelsen, at medlemmerne af PFF havde en forventning om, at de hver især undlod at annoncere på Bilbasen, og at de aktivt brugte bestyrelsen i PFF (det kompetente organ i PFF) til at sikre, at Peugeot-forhandlere, der annoncerede på Bilbasen, rettede ind, jf. nærmere nedenfor.
384. Det er jf. punkt 361 *ikke* et krav, at Peugeot-forhandlerne i forlængelse af bestyrelsens udmelding om at undlade at annoncere på Bilbasen *rent faktisk* koordinerede deres adfærd på markedet, for at der kan være tale om en vedtagelse. Det vil sige, at det ikke er et krav, at Peugeot-

²¹⁴ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

²¹⁵ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

²¹⁶ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

²¹⁷ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 11.

forhandlerne *rent faktisk* undlod at annoncere på Bilbasen. Der er dog i materialet fra kontrolundersøgelsen flere eksempler på Peugeot-forhandlere, der *rent faktisk* undlod at annoncere på Bilbasen på grund af udmeldingerne fra bestyrelsen i PFF, jf. nærmere lige nedenfor.

385. Et eksempel på, at udmeldingerne fra bestyrelsen i PFF har været egnet til at koordinere medlemmernes adfærd er nedenstående e-mailkorrespondance af den 11. januar 2013 mellem [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] og [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF].
386. Af denne e-mailkorrespondance fremgår det dels, at [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] på grund af udmeldingen fra bestyrelsen i PFF *rent faktisk* undlod at annoncere på Bilbasen, dels fremgår det, at han havde samme forventning til andre medlemmer af PFF. [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] skriver således bl.a. følgende til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF]:

*"Vi havde egentlig besluttet her i [...] fra 1. januar 2013 at have én bil af hver Peugeot model med på bilbasen.dk med reklame for biltorvet.dk i ét af de 3 billeder til hver af bilerne [...]. Men boykot er boykot, så det har vi så droppet. MEN så er det til gengæld træls at se, at [...] lige nu nyder godt af - som den eneste af os - at have formentlig alle deres biler med på bilbasen.dk."*²¹⁸

387. Af e-mailkorrespondancen fremgår det videre, at [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] på ny anbefalede/opfordrede [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] til fortsat ikke at annoncere på Bilbasen, jf. også punkt 371 ovenfor. E-mailkorrespondancen viser efter styrelsens vurdering, at dette har været egnet til at koordinere, at [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] fortsat undlod at annoncere på Bilbasen, idet [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] således accepterede opfordringen/anbefalingen og i øvrigt bad [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] om at rette henvendelse til en Peugeot-forhandler, der annoncerede på Bilbasen for at få denne til at rette ind efter bestyrelsens opfordring/anbefaling. [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] skriver således som svar på opfordringen til fortsat at undlade at annoncere på Bilbasen fra [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF]:

*"OK. Tager du fat i [...]?"*²¹⁹

388. Et andet eksempel er, at flere forhandlere beder bestyrelsen i PFF om at tage op på generalforsamlingen i 2014, at der var Peugeot-forhandlere, der annoncerede på Bilbasen.
389. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 8] henvender sig således den 4. marts 2013 til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] og beder bestyrelsen i PFF om at gribe ind over for Peugeot-forhandlere, der annoncerede på Bilbasen. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 8] skriver bl.a. følgende til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF]:

"Og når man' så er inde for at tjekke om der er Peugeot forhandler[e] på BilBasen, og konstaterer at det er der så er jeg meget i tvivl om at det arbejde du/I laver fører til noget

[...]

²¹⁸ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 2.

²¹⁹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 2.

Tjæck lige vedhæftede ... [Udskrifter fra Bilbasen, der viser, at fire Peugeot-forhandlere annoncerede på Bilbasen].

Synes sku' det er forkert og at du/I bliver nød[t] til lige at tage denne op til generalforsamlingen Eller inden da, så det ikke giver dårlig stemning at skælde nogen ud" [styrelsens indsættelser og understregning].²²⁰

390. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] videregiver samme dag den i punkt 389 nævnte e-mail til den øvrige bestyrelse i PFF.²²¹
391. Videre skriver [...] [Ejer af og direktionsmedlem 2 i Peugeot-forhandler 6] den 9. april 2014 til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] og beder bestyrelsen om bl.a. at tage følgende op på generalforsamlingen i PFF i 2014:

[...] Vores kollektive boykot af bilbasen er ved at smuldre. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 10] er gået over til bilbasen igen og ifølge "vores" konsulent fra bilbasen er der flere på vej. Skal vi bare acceptere at enhver er sig selv nærmest, for så gælder det jo også alle de andre aspekter hvor vi burde [stå] sammen som forening ? [...]" [styrelsens indsættelser og understregning].²²²

392. [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] videregiver samme dag den i punkt 391 nævnte e-mail til den øvrige bestyrelse i PFF.²²³
393. Se fx også punkt 367-368, hvoraf det fremgår, at det var [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] opfattelse, at alle på et møde i PFF i slutningen af 2012 var enige om at prioritere Biltorvet, herunder at undlade annoncering på Bilbasen.
394. Se fx videre punkt 161, hvor [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 9] den 17. september 2014 skriver til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF], at [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 9] fra "har været tro fra start" og indtil den 1. september 2014 alene har annonceret på Biltorvet.

Der foretages alene en vurdering af adfærden i PFF

395. PFF har overordnet gjort gældende, at adfærden i PFF var en del af en såkaldt "fælles indsats" i branchen, som bl.a. bestod af følgende:
- a) Forhandlernes brancheorganisationer tog initiativ til at relancere Biltorvet og videreudvikle AutoDesktop
 - b) Mange forhandlere købte aktier i Biltorvet A/S, og
 - c) Mange forhandlere undlod at annoncere på Bilbasen indtil, at Biltorvet udgjorde et reelt alternativ til Bilbasen.
396. PFF har i sit høringssvar gjort gældende, at der var en sådan aftalemæssig sammenhæng mellem adfærden i PFF og den øvrige del af den af PFF anførte "fælles indsats", at vedtagelsen i PFF ikke kan udskilles herfra. PFF gør således gældende:

²²⁰ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 3.

²²¹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 3.

²²² Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 5.

²²³ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 5.

- 1) at der var en aftalemæssig sammenhæng mellem relanceringen af Biltorvet og den efterfølgende vedtagelse i PFF,
- 2) at der var en aftalemæssig sammenhæng mellem forhandlernes køb af aktier i Biltorvet A/S og den efterfølgende vedtagelse i PFF, og at
- 3) at vedtagelsen i PFF var betinget af en lignende adfærd i branchen i øvrigt.

397. PFF har i forhold til 1) gjort gældende, at brancheforeningerne opfordrede hele branchen til ikke blot at købe aktier, men til at stå sammen om at bryde Bilbasens dominans.²²⁴ PFF henviser til støtte herfor til følgende citat fra en artikel i branchebladet Motor-Magasinet skrevet af direktøren i Dansk Bilforhandler Union ("DBFU"):

*"Interessen for at købe aktier i Biltorvet har været meget stor, og mere end 70 procent af DBFU's medlemmer har på nuværende tidspunkt købt en ejerandel. Men det er ikke nok at købe en aktie – det er nu og i de nærmeste måneder fremover, at slaget skal slås skriver Karl-Ove Pedersen. – Det er nu, Danmarks bilforhandlere skal vise, at de kan stå sammen. Vi har en unik chance for at være med til at bryde én udbyders dominerende stilling på markedet. Der er kun ét skud i bøssen – lad os sammen udnytte det."*²²⁵

398. PFF henviser til støtte for 2) bl.a. til følgende citater fra Motor-Magasinet, hvor Motor-Magasinet gengiver hændelsesforløbet i forbindelse med forhandlernes tegning af aktier i Biltorvet A/S:

"Bilforhandlere efterlyser clean cut til eBay [...]"

*Det er nu eller aldrig, hvis vi skal have gjort op med Bilbasens/Bilinfos dominans! Der var mange kampklare meldinger i luften, da cirka 120 store og små bilforhandlere på tværs i branchen mødtes til de første aktieemissionsmøder i Silkeborg og Aalborg for at høre om det nye Biltorvet A/S på "folkeaktier" bredt ud blandt landets bilforhandlere. [...] Netop den store markedsdominans fik flere bilforhandlere i forsamlingen til at tale om et "clean cut" – altså totalt stop for brugen af Bilbasen/Bilinfo ved overgang til Biltorvet/AutoDesktop, for ikke at betale begge steder i en periode."*²²⁶

og

*"I forbindelse med bilforhandlernes tegning af aktier på Biltorvet A/S i efteråret 2012 [...] var der udbredt enighed om en slags fælles boykot af BilBasen for at løbe Biltorvet i gang som reelt alternativ."*²²⁷

399. PFF gør til støtte for 3) for det første gældende, at PFF ikke ville have haft incitament til at vedtage en kollektiv boykot af Bilbasen uden vished for, at resten af branchen var med, idet i) det med sikkerhed ikke vil gøre en forskel i forhold til at hjælpe Biltorvet ind på markedet, og ii) det eneste PFF ville opnå var, at Peugeot-forhandlerne mistede salg til resten af forhandlerne, der fortsat annoncerede på Bilbasen. Ifølge PFF ville et sådant incitament som minimum forudsætte, at Peugeot-forhandlerne tjente mere på deres ejerandel i Biltorvet A/S eller sparede mere på annoncering på Biltorvet, end de tabte ved en kollektiv boykot af Bilbasen, hvilket ifølge

²²⁴ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 3.18-3.19.

²²⁵ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 44, 2012-2013.

²²⁶ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 24, 2012.

²²⁷ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 44, 2013-2014.

PFF ikke var tilfældet. Ifølge PFF var vedtagelsen i PFF derfor – ud fra en rationel kommerciel tankegang – utvivlsomt betinget af en lignende adfærd i branchen i øvrigt.²²⁸

400. For det *andet* gør PFF gældende, at det – hvis ikke der var en bredere kollektiv boykot i branchen af Bilbasen – er vanskeligt at forklare, hvordan branchen formåede at rykke 6.000 annoncer fra Bilbasen til Biltorvet efter relanceringen af Biltorvet den 1. januar 2013, således at Biltorvet allerede i januar 2013 var den bilportal med flest forhandlerannoncer, set i lyset af, at PFF alene stod for 3,34 procent af det totale antal annoncer på Bilbasen og dermed maksimalt rykkede 1.436 annoncer. PFF konkluderer på baggrund heraf, at PFF ikke kan have været de eneste i branchen, der undlod at annoncere på Bilbasen, hvilket styrelsen ifølge PFF burde have undersøgt og forholdt sig til. PFF mener således, at styrelsens sagsoplysning er mangelfuld, og at styrelsen har tilsidesat officialmaksimen ved ikke at have taget stilling til, om der foregik en boykot af Bilbasen i den øvrige del af branchen.²²⁹
401. For det *tredje* angiver PFF, at der var en dialog på tværs af branchen om at undlade at annoncere på Bilbasen, som både involverede forhandlere og forhandlerforeninger. Ifølge PFF var der ikke blot kommunikation om eget fravalg af Bilbasen, men også opfordringer til øvrige forhandlere/forhandlerforeninger om at gøre det samme. PFF henviser til støtte herfor til en e-mailkorrespondance i indkøbsforeningen Techno samt til artikler i Motor-Magasinet. PFF gør gældende, at e-mailkorrespondancen i Techno samt artiklerne i Motor-Magasinet var egnede til at koordinere branchens adfærd i forhold til en boykot af Bilbasen.²³⁰
402. Styrelsen bemærker indledningsvist, at styrelsen er enig med PFF i, at der var en række tiltag i branchen, som skulle fremme Biltorvets position på *det danske marked for annoncering på bilportaler*. Styrelsen anerkender også, at der kan have været en vis sammenhæng mellem de forskellige tiltag i branchen. Det er imidlertid styrelsens vurdering, at der ikke foreligger bevis for, at adfærden i PFF var så integreret en del af hvert enkelt af de øvrige dele af den af PFF anførte "fælles indsats", at adfærden i PFF ikke kan udskilles herfra.
403. Der er således ikke noget i de foreliggende beviser, herunder de eksempler, PFF er fremkommet med der dokumenterer, at brancheforeningernes initiativ om at relancere Biltorvet/videreudvikle AutoDesktop, jf. punkt a) ovenfor, skete under forudsætning af en efterfølgende adfærd i PFF. Det bemærkes i øvrigt, at beslutningen om at relancere Biltorvet og videreudvikle AutoDesktop (i midten af 2012) ligger forud for vedtagelsen i PFF (i slutningen af 2012), jf. afsnit 3.3.4.
404. Ligeledes er der heller ikke noget i de foreliggende beviser, herunder de eksempler, PFF er fremkommet med, der dokumenterer, at forhandlernes køb af aktier i Biltorvet A/S, jf. punkt b) ovenfor, skete under forudsætning af en efterfølgende adfærd i PFF. Det forhold, at der i forbindelse med aktieemissionen af Biltorvet A/S var en vis dialog i branchen om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet er ikke tilstrækkeligt bevis herfor.
405. Der er derudover ikke noget i de foreliggende beviser, herunder de eksempler, PFF er fremkommet med, der dokumenterer, at en eventuel bredere kollektiv boykot af Bilbasen i branchen var betinget af en vedtagelse i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen eller omvendt, jf. punkt c) ovenfor. Styrelsen er enig med PFF i, at der har været en vis dialog i branchen om at undlade at

²²⁸ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 3.15-3.17.

²²⁹ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 3.29.

²³⁰ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 3.3-3.8.

annoncere på Bilbasen, og at denne dialog også har involveret PFF, jf. også punkt 134-136 ovenfor. Der foreligger imidlertid ikke bevis for, at vedtagelsen i PFF har været koordineret med lignende tiltag i branchen eller omvendt. Det bemærkes derudover, at det ikke har betydning for den materielle vurdering af sagen, jf. punkt 197, 542 og 654.

406. Det er derfor styrelsens vurdering, at der ikke foreligger bevis for en sådan aftalemæssig sammenhæng mellem den adfærd, der har været i PFF, og den øvrige del af den af PFF anførte fælles indsats, at adfærden i PFF ikke kan udskilles herfra. Styrelsen har ikke hermed taget stilling til, om der foreligger en bredere fælles indsats, ligesom styrelsen ikke har taget stilling til, hvorvidt en sådan bredere fælles indsats ville kunne udgøre en overtrædelse af konkurrencereglerne.
407. På baggrund heraf er det styrelsens vurdering, at den relevante adfærd i denne sag alene er den adfærd, der har været i PFF. Det er derfor alene den adfærd, styrelsen vil foretage en nærmere vurdering af i det følgende.

Delkonklusion

408. Samlet set er det styrelsens vurdering, at ovenstående viser, at der har været udmeldinger fra bestyrelsen i PFF om ikke at annoncere på Bilbasen for at fremme Biltorvet, som har været udtryk for PFF's holdning, og som har været egnet til at koordinere medlemmernes adfærd i forhold til ikke at annoncere på Bilbasen, jf. punkt 364 (ii).
409. Det er endvidere styrelsens vurdering, at der er beviser, der understøtter, at der har været en egentlig beslutning i PFF om ikke at annoncere på Bilbasen for at fremme Biltorvet, som bestyrelsen i PFF aktivt har været involveret i, jf. punkt 364 (i). Det fremgår således fx af punkt 378 og 380, at der har været en "aftale" i PFF om ikke at annoncere på Bilbasen. Det forhold, at flere forhandlere omtaler vedtagelsen som en "aftale", ændrer dog ikke på, at der er tale om en vedtagelse, idet betingelserne herfor er opfyldt, jf. punkt 408 ovenfor.
410. Det er derudover ikke nødvendigt at tage endeligt stilling til, om der har været truffet en egentlig beslutning i PFF om ikke at annoncere på Bilbasen for at prioritere Biltorvet, jf. punkt 364 (i). Det skyldes, at der under alle omstændigheder foreligger udmeldinger fra bestyrelsen i PFF om ikke at annoncere på Bilbasen for at prioritere Biltorvet, som opfylder kravene til, at der er tale om en vedtagelse, jf. punkt 364 (ii).
411. Det er herefter styrelsens vurdering, at der har været en vedtagelse i PFF.
412. Det er yderligere styrelsens vurdering, at der ikke foreligger bevis for en sådan aftalemæssig sammenhæng mellem den adfærd, der har været i PFF, og den øvrige del af den af PFF anførte fælles indsats, at adfærden i PFF ikke kan udskilles herfra. Det er derfor kun vedtagelsen i PFF, der er genstand for den nærmere vurdering i det følgende.

4.3.3 Til formål og/eller til følge at begrænse konkurrencen

413. Den tredje betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 finder anvendelse, er som nævnt, at vedtagelsen i PFF direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen.
414. Et af grundprincipperne bag TEUF artikel 101 – som svarer til konkurrencelovens § 6, stk. 1 – er, at den enkelte erhvervsdrivende uafhængigt skal tage stilling til den politik, som denne vil føre på et marked. Dette kommer også til udtryk i EU-praksis.²³¹

²³¹ Jf. Domstolens dom af 19. marts 2015 i sag C-286/13 P, *Dole Food Company m.fl. mod Europa Kommissionen*, punkt 119.

-
415. Som beskrevet ovenfor i afsnit 4.3.2 er der i denne sag tale om en vedtagelse i PFF.
416. Forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, omfatter både horisontale og vertikale aftaler.
417. For at der kan være tale om en horisontal aftale m.v. i strid med konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101, skal der være tale om en aftale m.v. mellem konkurrenter. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at medlemmerne af PFF, herunder også bestyrelsesmedlemmerne i PFF, er konkurrenter, i og med at de sælger brugte biler på samme marked. Det er derfor styrelsens vurdering, at der i nærværende sag foreligger en horisontal aftale mellem konkurrenter.
418. Konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF artikel 101 sonderer mellem aftaler m.v., som har til formål at begrænse konkurrencen og aftaler m.v., som ikke har til formål at begrænse konkurrencen, men som har konkurrencebegrænsende virkninger.

4.3.3.1 Visse former for aftaler m.v. har til formål at begrænse konkurrencen

419. Det fremgår af Domstolens praksis, at visse former for aftaler m.v. mellem virksomheder kan være tilstrækkelig skadelige for konkurrencen til, at det ikke er nødvendigt at undersøge deres virkninger for konkurrencen.²³²
420. Denne retspraksis bunder i den omstændighed, at visse former for aftaler m.v. mellem virksomheder efter deres art kan betragtes som skadelige for de normale konkurrencevilkår.²³³
421. Begrebet "konkurrencebegrænsende formål" skal fortolkes indskrænkende.²³⁴ For at kunne begrundede at en aftale har et konkurrencebegrænsende formål, uden at det er nødvendigt at foretage en analyse af dens følger, må der foreligge pålidelige og solide erfaringer for, at det kan fastslås, at aftalen efter sin art er skadelig for konkurrencen.²³⁵
422. Med pålidelige og solide erfaringer forstås, at der skal være en forholdsvis udbredt og konsekvent praksis i de europæiske konkurrencemyndigheder og/eller medlemsstaternes domstole, som understøtter, at den pågældende aftale *generelt* er skadelig for konkurrencen.²³⁶
423. Der stilles efter EU-praksis ikke krav om, at den samme type af aftale m.v. allerede er blevet påtalt, for at en aftale m.v. kan have et konkurrencebegrænsende formål, selvom en aftale m.v. indgår i en specifik sammenhæng.²³⁷

²³² Jf. Domstolens dom af 16. juli 2015, *ING Pensii*, præmis 31, Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 49 og den i dommene nævnte retspraksis.

²³³ Jf. Domstolens dom af 16. juli 2015, *ING Pensii*, præmis 31, Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 50 og den i dommene nævnte retspraksis.

²³⁴ Jf. Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 58. Jf. også Domstolens dom af 2. april 2020 i sag C-228/18, *Budapest Bank*, præmis 54 og Domstolens dom af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics*, præmis 67.

²³⁵ Jf. Domstolens dom af 2. april 2020 i sag C-228/18, *Budapest Bank*, præmis 76 og 79.

²³⁶ Jf. Domstolens dom af 2. april 2020 i sag C-228/18, *Budapest Bank*, præmis 76, som henviser til Forslag til afgørelse i sagen fra Generaladvokat M. Bobek fremsat den 5. september 2019.

²³⁷ Jf. også Domstolens dom af 25. marts 2021 i sag C-591/16 P, *H. Lundbeck A/S m.fl. mod Kommissionen*, præmis 130.

424. Ifølge fast EU-praksis er det væsentligste kriterium for at afgøre, om en aftale m.v. har et konkurrencebegrænsende formål, konstateringen af, at en sådan aftale m.v. "[...] i sig selv er tilstrækkeligt skadelig for konkurrencen."²³⁸ Hvis en aftale har et konkurrencebegrænsende formål, er det således ikke nødvendigt at påvise konkrete virkninger på markedet.²³⁹
425. For at vurdere, om en aftale m.v. er tilstrækkelig skadelig for konkurrencen til at kunne anses for at have konkurrencebegrænsende formål, skal der ifølge Domstolens faste retspraksis tages hensyn til:
- (i) aftalens indhold,
 - (ii) de målsætninger, der søges gennemført med aftalen, og
 - (iii) den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori aftalen indgår.²⁴⁰
426. Det følger af EU-praksis, at målsætningerne med en aftale m.v. skal fastlægges ud fra objektive kriterier, og parternes subjektive hensigt er således ikke afgørende, men kan tages i betragtning. I *Groupement des cartes bancaires* fastslog Domstolen fx, at "*Selv om parternes hensigt ikke udgør et forhold, der er nødvendigt ved fastlæggelsen af den restriktive karakter af en aftale mellem virksomheder, er der intet, der forbyder konkurrencemyndighederne, de nationale domstole eller Unionens retsinstanter at tage denne hensigt i betragtning*".²⁴¹
427. Det følger af EU-retspraksis, at en aftale godt kan anses for at have et konkurrencebegrænsende formål inden for rammerne af TEUF artikel 101, stk. 1, selvom aftalen også måtte forfølge andre lovlige formål, og selvom det konkurrencebegrænsende element udelukkende indgår i en aftale som led i realiseringen af andre lovlige formål, jf. bl.a. Domstolens dom af 20. november 2008 i C-209/07, *Beef Industry Development Society Ltd.*²⁴²
428. Ved inddragelsen af den retlige og økonomiske sammenhæng, som en aftale m.v. indgår i, "[...] skal arten af de produkter eller tjenesteydelser, der er tale om, samt hvorledes de pågældende markeder er opbygget og reelt fungerer, tages i betragtning [...]" ved vurderingen af, om aftalen m.v. har et konkurrencebegrænsende formål.²⁴³
429. Hvis en aftale m.v. efter en analyse af dens indhold og målsætninger, og i lyset af pålidelige og solide erfaringer, formodes *efter sin art* at være tilstrækkelig skadelig for konkurrencen skal det med henblik på at be- eller afkræfte formodningen om, at aftalen m.v. har til formål at begrænse

²³⁸ Jf. Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 57.

²³⁹ Jf. fx Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 51, EF-domstolens dom af 8. juli 1999 i sag C-49/92 P, *Kommissionen mod Anic Partecipazioni*, præmis 99, Retten i Første Instans' dom af 9. juli 2003 i sag T-224/00, *Archer Daniels mod Kommissionen*, præmis 142 og EF-domstolens dom af 20. november 2008 i sag C-209/07, *Kommissionen mod Beef Industry m.fl.*, præmis 16.

²⁴⁰ Jf. bl.a. Domstolens dom af 16. juli 2015, *ING Pensii*, præmis 33, Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 53, EF-Domstolens dom af 4. juni 2009 i sag C8/08, *T-Mobile Netherlands BV m.fl.*, præmis 43 og 27, og EF-domstolens dom af 6. oktober 2009 i de forenede sager C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P og C-519/06 P, *GlaxoSmithKline*, præmis 58, samt Kommissionens retningslinjer af 14. januar 2011 for anvendelsen af traktatens artikel 101 på horisontale samarbejdsaftaler ("horisontale retningslinjer"), punkt 25.

²⁴¹ Jf. Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 54, og den deri nævnte retspraksis.

²⁴² Jf. Domstolens dom af 20. november 2008 i sag C-209/07, *Beef Industry Development Society Ltd.*, præmis 21, smh. sag C-551/03, *General Motors mod Kommissionen*, præmis 64 med yderligere henvisninger til tidligere afgørelser. Se endvidere Domstolens efterfølgende dom af 11. september 2014 i sag C-67/13, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 70, som ligeledes er blevet bekræftet af Domstolen senest i dom af 2. april 2020 i sag C-228/18, *Budapest Bank*, præmis 52.

²⁴³ Jf. Domstolens dom af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics (UK) Ltd m.fl. mod Competition and Markets Authority*, punkt 68 og den deri nævnte retspraksis.

konkurrencen, inddrages i kontekstanalysen, "Hvis der er konstateret relevante konkurrencefremmende virkninger, som er specifikke for den omhandlede aftale [...]"²⁴⁴ [styrelsens understregninger], og som er "[...] af et sådant omfang, at de giver anledning til rimelig tvivl om, hvorvidt den pågældende [...] aftale er tilstrækkeligt skadelig for konkurrencen, og dermed om dens konkurrencebegrænsende formål."²⁴⁵ [styrelsens understregninger].

430. Ubetydelige eller usikre konkurrencefremmende virkninger er ikke tilstrækkelige til at skabe rimelig tvivl om, hvorvidt en aftale m.v. er tilstrækkelig skadelig for konkurrencen.²⁴⁶
431. I *Vejstribesagen*²⁴⁷ fastslog Højesteret, "[...] at der for at anse et forhold for i sig selv at have konkurrencebegrænsning til formål skal være fornøden sikkerhed for, at tiltaget efter sin karakter i den givne markeds-mæssige sammenhæng objektivt bedømt rummer et sådant potentiale af konkurrence-skadelige virkninger, at det ikke er fornødent at påvise faktisk indtrådte skadevirkninger."²⁴⁸
432. I det følgende vurderes det, hvorvidt PFF's vedtagelse har haft til formål at begrænse konkurrencen.

4.3.3.2 Vedtagelser om boykot antages generelt at have til formål at begrænse konkurrencen

433. Konkurrencebegrænsningen, der er genstand for undersøgelse i denne sag, består i en vedtagelse, idet bestyrelsen i PFF har opfordret medlemmerne af PFF til at undlade at annoncere på Bilbasen.
434. Det finder støtte i retspraksis og juridisk litteratur, at aftaler m.v. om boykot har til formål at begrænse konkurrencen, fordi de udgør overtrædelser, der i sig selv er tilstrækkelig skadelige for konkurrencen. Det skyldes bl.a., at sådanne aftaler bryder med grundprincippet bag TEUF artikel 101 – som svarer til konkurrencelovens § 6, stk. 1, og som kommer til udtryk i EU-retspraksis – om, at hver enkelt erhvervsdrivende uafhængigt skal tage stilling til den politik, som denne vil føre på et marked.²⁴⁹ En aftale m.v. om boykot kan således fjerne den konkurrence-mæssige risiko, der ellers ligger i, at en virksomhed selvstændigt træffer beslutning om sin markedsadfærd. Dertil kommer, at en boykot kan forringe og i værste fald eliminere det produkt/den virksomhed, der er genstand for en boykot, fordi den boykottede virksomhed ikke kan opnå adgang til kunder, varer eller tjenester, som denne ville have fået adgang til under en velfungerende konkurrence.
435. I *Papiers Peints-sagen*²⁵⁰ blev det anset for en formålsovertrædelse, at en sammenslutning af belgiske tapetfabrikanter havde besluttet ikke at levere til en tapetforhandler, fordi denne bl.a.

²⁴⁴ Jf. Domstolens dom af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics (UK) Ltd m.fl. mod Competition and Markets Authority*, punkt 107.

²⁴⁵ Jf. Domstolens dom af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics (UK) Ltd m.fl. mod Competition and Markets Authority*, punkt 107.

²⁴⁶ Jf. Domstolens dom af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics (UK) Ltd m.fl. mod Competition and Markets Authority*, punkt 108.

²⁴⁷ Højesterets dom af 27. november 2019 i sag 191/2018, *Konkurrencerådet mod Eurostar Danmark A/S og GVC O A/S ("Vejstribesagen")*.

²⁴⁸ Højesterets dom af 27. november 2019 i sag 191/2018, *Konkurrencerådet mod Eurostar Danmark A/S og GVC O A/S ("Vejstribesagen")*, side 10.

²⁴⁹ Jf. Domstolens dom af 19. marts 2015 i sag C-286/13 P, *Dole Food Company m.fl. mod Europa Kommissionen*, punkt 119.

²⁵⁰ Kommissionens beslutning af 23. juli 1974, *Papiers Peints de Belgique ("Papiers Peints-sagen")*.

ikke ville overholde sammenslutningens almindelige forretningsbetingelser, herunder bindende bruttopriser.²⁵¹ Det er således fastslået i EU-praksis, at boykotforanstaltninger mod en ikke-konkurrent kan have til formål at begrænse konkurrencen.

436. I *Rørkartel-sagen*²⁵² fandt Kommissionen, at der havde været en aftale mellem virksomhederne om en kollektiv boykot af de entreprenører og leverandører, der var involveret i et projekt, som konkurrenten Powerpipe og ikke aftaledeltagerne havde fået.
437. I *Rørkartel-sagen* udtalte Retten i Første Instans, at når der er tale om en aftale, vedtagelse eller samordnet praksis om boykot, har denne til formål at begrænse konkurrencen, og det er herefter ikke nødvendigt at påvise en boykottaftales faktiske virkninger.²⁵³
438. I *Boliga-sagen*²⁵⁴ fandt Konkurrenceankenævnet, at der forelå en formålsovertrædelse i strid med konkurrencelovens § 6, idet ejendomsmæglerne bag boligportalen Boligsiden.dk havde aftalt en boykot af den konkurrerende boligportal Boliga.dk. For så vidt angår markedet for boligsøgeportaler lagde Konkurrenceankenævnet vægt på, at det produkt Boliga.dk kunne levere til forbrugerne i konkurrencen med Boligsiden.dk blev forringet på grund af boykotten.²⁵⁵
439. Videre fandt Konkurrenceankenævnet, at ejendomsmæglerens boykot af Boliga.dk havde til formål at begrænse konkurrencen på markedet for boligsøgeportaler henholdsvis markedet for ejendomsformidling. Konkurrenceankenævnet udtalte således, at ejendomsmæglerens boykot af Boliga.dk forringede det produkt, Boliga.dk kunne levere til forbrugerne i konkurrencen med Boligsiden.dk, og at det "[...] må anses for at have til formål at begrænse konkurrencen på markedet for boligsøgeportaler."²⁵⁶ Videre udtalte Konkurrenceankenævnet, at:

"Den samordnede praksis fjerner desuden den konkurrencemæssige risiko, der for den enkelte ejendomsmægler ellers er forbundet med at begrænse sin markedsføring af ejendomme til én i stedet for begge de på markedet centrale boligsøgeportaler. Nævnet finder derfor endvidere, at den samordnede praksis har til formål at begrænse konkurrencen på markedet for ejendomsformidling." [styrelsens understregninger].²⁵⁷

440. I *CAD-sagen*²⁵⁸ fandt Konkurrenceankenævnet ligeledes, at der forelå en formålsovertrædelse i strid med konkurrencelovens § 6, idet Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark ("CAD") havde opfordret deres medlemmer til at boykotte Autobutlers udbudsportal. Ligesom det var tilfældet i *Boliga-sagen*, lagde Konkurrenceankenævnet vægt på, at den konkurrencemæssige risiko blev fjernet. Konkurrenceankenævnet udtalte således, at:

²⁵¹ Kommissionens beslutning af 23. juli 1974, *Papiers Peints de Belgique* ("Papiers Peints-sagen"), afsnit IV.3, jf. afsnit II.

²⁵² Kommissionens beslutning af 21. oktober 1998 i sag COMP/35.691, *Pre-insulated pipe cartel* ("Rørkartel-sagen"), EFT 1999 L24/1.

²⁵³ Jf. Retten i Første Instans' dom af 20. marts 2002 i sag T-23/99, *LR AF 1998 A/S, tidligere Løgstør Rør A/ mod Kommissionen* ("Rørkartel-sagen"), sml. 2002, II-01705, præmis 157.

²⁵⁴ Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. november 2012, *Dansk Ejendomsmæglerforening m.fl. mod Konkurrencerådet* ("Boliga-sagen").

²⁵⁵ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. november 2012, *Dansk Ejendomsmæglerforening m.fl. mod Konkurrencerådet* ("Boliga-sagen"), side 30.

²⁵⁶ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. november 2012, *Dansk Ejendomsmæglerforening m.fl. mod Konkurrencerådet* ("Boliga-sagen"), side 30.

²⁵⁷ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. november 2012, *Dansk Ejendomsmæglerforening m.fl. mod Konkurrencerådet* ("Boliga-sagen"), side 30.

²⁵⁸ Konkurrenceankenævnets kendelse af 21. oktober 2014, *Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark mod Konkurrencerådet* ("CAD-sagen").

"En sådan koordinering mellem værkstederne fjerner den konkurrencemæssige risiko, der for værkstederne vil ligge i selvstændigt at træffe beslutning om enten at tilmelde sig med den eventuelle følge, at prisen bliver presset, eller ikke at tilmelde sig og eventuelt gå glip af kunder. Fravalget af afsætningskanalen griber således objektivt bedømt ind i de centrale konkurrenceparametre, som ellers ville blive resultatet af effektiv konkurrence. [...]"

Konkurrenceankenævnet finder dermed, at opfordringen ifølge sin natur er egnet til at begrænse konkurrence, og at henstillingen til medlemmerne derfor i sig selv har til formål at begrænse konkurrencen." [styrelsens understregning].²⁵⁹

441. Det bemærkes, at der både i *Boliga-sagen* og *CAD-sagen* var tale om en boykot af en virksomhed, der opererede på et andet produktmarked end de virksomheder, som havde vedtaget boykotten. Konkurrenceankenævnet har således fastslået, at kollektive boykotforanstaltninger er forbudt i henhold til konkurrencelovens § 6, uagtet at foranstaltningerne retter sig mod en virksomhed på et andet produktmarked.²⁶⁰
442. Den Norske Højesteret har endvidere i *Forlags-sagen*²⁶¹ vurderet, at en række forlags informationsudveksling og kollektive boykot af en kunde/distributør havde til formål at begrænse konkurrencen. Den Norske Højesteret vurderede med henvisning til praksis fra EU-domstolen, at også boykotforanstaltninger, der rammer andre end konkurrenter til de virksomheder, der har vedtaget en boykot, vil have til formål at begrænse konkurrencen. Den Norske Højesteret udtalte således:

"For ordens skyld nevnes at jeg på bakgrunn av drøftelsen så langt ikke kan se at kollektiv boikott som formålsrestriksjon, forutsetter at boikotten rammer en konkurrent, slik forlagene har gjort gjeldende. Ettersom det for et konkurransebegrensende formål er tilstrekkelig at konkurransen som sådan rammes, vil nødvendigvis kollektiv boikott som rammer en kunde, også være omfattet. Praksis fra EU-kommisjonen og EU-domstolen bekrefter dette. Jeg nøyer meg her med å vise til EU-domstolens dom 26. november 1975 i sak 73/74 Papiers Peints mfl. avsnitt 20 og 21 og dom 7. februar 2013 C-68/12 Slovenská sporiteľ'ňa avsnitt 19 som staten har trukket frem." [styrelsens understregning].²⁶²

443. Den Norske Højesteret tiltrådte hermed tidligere instansers afgørelser, hvori det mere uddybende er forklaret, hvorfor en boykot er egnet til at begrænse konkurrencen, uagtet om den retter sig mod en konkurrent eller ej. Af tidligere instanser afgørelser fremgår det således, at:

"Hovedpoenget med denne type samarbeid er at markedsaktørene gis rom til å treffe andre valg enn de ville kunne truffet på egenhånd, fordi de gjennom samarbeidet har fjernet usikkerhet om konkurrentenes framtidige opptreden. Konsekvensen for aktøren som blir boikottet er at denne ikke får tilgang til kunder, varer eller tjenester som den ville fått tilgang til under perfekt konkurranse. Denne konsekvensen er den samme

²⁵⁹ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 21. oktober 2014, *Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark mod Konkurrencerådet ("CAD-sagen")*, side 12-13.

²⁶⁰ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. november 2012, *Dansk Ejendomsmæglerforening m.fl. mod Konkurrencerådet ("Boliga-sagen")* og Konkurrenceankenævnets kendelse af den 21. oktober 2014, *Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark mod Konkurrencerådet ("CAD-sagen")*.

²⁶¹ Den Norske Højesterets dom af 21. maj 2012 i sag HR-2021-1086-A, (sag nr. 20-160777SIV-HRET), *Anke over Borgating lagmannsretts dom 1. september 2020 ("Forlags-sagen")*.

²⁶² Jf. Den Norske Højesterets dom af 21. maj 2012 i sag HR-2021-1086-A, (sag nr. 20-160777SIV-HRET), *Anke over Borgating lagmannsretts dom 1. september 2020 ("Forlags-sagen")*, punkt 79 og de heri nævnte henvisninger.

uafhængig av hva slags aktør boikotten retter seg mot.” [styrelsens understregninger].²⁶³

444. Den franske konkurrencemyndighed har ligeledes fastslået, at de boykottende virksomheder ikke behøver at være i et direkte konkurrenceforhold med den virksomhed, der er genstand for boykotten, idet det er tilstrækkeligt, at boykotten er egnet til at påvirke konkurrencen på det relevante marked.²⁶⁴
445. Der er således samlet set en forholdsvis udbredt og konsekvent praksis i de europæiske konkurrencemyndigheder samt nationale medlemsstater (og Norge), som understøtter, at aftaler m.v. om boykot *generelt* er skadelig for konkurrencen.²⁶⁵
446. Den juridiske litteratur understøtter ligeledes, at en boykot er en formåls-overtrædelse, og at det gælder uanset, om boykotten retter sig mod kunder, konkurrenter eller leverandører. Det fremgår således af den juridiske litteratur, at:

“A collective boycott is considered to be one of the most pernicious violations of competition law.”²⁶⁶

447. Videre fremgår det af den juridiske litteratur, at:

“Collective boycotts include, for example, the refusal to supply certain customers or to conclude transactions with certain sub-contractors. The aim of such boycotts is usually to punish a “troublemaking” customer, supplier or competitor for its trading practice (a defensive boycott) or to force a trader to adopt a certain course of conduct (a predatory boycott). Such practices constitute a deliberate violation of Article 81(1).”²⁶⁷

448. Endelig fremgår det af den juridiske litteratur, at:

“Uanset det eksakte indhold af aftalen om boykot vil der være tale om en aftale, der oplagt har til formål at begrænse produktionen eller afsætningen i strid med § 6, stk. 2, nr. 2, eller art. 101, stk. 1, litra b.”²⁶⁸

449. Der er på baggrund af ovennævnte fastslået, at horisontale aftaler m.v. om boykot generelt anses for at have til formål at begrænse konkurrencen.
450. Det skal herefter vurderes, om PFF’s adfærd har til formål at begrænse konkurrencen.

²⁶³ Jf. Oslo Tingretts dom af 21. juni 2018 i sag 17-084113TVI-OTIR/04 m.fl., *Cappelen Damm AS m.fl. mod Staten v/Konkurransetilsynet*, side 40 og Borgating Lagmannsretts dom af 1. september 2020 i sag 18-161470ASD-BORG/02, *Cappelen Damm Holding AS m.fl. mod Staten v/Konkurransetilsynet*, side 44.

²⁶⁴ Jf. Den franske konkurrencemyndigheds afgørelse nr. 21-D-21 af 9. september 2021, *Relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur du transport routier de marchandises*, præmis 394 og de heri nævnte henvisninger. Det bemærkes, at der er tale om styrelsens gengivelse baseret på styrelsens oversættelse af præmissen.

²⁶⁵ Jf. Domstolens dom af 2. april 2020 i sag C-228/18, *Budapest Bank*, præmis 76, som henviser til Forslag til afgørelse i sagen fra Generaladvokat M. Bobek fremsat den 5. september 2019.

²⁶⁶ Jf. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, (5. udgave 2011), side 378.

²⁶⁷ Jf. Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community*, (5. udgave 2011), side 378.

²⁶⁸ Jf. Kirsten Levinsen m.fl., *Konkurrenceloven med kommentarer*, (4. udgave, 2018), side 266.

4.3.3.3 Vedtagelsen i PFF om ikke at annoncere på Bilbasen har til formål at begrænse konkurrencen

451. Ved vurderingen af, hvorvidt PFF's adfærd i sagen har haft til formål at begrænse konkurrencen, tages der udgangspunkt i ovennævnte kriterier fra dansk- og EU-praksis. Der ses således på:

- (i) indholdet af vedtagelsen i PFF
- (ii) de målsætninger, der søges gennemført med vedtagelsen, og
- (iii) den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori vedtagelsen indgår.

452. Vedtagelsen i PFF vil have til formål at begrænse konkurrencen, hvis vedtagelsen i PFF, i lyset af pålidelige og solide erfaringer (fx) retspraksis, efter sin karakter i den givne markedsmæssige sammenhæng objektivt bedømt rummer et sådant potentiale af konkurrenceskadelige virkninger, at det ikke er fornødent at påvise faktiske indtrådte skadevirkninger.²⁶⁹

(i) Vedtagelsens indhold

453. I det følgende foretages en gennemgang af de væsentligste dele af den kommunikation, der har været i PFF, med henblik på at vurdere, om vedtagelsen i PFF efter sit indhold har til formål at begrænse konkurrencen.

454. Det fremgår fx af en e-mailkorrespondance af den 2. januar 2013, at [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] henvendte sig til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF] og [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF], idet det var [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] opfattelse, at man på et møde i PFF slutningen af 2012 var blevet enige om at prioritere Biltorvet, jf. også punkt 120. Det fremgår videre af e-mailkorrespondancen, at [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] samme dag svarer [...] [Ejer af og direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 6] cc den øvrige bestyrelse i PFF²⁷⁰, at "*Det vi aftalte på vores møde i Middelfart, går jeg da helt klart ud fra at alle overholder.*"²⁷¹, jf. også punkt 122. I umiddelbar tidsmæssig forlængelse heraf sender [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] den 4. januar 2013 en intern e-mail til en række ansatte i sine forretninger, hvor [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] bl.a. skriver:

*"Gider I ikke sætte en af jeres folk til at allerede i dag, at flytte alle jeres brugte biler fra Bilbasen til Biltorvet? Det er kun ganske få Peugeot forhandlere der mangler, deriblandt os."*²⁷² [styrelsens understregning].

455. Det er styrelsens vurdering, at de i punkt 454 nævnte e-mails set i sammenhæng med hinanden viser, at indholdet af det, der blev vedtaget på et møde i PFF i slutningen af 2012 var, at Peugeot-forhandlerne skulle undlade at annoncere på Bilbasen og i stedet flytte annoncer til Biltorvet.

456. Videre fremgår det fx af en e-mail fra den 11. januar 2013 fra [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF], at [...] [Tidligere direktionsmedlem 1 i Peugeot-forhandler 7] undlod at annoncere på Bilbasen

²⁶⁹ Jf. Domstolen dom af 2. april 2020 i sag C-228/18, Budapest Bank, præmis 76 og 79 og Højesterets dom af 27. november 2019 i sag 191/2018, Konkurrencerådet mod Eurostar Danmark A/S og GVCO A/S ("*Vejstribesagen*"), side 10.

²⁷⁰ Herunder [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 5 og bestyrelsesmedlem i PFF].

²⁷¹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 1.

²⁷² Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 1.

med den begrundelse, at "[...] boykot er boykot [...]"²⁷³, jf. også punkt 126. Det viser efter styrelsens vurdering ydermere, at indholdet af vedtagelsen i PFF var en kollektiv boykot af Bilbasen.

457. Endvidere skriver [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 8] den 4. marts 2013 bl.a. følgende til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF], som efter styrelsens vurdering også viser, at indholdet af vedtagelsen i PFF var, at Peugeot-forhandlerne skulle undlade at annoncere på Bilbasen:

*"Og når man´ så er inde for at tjekke om der er Peugeot forhandler[e] på BilBasen, og konstaterer at det er der så er jeg meget i tvivl om at det arbejde du/I laver fører til noget [styrelsens indsættelse]."*²⁷⁴

458. Et yderligere eksempel på, at indholdet af vedtagelsen i PFF var en kollektiv boykot af Bilbasen, er en e-mail fra den 9. april 2014 fra [...] [Ejer af og Direktionsmedlem 2 i Peugeot-forhandler 6] til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 1 og bestyrelsesmedlem i PFF]. Heraf fremgår det, at "[...] Vores kollektive boykot af bilbasen er ved at smuldre.", jf. også punkt 141.²⁷⁵

459. Derudover fremgår det af en e-mailkorrespondance fra den 19. august 2014 mellem [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] og [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF], at [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] henvender sig til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF], fordi [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] annoncerer på Bilbasen og skriver *"Vi havde en aftale!"*²⁷⁶ Hertil svarer [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] *"Omkring hvad"*²⁷⁷, hvortil [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 2 og bestyrelsesmedlem i PFF] svarer *"På GF 2014 aftalte vi følgende, vi fastholdte vores aftale omkring markedsføring."*²⁷⁸

460. Det viser efter styrelsens vurdering, at indholdet af det, man aftalte på generalforsamlingen i PFF i 2014 var, at Peugeot-forhandlerne fastholdte ikke at annoncere på Bilbasen.

461. Endvidere understøtter en e-mailkorrespondance af den 17. september 2014 mellem [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF] og [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 9], efter styrelsens vurdering, at indholdet af vedtagelsen i PFF var, at Peugeot-forhandlerne skulle undlade at annoncere på Bilbasen. Heraf fremgår det således, at [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 9] igen var begyndt at annoncere på Bilbasen, idet *"[...] det der blev aftalt mellem forhandlerne på PFF generalforsamling [efter [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 9] opfattelse] ikke længere er en aftale og et ORD!"* [styrelsens indsættelse]²⁷⁹, og at det derfor var [...]’s [Direktør i Peugeot-forhandler 9] *"[...] betragtning at der igen er frit onlinemedie valg."*²⁸⁰, samt at [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 9] *"[...] har været tro fra start og lige indtil 1. september 2014, og har kun anvendt Biltorvet i perioden."*²⁸¹, jf. også punkt 160-161.

²⁷³ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 2.

²⁷⁴ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 3.

²⁷⁵ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 5.

²⁷⁶ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

²⁷⁷ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

²⁷⁸ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 10.

²⁷⁹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 11.

²⁸⁰ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 11.

²⁸¹ Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 11.

-
462. Endelig viser nedenstående interne e-mail fra den 29. maj 2015 fra [...] [Salgschef i Peugeot-forhandler 4] til [...] [Direktør i Peugeot-forhandler 4 og bestyrelsesmedlem i PFF], efter styrelsens vurdering, at indholdet af vedtagelsen i PFF var, at Peugeot-forhandlerne skulle undlade at annoncere på Bilbasen:

"Der er ikke mere nogen aftale forhandlerne imellem, at man kun annoncerer på biltorvet, det eneste man kunne blive enige om, var at man også brugte biltorvet, selvom man bruger Bilbasen." [styrelsens understregning].²⁸²

463. Det er styrelsens vurdering, at ovennævnte kommunikation i PFF viser, at indholdet af vedtagelsen i PFF var, at medlemmerne af PFF skulle undlade at annoncere på Bilbasen og i stedet annoncere på Biltorvet. Det er med andre ord styrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF vedrører en kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvets position på markedet. Vedtagelsen strækker sig efter styrelsens vurdering tidsmæssigt fra slutningen af 2012 frem til i hvert fald august 2014.
464. Det er styrelsens vurdering, at vedtagelsen om kollektiv boykot af Bilbasen i PFF for at fremme Biltorvet har været egnet til at fjerne eller væsentligt reducere den usikkerhed, der for medlemmerne af PFF er forbundet med selvstændigt at tage stilling til, hvor de ønsker at annoncere de brugte biler, de har til salg.
465. De enkelte Peugeot-forhandlere ville således uden vedtagelsen i PFF uafhængigt skulle beslutte, om de ønskede at anvende Bilbasen til at annoncere de brugte biler, de havde til salg med mulig risiko for at miste salg til andre forhandlere, der anvendte Bilbasen til at annoncere de brugte biler, de havde til salg.
466. Dertil kommer, at vedtagelsen i PFF efter styrelsens vurdering har været egnet til at forringe Bilbasens produkt, idet Bilbasen som følge heraf kunne miste adgang til kunder i form af Peugeot-forhandlere. Færre forhandlere på Bilbasen ville være ensbetydende med mindre udvalg for potentielle bilkøbere. Som følge af, at *markedet for annoncering på bilportaler* er tosidet og præget af indirekte netværkseffekter, kan en vedtagelse mellem Peugeot-forhandlerne om kollektiv boykot af Bilbasen, have betydet, at Bilbasen blev mindre attraktiv for potentielle bilkøbere. En eventuel nedgang i antallet af potentielle bilkøbere på Bilbasen ville yderligere gøre Bilbasen mindre attraktiv for forhandlere af andre mærker, der fortsat annoncerede på Bilbasen.
467. Det er herefter styrelsens vurdering, at indholdet af vedtagelsen i PFF understøtter, at vedtagelsen i PFF har til formål at begrænse konkurrencen, idet der jf. afsnit 4.3.3.2, foreligger pålidelige og solide erfaringer for, at aftaler m.v., hvis indhold er en kollektiv boykot, normalt har til formål at begrænse konkurrencen.

Delkonklusion på vedtagelsens indhold

468. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder på baggrund af ovenstående, at indholdet af vedtagelsen i PFF er en kollektiv boykot af Bilbasen i perioden slut 2012 til i hvert fald august 2014.
469. Det er herefter styrelsens vurdering, at indholdet af vedtagelsen i PFF understøtter, at vedtagelsen i PFF har til formål at begrænse konkurrencen.

(ii) De målsætninger, der søges gennemført med vedtagelsen

²⁸² Jf. bilag 1, materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018, bevis 13.

-
470. I det følgende foretages en vurdering af målsætningen med vedtagelsen i PFF.
471. Det følger som nævnt af EU-praksis, at formålet med vedtagelsen i PFF skal fastlægges ud fra objektive kriterier, og at PFF's subjektive hensigt derfor ikke er afgørende. Der er dog intet til hinder for, at styrelsen tager PFF's subjektive hensigt i betragtning, jf. punkt 426 ovenfor.
472. Videre følger det som nævnt af EU-praksis, at vedtagelsen i PFF kan have til formål at begrænse konkurrencen, selvom den ikke udelukkende har til formål at begrænse konkurrencen, men også forfølger andre lovlige formål, jf. punkt 427 ovenfor.
473. Det objektive formål med en kollektiv boykot af en portal for at fremme en anden portal er at begrænse konkurrencen mellem portalerne ved at stille den boykottede portal dårligere i konkurrencen med den portal, der ønskes fremmet.
474. I nærværende sag har det objektive formål med vedtagelsen i PFF været at begrænse konkurrencen på *markedet for annoncering på bilportaler i Danmark* ved at stille Bilbasen ringere i konkurrencen for derved at fremme forhandlernes egen bilportal Biltorvet. PFF har således sat almindelige konkurrenceparametre ud af kraft, idet den enkelte Peugeot-forhandlers valg af bilportal ikke baserede sig på, hvilken bilportal, der kunne tilbyde det bedste produkt til den bedste pris, men derimod på, at det i PFF var vedtaget, at Peugeot-forhandlerne skulle undlade at annoncere på Bilbasen. Vedtagelsen i PFF har herved forringet Bilbasens mulighed for at konkurrere på lige vilkår.
475. Det finder støtte i retspraksis, at aftaler m.v. om kollektiv boykot af en portal har *til formål* at begrænse konkurrencen, bl.a. fordi det er egnet til at forringe det produkt, som den boykottede portal udbyder.²⁸³
476. Vedtagelsen i PFF er først og fremmest egnet til at skade *forbrugere* (potentielle bilkøbere), som kunne få færre forhandlere/brugte biler at vælge mellem på Bilbasen. På grund af indirekte netværkseffekter er dette egnet til at føre til, at færre potentielle bilkøbere ville anvende Bilbasen, hvilket i givet fald vil være til skade for *forhandlere*, der fortsat annoncerede på Bilbasen, fordi det ville forringe deres afsætningsmuligheder. Det kan have været egnet til, at færre forhandlere ville anvende Bilbasen, hvilket så igen vil kunne være egnet til at færre potentielle bilkøbere ville anvende Bilbasen og så fremdeles. Det forhold, at *markedet for annoncering på bilportaler* er tosidet og præget af indirekte netværkseffekter, jf. nærmere afsnit 3.3.2.2 ovenfor, kan således have været egnet til at forstærke de skadelige effekter af en kollektiv boykot for både potentielle bilkøbere og forhandlere.
477. Idet vedtagelsen i PFF er egnet til at føre til, at færre bilkøbere og forhandlere ville anvende Bilbasen, er vedtagelsen også egnet til at føre til mindre økonomi til udvikling af Bilbasen.
478. Som led i målsætningen med vedtagelsen i PFF om at begrænse konkurrencen mellem bilportaler, var vedtagelsen i PFF også egnet til at begrænse konkurrencen mellem Peugeot-forhandlerne på *markedet for salg af brugte biler i Danmark* ved, at den enkelte Peugeot-forhandler fik (større) viden om, hvor andre Peugeot-forhandlere annoncerede. Herved var vedtagelsen egnet til at fjerne eller væsentligt reducere den usikkerhed, der for Peugeot-forhandlerne ellers ville være forbundet med selvstændigt at tage stilling til, hvor de ønskede at annoncere de brugte biler, de havde til salg. Vedtagelsen i PFF har således også objektivt til formål at begrænse konkurrencen mellem Peugeot-forhandlerne.

²⁸³ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. november 2012, *Dansk Ejendomsrådgiverforening m.fl. mod Konkurrencerådet ("Boliga-sagen")*, side 30.

-
479. Det finder ligeledes støtte i retspraksis, at aftaler m.v. om kollektiv boykot har *til formål* at begrænse konkurrencen, bl.a. fordi det er egnet til at fjerne eller væsentligt reducere den konkurrencemæssige usikkerhed, der for virksomheder er forbundet med selvstændigt at tage stilling til deres adfærd på et marked.²⁸⁴
480. PFF har gjort gældende, at formålet med den af PFF anførte fælles indsats, herunder vedtagelsen om kollektiv boykot af Bilbasen i PFF, jf. afsnit 4.3.2.1, var at skabe en ny konkurrent til Bilbasen i form af Biltorvet, der kunne bryde Bilbasens dominerende position på markedet og derved skabe en mere effektiv konkurrence på markedet til gavn for forbrugerne.²⁸⁵
481. I forhold til PFF's argument om "fælles indsats" er det styrelsens vurdering, at der ikke foreligger en sådan aftalemæssig sammenhæng mellem vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen og den øvrige del af den af PFF anførte fælles indsats, at vedtagelsen i PFF ikke kan udskilles fra den af PFF anførte fælles indsats, jf. punkt 395 ff. ovenfor.
482. Det er derfor alene målsætningen med vedtagelsen i PFF, der skal vurderes, og ikke målsætningen med den af PFF anførte fælles indsats.
483. Styrelsen anerkender, at der er kommunikation i PFF, der indikerer, at PFF har haft en subjektiv hensigt om at skabe en mere effektiv konkurrent til Bilbasen, jf. fx punkt 120. Det ændrer dog ikke på, at vedtagelsen i PFF objektivt set har haft til formål at begrænse konkurrencen mellem bilportaler ved at sætte almindelige konkurrenceparametre ud af kraft for at stille Bilbasen ringere i konkurrencen, og som led heri objektivt set har til formål at begrænse konkurrencen mellem Peugeot-forhandlerne.

Delkonklusion på målsætning med vedtagelsen

484. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at målsætningen med vedtagelsen i PFF har været at begrænse konkurrencen på *markedet for annoncering på bilportaler i Danmark* ved at stille Bilbasen ringere i konkurrencen og dermed sætte almindelige konkurrenceparametre ud af kraft, og som led heri i at begrænse konkurrencen mellem Peugeot-forhandlerne på *markedet for salg af brugte biler i Danmark* ved at fjerne eller væsentligt reducere den usikkerhed, der ellers ville være mellem forhandlerne om, hvor de hver især annoncerede.
485. Det er herefter styrelsens vurdering, at målsætningen med vedtagelsen i PFF understøtter, at vedtagelsen i PFF har til formål at begrænse konkurrencen, idet der jf. afsnit 4.3.3.2, foreligger pålidelige og solide erfaringer for, at aftaler m.v., hvis indhold og målsætning er en kollektiv boykot, normalt har til formål at begrænse konkurrencen.
486. Det er herefter samlet set styrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, efter en analyse af vedtagelsens indhold og målsætninger og i lyset af pålidelige og solide erfaringer, *efter sin art* formodes at have til formål at begrænse konkurrencen.

(iii) Den retlige og økonomiske kontekst

²⁸⁴ Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 21. oktober 2014, *Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark mod Konkurrencerådet ("CAD-sagen")*, side 12-13 og Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. november 2012, *Dansk Ejendomsæglerforening m.fl. mod Konkurrencerådet ("Boltiga-sagen")*, side 30.

²⁸⁵ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 3.

-
487. Styrelsen har ovenfor vurderet, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, efter en analyse af vedtagelsens indhold og målsætninger og i lyset af pålidelige og solide erfaringer, formodes *efter sin art* at have til formål at begrænse konkurrencen.
488. I det følgende foretages en vurdering af den retlige og økonomiske kontekst, som vedtagelsen i PFF indgik i, med henblik på at vurdere, om konteksten bekræfter og understøtter formodningen om, at vedtagelsen i PFF har til formål at begrænse konkurrencen. Det vil sige, at der foretages en vurdering af, om vedtagelsen i PFF *også* set i lyset af den markeds-mæssige sammenhæng, vedtagelsen indgår i, objektivt bedømt rummer et sådant potentiale af konkurrenceskadelige virkninger, at det ikke er fornødent at påvise faktiske indtrådte skadevirkninger. Hermed forstås i denne sag, at der ikke er karakteristika ved *det danske marked for annoncering på bilportaler* og/eller *det danske marked for salg af brugte biler*, der kan begrunde, at vedtagelsen i PFF alligevel ikke kan anses for at have til formål at begrænse konkurrencen.
489. Ifølge EU-praksis skal der ved vurderingen heraf tages hensyn til, hvilke produkter, der er tale om, og hvordan de pågældende markeder er opbygget og reelt fungerer, jf. punkt 428 ovenfor.
490. Som det fremgår af afsnit 3.5 har PFF gjort gældende, at styrelsen ikke har foretaget en tilstrækkelig kontekstanalyse. herunder at styrelsen ikke har taget vedtagelsens konkurrencefremmende virkninger i betragtning. PFF argumenterer overordnet for, at 1) vedtagelsen i PFF ikke var egnet til at begrænse konkurrencen, og 2) at vedtagelsen i PFF gav anledning til konkurrencefremmende virkninger. For så vidt angår 1) gør PFF gældende, at nærværende sag adskiller sig fra tidligere sager om kollektiv boykot. Det skyldes ifølge PFF:
- » at almindelige konkurrenceparametre som pris og kvalitet allerede var sat ud af kraft inden vedtagelsen i PFF, og der derfor ikke var nogen konkurrence på markedet inden vedtagelsen i PFF, som kunne begrænses af vedtagelsen, og
 - » at PFF alene udgjorde en mindre andel af annoncerne på Bilbasen, og vedtagelsen i PFF derfor ikke var egnet til at forringe Bilbasens produkt.
491. PFF mener som følge heraf, og fordi boykotten retter sig mod den største bilportal på markedet, samlet set, at der ikke er pålidelige og solide erfaringer for, at vedtagelsen i PFF i den konkrete markeds-mæssige sammenhæng har til formål at begrænse konkurrencen.
492. PFF's bemærkninger er indarbejdet i styrelsens kontekstanalyse nedenfor.
493. Styrelsen bemærker først og fremmest, at der ikke foreligger nogen særlig regulering vedrørende salg af brugte biler henholdsvis annoncering på bilportaler, der kan begrunde en vedtagelse i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet.
494. Ligeledes kan strukturen på *det danske marked for salg af brugte biler* ikke begrunde en sådan vedtagelse.
495. Nedenstående beskrivelse af *strukturen på det danske marked for annoncering på bilportaler* tager udgangspunkt i markedsbeskrivelsen i afsnit 3.3 ovenfor.
496. Strukturen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* var karakteriseret ved, at Bilbasen i perioden 2010 til 2015 havde væsentligt flere brugere i form af potentielle bilkøbere end andre bilportaler på markedet, jf. afsnit 3.3.3. Derudover var Bilbasen før vedtagelsen i PFF også den største bilportal målt på antallet af annoncer, jf. også afsnit 3.3.4. Endelig er det sandsynligt, at Bilbasen også var den største bilportal målt på omsætning. Det har imidlertid ikke været nødvendigt for styrelsen at undersøge dette nærmere. Styrelsen er således samlet set enig med PFF i, at Bilbasen i perioden 2010 til 2015 var den største bilportal.
497. Strukturen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* var endvidere karakteriseret ved, at der er tale om et tosidet marked med indirekte netværkseffekter. Det indebærer, at jo
-

flere potentielle bilkøbere, der anvender en bilportal, des mere værdifuld bliver portalen for forhandlere, og omvendt, jf. også punkt 68. Begge sider af en bilportal er således vigtige for, at en bilportal får succes, jf. også punkt 68. Dermed kan indirekte netværkseffekter udgøre adgangsbARRIERER for nye bilportalers indtræden og/eller ekspansion på *det danske marked for annoncering på bilportaler*, jf. også punkt 70. Styrelsen er således også enig med PFF i, at markedet var et tosidet marked præget af indirekte netværkseffekter, og at det kan have gjort det vanskeligere for Biltorvet at ekspandere på markedet.

498. Som beskrevet i afsnit 3.3.5 var den markedssituation, vedtagelsen i PFF indgik i bl.a., at forhandlerne forud for vedtagelsen i PFF oplevede prisstigninger på annoncering på Bilbasen, uden at forhandlerne oplevede, at de fik et tilsvarende bedre produkt. Som følge af forhandlerens utilfredshed hermed, tog en række forhandlere initiativ til at investere i Biltorvet, for at Biltorvet kunne blive en effektiv konkurrent til Bilbasen. Styrelsen er således også enig med PFF i, at vedtagelsen i PFF skal ses i lyset af forhandlerens ønske om at fremme Biltorvet for at imødegå de prisstigninger, som Bilbasen havde gennemført.
499. Styrelsen er også enig med PFF i, at der i denne sag er tale om, at man i PFF vedtog en kollektiv boykot af den største etablerede bilportal (Bilbasen) for at fremme en mindre eksisterende bilportals position på *det danske marked for annoncering på bilportaler i Danmark* (Biltorvet) og derigennem disciplinere Bilbasens adfærd over for forhandlerne. Styrelsen er endvidere enige med PFF i, at dette adskiller sig fra de fleste andre boykot-sager.

Den retlige og økonomiske kontekst ændrer ikke på, at vedtagelsen i PFF er egnet til at begrænse konkurrencen

500. Det er styrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF, selv set i lyset af den ovenfor beskrevne markedsmæssige sammenhæng, var egnet til at begrænse konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler*. Selvom markedet var karakteriseret ved, at Bilbasen var den største bilportal på markedet, og ved indirekte netværkseffekter, så er det således styrelsens vurdering, at der fortsat var en konkurrence på markedet, som vedtagelsen i PFF kunne begrænse.
501. For det første fandtes der også andre bilportaler på *det danske marked for annoncering på bilportaler*, som havde været på markedet i en længere periode, og som havde et ikke-ubetydeligt brugergrundlag på begge sider af portalen, fx Biltorvet, jf. afsnit 3.3.3 og 3.3.4. Det understøtter, at Bilbasen var underlagt konkurrence i forhold til at fastholde sin position på markedet og dermed i et vist omfang var nødt til at konkurrere på almindelige konkurrenceparametre såsom pris og kvalitet. Det bemærkes i den forbindelse, at et digitalt platformsmarked som *det danske marked for annoncering på bilportaler* kan være et kompetitivt marked, selvom det er karakteriseret ved store markedsandele og høj koncentration, hvis den store platform på markedet er underlagt konkurrence i forhold til at fastholde denne position.²⁸⁶
502. Af en artikel fra Motor-Magasinet i august 2012 (det vil sige før den kollektive boykot af Bilbasen) fremgår det, at der var ca. 65.000 brugte biler til salg hos de professionelle bilforhandlere, hvoraf 42.000 var til salg på Bilbasen, mens 28.000 var til salg på Biltorvet.²⁸⁷ Det indikerer dels, at ikke alle brugte biler var til salg på Bilbasen, og dels at der var et overlap mellem de biler, der blev annonceret på Bilbasen og Biltorvet. Samlet set indikerer det, at markedet derfor ikke var tippet til Bilbasens fordel i en sådan grad, at konkurrencen var sat ud af kraft med den følge, at andre bilportaler ikke kunne lægge et konkurrencepres på Bilbasen.
503. For det andet er der ikke indikationer på, at en bilportal ikke ville kunne være kommet ind på henholdsvis ekspanderet på *det danske marked for annoncering på bilportaler* ved at konkurrere

²⁸⁶ CMA, *Online platforms and digital advertising*, Market study final report, 2020.

²⁸⁷ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 26, 2012.

på kvalitet, fx i form nye og innovative funktioner over for såvel potentielle bilkøbere som forhandlere.

504. For det *tredje* kan der ikke foretages en isoleret vurdering af prisen for annoncering på bilportaler. Selvom prisen for annoncering på Biltorvet isoleret set var lavere end prisen for annoncering på Bilbasen, så er det ikke ensbetydende med, at Biltorvet kunne tilbyde forhandlerne det bedste produkt til den bedste pris, sådan som PFF gør gældende, jf. punkt 210. Den pris, som forhandlerne betalte for at annoncere på en bilportal, skal således holdes op mod, at forhandlerne nåede ud til en langt større brugerflade ved annoncering på Bilbasen i forhold til annoncering på Biltorvet, jf. også pkt. 135-136 og afsnit 3.3.3. Der kan også henvises til en artikel fra Motor-Magasinet fra 2013-2014, hvor en forhandler bl.a. udtaler:

*"Vi købte også aktier i Biltorvet for at støtte op om branchens modtræk til BilBasen, men vi må desværre konstatere, at vi får flere kundehenvendelser via Bilbasen. Så jeg er nødt til at være kynisk og sige, at BilBasen er pengene værd."*²⁸⁸ [vores understregninger].

505. I forlængelse heraf viser de oplysninger, som PFF har anvendt til at vise, at priserne var højere på Bilbasen end på Biltorvet, at prisen pr. bruger var *lavere* hos Bilbasen end Biltorvet.²⁸⁹ Dette understøtter, at Peugeot-forhandlerne i hvert fald i en vis grad baserede deres valg af bilportal på, hvem der kunne levere det bedste forhold mellem pris og kvalitet.
506. Det bemærkes desuden, at selv hvis Bilbasens priser var højere, end de ville have været under fuldkommen konkurrence eller i forhold til Biltorvets priser, så er det endvidere ikke ensbetydende med, at der slet ingen konkurrence var på markedet.
507. Selv hvis konkurrencen på det danske marked for annoncering på bilportaler ikke var fuldstændig effektiv, er det således styrelsens vurdering, at der stadig var en vis konkurrence, som kunne blive begrænset ved, at man i PFF vedtog en kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet. Så længe der var en vis konkurrence, ville vedtagelsen i PFF kunne sætte almindelige konkurrenceparametre som pris og kvalitet ud af kraft ved, at den enkelte Peugeot-forhandlers valg ikke baserede sig på, hvilken bilportal, der kunne tilbyde de bedste produkter til den bedste pris, men derimod på, at det i PFF var vedtaget, at Peugeot-forhandlerne skulle undlade at annoncere på Bilbasen, hvorved Bilbasens mulighed for at konkurrere på lige vilkår blev forringet.
508. Som led heri blev den konkurrencemæssige usikkerhed, der ellers ville være mellem Peugeot-forhandlerne på *det danske marked for salg af brugte biler* om, hvor de hver især annoncerede, fjernet eller væsentligt reduceret.
509. Det, at konkurrencen mellem bilportaler kunne blive begrænset ved, at Bilbasens produkt kunne blive forringet, og almindelige konkurrenceparametre blev sat ud af spil, kan have haft skadelige virkninger for både potentielle bilkøbere og forhandlere på Bilbasen i form af færre valgmuligheder og dårligere kvalitet, jf. nærmere punkt 476-477 om de skadelige effekter af, at konkurrencen mellem bilportaler kunne blive begrænset.
510. Det, at *markedet for annoncering på bilportaler* er tosidet og præget af indirekte netværkseffekter, kan som beskrevet i punkt 476 ovenfor, have forstærket de skadelige effekter af, at konkurrencen mellem bilportaler kunne blive begrænset.

²⁸⁸ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7, Motor-Magasinet, nr. 44, 2013-2014.

²⁸⁹ Jf. PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 7, hvor beregninger baseret på de angivne oplysninger viser, at en forhandler rammer 90 unikke brugere pr. krone hos Bilbasen og 73 unikke brugere pr. krone hos Biltorvet.

511. Selvom styrelsen er enig i, at PFF alene udgjorde en mindre andel af annoncerne på Bilbasen, så er styrelsen ikke enig med PFF i, at det er ensbetydende med, at vedtagelsen i PFF ikke var egnet til at forringe Bilbasens produkt. En vedtagelse om kollektiv boykot af Bilbasen er således i sagens natur egnet til at forringe Bilbasens produkt. Det skyldes, at kvaliteten af en bilportal bl.a. afhænger af antallet af brugere på hver side af platformen, og at en kollektiv boykot på forhandlersiden på grund af netværkseffekter er egnet til at bidrage til færre potentielle bilkøbere på Bilbasen, hvilket så igen kan have været egnet til at bidrage til endnu færre forhandlere på Bilbasen og så fremdeles, jf. også punkt 476 ovenfor. Det gælder uagtet, at PFF alene udgør en mindre andel af annoncerne på Bilbasen.
512. Samlet set er styrelsen enig med PFF i, at faktum i nærværende sag afskiller sig fra faktum i andre sager om boykot. Det er imidlertid først og fremmest ikke et krav, at faktum i nærværende sag skal være det samme som faktum i andre sager om boykot, for at der kan være tale om en formåls-overtrædelse.²⁹⁰ Dernæst ændrer faktum i denne sag ikke på, at der er tale om en boykot, der er egnet til at begrænse konkurrencen og derfor som udgangspunkt har til formål at begrænse konkurrencen. Styrelsen har ovenfor foretaget en konkret efterprøvelse af faktum i nærværende sag og vurderet, at vedtagelsen i PFF var egnet til at begrænse konkurrencen. Det gælder uagtet, at konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* ikke nødvendigvis var hundrede procent effektiv, at boykotten retter sig mod den største etablerede bilportal på markedet, og at PFF alene udgjorde en mindre andel af annoncerne på Bilbasen. Den retlige og økonomiske kontekst ændrer således efter styrelsens vurdering ikke på, at vedtagelsen i PFF er egnet til at begrænse konkurrencen.

Vedtagelsen i PFF gav ikke anledning til konkurrencefremmende virkninger

513. Som ovenfor beskrevet, er det styrelsens vurdering, at den retlige og økonomiske kontekst ikke ændrer på, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet er egnet til at begrænse konkurrencen og derfor som udgangspunkt har til formål at begrænse konkurrencen.
514. Det fremgår af EU-praksis, at der i forbindelse med analysen af den retlige og økonomiske kontekst, som vedtagelsen i PFF indgår i, endvidere skal tages hensyn til eventuelle konstaterede relevante konkurrencefremmende virkninger, som er specifikke for vedtagelsen og af et sådant omfang, at de giver anledning til rimelig tvivl om, hvorvidt vedtagelsen er tilstrækkelig skadelig for konkurrencen og dermed om dens konkurrencebegrænsende formål, jf. punkt 429 ovenfor.
515. Der skal imidlertid ikke foretages en afvejning af vedtagelsens konkurrencefremmende virkninger over for dens konkurrencebegrænsende virkninger. En sådan afvejning kan kun foretages i forbindelse med vurderingen af, om vedtagelsen kan fritages efter konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3.²⁹¹ Der skal derfor, efter styrelsens opfattelse, alene foretages et overordnet realitetstjek af eventuelle konkurrencefremmende virkninger.
516. PFF anfører overordnet i deres høringssvar, at "*den midlertidige boykot - i PFF og resten af branchen - konstaterbart har haft konkurrencefremmende virkninger[...]*" i sådan et omfang, at vedtagelsen i PFF ikke har karakter af en til formål-overtrædelse.²⁹²

²⁹⁰ Jf. også Domstolens dom af den 25. marts 2021 i sag C-591/16 P, *H. Lundbeck A/S m.fl. mod Kommissionen*, præmis 130.

²⁹¹ Jf. Domstolens dom af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics*, præmis 104, og Kommissionens retningslinjer af den 14. januar 2011 for anvendelsen af traktatens artikel 101 på horisontale samarbejdsaftaler, punkt 20.

²⁹² Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.31, punkt 5.36, punkt 5.44 og punkt 5.8-5.9, og PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 8-10.

-
517. PFF anfører, at den midlertidige boykot af Bilbasen styrkede konkurrencen på markedet. Det skete ifølge PFF ved, at den midlertidige boykot af Bilbasen sikrede opbakning til Biltorvet, så Biltorvet blev en levedygtig konkurrent til Bilbasen, hvorved Biltorvet kunne lægge et konkurrencepres på Bilbasen, som disciplinerede "[...] Bilbasens markedsadfærd, herunder i relation til prissætning og produktudvikling [...]".²⁹³
518. PFF gør dermed to konkurrencefremmende virkninger gældende;²⁹⁴
1. lavere prisudvikling på Bilbasen og
 2. produktforbedringer på Bilbasen.
519. Den første konkurrencefremmende virkning svarer til det, som PFF senere også anfører som effektivitetsgevinst 4.ii. Den anden konkurrencefremmende virkning svarer til det, som PFF senere også anfører som effektivitetsgevinst 3, jf. afsnit 4.4.2.1 nedenfor.
520. For så vidt angår PFF's argument om, at vedtagelsen i PFF førte til, at Biltorvet blev en levedygtig konkurrent, er det styrelsens vurdering, at dette ikke er åbenlyst. Det skyldes for det første, at det ikke er klart for styrelsen, hvorfor Biltorvet ikke allerede var en levedygtig konkurrent, som lagde et vist (eller tilsvarende) konkurrencepres på Bilbasen før vedtagelsen i PFF, når Biltorvet har eksisteret siden 2001 og i forvejen havde brugere på begge sider af bilportalen, jf. Figur 3.3 og Figur 3.4. For det andet er det ikke klart, hvorfor det større brugergrundlag i løbet af 2013 var tilstrækkeligt til at gøre Biltorvet til en (mere) levedygtig konkurrent.
521. For så vidt angår det forhold, at forhandlere igangsætter initiativer for at øge antallet af annoncer på en mindre bilportal (Biltorvet), som bliver større målt på antal annoncer, kan *alt andet lige* tale for, at bilportalen bliver i stand til at være mere konkurrencedygtig og lægge et større konkurrencepres på øvrige bilportaler på markedet, deriblandt den største bilportal (Bilbasen). Det kan alt andet lige have en positiv betydning for konkurrencen på markedet.
522. Det skal imidlertid ses i sammenhæng med, at vedtagelsen i PFF indebærer en kollektiv boykot specifikt rettet mod Bilbasen, hvorved vedtagelsen i PFF samtidig forringer Bilbasens produkt og stiller Bilbasen dårligere i konkurrencen. Det kan *alt andet lige* have en negativ betydning for konkurrencen på markedet, fordi Bilbasen dermed samtidig gøres mindre konkurrencedygtig, end Bilbasen ville have været uden vedtagelsen i PFF.
523. En mindskelse af størrelsesforholdet mellem bilportalerne på forhandlersiden, er desuden ikke nødvendigvis ensbetydende med, at konkurrencen bliver fremmet, da der selv på platformsmarkeder med stor asymmetri mellem platformene kan være effektiv konkurrence.²⁹⁵
524. Det er på denne baggrund styrelsens vurdering, at der efter et overordnet realitetstjek ikke er tale om, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen har ført til en styrkelse af konkurrencen på markedet.
525. I det følgende foretages en nærmere vurdering af, hvorvidt de to af PFF fremførte konkurrencefremmende virkninger er konstaterede, relevante og specifikke for vedtagelsen i PFF, og i gi-

²⁹³ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.43.

²⁹⁴ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 5.43.

²⁹⁵ Jf. CMA, "Online platforms and digital advertising", Market study final report, 2020.

-
- vet fald, om de er et sådant omfang, at de giver anledning til rimelig tvivl om, hvorvidt vedtagelsen i PFF er tilstrækkelig skadelig for konkurrencen til, at den har et konkurrencebegrænsende formål, jf. punkt 429 ovenfor.
526. I forhold til den konkurrencefremmende virkning i form af lavere prisudvikling på Bilbasen, gør PFF gældende, at den midlertidige boykot medførte, at forhandlerne fik *"gavn af en lavere prisudvikling på Bilbasen, end de ville have gjort i det kontrafaktiske scenarie, hvor Biltorvet ikke var blevet etableret som en levedygtig konkurrent til Bilbasen"*.²⁹⁶
527. Styrelsen bemærker dertil, at det ikke åbenlyst kan konstateres, at prisudviklingen på Bilbasen var lavere efter vedtagelsen i PFF, end den ellers ville have været, eller at prisudviklingen på Bilbasen ville have været højere uden vedtagelsen i PFF.
528. Det skyldes for det *første*, at prisudviklingen på Bilbasen ikke kan betragtes alene. Prisudviklingen på Bilbasen skal derimod ses i forhold til fx den samlede prisudvikling på *det danske marked for annoncering på bilportaler* og som prisen pr. bruger. PFF's egne oplysninger om de generelle priser på markedet viser, at priserne for de forskellige annonceringsmuligheder på Bilbasen steg med ca. 19-43 procent i perioden 2012 til 2019, mens prisen for annoncering på Biltorvet steg med ca. 223 procent i samme periode.²⁹⁷ Priserne på Biltorvet steg således væsentligt mere i perioden end priserne på Bilbasen.
529. Det skyldes for det *andet*, at beregningerne, der ligger til grund for PFF's argument, er foretaget med udgangspunkt i en række antagelser og scenarier, som efter styrelsens vurdering er usikre. Fx har PFF ikke forklaret, hvorfor Bilbasens prisstigninger i 2011 og 2012 er retvisende for senere års prisudvikling/-stigninger, da prisændringerne i denne periode var forbundet med ændringer i Bilbasens produkter, jf. punkt 100 og punkt 103.
530. Det skyldes for det *tredje*, at Bilbasens priser for annoncering i perioden fra det tidspunkt, hvor Biltorvet ifølge PFF blev en levedygtig konkurrent (det vil sige fra 2014 til 2019), steg i nogenlunde samme omfang som i perioden før vedtagelsen i PFF (2007 til 2011).²⁹⁸
531. PFF har angivet, at priserne for annoncering på Bilbasen ikke steg i perioden 2012 til 2014 og har argumenteret for, at det skyldes den midlertidige boykot og en udøvelse af købermagt, der erstatter et konkurrencepres, og som dermed er konkurrencefremmende.²⁹⁹ Det er styrelsens opfattelse, at der ikke tale om en konkurrencefremmende virkning, men det alene et udtryk for en omfordeling af omsætning mellem bilportaler, der er en konsekvens af en konkurrencebegrænsning.
532. I forhold til den konkurrencefremmende virkning i form af produktforbedringer på Bilbasen, gør PFF gældende, at den midlertidige boykot medførte produktforbedringer på Bilbasen, bl.a.

²⁹⁶ Jf. Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.8 og PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 21-23.

²⁹⁷ Jf. PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 10 og bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 16.

²⁹⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 10 og bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 16.

²⁹⁹ Jf. PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 5.

ved at Bilbasen "investerede i produktforbedringer, der tog mere hensyn til forhandlernes behov".³⁰⁰

533. Det er styrelsens vurdering, at det ikke kan konstateres, at produktudviklingen hos Bilbasen blev øget efter vedtagelsen i PFF i forhold til før vedtagelsen i PFF, og at vedtagelsen i PFF i øvrigt ikke var egnet til at medføre dette.
534. For det første har PFF ikke forklaret, hvad videreudviklingen af Bilbasen medførte af konkrete produktforbedringer for forhandlerne eller forbrugerne.
535. For det andet er PFF's argument om produktudvikling på Bilbasen modstridende i forhold til, at PFF også anfører, at der ikke har været ændringer i eller forbedringer af bilportalernes grundlæggende funktionalitet, heriblandt at hovedelementerne af Bilbasens produkt, i perioden 2010 til 2021.³⁰¹
536. For det tredje er det overordnet styrelsens opfattelse, at Bilbasen produktudviklede på Bilbasen både før og efter vedtagelsen i PFF – både på forhandler- og forbrugersiden.³⁰²
537. For det fjerde medfører en kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet et fald i antallet af annoncer på Bilbasen, som giver Bilbasen en nedgang i omsætningen, hvilket kan tale imod, at Bilbasen samtidig vil øge produktudviklingen af bilportalen.
538. For det tilfælde, at de påståede konkurrencefremmende virkninger kunne konstateres, skal det samtidig vises, at de er "specifikke for den omhandlede aftale", jf. punkt 429. Hermed menes, at det skal være vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, som har givet anledning til konkurrencefremmende virkninger.
539. Der er i den konkrete kontekst i sagen tale om, at der blev gennemført flere parallelle skridt i branchen for at fremme Biltorvets position på markedet:
- » Mange forhandlere i branchen investerede i Biltorvet i slutningen af 2012 og påbegyndte derfor at anvende Biltorvet i højere grad end tidligere.
 - » Biltorvet anvendte den tilførte kapital i 2012 til bl.a. videreudvikling og markedsføring af Biltorvet, og der blev foretaget en række markedsføringstiltag i begyndelsen af 2013 målrettet særligt potentielle bilkøbere.
540. En styrkelse af Biltorvets position på markedet og eventuelle konkurrencefremmende virkninger heraf, kan derfor skyldes én eller flere af disse parallelle skridt. Det er således muligt at eventuelle konkurrencefremmende virkninger ville være fremkommet uanset vedtagelsen i PFF.
541. Det er derfor styrelsens vurdering, at det ikke er åbenlyst, at eventuelle konkurrencefremmende virkninger udspringer af vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet.
542. PFF har som tidligere beskrevet anført, at vedtagelsen i PFF er en uadskillelig del af en bredere boykot i branchen. Det har styrelsen behandlet i afsnit 4.3.2.1. Styrelsen bemærker desuden, at det ikke har betydning for vurderingen, hvorvidt der alene foreligger en vedtagelse i PFF om

³⁰⁰ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 1.16.

³⁰¹ Jf. PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 44-46.

³⁰² Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 7.

kollektiv boykot af Bilbasen, eller om denne var en del af en bredere boykot i branchen, da der efter styrelsens vurdering ikke foreligger konstaterede og relevante konkurrencefremmende virkninger, som er specifikke for vedtagelsen i PFF, og som er af sådant et omfang, at de giver anledning til rimelig tvivl om, at vedtagelsen i PFF er tilstrækkelig skadelig for konkurrencen til, at den har et konkurrencebegrænsende formål. Selv hvis der måtte foreligge eventuelle konkurrencefremmende virkninger kan de udspringe af de i punkt 539 nævnte parallelle skridt for at fremme Biltorvet.

Delkonklusion på konkurrencefremmende virkninger

543. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens samlede vurdering, at der ikke foreligger konstaterede og relevante konkurrencefremmende virkninger, som er specifikke for vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, og som er af et sådant omfang, at de giver anledning til rimelig tvivl om, at vedtagelsen i PFF er tilstrækkelig skadelig for konkurrencen, og dermed om vedtagelsens konkurrencebegrænsende formål.³⁰³

Delkonklusion på retlig og økonomisk kontekst

544. Styrelsen har overvejet betydningen af den retlige og økonomiske kontekst, som vedtagelsen om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet i PFF indgik i. Styrelsen har i den forbindelse overvejet betydningen af, at Bilbasen var den største bilportal på *det danske marked for annoncering på bilportaler*, og at dette marked var tosidet og præget af indirekte netværks-effekter. Styrelsen har i forlængelse heraf overvejet betydningen af, at de er tale om, at man i PFF vedtog en kollektiv boykot af den største etablerede bilportal (Bilbasen) for at fremme en mindre eksisterende bilportal og derved imødegå de prisstigninger, Bilbasen havde gennemført.
545. Det er imidlertid styrelsens vurdering, at ovenstående – samt det faktum, at konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* muligvis kunne være mere effektiv, og at PFF alene udgjorde en mindre andel af annoncerne på Bilbasen – ikke ændrer på, at vedtagelsen i PFF er egnet til at begrænse konkurrencen på markedet ved at stille Bilbasen ringere i konkurrencen og sætte almindelige konkurrenceparametre som pris og kvalitet ud af kraft til potentiel skade for både potentielle bilkøbere og forhandlere.
546. Det er endvidere styrelsens vurdering, at der ikke foreligger konstaterede og relevante konkurrencefremmende virkninger, som er specifikke for vedtagelsen i PFF, og som er af et sådant omfang, at de giver anledning til rimelig tvivl om, at vedtagelsen i PFF er tilstrækkelig skadelig for konkurrencen, og dermed om vedtagelsens konkurrencebegrænsende formål.³⁰⁴
547. Det er på baggrund heraf styrelsens vurdering, at den retlige og økonomiske kontekst ikke fører til en anden konklusion, men bekræfter og understøtter, at vedtagelsen om kollektiv boykot af Bilbasen i PFF for at fremme Biltorvet udgør en overtrædelse, der har til formål at begrænse konkurrencen.

4.3.3.4 Delkonklusion på formålet med vedtagelsen

548. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet har til formål at begrænse konkurrencen i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1, idet:

³⁰³ Jf. Domstolens dom af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics (UK) Ltd m.fl. mod Competition and Markets Authority*, punkt 105 og 107.

³⁰⁴ Jf. Domstolens dom af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics (UK) Ltd m.fl. mod Competition and Markets Authority*, punkt 105 og 107.

- » Vedtagelsen i PFF vedrører en kollektiv boykot af Bilbasen i PFF for at fremme Biltorvet.
- » Målsætningen med vedtagelsen i PFF var at begrænse konkurrencen på *markedet for annoncering på bilportaler i Danmark* ved at stille Bilbasen ringere i konkurrencen og dermed sætte almindelige konkurrenceparametre ud af kraft, og som led heri i at begrænse konkurrencen mellem Peugeot-forhandlerne på *markedet for salg af brugte biler i Danmark* ved at fjerne eller væsentligt reducere den usikkerhed, der ellers ville være mellem forhandlerne om, hvor de hver især annoncerede.
- » Det finder støtter i praksis, at en vedtagelse om kollektiv boykot efter en analyse af vedtagelsens indhold og målsætninger *efter sin art* har til formål at begrænse konkurrencen.
- » Den retlige og økonomiske kontekst understøtter og bekræfter, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen i PFF for at fremme Biltorvet er egnet til at begrænse konkurrencen på *markedet for annoncering på bilportaler i Danmark*, og som led heri mellem Peugeot-forhandlerne på *markedet for salg af brugte biler i Danmark*, samt at vedtagelsen i PFF ikke har givet anledning til konkurrencefremmende virkninger. Konteksten understøtter og bekræfter således, at vedtagelsen i PFF har til formål at begrænse konkurrencen.

4.3.4 Mærkbar konkurrencebegrænsning

549. Den fjerde betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 finder anvendelse, er som nævnt, at konkurrencebegrænsningen er mærkbar. Hvorvidt en konkurrencebegrænsning er mærkbar beror dels på en kvantitativ vurdering og dels på en kvalitativ vurdering.
550. Det *kvantitative* mærkbarhedskrav afhænger af virksomhedernes markedsandele og følger af konkurrencelovens § 7 og bagatelmeddelelsen.³⁰⁵
551. Efter konkurrencelovens § 7, stk. 1, og bagatelmeddelelsens punkt 8 gælder forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler m.v. ikke, såfremt:
- » de deltagende virksomheders samlede markedsandel ikke overstiger 10 pct. på noget relevant marked, der er berørt af aftalen m.v., når denne er indgået mellem virksomheder, der er faktiske eller potentielle konkurrenter på et af disse markeder (aftaler mellem konkurrenter), eller
 - » de enkelte deltagende virksomheders markedsandele ikke overstiger 15 pct. på noget relevant marked, der er berørt af aftalen m.v., når denne er indgået mellem virksomheder, der ikke er faktiske eller potentielle konkurrenter på et af disse markeder (aftaler mellem ikke-konkurrenter).
552. Disse undtagelser gælder dog ikke, hvis der er tale om en aftale, vedtagelse eller samordnet praksis har til formål at begrænse konkurrencen, jf. konkurrencelovens § 7, stk. 3 og bagatelmeddelelsens punkt 13.
553. I nærværende sag er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF om en kollektiv boykot af Bilbasen har til formål at begrænse konkurrencen. Det kvantitative mærkbarhedskrav i konkurrencelovens § 7, stk. 1, og bagatelmeddelelsens punkt 8 finder derfor ikke anvendelse, jf. konkurrencelovens § 7, stk. 3 og bagatelmeddelelsens punkt 13.

³⁰⁵ Kommissionens meddelelse om aftaler af ringe betydning, der ikke indebærer en mærkbar begrænsning af konkurrencen i henhold til artikel 101, stk. 1 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2014/C 291/01) ("bagatelmeddelelsen").

554. Der skal ikke foretages en vurdering af kvalitativ mærkbarhed ved til formål-overtrædelser, jf. Domstolens dom i *Expedia-sagen*, hvor Domstolen i relation til aftaler m.v. (med samhandelspåvirkning), der har til formål at begrænse konkurrencen, udtalte følgende:

”Det må således fastslås, at en aftale, der kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, og som har et konkurrencebegrænsende formål, efter sin art og uanset faktiske følger udgør en mærkbar begrænsning af konkurrencen.”³⁰⁶

555. Da styrelsen vurderer, at vedtagelsen i PFF om en kollektiv boykot af Bilbasen har et konkurrencebegrænsende formål, vil adfærden som følge af sin art og uanset virkninger udgøre en mærkbar konkurrencebegrænsning.
556. Styrelsen vurderer på den baggrund, at vedtagelsen i PFF om en kollektiv boykot af Bilbasen er egnet til at påvirke konkurrencen mærkbart.

4.3.5 Konklusion vedrørende Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101

557. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at:
- » PFF opfylder virksomhedsbegrebet,
 - » Der foreligger en vedtagelse i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet,
 - » Vedtagelsen har til formål at begrænse konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* og som led heri på *det danske marked for salg af brugte biler*, og at
 - » Vedtagelsen udgør en mærkbar konkurrencebegrænsning i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 2, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1.

4.4 Fritagelse

558. En konkurrencebegrænsende aftale, vedtagelse eller samordnet praksis kan i særlige tilfælde være fritaget fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 1.
559. Det kan enten skyldes, at aftalen m.v. er omfattet af en gruppefritagelse og dermed fritaget fra forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101, stk. 1, eller også kan det skyldes, at aftalen m.v. er individuelt fritaget fra forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101, stk. 1, i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3.

4.4.1 Vedtagelsen er ikke omfattet af en gruppefritagelse

560. Det er styrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet ikke er omfattet af en af de gruppefritagelsesordninger, som Kommissionen har udstedt. PFF har i øvrigt heller ikke gjort dette gældende.
561. Det er derfor relevant at vurdere, om vedtagelsen i PFF kan fritages fra forbuddet i konkurrencelovens § 6 i medfør af den individuelle fritagelsesmulighed i konkurrencelovens § 8, stk. 1. Det bemærkes, at styrelsen ikke har kompetence til at fritage en aftale fra TEUF artikel 101, stk. 1 i medfør af TEUF artikel 101, stk. 3.³⁰⁷ Styrelsen vurderer imidlertid, om betingelserne er opfyldt. Hvis dette er tilfældet, kan styrelsen beslutte, at der ikke er noget grundlag for at gribe ind efter TEUF artikel 101, stk. 1.

³⁰⁶ Jf. Domstolens dom af 3. december 2012 i sag c-226/11, *Expedia Inc.*, præmis 37.

³⁰⁷ Jf. forordning nr. 1/2003, artikel 5, som udtømmende oplister, hvad medlemsstaternes konkurrencemyndigheder er beføjede til i relation til TEUF artikel 101 og 102, samt særligt artikel 5, sidste afsnit.

4.4.2 Vedtagelsen opfylder ikke betingelserne for en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8 og TEUF artikel 101, stk. 3.

562. Det følger af konkurrencelovens § 8, stk. 1,³⁰⁸ at forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, ikke finder anvendelse, hvis en aftale mellem virksomheder, en vedtagelse indenfor en sammenslutning af virksomheder eller en samordnet praksis mellem virksomheder opfylder fire kumulative betingelser.³⁰⁹
563. De fire kumulative betingelser er, at aftalen m.v.:
- 1) bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling,
 - 2) sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved,
 - 3) ikke pålægger virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige for at nå disse mål, og
 - 4) ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser.
564. En aftale m.v., der begrænser konkurrencen, vil således alligevel kunne være lovlig, hvis den opfylder ovenstående fire kumulative betingelser, og fordelene med aftalen m.v. derfor opvejer de negative virkninger af den konkurrencebegrænsende aftale m.v.³¹⁰
565. Konkurrencelovens § 8, stk. 1, sonderer ikke mellem alvorlige og ikke-alvorlige konkurrencebegrænsninger. I princippet kan alle konkurrencebegrænsende aftaler m.v. derfor opnå fritagelse, men det må kræve en særlig underbygget begrundelse, hvis aftaler m.v., som indeholder alvorlige konkurrencebegrænsninger, skal kunne opfylde betingelserne i konkurrencelovens § 8. Det er således ikke sandsynligt, at alvorlige konkurrencebegrænsninger opfylder betingelserne for fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1.³¹¹
566. Det fremgår af bemærkningerne til konkurrencelovens § 8, at der ved vurderingen af en fritagelse af en konkurrencebegrænsende aftale m.v. ikke blot skal tages hensyn til den driftsøkonomiske effektivitet for virksomhederne, men tillige til den samfundsøkonomiske effektivitet, og at hovedvægten lægges på sidstnævnte.³¹²
567. Det er den virksomhed, der påberåber sig individuel fritagelse i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1, der har bevisbyrden for, at samtlige betingelser i konkurrencelovens § 8, stk. 1, er opfyldt, idet den konkurrencebegrænsende aftale m.v. i modsat fald ikke vil kunne fritages.³¹³

³⁰⁸ Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til TEUF artikel 101, stk. 3.

³⁰⁹ Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at styrelsen ved udøvelsen af skønnet over, hvorvidt betingelsen i § 8, stk. 1 er opfyldt, skal tage hensyn til Kommissionens og Domstolens praksis efter artikel 101, stk. 3, jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 10. juni 1997, FT 1996-97, tillæg A, side 3662, h.sp.

³¹⁰ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 33.

³¹¹ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 46.

³¹² Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 10. oktober, FT 1996-97, tillæg A, side 3662, h.sp.

³¹³ Jf. FT 2004/05, 1. samling, tillæg A, side 1638 v.sp.

4.4.2.1 Effektivitetsgevinster påberåbt af PFF

568. PFF har anført, at adfærden i PFF i perioden 2012 til 2015 har medvirket til en række effektivitetsgevinster, som opfylder betingelserne for individuel fritagelse fra forbuddet i konkurrence-lovens § 6, stk. 1, i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1.³¹⁴
569. PFF har som en del af deres bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020 fremlagt en konkurrenceøkonomisk rapport fra Copenhagen Economics.³¹⁵ PFF har i forbindelse med styrelsens behandling af sagen endvidere uddybet effektivitetsgevinsterne, som relaterer sig til henholdsvis Biltorvet og AutoDesktop.³¹⁶ PFF har ligeledes i forbindelse med deres hørings svar gentaget flere af PFF's tidligere bemærkninger om effektivitetsgevinster.³¹⁷
570. PFF har fremført følgende effektivitetsgevinster, der vedrører Biltorvet.³¹⁸
- 1) Nye valgmuligheder for forhandlere (og andre bilsælgere) i form af relanceringen af Biltorvet (gevinst 1).
 - 2) Forbrugerne fik adgang til en ny bilportal (gevinst 2).
 - 3) Bilbasen blev nødt til at videreudvikle sig på grund af et konkurrencepres og et disciplinerende pres fra Biltorvet (gevinst 3).
 - 4) Forhandlerne fik lavere omkostninger til at annoncere; i) dels på grund af lavere priser på Biltorvet end Bilbasen og ii) dels på grund af mindre prisstigninger på Bilbasen grundet en skærpet priskonkurrence og et disciplinerende pres fra Biltorvet på Bilbasen (gevinst 4).
571. PFF har derudover fremført følgende effektivitetsgevinster, der vedrører AutoDesktop.³¹⁹
- 5) Nye valgmuligheder for forhandlere i form af videreudviklingen af AutoDesktop (gevinst 5).
 - 6) AutoDesktop ledte til mere effektivt salg for forhandlerne (gevinst 6).
 - 7) Forhandlerne fik lavere omkostninger til sælgerarbejdsplads på grund af lavere pris på AutoDesktop end Bilinfo (gevinst 7).
 - 8) Bilinfo blev nødt til at videreudvikle sig på grund af konkurrencepreset fra AutoDesktop (gevinst 8).
572. PFF har også fremført effektivitetsgevinster, der vedrører både Biltorvet og AutoDesktop.³²⁰

³¹⁴ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, side 1, og bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 1, side 1.

³¹⁵ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8.

³¹⁶ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.

³¹⁷ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, afsnit 6.

³¹⁸ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1. ff.

³¹⁹ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1. ff.

³²⁰ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1. ff.

- 9) Forbrugerne fik lavere priser på brugte biler som følge af forhandlernes omkostningsbesparelser og øgede effektivitet (gevinst 9).
573. PFF har ikke selv foretaget en egentlig opstilling af de enkelte effektivitetsgevinster. Der er derfor tale om styrelsens forståelse af, hvordan de enkelte påberåbte effektivitetsgevinster kan oplistes.
574. PFF har i sit høringssvar gentaget sine bemærkninger om, at der var effektivitetsgevinster i form af produktforbedringer/-udvikling på Bilbasen (gevinst 3) og omkostningsbesparelser for forhandlerne ved lavere prisudvikling på Bilbasen (gevinst 4.ii), som fremkom på grund af at Biltorvet lagde et konkurrencepres og disciplinerende pres på Bilbasen.³²¹
575. PFF har i sit høringssvar ikke forholdt sig yderligere til de øvrige påberåbte effektivitetsgevinster. PFF har i sit høringssvar endvidere ikke haft bemærkninger til styrelsens opstilling af de af PFF påberåbte effektivitetsgevinster, jf. punkt 573.
576. Styrelsen vil nedenfor foretage en vurdering af, om de fire kumulative betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, er opfyldt, ud fra de anbringender, som PFF har anført. Det bemærkes, at alle fire betingelser skal være opfyldt, før vedtagelsen i PFF kan fritages i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1.

4.4.2.2 Ad betingelse 1: Bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling

577. Det fremgår af konkurrencelovens § 8, stk. 1, at den konkurrencebegrænsende aftale m.v. skal bidrage til at styrke effektiviteten ved at forbedre produktionen eller fordelingen af varerne eller ved at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling.³²² Det vil sige, at aftalen m.v. skal have givet anledning til effektivitetsgevinster.
578. Som det fremgår af punkt 567 er det den virksomhed, der påberåber sig individuel fritagelse i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1, der skal dokumentere, at samtlige betingelser i konkurrencelovens § 8, stk. 1, er opfyldt. Det indebærer i forhold til den første betingelse om, at aftalen m.v. skal have bidraget til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller have fremmet den tekniske eller økonomiske udvikling, at virksomheden skal kunne dokumentere:³²³
- a) Effektivitetsgevinsters art, hvor der alene kan tages hensyn til objektive økonomiske fordele og ikke fx omkostningsbesparelser, der alene beror på udøvelse af markedsstyrke.
 - b) Forbindelsen mellem aftalen m.v. og effektivitetsgevinsterne, hvor der skal være en tilstrækkelig årsagssammenhæng mellem aftalen m.v. og de påståede effektivitetsgevinster.
 - c) Sandsynligheden for og størrelsen af effektivitetsgevinsterne.
 - d) Hvordan og hvornår effektivitetsgevinsterne er opnået.

³²¹ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.7-6.19.

³²² Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 48.

³²³ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 46, punkt 49 og punkt 51-58.

579. Formålet med betingelse 1 er at afklare, hvilke effektivitetsgevinster, der kan tages hensyn til ved vurderingen af, om vedtagelsen i PFF opfylder de øvrige tre betingelser i konkurrencelovens § 8, stk. 1.³²⁴
580. Styrelsen vil nedenfor gennemgå de effektivitetsgevinster, som PFF har gjort gældende, for at vurdere, om der kan tages hensyn til de enkelte påberåbte effektivitetsgevinster ved vurderingen af, om vedtagelsen i PFF opfylder de øvrige tre betingelser i konkurrencelovens § 8, stk. 1.

Ad forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster

581. De påberåbte effektivitetsgevinster kommer ifølge PFF fra en såkaldt "fælles indsats" blandt forhandlere i hele branchen om at støtte op om Biltorvet og AutoDesktop.³²⁵
582. PFF har som nævnt i punkt 395 overordnet gjort gældende, at denne fælles indsats blandt forhandlere i branchen bestod af en række tiltag og hændelser, heriblandt;³²⁶
- a) at forhandlerne brancheorganisationer tog initiativ til at relancere Biltorvet og videreudvikle AutoDesktop,
 - b) at mange forhandlere i branchen købte aktier i Biltorvet A/S, og
 - c) at mange forhandlere i branchen undlod at annoncere på Bilbasen indtil, at Biltorvet udgjorde et reelt alternativ til Bilbasen.
583. PFF har gjort gældende, at det ikke er muligt at udskille den del af den fælles indsats, som vedrører vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet. PFF anfører i den sammenhæng også, at det heller ikke er muligt at angive hvilke effektivitetsgevinster eller dele heraf, som kommer fra vedtagelsen i PFF.³²⁷
584. PFF anfører, at effektivitetsgevinsterne derimod alene kunne opnås som et samlet resultat af den anførte fælles indsats blandt forhandlere i branchen.³²⁸ Det betyder også, at den øvrige argumentation fra PFF i forhold til effektivitetsgevinsterne relaterer sig til den anførte fælles indsats og ikke til selve vedtagelsen i PFF.
585. PFF har i sit hørings svar gentaget, at adfærden i PFF ikke kan ses alene, men skal ses i sammenhæng med en "midlertidig boykot" af Bilbasen blandt forhandlere i resten af branchen.³²⁹ Der er efter styrelsens vurdering tale om et delargument til PFF's argument om, at adfærden i PFF skal ses i sammenhæng med den anførte fælles indsats blandt forhandlere i branchen, jf. punkt 582.
586. Det er styrelsens vurdering, at der ikke foreligger bevis for en sådan aftalemæssig sammenhæng mellem den adfærd, der har været i PFF, og den øvrige del af den af PFF anførte fælles indsats, at adfærden i PFF ikke kan udskilles herfra, jf. afsnit 4.3.2.1. Det er derfor også styrelsens vurdering, at styrelsen ikke skal efterprøve forbindelsen mellem den af PFF anførte fælles indsats

³²⁴ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 48.

³²⁵ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 12.1.1.-12.1.2, punkt 15.1.2, punkt 17.1.3 og punkt 17.1.12.

³²⁶ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 2.1.3.

³²⁷ Jf. bilag 4, PFF's besvarelse af den 8. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020, dokument 1, punkt 2.1.1.

³²⁸ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.1 og punkt 12.1.1.-12.1.3, og bilag 4, PFF's besvarelse af den 8. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020, dokument 1, punkt 2.1.1.-2.1.3.

³²⁹ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.1-6.5.

og de påberåbte effektivitetsgevinster, men derimod mellem vedtagelsen i PFF, som er genstand for denne sag, og de påberåbte effektivitetsgevinster. Det er derfor denne vedtagelses konkurrenceskadelige virkninger og konkurrencefremmende virkninger i form af effektivitetsgevinster, som skal afvejes i vurderingen af, hvorvidt betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, er opfyldt.³³⁰

587. Det forhold, at andre dele af den af PFF anførte fælles indsats blandt forhandlere i branchen kan have ført til de påberåbte effektivitetsgevinster, er herefter ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen har ført til de påberåbte effektivitetsgevinster.
588. PFF har alene argumenteret for, at de påberåbte effektivitetsgevinster kommer af den af PFF anførte fælles indsats. PFF har dermed ikke argumenteret for, om vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet har givet anledning til effektivitetsgevinster. Det taler imod, at PFF har dokumenteret en forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster.³³¹
589. Styrelsen understreger i denne forbindelse, at det er op til PFF at føre bevis for, at betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, er opfyldt, jf. også punkt 567 og 578. Det indebærer, at effektivitetsgevinsterne skal dokumenteres, herunder skal det dokumenteres, at der er en forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster.³³²

Ad gevinst 1 og gevinst 2 – Nye valgmuligheder for forhandlere og forbrugere i form af Biltorvet

590. De to første effektivitetsgevinster (gevinst 1 og gevinst 2) behandles samlet, idet der er tale om samme effektivitetsgevinst, men på hver sin brugerside af Biltorvet.
591. PFF har gjort gældende, at den fælles indsats førte til "[...] *relanceringen af Biltorvet [...], der gav forhandlerne reelle alternative valgmuligheder i forhold til, hvilke løsninger de ønskede at anvende.*" (gevinst 1)³³³, og at "*Bilkøberne fik adgang til den nye bilportal Biltorvet, der gav bilkøberne større valgfrihed i forhold til at søge efter brugte biler på internettet.*" (gevinst 2).³³⁴ Der er ifølge PFF tale om kvalitative effektivitetsgevinster.
592. Det følger af Kommissionens meddelelse af den 27. april 2004 om retningslinjer for anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3 ("Retningslinjer for anvendelse af TEUF artikel 101, stk. 3"), at kvalitative effektivitetsgevinster, fx i form af nye eller forbedrede produkter, kan anerkendes. Hvis sådanne kvalitative effektivitetsgevinster skal kunne anerkendes, "*må de virksomheder, der påberåber sig artikel 81, stk. 3, give en detaljeret beskrivelse og forklaring på, hvori effektivitetsgevinsterne består, og hvordan og hvorfor de udgør en objektiv økonomisk fordel.*"³³⁵

³³⁰ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), bl.a. punkt 33.

³³¹ Se også Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), bl.a. punkt 50.

³³² Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), bl.a. punkt 49 og punkt 53.

³³³ Bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.2.

³³⁴ Bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.14.

³³⁵ Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 57.

593. For det *første* har PFF ikke fremlagt en detaljeret beskrivelse og forklaring på, hvori effektivitetsgevinsterne består, og hvordan og hvorfor de udgør en objektiv økonomisk fordel for hverken forhandlere eller potentielle bilkøbere.
594. For det *andet* har Biltorvet eksisteret siden 2006 og havde også forud for vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet et betydeligt antal brugere på hver side af Biltorvet, jf. afsnit 3.3.2.3.1 og afsnit 3.3.2.3.2. Der er derfor ikke tale om, at der er kommet en ny bilportal på markedet. Derudover har PFF ikke beskrevet, at forhandlerens annoncering fx blev mere effektiv, eller at forbrugerne fik nye eller bedre funktioner til at søge efter biler. Det er derfor styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at dette udgør objektive økonomiske fordele.
595. For det *tredje* har PFF ikke forklaret, hvordan de påberåbte effektivitetsgevinster har forbindelse til vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet. PFF har derimod generelt gjort gældende, at det var den af PFF anførte fælles indsats blandt forhandlere i branchen, der førte til de påberåbte effektivitetsgevinster, og at det ikke er muligt at angive, hvilke af de påberåbte effektivitetsgevinster eller dele heraf, som følger af vedtagelsen i PFF, jf. også punkt 581-589. Allerede derfor er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at der er en forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster i form af gevinst 1 og gevinst 2.
596. Yderligere ligger beslutningen om at relancere Biltorvet (i midten af 2012) *forud* for vedtagelsen i PFF (i slutningen af 2012), jf. afsnit 3.3.4 og afsnit 4.3.3.3. Det er derfor styrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF under alle omstændigheder ikke har sammenhæng til relanceringen af Biltorvet og dermed heller ikke til eventuelle effektivitetsgevinster som følger heraf, som PFF ellers har gjort gældende, jf. punkt 591 ovenfor.
597. På denne baggrund er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet medførte effektivitetsgevinster i form af gevinst 1 og gevinst 2.

Ad gevinst 3 - Bilbasen blev nødt til at videreudvikle sig på grund af et disciplinerende pres fra Biltorvet

598. PFF har gjort gældende, at Biltorvet lagde "[...] *et disciplinerende pres på Bilbasens markedsadfærd, der medførte, at Bilbasen [...] blev nødt til at videreudvikle sig.*"³³⁶
599. For det *første* har PFF ikke fremlagt dokumentation for, at der skete tekniske ændringer i eller videreudvikling af Bilbasen. Det kan derfor ikke konstateres, at produktudviklingen på Bilbasen er blevet øget som følge af vedtagelsen i PFF. Det er styrelsens vurdering, at PFF dermed ikke har dokumenteret, at den påberåbte effektivitetsgevinst udgør en objektiv effektivitetsgevinst.
600. For det *andet* har PFF ikke forklaret, hvordan denne effektivitetsgevinst har forbindelse til vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, jf. punkt 581-589. Allerede derfor er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at der er en forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og den påberåbte effektivitetsgevinst.
601. Yderligere kan det af PFF's argumentation udledes, at en eventuel forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og den påberåbte effektivitetsgevinst vil bestå af flere led; navnlig at vedtagelsen i PFF skulle have ført til, at Biltorvet lagde et disciplinerende pres på Bilbasen, og at dette disciplinerende pres ville være den direkte årsag til, at Bilbasen videreudviklede sig. Det forhold, at der er forudsat flere "led" mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster, gør det

³³⁶ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.12-11.1.13.

mere usikkert, om den påberåbte effektivitetsgevinst kan henføres til vedtagelsen i PFF. Det taler under alle omstændigheder for, at der ikke er tilstrækkelig årsagssammenhæng mellem vedtagelsen i PFF og den påberåbte effektivitetsgevinst.

602. På denne baggrund er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet medførte en effektivitetsgevinst i form af gevinst 3.

Ad gevinst 4 – Lavere omkostninger til annoncering for forhandlerne

603. PFF har gjort gældende, at forhandlerne fik lavere omkostninger til annoncering, idet:
- i. Omkostningerne for annoncering på Biltorvet var lavere end omkostningerne for annoncering på Bilbasen, hvormed de forhandlere, der anvendte Biltorvet, derfor fik sænket deres omkostninger til annoncering,³³⁷ samt af at
 - ii. Biltorvet lagde et konkurrencepres og disciplinerende pres på Bilbasen, der medvirkede til, at priserne på Bilbasen ikke steg i samme omfang som i perioden 2007 til 2012.³³⁸
604. I forhold til den første omkostningsbesparelse (gevinst 4.i.) har PFF fremlagt beregninger for annonceringsomkostninger med udgangspunkt i en forhandler med 50 biler. Beregningerne viser, at omkostningerne for Bilbasens billigste annoncer i dette specifikke eksempel var syv gange højere end omkostningerne for Biltorvets annoncer i 2012, mens den var tre gange højere i 2019.³³⁹
605. I forhold til den anden omkostningsbesparelse (gevinst 4.ii) har PFF fremlagt beregninger for, at det anførte konkurrencepres og disciplinerende pres fra Biltorvet på Bilbasen har givet en samlet besparelse på 30-310 mio. kr. for alle forhandlere i perioden 2012 til 2019. Beregningen baserer sig på et "low case"-scenarie og et "high case"-scenarie, som er to scenarier for prisudviklingen på Bilbasen i perioden 2012 til 2019. I scenarierne antager PFF, at Biltorvet ikke lagde et konkurrencepres og disciplinerende pres på Bilbasen.³⁴⁰ PFF har endvidere henvist til, at Biltorvet A/S' direktør i oktober 2013 har udtalt, at den skærpede konkurrence har "sparet forhandlerne for millioner af kroner".³⁴¹
606. For det første har PFF ikke forklaret, hvorfor de påberåbte omkostningsbesparelser udgør objektive fordele.
607. Styrelsen forstår det således, at PFF anfører, at de påberåbte omkostningsbesparelser for forhandlerne, dels kommer af;
- » at forhandlerne skiftede fra at annoncere på Bilbasen til at annoncere på Biltorvet (gevinst 4.i), og dels kommer af,

³³⁷ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.4.

³³⁸ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.4-11.1.5.

³³⁹ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 16, og bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, punkt 13.1.10 og punkt 15.1.11.

³⁴⁰ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 20, og bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.5-11.1.7.

³⁴¹ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 16, og bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.5.

- » at forhandlernes skifte fra at annoncere på Bilbasen til at annoncere på Biltorvet har medført et konkurrencepres og disciplinerende pres fra Biltorvet på Bilbasen, hvorfor prisen for annoncering på Bilbasen er steget mindre end uden forhandlernes skifte (gevinst 4.ii).
608. PFF har ikke forklaret eller dokumenteret, at den påberåbte omkostningsbesparelse kommer af værdiskabende forbedringer i form af fx mere effektiv afsætning, hverken på Biltorvet eller på Bilbasen eller for forhandlerne generelt set.
609. PFF har for så vidt angår gevinst 4.i, som beskrevet ovenfor, alene argumenteret for, at den påberåbte effektivitetsgevinst kommer af, at forhandlerne fravalgte annoncering på én bestemt bilportal, Bilbasen, og flyttede annonceringen over på en anden bilportal, Biltorvet. Det forhold, at der kan være en fordel for forhandlerne i form af lavere omkostning til annoncering ved at anvende én bilportal frem for én anden bilportal, udgør ikke en styrkelse af effektiviteten eller fordelingen af varer eller fremme af den tekniske eller økonomiske udvikling, men er derimod alene et udtryk for en omfordeling af omsætning mellem bilportaler, der er en konsekvens af en konkurrencebegrænsning.³⁴²
610. PFF har for så vidt angår gevinst 4.ii, som beskrevet ovenfor, alene argumenteret for, at den påberåbte effektivitetsgevinst kommer af, at Biltorvet blev en levedygtig konkurrent til Bilbasen. Dette betød ifølge PFF, at Biltorvet kunne lægge et konkurrencepres på Bilbasen, som disciplinerede Bilbasen markedsadfærd, deriblandt prissætning. Det betød videre ifølge PFF, at priserne på Bilbasen udviklede sig lavere end de ville have gjort, hvis Biltorvet ikke var blevet en levedygtig konkurrent.³⁴³ Det er styrelsen vurdering hertil, at der ikke kan tages hensyn til omkostningsbesparelser, der alene skyldes en konkurrencebegrænsning. Hvis omkostningsbesparelsen udspringer direkte fra vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, og ikke fra et naturligt konkurrencepres fra Biltorvet, er det ikke en konsekvens af konkurrence, men derimod en konsekvens af en konkurrencebegrænsning. Sådanne omkostningsbesparelser har ingen konkurrencefremmende virkninger og er derfor irrelevante i denne vurdering.³⁴⁴
611. Omkostningsbesparelser, som de her påberåbte omkostningsbesparelser (både gevinst 4.i og gevinst 4.ii), kommer efter styrelsens vurdering ikke fra værdiskabende forbedringer³⁴⁵ og udgør ikke fordele af objektiv karakter.
612. For det *andet* vurderer styrelsen, at selv hvis omkostningsbesparelserne udgjorde en objektiv fordel for forhandlerne, har PFF ikke dokumenteret, at forhandlerne faktisk opnåede omkostningsbesparelser på annoncering.

³⁴² I henhold til Retningslinjer for anvendelse af TEUF artikel 101, stk. 3, beror effektivitetsgevinster på værdiskabende forbedringer i form af eksempelvis stordriftsfordele eller effektivitetsfremmende tiltag i form af eksempelvis sammenlægning af virksomheders økonomiske aktiviteter eller aktiver, "hvor virksomheder lægger deres aktiver sammen for at opnå, hvad de ikke kunne opnå lige så effektivt på egen hånd, eller hvor de overdrager opgaver til en anden virksomhed, som denne kan udføre mere effektivt.", jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 49, punkt 60 og punkt 64-68.

³⁴³ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.8 og PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 2, side 21-23.

³⁴⁴ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 49.

³⁴⁵ Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 60 og punkt 64-68.

-
613. Det fremgår af Retningslinjer for anvendelse af TEUF artikel 101, stk. 3, at det ikke er et krav, at PFF skal kunne fremlægge dokumentation for faktiske og realiserede besparelser. Det skal dog være muligt med tilstrækkelig sikkerhed at fastslå, at gevinsterne er opstået eller vil opstå.³⁴⁶
614. Styrelsen bemærker først og fremmest, at PFF ikke har fremlagt beregninger, som gør det muligt at identificere og vurdere alle forudsætninger og beløb, fx priser for annoncering på Biltorvet, der anvendes i beregningerne af annonceringsomkostningerne.
615. PFF har ved beregningerne af omkostningsbesparelserne desuden ikke taget hensyn til en række faktiske forhold. PFF har ikke forklaret eller medregnet, hvorvidt priserne på Bilbasen og Biltorvet er sammenlignelige, herunder om effekten af at annoncere på de to bilportaler var ens henset til bl.a. adgang til samme antal af brugere, bilernes liggetid, antallet af kundehenvendelser på en annonce m.v. I den forbindelse henvises også til afsnit 3.4.4, hvoraf det fremgår, at forhandlere oplevede, at annoncering på Biltorvet ikke i samme omfang medførte henvendelser fra potentielle bilkøbere som annoncering på Bilbasen.
616. PFF har heller ikke forklaret eller medregnet forhandlernes faktiske annonceringsadfærd, herunder om forhandlerne multi-homed og derfor annoncerede på – og havde omkostninger til – flere bilportaler. Hertil hører, at PFF har oplyst, at mange forhandlere fra slutningen af 2013 annoncerede på både Biltorvet og Bilbasen, mens mange forhandlere forud for vedtagelsen i PFF kun annoncerede på én bilportal.³⁴⁷ Det kan betyde, at forhandlernes omkostninger til annoncering på bilportaler samlet set er blevet højere.
617. For så vidt angår den første omkostningsbesparelse (gevinst 4.i), vurderer styrelsen således, at forskelle i de af PFF fremlagte beregnede annonceringsomkostninger på de to bilportaler, ikke er tilstrækkeligt til at anslå og dokumentere værdien af omkostningsbesparelsen, og dermed dokumentere, at forhandlerne har opnået den anførte omkostningsbesparelse ved gevinst 4.i.
618. For så vidt angår den anden omkostningsbesparelse (gevinst 4.ii) vurderer styrelsen, at PFF ikke har dokumenteret, at prisudviklingen hos Bilbasen ville have været højere i perioden efter 2012 uden vedtagelsen i PFF, det vil sige, at det ikke er dokumenteret, at de forhandlere, som annoncerede på Bilbasen, oplevede en omkostningsbesparelse. PFF har ikke taget hensyn til sammenligneligheden over tid, fx at højere prisstigninger i en periode kan skyldes stigninger i effektiviteten (afsætning) og forbedringer (fx nye funktioner) i perioden, og modsat, at lavere prisstigninger i en periode kan skyldes lavere effektivitet og en mindre grad af forbedringer i perioden. Derudover har PFF heller ikke forklaret, hvorfor tidligere perioders prisudvikling er retvisende for, hvordan prisudviklingen vil være i fremadrettede perioder, fx hvorfor Bilbasens prisstigninger i 2011 og 2012 er retvisende for senere års prisudvikling/-stigninger, da der i denne periode var ændringer i Bilbasens produkter, jf. bl.a. punkt 100 og punkt 103. Det skal samtidig ses i lyset af, at Bilbasens priser i perioden 2007 til 2011 (før vedtagelsen i PFF), steg i samme omfang som perioden 2014-2019 (efter at Biltorvet ifølge PFF blev en levedygtig konkurrent til Bilbasen).³⁴⁸ Det på den baggrund heller ikke dokumenteret, at forhandlerne har opnået den påberåbte omkostningsbesparelse fra gevinst 4.ii.
619. For det tredje har PFF ikke forklaret, hvordan de påberåbte effektivitetsgevinster har forbindelse til vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, men kun til den såkaldte fælles indsats, jf. også punkt 581-589. Allerede derfor er det styrelsens vurdering,

³⁴⁶ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 56 og punkt 58.

³⁴⁷ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 3.1.6.

³⁴⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af CE's høringssvar, side 10 og bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 16.

at PFF ikke har dokumenteret, at der er en forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og den påberåbte effektivitetsgevinst 4.

620. På denne baggrund er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet medførte en effektivitetsgevinst i form af gevinst 4.

Ad gevinst 5 og gevinst 6 - Nye valgmuligheder og øget effektivitet for forhandlerne som følge af videreudvikling af AutoDesktop

621. Gevinst 5 og gevinst 6 behandles samlet, da der efter styrelsens vurdering er overlap mellem de to anførte effektivitetsgevinster og dermed også i vurderingen heraf.
622. PFF har gjort gældende, at den fælles indsats førte til videreudviklingen af AutoDesktop, som *"[...] gav forhandlerne reelle alternative valgmuligheder i forhold til, hvilke løsninger de ønskede at anvende."*, og at videreudviklingen af AutoDesktop medførte en række nye funktioner i sælgerarbejdspladsen, som (dengang) ikke var tilgængelige hos Bilinfo, og at AutoDesktop løbende havde fokus på videreudvikling af eksisterende og nye funktioner (gevinst 5).³⁴⁹
623. PFF har endvidere gjort gældende, at videreudviklingen af AutoDesktop medførte, at *"[...] forhandlerne fik et bedre produkt, der lettede forhandlerens administrationsarbejde"* og gjorde det mere effektivt for forhandlerne at sælge biler således, at forhandlerne var *"i stand til at hæve deres omsætning uden nødvendigvis at hæve omkostningerne"*³⁵⁰ (gevinst 6).³⁵¹
624. PFF gør således både kvantitative og kvalitative gevinster gældende ved gevinst 5 og gevinst 6 for AutoDesktop.³⁵²
625. På baggrund af det af PFF anførte, er det styrelsens vurdering, at de påberåbte effektivitetsgevinster i form af gevinst 5 og gevinst 6 alene knytter sig til sælgerarbejdspladsfunktionerne i AutoDesktop og ikke til annonceringsværktøjet i AutoDesktop.
626. I forhold til gevinst 6 henviser PFF som dokumentation til to udtalelser i branchebladet Motor-Magasinet. Den første udtalelse er fra en CRM-leder hos en forhandler fra 2014 om det færdigudviklede CRM-kundestyringsmodul i AutoDesktop. Den anden udtalelse er fra en økonomichef i en Peugeot-forhandler i 2015 om integration mellem AutoDesktop og økonomisystemet Dracar+. Fælles for udtalelserne er, at virksomhederne giver udtryk for, at AutoDesktop har givet lavere administrationsomkostninger samt effektiviseringer i salget af biler.³⁵³ PFF har ikke ud over de to udtalelser fremlagt yderligere materiale som dokumentation for faktiske besparelser eller for effektiviseringer.
627. Ovenstående kan efter styrelsens vurdering indikere, at AutoDesktop indeholdt eller i hvert fald kom til at indeholde funktioner i sælgerarbejdspladsen, hvor forhandlere oplevede at opnå en række økonomiske fordele heraf.

³⁴⁹ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.2 og punkt 11.1.11.

³⁵⁰ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 17.

³⁵¹ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.9.

³⁵² Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.10.

³⁵³ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 17.

628. PFF har dog for det *første* ikke fremlagt nærmere forklaring på, hvordan og hvorfor de to påberåbte effektivitetsgevinster (gevinst 5 og 6) udgør objektive fordele for forhandlerne. PFF har ikke givet en nærmere forklaring på, hvad videreudviklingen af AutoDesktop består i, hvordan videreudviklingen tidsmæssigt udstrækker sig, og hvad videreudviklingen medførte af nye funktioner i sælgerarbejdspladsen i AutoDesktop (gevinst 5). Ligeledes har PFF kun givet en sparsom forklaring på, hvordan videreudviklingen af AutoDesktop medførte effektiviseringer for forhandlerne (gevinst 6), idet PFF alene har henvist til de to udtalelser, jf. punkt 626 ovenfor.
629. Som tidligere beskrevet i punkt 567 og 578 er det PFF, som har bevisbyrden for, at betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, er opfyldt. Det indebærer, at PFF i forhold til omkostningsbesparelsen bl.a. skal "*[...] så nøjagtigt som muligt beregne og anslå værdien af effektivitetsgevinsterne og detaljeret beskrive, hvordan beløbet er beregnet*", mens PFF i forhold til kvalitative omkostningsbesparelser skal "*[...] give en detaljeret beskrivelse og forklaring på, hvori effektivitetsgevinsterne består, og hvordan og hvorfor de udgør en objektiv økonomisk fordel*".³⁵⁴ Det er styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at de påberåbte effektivitetsgevinster i form af gevinst 5 og gevinst 6 udgør objektive økonomiske fordele.
630. For det *andet* har PFF ikke forklaret, hvordan de påberåbte effektivitetsgevinster har forbindelse til vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, men kun til den af PFF anførte fælles indsats, jf. også punkt 581-589. Allerede derfor er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at der er en forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster i form af gevinst 5 og gevinst 6.
631. Styrelsen forstår argumentationen fra PFF i forhold til de anførte effektivitetsgevinster ved AutoDesktop således, at PFF gør gældende, at:³⁵⁵
- » Den fælles indsats førte til;
 - » at AutoDesktop blev videreudviklet, hvilket førte til de påberåbte effektivitetsgevinster ved AutoDesktop, henholdsvis,
 - » at Biltorvet blev relanceret og efterfølgende blev en effektiv konkurrent til Bilbasen, og at dette var med til at sikre, at forhandlerne ville anvende AutoDesktop, og dermed at AutoDesktop opnåede succes og i forlængelse heraf de påberåbte effektivitetsgevinster ved AutoDesktop, og at
 - » AutoDesktop og Biltorvet var indbyrdes afhængige og hinandens forudsætninger.
632. I forhold til årsagssammenhæng bemærker styrelsen yderligere, at vedtagelsen i PFF handler om en kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, der indebar, at forhandlerne fravalgte Bilbasen til fordel for Biltorvet. Vedtagelsen i PFF handler *ikke* om AutoDesktop eller Bilinfo. Det taler yderligere for, at der ikke er en forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster ved AutoDesktop, deriblandt gevinst 5 og gevinst 6.
633. Hvis der skal være en plausibel forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster ved AutoDesktop, vil sådan en forbindelse være bundet sammen af flere forhold, der indebærer, at der er flere "led" mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster, jf. punkt 631. Der er imidlertid en række omstændigheder, som efter styrelsens vurdering peger på, at der ikke er en sådan forbindelse.

³⁵⁴ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 49 og punkt 56-57.

³⁵⁵ Jf. bilag 4, PFF's besvarelse af den 8. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020, dokument 1, punkt 6.1.5.

634. Det skyldes for det *første*, at beslutningen om en videreudvikling af AutoDesktop og finansieringen (i midten af 2012) heraf ligger forud for vedtagelsen i PFF (i slutningen af 2012), jf. afsnit 3.3.5 og afsnit 4.3.3.3.
635. For det *andet* kunne forhandlerne anvende sælgerarbejdspladsen i AutoDesktop uden samtidig at annoncere på Biltorvet. Ligeledes var det muligt at annoncere på Biltorvet uden at anvende sælgerarbejdspladsen i AutoDesktop. Dette gjorde forhandlerne også i praksis, hvor forhandlerens valg af sælgerarbejdsplads ikke var afhængig af, hvilken bilportal de annoncerede på. Fx var der i 2013 samlet set 389 forhandlere, der anvendte AutoDesktop, men kun 100 af disse forhandlere annoncerede på Biltorvet ved at oprette annoncer i AutoDesktop.³⁵⁶ Det indikerer, at Biltorvet og AutoDesktop ikke var indbyrdes afhængige og hinandens forudsætninger.
636. Det forhold, at der er flere "led" mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster, indebærer efter styrelsens vurdering, at vedtagelsens forbindelse til de påberåbte effektivitetsgevinster er mere usikker og fjern. Det er derfor styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at der er en tilstrækkelig forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og de påberåbte effektivitetsgevinster ved AutoDesktop, herunder gevinst 5 og gevinst 6.
637. På denne baggrund er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet medførte de anførte effektivitetsgevinster i form af gevinst 5 og gevinst 6.

Ad gevinst 7 - Lavere omkostninger til sælgerarbejdsplads for forhandlerne

638. PFF har gjort gældende, at AutoDesktop er et billigere produkt end Bilinfo, og at de forhandlere, der anvendte AutoDesktop, derfor fik "*sænket deres omkostninger til [...] sælgerarbejdspladser*".³⁵⁷
639. PFF har i forbindelse med sagen fremlagt en række artikler i perioden 2011 til 2015, hvor det omtales, at AutoDesktop var billigere end Bilinfo.³⁵⁸ PFF har dog ikke fremlagt yderligere forklaring eller dokumentation for den påberåbte effektivitetsgevinst, herunder har PFF ikke fremlagt dokumentation for omkostningerne til sælgerarbejdspladser, eller for hvor mange forhandlere, herunder medlemmer af PFF, der rent faktisk skiftede fra Bilinfo til AutoDesktop.
640. PFF har ligeledes ikke beskrevet eller dokumenteret i hvilket omfang, at sælgerarbejdspladsen i AutoDesktop og Bilinfo er sammenlignelige produkter. I den sammenhæng bemærkes det, at en sælgerarbejdsplads ikke er et standardiseret produkt, men derimod karakteriseret ved en række forskellige funktioner, som forhandleren kan anvende og tilvælge til styring af deres forretning.
641. For det *første* vurderer styrelsen, at PFF ikke har forklaret, hvordan de påberåbte effektivitetsgevinster har forbindelse til vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, men kun til den af PFF anførte fælles indsats, jf. også punkt 581-589. Allerede derfor er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at der er en forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og den påberåbte gevinst 7.
642. Yderligere påpeges i forhold til årsagssammenhæng, at vedtagelsen i PFF handler om et kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, der indebærer, at forhandlerne fravalgte Bilbasen til fordel for Biltorvet. Vedtagelsen i PFF handler således *ikke* om AutoDesktop eller Bilinfo. PFF

³⁵⁶ Jf. bilag 9, AUTO IT's besvarelse af den 13. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 8. januar 2021, svar 5.a og 6.a.

³⁵⁷ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.4.

³⁵⁸ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 2. juli 2020, dokument 7.

har heller ikke forklaret eller dokumenteret, hvordan vedtagelsen i PFF i øvrigt har en forbindelse til, at forhandlerne skiftede fra Bilinfo til AutoDesktop. Der henvises til argumenterne i punkt 632-636. Det er derfor styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at der er tilstrækkelig forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og den påståede gevinst 7.

643. For det *andet* vurderer styrelsen, at PFF ikke har dokumenteret, at den påberåbte omkostningsbesparelse udgør en objektiv effektivitetsgevinst. Styrelsen lægger vægt på, at den anførte effektivitetsgevinst i form af omkostningsbesparelser ikke kommer som et resultat af værdiskabende forbedringer eller effektivitetsfremmende tiltag, men derimod alene kommer af, at forhandlerne anvendte AutoDesktop frem for Bilinfo. Sådant en omkostningsbesparelse udgør ikke i sig selv en fordel af objektiv karakter.
644. For det *tredje* vurderer styrelsen, at selv hvis omkostningsbesparelsen udgjorde en objektiv fordel for forhandlerne, som var opnået som følge af vedtagelsen i PFF, har PFF ikke dokumenteret, at forhandlerne faktisk opnåede en omkostningsbesparelse til sælgerarbejdspladser.
645. På denne baggrund er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet medførte en effektivitetsgevinst i form af gevinst 7.

Ad gevinst 8 - Konkurrencepresset fra AutoDesktop fik Bilinfo til at videreudvikle Bilinfo til gavn for forhandlerne

646. PFF har gjort gældende, at videreudviklingen af AutoDesktop lagde et konkurrencepres på Bilinfo, som sammen med det disciplinerende pres på Bilbasen medførte, at Bilinfo var nødt til at videreudvikle og forbedre sig for at konkurrere med AutoDesktop. Ifølge PFF tilfaldt denne effektivitetsgevinst forhandlerne direkte.³⁵⁹
647. For det *første* har PFF ikke forklaret, hvordan de påberåbte effektivitetsgevinster har forbindelse til vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, men kun til den af PFF anførte fælles indsats, jf. punkt 581-589. Allerede derfor er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at der er en forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og den påberåbte gevinst 8.
648. Yderligere bemærker styrelsen i forhold til årsagssammenhæng, at vedtagelsen i PFF handler om et kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, der indebærer, at forhandlerne fravalgte Bilbasen til fordel for Biltorvet. Vedtagelsen i PFF handler således *ikke* om AutoDesktop eller Bilinfo. PFF har heller ikke forklaret eller dokumenteret, hvordan vedtagelsen i PFF har en forbindelse til den påberåbte effektivitetsgevinst 8 i form af videreudvikling af AutoDesktop, jf. også punkt 632-636. I forhold til denne effektivitetsgevinst 8 indlægger PFF i deres argumentation en yderligere forudsætning i form af, at videreudviklingen af AutoDesktop skulle have ført til videreudvikling af Bilinfo. Denne yderligere forudsætning indebærer et ekstra "led" mellem vedtagelsen i PFF og den påberåbte effektivitetsgevinst, hvilket gør vedtagelsens forbindelse til den påberåbte effektivitetsgevinst endnu mere usikker og fjern. Det er derfor styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at der er tilstrækkelig forbindelse mellem vedtagelsen i PFF og den påberåbte gevinst 8.
649. For det *andet* har PFF ikke har fremlagt dokumentation for, at der skete tekniske ændringer i eller videreudvikling af Bilinfo. Det er dermed styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at den påberåbte effektivitetsgevinst udgør en objektiv effektivitetsgevinst.

³⁵⁹ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.11 og punkt 11.1.13.

650. På denne baggrund er det styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet medførte en effektivitetsgevinst i form af gevinst 8.

Ad gevinst 9 - Forbrugerne fik lavere priser på brugte biler som følge af forhandlernes omkostningsbesparelser og øgede effektivitet

651. PFF har gjort gældende, at forbrugerne fik lavere priser på brugte biler som følge af forhandlerens omkostningsbesparelser på grund af lavere omkostninger til henholdsvis annoncering (gevinst 4) og sælgerarbejdsplads (gevinst 7), og på grund af effektiviseringer ved brugen af Auto-Desktop, hvilket reducerede forhandlernes omkostninger (gevinst 5 og gevinst 6).³⁶⁰
652. Styrelsen vurderer, at gevinst 8 ikke udgør en selvstændig effektivitetsgevinst, men derimod relaterer sig til betingelse 2 i konkurrencelovens § 8, stk. 1, om, at en rimelig andel af effektivitetsgevinsterne skal tilfalde forbrugerne. Det skyldes, at gevinst 9 er en konsekvens af flere af de påberåbte effektivitetsgevinster, som PFF har anført har medført en økonomisk fordel for forhandlerne. Gevinst 9 behandles derfor i afsnit 4.4.2.3 om forbrugerne fik en rimelig andel af de påberåbte effektivitetsgevinster.

Samlet vurdering af betingelse 1

653. Det er styrelsens samlede vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet bidrog til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremme den tekniske eller økonomiske udvikling, det vil sige effektivitetsgevinster, jf. konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 1. Det vil sige, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF har givet anledning til effektivitetsgevinster. Dermed er det også styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF medførte effektivitetsgevinster, som opvejede vedtagelsens konkurrencebegrænsende formål.
654. PFF har som tidligere beskrevet anført, at vedtagelsen i PFF er en uadskillelig del af en bredere boykot i branchen. Det har styrelsen behandlet i afsnit 4.3.2.1 og også afsnit 4.4.2.1. Styrelsen bemærker, at det ikke har betydning for vurderingen, hvorvidt der alene foreligger en vedtagelse i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen, eller om denne var en del af en bredere boykot i branchen, da der efter styrelsens vurdering ikke foreligger dokumenterede effektivitetsfordele.
655. Det er således styrelsens vurdering, at den første betingelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 1, ikke er opfyldt.

4.4.2.3 Ad betingelse 2: Sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved

656. Da det er styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet bidrog til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling, er det ikke relevant at vurdere de øvrige betingelser. Det skyldes i forhold til den anden betingelse, at der ikke foreligger effektivitetsgevinster af vedtagelsen i PFF, som kan komme forbrugerne til gode. Styrelsen vil dog for fuldstændighedens skyld foretage en gennemgang af betingelsen.
657. Såfremt PFF kunne dokumentere, at vedtagelsen i PFF medførte effektivitetsgevinster, indebærer den anden betingelse ifølge Retningslinjerne for anvendelsen af TEUF artikel 101, stk. 3, at

³⁶⁰ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.15-11.1.21.

- det er forbrugerne³⁶¹ i bredere forstand, der skal sikres en rimelig andel³⁶² af fordelene ved de eventuelle effektivitetsgevinster.³⁶³
658. I relation til anden betingelse har PFF gjort gældende, at forbrugerne fik lavere priser på brugte biler som følge af effektivitetsgevinsterne, som forhandlerne opnåede på baggrund af den fælles indsats. Effektivitetsgevinsterne gav ifølge PFF anledning til omkostningsbesparelser for forhandlerne på grund af lavere omkostninger til henholdsvis annoncering (gevinst 4) og sælgerarbejdsplads (gevinst 7), og på grund af effektiviseringer ved brugen af AutoDesktop, hvilket reducerede forhandlerens variable omkostninger (gevinst 6).³⁶⁴
659. PFF har ikke fremlagt dokumentation for, at forbrugerne fik lavere priser på brugte biler som følge af effektivitetsgevinsterne. Det er ifølge PFF ikke muligt at beregne eller anslå, hvor stor en andel af forhandlerens omkostningsbesparelse, som blev videregivet til forbrugerne i form af lavere priser. Det skyldes, at det ifølge PFF ikke er muligt at isolere effekten af omkostningsbesparelserne fra andre forhold, som har betydning for den endelige pris på brugte biler. Dertil kommer også, at omkostninger til annoncering udgør en relativt lille andel af prisen på brugte biler.³⁶⁵
660. PFF har i stedet gjort gældende, at der er en række forudsætninger til stede på *det danske marked for salg af brugte biler*, som ifølge konkurrenceøkonomisk teori taler for, at forhandlerne har givet omkostningsbesparelserne videre til forbrugerne i form af lavere priser. Ifølge PFF var følgende forudsætninger til stede:³⁶⁶
- » Høj konkurrence mellem forhandlerne.
 - » Forhandlerne konkurrerer på pris.
 - » Omkostningsbesparelserne påvirker forhandlerens variable omkostninger (ikke faste omkostninger).
 - » Omkostningsbesparelserne påvirker forhandlerne på samme måde.
661. PFF har kun kort forklaret, at forudsætningerne er opfyldt.
662. Det er som tidligere beskrevet PFF, som har bevisbyrden for, at betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1 er opfyldt, jf. punkt 567 og 578.

³⁶¹ Begrebet "forbruger" omfatter i denne sammenhæng: "[...] alle direkte eller indirekte brugere af de produkter, aftalen omhandler, herunder producenter der anvender produkterne som input, grossister, detailforhandlere og endelige forbrugere, det vil sige fysiske personer, der ikke køber produkterne som led i deres erhverv. Med andre ord er de forbrugere, der tales om i artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], aftaleparternes kunder samt senere købere.", jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 84.

³⁶² Begrebet "rimelig andel" skal forstås således, at fordelene, der gives videre til forbrugerne, mindst skal opveje enhver faktisk eller sandsynlig negativ indvirkning, som en konkurrencebegrænsning omfattet af artikel 101, stk. 1, har for dem. Det betyder også, at den konkurrencebegrænsende aftales nettovirkning i det mindste skal være neutral for forbrugerne, jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 85.

³⁶³ Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 83.

³⁶⁴ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 19, og bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.15-11.1.16 og punkt 11.1.20.

³⁶⁵ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 19, og bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.19.

³⁶⁶ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 19, og bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 11.1.14-11.1.20.

663. PFF har kun i begrænset omfang forklaret, hvordan eventuelle effektivitetsgevinster er givet videre til forbrugerne. På det foreliggende grundlag er det styrelsens vurdering, at PFF ikke tilstrækkeligt har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet førte til lavere priser på brugte biler, og dermed heller ikke at forbrugerne blev sikret fordele i sådan et omfang, at forbrugerne blev kompenseret for de negative virkninger af den konkurrencebegrænsende vedtagelse i PFF.³⁶⁷
664. Styrelsen er imidlertid enig i, at visse af forudsætningerne, som PFF opstiller, med en vis sandsynlighed kan være opfyldt. Det er dog ikke muligt ud fra forklaringerne fra PFF at vurdere, hvorvidt alle forudsætninger er opfyldt. Styrelsen har heller ikke foretaget undersøgelser heraf.
665. Såfremt PFF kunne dokumentere, at vedtagelsen i PFF medførte effektivitetsgevinster, kan det ikke udelukkes, at yderligere undersøgelser ville vise, at forudsætningerne er opfyldt. Såfremt forudsætningerne er opfyldt, vil der derefter skulle tages stilling til, hvorvidt forbrugerne fik en rimelig andel af sådanne effektivitetsgevinster.
666. I den sammenhæng bemærker styrelsen, at vedtagelsen i PFF om en kollektiv boykot specifikt rettet mod Bilbasen betyder, at antallet af annoncer på Bilbasen mindskes, hvorved Bilbasens produkt forringes. Bilbasen vil ikke kunne tilbyde et ligeså attraktivt produkt for potentielle bilkøbere som forud for vedtagelsen i PFF. Der vil skulle tages hensyn til denne sandsynlige negative indvirkning for forbrugerne, hvis der skulle tages endelig stilling til, hvorvidt forbrugerne fik en rimelig andel af eventuelle effektivitetsgevinster.
667. Det er dog ikke nødvendigt at tage endeligt stilling til, hvorvidt den anden betingelse for fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 2, er opfyldt, idet de fire betingelser i konkurrencelovens § 8, stk. 1 er kumulative, og den første betingelse ikke er opfyldt.

4.4.2.4 Ad betingelse 3: Ikke pålægger virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige for at nå disse mål

668. Da det er styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet bidrog til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling, er det ikke relevant at vurdere, hvorvidt vedtagelsen i PFF pålagde medlemmerne i PFF unødvendige begrænsninger. Styrelsen vil dog for fuldstændighedens skyld foretage en vurdering af betingelsen.
669. Såfremt PFF kunne dokumentere, at vedtagelsen i PFF medførte effektivitetsgevinster, skal det i forhold til den tredje betingelse vurderes, om vedtagelsen i PFF pålagde dets medlemmer begrænsninger, som ikke var nødvendige for at opnå effektivitetsgevinsterne.³⁶⁸ I denne vurdering indgår, om der skabes større effektivitetsgevinster med vedtagelsen i PFF, end hvis den ikke havde fandtes.³⁶⁹

³⁶⁷ Se også Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 98-104.

³⁶⁸ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 73.

³⁶⁹ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 74.

670. En afgørende faktor i vurderingen af den tredje betingelse er, om der findes nogen anden økonomisk gennemførlig og mindre konkurrencebegrænsende måde at opnå effektivitetsgevinsterne på.³⁷⁰ Det kan også være nødvendigt at undersøge, om PFF's medlemmer kunne have opnået effektivitetsgevinsterne på egen hånd.³⁷¹
671. Det følger af Retningslinjerne for anvendelsen af TEUF artikel 101, stk. 3, at det for konkurrencebegrænsninger, der oplagt har til formål at begrænse konkurrencen, er usandsynligt, at de vil blive anset for at være nødvendige.³⁷² Denne sag vedrører en vedtagelse i PFF om en kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, hvilket efter styrelsens vurdering har til formål at begrænse konkurrence, jf. afsnit 4.3.3. Det har den betydning, at kravene til, at PFF skal kunne forklare og dokumentere, at vedtagelsen i PFF har været nødvendig, er større.³⁷³
672. I forhold til tredje betingelse har PFF overordnet gjort gældende, at "*effektivitetsgevinsterne ikke kunne have været opnået alene som følge af en fælles forståelse i PFF om at undlade at annoncere på Bilbasen.*"³⁷⁴ PFF har i forlængelse heraf anført, at effektivitetsgevinsterne derimod kun kunne opnås som et samlet resultat af den af PFF anførte fælles indsats i branchen, jf. punkt 581-584, og at ingen af tiltagene i den fælles indsats blandt forhandlere i branchen alene ville have været tilstrækkelige til opnå de påberåbte effektivitetsgevinster.³⁷⁵
673. PFF har i sit høringssvar gentaget, at der ikke kan foretages en isoleret vurdering af adfærden i PFF, idet denne skal ses sammen med en bredere kollektiv boykot af Bilbasen blandt forhandlere i branchen, som PFF i høringssvaret omtaler "*den midlertidige boykot*", jf. punkt 585. Ifølge PFF var den midlertidige boykot nødvendig for at skabe en situation, hvor Biltorvet kunne lægge et konkurrencepres på Bilbasen således, at effektivitetsgevinsterne kunne opnås.³⁷⁶
674. Den omstændighed, at den af PFF anførte fælles indsats eller den af PFF anførte midlertidige boykot blandt forhandlere i branchen eventuelt kan have ført til de påberåbte effektivitetsgevinster, og at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet ikke i sig selv ville kunnet have givet anledning til de påberåbte effektivitetsgevinster, forklarer efter styrelsens vurdering imidlertid ikke, hvorfor vedtagelsen i PFF var nødvendig. Det forklarer heller ikke, hvorfor de påberåbte effektivitetsgevinster ville have været mindre, hvis vedtagelsen i PFF ikke fandtes.
675. For så vidt angår de påberåbte effektivitetsgevinster vedrørende AutoDesktop, har PFF ikke forklaret, hvorfor vedtagelsen i PFF var nødvendig for at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster ved AutoDesktop. På den baggrund vurderer styrelsen, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF var nødvendig for at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster ved AutoDesktop (gevinst 5-8).

³⁷⁰ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 74-75.

³⁷¹ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 76.

³⁷² Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 79.

³⁷³ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 79.

³⁷⁴ Bilag 4, PFF's besvarelse af den 8. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020, dokument 1, punkt 2.1.2.

³⁷⁵ Jf. bilag 4, PFF's besvarelse af den 8. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020, dokument 1, punkt 2.1.2.

³⁷⁶ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.18.

676. For så vidt angår de påberåbte effektivitetsgevinster vedrørende Biltorvet, har PFF overordnet anført, at en fælles indsats i branchen, som indebar et fravalg af Bilbasen, var nødvendig, idet:
- 1) Forhandlerne, for at skabe et alternativ til Bilbasen, var nødt til at annoncere deres biler et andet sted end på Bilbasen.³⁷⁷
 - 2) Der var betydelige netværkseffekter på Bilbasen, hvorfor det var nødvendigt at reducere antallet af forhandlerannoncer på Bilbasen og samtidig øge antallet af forhandlerannoncer på Biltorvet således, at Biltorvet kunne generere sine egne netværkseffekter og tiltrække bilkøbere til Biltorvet.³⁷⁸
 - 3) Den enkelte forhandler på grund af betydelige netværkseffekter på Bilbasen ikke havde et individuelt incitament til fravælge Bilbasen, idet forhandlerne risikerede at miste salg til de konkurrerende forhandlere, der blev på Bilbasen.³⁷⁹
 - 4) Andre eller mindre restriktive tiltag ikke ville have ført til de anførte effektivitetsgevinster.³⁸⁰

677. Det er som beskrevet i punkt 585-588 styrelsens vurdering, at det er vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet, der er genstand for vurdering i denne sag. Det er derfor for denne vedtagelse, at det skal vurderes, hvorvidt medlemmerne i PFF blev pålagt unødvendige begrænsninger og ikke for den af PFF anførte "fælles indsats" eller "midlertidige boykot", jf. punkt 581-589. Styrelsen vil dog for fuldstændighedens skyld foretage en vurdering af betingelsen ud fra den argumentation, som PFF har fremlagt i forbindelse med sagen og i deres høringsvar, som vedrører "den fælles indsats" henholdsvis "midlertidige boykot".

PFF har ikke vist, at det var nødvendigt, at forhandlere skulle fravælge Bilbasen

678. Det er styrelsens vurdering, at PFF for det første ikke tilstrækkeligt har forklaret, hvorfor det ikke var muligt at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster, uden at forhandlerne, herunder PFF's medlemmer, flyttede annoncer væk fra Bilbasen. I forlængelse heraf har PFF heller ikke tilstrækkelig forklaret, hvorfor det var nødvendigt at koordinere, at PFF's medlemmer skulle flytte annoncer væk fra Bilbasen.
679. Styrelsen er generelt enig i, at *markedet for annoncering på bilportaler* var præget af indirekte netværkseffekter. Sådanne netværkseffekter kan generelt udgøre en barriere for at træde ind på og ekspandere på et tosidet marked som det, der er tale om i denne sag.³⁸¹ Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at netværkseffekter er det eneste forhold eller parameter, der har betydning for adgangen til markedet og dermed for konkurrencen, jf. også afsnit 3.3.2.2.
680. Der er flere eksempler på, at det er lykkedes nye aktører på digitale platformsmarkeder med netværkseffekter at tiltrække forbrugere, uden at det indebar direkte at reducere udbuddet, og dermed netværkseffekterne, på den eksisterende platform ved fx en kollektiv boykot. Eksemplerne viser efter styrelsens vurdering også, at det ikke kun er netværkseffekter og antallet af

³⁷⁷ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 5.

³⁷⁸ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 22-23, og bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, bl.a. punkt 1.5.7 og punkt 13.1.1.

³⁷⁹ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 23 og bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 1.5.7 og punkt 15.1.19.

³⁸⁰ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 17.1.1 ff.

³⁸¹ Jf. fx også Konkurrencerådets afgørelse af 30. juni 2020, *FK Distributions vilkår om koblingsalg*, punkt 327-328.

- brugere på platformen, som har betydning for en platforms mulighed for at komme ind på henholdsvis ekspandere på et marked.
681. Et eksempel er den danske boligsøgeportal Boliga.dk ("Boliga"), som formåede at komme ind på markedet for boligsøgeportaler uden, at dette indebar en begrænsning i antallet af forhandlere (i dette tilfælde ejendomsmæglere) på konkurrerende boligsøgeportaler. Boliga opnåede omkring to år efter sin indtræden på markedet at få flere forbrugere end den hidtil største og konkurrerende boligsøgeportal Boligsiden.dk, selvom antallet af annoncer ikke faldt på Boligsiden.dk.³⁸² Boliga introducerede bl.a. nye funktioner for forbrugerne, som var med til at tiltrække forbrugere til Boliga.³⁸³
682. Et andet eksempel er markedet for browsere, som viser, at selv markeder, der synes at være "tippet" til en dominerende platform, er dynamiske og kan ændre sig. I 2004 havde Microsoft med Internet Explorer stort set udkonkurreret den konkurrerende browser Netscape, der ellers som den første browser tidligere havde domineret markedet. Microsoft mistede dog sin dominerede position over det næste årti, bl.a. på grund af begrænset innovation af platformen. Firefox indtrådte i 2004 og havde fem år senere fået 32 procent af markedet, hvilket dog herefter faldt kontinuerligt mod 5 procent i 2018. Google Chrome indtrådte i 2008 og vandt hurtigt markedsandele fra sine konkurrenter med en række innovationer, bl.a. kørte søgninger meget hurtigere end hos konkurrenterne. De meget lave, næsten ikkeeksisterende, skifteomkostninger på dette marked betød, at selv stærke netværkseffekter og "first-mover"/"incumbency"-fordele ikke var nok til at beskytte dominerende platforme mod konkurrenter, der trådte ind på markedet med bedre brugeroplevelser.³⁸⁴ Det viser endvidere, ligesom med Boliga, at det med nye værktøjer og services, som er innovative og adskiller sig til det bedre fra konkurrerende platforme, er muligt at overkomme adgangs-/ekspansionsbarrierer i form af netværkseffekter, selv når der er tale om stærke netværkseffekter.
683. Konkurrencerådet udtalte i Boliga-sagen også, at der i forhold til forbrugerne generelt er en række konkurrenceparametre, som gør sig gældende for portaler, hvor søgning er gratis for forbrugerne.³⁸⁵ Det samme gør sig efter styrelsens vurdering gældende i denne sag, hvor bilportaler over for potentielle bilkøberne kan differentiere sig ved at udbyde nye og innovative funktioner og konkurrere på andre parametre end antallet af brugte biler på bilportalen, fx på indhold (nye funktioner, bilanmeldelser m.v.) og kvalitet (søgefunktion m.v.) af de ydelser, som de leverer til potentielle bilkøberne. Bilportaler kan ligeledes konkurrere på indhold og kvalitet over for forhandlere.
684. Der er desuden ikke noget i denne sag, der taler imod, at forbrugere ikke kunne begynde at anvende en anden ny bilportal end Bilbasen, enten ved at multi-home (og dermed anvende flere portaler samtidig) eller single-home (det vil sige skifte fra Bilbasen til Biltorvet). Det forhold, at det var gratis for potentielle bilkøbere at anvende bilportalerne, og at det ikke var nødvendigt at oprette brugerprofiler eller lignende, taler således for, at der ikke var væsentlige barrierer eller omkostninger for at skifte fra én bilportal til én anden bilportal, fx hvis brugeroplevelsen var bedre enten på en anden bilportal eller ved at anvende flere portaler. Den eneste omkostning, som forbrugerne ville have, ville være den ekstra tid, der skulle bruges på søgningen. I den forbindelse er det vigtigt at bemærke, at køb af en brugt bil for langt de fleste forbrugere vil

³⁸² Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2012, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmæglerbranchen*, punkt 123.

³⁸³ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2012, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmæglerbranchen*, punkt 2 og punkt 86.

³⁸⁴ Konkurrence - og Forbrugerstyrelsen, *Konkurrencen på markeder med digitale platforme*, 2021. Hvor der henvises til Lee, *Vertical integration and exclusivity in platform and two-sided markets*, 2013, *American Economic Review*, 103(7).

³⁸⁵ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2021, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmæglerbranchen*, punkt 120.

være en forholdsvis stor privatøkonomisk beslutning og omkostning. Det kan for mange potentielle bilkøbere være en kompleks købsbeslutning, som kan være baseret på en afvejning af mange forhold (fx alder, kørte kilometer, stand m.v.). Det taler efter styrelsens vurdering for, at potentielle bilkøbere er villige til at anvende mere tid, herunder søge flere steder for at undersøge markedet for at finde den brugte bil, der bedst møder deres præferencer. Multi-homing på forbrugersiden kan desuden reducere eventuelle netværkseffekter, jf. afsnit 3.3.2.2, da forhandlerne dermed kan nå de relevante kunder uanset, hvor de annoncerer. Det faktiske omfang af single- og multi-homing blandt brugerne af bilportalerne i sagen kendes dog ikke, jf. punkt 83. Det ændrer dog ikke på, at der hverken var væsentlige barrierer eller omkostninger for potentielle bilkøbere ved enten at skifte bilportal eller bruge flere bilportaler, og at det efter styrelsens vurdering derfor ikke var nødvendigt at reducere antallet af forhandlere på Bilbasen for at få potentielle bilkøbere til at anvende Biltorvet.

685. Styrelsen er således heller ikke enig med PFF i, PFF har vist, at forbrugerne ikke ville have valgt at anvende Biltorvet, hvis forhandlerne havde multi-homet. Kombineret med lave omkostninger for potentielle bilkøbere ved at skifte mellem at anvende de enkelte bilportaler (eller anvende flere bilportaler), taler det for, at multi-homing på forhandlersiden ville føre til, at bilportalerne ville konkurrere om de potentielle bilkøbere på konkurrenceparametre såsom kvalitet af de værktøjer og services, som bilportalerne tilbød. Hvis Biltorvet tilbød løsninger, der gav større værdi for potentielle bilkøbere end løsningerne hos andre bilportaler, må det bl.a. pga. lave barrierer for potentielle bilkøbere forventes, at potentielle bilkøbere, i et eller andet omfang også ville vælge Biltorvet, uanset om potentielle bilkøbere anvendte én bilportal (single-homer) eller flere bilportaler (multi-homer).
686. Det fremgår endvidere af oplysninger fra PFF, at Biltorvet A/S anvendte væsentlige midler på at markedsføre Biltorvet i begyndelsen af 2013 for at tiltrække potentielle bilkøbere til Biltorvet.³⁸⁶ Det skete bl.a. ved en række landsdækkende tv-reklamer. Det fremgår af oplysninger fra PFF, at potentielle bilkøbere også i højere grad benyttede sig af Biltorvet, da markedsføringen af Biltorvet blev startet i begyndelsen af januar 2013.³⁸⁷ Det indikerer, at det med investeringer i markedsføring var muligt at tiltrække og øge antallet af potentielle bilkøbere på Biltorvet og konkurrere med Bilbasen, som ellers var den største bilportal med det formentlig mest kendte brand på markedet. På grund af netværkseffekterne på markedet, ville flere potentielle bilkøbere også gøre det mere attraktivt for forhandlerne at anvende Biltorvet og dermed tiltrække dem til Biltorvet.
687. PFF har i deres høringssvar gjort gældende, at Biltorvet, bl.a. pga. Biltorvets begrænsede økonomi, ikke havde tid til at ekspandere over en årrække ligesom Boliga, men havde brug for at på kort tid at opnå en kritisk masse, og at den midlertidige boykot var nødvendig for at nå dette.³⁸⁸
688. Det er styrelsens vurdering, at PFF ikke tilstrækkeligt har forklaret, hvorfor det fx ikke var muligt at tilføre yderligere kapital til investeringer i Biltorvet, jf. også bl.a. punkt 686, for at understøtte, at Biltorvet kunne ekspandere yderligere på markedet. Desuden er det styrelsens vurdering, at det forhold, at Biltorvet ifølge PFF ikke ville kunne opnå en tilstrækkelig masse af brugere på bilportalen – og derved lægge et konkurrencepres på Bilbasen – inden for den ønskede

³⁸⁶ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 16.1.7.

³⁸⁷ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, Figur 4, bilag 4, PFF's besvarelse af den 8. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020, dokument 1, Figur 1, og Google Trends (link: <https://trends.google.com/trends/explore?cat=47&date=all&geo=DK&q=Biltorvet,Bilbasen>).

³⁸⁸ Jf. bilag 10, PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021, dokument 1, punkt 6.40.

tidsperiode med den pågældende kapital fra Biltorvet A/S' aktieemission, ikke alene kan retfærdiggøre en konkurrencebegrænsning.³⁸⁹ Det må forventes, at en ny platform vil skulle anvende et vist antal ressourcer på at komme ind på et marked, hvor eksisterende konkurrenter allerede har investeret væsentlige ressourcer i deres platform, og PFF har ikke vist, hvorfor den rejste kapital burde være af tilstrækkelig størrelse.

689. Samlet vurderer styrelsen, at PFF ikke tilstrækkeligt har forklaret, hvorfor det var nødvendigt at reducere antallet af annoncer på Bilbasen. PFF har dermed heller ikke tilstrækkeligt forklaret, hvorfor det var nødvendigt at koordinere, at PFF's medlemmer skulle flytte annoncer væk fra Bilbasen.

PFF har ikke vist, at der ikke var et incitament for forhandlerne til at tilvælge Biltorvet

690. For det andet er styrelsens vurdering, at PFF ikke tilstrækkeligt har forklaret, hvorfor forhandlerne ikke havde incitament til at anvende Biltorvet, uanset om forhandlerne samtidig annoncerede på Bilbasen. I forlængelse heraf har PFF heller ikke tilstrækkeligt forklaret, hvorfor det var nødvendigt, at PFF's medlemmer (kollektivt) skulle fravælge Bilbasen for at tilvælge Biltorvet.
691. PFF har oplyst, at størstedelen af deres medlemmer, ligesom en stor del af øvrige forhandlere på markedet, havde investeret i Biltorvet A/S,³⁹⁰ samt at der generelt var utilfredshed blandt forhandlere i perioden 2011 til 2012 over prisstigninger på Bilbasen, jf. afsnit 3.3.4. Yderligere har PFF anført, at det var et naturligt valg for forhandlere at støtte op om Biltorvet som følge af deres investering i Biltorvet A/S i 2012. Der var således fra Biltorvets side en række initiativer og skridt for at få forhandlere såvel som potentielle bilkøbere til at anvende Biltorvet. Derudover indførte Biltorvet i 2012 en rabatordning for aktionærer, som betød, at aktionærer fik rabat på annoncering på Biltorvet.³⁹¹ Det peger samlet på, at der var et naturligt incitament for forhandlere, som havde ejerandele i Biltorvet A/S, til at vælge Biltorvet. Det taler for, at forhandlerne individuelt havde et vist incitament til at anvende Biltorvet, hvorved netværkseffekter, som PFF beskriver dem, kunne have en positiv indflydelse på antallet af potentielle bilkøbere på Biltorvet.
692. Mange forhandlere skiftede fra Bilbasen til Biltorvet i slutningen af 2012, mens mange forhandlere multi-homede på Bilbasen og Biltorvet fra i hvert fald 2013, jf. afsnit 3.3.2.3 og afsnit 3.3.4. Det kan indikere, at der ikke var betydelige barrierer, fx skifteomkostninger, for forhandlere ved at skifte bilportal.
693. Selvom styrelsen ikke er enig med PFF i, at forhandlerne ikke individuelt havde et incitament til at tilvælge Biltorvet (uden nødvendigvis at fravælge Bilbasen), anerkender styrelsen dog PFF's argument om, at forhandlerne kunne have været tilbageholdende med at annoncere på Biltorvet. Forhandlerens tilbageholdenhed kunne skyldes, at der ikke var vished for at andre forhandlere også ville annoncere på Biltorvet, fordi det kunne vise sig, at Biltorvet ikke ville få den ønskede succes uden tilstrækkelig opbakning fra andre forhandlere og dermed kunne være spild af penge for forhandlerne. Det vedrører imidlertid ikke en koordineret boykot (fravalg) af Bilbasen. Det vedrører derimod et koordineret tilvalg af Biltorvet. Dette behandles nedenfor i forbindelse med PFF's fjerde argument.

³⁸⁹ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 47.

³⁹⁰ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 12.1.4.

³⁹¹ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 7.3.1.

PFF har ikke vist, at der ikke fandtes mindre konkurrencebegrænsende tiltag

694. Det er styrelsens vurdering, at PFF for det *tredje* ikke tilstrækkelig har forklaret, hvorfor der ikke fandtes andre økonomiske gennemførlige og mindre konkurrencebegrænsende måder at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster på.
695. Styrelsen har i forhold til det fjerde argument fra PFF spurgt PFF om, hvorvidt der kunne være et mindre restriktivt tiltag i form af, at medlemmerne i PFF, eventuelt blot i en periode, skulle annoncere på Biltorvet, uden at det i øvrigt berørte deres mulighed for at annoncere på Bilbasen eller andre bilportaler, da dette bl.a. kunne løse eventuelle udfordringer ved at få forhandlere til at anvende til Biltorvet. PFF har hertil svaret, at det er deres vurdering, at et sådan tiltag mest sandsynligt ville have resulteret i, at forhandlerne ville have fortsat med at annoncere på Bilbasen ved siden af deres annoncering på Biltorvet, og at bilkøbere i dette tilfælde ville vælge at single-home kun på Bilbasen.³⁹² Det ville ifølge PFF aldrig være lykkedes at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster, hvis tiltaget ikke havde berørt deres medlemmers mulighed for at annoncere på Bilbasen.³⁹³
696. Styrelsen bemærker hertil, at der er tale om forhandlernes vurdering af, hvad der var nødvendigt for at fremme Biltorvet. Der er ikke dokumenter m.v., som viser, at Biltorvet A/S selv vurderede, at der var behov for restriktioner af forhandlernes annoncering, fx ved en midlertidig forpligtelse til kun at annoncere hos Biltorvet eller lignende, for at sikre relanceringen af bilportalen. Det må forventes, at Biltorvet A/S har taget de tiltag, som Biltorvet A/S vurderede var nødvendige for at ekspandere bilportalen Biltorvet, deriblandt at øge tilgangen af forhandlere.
697. Det er styrelsens vurdering, at PFF ikke tilstrækkelig har forklaret, hvorfor potentielle bilkøbere ikke ville anvende flere bilportaler i deres søgning efter en brugt bil, jf. punkt 684. Det er ligeledes styrelsens vurdering, at PFF ikke tilstrækkeligt har forklaret, hvorfor det var nødvendigt for forhandlerne kollektivt at fravælge Bilbasen for at få incitament til at annoncere på Biltorvet, jf. punkt 678-689. Dermed har PFF heller ikke tilstrækkeligt forklaret, hvorfor det tidsmæssigt ikke ville være muligt at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster uden, at vedtagelsen i PFF berørte forhandlernes annoncering på Bilbasen. I den forbindelse henvises også til Boliga-sagen, hvor det netop lykkedes Boliga at tiltrække et væsentligt antal af brugere inden for kort tid uden, at det indebar en begrænsning i ejendomsmæglernes annoncering på den konkurrerende boligsøgeportal.³⁹⁴ På den baggrund er det styrelsens vurdering, at PFF ikke tilstrækkeligt har dokumenteret, at der ikke fandtes mindre restriktive tiltag, der kunne være realistisk mindre konkurrencebegrænsende alternativ til vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen.

Samlet vurdering af betingelse 3

698. På ovenstående baggrund er det styrelsens samlede vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet ikke pålagde medlemmerne i PFF unødvendige begrænsninger, og at PFF ikke tilstrækkeligt har dokumenteret, at der ikke fandtes andre økonomiske gennemførlige og mindre konkurrencebegrænsende måder end vedtagelsen i PFF til at opnå de påberåbte effektivitetsgevinster på. Dermed er det også styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF har medført større effektivitetsgevinster, end hvis den ikke havde fandtes.

³⁹² Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 17.1.4 og 17.1.6.

³⁹³ Jf. bilag 3, PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020, dokument 1, punkt 17.1.1 og punkt 18.1.1.

³⁹⁴ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 25. januar 2012, *Konkurrencebegrænsende samordning i ejendomsmægler-branchen*, punkt 123.

699. Det er således styrelsens vurdering, at den tredje betingelse for fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 3, ikke er opfyldt.

4.4.2.5 Ad betingelse 4: Ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser

700. Da det er styrelsens vurdering, at PFF ikke har dokumenteret, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet bidrog til at styrke effektiviteten i produktionen af varer eller tjenesteydelser eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling, er det ikke relevant at vurdere, hvorvidt vedtagelsen i PFF gav PFF mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser. Styrelsen vil for fuldstændighedens skyld foretage en gennemgang af betingelsen.
701. Såfremt PFF kunne dokumentere, at vedtagelsen i PFF medførte effektivitetsgevinster, skal det ved den fjerde betingelse undersøges, om vedtagelsen i PFF gav PFF's medlemmer mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser.³⁹⁵
702. PFF har indledningsvist gjort gældende, at den fælles indsats ikke førte til, at konkurrencen på *markedet for annoncering på bilportaler* blev udelukket.³⁹⁶ PFF har i den forbindelse gjort gældende, at:³⁹⁷
- » Bilbasen i hele perioden fra 2011 til 2015 lagde et konkurrencepres på Biltorvet, og at Bilbasen forblev den største bilportal på markedet.
 - » Konkurrencen var svækket forud for den fælles indsats, og at Biltorvet har forbedret konkurrencen.
 - » Bilbasens tilbagegang i 2013 var kortvarig, og at forhandlerne vendte hurtigt tilbage til Bilbasen.
 - » PFF's medlemmer omfatter en mindre andel af markedet for salg af brugte biler med en samlet markedsandel på væsentlig mindre end 10 procent.
703. Styrelsen forstår det således, at PFF dermed gør gældende, at hverken konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* henholdsvis *det danske marked for salg af brugte biler* blev begrænset.
704. Styrelsen bemærker først og fremmest, at PFF har ikke har forholdt sig til selve vedtagelsens betydning for konkurrencen, men derimod til den af PFF anførte fælles indsats blandt forhandlere i branchen.
705. Vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen omfattede alle medlemmer af PFF og dermed en væsentlig del af salget af brugte biler af mærket Peugeot. Tilsammen udgør de dog formentlig en mindre andel af det samlede marked for salg af brugte biler, jf. punkt 702, og dermed også en mindre andel af den annoncering, der sker af brugte biler på bilportalerne.
706. Det er styrelsens vurdering, at PFF med en vis sandsynlighed vil kunne dokumentere, at vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet ikke har været egnet til at

³⁹⁵ Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], (2004/C 101/08), punkt 105.

³⁹⁶ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, side 26.

³⁹⁷ Jf. bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 8, s. 3 og s. 26, og bilag 2, PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020, dokument 3, side 12.

udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser. Det er dermed styrelsens vurdering, at det ikke kan afvises, at den fjerde betingelse er opfyldt.

707. De fire betingelser i konkurrencelovens § 8, stk. 1 er dog kumulative, hvorfor en vedtagelse alene kan fritages efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, hvis alle fire betingelser er opfyldt. Idet vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen ikke opfylder alle de øvrige betingelser i konkurrencelovens § 8, stk. 1, kan vedtagelsen i PFF ikke fritages efter konkurrencelovens § 8, stk. 1.

4.4.3 Konklusion vedrørende fritagelse

708. Det er styrelsens vurdering, at vedtagelsen i PFF, som har til formål at begrænse konkurrencen, ikke opfylder betingelserne for en individuel fritagelse fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. konkurrencelovens § 8, stk. 1, og heller ikke opfylder betingelserne i TEUF artikel 101, stk. 3.

4.5 Begrundelse for påbud

709. Det er styrelsens vurdering, at det er nødvendigt at udstede påbud til PFF med henblik på at bringe overtrædelsen til ophør, for så vidt dette ikke allerede er sket, samt for at sikre en effektiv virkning af afgørelsen, herunder at sikre at PFF's medlemmer orienteres om afgørelsen.
710. Det er styrelsens vurdering, at påbuddene ikke går videre end, hvad der er nødvendigt henset til overtrædelsens karakter.

4.6 Samlet konklusion

711. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at:
- » De relevante markeder umiddelbart kan afgrænses til (i) markedet for salg af brugte biler i Danmark og (ii) markedet for annoncering på bilportaler i Danmark. Styrelsen har dog ikke foretaget en endelig afgrænsning af de relevante markeder.
 - » Vedtagelsen kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart.
 - » PFF opfylder virksomhedsbegrebet.
 - » Der foreligger en vedtagelse i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet.
 - » Vedtagelsen har til formål at begrænse konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler*, og som led heri på *det danske marked for salg af brugte biler i Danmark*.
 - » Vedtagelsen i PFF om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet udgør en mærkbar konkurrencebegrænsning i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 2, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1, litra b.
 - » Vedtagelsen i PFF ikke falder ind under en gruppefritagelse og ikke opfylder betingelserne for individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, eller TEUF artikel 101, stk. 3.
 - » Det er nødvendigt at udstede påbud til PFF for at bringe overtrædelsen til ophør, jf. konkurrencelovens § 6, stk. 4, 1. punkt, jf. § 16, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 1, jf. § 16, stk. 1, jf. § 24, stk. 1.
-

5. BILAG

Bilag 1: Materiale fra kontrolundersøgelsen den 19. april 2018.

Bilag 2: PFF's bemærkninger af den 20. august 2020 til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af den 2. juli 2020.

Bilag 3: PFF's besvarelse af den 11. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 28. september 2020.

Bilag 4: PFF's besvarelse af den 8. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020

Bilag 5: Referat af styrelsens møde med Bilbasen den 20. oktober 2020 vedr. markedet for internetannoncering af biler.

Bilag 6: Bilbasens besvarelse af den 6. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 23. oktober 2020.

Bilag 7: Bilbasens besvarelse af den 13. november 2020 af styrelsens spørgsmål af den 23. oktober 2020.

Bilag 8: AUTO IT's besvarelse af den 23. december 2020 af styrelsens spørgsmål af den 9. december 2020.

Bilag 9: AUTO IT's besvarelse af den 13. januar 2021 af styrelsens spørgsmål af den 8. januar 2021.

Bilag 10: PFF's bemærkninger af den 10. september 2021 til styrelsens klagepunktsmeddelelse af den 14. juli 2021.

Bilag 11: PFF's standpunktsdokument af den 12. november 2021 til brug for PFF's mundtlige indlæg for Konkurrencerådet den 24. november 2021.
