

INTERNT NOTAT

Dato: 30. marts 2022
Sag: 20/05735
Sagsbehandler: /MABR

Rådssag om vedtagelse i Peugeot Forhandler Foreningen om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

Indstilling	Det <u>indstilles</u> , at projektet <i>Vedtagelse i Peugeot Forhandler Foreningen om kollektiv boykot af Bilbasen for at fremme Biltorvet</i> afsluttes, og nedenstående erfaringer formidles i styrelsen.
Erfaringer (punktform)	Projektet har overordnet givet anledning til følgende erfaringer: <ul style="list-style-type: none">• Det kan fungere godt med indlån af medarbejdere fra andre centre for en afgrænset periode og/eller til afgrænsede opgaver, og/eller at sparringspersoner fra KEP eller MØK skriver med på projektets leverancer.• Det er vigtigt at være opmærksom på, om en sag falder inden for et område, som styrelsen ved, at Kommissionen har særligt fokus på.• Det kan være relevant at genoverveje processen i forhold til Rådsmøde om høringssvar.• Det er vigtigt at formulere påbud klart og præcist.
Resumé af rådssagen	<p>Konkurrencerådet traf den 23. februar 2022 afgørelse om, at Peugeot Forhandler Foreningen har overtrådt forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101, stk. 1, ved at have vedtaget en kollektiv boykot af bilbasen.dk for at fremme biltorvet.dk.</p> <p>Materiale fra en kontrolundersøgelse foretaget i april 2018 viser, at der i en periode fra slut 2012 til i hvert fald august 2014 har været udvekslet e-mails i regi af Peugeot Forhandler Foreningen om ikke at annoncere på bilbasen.dk for på den måde at fremme biltorvet.dk.</p> <p>I april 2019 anmeldte Konkurrencerådet Peugeot Forhandler Foreningen direkte til SØIK (nu NSK). I februar 2020 anmodede SØIK styrelsen om en udtalelse til et effektivitetsforsvar i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1, som</p>

ERHVERVSMINISTERIET

Peugeot Forhandler Foreningen havde fremlagt i forbindelse med den strafferetlige behandling af sagen ved SØIK. Konkurrencerådet besluttede i april 2020 at imødekomme anmodningen fra SØIK ved at indlede en administrativ behandling af sagen og anmode SØIK om at sætte den strafferetlige behandling af sagen i bero.

Peugeot Forhandler Foreningen er en sammenslutning af virksomheder, som forhandler og/eller servicerer biler af mærket Peugeot i Danmark, herunder brugte biler.

Både bilbasen.dk og biltorvet.dk er digitale platforme, der er specialiserede i annoncering af særligt brugte biler (bilportaler). Bilportaler fungerer som bindeled mellem forbrugere (potentielle bilkøbere) på den ene side og sælgere af brugte biler på den anden side.

Vedtagelsen i Peugeot Forhandler Foreningen har til formål at begrænse konkurrencen på *det danske marked for annoncering på bilportaler* ved at stille bilbasen.dk ringere i konkurrencen og sætte almindelige konkurrenceparametre som pris og kvalitet ud af kraft. Vedtagelsen indebærer således, at den enkelte Peugeot-forhandlers valg af bilportal ikke baserede sig på, hvilken bilportal der kunne levere det bedste produkt til den bedste pris, men på at det i Peugeot Forhandler Foreningen var vedtaget, at Peugeot-forhandlerne skulle undlade at annoncere på bilbasen.dk. Som led heri har vedtagelsen til formål at begrænse konkurrencen på *det danske marked for salg af brugte biler*. Vedtagelsen har således reduceret den sikkerhed, der ellers ville være mellem Peugeot-forhandlerne om, hvor de hver især annoncerede.

Vedtagelsen kan have været egnet til at skade både forbrugere (potentielle bilkøbere på bilbasen.dk) og sælgere på bilbasen.dk i form af færre valg- hhv. afsætningsmuligheder og mindre økonomi til udvikling af bilbasen.dk. Det, at *det danske marked for annoncering på bilportaler* er et tosidet marked præget af indirekte netværkseffekter kan have været egnet til at forstærke den skadelige effekt af vedtagelsen i Peugeot Forhandler Foreningen.

	<p>Vedtagelsen har ikke givet anledning til konstaterede og relevante konkurrencefremmende virkninger, som er specifikke for vedtagelsen og af et sådant omfang, at de giver anledning til rimelig tvivl om vedtagelsens konkurrencebegrænsende formål.</p> <p>Vedtagelsen i Peugeot Forhandler Foreningen har ligeledes ikke givet anledning til effektivitetsgevinster i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1.</p>
<p>Væsentligste problemer</p>	<p>I forbindelse med projektet har de væsentligste udfordringer været følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>at</u> vedtagelsen i Peugeot Forhandler Foreningen ligger forholdsvis langt tilbage i tid (slut 2012 til i hvert fald august 2014), hvilket har vanskeliggjort indsamling af mulig relevant data, fx om omfanget af netværkseffekter og brugernes adfærd på bilportaler, • <u>at</u> det ikke er afklaret i praksis, om det kan være lovligt, at virksomheder boykoter en større digital platform på et tosidet marked med netværkseffekter, og • <u>at</u> det ikke er afklaret i praksis, hvad der nærmere ligger i kriterierne for, at der kan være tale om konkurrencefremmende virkninger.
<p>Succeskriterier og leverancer</p>	<p>I projektet var opstillet følgende succeskriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>at</u> projektgruppen leverer projektet i overensstemmelse med den direktionsgodkendte projektbeskrivelse og milepælsplan, hvis projektets knaster håndteres som foreslået, • <u>at</u> det estimerede ressourceforbrug overholdes, og • <u>at</u> der bliver sendt et signal om, at konkurrencemyndighederne har fokus på konkurrencebegrænsende adfærd i branchen, herunder vedtagelser/aftaler om boykot. <p>De væsentligste leverancer i projektet frem til og med KPM var endvidere MOB, knastenotat om effektivitetsfor-svar og KPM.</p> <p>Projektet har leveret det aftalte.</p>

De succeskriterier, der relaterer sig til, at milepælsplanen og det estimerede ressourceforbrug ikke overskrides, er dog ikke opfyldt. Det skyldes særligt, at Peugeot Forhandler Foreningen har indgivet flere længere juridiske og økonomiske indlæg til styrelsen, som har krævet væsentlige ressourcer at håndtere, herunder fordi Peugeot Forhandler Foreningen ikke nødvendigvis præcist har forholdt sig til det, som styrelsen har anmodet Peugeot Forhandler Foreningen om. Ligeledes skyldes det, at sagen vedrører flere principielle problemstillinger, som er uafklaret i praksis; i) om det kan være lovligt, at virksomheder boykotter en større digital platform på et tosidet marked med indirekte netværkseffekter, og ii) hvad der nærmere ligger i kriterierne for, at der kan være tale om konkurrencefremmende virkninger.

For så vidt angår de vigtigste interessenters opfattelse af projektet bemærkes først og fremmest, at den væsentligste interessent i sagen er parten, dvs. Peugeot Forhandler Foreningen. Peugeot Forhandler Foreningen har under sagen rejst kritik af, at Konkurrencerådet i april 2020 besluttede at indlede en administrativ behandling af sagen, efter at SØIK havde anmodet styrelsen om en udtalelse til Peugeot Forhandler Foreningens effektivitetsforsvar i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1.

Kritikken er fra Peugeot Forhandler Foreningens side *for det første* begrundet i, at det er Peugeot Forhandler Foreningens opfattelse, at de allerede før oversendelsen til SØIK havde argumenteret for, at betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1, er opfyldt. *For det andet* er det Peugeot Forhandler Foreningens opfattelse, at det, at Konkurrencerådet besluttede at indlede en administrativ behandling af sagen efter oversendelsen til SØIK måtte være udtryk for tvivl om, hvorvidt Peugeot Forhandler Foreningen har overtrådt konkurrencereglerne, og at styrelsen derfor burde have trukket anmeldelsen af Peugeot Forhandler Foreningen til SØIK tilbage.

Peugeot Forhandler Foreningen har endvidere gentagne gange gjort opmærksom på, at Peugeot Forhandler Foreningen ikke er enige i styrelsens vurdering af sagen.

	<p>En anden væsentlig interessant er bilbasen.dk, som den kollektive boykot rettede sig i mod. Af en artikel fra Motor-Magasinet fra den 24. februar 2022, dvs. umiddelbart efter, at Rådet traf afgørelse i sagen, fremgår det, at både Peugeot Forhandler Foreningen og Bilbasen mener, at Konkurrencerådets afgørelse i sagen er ”træls og unødvendig”. For så vidt angår bilbasen.dk skal dette dog også ses i lyset af, at medlemmerne af Peugeot Forhandler Foreningen er kunder hos bilbasen.dk, og at bilbasen.dk derfor har en interesse i at bevare et godt forhold til Peugeot Forhandler Foreningen.</p>
Fremdrift	<p>Der har generelt været en god fremdrift i projektet.</p> <p>Projektets fremdrift har dog særligt frem til, at caseteamet påbegyndte udarbejdelse af KPM i sagen, været udfordret af, at det har været vanskeligt at allokere de nødvendige ressourcer til projektet.</p> <p>Noget af det, der har fungeret godt og har været med til at skabe den nødvendige fremdrift i projektet har været, at projektet har haft den samme projektejer og projektleder, samt stort set samme projektdeltagere hele vejen igennem projektet. Noget af det der også har fungere godt og været med til at skabe den nødvendige fremdrift i projektet har været, at caseteamet har haft indlånt en medarbejder fra et andet konkurrencecenter i en begrænset periode (til at skrive med på KPM). Endvidere har caseteamets sparingsperson fra MØK skrevet med på nogle af leverancerne i projektet.</p>
Ressourcer	<p>Der blev oprindeligt godkendt et tidsforbrug for BET på 2.000 timer, samt et tidsforbrug på mindre end 100 timer hver for KEP hhv. MØK.</p> <p>Der er samlet anvendt ca. 3.500 timer på sagen. Ressourceforbruget har således været noget højere, end oprindeligt estimeret. Ressourceforbruget har imidlertid været nødvendiggjort af flere lange juridiske og økonomiske indlæg fra Peugeot Forhandler Foreningen og af sagens principielle karakter.</p>
Erfaringer til udbredelse i styrelsen	<p>Projektet har mere uddybende givet anledning til følgende erfaringer til udbredelse i styrelsen:</p>

1) Hvis det i kortere eller længere perioder er vanskeligt at allokere de nødvendige ressourcer til et projekt, kan det være en løsning at låne medarbejdere fra andre konkurrencecentre, og/eller at få sparringspersoner til at skrive med på projektets leverancer. Indlån og/eller brug af sparringsperson kan være afgrænset til en bestemt periode og/eller bestemte leverancer.

2) Det er vigtigt hvis muligt at være opmærksom på, om en sag falder inden for et område, som styrelsen ved, at Kommissionen har særligt fokus på. Nærværende sag faldt fx inden for Kommissionens interesseområde, fordi den vedrører en kollektiv boykot af en større digital platform på et marked præget af indirekte netværkseffekter.

Det er i den forlængelse heraf vigtigt ikke nødvendigvis at tage Kommissionens indledende tilbagemelding for bogstaveligt. Det kan således være hensigtsmæssigt med opfølgende møder, hvor eventuel tvivl kan afklares.

Caseteamet havde her god erfaring med, forud for det opfølgende møde, at sende Kommissionen en e-mail, hvor caseteamet forholdsvis kort og præcist forklarede, hvordan caseteamet havde forstået Kommissionens indledende tilbagemelding, og hvilke spørgsmål dette gav anledning til. Det medførte et effektivt opfølgende møde, hvor misforståelser hurtigt blev ryddet af vejen.

3) Det kan være relevant at genoverveje processen i forhold til Rådsmøde om høringssvar. På Rådsmøde om høringssvar får Rådet forelagt den KPM, der har været sendt i ekstern høring, partens høringssvar og styrelsens clearingnotat. Hvis parten ønsker mundtligt indlæg for Rådet, får Rådet ligeledes forelagt partens standpunktsdokument og styrelsens beredskabsnotat. Rådet får derimod som udgangspunkt *ikke* forelagt en tilrettet KPM, hvor ændringer på baggrund af høringssvar m.v. er indarbejdet. I nærværende sag var det caseteamets indtryk, at det var svært for Rådet at se den tilrettede KPM (udkast til afgørelse) for sig, og at dette skabte usikkerhed i Rådet om en eventuel afgørelse i sagen. Det kan derfor overvejes, at det i hvert fald i nogle situationer vil være mere hensigtsmæssigt at

forelægge Rådet den tilrettede KPM (udkast til afgørelse) samtidig med partens høringssvar m.v.

4) Det er vigtigt at formulere påbud klart og præcist. I nærværende sag påbud Konkurrencerådet bl.a. Peugeot Forhandler Foreningen:

- *”at informere Peugeot Forhandler Foreningens medlemmer om Konkurrencerådets afgørelse, og*
- *senest 14 dage fra Konkurrencerådets afgørelse at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for, at Peugeot Forhandler Foreningens medlemmer er blevet orienteret om Konkurrencerådets afgørelse.”*

Peugeot Forhandler Foreningen har efterfølgende indsendt dokumentation, der viser, at de har informeret deres medlemmer om Konkurrencerådets afgørelse og vedhæftet afgørelsen til orientering. Caseteamet kunne godt have ønsket sig, at Peugeot Forhandler Foreningens mail til deres medlemmer havde været formuleret skarpere, og at det klart fremgik af mailen, at Peugeot Forhandler Foreningen har overtrådt konkurrencereglerne. Peugeot Forhandler Foreningen havde imidlertid opfyldt Rådets påbud ud fra den formulering, der fremgik af afgørelsen. Hvis styrelsen fremadrettet har et ønske om, at Rådets afgørelse skal kommunikeres mere klart ud til fx medlemmer af en brancheforening, er det derfor relevant at overveje fremadrettet at skrive mere skarpe påbud, der fx påbyder en brancheforening at informere sin medlemmer om, at de har handlet i strid med konkurrencereglerne.

Ansvarlig for denne formidling er Maiken Bruun (KEP) og Anders Strange Vest (BET).

Opfølgingsplan

Det er ikke nødvendigt med en opfølgingsplan.