

Konkurrencerådets afgørelse d. 31. maj 2017

# Campingrådets campingpasordning



---

**Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen**

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

Journal nr. 15/06094

Afgørelsen er udarbejdet af  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

---

# Indholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>RESUMÉ</b> .....	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>AFGØRELSE</b> .....	<b>7</b>
<b>3.</b>	<b>SAGSFREMSTILLING</b> .....	<b>9</b>
3.1	INDLEDNING .....	9
3.2	DE INVOLVEREDE VIRKSOMHEDER .....	10
3.2.1	Campingrådet .....	10
3.2.2	DK-CAMP .....	12
3.2.3	ACSI Publishing BV. ....	12
3.3	MARKEDSBESKRIVELSE.....	13
3.3.1	Overnatning på campingpladser .....	13
3.3.1.1	Offentlig regulering af campingpladser .....	14
3.3.1.2	Privatretlig regulering af campingpladser .....	15
3.3.2	Salg af campingpas.....	16
3.3.2.1	Regulering af campingpas.....	19
3.4	DEN OMHANDLEDE ADFÆRD .....	19
3.4.1	Ens priser for CKE .....	20
3.4.1.1	Vedtagelsen håndhæves i praksis .....	21
3.4.2	Krav om forevisning af et gyldigt CKE-pas .....	23
3.5	HØRINGSSVAR.....	26
3.5.1	Markedsafgrænsning .....	26
3.5.2	Til formål at begrænse konkurrencen .....	27
3.5.3	Fritagelse .....	28
3.5.4	Øvrige bemærkninger .....	28
<b>4.</b>	<b>VURDERING</b> .....	<b>30</b>
4.1	MARKEDSAFGRÆNSNING .....	30
4.1.1	Det relevante produktmarked.....	30
4.1.1.1	Produktmarkedet for salg af campingpas.....	31
4.1.1.2	Parternes bemærkninger til markedsafgrænsningen.....	35
Campingpasset som produkt eller medlemsbevis .....		35
4.1.1.2.1	Afgrænsningen af det relevante produktmarked .....	37
4.1.1.2.2	Delkonklusion .....	38
4.1.1.3	Produktmarkedet for salg af overnatninger på campingpladser.....	38
4.1.1.3.1	Delkonklusion .....	41
4.1.2	De relevante geografiske markeder.....	41
4.1.2.1	Det geografiske marked for salg af campingpas .....	41

4.1.2.2	Parternes bemærkninger til den geografiske markedsafgrænsning .....	42
4.1.2.2.1	Delkonklusion .....	42
4.1.2.3	Det geografiske marked for salg af overnatninger på campingpladser .....	43
4.1.2.3.1	Delkonklusion .....	45
4.1.3	Konklusion vedrørende markedsafgrænsning .....	45
4.2	SAMHANDELSPÅVIRKNING .....	46
4.3	KONKURRENCELOVENS § 6 OG TEUF ARTIKEL 101 .....	47
4.3.1	Virksomhedsbegrebet .....	48
4.3.1.1	Parternes bemærkninger til virksomhedsbegrebet .....	49
4.3.2	Aftale, vedtagelse eller samordnet praksis .....	49
4.3.2.1	Vedtagelsen om ens priser for salg af CKE-pas .....	50
4.3.2.2	Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas .....	52
4.3.2.3	Parternes bemærkninger .....	56
4.3.3	Til formål og/eller til følge at begrænse konkurrencen .....	57
4.3.3.1	Parternes bemærkninger .....	57
4.3.3.1.1	Det horisontale samarbejde mellem campingpladser .....	58
4.3.3.2	Om et vertikalt samarbejde mellem Campingrådet og campingpladser .....	59
4.3.3.3	Visse former for aftaler m.v. har til formål at begrænse konkurrencen .....	63
4.3.3.4	Horisontal koordinering af priser antages generelt at have til formål at begrænse konkurrencen .....	65
4.3.3.5	Opfordringer som indebærer en begrænsning af produktion eller afsætning antages generelt at have til formål at begrænse konkurrencen .....	66
4.3.3.6	Vedtagelsen om ens priser har konkret til formål at begrænse konkurrencen .....	69
4.3.3.6.1	(i) Vedtagelsens indhold .....	69
4.3.3.6.2	(ii) De målsætninger, der søges gennemført med vedtagelsen .....	71
4.3.3.6.2.1	Parternes bemærkninger .....	71
4.3.3.6.3	(iii) Den retlige og økonomiske kontekst .....	71
4.3.3.6.3.1	Parternes bemærkninger .....	73
4.3.3.7	Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas har konkret til formål at begrænse konkurrencen .....	74
4.3.3.7.1	(i) Vedtagelsens indhold .....	74
4.3.3.7.2	(ii) De målsætninger, der søges gennemført med vedtagelsen .....	75
4.3.3.7.3	(iii) Den retlige og økonomiske kontekst .....	77
4.3.3.7.3.1	Parternes bemærkninger .....	77
4.3.3.7.3.2	(iii) Delkonklusion .....	80
4.3.4	Mærkbar konkurrencebegrænsning .....	80
4.3.5	Konklusion vedrørende Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 .....	82
4.4	FRITAGELSE .....	82
4.4.1	Vedtagelserne er ikke omfattet af gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler .....	83
4.4.2	Vedtagelserne er ikke omfattet af gruppefritagelsesforordningen for vertikale aftaler .....	85
4.4.3	Vedtagelserne opfylder ikke betingelserne for en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8 .....	86

4.4.3.1	Ad (1) Bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling.....	86
4.4.3.1.1	Vedtagelsen om ens priser .....	87
4.4.3.1.2	Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas...	87
4.4.3.2	Ad (2) Sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved.....	88
4.4.3.2.1	Vedtagelsen om ens priser .....	88
4.4.3.2.2	Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas...	89
4.4.3.3	Ad (3) Ikke pålægger virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige for at opnå disse mål.....	89
4.4.3.3.1	Vedtagelsen om ens priser .....	89
4.4.3.3.2	Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas...	89
4.4.3.4	Ad (4) Ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser.....	90
4.4.3.4.1	Vedtagelsen om ens priser .....	90
4.4.3.4.2	Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas...	90
4.4.3.4.3	Konklusion vedrørende individuel fritagelse.....	90
4.5	SAMLET KONKLUSION.....	90

# 1. RESUMÉ

1. Denne sag vedrører vedtagelsen i regi af paraplyorganisationen Campingrådet om ens priser for salg af CKE-campingpas på campingpladser i Danmark, samt vedtagelsen i regi af Campingrådet om at ekskludere konkurrerende campingpas, herunder den hollandske virksomhed ACSI's campingpas.
2. Et campingpas er et alternativt legitimationsbevis, som en campist kan forevise ved ankomst til campingpladsen, og eventuelt efterlade i receptionen indtil opholdet afsluttes, i stedet for at campisten efterlader sit pas. Et campingpas kan udover nævnte ID-funktion også have andre ydelser tilknyttet, fx rabat og/eller ansvarsforsikring over for tredjemand.
3. Campingrådet er en paraplyorganisation for camping i Danmark. Campingrådets medlemmer er bestående af 12 foreninger, der repræsenterer henholdsvis campingpladsejere, campingpladsbrugere og andre organisationer såsom DK-CAMP, DCU, FDM, Camping Branchen, Dansk Turismefremme m.fl.
4. Campingrådet organiserer næsten 90 pct. af campingpladserne i Danmark. De pågældende campingpladser er enten repræsenteret via brancheforeningen DK-CAMP og DCU, via Campingrådets repræsentantskab og bestyrelse, eller er omfattet af en samarbejdsaftale med Campingrådet (herefter Samarbejdsaftale(n)), som forpligter dem til at følge Campingrådets forskrifter, bl.a. i relation til campingpasordningen. Campingrådet sælger CKE-pas til campister via foreningens hjemmeside, og Campingrådet fører kontrol med, at campingpladserne overholder forskrifterne under campingpasordningen.
5. Det er således en betingelse, at campingpladserne over for deres kunder (campisterne) stiller krav om forevisning af et gyldigt CKE-pas for at give kunderne adgang til campingpladsen. For kunder, som ikke kan forevise et gyldigt CKE-pas, skal campingpladserne tilbyde at sælge de af Campingrådet udstedte CKE-pas til en ens pris fastsat af Campingrådet. Det er derudover omfattet af Campingrådets bestemmelser i Samarbejdsaftalen, at campingpladserne kun accepterer CKE-pas, som et adgangsgivende identitetsbevis.
6. Under disse betingelser er det således ikke muligt for en campist at få adgang til en campingplads, der er tilknyttet Campingrådet, medmindre campisten på stedet køber eller kan forevise et gyldigt CKE-pas.
7. DK-CAMP er en frivillig kæde for 300 selvstændige campingpladser, og har spillet en væsentlig rolle i forbindelse med vedtagelsen af nævnte pris for CKE-pas og vedtagelsen om at ekskludere andre campingpas. DK-CAMP har selvstændigt videreformidlet de pågældende vedtagelser over for sine medlemmer.
8. ACSI Publishing BV (ACSI) er en hollandsk virksomhed, der bl.a. udsteder et campingpas, ACSI Club ID, der - ligesom CKE-passet - kan anvendes som alternativt identitetsbevis i stedet for at fremvise et pas ved check in på en campingplads.
9. ACSI Club ID bliver accepteret som et adgangsgivende identitetsbevis på 8.800 campingpladser i Europa, og herunder de omkring 54 danske campingpladser, som ikke er tilknyttet Campingrådet.
10. De relevante markeder er henholdsvis markedet for salg af campingpas, som formentlig er nationalt, men i hvert fald ikke vurderes at være bredere end EU/EØS, og markedet for salg af

overnatninger på campingpladser, som ikke vurderes at være bredere end Danmark. Der er en række aktører, der er aktive på det relevante marked for salg af campingpas, herunder bl.a. Campingrådet, campingpladser, turistbureauer, Dansk Camping Union (DCU) og FDM.

11. Paraplyorganisationen Campingrådet og sammenslutningen DK-CAMP er virksomheder i konkurrenceretlig forstand, idet campingpladserne tilknyttet henholdsvis Campingrådet og DK-CAMP udøver økonomisk virksomhed. Hertil kommer, at Campingrådet på lige fod med campingpladserne sælger CKE-pas direkte til campister. De relevante vedtagelser er truffet af Campingrådets bestyrelse, hvor bl.a. DK-CAMP er repræsenteret samt yderligere to repræsentanter for campingpladserne, og vedtagelserne er efterfølgende meldt ud til medlemmerne via henholdsvis Campingrådet og DK-CAMP.
12. Det er bekræftet af Campingrådet, at Campingrådet har vedtaget en fast pris for CKE-passet, og at Campingrådet har vedtaget, at campingpladserne alene skal acceptere CKE-passet, som gyldigt campingpas for overnatning på de respektive campingpladser.
13. Campingrådet har af flere omgange udmeldt til sine medlemmer, at ACSI Club ID ikke er et gyldigt campingpas, hverken i Danmark eller på nogen campingpladser i Europa.
14. I Campingrådet er det således vedtaget, dels at campingpladserne skal kræve en betaling på 110 kr. ved køb af CKE-pas på den respektive campingplads, dels at ekskludere konkurrerende campingpas, herunder bl.a. den hollandske virksomhed ACSI's campingpas, kaldet ACSI Club ID. Campister kan således kun ved køb eller forevisning af et gyldigt CKE-pas få adgang til de campingpladser, som er tilknyttet Campingrådet.
15. En del af Campingrådets arbejde afhænger af indtægterne fra salget af CKE-pas. Campingrådet har således en økonomisk interesse i, at der på campingpladserne alene bliver solgt CKE-pas (til en fast høj pris), og at der ikke accepteres andre campingpas end CKE-pas på de danske campingpladser.
16. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at vedtagelsen om ens priser for salg af CKE-pas har til formål at begrænse priskonkurrencen mærkbart i det horisontale led mellem campingpladserne.
17. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer endvidere, at vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, har til formål at ekskludere udbydere af konkurrerende campingpas fra markedet, hvilket i sidste ende medfører høje priser til skade for forbrugerne.
18. Der er tale om et horisontalt samarbejde mellem campingpladserne i regi af Campingrådet. Campingrådet er sammensat af bl.a. DK-CAMP, der repræsenterer 300 selvstændige, danske campingpladser, og som har haft formandskabet fra 2003-2016, og DCU, som ejer 23 campingpladser. Derudover er yderligere tre campingpladser medlem af Campingrådets repræsentantskab, hvor to af disse er medlemmer af bestyrelsen. Campingrådet har endvidere indgået samarbejdsaftaler med de enkelte campingpladser, som giver Campingrådet mulighed for at føre kontrol med, om campingpladserne (bl.a.) overholder betingelserne om salg af CKE-pas. Hertil kommer, at Campingrådet har oplyst, at forpligtelsen for campingpladserne til at skaffe Campingrådet indtægter gennem salget af CKE-pas er en del af og kan ligestilles med det kontingent, som de godkendte campingpladser - via deres respektive sammenslutning af campingpladser - betaler til Campingrådet. Campingrådet sælger endelig - ligesom campingpladserne - CKE-pas til campister direkte fra Campingrådets hjemmeside.

19. Horisontale aftaler mellem konkurrerende virksomheder, der begrænser konkurrencen, er forbudt, også selvom det sker i regi af en sammenslutning af virksomheder/brancheforening, idet medlemmerne er aktive i det samme omsætningsled og dermed er aktuelle eller potentielle konkurrenter. Særligt aftaler om priser og aftaler om at begrænse produktion eller afsætning er alvorlige overtrædelser, da de efter deres art betragtes som skadelige for de normale konkurrencevilkår. Det skyldes bl.a., at sådanne aftaler sætter de normale markedsvilkår ud af kraft og medfører højere priser til skade for forbrugerne.

20. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Campingrådet og DK-CAMP, ved henholdsvis:

- at have vedtaget ens pris for salg af CKE-pas, herunder såkaldte transitpas, samt
- at have vedtaget en fælles, koordineret strategi om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, som adgangsgivende campingpas

har overtrådt forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 1 og 2, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1, litra b. Vedtagelserne opfylder ikke betingelserne for en gruppefritagelse eller for en individuel fritagelse, jf. konkurrencelovens § 8 og TEUF artikel 101, stk. 3.

21. Styrelsen har i denne sag valgt kun at fokusere på Campingrådets og DK-CAMP's deltagelse i vedtagelsen. Dette skyldes navnlig, at DK-CAMP er den største organisation af campingpladser i Danmark, og repræsentant for mere end halvdelen af campingpladserne i Danmark. Styrelsen vurderer, at DK-CAMP har spillet en væsentlig rolle i forbindelse med at indgå de i sagen omhandlede vedtagelser, herunder via sin deltagelse i bestyrelsen, samt at DK-CAMP via sine vedtægter har understøttet disse vedtagelser i praksis. Det understreges i denne sammenhæng, at der ikke med denne afgørelse er taget stilling til lovligheden af øvrige medlemmers (herunder Camping Branchen, Campingklubben "Back to nature naturcamping, Dansk Camping Union, Dansk Caravan Club, Dansk Cyklist Forbund, DK-Camping Club, FDM, Foreningen Dansk Cykelturisme, Dansk Naturist Union, og Dansk Turistfremme) deltagelse i vedtagelserne om pris for CKE-pas og ekskludering af andre campingpas.



## 2. Afgørelse

22. Konkurrencerådet træffer afgørelse om, at:
23. Det meddeles henholdsvis Campingrådet og DK-CAMP, at de har overtrådt forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 1 og nr. 2, jf. stk. 3 og TEUF artikel 101, stk. 1, litra b, ved:
- I perioden 2011-2016 at have vedtaget ens priser for salg af Camping Key Europe pas (CKE-pas), herunder såkaldte transitpas, samt
  - I perioden 2012-2016 at have vedtaget, at det er en betingelse for campisters adgang til campingpladsen, at de på stedet køber eller foreviser et gyldigt CKE-pas, herunder at have vedtaget at afvise konkurrerende campingpas (adgangsgivende), bl.a. ACSI Club ID.
24. I medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, stk. 1 og TEUF artikel 101, jf. konkurrencelovens § 16, stk. 1, jf. § 24, påbyder Konkurrencerådet Campingrådet:
- Straks at bringe vedtagelsen om ens priser for salg af CKE-pas til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket, og
  - Straks at bringe vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, som betingelse for campisters adgang til campingpladsen, herunder vedtagelsen om specifikt at afvise ACSI Club ID, som adgangsgivende campingpas, til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket, og
  - Fremover at afstå fra aftaler, vedtagelser eller samordnet praksis, der har samme eller tilsvarende formål eller følge, som beskrevet i pkt. 23 ovenfor, og
  - At informere sine medlemmer, samt de campingpladser, der er tilknyttet Campingrådets campingpasordning, om Konkurrencerådets afgørelse, og
  - Senest 3 uger fra datoen for Konkurrencerådets afgørelse at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for, at såvel Campingrådets medlemmer samt de campingpladser, der er tilknyttet Campingrådets campingpasordning, er blevet informeret om rådets afgørelse.
25. I medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, stk. 1 og TEUF artikel 101, jf. konkurrencelovens § 16, stk. 1, jf. § 24, påbyder Konkurrencerådet DK-CAMP:
- Straks at bringe DK-CAMP's deltagelse i vedtagelsen om ens priser for salg af CKE-pas til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket, og
  - Straks at bringe DK-CAMP's deltagelse i vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, som betingelse for campisters adgang til campingpladsen, herunder vedtagelsen om specifikt at afvise ACSI Club ID, som adgangsgivende campingpas, til ophør såfremt dette ikke allerede er sket, og
  - Fremover at afstå fra aftaler, vedtagelser eller samordnet praksis, der har samme eller tilsvarende formål eller følge, som beskrevet i pkt. 23 ovenfor, og
  - At informere DK-CAMP's medlemmer om Konkurrencerådets afgørelse, og

- Senest 3 uger fra datoen for Konkurrencerådets afgørelse at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for, at DK-CAMP's medlemmer er blevet informeret om rådets afgørelse.

## 3. SAGSFREMSTILLING

### 3.1 INDLEDNING

26. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 15. juni 2015 en henvendelse fra ACSI Publishing BV (ACSI).
27. ACSI er en hollandsk virksomhed, der specialiserer sig i udlejning af standpladser og boliger på campingpladser. ACSI tilbyder campingpladsinformation til campister via sin campingguide kaldet CampingCard ACSI, der ligeledes indeholder et rabatkort, samt et campingpas; ACSI Club ID.
28. Campingpasset ACSI Club ID fungerer som et alternativt legitimationsbevis, som vises i receptionen/ved check in på en campingplads i stedet for eksempelvis et pas.
29. ACSI klagede over Campingrådet vedrørende dets krav om anvendelse af CKE-passet som betingelse for at overnatte på de af Campingrådet godkendte campingpladser, herunder en udmelding i 2014 på Campingrådets hjemmeside [www.campingrådet.dk](http://www.campingrådet.dk), hvoraf det fremgår, at:

*"ACSI-fordelskort er ikke et campingpas*

*Efter flere henvendelser fra lejrchefer med spørgsmål om, hvordan de skal forholde sig til ACSI-fordelskort, bringer vi her en præcisering af reglerne.*

*ACSI Club ID, som er afbilledet nedenfor, fungerer IKKE som et campingpas hverken i Danmark eller nogen andre steder i Europa. Man kan derfor ikke erstatte et Camping Key Europe med nedenstående ACSI Club ID, da dette blot er ACSI's klubkort.*

*ACSI er en privat virksomhed, som lever af at sælge campingguider og fordelskort til campister i hele Europa."<sup>1</sup>*

30. Det fremgår heraf, at Campingrådet har kommunikeret til bl.a. campingpladserne, at ACSI Club ID ikke er et campingpas og ikke kan erstatte CKE-passet.
31. Styrelsen blev efter en nærmere undersøgelse af sagen opmærksom på, at der i regi af Campingrådet - ud over kravet om CKE-pas, som betingelse for overnatning på campingpladser - også er blevet vedtaget en fast pris for campingpladsernes respektive salg af CKE-pas.
32. Styrelsen sendte i januar 2016 en meddelelse om betænkeligheder til Campingrådet, og i juni 2016 en meddelelse om betænkeligheder til DK-CAMP.

---

<sup>1</sup> Jf. nyhed af 2. juni 2014 på Campingrådets hjemmeside, [www.Campingrådet.dk](http://www.Campingrådet.dk).

33. Styrelsen har derudover anmodet Campingrådet om oplysninger i sagen, herunder hvilket aftalegrundlag, der ligger til grund for campingpladsernes salg af CKE-pas, samt oplysninger om fastsættelsen af priser for CKE-passet.
34. Styrelsen har endvidere anmodet DK-CAMP om at fremkomme med oplysninger i sagen, herunder om DK-CAMP's rolle i Campingrådet.

## **3.2 DE INVOLVEREDE VIRKSOMHEDER**

35. I dette afsnit præsenteres de virksomheder, der er centrale i relation til denne sag: Campingrådet, DK-CAMP og ACSI Publishing BV.

### **3.2.1 Campingrådet**

36. Campingrådet er en paraplyorganisation bestående af 12 foreninger og organisationer, som bl.a. repræsenterer campingpladsejere og campingpladsbrugere.
37. Campingrådet blev stiftet i 1989, som en selvstændig forening. Campingrådet udspringer oprindeligt af Friluftsrådet.
38. Campingrådet har ifølge § 2 i rådets vedtægter følgende formål:

*"At virke for en ansvarlig, effektiv og positiv udvikling af campinglivet i Danmark – herunder også under hensyntagen til landets natur og miljø. At klassificere de af rådet godkendte campingpladser. At samarbejde med offentlige myndigheder, organisationer, institutioner og campingpladser m .fl. om alle relevante forhold af såvel driftsmæssig som lovmæssig art. At formidle samarbejde på bredest muligt grundlag, medlemsorganisationerne imellem, i forbindelse med camping under skyldig hensyntagen til disses interesser og egenart samt i en afbalanceret varetagelse af erhvervsmæssige branchesynspunkter og funktionen som bred interesseorganisation. At virke rådgivende for og samarbejdende med offentlige myndigheder og organisationer samt personer, der ønsker at oprette eller drive campingpladser. At samarbejde med internationale campingorganisationer, bl.a. om ensartede regler og bestemmelser for camping. At virke for markedsføring af dansk camping i ind- og udland."*<sup>2</sup>

39. Det fremgår heraf, at Campingrådets formål bl.a. er at klassificere danske campingpladser samt at rådgive personer, der ønsker at oprette eller drive campingpladser.
40. Til Campingrådets arbejdsområde hører således bl.a. en egenkontrolordning, der indebærer godkendelse, klassificering og kontrol af campingpladser i Danmark. Godkendelse af campingpladser sker i henhold til krav, som er fastsat af Campingrådet. Campingrådets klassifikationssystem fungerer således, at campingpladserne tildeles fra én til fem stjerner. Campingpladsernes standard og klassificering kontrolleres mindst en gang om året af Campingrådets konsulenter, som kommer på uanmeldt besøg.

---

<sup>2</sup> Senest vedtaget på ordinært repræsentantskabsmøde den 25. april 2013; herefter "Campingrådets vedtægter" eller "vedtægterne for Campingrådet".

41. Campingrådet forestår endvidere administrationen af Campingrådets campingpasordning (CKE-pas), og fører herunder kontrol med, at de til ordningen tilknyttede campingpladser overholder kravene vedrørende CKE-pas.
42. Campingrådet afholder herudover kurser for ejere/forpagtere og lejrchefer samt medvirker ved afholdelse af kurser og uddannelse inden for campingturisme.<sup>3</sup> Campingrådets arbejde består også i markedsføring af camping i Danmark samt på udvalgte udenlandske områder.
43. Campingrådet samarbejder med en lang række søsterorganisationer i de øvrige EU-lande omkring CKE-pas. Det er således muligt for en udenlandsk turist, der har et udenlandsk udstedt CKE-pas<sup>4</sup>, at bruge dette pas i forbindelse med en overnatning på en dansk campingplads, som er godkendt af Campingrådet.
44. Det fremgår af vedtægterne for Campingrådet<sup>5</sup>, at midlerne til Campingrådets arbejde bl.a. tilvejebringes ved kontingenter, gebyrer, afgifter på campingpas, bidrag fra campingpladser samt eventuelle offentlige tilskud.
45. Aktuelt er 446 ud af omkring 500 danske campingpladser organiseret af Campingrådet.
46. Campingrådets medlemmer er Camping Branchen, Campingklubben "Back to nature" – naturcamping, Dansk Camping Union (DCU), Dansk Caravan Klub, Dansk Cyklist Forbund, DK Camping Club, Forenede Danske Motorejere (FDM), AutoCamperRådet, DK-CAMP, Dansk Naturist Union, Dansk Turismefremme, og Foreningen Dansk Cykelturisme.
47. Hvert medlem udpeger en repræsentant til repræsentantskabet, som er Campingrådets øverste myndighed. Derudover er der tre selvstændige repræsentanter for campingpladserne i repræsentantskabet.<sup>6</sup>
48. Campingrådets bestyrelse består af en formand og 8 øvrige medlemmer, der alle vælges på repræsentantskabsmødet for 2 år ad gangen. Repræsentanten for DK-CAMP, DCU og Camping Branchen er fødte medlemmer af bestyrelsen. Endvidere er to campingpladser medlemmer af bestyrelsen. Formanden eller næstformanden i forening med et andet bestyrelsesmedlem kan tegne Campingrådet udadtil.<sup>7</sup>
49. Sammenslutningen af selvstændige danske campingpladser DK-CAMP's repræsentant har været formand for bestyrelsen fra 2003 og frem til foråret 2016, hvor DK-CAMP valgte at udskifte formanden.<sup>8</sup> Forud herfor fungerede den pågældende formand for DK-CAMP som næstformand i bestyrelsen for Campingrådet, dvs. i perioden 1993-2003.
50. Bestyrelsen er den styrende myndighed i alle Campingrådets anliggender, jf. § 6 i Campingrådets vedtægter. Bestyrelsen træffer afgørelse i de sager, som af vedtægterne er henlagt til dem, afstikker de politiske retningslinjer for Campingrådets virke på grundlag af

---

<sup>3</sup> Jf. § 3 i vedtægterne for Campingrådet.

<sup>4</sup> Dvs. et CKE-pas, der er købt hos og udstedt af en af de 15 organisationer i Europa, som samarbejder om CKE, eller på campingpladser, som er tilknyttet de respektive organisationer.

<sup>5</sup> Jf. § 10 i vedtægterne for Campingrådet.

<sup>6</sup> Henholdsvis Halk Strand Camping, Auning Camping og Aarhus Camping.

<sup>7</sup> Jf. § 9 i vedtægterne for Campingrådet.

<sup>8</sup> Angivet af DK-CAMP på et møde med styrelsen den 17. august 2016.

repræsentantskabets beslutninger og Campingrådets vedtægter i anliggender, som ikke er henlagt til andre organer.

51. Campingrådet ejer [...] pct. i det svensk registrerede Camping Key Europe. Øvrige ejere er forbrugerorganisationerne i ANWB i Holland og ADAC i Tyskland hver med [...] pct., og campingorganisationerne i Sverige (SCR), Finland (FCSA) og Norge (RBL) med henholdsvis [...] pct., [...] pct. og [...] pct.
52. Dette samarbejde mellem de respektive partnere i Camping Key Europe kaldes Camping Key Alliance. Samarbejdet blev etableret den 1. januar 2012.<sup>9</sup>
53. Campingrådet sælger CKE-passet via foreningens hjemmeside direkte til campister.

### **3.2.2 DK-CAMP**

54. DK-CAMP er en frivillig kæde af 300 selvstændige danske campingpladser.
55. DK-CAMP er medlem af Campingrådet, og repræsenterer i Campingrådet de 300 danske campingpladser, som er medlem af DK-CAMP.
56. Indtil den 16. november 2016 fremgik det af § 2 i vedtægterne for DK-CAMP, at enhver privatdrevet campingplads, der var godkendt af Campingrådet, og som til enhver tid opfyldte de krav, myndighederne stillede, kunne optages som medlem. Dette betød, at DK-CAMP's medlemmer var forpligtede til at følge Campingrådets vedtagelser, herunder vedtagelserne om CKE-pas. DK-CAMP har i sit hørings svar oplyst, at vedtægterne i DK-CAMP på dette punkt blev ændret efter, at DK-CAMP modtog en meddelelse om betænkeligheder fra styrelsen.
57. Det fremgår af [www.dk-camp.dk](http://www.dk-camp.dk), at DK-CAMP arbejder for at forbedre campingpladsernes standard, service og betingelser, bl.a. gennem Campingrådet, Friluftsrådet og EFCO (det internationale campingsamarbejde).<sup>10</sup>
58. DK-CAMP har 3 undergrupper, dvs. grupper af campingpladser, der har særlige interesser, nemlig City Camp med 23 medlemmer, Elite Camp med 10 medlemmer, og Små Pladser med 31 medlemmer.
59. Hovedbestyrelsen i DK-CAMP består af 9 personer, hvoraf seks personer er valgt ude i foreningens seks kredse<sup>11</sup> og typisk er kredsformænd. Bestyrelsen består desuden af en landsformand, en næstformand og et menigt medlem.

### **3.2.3 ACSI Publishing BV.**

60. ACSI Publishing BV (ACSI) er en hollandsk virksomhed, der tilbyder generel information omkring camping og pakkeferier i Europa.

---

<sup>9</sup> <http://www.campingkeyalliance.com/about-us/the-company/>

<sup>10</sup> [www.dk-camp.dk/artikel/Hvem-er-DK-CAMP-camping.html?menuGuid=37470&sub-MenuGuid=37471&languid=1](http://www.dk-camp.dk/artikel/Hvem-er-DK-CAMP-camping.html?menuGuid=37470&sub-MenuGuid=37471&languid=1)

<sup>11</sup> De seks kredse er: 1. Nordjylland, 2. Øst- Midt- og Vestjylland, 3. Sydjylland, 4. Fyn, Langeland og Ærø, 5. Sjælland, Lolland/Falster, og 6. Bornholm, jf. § 7 i vedtægterne for DK-CAMP.

61. ACSI udgiver derudover en campingpladsguide med tilhørende rabatkort for camping i lavsæsonen, samt et campingpas, ACSI Club ID.
62. ACSI Club ID er et alternativt identitetsbevis, som - på samme måde som CKE-pas - kan anvendes ved check in på campingpladser i stedet for at fremvise og/eller efterlade sit pas i receptionen under opholdet.
63. Til et ACSI Club ID er knyttet en ansvarsforsikring, og campingpasset accepteres på 8.800 campingpladser i Europa, som et alternativt legitimationsbevis. Der er omkring [...] ACSI Club ID-pas i omløb i Europa.<sup>12</sup>
64. ACSI's campingpladsguide har eksisteret siden 1965, og alle de campingpladser, som er indeholdt i guiden, bliver besøgt hvert år af en inspektør.
65. ACSI klassificerer ikke campingpladser, men giver alene information og kvalitetsstandarder, herunder om de forskellige tilgængelige faciliteter på de respektive campingpladser, som kan findes i guiden.
66. Det fremgår af ACSI's hjemmeside<sup>13</sup>, at ACSI's formål er at forsyne campister med den bedst mulige information omkring campingpladser, camping, campingferie og ferie generelt.

### **3.3 MARKEDSBESKRIVELSE**

67. Denne sag vedrører salg af campingpas og mere indirekte salg af overnatning på campingpladser.
68. I det følgende vil først markedet for salg af overnatning på campingpladser blive beskrevet i afsnit 3.3.1. Herefter vil markedet for salg af campingpas blive beskrevet i afsnit 3.3.2.

#### **3.3.1 Overnatning på campingpladser**

69. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i 2002 en undersøgelse af konkurrenceforholdene på ferie- og turismemarkeder i Danmark.<sup>14</sup> Ferie og turisme er et erhvervsområde bestående af mange typer af virksomheder, som udbyder en række ydelser, der anvendes i forbindelse med, at man er på rejse og midlertidigt opholder sig andre steder end på sin normale bopæl og arbejdsplads.<sup>15</sup>
70. Følgende aktører er ifølge styrelsens undersøgelse i kategorien "udbydere af ferie- og turismeaktiviteter": konferencehoteller, garnihoteller,<sup>16</sup> kroer, andre hoteller, 4-5 stjernede vandrehjem, 1-3 stjernede vandrehjem, feriecentre, feriehusudlejning, campingpladser og oplevelsescentre.
71. Styrelsen vurderede i sin analyse, at campingpladser kun i ringe grad er i konkurrence med de øvrige aktører, som er oplistet i punkt 70 ovenfor. Dette skyldes, at campingpladser som

---

<sup>12</sup> Angivet af ACSI på et møde med styrelsen den 1. april 2016.

<sup>13</sup> <http://www.acsiclubid.dk/da/samarbejde-/17-n2288/>

<sup>14</sup> Formålet med undersøgelsen var at undersøge, om nogle former for støtte kunne medføre konkurrenceforvridning.

<sup>15</sup> Konkurrenceredegørelse 2003, kapitel 5, side 135.

<sup>16</sup> Garnihoteller er mindre hoteller uden restaurant. Der er normalt mulighed for morgenmad.

overnatningsfacilitet på vigtige punkter adskiller sig fra andre turismevirksomheder, fx. ved at overnatningerne typisk foregår i egne faciliteter, såsom telte eller campingvogne. Der er desuden fælles sanitære faciliteter, og campingpladser adskiller sig herved fra hoteller, feriecentre og feriehuse.<sup>17</sup>

72. Der eksisterer omkring 500 campingpladser i Danmark.<sup>18</sup> Heraf er 446 campingpladser organiseret af Campingrådet via Campingrådets klassifikationsordning. Endvidere er 300 campingpladser ud af de pågældende 446 repræsenteret i Campingrådet via DK-CAMP. Campingrådet vurderer campingpladserne ud fra Campingrådets kvalitetsstandard og tildeler herefter campingpladserne fra 1-5 stjerner. 85 pct. af campingpladserne har på nuværende tidspunkt 2-3 stjerner.
73. I Danmark er der kun 28 campingpladser med 4-5 stjerner.<sup>19</sup> Udover at opfylde de nævnte klassifikationskrav, tilbyder disse campingpladser typisk en række oplevelsesfaciliteter og en restaurant. Nogle af disse campingpladser kan have et mindre antal hytter med eget køkken samt bad og toilet. Prisniveauet svarer nogenlunde til feriecentre.
74. Camping er danskernes foretrukne ferieform. For udenlandske turister i Danmark er camping den tredje mest foretrukne overnatningsform; overgået af hotel- og feriehuseovernatning.<sup>20</sup>

### **3.3.1.1 Offentlig regulering af campingpladser**

75. Lov om sommerhuse og campering m.v.<sup>21</sup> samt lov om miljøbeskyttelse<sup>22</sup> giver miljøministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler for indretning og benyttelse af campingpladser.
76. Disse forskrifter fremgår af bekendtgørelse om tilladelse til udlejning af arealer til campering og om indretning og benyttelse af campingpladser (også kaldet "Campingreglementet").<sup>23</sup>
77. Ved campingpladser forstås arealer, som erhvervsmæssigt eller for et længere tidsrum end 6 uger årligt udlejes eller fremlejes til dag- og natophold i campingenheder, dvs. telte, campingvogne eller andre transportable konstruktioner som campingbiler o.l., jf. campingreglementets § 1, stk. 1.
78. Til Campingreglementet har ministeren udstedt en "Vejledning om campingreglementet"<sup>24</sup>, der redegør nærmere for reglementet, og for hvorledes det efter Miljøministeriets opfattelse skal fortolkes, bl.a. i lyset af reglerne om lov om sommerhuse og campering m.v. og hidtidig praksis på området.
79. Det fremgår af vejledningens pkt. 1.1., at: "Campingpladser er i mange henseender en alternativ, anderledes og billigere ferieform. Det fremgår således af sommerhuslovens

---

<sup>17</sup> Der kan derimod være ligheder med lystbådehavne. Disse vurderes dog også i analysen at udgøre et selvstændigt marked.

<sup>18</sup> Jf. <http://www.camping.dk/1Camping/Script/Campingpladser-i-danmark.asp>

<sup>19</sup> 21 campingpladser med fire stjerner, og syv campingpladser med fem stjerner.

<sup>20</sup> Jf. Campinganalysen 2015 (udarbejdet af Campingrådet), s. 3.

<http://www.campingraadet.dk/analyser-og-statistik/campingraadets-analyser/>

<sup>21</sup> Lovbekendtgørelse nr. 949 af 3. juli 2013.

<sup>22</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1317 af 19. november 2015.

<sup>23</sup> Bekendtgørelse nr. 844 af 30. juni 2010.

<sup>24</sup> Vejledning nr. 62 af 30. juni 2010.



forarbejder, at loven skal medvirke til at tilvejebringe alternativer til den traditionelle sommerhusbebyggelse langs landets kyster- herunder campingpladser.”

80. Endvidere fremgår det, at ”Hovedformålet med campingreglementet er at sikre, at campingpladserne har en tilfredsstillende standard og ikke udvikler sig til sommerhuslignende områder eller til helårsbeboelse, samt at skabe gode rammebetingelser for campinghvervet under hensyn til de natur- og landskabsmæssige interesser.”
81. Ud over campingreglementet reguleres campingpladsers etablering, ændringer og drift af en lang række andre love, fx planloven, naturbeskyttelsesloven, beredskabsloven, miljøbeskyttelsesloven og byggeloven m.fl.
82. Det er campingpladsers/udlejers ansvar at sikre overholdelsen af disse regelsæt.
83. Kommunerne godkender og fører tilsyn med alle de danske campingpladser. Den kommune, hvori en campingplads ligger, er myndighed for pladsen, jf. campingreglementet.<sup>25</sup>

### **3.3.1.2 Privatretlig regulering af campingpladser**

84. Campingrådet har fastsat en række privatretlige krav for de campingpladser, som er organiseret af Campingrådet. Disse krav er fastsat i den ”samarbejdsaftale”, der er indgået mellem Campingrådet og den enkelte campingplads.
85. Campingrådet har således bl.a. fastsat følgende typer af krav:
  - *Klassifikationskrav*, herunder krav om at acceptere Campingrådets tilsyn med campingpladsen samt den af Campingrådet udsendte konsulents bedømmelse af campingpladsen i forhold til kvalitetsvurderingen.
  - *Kontrol* med campingpladsens indretning, ID.nr-ordning samt mobilitetskrav.
  - *Forpligtelse til at sælge campingpas*, herunder en forpligtelse til at give Campingrådet adgang til at kontrollere antallet af campingpas og gyldighed.
  - *Krav til uddannelse*, idet der derudover gælder et krav om, at lejrchefer gennemgår et kursus i brandbekæmpelse og førstehjælp.
  - *Skilte og vimpel*, som er Campingrådets ejendom, skal opstilles på campingpladsen. ”Godkendelsesskilt” skal opsættes ved indkørslen til campingpladsen, og ”godkendelsesvimpel” skal anbringes øverst på en min. 7 m. høj flagstang.
86. Campingrådet fører kontrol med, om ovenstående krav er overholdt, og det kan føre til opsigelse af Samarbejdsaftalen med den pågældende campingplads, såfremt denne væsentligt misligholder aftalen. Det fremgår således heraf, at:

*”Som væsentlig misligholdelse betragtes det bl.a., at forskrifterne for godkendte campingpladser (...) ikke nøje overholdes.”*
87. For den enkelte campingplads medfører en opsigelse, at campingpladsen ikke længere vil være omfattet af Campingrådets kvalitetsstandard. Campingpladsen bliver dermed frataget

---

<sup>25</sup> Ibid. Punkt 1.

sine "stjerner". Herudover vil campingpladsen ikke længere figurere på listen over "godkendte" campingpladser på Campingrådets hjemmeside og søgeportal.<sup>26</sup>

88. For medlemmer af DK-CAMP medfører en opsigelse, at campingpladsen desuden mister sit medlemskab i DK-CAMP, idet DK-CAMP i sine vedtægter stiller krav om, at man som medlem skal være godkendt af Campingrådet.<sup>27</sup>

### 3.3.2 Salg af campingpas

89. Et campingpas er et alternativt legitimationsbevis i form af et plastikkort, som en campist kan forevise ved ankomst til campingpladsen, og eventuelt efterlade i receptionen indtil opholdet afsluttes i stedet for, at campisten efterlader sit pas.
90. Et campingpas kan udover ovennævnte ID-funktion også have andre ydelser tilknyttet, fx rabat og/eller ansvarsforsikring overfor tredjemand.
91. I Europa sælges ACSI's ACSI Club ID samt det internationale campingpas, CCI, og CKE-pas. De nævnte karakteristika gør sig gældende for både CKE-passet, ACSI Club ID og CampingCard International (CCI). Hertil kommer en række kort, som alene fungerer som rabatkort og som således ikke er tilknyttet ID-funktion eller ansvarsforsikring, jf. tabel 1 nedenfor.
92. ACSI Club ID er et alternativt identitetskort, som vises ved ankomst på campingpladsen. ACSI Club ID inkluderer ansvarsforsikring, og koster 4,95 euro svarende til ca. 37 kr. om året. Gyldigheden af kortet bliver automatisk forlænget ved slutningen af udløbsdatoen, medmindre dette opsiges en måned før udløbsdatoen.
93. ACSI Club ID bliver accepteret som et alternativt og adgangsgivende identitetsbevis på 8.800 campingpladser i hele EU, og der er ca. [...] af ACSI's campingpas i omløb i Europa.<sup>28</sup> ACSI Club ID forhandles af ACSI, og kan bestilles på ACSI's hjemmeside.<sup>29</sup> ACSI Club ID forhandles ikke på nogen campingpladser i Danmark.
94. Camping Card International (CCI) er ejet og udstedt af Fédération Internationale de Camping, Caravaning et Autocaravaning (F.I.C.C.). CCI kan - ligesom ACSI Club ID - alene anvendes (adgangsgivende) på de campingpladser i Danmark, som ikke er godkendt af Campingrådet. CCI giver rabat på mere end 2.500 campingpladser i Europa, og har en ansvarsforsikring tilknyttet.
95. CCI forhandles af en række aktører uden for Danmark, og der er omkring [...] CCI-pas i omløb i Europa.<sup>30</sup>
96. CKE-passet er et alternativt legitimationsbevis, der skal fornyes hvert år. Campingpasset er omfattet af en ansvarsforsikring, såfremt campingpasindehaveren ikke selv har anden forsikringsmæssig dækning. Forsikringen omfatter alle skader, som følge af ulykker, som

---

<sup>26</sup> <http://www.danskecampingpladser.dk/>

<sup>27</sup> Jf. § 2 i DK-CAMP's vedtægter.

<sup>28</sup> Angivet af ACSI på et møde med styrelsen den 1. april 2016.

<sup>29</sup> <http://www.acsiclubid.dk/da/om-acsi-club-id-/bestilling/17-n2285.2286/>

<sup>30</sup> Angivet af ACSI på et møde med styrelsen den 1. april 2016.

kræver lægehjælp, og som indtræffer inden for campingpladsens område, området omkring lejet hus/hytte, området omkring en autocamperplads eller et hotel.<sup>31</sup>

97. De CKE-pas, som forhandles i Danmark, er på kortets forside præget med følgende informationer: (i) Campingrådets og CKE-logo,<sup>32</sup> (ii) kortnummer, (iii) kortholders navn, adresse og fødselsdata samt (iv) gyldighedsperiode. Disse data indlæses samtidig på magnetstriben på bagsiden af kortet. På kortets bagside findes desuden et felt til brug for kortholders underskrift. Plastikkortet er ikke påtrykt billede af kortholder, og indeholder heller ikke oplysninger om kortholders personnummer.
98. I Danmark sælges CKE-passet af en række aktører, som er medlem af Campingrådet, og af Campingrådet selv. Fx sælges CKE-passet via Campingrådets hjemmesider<sup>33</sup> og direkte fra de 446 danske campingpladser, som er organiseret af Campingrådet. Også medlemsforeningerne FDM, DCU og Dansk Caravan Klub (DCK) sælger CKE-pas via deres respektive hjemmesider.
99. Et medlem af henholdsvis FDM, DCU og DCK, får et CKE-pas med henholdsvis FDM's, DCU's og DCK's logo på. CKE-passet fungerer dermed som et medlemskort til de respektive foreninger med de medlems- og rabatfordele, som gælder for de enkelte foreninger. CKE-pas, der enten kan købes direkte fra Campingrådets hjemmeside eller ude hos den enkelte campingplads, vil derimod have påtrykt Campingrådets logo og vil ikke have tilknyttet rabatfordele.
100. Prisen for CKE-pas<sup>34</sup> samt årsmærker (fornyelse af CKE-pas) er af Campingrådet fastsat til 110 kr. Hvis campisten alene skal have en enkelt overnatning på en campingplads, kan denne dog købe et såkaldt transitpas. Et transitmærke er gyldigt for én overnatning, og ved køb af det fjerde transitmærke med samme årstal ombyttes transitpasset til et campingpas (CKE-pas). Transitmærker koster 35 kr.
101. Campingrådet har en indtægt fra salg af CKE-pas på omkring [...] kr. om året ekskl. moms.<sup>35</sup> Hovedparten af indtægterne fra de respektive campingpladsers salg af CKE-pas tilkommer Campingrådet, mens den enkelte campingplads får 33 pct. af provenuet ved hvert enkelt salg.
102. Før indførelsen af CKE-pas i januar 2012 gjaldt det såkaldte Camping Card Scandinavia (CCS) som gyldigt campingpas på de danske campingpladser, som var klassificeret af Campingrådet. Teknikken i CCS samt Campingrådets regler for salg af dette svarede til det, som aktuelt gælder for CKE-pas.<sup>36</sup>
103. Der er omkring [...] CKE-pas i omløb i Europa.<sup>37</sup> Prisen for et CKE-pas købt på en udenlandsk campingplads ligger på omkring 16 euro.<sup>38</sup>

---

<sup>31</sup> Jf. forsikringsvilkår Camping Key Europe

<sup>32</sup> Såfremt kortet udstedes til DCU- eller FDM-medlemmer, er kortet præget med hhv. DCU eller FDM-logo i stedet for Campingrådets logo.

<sup>33</sup> [www.campingraadet.dk](http://www.campingraadet.dk) og [www.danskecampingpladser.dk](http://www.danskecampingpladser.dk)

<sup>34</sup> Som ikke også fungerer som medlemskort, jf. punkt 99

<sup>35</sup> Angivet af Campingrådet på et møde med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 2. september 2015.

<sup>36</sup> <http://www.campingpas.dk/index.asp?mode=alm!velkommen!dk>

<sup>37</sup> Angivet af ACSI på et møde med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 1. april 2016.

<sup>38</sup> Med undtagelse af Tyskland og Holland, hvor et CKE-pas koster hhv. 18 euro og 10,95 euro. Priserne er søgt frem via <https://www.campingkeyeurope.com/en/the-card>

104. De forskellige kort (og disses egenskaber), som er nævnt ovenfor fremgår af nedenstående tabel:

**Tabel 1** - Oversigt over egenskaber ved de kort, som på nuværende tidspunkt udbydes og sælges til campister indenfor EU/EØS:

Kort	Billede-ID	Kortholders navn og adresse	Ansvarsforsikring	Rabatordning	Gyldighed
CKE-pas	Nej	Ja	Ja	I Danmark, kun for medlemmer af hhv. FDM og DCU <sup>39</sup>	I hele Europa
Transitpas	Nej	Ja (påtrykt blanket)	Nej	Nej	Kun i Danmark
ACSI Club ID	Nej	Ja	Ja	Nej	I hele Europa (med undtagelse af DK og Sverige, hvor det alene er CKE-passet der kan anvendes)
CampingCard ACSI	Nej	Nej	Nej	Ja	I hele Europa (rabatkort)*
CampingCard International (CCI)	Nej	Ja	Ja	Ja	I hele Europa (med undtagelse af DK og Sverige, hvor det alene er CKE-passet der kan anvendes)
ADAC CampCard <sup>40</sup>	Nej	Nej	Nej	Ja	I hele Europa (rabatkort)*

<sup>39</sup> CKE-passet bliver på Camping Key Alliance's hjemmeside markedsført som et rabatgivende kort på mange campingpladser i Europa indenfor både høj- og lavsæson. Herudover markedsføres kortet som rabatgivende indenfor en lang række øvrige områder, uden at dette dog er præciseret nærmere. Det er så vidt ses alene i Danmark, at rabatordningen ikke er tilgængelig i relation til CKE-pas.

<sup>40</sup> ADAC markedsfører og sælger både rabatkortet, ADAC CampCard, og CKE-kortet. ADAC ejer [...] pct. af selskabet *Camping Key Europe*.

*\* CampingCard ACSI og ADAC CampCard accepteres også på danske campingpladser, omfattet af Campingrådets campingpasordning, dog alene som et rabatkort og således ikke som et adgangsgivende campingpas.*

105. Det fremgår således af tabellen, at det kun er i Danmark og Sverige, at der er aftalt begrænsninger i forhold til at acceptere øvrige campingpas end CKE-passet som adgangsgivende identifikationsbevis.

### **3.3.2.1 Regulering af campingpas**

106. Der er ikke fastsat regler i lov eller i medfør af lov om, at adgang til campingpladser i Danmark kræver fremvisning af et gyldigt campingpas. På danske campingpladser, som ikke er tilknyttet Campingrådet, og hvor der ikke stilles krav om CKE-pas, kan campisten således forevise sit pas eller anden form for identifikation ved check in.
107. Det er kommunerne, der skal godkende og fører tilsyn med alle campingpladser i Danmark, og som skal sikre, at campingpladserne har en tilfredsstillende standard, jf. Campingreglementet.<sup>41</sup>
108. Følgende fremgår af Vejledning om campingreglementet<sup>42</sup> vedrørende Campingrådets egenkontrolordning og identifikationssystem:

*”Det kan oplyses, at Campingrådet frivilligt gennemfører en egenkontrol af de campingpladser, der er medlem af Campingrådet, hvilket gælder en stor del af campingpladserne i Danmark. Egenkontrollen er udarbejdet af Campingrådet i 2000, og Skov- og Naturstyrelsen og Amtsrådsforeningen erklærede sig i april 2000 enige i, at en egenkontrol opbygget efter i principperne i Campingrådets egenkontrol ville være et vigtigt middel til sikring af overholdelsen af campingreglementet.(...)”*

*Deltagelse i Campingrådets egenkontrolordning og identifikationssystem, samt anvendelse af campingpas mv. er campingpladsudlejerens eget valg. Det afgørende er, at det er campingpladsudlejeren, der har ansvaret for at opfylde kravene i campingreglementet. Kommunerne har ansvaret for at føre tilsyn hermed.”*

## **3.4 DEN OMHANDLEDE ADFÆRD**

109. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af Campingrådets campingpasordning viser sammenfattende, at:
- der i regi af Campingrådet er vedtaget en fast pris for CKE-pas, herunder såkaldte transitpas<sup>43</sup> og årsmærker<sup>44</sup>, som sælges fra alle campingpladser i Danmark, der er organiseret af Campingrådet,

---

<sup>41</sup> Jf. Vejledning nr. 26 af 30. juni 2010 (Vejledning om Campingreglementet), punkt 1.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Betegnelse for et bevis (transitblanket), som udstedes til den kunde, som betaler for en enkelt overnatning på en campingplads. Ved kundens køb af det fjerde transitmærke, bliver transitblanketten udskiftet med et CKE-pas. Prisen for et transitpas er 35 kr., hvad enten det er til enkeltpersoner, familier eller grupper.

- det i regi af Campingrådet er vedtaget, at alle campingpladser i Danmark, som er organiseret af Campingrådet, enten kræver køb af et CKE-pas eller et transitpas på stedet eller forevisning af et gyldigt CKE-pas, som betingelse for overnatning på de enkelte campingpladser. Campingpladserne er således forpligtede til at sælge CKE-pas, og det er tilmed det eneste campingpas, der accepteres som adgangsgivende identitetsbevis. Campingrådet har specifikt udmeldt, at bl.a. ACSI Club ID ikke er et gyldigt campingpas,
  - Campingrådet løbende følger op på, om campingpladserne efterlever vedtagelserne ved at foretage uanmeldte kontrolbesøg hos campingpladserne, og
  - DK-CAMP indtager en væsentlig rolle i forhold til vedtagelsen om ens priser for CKE-pas og vedtagelsen om kun at acceptere CKE-pas.
110. I det følgende beskrives først vedtagelsen om en ens pris for CKE-pas. Herefter beskrives vedtagelsen om alene at acceptere CKE-pas, som adgangsgivende identitetsbevis på campingpladser.

### 3.4.1 Ens priser for CKE

111. I Danmark sælges CKE-passet, som nævnt ovenfor i afsnit 3.3.2, af henholdsvis Campingrådet, bl.a. online via [www.danskecampingpladser.dk](http://www.danskecampingpladser.dk) og [www.campingrådet.dk](http://www.campingrådet.dk), og på campingpladser, turistbureauer samt medlemsforeningerne DCU, DCK og FDM.
112. Denne sag vedrører vedtagelsen af en fast pris for det salg af CKE-pas, som foregår fra campingpladserne i regi af Campingrådet.
113. Det fremgår af § 10 i vedtægterne for Campingrådet, at:
- ”De til Campingrådets arbejde nødvendige midler tilvejebringes bl.a. ved kontingenter, gebyrer, afgifter på campingpas, vederlag for salg af oversigten over campingpladser, bidrag fra campingpladser samt eventuelle offentlige tilskud.”*
114. Det følger heraf, at det er forudsat i Campingrådets vedtægter, at der skal opkræves ”afgifter på campingpas”, uden dog at omtale den nærmere proces for en sådan prisfastsættelse.
115. Campingrådet har oplyst over for styrelsen, at prisen for CKE-passet behandles på repræsentantskabsmøder efter et oplæg fra bestyrelsen, og vedtages sammen med foreningens budget.
116. Campingrådet oplyser, at prisen (110 kr.) for CKE-passet senest blev vedtaget på repræsentantskabsmøde den 27. april 2011, for året 2012, og på baggrund af et forslag fra Campingrådets bestyrelse, vedtaget i april 2011. Det oplyses i denne forbindelse, at der ikke efterfølgende har været fremsat forslag om ændringer til denne pris.
117. Campingrådet melder prisen for CKE-passet ud til campingpladserne. Dette fremgår bl.a. af oplysningerne i Campingrådets pjece ”Campingpasordningen”<sup>45</sup> samt på Campingrådets hjemmeside.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Betegnelse for et mærke, som klæbes fast på et tidligere udstedt CKE-pas, og som således angiver, at CKE-passet er blevet fornyet for det pågældende år.

<sup>45</sup> ”Campingpasordningen – Vejledning i udstedelse af CKE-campingpas til brug i Europa 2016”, side 7, afsnit 7: Priser.

118. Det følger sammenfattende af ovenstående, at Campingrådet har vedtaget ens priser for salget af CKE-pas. Disse ens priser beslattes på repræsentantskabsmøder i Campingrådet og kommunikerer til medlemmerne, og til størstedelen af campingpladserne i Danmark, via Campingrådet og DK-CAMP.
119. Prisen for CKE-pas og årsmærker udgør således pt. 110 kr., hvad enten CKE-passet købes via Campingrådet<sup>47</sup> eller ude hos de enkelte campingpladser.
120. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker i den forbindelse, at Campingrådet har bekræftet, at der er vedtaget en fast pris for CKE-passet, jf. brev af 29. februar 2016, hvoraf det fremgår, at:

*"Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (herefter "Konkurrencestyrelsen") har i sin meddelelse om betænkeligheder kvalificeret kravet om, at campingpladserne skal anvende en fast pris ved salget af Camping Key Europe, som en konkurrencestridig "koordinering af medlemmernes priser og fortjeneste ved salg af campingpas".*

*Konkurrenceretligt set optræder campingpladserne imidlertid som handelsagenter, når de sælger Camping Key Europe. Kravet om fast pris er således helt naturligt og fuldt ud foreneligt med konkurrencereglerne, (...)."*

121. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forstår endvidere herved, at Campingrådet anfører, at vedtagelsen om en fast pris skal ansues som led i et vertikalt agentforhold mellem Campingrådet og campingpladserne. Dette er nærmere behandlet i afsnit 4.3.3.2.

#### **3.4.1.1 Vedtagelsen håndhæves i praksis**

122. Campingrådet angav i 2009, i en tilbagevendende serie af informationsskrivelser til sine medlemmer, følgende under overskriften "ekstraordinær kontrol af pasordningen" (på daværende tidspunkt de såkaldte CCS-pas):

*"Som beskrevet i tidligere numre af Campingrådet Informerer, så har Campingrådets bestyrelse valgt, at der i 2009 skulle gennemføres en ekstraordinær kontrol af pasordningen. Generelt må det siges, at pasordningen fungerer efter hensigten. Der sælges de pas, som der skal. Der er dog "skønhedspletter" at større eller mindre grad, som der skal rettes op på. (...)*

*En anden problematik der kunne konstateres ved de ekstraordinære besøg på de tilfældigt udvalgte campingpladser var, at der ofte manglede et pas til gæster, der overnattede i hytter. Campingrådets bestyrelse har diskuteret denne problematik, og vil for fremtiden opfordre til, at alle campingpladser indfører en ny rutine vedr. campingpas til gæster i hytter.*

*Campingrådets bestyrelse vil opfordre alle campingpladser til, at de lægger 100 kroner [prisen i 2010] oven i prisen på udlejningen af en hytte(...) Samtidig skal campingpladsen skrive, at såfremt gæsten kan fremvise et gyldigt campingpas ved ankomsten til campingpladsen, så reducerer campingpladsen udlejningsprisen med 100 kroner. På*

---

<sup>46</sup> <http://www.campingraadet.dk/campingpas/>

<sup>47</sup> Hertil kommer et ekspeditionsgebyr på 10 kr. ved bestilling online via Campingrådet.

*denne måde vil der ikke skulle opkræves ekstra penge til et campingpas ved ankomsten til campingpladsen, selvom gæsten forventer at have betalt alle omkostninger.”<sup>48</sup>*

[Styrelsens understregning]

123. Det fremgår heraf, at Campingrådet også før indførelsen af CKE-pas i januar 2012 løbende har ført kontrol med, om samtlige campingpladser fulgte ordningen med salg af de daværende campingpas. Campingrådet opfordrer i den forbindelse til, at campingpladserne lægger 100 kr., (den daværende pris på Campingrådets campingpas) oveni i udlejningsprisen på hytter, således at det sikres, at også gæster, der overnatter i disse, har købt et campingpas.

124. Campingrådets bestyrelse gav i forlængelse af ovenstående i 2009 ligeledes udtryk for den opfattelse, at der i 2010 skulle:

*”(…) gennemføres en række ekstraordinære kontroller af campingpasordningen, så det kan ses, om der er sket en forandring i forhold til 2009 med de ovennævnte nye rutiner.”<sup>49</sup>*

125. Campingrådet angav i 2010 tilsvarende til sine medlemmer i Campingrådet Informererer under overskriften ”kontrol af campingpasordningen”:

*”(…) Det kan stadig konstateres, at der er en række pladser, som mangler at sælge campingpas til gæster som overnatter i campinghytter. I lighed med sidste år vil Campingrådets bestyrelse opfordre til, at alle campingpladser lægger 100 kroner oven i prisen på udlejning af en hytte og skriver, at udlejningsprisen er inklusiv et campingpas. Samtidig skal campingpladsen skrive, at såfremt gæsten kan fremvise et gyldigt campingpas ved ankomsten til campingpladsen, så reducerer campingpladsen udlejningsprisen med 100 kroner. På denne måde vil der ikke skulle opkræves ekstra penge til et campingpas ved ankomsten til campingpladsen, selvom gæsten forventer at have betalt alle omkostninger.*

*Det er Campingrådets bestyrelses holdning, at der også i 2011 vil blive gennemført en ekstraordinær kontrol af campingpas på 25 tilfældigt udvalgte campingpladser.”<sup>50</sup>*

[Styrelsens understregning]

126. Det fremgår således af ovenstående citater, og som et gennemgående tema, at Campingrådet - også inden indførelsen af CKE-pas i 2012 - aktivt og løbende følger op over for campingpladserne og disses salg af campingpas i form af jævnlig kommunikation til medlemmerne samt udførelse af kontrolbesøg.

127. De foreliggende oplysninger i sagen peger således samstemmende på, at samtlige campingpladser i Danmark, som er indirekte medlemmer af Campingrådet, følger vedtagelsen om salg af CKE-pas til en fast pris.

---

<sup>48</sup> Jf. Campingrådet Informererer Juli/August 2009, side 2m under overskriften ”Ekstraordinær kontrol af pasordningen”.

<sup>49</sup> Jf. Campingrådet Informererer Juli/August 2009, side 2m under overskriften ”Ekstraordinær kontrol af pasordningen”.

<sup>50</sup> Jf. Campingrådet Informererer Oktober 2010, side 4m under overskriften ”Kontrol af campingpasordningen”.



### 3.4.2 Krav om forevisning af et gyldigt CKE-pas

128. Campingrådet har vedtaget, at alene CKE-passet kan bruges som adgangsgivende campingpas på danske campingpladser, der er organiseret af Campingrådet.
129. Campingrådet har bekræftet over for styrelsen, at der foreligger en vedtagelse i regi af Campingrådet om, at campingpladserne skal kræve CKE-pas som betingelse for overnatning på den pågældende campingplads. Campingrådet anfører i den forbindelse følgende:

*"Vedtagelsen om at kræve Camping Key Europe som betingelse for overnatning betyder, som konkurrencestyrelsen har konstateret, at de af Campingrådet godkendte campingpladser ikke frit kan bestemme, om de vil kræve, at deres kunder har et Camping Key Europe. Vedtagelsen betyder også, at campisterne ikke kan nøjes med at købe et campingpas hos en anden udbyder af campingpas, hvis de vil campere på en campingplads, der er godkendt af Campingrådet."*

130. Det fremgår således af ovenstående, at det er ubestridt, at campingpladserne ikke frit kan bestemme, om de vil kræve, at deres kunder har et CKE-pas, og at campisterne ikke kan købe et campingpas hos en anden udbyder af campingpas, hvis de vil overnatte på en campingplads, der er tilknyttet Campingrådet.
131. Nedenfor angives udmeldinger mv. fra henholdsvis DK-CAMP og Campingrådet vedrørende vedtagelsen om, at det alene er CKE-pas, der kan anvendes som adgangsgivende campingpas.
132. DK-CAMP stiller i sine vedtægter krav om, at man som medlem skal være godkendt af Campingrådet.<sup>51</sup> Da Campingrådet samtidig stiller som krav for godkendelse, at den pågældende campingplads sælger CKE-pas og i øvrigt følger Campingrådets retningslinjer i "Vejledning i udstedelse af campingpas til brug i Europa"<sup>52</sup>, medfører DK-CAMP's vedtægter, at foreningens medlemmer skal forhandle CKE-pas til den vedtagne pris, stille krav om forevisning heraf for adgang til campingpladsen og ikke acceptere andre campingpas end CKE-pas.
133. Følgende fremgår desuden af DK-CAMP's hjemmeside:

*"1. Hvorfor skal man have et CKE-campingpas?"*

*Alle godkendte campingpladser i Danmark skal overholde Campingrådets regler og krav om campingpas. Campingpasset skal sikre, at alle gæster er registreret. Derfor skal gæster, som lejer hytter, campingvogne og telte også have campingpas."<sup>53</sup>*

*"Du skal have et gyldigt Camping Key Europe (campingpas) for at overnatte på DK-CAMP's campingpladser.*

*Campingpasset kan du købe på den første campingplads, du kommer til.*

*Et gyldigt Camping Key Europe er gyldigt i alle europæiske lande."<sup>54</sup>*

---

<sup>51</sup> Jf. § 2 i nævnte vedtægter.

<sup>52</sup> "Campingpasordningen".

<sup>53</sup> Jf. "Ofte stillede spørgsmål om campingpas", <http://www.dk-camp.dk/artikel/ofte-stillede-spørgsmaal-om-campingpas.html>. Hentet den 1. september 2016.

134. DK-CAMP har således kommunikeret ud til kunder, at det kræves, at man som campist enten køber eller kan forevise et gyldigt CKE-pas for at få adgang til den respektive campingplads.
135. Campingrådet har i sin pjese "Campingpasordningen", som primært er målrettet de respektive campingpladser, angivet følgende vedrørende CKE-passet som det eneste anvendelige campingpas:

*"CKE-passet (...), som nu er ens i alle europæiske lande, er de[t] eneste, der kan accepteres som campingpas i Danmark"*<sup>55</sup>

136. Campingrådet har herudover angivet, hvilke campingpas, der ikke kan benyttes i Danmark:

*"ACSI Club ID er IKKE et gyldigt campingpas (...)*

*ADAC CampCard er IKKE et gyldigt campingpas (...)*

*Camping Card Scandinavia (CCS) er IKKE et gyldigt campingpas (...)*

*Camping Card International (CCI) er IKKE et gyldigt campingpas."*<sup>56</sup>

137. Det fremgår således af ovenstående, at Campingrådet har gjort det klart over for campingpladserne, at CKE-passet skal virke som det eneste anvendelige og adgangsgivende campingpas i Danmark.

138. Følgende udmelding vedrørende ACSI's campingpas ACSI Club ID fremgår af Campingrådets nyhedsbrev "Campingrådet Informerer Sommer 2012":

*"CAMPINGPAS*

*Campingrådet er blevet kontaktet af nogle campingpladser, der har haft besøg af gæster med kort, som gæsterne antog som værende gyldige campingpas.*

*Det skal derfor slås fast med syvtommersøm, at:*

*ACSI "Club ID" IKKE er et gyldigt campingpas.(...)*<sup>57</sup>

[Styrelsens understregning]

139. Tilsvarende vedrørende ACSI Club ID oplyste Campingrådet i 2013 ved en nyhed på campingrådets hjemmeside [www.campingraadet.dk](http://www.campingraadet.dk) følgende:

**"ACSI-fordelskort er ikke et gyldigt campingpas (...)**

---

<sup>54</sup> Jf. "Campingpas/Camping Key Europe", <http://www.dk-camp.dk/artikel/campingpas/camping-key-europe.html?menuGuid=164533&languid=1>

<sup>55</sup> "Campingpasordningen – Vejledning i udstedelse af CKE-campingpas til brug i Europa 2016", side 5, afsnit 3: *Hvilke campingpas kan benyttes i Danmark? Og hvilke kort kan ikke?*

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Campingrådet Informerer Sommer 2012.

*Flere lejrchefer har kontaktet Campingrådet med spørgsmål om, hvorvidt det hollandske ACSI fordelskort gælder som et gyldigt campingpas, og derfor bringer vi de gældende regler nedenfor.*

#### **Hvilke campingpas kan benyttes i Danmark?**

*Camping Key Europe (CKE) er det gældende campingpas i Danmark, som campister kan købe og benytte i hele Europa (...)*

*For i år gælder desuden Camping Card International (CCI) for udenlandske gæster. Dette campingpas vil være udfaset per 1.1.2014.*

*Det hollandske ACSI-fordelskort er dermed **IKKE** gældende som et gyldigt campingpas.*<sup>58</sup>

[Styrelsens understregning]

140. Campingrådet har ved en tilsvarende nyhed i 2014 oplyst følgende til sine medlemmer vedrørende ACSI Club ID:

#### **”ACSI-fordelskort er ikke et campingpas (...)**

*Efter flere henvendelser fra lejrchefer med spørgsmål om, hvordan de skal forholde sig til ACSI-fordelskort, bringer vi her en præcisering af reglerne.*

*ACSI Club ID, som er afbilledet nedenfor, fungerer **IKKE** som et campingpas hverken i Danmark eller nogen andre steder i Europa. Man kan derfor ikke erstatte et Camping Key Europe med nedenstående ACSI Club ID, da dette blot er ACSI’s klubkort.*

*ACSI er en privat virksomhed, som lever af at sælge campingguider og fordelskort til campister i hele Europa.”*<sup>59</sup>

141. Campingrådet har således med sine udmeldinger henvendt sig til primært campingpladser om, hvordan campingpladserne skal forholde sig over for kunder med et ACSI Club ID, og i den forbindelse opfordret til at afvise campingpas, som udstedes af ACSI, med henvisning til, at ACSI Club ID hverken fungerer som et campingpas i Danmark eller nogen andre steder i Europa.
142. Det fremgår også klart af et referat fra et repræsentantskabsmøde i Campingrådet, at Campingrådets agenda bl.a. har været og er, at CKE-passet skal virke, som det eneste gyldige og anvendelige campingpas:

*”Udoverden økonomiske usikkerhed ligger der også en yderligere økonomisk belastning i 2012, idet alle campingpas skal være nyudstedelser og ikke kunne fornys med et gyldigt*

---

<sup>58</sup> Jf. nyhed af 13. maj 2013 på Campingrådets hjemmeside [www.campingraadet.dk](http://www.campingraadet.dk), ”ACSI fordelskort er ikke et gyldigt campingpas”. Samme nyhed fremgår også af Campingrådet Informerer Maj 2013.

<sup>59</sup> Jf. nyhed af 2. juni 2014 på Campingrådets hjemmeside [www.campingraadet.dk](http://www.campingraadet.dk)

*årsmærke, idet der skal sendes et tydeligt signal om, at der kun er det ene pas, der er gyldigt i hele Europa.”*

143. Campingrådet foretager stikprøvekontrol af, om gæsterne, som benytter de af Campingrådet godkendte campingpladser, har det påkrævede CKE-pas.<sup>60</sup>
144. Campingrådet har oplyst overfor styrelsen, at hvis en campingplads ikke følger Campingrådets ordning vedrørende campingpas, kan dette betyde opsigelse af den pågældende Samarbejdsaftale mellem campingpladsen og Campingrådet.<sup>61</sup>

### **3.5 HØRINGSSVAR**

145. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte i januar 2016 en meddelelse om betænkeligheder til Campingrådet. Styrelsen modtog Campingrådets skriftlige bemærkninger til meddelelsen om betænkeligheder den 29. februar 2016, og Campingrådet uddybede sine skriftlige bemærkninger på et møde med styrelsen den 13. april 2016.
146. Styrelsen sendte efterfølgende den 29. juni 2016 en meddelelse om betænkeligheder til DK-CAMP på baggrund af styrelsens yderligere undersøgelser. DK-CAMP fremsatte bemærkninger til meddelelsen om betænkeligheder på et møde med styrelsen den 17. august 2016.
147. Campingrådets og DK-CAMP's bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder er behandlet i de relevante afsnit nedenfor.
148. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte en klagepunktsmeddelelse i høring hos henholdsvis Campingrådet og DK-CAMP den 19. januar 2017.
149. Styrelsen modtog Campingrådets høringssvar den 17. marts 2017, og DK-CAMP's høringssvar den 20. marts 2017. Parternes høringssvar og øvrige bemærkninger er vedlagt som bilag 17-20. Parterne har endvidere fremført deres bemærkninger mundtligt, idet såvel Campingrådet som DK-CAMP havde foretræde for Konkurrencerådet på rådsmødet den 26. april 2017.
150. Campingrådets og DK-CAMP's overordnede bemærkninger er opsummeret nedenfor. Parternes bemærkninger gennemgås nærmere i de relevante afsnit, hvor også styrelsens bemærkninger fremgår. Bemærkningerne har sammenfattende ikke givet anledning til, at styrelsen har ændret sin vurdering af sagen. DK-CAMP har dog angivet en mindre faktisk rettelse, som styrelsen har indarbejdet direkte i afgørelsen.

#### **3.5.1 Markedsafgrænsning**

151. Campingrådet har overordnet fremsat følgende bemærkninger til markedsafgrænsningen i sagen:
  - Der kan ikke afgrænses et egentligt produktmarked for campingpas, idet CKE-pas udelukkende udstedes og sælges som led i et underliggende samarbejde mellem campingpladser. Et campingpas er et medlemsbevis.

---

<sup>60</sup> Angivet af Campingrådet på et møde med styrelsen den 2. september 2015.

<sup>61</sup> Se også afsnit 3.3.1.2, punkt 84-86.

- Subsidiært, tilhører campingpasset tre forskellige produktmarkeder: (i) det europæiske marked for legitimationsbeviser til brug på campingpladser; (ii) det europæiske marked for rabatkort til brug på campingpladser; (iii) det europæiske marked for ansvarsforsikringer til forbrugere.
152. DK-CAMP henholder sig i det hele til Campingrådets bemærkninger, men bemærker dog også det følgende:
- Det er teoretisk at definere et produktmarked for salg af campingpas, som er adskilt fra et marked (eller flere), der dækker brugen af campingpladser. Et campingpas er ikke et selvstændigt produkt, men en integreret del af et marked (eller flere) dækkende brugen af campingpladser.
153. Parternes anbringender samt styrelsens svar herpå er indarbejdet i vurderingen under afsnit 4.1.

### **3.5.2 Til formål at begrænse konkurrencen**

154. Campingrådet har sammenfattende bestridt, at vedtagelserne udgør en overtrædelse af konkurrencereglerne:
- Styrelsens anvendelse af "til formål"-kategorien i den foreliggende situation er uforenelig med EU-Domstolens dom i den såkaldte Cartes Bancaires-sag.
  - Campingpladsernes horisontale samarbejde mellem campingpladserne skal kvalificeres som et lovligt samarbejde om fælles produktion og salg, der falder helt uden for forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler.
  - Campingpladserne sælger campingpasset i fællesskab gennem Campingrådet, som ligeledes forestår den fælles produktion af campingpasset. Campingrådet sælger campingpasset på agentaftaler, der blandt andet indgås med campingpladserne. Campingpladserne optræder som egentlige agenter for Campingrådet, og forpligtelsen for campingpladserne til at sælge campingpasset til en fast pris falder derfor helt uden for forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler.
  - Forpligtelsen for campingpladserne til at fremme salget af campingpasset ved at kræve, at alle gæster skal have et campingpas for at få adgang til at overnatte på campingpladsen, skal betragtes som en form for lovlig eksklusivforpligtelse.
155. DK-CAMP henholder sig i det hele til Campingrådets argumentation; DK-CAMP fremhæver dog herudover følgende:
- CKE-passet er afsat i en struktur, hvor Campingrådet sælger selv og via et antal agenter (campingpladser). Der er tale om lovlige egentlige agent-forhold, hvor agenterne ingen risici bærer og ingen selvstændig tilstedeværelse har på et campingpas-marked.
  - Selv hvis der ikke forelå egentlige agentforhold (hvilket DK-CAMP principalt gør gældende), og campingpladserne var selvstændige forhandlere, burde strukturens priselement vurderes ud fra konsortium- og/eller specialiseringsaftalebetrægtninger, hvor også inddrages, at et campingpas er et adgangsbevis/medlemskab snarere end en vare.
  - I relation til at betinge adgang til campingpladser af CKE-passet bemærkes, at det er forkert, når dette sidestilles med boykot. Der er tale om et eksklusivforhold og ikke en udelukkelse af en bestemt aktør. Konkurrencerådet fremhævede i Boliga-sagen, at der netop er forskel på eksklusivaftaler og boykots.

156. Parternes anbringender samt styrelsens svar herpå er indarbejdet i vurderingen under afsnit 4.3.3.

### 3.5.3 Fritagelse

157. Campingrådet er fremkommet med følgende bemærkninger i relation til fritagelse:
- Campingpladsernes horisontale samarbejde om campingpasset er under alle omstændigheder omfattet af gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler. Der er således tale om en fælles produktionsaftale, som omfatter fælles distribution af produkterne gennem en fælles enhed, jf. artikel 1, stk. 1, litra q), og artikel 2, stk. 3, litra b), i gruppefritagelsen.
  - Forpligtelserne i relation til salget af CKE-passet er omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler.
  - En eventuel konkurrencebegrænsende virkning af vedtagelserne må anses for opvejet af de klare fordele, som ordningen, hvor campingpas er obligatorisk, medfører for forbrugerne. Styrelsen forstår dette som en henvisning til konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3 om individuel fritagelse.
158. DK-CAMP henholder sig i det hele til Campingrådets bemærkninger.
159. Parternes anbringender samt styrelsens svar herpå er indarbejdet i vurderingen under afsnit 4.4.

### 3.5.4 Øvrige bemærkninger

160. Parterne er hver især fremkommet med en række øvrige bemærkninger i relation til de følgende emner: (i) accessoriske begrænsninger; (ii) hvorvidt Campingrådet er en brancheforening; (iii) DK-CAMP's rolle i vedtagelserne i sagen; samt (iv) DK-CAMP's mulighed for at efterleve et påbud fra Konkurrencerådet:
- (i) Den fælles vedtagelse om, at campingpladserne som identitetsbevis alene vil acceptere et CKE-pas må ifølge Campingrådet kvalificeres som en lovlig, accessorisk konkurrencebegrænsning.
  - (ii) Campingrådet skal ikke opfattes som en brancheforening. Campingrådet skal derimod kvalificeres som en ideel forening omfattet af selskabsskatteoven.
  - (iii) DK-CAMP har angivet, at selv for det tilfælde, at Campingrådets campingpasordning måtte være ulovlig, kan en sådan overtrædelse hverken reelt eller formelt tilskrives og adresseres DK-CAMP.
  - (iv) DK-CAMP har fremhævet, at man har svært ved at efterleve en afgørelse, som denne var formuleret i styrelsens klagepunktsmeddelelse. Det ligger således udenfor DK-CAMP's kontrol at ændre på Campingrådets regler og aftaler med campingpladser. Dette er i sig selv tilstrækkelig grund til, at DK-CAMP ikke skal være adressat for en afgørelse.
161. Parternes anbringender samt styrelsens svar herpå er indarbejdet i vurderingen under de følgende afsnit:
- Afsnit 4.3.3.7 vedrørende anbringendet om accessoriske begrænsninger;
  - Afsnit 4.3.1 vedrørende anbringendet om Campingrådet som en ideel forening;
  - Afsnit 4.3.2.3 om DK-CAMP's rolle i vedtagelserne i den foreliggende sag.
  - Afsnit **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.** ovenfor og pkt. 162 umiddelbart nedenfor vedrørende DK-CAMP's muligheder for at efterleve et påbud fra Konkurrencerådet.

162. Styrelsen har revideret formuleringen af påbuddet til DK-CAMP, således at der nu ikke burde være tvivl om, at DK-CAMP kan efterleve påbuddet fra Konkurrencerådet. Samtidig bemærker styrelsen dog, at dette ikke ændrer på vurderingen af, at DK-CAMP er rette adressat for en afgørelse.

## 4. VURDERING

### 4.1 MARKEDSAFGRÆNSNING

163. For at vurdere, om der foreligger en konkurrencebegrænsende aftale i strid med konkurrencelovens<sup>62</sup> § 6 og TEUF<sup>63</sup> artikel 101, kan det være nødvendigt at afgrænse det relevante marked. Det er dog ikke nødvendigt med en endelig afgrænsning, medmindre det uden en sådan ikke 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.<sup>64</sup>
164. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at konstatere hvilke aktuelle konkurrenter, der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.<sup>65</sup>
165. Det følger af konkurrencelovens § 5a og af Kommissionens meddelelse, at udgangspunktet for markedsafgrænsningen er en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitution.<sup>66</sup> I de følgende afsnit vil det relevante produktmarked og geografiske marked blive undersøgt.

#### 4.1.1 Det relevante produktmarked

166. I dette afsnit afgrænses de relevante produktmarkeder.
167. 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.<sup>67</sup>
168. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages udgangspunkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den mulige konkurrencebegrænsende aftale, samordnede praksis eller vedtagelse berører. Dernæst afgrænses, hvilke øvrige produkter eller tjenesteydelser, der eventuelt er substituerbare hermed.
169. Denne sag handler for det første om en mulig vedtagelse i en paraplyorganisation mellem konkurrerende campingpladser om at sælge CKE-pas til en vedtaget ens pris. For det andet handler sagen om en mulig vedtagelse i samme paraplyorganisation om, at campingpladserne ikke må acceptere andre campingpas end CKE-pas som adgangsgivende campingpas, herunder specifikt ikke ACSI Club ID.

---

<sup>62</sup> LBK nr. 869 af 8. juli 2015 ("konkurrenceloven").

<sup>63</sup> Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, (EUT 2008 C 115) ("TEUF").

<sup>64</sup> Jf. Rettens dom af 25. oktober 2005 i sag T-38/02, *Groupe Danone mod Kommissionen*, præmis 99 og den deri citerede praksis.

<sup>65</sup> Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (1997/C 372/03) ("markedsafgrænsningsmeddelelsen"), punkt 2.

<sup>66</sup> Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, pkt. 13, første punktum. Og Konkurrencelovens § 5a.

<sup>67</sup> Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 7.



170. Sagen omhandler dermed både det marked, hvor de involverede campingpladser afsætter campingpasset, og det beslægtede marked, hvor campingpladserne afsætter overnatningsydelsen.

#### 4.1.1.1 Produktmarkedet for salg af campingpas

171. I denne sag tager markedsafgrænsningen udgangspunkt i de ydelser, som udbydes og sælges til forbrugere i form af campingpas.
172. Der foreligger hverken dansk eller EU-praksis, som kan belyse markedsafgrænsningen i den foreliggende sag.
173. Ved det relevante produktmarked forstås markedet for alle de produkter og/eller tjenester, som forbrugeren anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.<sup>68</sup>
174. Betegnelsen "campingpas" anvendes af Campingrådet, herunder på Campingrådets hjemmeside og i Campingrådets markedsføringsmateriale/brochurer om CKE-passet.
175. Et "campingpas" er grundlæggende et plastikkort, der udstedes som et personligt og alternativt legitimationsbevis til forbrugeren. Campingpasset har typisk form som et kredittkort, og er typisk også tilknyttet en ansvarsforsikring overfor tredjemand. Campingpasset kan forevises ved ankomst til campingpladsen, og eventuelt efterlades i receptionen indtil opholdet afsluttes i stedet for at efterlade et pas, jf. markedsbeskrivelsen i afsnit 3.3.2.
176. De nævnte karakteristika gør sig gældende for både CKE-passet, ACSI Club ID og CampingCard International (CCI).<sup>69</sup>
177. CKE-passet er på kortets forside præget med følgende informationer: (i) Campingrådets og CKE-logo,<sup>70</sup> (ii) kortnummer, (iii) kortholders navn, adresse og fødselsdata samt (iv) gyldighedsperiode. Disse data indlæses samtidig på magnetstriben på bagsiden af kortet. På kortets bagside findes desuden et felt til brug for kortholders underskrift. Plastikkortet er ikke påtrykt billede af kortholder, og indeholder heller ikke oplysninger om kortholders personnummer. Dette er illustreret i tabel 1 nedenfor.

**Tabel 1** - Oversigt over egenskaber ved de kort, som på nuværende tidspunkt udbydes og sælges til campister indenfor EU/EØS:

Kort	Billede-ID	Kortholders navn og adresse	Ansvarsforsikring	Rabatordning	Gyldighed
CKE-pas	Nej	Ja	Ja	I Danmark, kun for medlemmer af	I hele Europa

<sup>68</sup> Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 7.

<sup>69</sup> Se Tabel 1 nedenfor.

<sup>70</sup> Såfremt kortet udstedes til DCU- eller FDC-medlemmer, er kortet præget med hhv. DCU eller FDC logo i stedet for Campingrådets tilsvarende.

				<i>hhv. FDM og DCU<sup>71</sup></i>	
Transitpas	Nej	Ja (påtrykt blanket)	Nej	Nej	Kun i Danmark
ACSI Club ID	Nej	Ja	Ja	Nej	I hele Europa (med undtagelse af DK og Sverige, hvor det alene er CKE-passet der kan anvendes)
CampingCard ACSI	Nej	Nej	Nej	Ja	I hele Europa (rabatkort)*
CampingCard International (CCI)	Nej	Ja	Ja	Ja	I hele Europa (med undtagelse af DK og Sverige, hvor det alene er CKE-passet der kan anvendes)
ADAC CampCard <sup>72</sup>	Nej	Nej	Nej	Ja	I hele Europa (rabatkort)*

\* *CampingCard ACSI og ADAC CampCard accepteres også på danske campingpladser, omfattet af Campingrådets campingpasordning; dog alene som et rabatkort og således ikke som et adgangsgivende campingpas.*

178. Det fremgår af tabel 1 ovenfor, at alle de nævnte kort indeholder en ansvarsforsikring overfor tredjemand samt ID-funktion.<sup>73</sup> Et enkelt kort, CCI, indeholder herudover også en rabatorgning, medens henholdsvis ACSI (udover ACSI Club ID) og ADAC udbyder rene rabatkort, som således ikke er tilknyttet en ansvarsforsikring eller ID-funktion. Disse kan dog være tilstrækkelige som adgangsgivende campingpas, såfremt den enkelte campingplads accepterer dem.
179. Det fremgår endvidere af tabellen, at det kun er i Danmark og Sverige, at der er aftalt begrænsninger i forhold til at acceptere øvrige campingpas end CKE-passet som adgangsgivende identifikationsbevis.
180. I Danmark sælges CKE-passet af en række aktører, der er tilknyttet eller medlem af Campingrådet, og direkte fra Campingrådet via Campingrådets hjemmesider.<sup>74</sup> Bl.a. sælges CKE-passet direkte fra de 446 danske campingpladser, som er organiseret af Campingrådet.

<sup>71</sup> CKE-passet bliver på Camping Key Alliance's hjemmeside markedsført som et rabatgivende kort på mange campingpladser indenfor både høj- og lavsæson. Herudover markedsføres kortet som rabatgivende indenfor en lang række øvrige områder, uden at dette dog er præciseret nærmere.

<sup>72</sup> ADAC markedsfører og sælger både rabatkortet, ADAC CampCard og CKE-kortet.

<sup>73</sup> Inkluderer dog ikke billede-ID og oplysning om personnummer for kortholder.

<sup>74</sup> [www.campingrådet.dk](http://www.campingrådet.dk) og [www.danskecampingpladser.dk](http://www.danskecampingpladser.dk).

Også medlemsforeningerne FDM, DCU og Dansk Caravan Klub (DCK) sælger CKE-pas via deres respektive hjemmesider.

181. Der kan være rabatordninger tilknyttet CKE-passet afhængigt af, hvorfra kortet er rekvireret. Fx er CKE-passet gratis for DCU-medlemmer, som qua deres medlemskab får en række rabatter på bl.a. camping i lav- og højsæsonen på DCU's egne campingpladser.
182. Hvis CKE-passet er købt via Campingrådets hjemmeside eller direkte fra de 446 campingpladser, er der ingen rabatordninger tilknyttet.<sup>75</sup>
183. Det gælder generelt for alle campingpas, at disse alene kan anvendes på campingpladser, som accepterer dem.<sup>76</sup> På størstedelen af campingpladserne i Europa (udover Danmark) accepteres såvel CKE-pas<sup>77</sup>, ACSI ClubID som CCI-kortet. Opgjort på europæisk plan er der samlet set omkring [...] stk. campingpas i omløb.<sup>78</sup>
184. Det følger sammenfattende af de ovenstående oplysninger, at et campingpas er et produkt, som omfatter et alternativt legitimationsbevis og typisk tillige omfatter en ansvarsforsikring overfor tredjemand. Produktet afsættes af en lang række aktører i Danmark og på europæisk plan til slutkunder (campister).
185. Campingpasset udgør derfor et produkt i konkurrenceretlig forstand.
186. Det skal herefter vurderes, hvilket produktmarked, dette produkt tilhører, jf. i det følgende:

#### **Efterspørgselssubstitution**

187. I dette afsnit følger en vurdering af, hvorvidt der på baggrund af efterspørgselssubstitutionen kan afgrænses et marked for campingpas eller om der kan afgrænses et mere snævert marked for CKE-pas.
188. Campingpasset samler flere ydelser, herunder primært ID-funktion og ansvarsforsikring i ét produkt. Det skal indledningsvis bemærkes, at ID-funktionen og den eventuelle ansvarsforsikring og/eller rabat, som er tilknyttet campingpas, sælges til brug for campistens besøg på en campingplads. Campingpas markedsføres derfor typisk alene overfor forbrugere, som påregner at overnatte på en campingplads.
189. Styrelsen vurderer på denne baggrund, at den nævnte efterspørgsel på campingpas er afledt af efterspørgslen efter overnatninger på campingpladser. Der er således en vis komplementaritet mellem efterspørgslen efter campingpas og efterspørgslen efter overnatninger på campingpladser – uden dog at produkterne er fuldstændigt komplementære.

---

<sup>75</sup> Hvis CKE-passet derimod købes på campingpladser eller via organisationer uden for Danmark, er CKE-passet tilknyttet en række rabatfordele.

<sup>76</sup> Hvad enten accept skal ske i forhold til eventuelle rabataftaler tilknyttet campingpasset, eller om campingpladsen stiller krav om forevisning af et identifikationsbevis for at give adgang til ophold på campingpladsen.

<sup>77</sup> I Sverige kræver omkring 50 pct. af de svenske campingpladser køb eller forevisning af et gyldigt CKE-pas, ligesom på de danske campingpladser tilknyttet Campingrådet.

<sup>78</sup> Heraf ca. [...] stk. CKE-pas, ca. [...] stk. CCI-pas og ca. [...] stk. ACSI Club ID

190. Det er styrelsens vurdering, at ACSI Club ID, CCI-passet og CKE-passets produkttegenskaber: egenskaber, pris og anvendelsesformål er sammenlignelige fra et kundeperspektiv. Forbrugerne har således et reelt alternativ til CKE-pas i form af de øvrige pas, og disse alternativer anvendes da også i andre lande end Danmark. Såvel CKE-pas som ACSI Club ID og CCI tilbyder en ID-funktion og en subsidieret ansvarsforsikring overfor tredjemand.
191. Dette forhold peger således på, at der er efterspørgselssubstitution mellem de forskellige typer af campingpas.
192. Grundet Campingrådets krav om forevisning af et gyldigt CKE-pas på danske campingpladser, der er tilknyttet Campingrådet, har forbrugerne imidlertid i praksis ikke mulighed for at erstatte CKE-passet med et andet campingpas.
193. Dette forhold understreges af den faktiske forbrugeradfærd op til og under afskærmningens gennemførelse. Kunderne forsøgte i denne periode at benytte andre campingpas, herunder ACSI Club ID. Denne efterspørgsel medførte bl.a. konkrete forespørgsler fra campingpladser til Campingrådet omkring en mulig accept af ACSI Club ID, jf. afsnit 3.4.2.
194. Styrelsen finder derfor på baggrund af en vurdering af egenskaber, pris og anvendelsesformål, at der sandsynligvis er efterspørgselssubstitution mellem CKE-pas og ACSI Club ID, og eventuelt andre campingpas som fx CCI.
195. Styrelsen finder omvendt ikke, at CKE-passet kan substitueres med de rabatkort, som udbydes af henholdsvis ACSI (CampingCard ACSI) og ADAC (ADAC Camp Card), da disse kort alene er rabatgivende og således ikke indeholder hverken ID-funktion eller ansvarsforsikring.
196. Det skal herefter vurderes, om der på baggrund af efterspørgselssubstitution kan afgrænses et bredere marked end markedet for salg af campingpas.
197. Et campingpas indeholder typisk flere ydelser i form af navnlig ID-funktion og ansvarsforsikring. Det skal derfor undersøges, om en almindelig (husstands)forsikring vil kunne substituere et campingpas.
198. En almindelig husstandsforsikring omfatter en ansvarsforsikring. En sådan forsikring vurderes imidlertid ikke at kunne substituere campingpassets ID-funktion. Det skyldes, at campingpassets form (kreditkortform) og anvendelsesformål (hurtig identifikation ved ind- og ud-check, samt det at kunne efterlade kortet i receptionen uden at skulle efterlade sit pas, kørekort, kreditkort etc.), adskiller sig fra en forsikringspolice. Disse forhold peger på, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem en almindelig forsikring og et campingpas.
199. Styrelsen vurderer endvidere, at undersøgelsen af efterspørgselssubstitution peger på, at campingpasset ikke udgør en del af et bredere marked for identitetsbeviser. Dette skyldes, at selvom ID-funktionen i et campingpas muligvis kan erstattes af andre identitetsbeviser, så vil disse beviser ikke omfatte en målrettet ansvarsforsikring.
200. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af efterspørgselssubstitutionen understøtter således, at der kan afgrænses et relevant produktmarked for campingpas.

#### **Udbudssubstitution**

201. Campingpas udbydes af forskellige aktører i regi af en fælles organisation, sammenslutning eller forening m.v.

202. Det skal herefter vurderes, om udbydere af andre produkter eller ydelser som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser omgående kan omstille produktionen til det relevante produkt, dvs. campingpas, og markedsføre dette på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.
203. Det kan overvejes, om et forsikringsselskab, som allerede udbyder forsikringsydelsen, vil begynde at udbyde campingpas som en reaktion på små, varige ændringer i de relative priser. Der er dog stor forskel på den form for virksomhed, som forsikringsselskaber udøver og den form for virksomhed, som udbydere af campingpas udøver, herunder ACSI og Campingrådet. Det er efter styrelsens vurdering derfor ikke sandsynligt, at forsikringsselskaber omgående og uden betydelige ekstraomkostninger eller risici vil kunne omstille produktionen til et campingpas og markedsføre disse på kort sigt.
204. Denne sag vedrører imidlertid mulige konkurrencebegrænsende vedtagelser om henholdsvis salgspriser og ekskluderende (boycot-lignende) foranstaltninger over for konkurrenter, og sagens resultat vil derfor ikke påvirkes af, om produktmarkedet afgrænses snævert eller bredt. Styrelsen har derfor valgt at lade spørgsmålet stå åbent, da det ikke har betydning for sagens udfald.

#### **4.1.1.2 Parternes bemærkninger til markedsafgrænsningen**

205. Parterne er i deres høringssvar fremkommet med flere bemærkninger relateret til markedsafgrænsningen. Nedenfor omtales henholdsvis parternes bemærkninger til: (i) campingpasset som produkt eller medlemsbevis, og (ii) afgrænsningen af det relevante produktmarked.

#### **Campingpasset som produkt eller medlemsbevis**

206. Campingrådet har i sit høringssvar til styrelsen gjort gældende, at der ikke kan afgrænses et egentligt produktmarked for campingpas. Dette skyldes efter Campingrådets opfattelse, at CKE-passet ikke er et produkt, men derimod et medlemsbevis. Efter Campingrådets opfattelse konkurrerer ACSI og Campingrådet i stedet på et marked for sammenslutninger af eller samarbejder mellem campingpladser. Campingrådet fremhæver i denne sammenhæng følgende:

*"Et campingpas er ikke et produkt. Et campingpas er efter sit formål og indhold et medlemsbevis. Campingrådet er en forening, og vedtagelserne om CKE-passet går ud på, at campingpladserne – som selv er direkte eller indirekte medlemmer af Campingrådet – skal fortælle campingkunderne, at de også skal være medlemmer af og betale kontingent til Campingrådet for at nyde godt af de fordele, som de opnår som gæster på en campingplads, der er godkendt af Campingrådet."*

*"(...)Forklaringen på, at CKE-passet og ACSI Club ID kan sælges i udlandet, selv om de ikke kan betragtes som produkter, og selv om der ikke i udlandet stilles krav om campingpas som betingelse for overnatning, er den enkle, at campister gerne vil være medlem af en campingforening – velsagtens fordi campister føler sig mere velkomne på en campingplads, hvis de kan vise, at de har bidraget til fællesskabet og er med i klubben. Der er en grund til, at ACSI's campingpas hedder et klubkort, og at ACSI på sin hjemmeside reklamerer med fordelene ved et "medlemskab af ACSI Club ID". Et campingpas er netop et klubkort – et bevis for medlemskab af et campingfællesskab.*

(...) Campingrådet skal konkurrere blandt andet med ACSI om campingpladsernes gunst, og hvis campingpladserne ikke bryder sig om campingpasordningen, må den nødvendigvis ændres. De fleste danske campingpladser har valgt at være medlemmer af Campingrådet og har ikke fundet behov for samtidig at være tilsluttet ACSI-samarbejdet. ACSI's påstand om konkurrenceretlige overtrædelser udtrykker i realiteten blot et ønske om, at campingpladsernes fordele ved og vilkår for medlemskab af Campingrådet skal ændres, således at ACSI nemmere kan sælges sine klubmedlemsskaber direkte til campingkunderne på de af Campingrådet godkendte campingpladser."

[Styrelsens understregning]

207. Det følger af ovenstående, at Campingrådet blandt andet fremhæver, at campingpasset ikke er et produkt, men derimod et medlemsbevis. Campingrådet har hertil angivet, at tilblivelseshistorien bekræfter, at campingpasset er et medlemsbevis.
208. Campingrådet har i denne sammenhæng gjort gældende, at forpligtelsen for medlemmerne (campingpladserne) om at kræve forevisning af et CKE-pas i realiteten er et krav på en modydelse for de ydelser, som Campingrådet leverer til de godkendte campingpladser. En medlemsforening må være berettiget til at kræve modydelser fra sine medlemmer og til at indrette sin kontingentstruktur, som den ønsker. Campingrådet har i den forbindelse bl.a. gjort gældende, at:

"Når Campingrådet forpligter sine indirekte medlemmer - de godkendte campingpladser - til at stille krav om, at deres kunder - campisterne - køber eller har købt et Camping Key Europe, er dette i realiteten et krav på en modydelse for de ydelser, som Campingrådet leverer til de godkendte campingpladser. Forpligtelsen for medlemmerne til at skaffe Campingrådet indtægter gennem salget af Camping Key Europe er således en del af og kan ligestilles med det kontingent, som de godkendte campingpladser - via deres respektive sammenslutning af campingpladser - betaler til Campingrådet (...)

Eftersom campingpas udelukkende udstedes og sælges som led i et underliggende samarbejde mellem campingpladser, er det tvivlsomt, om der reelt kan defineres et produktmarked for campingpas forstået som et marked for salg af identitetskort til brug på campingpladser med tilknyttet ansvarsforsikring og rabatfordele."

[Styrelsens understregning]

209. Styrelsen bemærker hertil, at det afgørende for, om der i konkurrenceretlig forstand er tale om et marked i denne sag, er at CKE-passet udgør et fysisk produkt, som er genstand for et udbud og en efterspørgsel. Dette produkt afsættes i Danmark og i en række andre europæiske lande (og uden for Danmark i konkurrence med andre campingpas).
210. Oplysningerne i sagen viser, at der er en vis efterspørgsel på campingpas, og at der eksisterer en række udbydere af campingpas i Europa, herunder virksomhederne ACSI og F.I.C.C. Det er omvendt ikke afgørende for vurderingen, om kundernes efterspørgsel i visse tilfælde måtte hænge sammen med et mere ideelt betonet ønske om at bidrage til et fællesskab.
211. Hertil kommer, at det er misvisende, når Campingrådet anfører, at CKE-passet udgør et bevis for medlemskab af Campingrådet. Køberne af CKE-passet er campister, men campisterne bliver ikke medlemmer af Campingrådet, når de køber et CKE-pas. De enkelte campingpladser kan heller ikke opnå direkte medlemskab af Campingrådet.

212. Campingrådet er en paraplyorganisation, der ifølge sine vedtægter alene repræsenterer organisationer/foreninger med relation til eller særlig interesse for camping, og som kan tilslutte sig Campingrådets formål, jf. Campingrådets vedtægter § 4.
213. CKE-passet er således ikke et medlemsbevis. CKE-passet er et produkt, som campisterne er tvunget til at købe. Hertil kommer, at de enkelte campingpladser (heller) ikke er foreninger med en medlemsskare. Af samme årsag opkræver campingpladserne ikke kontingenter fra slutbrugerne/kunderne.
214. Styrelsen bemærker i øvrigt, at nærværende sag ikke vedrører det arbejde, som Campingrådet står for i forbindelse med at fremme det danske campingliv. Det skal dog bemærkes, at vedtagelser indenfor et sådant samarbejde, uanset om dette samarbejde i øvrigt forfølger lovlige og prisværdige formål, samtidig kan have til formål at begrænse konkurrencen.<sup>79</sup>

#### **4.1.1.2.1 Afgrænsningen af det relevante produktmarked**

215. Campingrådet har gjort gældende, at campingpas ikke udgør et selvstændigt produktmarked, men derimod tilhører (to eller) tre forskellige produktmarkeder:
1. markedet for legitimationsbeviser til brug på campingpladser,
  2. markedet for rabatkort til brug på campingpladser, og
  3. markedet for ansvarsforsikringer til forbrugere.
216. Campingrådet gør i denne forbindelse gældende, at det forhold at CKE-passet kombinerer to funktioner/produkter (legitimationsbevis og ansvarsforsikring), ikke skaber et selvstændigt produktmarked for eksempelvis legitimationsbeviser med tilknyttet ansvarsforsikring.
217. På markedet for legitimationsbeviser til brug på campingpladser konkurrerer campingpas ifølge Campingrådet navnlig med pas, kørekort, kreditkort, nationale identitetskort og sygesikringskort. På markedet for rabatkort til brug på campingpladser konkurrerer CKE-passet ikke blot med CampingCard International (CCI) men også med "rene" rabatkort som CampingCard ACSI og ADAC CampCard. På markedet for ansvarsforsikringer til forbrugere konkurrerer campingpas blandt andet med husstandsforsikringer.
218. DK-CAMP fremhæver, at det forekommer som meget teoretisk at definere et produktmarked for salg af campingpas, som er adskilt fra et marked (eller flere), der dækker brugen af campingpladser. Campingpassets helt afgørende funktion er netop, at man efter køb kan bruge campingpladser mod særskilt betaling afhængig af brugens omfang. DK-CAMP er endvidere uenig i, at der kan defineres et marked for netop campingpas, idet ID-funktion og ansvarsforsikringer kan fås på en række andre måder end gennem et campingpas. DK-CAMP nævner i denne sammenhæng, at der på tværs af Europa i høj grad benyttes campingpladser af brugere uden campingpas.
219. Hertil bemærker styrelsen indledningsvist, at det er fast praksis, at der i konkurrenceretlige sager afgrænses ét relevant marked for ét produkt og dermed ikke tre relevante markeder for ét produkt.

---

<sup>79</sup> Se i denne retning bl.a. Domstolens dom af 20. november 2008 i sag C-209/07, *Beef Industry Delovpment and Barry Brothers*, præmis 21, samt Kommissionens sag nr. COMP 39.579 af 14. april 2011 om *Consumer Detergents*, præmis 22.

220. Denne sag angår konkret et produkt, som er målrettet brugen på campingpladser, og som samler flere ydelser i et produkt: ID-funktion, ansvarsforsikring og i visse tilfælde også rabatkort. Styrelsen har i den forbindelse i markedsafgrænsningen beskrevet, at der er en vis komplementaritet mellem efterspørgslen efter campingpas og efterspørgslen efter overnatninger på campingpladser – uden dog at produkterne er fuldstændigt komplementære, jf. pkt. 188 ovenfor. Styrelsen har endvidere beskrevet, hvorfor et campingpas ikke fuldt ud kan substitueres af ansvarsforsikringer, rabatkort eller andre identitetsbeviser, jf. bl.a. pkt. 194 - 200 ovenfor.
221. Om markedet skal afgrænses bredt, så det omfatter både ID-funktion, rabatordning og ansvarsforsikring, og om markedet er nationalt eller europæisk, er i øvrigt ikke afgørende for vurderingen i sagen, idet vedtagelserne i denne sag omfatter en horisontal koordination af priser og en horisontal vedtagelse om at ekskludere konkurrerende campingpas. Om den geografiske markedsafgrænsning henvises i øvrigt til afsnit 4.1.2.1 nedenfor.

#### **4.1.1.2.2 Delkonklusion**

222. Det er styrelsens vurdering, at der kan afgrænses et relevant produktmarked, der ikke er bredere end markedet for salg af campingpas. Det kan ikke afvises, at markedet kan afgrænses mere snævert, fx efter det enkelte campingpas, men styrelsen har valgt at lade dette spørgsmål stå åbent, da det ikke har betydning for sagens udfald.
223. Dette skyldes, at vedtagelserne i regi af Campingrådet og de heri indeholdte krav til campingpladserne efter styrelsens vurdering har en sådan alvorlig konkurrencebegrænsende karakter, at vurderingen vil være den samme, uanset om markedet kan afgrænses anderledes.

#### **4.1.1.3 Produktmarkedet for salg af overnatninger på campingpladser**

224. Vedtagelserne i regi af Campingrådet medfører, at næsten 90 pct. af de danske campingpladser er forpligtet til at kræve forevisning af et gyldigt CKE-pas for at give forbrugerne (campisterne) adgang til at overnatte på campingpladserne. Endvidere er campingpladserne afskåret fra at sælge eller acceptere andre campingpas end CKE-passet som adgangsgivende identifikationsbevis. Vedtagelserne medfører yderligere, at campingpladserne ikke kan konkurrere på prisen på campingpas.
225. Vedtagelserne påvirker derfor også forbrugernes *adgang* til næsten 90 pct. af de danske campingpladser.
226. Vedtagelserne medfører på denne måde en begrænsning af/en kontrol med campingpladsernes salg af deres primære ydelser: salg af overnatninger. Dermed påvirker vedtagelserne også konkurrencen i relation til salg af overnatninger på de pågældende campingpladser.
227. Der foreligger en afgørelse fra 2012 fra de franske konkurrencemyndigheder, som kan belyse markedsafgrænsningen i denne sag.
228. Den franske konkurrencemyndighed vurderede i den pågældende sag<sup>80</sup>, at produktmarkedet for campingpladser kunne adskilles fra andre typer af overnatning. Myndighederne

---

<sup>80</sup> Décision n° 12-DCC-99 du 24 juillet 2012 *relative à la prise de contrôle exclusif d'actifs du groupe Village Center par la société de gestion 21 Centrale Partners*



overvejede endvidere, om det var relevant at segmentere markedet for overnatning på campingpladser yderligere. Afgørelsen understøtter således, at der kan afgrænses et produktmarked for overnatning på campingpladser.

### **Efterspørgselssubstitution**

229. Det skal vurderes, om salg af overnatninger på campingpladser udgør et selvstændigt marked, eller om der kan afgrænses et bredere produktmarked, omfattende flere typer af overnatningsfaciliteter.
230. Ferie og turisme i Danmark er et stort og sammensat erhvervsområde med virksomheder fra flere brancher. Ferieområdet i Danmark (i bred forstand) omfatter følgende delmarkeder: (i) hoteller<sup>81</sup>, (ii) kroer, (iii) vandrerhjem,<sup>82</sup> (iv) feriecentre, (v) feriehusudlejninger, (vi) campingpladser samt (vii) oplevelsescentre.<sup>83</sup>
231. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fandt i en undersøgelse i 2002, at campingpladser kun i ringe grad er i konkurrence med de øvrige aktører, som er oplistet i pkt. 230 ovenfor. Dette skyldes, at campingpladser som overnatningsfacilitet på vigtige punkter adskiller sig fra andre turismevirksomheder, fx ved at overnatningerne typisk foregår i egne faciliteter såsom telte eller campingvogne. Der er desuden fælles sanitære faciliteter, og campingpladser adskiller sig herved fra hoteller, feriecentre og feriehus.<sup>84</sup>
232. Ud fra et efterspørgselsperspektiv vil det afgørende for substitutionsgraden være ydelsernes kvalitet sammenholdt med prisen hos de enkelte aktører.<sup>85</sup>
233. Der er ca. 500 campingpladser i Danmark. Heraf er 446 campingpladser organiseret af Campingrådet.
234. Ved "campingpladser" forstås grundlæggende arealer, som erhvervsmæssigt eller for et længere tidsrum end 6 uger årligt udlejes eller fremlejes til dag- og natophold i campingenheder, dvs. telte, campingvogne eller andre transportable konstruktioner som campingbiler o.l., jf. campingreglementets § 1, stk. 1.
235. I lighed med øvrige udbydere<sup>86</sup> af ferie- og turismeaktiviteter i Danmark tilbyder alle campingpladser overnatning. I modsætning til eksempelvis hoteller, feriecentre og feriehus, består ydelsen på en campingplads dog grundlæggende i adgangen til at overnatte i campistens egne faciliteter såsom telt, campingvogn, mobile home eller lignende. Herudover er der typisk fælles sanitære faciliteter. Ud over muligheden for at overnatte på campingpladsen er der stor forskel på, hvilke ydelser de enkelte campingpladser tilbyder.

---

<sup>81</sup> Konferencetoteller, Garnihoteller (mindre hoteller uden restaurant men normalt med mulighed for morgenmad) og øvrige hoteller, jf. tabel 5.1 i Konkurrenceredegørelse 2003

<sup>82</sup> I kategorierne 1-3 stjernede vandrerhjem og 4-5 stjernede vandrerhjem, jf. tabel 5.1 i Konkurrenceredegørelse 2003

<sup>83</sup> Jf. Konkurrencestyrelsens Konkurrenceredegørelse 2003, kapitel 5.

<sup>84</sup> Der kan derimod være ligheder med lystbådehavne. Disse vurderes dog også i analysen at udgøre et selvstændigt marked.

<sup>85</sup> Konkurrencestyrelsens Konkurrenceredegørelse 2003, kapitel 5, side 137n

<sup>86</sup> Hoteller, kroer, vandrerhjem, feriecentre, feriehusudlejning og oplevelsescentre, jf. Konkurrenceredegørelse 2003, kapitel 5, side 137 (tabel 5.1)

236. Campingrådet vurderer campingpladserne efter Campingrådets kvalitetsstandarder, og tildeler campingpladserne fra 1 til 5 stjerner. Aktuelt har 85 pct., og dermed langt de fleste campingpladser, enten 2 eller 3 stjerner. I Danmark er der således kun 28 campingpladser med 4 eller 5 stjerner.<sup>87</sup>
237. Campingpladser med 1 stjerne tilbyder alene basale fælles sanitære faciliteter. De 2 og 3 stjernede campingpladser tilbyder herudover legepladsfaciliteter og opgraderede fælles faciliteter samt placering i forhold til indkøbsmuligheder.<sup>88</sup> Campingpladser med 4-5 stjerner skal have bedre fælles køkken- og badefaciliteter samt fællesfaciliteter. Desuden skal der være en egentlig butik med dagligvarer.<sup>89</sup> Nogle af disse campingpladser kan have et antal hytter med eget køkken samt bad og toilet.<sup>90</sup>
238. Udover at leve op til nævnte klassifikationskrav tilbyder de 4-5 stjernede campingpladser ofte en række oplevelsesfaciliteter og restaurant(er). Nogle af campingpladserne er indrettet med et mindre antal hytter, der har eget køkken samt bad og toilet.
239. Disse 4-5 stjernede campingpladser kan formentlig i et begrænset omfang ud fra et efterspørgsels synspunkt være substituerbare med andre turismevirksomheder, herunder navnlig feriecentre.<sup>91</sup>
240. Det er dog sammenfattende styrelsens vurdering, at campingpladser som overnatningsfacilitet ud fra et efterspørgselsperspektiv grundlæggende adskiller sig fra andre turismevirksomheder. Dette skyldes, at overnatningerne typisk foregår i egne faciliteter (telt eller campingvogn), og at der er fælles sanitære faciliteter. Dette forhold indikerer ud fra et efterspørgsels synspunkt, at campingpladsers produktkarakteristika adskiller sig fra hoteller, kroer, vandrehjem, feriecentre og feriehuse mv., og dermed udgør et selvstændigt produktmarked.<sup>92</sup>

Efterspørgselssubstitutionen understøtter, at der i overensstemmelse med seneste praksis kan afgrænses et separat produktmarked for salg af overnatninger på campingpladser.

### **Udbudssubstitution**

241. Styrelsen vurderer umiddelbart, at det vil være forbundet med betydelige ekstraomkostninger og risici for udbydere af overnatningsfaciliteter, såsom hoteller og feriecentre, at omstille driften omgående til at tilbyde campingpladssydelse og markedsføre disse på kort sigt, som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser.

---

<sup>87</sup> Det svarer til 6 pct.

<sup>88</sup> <http://www.campingraadet.dk/stjernekrav/>

<sup>89</sup> <http://www.campingraadet.dk/stjernekrav/5-stjerner/>

<sup>90</sup> Se fx Elite Camp, som er en sammenslutning af 10 campingpladser under brancheforeningen DK-CAMP. <http://elitecamp.dk/pladsoversigt>

<sup>91</sup> Jf. Konkurrenceregørelse 2003, kapitel 5, side 147. Feriecentre er karakteriseret ved, at der i tilknytning til overnatning i feriehuse eller ferielejligheder skal være aktivitets- og oplevelsesfaciliteter. Der skal endvidere være mulighed for at tilberede egen mad i overnatningsfaciliteterne. Mange feriecentre har svømmehal og lignende sportsfaciliteter, legefaciliteter, restauranter, butikker mm. i centret, jf. Konkurrenceregørelse 2003, kapitel 5, side 144n

<sup>92</sup> Jf. Konkurrencestyrelsens Konkurrenceregørelse 2003, kapitel 5, side 147.

242. Det er styrelsens vurdering, at der ikke er tilstrækkelig udbudssubstitution til, at produktmarkedet skal afgrænses bredere end til salg af overnatninger på campingpladser.

#### **4.1.1.3.1 Delkonklusion**

243. Det er styrelsens vurdering, at der i denne sag kan afgrænses et relevant produktmarked, der ikke er bredere end markedet for salg af overnatninger på campingpladser. Der er forhold, som indikerer, at markedet kan segmenteres yderligere i særskilte markeder, afhængigt af antal tildelte stjerner. Styrelsen har dog valgt at lade spørgsmålet stå åbent, da det ikke har betydning for sagens udfald.
244. Dette skyldes, at vedtagelserne i regi af Campingrådet og de heri indeholdte krav til campingpladserne efter styrelsens vurdering har en sådan alvorlig konkurrencebegrænsende karakter, at vurderingen vil være den samme, uanset om markedet kan afgrænses anderledes.

#### **4.1.2 De relevante geografiske markeder**

245. I det følgende afgrænses det geografiske marked for henholdsvis salg af campingpas og salg af overnatninger på campingpladser.
246. 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.<sup>93</sup>

##### **4.1.2.1 Det geografiske marked for salg af campingpas**

247. Der foreligger hverken dansk praksis eller EU-praksis til brug for den konkrete geografiske markedsafgrænsning i sagen.
248. Hovedparten af salget af CKE-pas i Danmark foregår fra campingpladserne (fysisk salg). Det er dog også muligt at købe CKE-pas online via Campingrådets bestillingsformular.
249. Danske campister kan ikke antages at rejse til andre lande for at købe et CKE-pas, hvis priserne på CKE-pas steg med 5-10 pct., når samme campingpas enten kan købes på den nærmeste danske campingplads, som er tilknyttet Campingrådet, eller bestilles online via Campingrådets hjemmeside.
250. Disse forhold indikerer således, at markedet formentlig skal afgrænses lokalt eller dog ikke bredere end nationalt.
251. Markedsforholdene beskrevet ovenfor skal sammenholdes med, at campingpas er et komplementært produkt i forhold til overnatninger på campingpladser. Markedet for overnatning på campingpladser skal (højest) afgrænses nationalt, jf. afsnit 4.1.2.3 nedenfor.<sup>94</sup> Dette forhold taler således for, at markedet skal afgrænses lokalt eller regionalt eller dog ikke bredere end nationalt.

---

<sup>93</sup> Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 8.

<sup>94</sup> Se afsnit 4.1.2.3 vedr. det geografiske marked for salg af overnatning på campingpladser, som vurderes at være lokalt/regionalt, og ikke større end nationalt (Danmark).

252. Det kan dog overvejes, om købsmønstrene ville være anderledes, såfremt Campingrådet ikke stillede krav om køb af CKE-pas. I så fald ville forbrugerne have mulighed for at købe campingpas fra andre, europæiske udbydere, herunder ACSI.
253. Dette kan potentielt tale for, at markedet for salg af campingpas er europæisk. Omvendt kan forekomsten af særlige nationale forhold tale for, at markedet skal afgrænses nationalt. Styrelsen vurderer dog samtidig, at det geografiske marked for salg af campingpas ikke skal afgrænses bredere end EU/EØS. Styrelsen lægger i den forbindelse vægt på, at såvel CKE-pas som ACSI Club ID udbydes på europæisk plan.<sup>95</sup> Prisen for ACSI Club ID er desuden ens i hele EU/EØS.
254. Denne sag vedrører imidlertid mulige konkurrencebegrænsende vedtagelser om henholdsvis salgspriser og ekskluderende (boykot-lignende) foranstaltninger over for konkurrenter, og sagens resultat vil derfor ikke påvirkes af, om produktmarkedet afgrænses snævert eller bredt. Styrelsen har derfor valgt at lade spørgsmålet stå åbent, da det ikke har betydning for sagens udfald.

#### **4.1.2.2 Parternes bemærkninger til den geografiske markedsafgrænsning**

255. Campingrådet har i sit høringssvar til styrelsen gjort gældende, at et potentielt marked for salg af campingpas bør afgrænses bredere end nationalt og henviser i den forbindelse til, at:

*"Antages det på trods af ovenstående, at der findes et selvstændigt marked for salg af campingpas, må dette marked - som de citerede hjemmesider for ACSI og Campingrådet viser - i geografisk henseende afgrænses som det europæiske marked, eftersom udbydere af campingpas konkurrerer om at opnå accept af deres campingpas på flest mulige campingpladser i Europa, og eftersom campisterne som regel køber campingpas med henblik på at bruge dem i flere forskellige europæiske lande."*

256. DK-CAMP har i sit høringssvar fremhævet, at det vil være selvmodsigende at afgrænse et nationalt geografisk marked for salg af campingpas med en henvisning til tilknytningen til et separat nationalt overnatningsmarked. DK-CAMP henviser i denne forbindelse til, at det også kan konstateres, at campingpas udbydes på europæisk plan, hvilket taler for en bredere afgrænsning.
257. Styrelsen bemærker hertil, at det forhold, at campingpas udbydes på europæisk plan, ikke i sig selv er ensbetydende med, at markedet geografisk skal afgrænses så bredt som hele EU/EØS. Efterspørgslen efter campingpas er efter styrelsens opfattelse knyttet til efterspørgslen efter overnatning på campingpladser. At et produkt sælges på EU-plan kan potentielt tale for, at markedet for salg af campingpas omfatter hele EU. Omvendt kan forekomsten af særlige nationale forhold tale for, at markedet skal afgrænses nationalt. Styrelsen vurderer dog samtidig, at det geografiske marked for salg af campingpas ikke skal afgrænses bredere end EU/EØS.

#### **4.1.2.2.1 Delkonklusion**

258. Det er styrelsens vurdering, at det relevante geografiske marked formentlig er nationalt, men at det ikke helt kan udelukkes, at der kan afgrænses et bredere europæisk marked for salg af

---

<sup>95</sup> Se hertil afsnit 4.1.1.1 vedr. produktmarkedet for salg af campingpas.

campingpas. Styrelsen har dog valgt at lade spørgsmålet stå åbent i denne sag, da det ikke har betydning for sagens udfald.

259. Dette skyldes, at vedtagelserne i regi af Campingrådet og de heri indeholdte krav til campingpladserne efter styrelsens vurdering har en sådan alvorlig konkurrencebegrænsende karakter, at vurderingen vil være den samme, uanset om markedet kan afgrænses anderledes.

#### **4.1.2.3 Det geografiske marked for salg af overnatninger på campingpladser**

260. En sag fra 2012 fra de franske konkurrencemyndigheder kan være vejledende for afgrænsningen af det geografiske marked for campingpladser.
261. I denne sag fandt de franske konkurrencemyndigheder, at markedet for campingpladser kunne afgrænses lokalt. Det skyldtes, at den afgørende faktor på efterspørgselssiden var placeringen af campingpladsen, samt at kunderne typisk først valgte den geografiske placering, og dernæst - ud fra den geografiske placering - søgte efter overnatningsmuligheder i det pågældende område. Myndighederne fremhævede samtidig, at markedet kunne afgrænses nationalt i tilfælde af eksisterende kædesamarbejder indenfor campingbranchen.<sup>96</sup>
262. Dansk praksis vedrørende hotelmarkedet kan endvidere være vejledende for vurderingen i denne sag.
263. Konkurrencerådet anførte i Horesta-sagen<sup>97</sup> følgende om afgrænsningen af markedet for overnatningsfaciliteter (hotelmarkedet):

*"At der er tale om et nationalt – eller evt. mere lokalt – marked understøttes af EU praksis, hvor det i adskillige sager er tilkendegivet, at hotelmarkedet formentlig skal afgrænses nationalt, men at det eventuelt kan afgrænses snævrere i mindre lokale områder:*

*"As for the geographic scope, the Commission has in past decisions considered that the relevant geographic market may be national (due to the structure of supply which may vary from one country to another as the hotel industry is linked to national economic trends) or local (as competition exists at a local level between all types of hotels, whether chains or independents, as consumer choice of hotel will heavily be determined by location)."*

264. Det fremgår tillige af sagen om "Danske kroer og hoteller"<sup>98</sup>, at hotelmarkedet formentlig skal afgrænses nationalt, og eventuelt snævrere i mindre lokale områder.
265. I denne sag traf Konkurrencerådet afgørelse om, at det geografiske marked var Danmark, idet det dog overvejedes, om markedet burde afgrænses snævrere, bl.a. ud fra følgende betragtninger:

---

<sup>96</sup> Décision n° 12-DCC-99 du 24 juillet 2012 relative à la prise de contrôle exclusif d'actifs du groupe Village Center par la société de gestion 21 Centrale Partners

<sup>97</sup> Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 28. september 2016, Horestas Videnbank, punkt 150.

<sup>98</sup> Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 21. december 2005, Danske kroer og hoteller.

*"Forskellige kunder har forskellige behov. Nogle efterspørger værelser i et helt bestemt område, andre i en større region, og for nogle vil markedet være nationalt.*

*For en række kunder vil det uden tvivl være sådan, at de efterspørger overnatning i et nærmere afgrænset område. Det kan være badeferie i et område tæt ved Skagen eller ophold i en bestemt by. Andre efterspørger overnatning i et større regionalt område, f.eks. ved Vestkysten, på Fyn eller Bornholm. Endelig vil andre efterspørge endnu mere bredt, f.eks. blot et anderledes område end der, hvor de bor.*

*DKH's medlemmer er spredt ud over hele landet, således at der vil være overlap mellem de enkelte områder. Det må således ud fra ovenstående antages, at kunderne i vidt omfang vil være villige til at søge ophold i andre nærliggende områder, hvis prisforskelle tilsiger det.*

*Således vurderer styrelsen, at de fleste kunder, når de skal beslutte, hvor i Danmark de vil på ferie, først gør sig overvejelser om hvilken slags ferie det skal være, om det skal være strandferie eller byferie mv. Og dernæst gør kunderne sig overvejelser med hensyn til pris, og i den forbindelse vil de "shoppe" i større områder.*

*Der kan derfor ikke efter Konkurrencestyrelsens opfattelse umiddelbart afgrænses nogle regionale markeder, som er snævrere end Danmark, og som kan udskilles fra hinanden.*

*Styrelsen vurderer således på baggrund af, at DKH's medlemmer markedsfører dansk ferie samt på baggrund af, at medlemmerne udbyder overnatninger overalt i Danmark, at det geografiske marked kan afgrænses til hele Danmark."*

266. Praksis på området understøtter således sammenfattende, at der kan afgrænses lokale markeder. I praksis er der bl.a. lagt vægt på, at kunderne typisk først vælger den geografiske placering af feriedestinationen, og dernæst - ud fra den geografiske placering - søger efter overnatningsmuligheder i det pågældende område.
267. Disse *efterspørgselsmønstre* ses således også på markedet for salg af overnatninger på campingpladser. De afgørende faktorer for valget af campingplads vil typisk være den geografiske placering og omgivelserne, hvilket skaber rammen for valg af campingplads i det pågældende område. En campingplads i Nordjylland vurderes således ikke ud fra et efterspørgsels synspunkt at kunne substitueres med en campingplads i Østjylland.
268. Prislejet pr. nat for overnatning på 3-stjernede campingpladser i Danmark ligger på ca. 75 kr.<sup>99</sup> Det er således også begrænset, hvor langt det kan betale sig at køre for at opnå en besparelse. Dette forhold indikerer, at markedet kan afgrænses lokalt eller regionalt.
269. Styrelsen lægger i sin vurdering endvidere vægt på, at campingpladserne tilknyttet Campingrådet markedsfører dansk campingferie, og at campingpladserne udelukkende er beliggende i Danmark. Campingpladsernes ydelser udbydes desuden alene i Danmark.

---

<sup>99</sup><http://www.visitdenmark.dk/da/danmark/campingpladser/hvad-koster-det-campere-i-danmark>

270. Campingpladserne udbyder overnatninger overalt i hele Danmark. Markedsføringen foretages samlet for campingpladserne gennem Campingrådet på [www.danskecampingpladser.dk](http://www.danskecampingpladser.dk) både for Danmark og udlandet.
271. Det vurderes på den baggrund, at det geografiske marked for salg af overnatninger på campingpladser ud fra et efterspørgselssynspunkt formentlig er lokalt/regionalt, og ikke bredere end nationalt (Danmark).
272. I relation til *udbudssubstitution* synes det heller ikke at være nærliggende, at udbydere af campingpladssydelse uden for Danmark, som en reaktion på små, varige ændringer i de relative priser, omgående kan etablere sig i Danmark og dermed udbyde campingpladssydelse, herunder at markedsføre disse på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.
273. Denne sag vedrører imidlertid mulige konkurrencebegrænsende vedtagelser om henholdsvis salgspriser og ekskluderende (boykot-lignende) foranstaltninger over for konkurrenter, og sagens resultat vil derfor ikke påvirkes af, om produktmarkedet afgrænses snævert eller bredt. Styrelsen har derfor valgt at lade spørgsmålet stå åbent, da det ikke har betydning for sagens udfald.

#### **4.1.2.3.1 Delkonklusion**

274. Det er styrelsens vurdering, at det relevante geografiske marked ikke er bredere end Danmark, og at der er indikationer på, at markedet kan afgrænses snævrere i lokale/regionale markeder. Styrelsen har dog valgt at lade spørgsmålet stå åbent, da det ikke har betydning for sagens udfald.
275. Dette skyldes, at vedtagelserne i regi af Campingrådet og de heri indeholdte krav til campingpladserne efter styrelsens vurdering har en sådan alvorlig konkurrencebegrænsende karakter, at vurderingen vil være den samme, uanset om markedet kan afgrænses anderledes.

#### **4.1.3 Konklusion vedrørende markedsafgrænsning**

276. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at oplysningerne i sagen peger på, at der kan afgrænses følgende relevante markeder, der er berørt af de vedtagelser, som sagen omhandler:
- (i) *Markedet for salg af overnatninger på campingpladser*, der ikke er større end Danmark.
  - (ii) *Markedet for salg af campingpas*, der formentlig er nationalt og ikke større end EU/EØS.
277. Hvorvidt produktmarkederne er snævrere eller bredere, og hvorvidt de geografiske markeder er lokale, nationale eller europæiske, kan stå åbent da der ikke i denne sag er behov for at foretage en endelig afgrænsning af de relevante markeder. Dette skyldes, at vedtagelserne i den foreliggende sag efter styrelsens vurdering har en sådan alvorlig konkurrencebegrænsende karakter, at vurderingen vil være den samme, uanset om markedet kan afgrænses anderledes. Dette skyldes bl.a., at vedtagelserne har til formål at begrænse konkurrencen, jf. afsnit 4.3.3.6 og 4.3.3.7 nedenfor.

## 4.2 SAMHANDELSPÅVIRKNING

278. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer i dette afsnit, om de foreliggende vedtagelser kan have en mærkbar virkning på samhandelen mellem medlemsstaterne i EU.
279. Efter forordning nr. 1/2003<sup>100</sup> skal det undersøges, om en eventuel konkurrencebegrænsende vedtagelse mærkbart kan påvirke handelen mellem medlemsstater. Hvis det er tilfældet, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forpligtet til at anvende TEUF artikel 101.<sup>101</sup>
280. Udtrykket "samhandelen mellem medlemsstater" er neutralt. Det er ikke en betingelse, at handelen begrænses eller mindskes. Handelen kan også blive påvirket, når en aftale fører til en stigning i handelen. Det er dog i begge tilfælde en betingelse, at handelen mellem medlemsstater påvirkes mærkbart.<sup>102</sup>
281. Ved en vurdering af, om en aftale m.v. mærkbart kan påvirke handelen mellem medlemsstater fremgår det af ordlyden af TEUF artikel 101 og Kommissionens samhandelsmeddelelse<sup>103</sup>, at der især skal lægges vægt på følgende tre kriterier:
- Handelen mellem medlemsstater
  - Kan påvirkes
  - Mærkbart
282. 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.<sup>104</sup> NAAT-reglen finder anvendelse, hvis
- i) parterne ikke på nogen af de(t) relevant(e) marked(er) indenfor EU har en samlet markedsandel på over 5 pct., og
  - ii) de deltagende virksomheder ikke har en samlet årlig omsætning i EU indenfor de produkter, der er omfattet af aftalen m.v., på over 40 mio. euro (horisontal aftale).
283. Der er tale om en rent kvantitativ formodningsregel, som i alle tilfælde skal suppleres med en kvalitativ vurdering.
284. Kommissionen sonderer i samhandelsmeddelelsen mellem aftaler, der omfatter flere medlemsstater, og aftaler, der er begrænset til en enkelt medlemsstat eller en del af en medlemsstat.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> Jf. forordning nr. 1/2003, artikel 3, stk. 1, 1. pkt.

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 18.

<sup>104</sup> Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 52.

<sup>105</sup> Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 60.



285. Aftaler, der som de foreliggende aftaler/vedtagelser omfatter en enkelt medlemsstat, vil særligt kunne påvirke handelen mellem medlemsstater, når vedtagelsen har markedsafskærmende virkninger, og således udelukker virksomheder fra andre medlemsstater fra at kunne trænge ind på det relevante nationale marked.
286. Det er dog ikke noget krav, at vedtagelsen skal kunne have markedsafskærmende virkninger, for at den kan anses for at have samhandelspåvirkning. Det er tilstrækkeligt, at vedtagelsen kan påvirke varestrømmen mellem medlemsstaterne enten positivt eller negativt.<sup>106</sup>
287. For så vidt angår vedtagelsen om faste priser for CKE-pas var de samlede indtægter ved salg af CKE-pas i 2014 på ca. [...] DKK (ekskl. moms).
288. Der er således en formodning for, at den foreliggende vedtagelse om faste priser for CKE-pas ikke kan påvirke samhandelen mærkbart, jf. NAAT-reglens tærskelværdi på 300 mio. kr.
289. Rent kvalitativt vurderes vedtagelsen om faste priser for CKE-pas heller ikke at kunne påvirke samhandelen mærkbart. Dette skyldes bl.a., at vedtagelsen ikke er grænseoverskridende, og at selve prisfastsættelsen på CKE-passet ikke er en afgørende faktor for virksomheder, der ønsker at trænge ind på markedet.
290. Vedtagelsen om faste priser for CKE-pas skal således alene vurderes efter konkurrencelovens § 6.
291. For så vidt angår vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, berører denne ikke kun aktørerne på det danske marked, men tillige ACSI, som er en hollandsk virksomhed. Campingrådets opfordringer til dens medlemmer om ikke at acceptere ACSI Club ID falder derfor ind under kategorien af vedtagelser, som efter sin natur *kan* påvirke samhandelen.
292. Da vedtagelsen omhandler størstedelen af campingpladserne i Danmark, og specifikt retter sig mod en udenlandsk aktør, er det styrelsens vurdering, at vedtagelsen har en mærkbar påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater.
293. Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, skal således vurderes efter både konkurrencelovens § 6 og TEUF art. 101, stk. 1.
294. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har forelagt sagen for Kommissionen. Kommissionen har ikke ønsket at indlede procedure efter artikel 11, stk. 6, jf. kapitel 3, i forordning 1/2003. Konkurrencerådet kan derfor træffe afgørelse i denne sag.

### **4.3 KONKURRENCELOVENS § 6 OG TEUF ARTIKEL 101**

295. Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 vedrører aftaler mellem virksomheder, vedtagelser indenfor sammenslutninger af virksomheder og samordnet praksis mellem virksomheder.

---

<sup>106</sup> Jf. bl.a. Domstolens dom af den 13. juli 1966 i de forenede sager 56 og 58/64, *Consten og Grundig*. Og samhandelsmeddelelsen, punkt 95.

296. 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.
297. Der er fire betingelser i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101<sup>107</sup>, som skal være opfyldt for, at forbuddet 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.
298. Vurderingerne efter konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 skal foretages i henhold til dansk domspraksis, praksis fra Den Europæiske Unions Domstol samt administrativ praksis fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Konkurrenceankenævnet og Europa-Kommissionen.
299. Det vurderes i det følgende, om disse fire betingelser er opfyldt.

#### 4.3.1 Virksomhedsbegrebet

300. Virksomhedsbegrebet fortolkes bredt. Det følger af Domstolens praksis, at virksomhedsbegrebet omfatter *"enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde"*.<sup>108</sup> Det er uden betydning for anvendelsen af konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101, hvorvidt virksomheden drives med økonomisk gevinst for øje.<sup>109</sup>
301. Det følger ligeledes af konkurrencelovens § 2, stk. 1, at lovens forbud gælder for enhver form for erhvervsvirksomhed. Det er desuden præciseret i forarbejderne til konkurrenceloven, at virksomhedsbegrebet omfatter *"enhver økonomisk aktivitet, der foregår i et marked for varer og tjenester"*.<sup>110</sup>
302. Virksomhedsbegrebet omfatter også sammenslutninger af virksomheder, jf. konkurrencelovens § 6, stk. 3, og TEUF art. 101, stk. 1. Dette begreb fortolkes ligeledes bredt som omfattende enhver form for organiseret samarbejde mellem virksomheder.<sup>111</sup>
303. Campingpladsejere udøver økonomisk virksomhed i form af salg af campingpladssydeler (overnatning på campingpladser) og campingpas til campister, og er således virksomheder i konkurrencelovens og Traktatens forstand.
304. Campingrådets bestyrelse består bl.a. af DK-CAMP, som repræsenterer 300 selvstændige danske campingpladser, og DCU, som ejer 23 campingpladser. To campingpladser er endvidere selvstændigt repræsenteret i bestyrelsen.<sup>112</sup> Campingrådet udgør således en sammenslutning af sammenslutninger af virksomheder, som er omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 3 og TEUF artikel 101, stk. 1. Hertil kommer, at Campingrådet i

<sup>107</sup> 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.

<sup>108</sup> Jf. EF-domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90, *Höfner & Elser*, præmis 21.

<sup>109</sup> Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

<sup>110</sup> Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

<sup>111</sup> Jf. forarbejder til lov nr. 384 af 10. juni 1997 (konkurrenceloven), FT 1996/1997, tillæg A 3658, h. sp.

<sup>112</sup> Halk Strand Camping og Auning Camping.

lighed med blandt andet de enkelte campingpladser er selvstændigt aktiv, hvad angår salg af CKE-pas, dvs. er aktiv på et marked for campingpas.

305. DK-CAMP er en frivillig kæde bestående af 300 selvstændige danske campingpladser, og udgør således tillige i sig selv en sammenslutning af virksomheder, som omhandlet i § 6, stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1.
306. Det konkurrenceretlige virksomhedsbegreb er således opfyldt i denne sag både for så vidt angår Campingrådet og DK-CAMP.

#### **4.3.1.1 Parternes bemærkninger til virksomhedsbegrebet**

307. Campingrådet har gjort gældende, at Campingrådet ikke skal opfattes som en brancheforening omfattet af fondsbeskatningsloven, men derimod som en ideel forening omfattet af selskabsskatteloven.
308. Styrelsen bemærker hertil, at det følger af konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1, at forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler også omfatter sammenslutninger af virksomheder, herunder brancheforeninger af enhver art samt *andre* former for organiserede samarbejdsrelationer, fx interessegrupper og udvalg, hvor virksomheder samles og udveksler synspunkter.<sup>113</sup> Den valgte retlige form er således uden betydning for, om en sammenslutning er omfattet af bestemmelsen.

#### **4.3.2 Aftale, vedtagelse eller samordnet praksis**

309. Det konkurrenceretlige aftalebegreb er bredere end det traditionelle obligationsretlige aftalebegreb og omfatter både skriftlige og mundtlige aftaler, udtrykkelige og stiltiende aftaler, herunder enighed om en samordnet adfærd. Det er således uden betydning, hvilken retlig form en aftale har, og aftaler uden juridiske sanktionsmuligheder, som efterleves i praksis, kan også være omfattet af konkurrencelovens aftalebegreb.
310. Det afgørende for, om der foreligger en aftale i konkurrencelovens forstand, er, at mindst to virksomheder har givet udtryk for en fælles eller samstemmende vilje til at optræde på markedet på en bestemt måde. Der stilles i den forbindelse ikke krav om, at de involverede virksomheder har følt sig forpligtet - juridisk, faktisk eller moralsk - til at udvise den aftalte adfærd.<sup>114</sup> Det er heller ikke afgørende, hvordan den samstemmende vilje kommer til udtryk, når blot denne afspejler den enighed, virksomhederne har opnået om at optræde på en bestemt måde.<sup>115</sup>
311. Forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101, omfatter også *vedtagelser* inden for en sammenslutning af virksomheder, jf. § 6, stk. 1, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1.
312. Begrebet vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder, der heller ikke behøver at være juridisk bindende for sammenslutningens medlemmer, kan efter forarbejderne til konkurrenceloven omfatte vedtægter, beslutninger og henstillinger.

---

<sup>113</sup> Jf. FT 1996/97, Tillæg A, side 3658.

<sup>114</sup> Jf. eksempelvis Retten i Første Instans' dom af 20. marts 2002 i sag T-9/99, *HFB Holding m.fl. mod Kommissionen*, præmis 199-200.

<sup>115</sup> Jf. Levinsen m.fl., *Konkurrenceloven med kommentarer*, 3. udgave 2009, side 247.

313. Begrebet vedtagelse kan i praksis tillige omfatte, fx tilkendegivelser og anbefalinger til sammenslutningens medlemmer, herunder fra en brancheorganisation til dennes medlemmer.<sup>116</sup>
314. En sammenslutnings vedtægter såvel som beslutninger truffet af sammenslutningens kompetente organer kan i sig selv udgøre en vedtagelse i konkurrencelovens § 6, stk. 3 og TEUF artikel 101, stk. 1 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, er, at de er udtryk for sammenslutningens holdning og er tilsigtet at være anvendelige 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.<sup>117</sup>
315. Det skal i det følgende vurderes, om vedtagelsen vedrørende ens priser for campingpladsernes salg af CKE-pas udgør en vedtagelse i konkurrenceretlig forstand. Dernæst vurderes det, om vedtagelsen om, at der ikke på campingpladserne må accepteres andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt ikke ACSI Club ID, udgør en vedtagelse i konkurrenceretlig forstand.

#### **4.3.2.1 Vedtagelsen om ens priser for salg af CKE-pas**

316. Campingrådet har over for styrelsen oplyst, at prisen for CKE-passet behandles på repræsentantskabsmøder efter et oplæg fra bestyrelsen, og vedtages sammen med foreningens budget.
317. Campingrådet oplyser, at prisen (110 kr.) for CKE-passet senest blev vedtaget på repræsentantskabsmøde den 27. april 2011, for året 2012, og på baggrund af et forslag fra Campingrådets bestyrelse, vedtaget i april 2011. Det oplyses i denne forbindelse, at der ikke efterfølgende har været fremsat forslag om ændringer til denne pris.
318. Campingrådet fastsætter prisen for CKE-passet over for medlemsvirksomhederne. Dette fremgår bl.a. af oplysningerne i Campingrådets pjec "Campingpasordningen"<sup>118</sup> samt på Campingrådets hjemmeside.<sup>119</sup>
319. Styrelsen vurderer, at der er tale om en *horisontal* aftale mellem campingpladserne i form af en vedtagelse i regi af Campingrådet, idet prisfastsættelsen i repræsentantskabet for Campingrådet vurderes at være udtryk for en vilje til at koordinere Campingrådets medlemmers adfærd. Herudover vurderes prisfastsættelsen at være udtryk for en

---

<sup>116</sup> Jf. dom af 28. februar 2005 i sag nr. 38.13554/04 *Anklagemyndigheden mod DAG, Dansk Autogenbrug*, hvor en fremsendt e-mail til en brancheforenings medlemmer med et udfyldt priskalkulationseksempel udgjorde en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, selvom det udtrykkelig var oplyst medlemmerne, at materialet alene var fremsendt til inspiration, og således ikke var hverken bindende eller vejledende for medlemmerne.

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> "Campingpasordningen – Vejledning i udstedelse af CKE-campingpas til brug i Europa 2016", side 7, afsnit 7: Priser.

<sup>119</sup> <http://www.campingraadet.dk/campingpas/>

koordinering af adfærden hos de campingpladser, som er organiseret af Campingrådet og omfattet af Samarbejdsaftalen, og som alle ligeledes er aktive i det samme omsætningsled.

320. Styrelsen har lagt vægt på følgende forhold:
321. Repræsentantskabet består bl.a. af en repræsentant for DK-CAMP, som også er medlem af bestyrelsen, og repræsenterer herved de 300 selvstændige danske campingpladser, som er medlem af DK-CAMP. Repræsentantskabet består derudover af tre repræsentanter for campingpladserne (repræsenteret af henholdsvis Halk Strand Camping, Auning Camping og Aarhus Camping). Repræsentanterne for Halk Strand Camping og Auning Camping er endvidere medlemmer af bestyrelsen.
322. Campingrådet organiserer endvidere næsten 90 pct. af campingpladserne i Danmark gennem en Samarbejdsaftale, og Campingrådet kan herigennem føre kontrol med campingpladserne. Hertil kommer, at Campingrådet har oplyst, at forpligtelsen for campingpladserne til at skaffe Campingrådet indtægter gennem salget af CKE-pas er en del af og kan ligestilles med det kontingent, som de godkendte campingpladser - via deres respektive sammenslutning af campingpladser - betaler til Campingrådet. Campingrådet sælger endelig - ligesom campingpladserne - CKE-pas til campister direkte fra Campingrådets hjemmeside.
323. Prisvedtagelsen afspejles også indirekte af henholdsvis Campingrådets og DK-CAMP's vedtægter.<sup>120</sup>
324. Det fremgår således af § 10 i Campingrådets vedtægter, at:
- "De til Campingrådets arbejde nødvendige midler tilvejebringes bl.a. ved kontingenter, gebyrer, afgifter på campingpas (...)"*
- [Styrelsens understregning]
325. Det fremgår endvidere af § 2 i vedtægterne for DK-CAMP, at:
- "Enhver privatdrevet campingplads, der er godkendt af Campingrådet, og som til enhver tid opfylder de krav, myndighederne stiller, kan optages som medlem."*
326. Det fremgår sammenfattende heraf, at det er en betingelse for at blive medlem af DK-CAMP, at den pågældende campingplads er godkendt af Campingrådet. DK-CAMP's vedtægter medfører endvidere, at foreningens medlemmer skal sælge CKE-pas, stille krav om forevisning af et gyldigt CKE-pas for adgang til campingpladsen, og ikke acceptere andre campingpas end CKE-pas.
327. Campingrådet har over for styrelsen bekræftet, at der foreligger en vedtagelse, men at forholdet mellem Campingrådet og campingpladserne i relation til salg af CKE-pas er vertikalt. Dette behandles nærmere i afsnit 4.3.3 nedenfor.

---

<sup>120</sup> Det har dog ikke betydning for en vedtagelses horisontale karakter, at udmeldingen er en ensidig udmelding fra brancheforeningen, og ikke nødvendigvis følger af en vedtægtsbestemmelse, jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 21. oktober 2014, *Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark mod Konkurrencerådet*, side 9, mf.

328. Sammenfattende finder styrelsen, at der er bevis for, at der foreligger en *horisontal koordinering* i form af en vedtagelse truffet af en paraplyorganisation, hvoraf en del af medlemmerne (campingpladserne, Campingrådet og DK-CAMP) er aktive i samme omsætningsled, og dermed konkurrenter til hinanden om at sælge CKE-pas til en aftalt pris.

#### **4.3.2.2 Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas**

329. Der er i regi af Campingrådet vedtaget en fælles, koordineret strategi i forhold til CKE-pas. Campingrådet har således vedtaget, at CKE-passet skal være det eneste anvendelige og gyldige (adgangsgivende) campingpas på de af Campingrådet klassificerede campingpladser i Danmark. Campingrådet har dermed vedtaget en fælles, koordineret strategi om at ekskludere konkurrerende campingpas, herunder ACSI Club ID, fra markedet.
330. Campingrådet har bekræftet, at der foreligger en vedtagelse i regi af Campingrådet om, at campingpladserne skal kræve CKE-pas som betingelse for overnatning på den pågældende campingplads:

*"Vedtagelsen om at kræve Camping Key Europe som betingelse for overnatning betyder, som konkurrencestyrelsen har konstateret, at de af Campingrådet godkendte campingpladser ikke frit kan bestemme, om de vil kræve, at deres kunder har et Camping Key Europe. Vedtagelsen betyder også, at campisterne ikke kan nøjes med at købe et campingpas hos en anden udbyder af campingpas, hvis de vil campere på en campingplads, der er godkendt af Campingrådet."*

331. Campingrådet har desuden angivet følgende i pjecen "Campingpasordningen", som primært henvender sig til campingpladser:

#### ***"Bak op om campingpasordningen – til gavn for alle***

*Når lejrchefer taler med hinanden, falder talen meget ofte på CKE-campingpasset. Og ofte falder der nogle "knubbede" ord, da der jo indimellem desværre er besværlige gæster. Det irriterer. "Og hvorfor er det egentlig i det hele taget, at vi skal sælge det campingpas, årsmærke mv.?"*

*Svaret er enkelt. Penge. Penge til at foretage en masse aktiviteter i fællesskab (...)*

*Hvis der ikke blev solgt campingpas, så skulle hver enkelt campingplads i gennemsnit betale godt [...] kr. i kontingent eller noget tilsvarende. Mon alle lige ville få betalt det girokort...? Hertil skal lægges godt [...] kr. i provision, som hver enkelt campingplads i gennemsnit heller ikke ville tjene, da campingpladserne tjener 33 % af campingpassets pris.*

*Salget af campingpas bidrager både til fællesskabets og den enkelte campingplads økonomi. Sådan skulle det gerne forsette. Bak op om campingpasordningen.*<sup>121</sup>

[Styrelsens understregning]

---

<sup>121</sup> "Campingpasordningen – Vejledning i udstedelse af CKE-campingpas til brug i Europa 2016", side 2: *Bak op om campingpasordningen – til gavn for alle.*

332. Ovenstående udmelding fra Campingrådet underbygger vedtagelsen om, at alle campingpladser tilknyttet Campingrådet skal *sælge* og alene acceptere forevisning af et gyldigt CKE-pas, som betingelse for overnatning.

333. Campingrådet har endvidere i 2012, 2013, 2014 og 2016 løbende angivet over for campingpladserne, at CKE-passet er det eneste anvendelige (adgangsgivende) campingpas, og at ACSI Club ID ikke er et gyldigt campingpas. Det fremgår i den forbindelse bl.a. af Campingrådets pjece "Campingpasordningen", at:

*"CKE-passet (...), som nu er ens i alle europæiske lande, er de[t] eneste, der kan accepteres som campingpas i Danmark"*<sup>122</sup>

334. Campingrådets pjece er primært målrettet de pågældende campingpladser. Det fremgår således heraf, at Campingrådet har angivet over for campingpladserne, at CKE-passet er det eneste anvendelige campingpas.

335. I 2014 angav Campingrådet ved en nyhed på Campingrådets hjemmeside følgende til sine medlemmer vedrørende ACSI Club ID:

**"ACSI-fordelskort er ikke et campingpas (...)**

*Efter flere henvendelser fra lejrchefer med spørgsmål om, hvordan de skal forholde sig til ACSI-fordelskort, bringer vi her en præcisering af reglerne.*

*ACSI Club ID, som er afbilledet nedenfor, fungerer **IKKE** som et campingpas hverken i Danmark eller nogen andre steder i Europa. Man kan derfor ikke erstatte et Camping Key Europe med nedenstående ACSI Club ID, da dette blot er ACSI's klubkort.*

*ACSI er en privat virksomhed, som lever af at sælge campingguider og fordelskort til campister i hele Europa."*<sup>123</sup>

[Styrelsens understregning]

336. I 2013 angav Campingrådet ved en tilsvarende nyhed på campingrådets hjemmeside, samt ved en nyhed i "Campingrådet Informerer Maj 2013", følgende:

**"ACSI-fordelskort er ikke et gyldigt campingpas (...)**

*Flere lejrchefer har kontaktet Campingrådet med spørgsmål om, hvorvidt det hollandske ACSI fordelskort gælder som et gyldigt campingpas, og derfor bringer vi de gældende regler nedenfor.*

***Hvilke campingpas kan benyttes i Danmark?***

---

<sup>122</sup> "Campingpasordningen – Vejledning i udstedelse af CKE-campingpas til brug i Europa 2016", side 5, afsnit 3: Hvilke campingpas kan benyttes i Danmark? Og hvilke kort kan ikke?

<sup>123</sup> Jf. nyhed af 2. juni 2014 på Campingrådets hjemmeside [www.campingrådet.dk](http://www.campingrådet.dk).

*Camping Key Europe (CKE) er det gældende campingpas i Danmark, som campister kan købe og benytte i hele Europa (...)*

*For i år gælder desuden Camping Card International (CCI) for udenlandske gæster. Dette campingpas vil være udfaset per 1.1.2014.*

*Det hollandske ACSI-fordelskort er dermed **IKKE** gældende som et gyldigt campingpas.*<sup>124</sup>

[Styrelsens understregning]

337. Det fremgår ligeledes af Campingrådets nyhedsbrev "Campingrådet Informerer Sommer 2012", at:

*"CAMPINGPAS*

*Campingrådet er blevet kontaktet af nogle campingpladser, der har haft besøg af gæster med kort, som gæsterne antog som værende gyldige campingpas.*

*Det skal derfor slås fast med syvtommersøm, at:*

*ACSI "Club ID" IKKE er et gyldigt campingpas. (...)*<sup>125</sup>

[Styrelsens understregning]

338. *For det første* dokumenterer det ovenstående, at Campingrådet har været aktiv i forhold til at opfordre campingpladserne – organiseret af Campingrådet – til at kræve forevisning eller køb af et CKE-pas, som betingelse for at overnatte på de af Campingrådet klassificerede campingpladser i Danmark.
339. *For det andet* dokumenterer ovenstående, at Campingrådet har været aktiv i forhold til at opfordre de pågældende campingpladser til at afvise andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt ACSI Club ID.
340. *For det tredje* dokumenterer ovenstående, at vedtagelsen er af horisontal karakter.
341. Vedtagelsen er videreformidlet via opfordringer til campingpladserne, der alle er aktive i samme omsætningsled med henblik på at koordinere deres adfærd i overensstemmelse hermed.
342. Campingrådet har endvidere løbende sikret sig, at campingpladserne overholder vedtagelsen. Det fremgår således indirekte af Campingrådets vedtægter, at Campingrådets arbejdsområde bl.a. består i følgende:

---

<sup>124</sup> Jf. nyhed af 13. maj 2013 på Campingrådets hjemmeside [www.campingraadet.dk](http://www.campingraadet.dk), "ACSI fordelskort er ikke et gyldigt campingpas". Samme nyhed fremgår også af Campingrådet Informerer Maj 2013.

<sup>125</sup> Ibid.



*"- at forestå administrationen af Campingrådets campingpasordning og sikre, at de af rådet godkendte campingpladser overholder ordningen (...)"<sup>126</sup>*

[Styrelsens understregning]

343. Campingrådet har hertil oplyst, at konsulenter udsendt af Campingrådet tager på uanmeldt kontrolbesøg hos campingpladserne for at kontrollere, at der ikke gives adgang for campister uden CKE-pas. Denne udmelding er ligeledes løbende blevet givet til foreningens medlemmer (og campingpladserne) via nyhedsbladet "Campingrådet Informerer", som hidtil er udkommet kvartalsvis, jf. eksemplerne i afsnit 3.4.2.
344. Campingrådet har endvidere oplyst, at hvis en campingplads ikke følger Campingrådets ordning vedrørende campingpas, kan dette betyde opsigelse af den pågældende Samarbejdsaftale mellem campingpladsen og Campingrådet.<sup>127</sup>
345. Det er efter fast praksis ikke en forudsætning for at konstatere en vedtagelse efter konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1, at udmeldingen rent faktisk koordinerer medlemmernes adfærd. Afgørende for, om sådanne anbefalinger, henstillinger mv. er omfattet af begrebet "vedtagelser" er, at sammenslutningen har tilsigtet, at de pågældende udmeldinger skal være anvendelige til at koordinere medlemmernes adfærd – uanset om medlemmerne faktisk har koordineret deres adfærd.
346. Det fremgår efter styrelsens vurdering af det ovenstående, at Campingrådet utvivlsomt har tilsigtet, at pågældende udmeldinger skal være anvendelige til at koordinere campingpladsernes adfærd. Udmeldingerne udgør derfor en vedtagelse i konkurrenceretligt forstand.
347. Hertil kommer, at DK-CAMP offentligt har kommunikeret vedtagelsen om, at alene CKE-passet udgør et gyldigt campingpas i Danmark. Følgende fremgår således af DK-CAMP's hjemmeside:

*"1. Hvorfor skal man have et CKE-campingpas?"*

*Alle godkendte campingpladser i Danmark skal overholde Campingrådets regler og krav om campingpas. Campingpasset skal sikre, at alle gæster er registreret. Derfor skal gæster, som lejer hytter, campingvogne og telte også have campingpas."<sup>128</sup>*

*"Du skal have et gyldigt Camping Key Europe (campingpas) for at overnatte på DK-CAMP's campingpladser.*

*Campingpasset kan du købe på den første campingplads, du kommer til.*

*Et gyldigt Camping Key Europe er gyldigt i alle europæiske lande."<sup>129</sup>*

---

<sup>126</sup> Jf. § 3 i Campingrådets vedtægter.

<sup>127</sup> Se også afsnit 3.3.1.2.

<sup>128</sup> Jf. "Ofte stillede spørgsmål om campingpas", <http://www.dk-camp.dk/artikel/ofte-stillede-spoergsmaal-om-campingpas.html> hentet den 1. september 2016

<sup>129</sup> DK-CAMP's hjemmeside <http://www.dk-camp.dk/artikel/campingpas/camping-key-europe.html?menuGuid=164533&languid=1>

348. Herudover har det indtil november 2016 været en betingelse for at opnå medlemskab af DK-CAMP, at den pågældende campingplads var godkendt af Campingrådet.<sup>130</sup> Eftersom Campingrådet samtidig stiller som krav for godkendelse, at den pågældende campingplads sælger CKE-pas og i øvrigt følger Campingrådets retningslinjer i "Vejledning i udstedelse af campingpas til brug i Europa", medfører DK-CAMP's vedtæger, at foreningens medlemmer blandt andet skal stille krav om forevisning af et gyldigt CKE-pas for adgang til campingpladsen og ikke acceptere andre campingpas end CKE-pas.
349. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at Campingrådets og DK-CAMP's udmeldinger vedrørende krav om forevisning af CKE-pas udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder.

#### 4.3.2.3 Parternes bemærkninger

350. DK-CAMP gør i virksomhedens høringssvar blandt andet gældende, at DK-CAMP ikke har deltaget i de pågældende vedtagelser om CKE-passet:

*Som det allerede følger af nærværende sags navn er det Campingrådet, der har vedtaget og drevet campingpasordningen. DK-CAMP har ikke hverken vedtaget eller drevet ordningen, men har haft én af ni stemmer i bestyrelsen og én af endnu flere stemmer på repræsentantskabet.*

*Det forhold, at [...] var formand for Campingrådet og i den egenskab også ofte udtalte sig på vegne af Campingrådet (ligesom han ofte udtalte sig på vegne af DK-CAMP) ændrer ikke på, at det var i regi af Campingrådet og kun Campingrådet, at ordningen blev besluttet og administreret.*

*Det bestrides derfor, når det fx i klagepunktsmeddelelsens pkt. 108 udtales, at DK-CAMP spillede en "aktiv rolle" i relation til Campingrådets campingpasordning. (...)"*

351. Styrelsen bemærker hertil, at det er uden betydning for vurderingen, om DK-CAMP eller dennes repræsentant havde en bestemmende indflydelse på Campingrådet. Afgørende er således, hvorvidt DK-CAMP har deltaget i de pågældende vedtagelser. Efter fast praksis er deltagelse i møder tilstrækkeligt til, at en virksomhed kan anses for at have indgået en konkurrencebegrænsende aftale.<sup>131</sup>
352. Se hertil Rettens afgørelse i sag 5-6/00 FEG/TU, hvor Retten blandt andet udtalte, at:

*"Retten skal for det første fastslå, at kritikken af FEG's interne driftsbestemmelser og den nederlandske lovgivning er uden relevans. Det skal afgøres, hvorvidt TU har deltaget i den pågældende gentlemen's agreement, og ikke, hvorvidt FEG's vedtægter eller den nederlandske selskabsret giver virksomheden ret hertil."<sup>132</sup>*

---

<sup>130</sup> Jf. § 2 i DK-CAMP's vedtægter.

<sup>131</sup> Jf. bl.a. Rettens dom af 4. juli 2006 i sag nr. T-304/02, *Hoek Loes mod Kommissionen*, Rettens dom af 11. december 2003 i sag nr. T-61/99, *Adriatica di Navigazione mod Kommissionen*, præmis 137 og Rettens dom af 24. marts 2011 i sag nr. T-377/06, *Comap mod Kommissionen*, præmis 76.

<sup>132</sup> De forenede sager 5-6/00 FEG/TU, pr. 352

353. Det afgørende er således, om DK-CAMP har deltaget i de pågældende vedtagelser. Styrelsen har i sin vurdering af spørgsmålet om rette adressat lagt vægt på en række forhold i relation til DK-CAMP, herunder særligt DK-CAMP's deltagelse i bestyrelsen for Campingrådet, samt DK-CAMP's rolle i relation til at videreformidle og i øvrigt realisere de i sagen omhandlede vedtagelser:
- I de seneste 13 år har DK-CAMP's repræsentant haft formandsposten i bestyrelsen for Campingrådet. Siden april 2013 har DK-CAMP været "født" medlem af bestyrelsen.
  - DK-CAMP har (som formand for bestyrelsen) været repræsenteret i såvel bestyrelse som repræsentantskab i forbindelse med, at de i sagen omhandlede vedtagelser har fundet sted.
  - DK-CAMP har videreformidlet de pågældende vedtagelser på sin hjemmeside. Endelig har DK-CAMP i sine vedtægter gjort et medlemskab af foreningen betinget af, at det pågældende medlem var godkendt af Campingrådet.
354. Det følger af fast retspraksis, at når en virksomhed deltager, selv hvis den ikke har spillet en aktiv rolle, i møder mellem virksomheder, som har et konkurrencebegrænsende formål, uden offentligt at tage afstand fra mødernes indhold, hvorved den giver de øvrige deltagere det indtryk, at virksomheden tilsluttede sig og rettede sig efter resultatet af møderne, kan det anses for godtgjort, at virksomheden har deltaget i den aftale, som møderne resulterede i.<sup>133</sup>
355. DK-CAMP har på intet tidspunkt trådt offentligt tilbage fra de i sagen omhandlede vedtagelser. At DK-CAMP i november 2016, det vil sige på et tidspunkt hvor DK-CAMP havde modtaget en meddelelse om betænkeligheder fra styrelsen, valgte at ændre sine vedtægter, kan ikke sidestilles med en tilbagetræden, og ændrer derfor ikke styrelsens vurdering.
356. Styrelsen vurderer derfor, at DK-CAMP har deltaget i vedtagelserne i den foreliggende sag.

#### **4.3.3 Til formål og/eller til følge at begrænse konkurrencen**

357. Som beskrevet ovenfor i afsnit 4.3.2 er der i denne sag tale om en vedtagelse om ens priser for salg af CKE-pas, samt en vedtagelse om at ekskludere konkurrerende campingpas, herunder specifikt at afvise campingpasset ACSI Club ID.
358. Konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF artikel 101 sondrer 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 Parternes bemærkninger**

359. Campingrådet har sammenfattende bestridt, at vedtagelserne udgør en overtrædelse af konkurrencereglerne. DK-CAMP har, med enkelte tilføjelser, i det hele henholdt sig til Campingrådets argumentation.
360. I det følgende behandles først parternes bemærkninger i relation til det horisontale samarbejde mellem campingpladser. Dernæst behandles parternes bemærkninger om et vertikalt samarbejde mellem Campingrådet og campingpladserne.

---

<sup>133</sup> Jf. forende sager 5-6/00 FEG/TU, pr. 359 og de heri refererede afgørelser.

#### **4.3.3.1.1 Det horisontale samarbejde mellem campingpladser**

361. Parterne gør gældende, at campingpladsernes samarbejde om fælles produktion af campingpasset falder helt uden for forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler. Et campingpas er således kendetegnet ved, at det kan anvendes som adgangsgivende på en række campingpladser, og produktionen af et campingpas – et fælles produkt – forudsætter derfor nødvendigvis et samarbejde mellem campingpladser, jf. pkt. 163 i Kommissionens retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler.
362. Parterne fremhæver, at ingen af de danske campingpladser ville kunne lancere et campingpas på egen hånd. Hver gang en campingplads tilslutter sig samarbejdet om produktion af CKE-passet, skabes der et nyt produkt i den forstand, at der gives adgang til endnu en campingplads, som der ikke kunne opnås adgang til uden nævnte samarbejde.
363. Parterne gør endvidere gældende, at Campingpladsernes aftale om fælles markedsføring og salg ikke er konkurrencebegrænsende. Det skyldes efter parternes opfattelse, at der er tale om fælles markedsføring af et produkt, som er fremstillet i fællesskab, jf. punkt 167 i Kommissionens retningslinjer for horisontale aftaler. Det skyldes ligeledes, at campingpladserne ikke hver især er faktiske eller potentielle konkurrenter på de tre relevante produktmarkeder, som parterne bemærker, at der skal afgrænses i den foreliggende sag (se afsnit 4.1.1 ovenfor), jf. hertil punkt 225 og 228 i Kommissionens retningslinjer for horisontale aftaler.
364. Styrelsen er sammenfattende ikke enig i, at parternes samarbejde falder uden for forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler.
365. Styrelsen bemærker, at der ved en fælles produktionsaftale forstås en aftale, hvorved to eller flere parter aftaler at fremstille bestemte produkter i fællesskab, jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler, pkt. 150-152.<sup>134</sup>
366. Tyngdepunktet i samarbejdet mellem campingpladser i regi af Campingrådet vedrører markedsføring og salg af CKE-pas, herunder prisfastsættelse og en forpligtelse til alene at sælge og acceptere CKE-pas på campingpladserne. Der foreligger omvendt ikke oplysninger i sagen om en aftale om fælles produktion, hverken mellem Campingrådets medlemmer, mellem Camping Key Alliance og Campingrådet eller mellem Camping Key Alliance-medlemmerne indbyrdes.
367. Styrelsen vurderer derfor, at aftalerne i denne sag ikke skal anses for specialiseringsaftaler. For styrelsens bemærkninger vedrørende gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler henvises til afsnit 4.4.1 nedenfor.
368. Vedtagelserne falder derfor ikke uden for forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler.
369. Styrelsen finder endvidere, at selv hvis vedtagelserne skulle anses for produktionsaftaler, så vil en konkret vurdering efter Kommissionens retningslinjer herom tillige føre til, at vedtagelserne har til formål at begrænse konkurrencen i strid med konkurrencereglerne.

---

<sup>134</sup> Kommissionens retningslinjer er ikke umiddelbart bindende for de nationale konkurrencemyndigheder og domstole. I den udstrækning de afgørelser, Kommissionen træffer på baggrund af retningslinjerne, bliver stadfæstet af Retten i Første Instans og af EF-Domstolen, vil denne praksis være bindende. Retningslinjerne følger endvidere i høj grad eksisterende retspraksis.

370. Det skyldes for det første, at det også af retningslinjerne fremgår, at aftaler, som indebærer prisfastsættelse eller produktionsbegrænsning generelt har konkurrencebegrænsende formål.<sup>135</sup>
371. For produktionsaftaler gælder det, at sådanne aftaler dog ikke anses for at have til formål at begrænse konkurrencen, når parterne:
- (i) enten indgår aftale om den produktion, som berøres direkte af produktionsaftalen, forudsat at de øvrige konkurrenceparametre ikke udelukkes;
  - (ii) eller fastsætter bestemmelser om fælles fastsættelse af salgspriser udelukkende for produkter, som er fremstillet og distribueret i fællesskab, forudsat at denne aftale er nødvendig for den fælles produktion.<sup>136</sup>
372. Vedtagelserne i denne sag er imidlertid ikke omfattet af ovenstående undtagelser. Det skyldes, at vedtagelserne ikke vedrører produktion, (men derimod i hovedsagen markedsføring og salg, herunder prisfastsættelse og en forpligtelse til alene at sælge og acceptere CKE-pas på campingpladserne). Vedtagelserne vedrører endvidere ikke fælles distribution: CKE-passet sælges i Danmark af både Campingrådet og gennem andre salgskanaler, herunder de enkelte campingpladser, DCU, FDM med flere. Vedtagelserne vedrører således salget via alle kanaler, jf. Kommissionens retningslinjer, pkt. 161, jf. pkt. 160 e.c.
373. Styrelsen vurderer derfor, at vedtagelserne har et konkurrencebegrænsende formål, jf. uddybende i afsnit 4.3.3.6 og 4.3.3.7 nedenfor, hvoraf det fremgår, at vedtagelserne om en fast pris og om ekskludering udgør alvorlige konkurrencebegrænsninger.
374. Styrelsen bemærker i øvrigt, at det ikke er en korrekt tilgang, når Campingrådet i sit høringssvar tager udgangspunkt i pkt. 163 i Kommissionens retningslinjer. Dette punkt omfatter, hvordan følgerne af en specialiseringsaftale skal vurderes. Den konkurrenceretlige analyse skal imidlertid tage udgangspunkt i en undersøgelse af formålet med aftalen.<sup>137</sup> Der skal således først foretages en vurdering af, om vedtagelsen om faste priser og vedtagelsen om at ekskludere andre udbydere af campingpas har til formål at begrænse konkurrencen.
375. Styrelsen bemærker endelig, at Campingrådet stiller krav om forevisning af CKE-pas på danske campingpladser. Dermed udelukkes campister uden campingpas fra en række campingpladser. Dette kan efter styrelsens opfattelse ikke sidestilles med, at der opstår et nyt produkt, hver gang en campingplads tilslutter sig Samarbejdsaftalen med Campingrådet
376. Campingpladserne er selvstændige erhvervsdrivende, som hver især bør træffe beslutning om, hvilke kunder de vil handle med, herunder hvilke pas - om nogle - campingpladsen vil kræve forevisning af. Vedtagelsen om, at campister/slutbrugere skal være i besiddelse af et gyldigt CKE-pas, begrænser således adgangen til campingpladser; det skaber ikke et nyt produkt.

#### **4.3.3.2 Om et vertikalt samarbejde mellem Campingrådet og campingpladser**

377. Parterne gør gældende, at campingpladserne optræder som agenter for Campingrådet. Agenten kan derfor lovligt pålægges forpligtelser i forbindelse med de kontrakter, som indgås

---

<sup>135</sup> Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler, pkt. 160.

<sup>136</sup> Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler, pkt. 160.

<sup>137</sup> Jf. Kommissionens retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler, pkt. 160-161.

for agenturgiver, herunder bindende videresalgspriser. Forpligtelsen for campingpladserne til at sælge campingpasset til en fast pris falder derfor helt uden for forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler.

378. Parterne gør endvidere følgende gældende om vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas:

*Forpligtelsen for campingpladserne til at fremme salget af CKE-passet ved at kræve, at alle gæster skal have et CKE-pas for at få adgang til at overnatte på campingpladsen, vedrører ikke prisen eller de øvrige salgsvilkår, som campingpladserne skal anvende ved salg af CKE-passet. Forpligtelsen må derimod betragtes som en form for eksklusivforpligtelse, der vedrører forholdet mellem Campingrådet og campingpladserne som selvstændige virksomheder.*

*Forpligtelser af denne karakter kan være omfattet af forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler. Til gengæld finder gruppefritagelsen for vertikale aftaler også anvendelse på forpligtelser, der vedrører forholdet mellem en agenturgiver og en agent, jf. punkt 19 i EU-Kommissionens retningslinjer for vertikale aftaler.*

379. Styrelsen bemærker hertil, at det umiddelbart kan fremstå således, at campingpladserne handler på vegne af Campingrådet, som agenter. Campingrådet har således oplyst, at campingpladserne hverken påtager sig den økonomiske eller kommercielle risiko i forbindelse med salget af CKE-pas. Der foreligger imidlertid ikke en egentlig agentaftale mellem Campingrådet og de enkelte campingpladser (i konkurrenceretlig forstand):
380. Den konkurrenceretlige definition af en egentlig agent omfatter en juridisk eller fysisk person, som bemyndiges til på agenturgivers vegne at forhandle og/eller indgå kontrakter om agenturgivers køb af varer eller tjenesteydelser, eller om salg af varer/tjenesteydelser, der leveres af agenturgiver.<sup>138</sup> Agentforhold er konkurrenceretligt set aftaler af vertikal karakter. Sådanne aftaler indgås mellem virksomheder, der i relation til den pågældende aftale eller praksis virker inden for forskellige produktions- eller distributionsled.<sup>139</sup>
381. Styrelsen vurderer imidlertid, at vedtagelserne i denne sag er af horisontal karakter. Aftalerne kan derfor ikke udgøre egentlige agentaftaler.
382. Vedtagelserne om henholdsvis pris for CKE-passet og om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-passet er indgået i en sammenslutning af virksomheder; Campingrådet. Det kan i den forbindelse fremhæves, at campingpladsejere/ejer-interesserne har den bestemmende indflydelse i bestyrelsen for Campingrådet, og bestyrelsen har den styrende myndighed i alle Campingrådets anliggender.<sup>140</sup> Campingpladserne er repræsenteret i Campingrådet via deres respektive sammenslutninger, DK-CAMP og DCU, eller som selvstændige repræsentanter for campingpladserne i henholdsvis Campingrådets bestyrelse og repræsentantskab.<sup>141</sup> Vedtagelserne er således konkret indgået horisontalt i regi af Campingrådet.

---

<sup>138</sup> Se hertil Kommissionens retningslinjer for vertikale begrænsninger, pkt. 12.

<sup>139</sup> Jf. gruppefritagelsesforordning for vertikale aftaler artikel 1, stk. 1, litra a).

<sup>140</sup> Campingrådets vedtægter § 6

<sup>141</sup> Repræsenteret af henholdsvis Halk Strand Camping, Auning Camping og Aarhus Camping.

383. Kendetegnen for horisontale aftaler er, at aftaleparterne konkurrerer om de samme kunder på et kommercielt marked. Campingrådet, en række medlemmer af Campingrådet og campingpladserne befinder sig konkret på samme omsætningsled i forhold til detailsalget af CKE-pas. Campingrådet skal i denne henseende endvidere betragtes som summen af sine medlemmer. Campingrådet, en række af medlemmerne og campingpladserne befinder sig således ikke på forskellige led i omsætningen, men derimod på samme omsætningsled i relation til salg af CKE-passet.
384. Det afgørende er således *forholdet* mellem medlemmerne af sammenslutningen. Hvis mindst to af medlemmerne af sammenslutningen udgør aktuelle eller potentielle konkurrenter på det relevante produktmarked, og en aftale mellem dem derfor ville skulle anses som horisontal, vil en vedtagelse indenfor sammenslutningen også skulle vurderes i lyset af det horisontale forhold. En anden fortolkning ville medføre, at konkurrencelovens § 6 blev frataget reel betydning, da virksomheder ellers vil kunne omgå forbuddet i § 6.
385. Vedtagelser i en sammenslutning af virksomheder skal således bedømmes på samme måde som, hvis vedtagelsen var indgået direkte mellem to virksomheder. Der kan dermed ikke indgås vedtagelser i en sammenslutning af virksomheder, som ville være forbudte, såfremt de blev indgået direkte mellem de respektive virksomheder.
386. Styrelsen bemærker, at der i en virksomhedssammenslutning kan indgås vedtagelser med såvel horisontale som vertikale elementer. Først vurderes de horisontale elementer. Hvis det på grundlag heraf vurderes, at et samarbejde mellem virksomheder om køb eller salg kan accepteres, skal der foretages en yderligere vurdering af de vertikale elementer i vedtagelserne.<sup>142</sup> Styrelsen har i overensstemmelse hermed foretaget en vurdering af de horisontale vedtagelser, der er foretaget i regi af Campingrådet, og som danner grundlag for/bemyndiger Campingrådet til at indgå de konkrete Samarbejdsaftaler med campingpladserne.
387. Grundtanken bag konkurrencelovens § 6 er, at enhver virksomhed selvstændigt skal tage stilling til den politik, virksomheden vil føre på markedet, og de vilkår, som virksomheden vil tilbyde sin kundekreds.<sup>143</sup> Dette indebærer, at en sammenslutning af virksomheder hverken direkte eller indirekte må skabe en kunstig gennemsigtighed blandt medlemmerne, der kan bidrage til, at medlemmernes uafhængige tilrettelæggelse af deres egen markedsadfærd påvirkes.
388. Priser er normalt en af de mest centrale konkurrenceparametre mellem virksomheder, og en koordinering af priser anses derfor for en alvorlig konkurrencebegrænsning, *uanset* om de handlinger, der fører til prisaftalen, sker direkte mellem konkurrenter eller inden for rammerne af en sammenslutning af virksomheder.
389. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at målsætningerne med vedtagelsen om en fast pris for CKE-pas er at begrænse priskonkurrencen i det horisontale led mellem campingpladserne med henblik på at sikre den faste årlige indtægt på CKE-pas og dermed finansieringen af Campingrådet. Det er dermed som udgangspunkt ikke nødvendigt at tage stilling til eventuelle vertikale elementer.

---

<sup>142</sup> Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 30. september 2015 – Lely Nordic A/S mfl. mod Konkurrencerådet, side 13 samt jf. Kommissionens retningslinjer vedrørende vertikale aftaler, pkt. 130.

<sup>143</sup> Bl.a. Domstolens dom af 28. maj 1998 i sag C-7/95 P, *Deere*, præmis 86 og 87.

390. Styrelsen bemærker i øvrigt, at der ikke er indgået en agentaftale mellem Campingrådet og de enkelte campingpladser, som på sædvanligvis regulerer forholdet mellem agenturgiver og agent. Dette er dog hverken nødvendigt eller tilstrækkeligt i forhold til vurderingen af, om der foreligger et agentforhold i denne sag. Det er dog et element blandt flere i styrelsens vurdering, som taler imod, at der skulle foreligge et egentligt agentforhold mellem Campingrådet og campingpladserne.
391. Det bemærkes i øvrigt, at selv hvis aftalerne mellem Campingrådet og campingpladserne blev anset for at udgøre agentaftaler, er vedtagelserne om pris og udelukkelse af øvrige leverandører af campingpas, dvs. de vilkår, hvorpå campingpladserne sælger CKE-pas i Danmark, konkret indgået horisontalt, dvs. mellem medlemmerne af Campingrådet, og ikke i forholdet mellem agent og agenturgiver. Tillige af denne grund er vedtagelserne omfattet af konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.
392. Endelig må det fremhæves, at vedtagelserne mellem campingpladserne som nævnt ikke alene indebærer en forpligtelse for campingpladserne til at sælge CKE-pas til en fast pris. En væsentlig del af campingpasordningen består som tidligere nævnt i, at campingpladserne er forpligtet til at afvise kunder, som ikke er i besiddelse af et gyldigt CKE-pas og ikke ønsker at købe et sådant pas. En sådan forpligtelse rækker ud over, hvad der sædvanligvis kan aftales i et agentforhold.<sup>144</sup>
393. Til parternes anbringender om eksklusivitet, bemærker styrelsen, at vedtagelsen om et obligatorisk CKE-pas selv i en vertikal relation hverken vil udgøre en eksklusiv aftale eller en lovlig eksklusivforpligtelse.
394. En aftale om mærkeeksklusivitet omfatter aftaler, hvis hovedelement består i, at køberen forpligtes eller tilskyndes til at samle sine ordrer på en bestemt type produkt/ydelse hos en enkelt leverandør.<sup>145</sup> En aftale om mærkeeksklusivitet indebærer omvendt ikke, at køberen forpligtes til at binde sine egne kunder (campisterne) til at købe det pågældende produkt/ydelse (campingpasset), således at køberen ikke må sælge sine egne ydelser (overnatninger) uden samtidig at kræve, at slutbrugeren køber/kan dokumentere at have købt leverandørens produkt.
395. Kommissionen har tidligere grebet ind over for kollektive eksklusive samhandelsaftaler og kollektive samhandelsnægtelser, eksempelvis når sådanne aftaler har haft til formål at afskærme markedet for konkurrerende leverandører. Som et eksempel på denne praksis kan nævnes de forenede sager T-5-6/00 *FEG og TU*.<sup>146</sup> Kommissionen vurderede i denne sag, at en sammenslutning af virksomheder (FEG) havde overtrådt traktatens artikel [101, stk.1] ved at fastlægge en kollektiv eksklusiv samhandelsordning med det formål at forhindre leverancer til

---

<sup>144</sup> Se hertil Kommissionens retningslinjer for vertikale aftaler, pkt. 18.

<sup>145</sup> Kommissionens retningslinjer for vertikale retningslinjer, pkt. 129 e.c

<sup>146</sup> Rettens dom af 16. december 2003 *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied og Technische Unie BV mod Kommissionen*. FEG's og TU's sagsanlæg, der for Retten blev forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dom, blev forkastet ved Rettens dom. Denne afgørelse blev indbragt for Domstolen af såvel FEG som TU. Domstolen behandlede appelsagerne særskilt, jf. jf. hhv. C-105/04 P og C-113/04 P. I begge sager stadfæstede Domstolen Rettens materielle afgørelse.



andre end FEG-medlemmer. Kommissionen vurderede ligeledes, at ét af medlemmerne i FEG (TU) havde overtrådt traktatens artikel [101, stk. 1], ved at deltage aktivt i overtrædelserne.<sup>147</sup>

396. Det forhold, at udtalelserne i visse tilfælde har været rettet ikke alene mod ACSI Club ID, men således mod flere navngivne konkurrerende produkter til campingpasset (herunder ACSI Club ID), kan ikke ændre ved denne vurdering.

#### **4.3.3.3 Visse former for aftaler m.v. har til formål at begrænse konkurrencen**

397. 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.<sup>148</sup>
398. 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.<sup>149</sup>
399. Ifølge 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."*<sup>150</sup>
400. Hvis en aftale har et konkurrencebegrænsende formål, er det således unødvendigt at påvise konkrete virkninger på markedet.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> Se i samme retning Kommissionens retningslinjer for vertikale aftaler, pkt. 169. Heraf fremgår det følgende om baggrunden for reglen i gruppefritagelsen for vertikale begrænsninger artikel 5(1)(d), hvorefter enhver direkte eller indirekte forpligtelse pålagt medlemmerne af et selektivt distributionssystem til at undlade at sælge bestemte konkurrerende leverandørers mærker, udgør en begrænsning, der falder uden for fritagelsen: "(...) *Gruppefritagelsen omfatter selektiv distribution kombineret med en konkurrenceklausul, der forpligter forhandlere til ikke i almindelighed at videresælge konkurrerende produkter. Hvis leverandøren imidlertid enten direkte eller indirekte forhindrer de autoriserede forhandlere i at købe produkter til videresalg hos bestemte konkurrerende leverandører, er en sådan klausul dog ikke omfattet af gruppefritagelsen. Formålet med at udelukke denne forpligtelse er at undgå, at en række leverandører benytter de samme selektive salgskanaler og afskærer en eller flere bestemte konkurrenter fra at distribuere deres produkter gennem de pågældende salgskanaler (afskærmning af markedet for en konkurrerende leverandør, svarende til en kollektiv boykot)*"

<sup>148</sup> 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.

<sup>149</sup> 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.

<sup>150</sup> Jf. Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 57.

<sup>151</sup> 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.*, præmisserne 16.

401. 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.<sup>152</sup>
402. Det følger af EU-praksis, at en aftales formål 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 retsinstanser at tage denne hensigt i betragtning*".<sup>153</sup>
403. Konkurrenceankenævnet har senest i sagen om Autobutlers udbudsportal fastslået, at en aftale m.v. må anses for at have et konkurrencebegrænsende formål, når der foreligger "*fornøden sikkerhed for, at tiltaget efter sin karakter i den givne markedsmæssige sammenhæng objektivt bedømt rummer et sådant potentiale af konkurrenceskadelige virkninger, at det ikke er fornødent at påvise faktisk indtrådte skadevirkninger. Såfremt en vedtaget bestemmelse i sig selv har til formål at begrænse konkurrencen, er det ikke nødvendigt at undersøge, om bestemmelsen vil have negative virkninger for konkurrencen på det relevante marked til følge*".<sup>154</sup>
404. Det fremgår heraf, at det skal vurderes, om en aftale efter sin karakter i den givne markedsmæssige sammenhæng objektivt bedømt rummer et sådant potentiale af konkurrenceskadelige virkninger, at det ikke er nødvendigt at undersøge virkningerne af aftalen.
405. Konkurrencebegrænsende formål omfatter for horisontale aftalers vedkommende bl.a. prisaftaler eller aftaler om at begrænse eller kontrollere produktion, afsætning, teknisk udvikling eller investeringer. Sådant adfærd fører erfaringsmæssigt til en nedgang i produktionen og prisstigninger, hvilket resulterer i en ringe ressourceallokering til skade for navnlig forbrugerne.<sup>155</sup>
406. I det følgende vurderes det, hvorvidt Campingrådets og DK-CAMP's vedtagelser vedrørende henholdsvis ens priser for CKE-pas og om ikke at acceptere andre campingpas, herunder ACSI Club ID, end CKE-pas har haft til formål at begrænse konkurrencen.

---

<sup>152</sup> Jf. Blandt andet 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.

<sup>153</sup> Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 54, og den deri nævnte retspraksis.

<sup>154</sup> Konkurrenceankenævnets kendelse af 21. oktober 2014, *Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark mod Konkurrencerådet*, side 12.

<sup>155</sup> Jf. Domstolens dom af den 11. september 2014 i sag C-67/13, *Groupement des cartes bancaires*, præmis 51.

#### 4.3.3.4 Horisontal koordinering af priser antages generelt at have til formål at begrænse konkurrencen

407. Aftaler om priser mellem konkurrenter udgør alvorlige overtrædelser af konkurrenceloven.
408. Det fremgår udtrykkeligt af konkurrencelovens § 6, stk., 1, jf. stk. 2, nr. 1, at konkurrencebegrænsende aftaler kan bestå i at "fastsætte købs- eller salgspriser eller andre forretningsbetingelser". Tilsvarende fremgår det af TEUF artikel 101, stk. 1, litra a, at aftaler m.v. som begrænser konkurrencen navnlig kan bestå i "direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser eller af andre forretningsbetingelser".
409. At aftaler/vedtagelser vedrørende priser generelt antages at have til formål at begrænse konkurrencen, kan bl.a. udledes af konkurrencelovens § 7, stk. 2, (nr. 1), hvoraf det fremgår, at de såkaldte bagatelgrænser i stk. 1, ikke gælder for aftaler om priser, avancer m.v. da sådanne aftaler netop betragtes som særligt grove overtrædelser.
410. Ligeledes kan det udledes af EU-praksis – som opsummeret i Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af Traktatens art. 101, stk. 3 – at aftaler vedrørende priser har til formål at begrænse konkurrencen. Det følger således af retningslinjerne, at:

*"For horisontale aftalers vedkommende omfatter konkurrencebegrænsende formål bl.a. prisaftaler, begrænsning af produktionen og markeds- og kundedeling."*<sup>156</sup> [Styrelsens understregning]

411. Derudover viser erfaringen fra praksis og økonomisk teori, at aftaler m.v. mellem konkurrenter vedrørende priser har til formål at begrænse konkurrencen, fordi de udgør overtrædelser, der i sig selv er tilstrækkelig skadelige for konkurrencen. Det skyldes blandt andet, at sådanne aftaler m.v. sætter de normale markedsvilkår ud af kraft og medfører højere priser til skade for forbrugerne.
412. Den nedenfor beskrevne praksis viser, at aftaler vedrørende priser har til formål at begrænse konkurrencen.
413. Priser er normalt det mest relevante konkurrenceparameter mellem virksomheder. Det fremgår i den forbindelse af FNSEA-sagen, hvori Retten fastslog, at:

*"For det andet bemærkes hvad angår indførelsen af en prisaftale, at artikel 81, stk. 1, litra a) EF udtrykkeligt foreskriver, at foranstaltninger, som består i direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser, udgør konkurrencebegrænsninger. Ifølge fast retspraksis udgør fastsættelse af priser nemlig en åbenlys begrænsning af konkurrencen."*<sup>157</sup>

414. Det fremgår heraf, at Retten fandt, at indførelsen af en prisaftale udgjorde en åbenlys begrænsning af konkurrencen.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Kommissionens retningslinjer for anvendelse af Traktatens art. 81, stk. 3 (nu art. 101, stk. 3), punkt 23.

<sup>157</sup> Jf. T-217/03 og T-245/03, FNSEA, præmis 83.

<sup>158</sup> Se endvidere sag T-5-6/00 FEG/TU om vedtagelser om bl.a. faste priser i en brancheforening, pr. 328-329 samt pr. 342.

415. I *Groupement de cartes bancaires-sagen*<sup>159</sup> fastslog Domstolen, at adfærd, der resulterer i horisontal prisfastsættelse, har til formål at begrænse konkurrencen. Domstolen udtalte således:

*”Det står således fast, at visse former for hemmelig adfærd såsom adfærd, der resulterer i kartellers horisontale prisfastsættelser, kan anses for at kunne have så negative virkninger for navnlig prisen, kvantiteten eller kvaliteten af varer eller tjenesteydelser, at det med henblik på anvendelsen af artikel 81, stk. 1, EF er uforholdsmæssigt at godtgøre, at de har konkrete virkninger på markedet (...). Erfaringen viser, at sådan adfærd medfører en nedgang i produktionen og prisstigninger, hvilket resulterer i en ringe ressourcefordeling til skade for navnlig forbrugerne.”*<sup>160</sup>

416. Der følger sammenfattende af ovennævnte praksis, at horisontale aftaler m.v. vedrørende priser, der indebærer en direkte/indirekte prisbinding, generelt anses for at have til formål at begrænse konkurrencen.

#### **4.3.3.5 Opfordringer som indebærer en begrænsning af produktion eller afsætning antages generelt at have til formål at begrænse konkurrencen**

417. Denne sag vedrører bl.a. en vedtagelse i regi af Campingrådet om, at campingpladser tilknyttet Campingrådet ikke må acceptere andre campingpas end CKE-pas, som adgangsgivende campingpas.
418. Campingrådet har af flere omgange specifikt fremhævet over for campingpladserne, at ACSI Club ID ikke fungerer som et gyldigt campingpas (adgangsgivende) i Danmark, og dermed opfordret til at afvise ACSI Club ID, jf. afsnit 4.3.3.7 nedenfor. Vedtagelsen udelukker imidlertid ikke kun ACSI Club ID, men har også virkninger over for andre aktuelle<sup>161</sup> og potentielle udbydere af campingpas.
419. Vedtagelsen vurderes derfor at have samme mindst lige så konkurrenceskadelig natur som en boykot rettet mod kun en enkelt virksomhed. Praksis om kollektive boykotforanstaltninger kan derfor være vejledende for vurderingen i denne sag.<sup>162</sup>
420. Erfaringen fra praksis og økonomisk teori viser, at aftaler mv. mellem konkurrenter vedrørende salgs- og produktionsbegrænsninger har til formål at begrænse konkurrencen, fordi de udgør overtrædelser, der i sig selv er tilstrækkelig skadelige for konkurrencen. Dette skyldes blandt andet, at sådanne aftaler m.v. begrænser det primære konkurrenceparameter, nemlig prisen for en vare eller tjenesteydelse, som er et af de væsentligste elementer for en

---

<sup>159</sup> Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13P – *Groupement des cartes bancaires mod Europa-Kommissionen*

<sup>160</sup> *Ibid.*, præmis 51.

<sup>161</sup> Fx CCI-pas (Camping Card International), som også er nævnt i afsnit 3.3.2.

<sup>162</sup> En boykot består i en aftale mellem to eller flere virksomheder, som umiddelbart indebærer en begrænsning af produktionen eller afsætningen i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 2, nr. 2, eller TEUF artikel 101, stk. 1, litra b, jf. Levinsen m.fl., *Konkurrenceloven med kommentarer*, (3. udgave 2009), side 314.

effektiv konkurrence.<sup>163</sup> Dermed har sådanne aftaler m.v. mange lighedspunkter med prisaftaler.<sup>164</sup>

421. Det er således almindeligt anerkendt, at aftaler, vedtagelser og samordnet praksis om at begrænse produktion eller salg udgør en alvorlig konkurrencebegrænsning, jf. bl.a. punkt 13 i Kommissionens bagatelmeddelelse<sup>165</sup> samt retspraksis, jf. i det følgende:
422. Konkurrencen- og Forbrugerstyrelsen sendte den 24. august 2007 et brev til ministeren for familie- og forbrugsanliggender vedrørende en henvendelse fra en væsentlig del af dagligvarebranchen om branchens fælles plan mod fedme og fremme af sund levevis. Det var her styrelsens vurdering, at et særligt punkt om, at dagligvarebranchen ville afstå fra at sælge en bestemt type slik kunne få virkninger svarende til en boykot og dermed være "en alvorlig overtrædelse" af konkurrenceloven.
423. Det er endvidere fastslået i Konkurrenceankenævnets praksis, at horisontale aftaler om begrænsninger af udbud i form af leveringsnægtelse til en udbudsportal har til formål at begrænse konkurrencen, jf. *Boliga-sagen*.<sup>166</sup>
424. Konkurrenceankenævnet udtalte i *Boliga-sagen*, s. 29-30, at:

*"Konkurrenceankenævnet finder på denne baggrund, at Konkurrencerådet har godtgjort, at Klagerne har deltaget i en samordnet praksis om at nægte levering af billeder til Boliga.dk (...)*

*Klagers markedsstyrke på markedet for ejendomsformidling gør, at leveringsnægtelsen stiller Boliga.dk i en ufordelagtig konkurrencemæssig situation i forhold til Klagerne på markedet for boligsøgeportaler, hvor parterne er konkurrenter. (...)*

*Henset hertil er det nævnets opfattelse, at den samordnede praksis må anses at have til formål at begrænse konkurrencen på markedet for boligsøgeportaler."*

[Styrelsens understregning]

425. Det blev endvidere slået fast i *Autobutler-sagen*<sup>167</sup>, at en opfordring fra brancheorganisationen, Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark (CAD), til sine medlemmer om ikke at benytte auktionssitet [autobutler.dk](http://autobutler.dk), "ifølge sin natur var egnet til at begrænse konkurrencen,

---

<sup>163</sup> Jf. Levinsen m.fl., *Konkurrenceloven med kommentarer*, (3. udgave 2009), side 499.

<sup>164</sup> Jf. Konkurrenceloven med forarbejder, 2010, almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 2.1.

<sup>165</sup> 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 (bagatelmeddelelsen) (2014/C 291/01).

<sup>166</sup> Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. november 2012, *Dansk Ejendomsrådgiverforening m.fl. mod Konkurrencerådet*.

<sup>167</sup> Konkurrenceankenævnets kendelse af 21. oktober 2014, *Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark mod Konkurrencerådet*, som stadfæster Konkurrencerådets afgørelse af 26. marts 2014, *CAD opfordrer medlemsværksteder til at boykotte autobutlers udbudsportal, www.autobutler.dk*. Se endvidere Rettens dom de forenede sager T-5/00 og T-6/00

og at henstillingen til medlemmerne derfor i sig selv havde til formål at begrænse konkurrencen.”<sup>168</sup>

426. Konkurrenceankenævnet udtalte endvidere i Autobutler-sagen, s. 12, at:

*”Da henstillingen kommer fra CAD som brancheorganisation, fremstår den som en anbefaling, som er egnet til at ensrette medlemmernes adfærd, således at værkstederne ikke gør brug af aktionssitets formidlingsydelse. 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 vil blive resultatet af effektiv konkurrence. Med disse bemærkninger tiltræder Konkurrenceankenævnet, at CAD har overtrådt konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3 og stk. 2, nr. 2. (...)*

*Konkurrenceankenævnet bemærker, at den foreliggende situation ikke er så atypisk, at der skal tages hensyn til de konkrete markedsforhold, når henstillingen har til formål at begrænse konkurrencen.”*

[Styrelsens understregning]

427. Fra praksis vedrørende kollektive boykotforanstaltninger er det bl.a. fastslået i *Papiers Peints-sagen*<sup>169</sup> og *Rørkartel-sagen*<sup>170</sup>, at en boykot har til formål at begrænse konkurrencen. Selvom de to sager på andre punkter adskiller sig fra nærværende sag, støtter begge afgørelser, at aftaler mellem konkurrenter om salgs- og produktionsbegrænsninger udgør en til formål-overtrædelse.
428. Kollektive boykotforanstaltninger mod en enkelt virksomhed er således forbudt, også selvom der er tale om en boykot af en aktør, der opererer på et andet produktmarked end de virksomheder, som har vedtaget boykotten.
429. I *Rørkartel-sagen* fandt Kommissionen, at der havde foreligget en aftale mellem virksomhederne om en kollektiv boykot af de entreprenører og leverandører, der var involveret i et projekt, som konkurrenten PowerPipe og ikke karteldeltagerne havde fået.
430. I 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 boykotaftales faktiske virkninger.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> Konkurrenceankenævnets kendelse af 21. oktober 2014, *Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark mod Konkurrenceråde*, side 13.

<sup>169</sup> Kommissionens beslutning af 23. juli 1974, *Papiers Peints de Belgique*

<sup>170</sup> Jf. Kommissionens beslutning af 21. oktober 1998 i sag COMP/35.691, *Pre-insulated pipe cartel*, EFT 1999 L24/1.

<sup>171</sup> 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*, sml. 2002, II-01705, præmis 157.

431. Det bemærkes i den forbindelse, at selvom den kollektive boykot i *Rørkartel-sagen* var en del af et større aftalekompleks, anså Kommissionen, støttet af Retten i Første Instans, den kollektive boykot som sådan for at have til formål at begrænse konkurrencen.<sup>172</sup>
432. Det følger således sammenfattende af praksis, at aftaler om at begrænse produktion og afsætning, herunder at nægte virksomheder eller produkter adgang til et marked, har til formål at begrænse konkurrencen.
433. Det skal nedenfor vurderes, om Campingrådets og DK-CAMP's adfærd i sagen har til formål at begrænse konkurrencen.

#### **4.3.3.6 Vedtagelsen om ens priser har konkret til formål at begrænse konkurrencen**

434. Ved vurderingen af, hvorvidt Campingrådets og DK-CAMP'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) vedtagelsens indhold, (ii) de målsætninger, der søges gennemført med vedtagelsen, og (iii) den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori vedtagelsen indgår.

##### **4.3.3.6.1 (i) Vedtagelsens indhold**

435. I det følgende vurderes, om indholdet af vedtagelsen om en fast pris for CKE-pas understøtter, at vedtagelsen har til formål at begrænse konkurrencen.
436. Det er i nærværende sag bekræftet af Campingrådet, at der foreligger en vedtagelse om en fast pris ved salg af CKE-pas. Parterne i sagen bestrider dog, at denne vedtagelse er horisontal, jf. punkt 120 ovenfor.
437. Campingrådet har oplyst over for styrelsen, at prisen for CKE-passet behandles på repræsentantskabsmøder efter et oplæg fra bestyrelsen, og vedtages sammen med foreningens budget.
438. Campingrådet oplyser, at prisen (110 kr.) for CKE-passet senest blev vedtaget på repræsentantskabsmødet den 27. april 2011, for året 2012, og på baggrund af et forslag fra Campingrådets bestyrelse, vedtaget i april 2011. Der har ikke efterfølgende været fremsat forslag om ændringer til denne pris.
439. Campingrådet fastsætter prisen for CKE-passet over for medlemsvirksomhederne. Dette fremgår bl.a. af oplysningerne i Campingrådets pjeces "Campingpasordningen"<sup>173</sup> samt på Campingrådets hjemmeside.<sup>174</sup>
440. Repræsentantskabet består bl.a. af en repræsentant for DK-CAMP, som også er medlem af bestyrelsen, og som her repræsenterer de 300 selvstændige danske campingpladser, som er medlem af DK-CAMP. Endvidere består repræsentantskabet af tre repræsentanter for campingpladserne (repræsenteret af henholdsvis Halk Strand Camping, Auning Camping og

---

<sup>172</sup> Ibid., præmis 147, 754 og 155.

<sup>173</sup> "Campingpasordningen – Vejledning i udstedelse af CKE-campingpas til brug i Europa 2016", side 7, afsnit 7: Priser.

<sup>174</sup> <http://www.campingraadet.dk/campingpas/>

Aarhus Camping). Repræsentanterne for Halk Strand Camping og Auning Camping er endvidere medlemmer af bestyrelsen.

441. Campingrådet organiserer derudover næsten 90 pct. af campingpladserne i Danmark gennem en Samarbejdsaftale, hvorved Campingrådet kan føre kontrol med disse, bl.a. vedrørende salget af CKE-pas. Hertil kommer, at Campingrådet har oplyst, at forpligtelsen for campingpladserne til at skaffe Campingrådet indtægter gennem salget af CKE-pas er en del af og kan ligestilles med det kontingent, som de godkendte campingpladser - via deres respektive sammenslutning af campingpladser - betaler til Campingrådet. Endelig sælger Campingrådet - ligesom campingpladserne - CKE-pas til campister direkte fra Campingrådets hjemmeside.
442. I det *horisontale* forhold mellem campingpladserne indebærer vedtagelsen en koordinering af priser. Helt konkret indebærer vedtagelsen om ens priser for CKE-pas, at der blandt de 446 campingpladser i Danmark, som er organiseret af Campingrådet, ikke eksisterer nogen form for priskonkurrence vedrørende salget af CKE-pas.
443. Vedtagelsen vurderes dermed at gøre det muligt for campingpladserne - med en rimelig grad af sikkerhed - at forudsige, hvilke priser konkurrerende campingpladser vil opkræve ved salget af CKE-pas, idet de i kraft af vedtagelsen ved, at konkurrenterne opkræver den samme pris.
444. Vedtagelsen om ens priser for CKE-pas erstatter således markedets usikkerhed med hensyn til konkurrenternes forventelige adfærd med et indbyrdes praktisk samarbejde.<sup>175</sup>
445. Campingrådet har overfor styrelsen oplyst, at en række danske campingpladser også for sæsonen 2016 har valgt at lade CKE-passet indgå som element i en "pakke", hvor der gives en form for samlerabat, typisk i form af "gratis" CKE-pas ved køb af fx tre overnatninger. Campingrådet har konkret oplyst, at en række danske campingpladser, der er med i [...] "(...)i påsken 2016 var enige om at tilbyde en "pakke", som den [...] tilbød, jf. vedhæftede reklame. Det forlyder, at en tilsvarende "pakke" vil blive markedsført af [...] igen i påsken/foråret 2017."
446. Styrelsen skal hertil *for det første bemærke*, at der er tale om enkeltstående eksempler på, at campingpladser har ydet rabat på nævnte pris, og at rabatten er ydet i påsken 2016, således efter det tidspunkt, hvor styrelsen først rettede henvendelse til Campingrådet vedrørende styrelsens betænkeligheder.
447. *For det andet* skal styrelsen bemærke, at det forhold, at campingpladserne i [...] er blevet enige om, hvad de vil tilbyde deres respektive kunder (i dette tilfælde en "pakke" med et gratis CKE-pas ved køb af minimum tre overnatninger), i sig selv kan udgøre en alvorlig overtrædelse af konkurrencelovens § 6.
448. Det er styrelsens vurdering, at vedtagelsen om ens priser for CKE-pas, herunder den aftalte fortjeneste på 33 pct. af salget, begrænser konkurrencen mellem campingpladser om salg af campingpas direkte, og mere indirekte konkurrencen mellem campingpladser med hensyn til, hvilke campingpas, der accepteres. Adfærden er dermed egnet til i sidste ende at føre til højere priser til skade for forbrugerne.

---

<sup>175</sup> Se fx sag C-8/08, *T-Mobile Netherlands*, præmis 26.



449. Styrelsen finder på baggrund heraf, at ordlyden/indholdet af vedtagelsen understøtter, at vedtagelsen om en fast pris for CKE-pas har til formål at begrænse konkurrencen på markedet for salg af campingpas, idet den indebærer en horisontal koordinering af priser og avancer.

#### **4.3.3.6.2 (ii) De målsætninger, der søges gennemført med vedtagelsen**

450. Ifølge Campingrådet er formålet med vedtagelsen om ens priser for CKE-pas at sikre Campingrådets økonomi. Den faste årlige indtægt på CKE-pas går bl.a. til at varetage markedsføring af campingpladserne, pressearbejde og imagepleje, politisk arbejde, udviklingsarbejde, afholdelse af kurser og uddannelse for campingpladsmedarbejdere.
451. Vedtagelsen indebærer, at priskonkurrencen i det horisontale led mellem campingpladserne mindskes som følge af, at vedtagelsen om ens priser for CKE-pas skaber gennemsigtighed omkring konkurrenternes prissætning ved salg af CKE-pas til forbrugerne. Dermed undgår parterne, at prisen på CKE-pas presses ned som følge af konkurrence mellem campingpladserne.
452. Det vurderes således, at vedtagelsen sætter de normale markedsvilkår ud af kraft og dermed fører til højere priser for CKE-pas, hvilket resulterer i et højere indtjeningsgrundlag for Campingrådet, og et højere beløb til de enkelte campingpladser per solgt CKE-pas.
453. En sådan vedtagelse er i modstrid med den grundtanke, der ligger i konkurrencereglerne, hvorefter enhver erhvervsdrivende uafhængigt skal tage stilling til den politik, vedkommende vil føre på markedet. Konkurrencelovens § 6 opstiller således et forbud mod enhver form for koordinering, der bevidst erstatter den risiko, der er forbundet med normal konkurrence, med indbyrdes praktisk samarbejde.<sup>176</sup>
454. Eftersom fastsættelsen af priser er et vigtigt konkurrenceparameter, skal disse fastsættes af den enkelte selvstændige og uafhængige campingplads, og må ikke koordineres mellem campingpladserne i regi af en brancheforening eller anden form for sammenslutning.

#### **4.3.3.6.2.1 Parternes bemærkninger**

455. DK-CAMP bemærker i sit høringssvar, at DK-CAMP ikke selv har solgt campingpas, men alene har været meget indirekte involveret i dette salg. Fra Campingrådet har DK-CAMP således modtaget en "link-betaling" for - via et link på DK-CAMP's hjemmeside - at dirigere slutbrugere, som ønskede at købe CKE-pas, over til Campingrådets hjemmeside (salgsside). I 2016 udgjorde denne betaling omkring [...] kr. + moms for i alt [...] køb. Herudover har DK-CAMP fra Campingrådet modtaget en betaling på [...] pct. af DK-CAMP-medlemmernes indkøbsvolumen relateret til CKE-pas.
456. Styrelsen bemærker hertil, at DK-CAMP's oplysninger om en direkte eller indirekte indtjening ved salg af CKE-pas samt videreformidling af kunder, underbygger argumentationen om, at vedtagelsen sætter de normale markedsvilkår ud af kraft og dermed fører til højere priser for CKE-pas, hvilket resulterer i et højere indtjeningsgrundlag for de parter, som er involveret i vedtagelsen.

#### **4.3.3.6.3 (iii) Den retlige og økonomiske kontekst**

---

<sup>176</sup> Se eksempelvis sag C-209/07, *Beef Industry Development Society Ltd (BIDS)*, præmis 35.

457. Vurderingen af vedtagelsen om en fast pris for CKE-pas skal foretages i lyset af den retlige og økonomiske kontekst, herunder arten af de produkter, der er tale om, samt hvorledes de pågældende markeder er opbygget og reelt fungerer.<sup>177</sup>
458. På *markedet for salg af campingpas* oplyser Campingrådet at være eneforhandler af CKE-pas i Danmark. CKE-pas er samtidig det eneste campingpas, der sælges fra de danske campingpladser, som er organiseret af Campingrådet.
459. Det gælder generelt for alle campingpas, at disse alene kan anvendes på campingpladser, som accepterer dem. Aktuelt er 446 ud i alt 500 danske campingpladser organiseret af Campingrådet, og er således underlagt Campingrådets campingpasordning, herunder vedtagelsen om ens priser for CKE-pas.
460. Forbrugerne har ikke noget alternativ til at købe et CKE-pas til en fast pris på 110 kr., hvis de vil overnatte på en af de mange campingpladser, som er tilknyttet Campingrådet. Dette gælder, hvad enten der er tale om en enkelt eller flere overnatninger,<sup>178</sup> og hvad enten overnatning sker på den samme eller på flere af de respektive campingpladser inden for et år. Når forbrugerne dermed reelt ikke har noget andet valg, øges muligheden for at holde prisen på CKE-pas kunstigt højt.
461. I den forbindelse skal det nævnes, at der ved vedtagelsen af seneste prisstigning på CKE-pas fra et tidligere bestyrelsesmedlem blev fremsat følgende bemærkninger:

*"Lad mig citere fra udkastet til årets bestyrelsesberetning fra side 2, hvor der redegøres for, hvorledes vi har argumenteret over for politikerne på de politiske møder, der har været afholdt regionalt: "(...), vores produkt er godt, men alt for dyrt.". Når vi ser på prisen på Campingpasset, så er der altså lagt op til en stigning på over få år fra 90 kr. til 120. – altså en stigning på 33%. Vi har vist fået vores del af pristalsreguleringen på prisen på campingpas. Reelt er der ikke sket en konkret forbedring af produktet – det er i bund og grund stadig det samme campingpas. Når der så i begge budgetalternativer i øvrigt lægges op til et budgetteret overskud i størrelsesordenen på [...] kr. og at der ydermere i Alternativ 2 lægges op til yderligere en forøgelse på PR & markedsføring på [...] kr. mere, så kan jeg ikke støtte en fremlæggelse af Budgetalternativ 2.(...)"<sup>179</sup>*

[Styrelsens understregning]

462. Prisen for CKE-pas dækker udgifter til bl.a. Campingrådets stjerneordning, en tredjepartsforsikring og Campingrådets arbejde generelt, herunder navnlig indenfor markedsføring. Omkostningerne for disse aktiviteter væltes således direkte over på kunderne/forbrugerne, når de betaler for et CKE-pas. Om dette har Campingrådet oplyst:

*"Virkingen af kravet [om ikke at acceptere andre campingpas end CKE] er, at kunderne direkte bidrager til at dække omkostningerne ved de ydelser fra Campingrådet, som de*

<sup>177</sup> Jf. Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-67/13P, *Groupement des cartes bancaires mod Europa-Kommissionen*, præmis 53.

<sup>178</sup> Om muligheden for at købe et såkaldt "transitpas" (enkeltovernatninger) samt årsmærker (fornyelse af CKE-pas) og prisen herfor, henvises til beskrivelsen i afsnit 3.3.2 ovenfor.

<sup>179</sup> Jf. mailkorrespondance af 5. april 2011 mellem Campingrådets bestyrelsesmedlemmer om valg af budget for 2012.

*drager fordel af som gæster på en af Campingrådets godkendte campingpladser. Campingpasset er i realiteten et bevis for, at der er betalt et bidrag til dækning af Campingrådets omkostninger (...)"*

463. Dette forhold samt "forpligtelsen" for campingpladserne til at skaffe Campingrådet indtægter gennem salget af CKE-pas, hvoraf campingpladserne tjener en tredjedel, vurderes at udgøre en væsentlig motivationsfaktor for det horisontale samarbejde mellem Campingrådet og campingpladserne, som har til formål at begrænse konkurrencen.
464. Det er på baggrund heraf styrelsens vurdering, at sammenlignet med et scenarie, hvor vedtagelsen ikke fandt sted (det kontrafaktiske scenarie), ville konkurrencen mellem campingpladserne om salg af CKE-pas være baseret på markedets usikkerhed med hensyn til, hvilken prispolitik campingpladserne ville føre på markedet, herunder hvilke vilkår de enkelte campingpladser ville tilbyde deres respektive kundekreds i relation til CKE-pas.
465. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at den retlige og økonomiske kontekst bekræfter, at vedtagelsen om ens priser for CKE-pas, herunder dens indhold og objektive formål, udgør en vedtagelse, der har til formål at begrænse konkurrencen.

#### **4.3.3.6.3.1 Parternes bemærkninger**

466. Campingrådet har gjort gældende, at vedtagelsen ikke påvirker prissætningen på markedet for salg af overnatninger på campingpladser, og anfører således:

*"Det er vigtigt at understrege, at vedtagelsen om Camping Key Europe ikke påvirker prissætningen på markedet for campinydelser. Campingrådet blander sig således ikke på nogen måde i, hvordan campingpladserne prissætter deres samlede ydelse (overnatning plus Camping Key Europe). Prisen for Camping Key Europe er i alle tilfælde 110 kr., jf. ovenfor, men der er eksempelvis intet til hinder for, at en campingplads i forhold til den sædvanlige pris for overnatning tilbyder en rabat til kunder, som ikke har købt et Camping Key Europe i forvejen og derfor skal købe dette samtidig med overnatning."*

467. Hertil skal styrelsen bemærke, at vedtagelsen om en ens pris på CKE-pas direkte påvirker prisfastsættelsen på *markedet for campingpas*, og ikke markedet for salg af overnatninger på campingpladser. Det er således underordnet, hvorvidt campingpladserne reelt har mulighed for at tilbyde sine gæster en samlet rabat på overnatning, hvori CKE-passet kan indgå, når den primære konkurrencebegrænsning foregår på det beslægtede marked for salg af campingpas.
468. Desuden anfører Campingrådet, at *"Alternativet til vedtagelsen om Camping Key Europe ville være, at campingpladserne via deres sammenslutninger skulle betale et højere kontingent til Campingrådet, hvilket igen ville betyde en stigning i priserne for overnatning på en campingplads."* [Styrelsens understregning]
469. Ovenstående citat er således i øvrigt efter styrelsens vurdering modsigende i forhold til det af Campingrådet anførte argument i punkt 466 om, at vedtagelsen ikke påvirker prissætningen på markedet for salg af overnatninger på campingpladser.

### 4.3.3.7 Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas har konkret til formål at begrænse konkurrencen

#### 4.3.3.7.1 (i) Vedtagelsens indhold

470. I det følgende vurderes, om indholdet af vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, understøtter, at vedtagelsen har til formål at begrænse konkurrencen.
471. Styrelsen finder, at der foreligger en boykot-lignende adfærd ud fra følgende forhold:
472. Campingrådet har *for det første* tydeliggjort over sine medlemmer, hvilke campingpas, der ikke kan benyttes i Danmark. Følgende fremgår således af Campingrådets pjeces "Campingpasordningen":

*"ACSI Club ID er IKKE et gyldigt campingpas (...)  
ADAC CampCard er IKKE et gyldigt campingpas (...)  
Camping Card Scandinavia (CCS) er IKKE et gyldigt campingpas (...)  
Camping Card International (CCI) er IKKE et gyldigt campingpas."*<sup>180</sup>

473. Campingrådet har *for det andet* været aktiv i forhold til løbende at opfordre sine medlemmer til specifikt ikke at acceptere ACSI's campingpas, ACSI Club ID, blandt andet gennem sine artikler i "Campingrådet Informerer" i henholdsvis 2012 og 2013:

*"Campingpas*

*Campingrådet er blevet kontaktet af nogle campingpladser, der har haft besøg af gæster med kort, som gæsterne antog som værende campingpas.*

*Det skal derfor slås fast med syvtommersøm, at:*

*ACSI "Club ID" IKKE er et gyldigt campingpas.*(...)"<sup>181</sup>

[Styrelsens understregning]

*ACSI-FORDELSKORT ER IKKE ET GYLDIGT CAMPINGPAS*

*Flere lejrchefer har kontaktet Campingrådet med spørgsmålet om, hvorvidt det hollandske ACSI fordelskort gælder som et gyldigt campingpas, og derfor bringer vi de gældende regler nedenfor.*

*HVILKE CAMPINGPAS KAN BENYTTES I DANMARK?*

---

<sup>180</sup> "Campingpasordningen – Vejledning i udstedelse af CKE-campingpas til brug i Europa 2016", side 5, afsnit 3: *Hvilke campingpas kan benyttes i Danmark? Og hvilke kort kan ikke?*

<sup>181</sup> "Campingrådet Informerer Sommer 2012", side 14.  
[http://www.campingraadet.dk/userfiles/aktuelt/campingraadetinformerer/campingrdet\\_informerer\\_sommer\\_2012.pdf](http://www.campingraadet.dk/userfiles/aktuelt/campingraadetinformerer/campingrdet_informerer_sommer_2012.pdf).

Camping Key Europe (CKE) er det gældende campingpas i Danmark, som campister kan købe og benytte i hele Europa. Plastickortet – der kan bruges i flere år med et gyldigt årsmærke – er præget med navn, adresse, fødselsdato samt magnetstribes, som indeholder de samme oplysninger, som er præget på forsiden af kortet.

Et campingpas koster kr. 110 (...)

For i år gælder desuden Camping Card International (CCI) for udenlandske gæster. Dette campingpas vil være udfaset per 1.1.2014.

Det hollandske ACSI-fordelskort er dermed IKKE gældende som et gyldigt campingpas.<sup>182</sup>

[Styrelsens understregning]

474. Campingrådet angav endvidere i 2014 følgende på sin hjemmeside:

***”ACSI-fordelskort er ikke et campingpas***

Efter flere henvendelser fra lejrchefer med spørgsmål om, hvordan de skal forholde sig til ACSI-fordelskort, bringer vi her en præcisering af reglerne.

ACSI Club ID, som er afbilledet nedenfor, fungerer IKKE som et campingpas hverken i Danmark eller nogen andre steder i Europa. Man kan derfor ikke erstatte et Camping Key Europe med nedenstående ACSI Club ID, da dette blot er ACSI’s klubkort.

*ACSI er en privat virksomhed, som lever af at sælge campingguider og fordelskort til campister i hele Europa.”*

[Styrelsens understregning]

475. Campingrådet har for det tredje sikret sig implementeringen af ovenstående ved at aflægge uanmeldte kontrolbesøg på de enkelte campingpladser.
476. Styrelsen finder på baggrund heraf, at vedtagelsens indhold om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, som adgangsgivende campingpas, understøtter at vedtagelsen har til formål at begrænse konkurrencen, idet vedtagelsen indebærer en horisontal kollektiv afskærmning af konkurrerende campingpas. Afskærmningen består således i, at campingpladserne ikke må acceptere konkurrerende campingpas, herunder ACSI Club ID, som adgangsgivende campingpas.

#### **4.3.3.7.2 (ii) De målsætninger, der søges gennemført med vedtagelsen**

---

<sup>182</sup> ”Campingrådet Informerer Maj 2013”, side 3.

[http://www.campingraadet.dk/userfiles/campingraadetinformerer/campingrdet\\_informerer\\_maj\\_2013.pdf](http://www.campingraadet.dk/userfiles/campingraadetinformerer/campingrdet_informerer_maj_2013.pdf).

477. Formålet med vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, er i følge Campingrådet at skaffe penge til Campingrådets arbejde. Følgende fremgår således af Campingrådets pjec "Campingpasordningen":

*"Bak op om campingpasordningen – til gavn for alle*

*Når lejrchefer taler med hinanden, falder talen meget ofte på CKE-campingpasset. Og ofte falder der nogle "knubbede" ord, da der jo indimellem er besværlige gæster. Det irriterer. "Og hvorfor er det egentlig i det hele taget, at vi skal sælge det campingpas, årsmærke mv.?"*

*Svaret er enkelt. Penge. Penge til at foretage en masse aktiviteter i fællesskab. (...)*

*Hvis der ikke blev solgt campingpas, skulle hver enkelt campingplads i gennemsnit betale godt [...] kr. i kontingent eller noget tilsvarende. Mon alle lige ville få betalt det girokort...? Hertil skal lægges godt [...] kr. i provision, som hver enkelt campingplads i gennemsnit heller ikke ville tjene, da campingpladsen tjener 33 % af campingpassets pris.*

*Salget af campingpas bidrager både til fællesskabets og den enkelte campingplads økonomi. Sådan skulle det gerne fortsætte. Bak op om campingpasordningen."*

[Styrelsens understregning]

478. Det fremgår af ovenstående, at indholdet og målsætningen med vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, er at sikre en indtægt til Campingrådet og medlemmerne (campingpladserne).
479. Hvis campingpladserne havde mulighed for frit at konkurrere på, hvilke vilkår de hver især ville tilbyde campisterne, herunder at kunne vælge/tage stilling til, hvilke campingpas den pågældende campingplads ville acceptere, ville Campingrådet ikke være sikret den faste, årlige indtægt for salg af CKE-pas. Dette ville alt andet lige betyde færre penge til Campingrådets arbejde, som således skulle tjenes ind på anden vis.
480. Campingrådet har dermed en økonomisk interesse i, at der på campingpladserne alene bliver solgt CKE-pas, og at der ikke accepteres andre campingpas end CKE-pas.
481. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, har til formål at reducere det konkurrencepres, som ACSI's campingpas medfører, idet ACSI Club ID er billigere (det koster tre gange mindre end et CKE-pas) og samtidigt fungerer som et ID-kort med tilknyttet ansvarsforsikring ligesom CKE-passet. Dette har et konkurrencebegrænsende formål med et potentiale af konkurrenceskadelige virkninger.
482. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at målsætningerne med vedtagelsen er at reducere det konkurrencepres, som ACSI Club ID tilfører markedet, og dermed begrænse/indskrænke campingpladsernes mulighed for at konkurrere på, hvilke vilkår disse hver især vil tilbyde deres gæster. Dette forhold understøtter, at vedtagelsen har til formål at begrænse konkurrencen.

#### **4.3.3.7.3 (iii) Den retlige og økonomiske kontekst**

483. Der findes ikke i dansk lovgivning regler, der stiller krav om, at en campist skal være i besiddelse af et campingpas for at kunne benytte de danske campingpladser. Det er således op til den enkelte campingplads, hvorvidt denne vil eller ikke vil betinge adgangen til pladsen mod forevisning af et bestemt eller flere campingpas.
484. Campingrådet har oplyst, at campingpladser i de 14 andre europæiske lande, som samarbejder om Camping Key Europe, også anerkender andre typer campingpas, end det der er udstedt af Camping Key Europe. Det er således kun i Danmark, at man på langt de fleste campingpladser alene kan overnatte, hvis man har et gyldigt CKE-pas.
485. Næsten 90 pct. af de danske campingpladser er tilknyttet Campingrådets stjerneordning og er dermed underlagt Campingrådets krav i forbindelse med CKE-pas. Dette gør alt andet lige konkurrerende campingpas, herunder ACSI Club ID, mindre attraktive over for forbrugerne, da disse – selv med et ACSI Club ID – skal tilkøbe et CKE-pas for at få adgang til den pågældende danske campingplads. Forbrugerne er således nødsaget til at købe flere campingpas, hvis de eksempelvis i forvejen har et ACSI Club ID eller et andet campingpas, og gerne vil have adgang til en af de 446 danske campingpladser tilknyttet Campingrådet.
486. Hertil har ACSI oplyst, at ACSI forgæves har forsøgt at komme i dialog via møder med Campingrådet siden 2011 omkring muligheden for at få adgang til det danske marked med ACSI Club ID.
487. Vedtagelsen har således en markedsafskærmende effekt, idet specifikt ACSI Club ID og muligvis også andre campingpas ikke har mulighed for at konkurrere om *adgangen* til størstedelen af de danske campingpladser.
488. Det er styrelsens vurdering, at sammenlignet med et scenarie, hvor vedtagelsen ikke fandt sted (det kontrafaktiske scenarie), ville ACSI alt andet lige have lettere ved at konkurrere om salg af campingpas i Danmark, da ACSI dermed ville have adgang til at sælge sit produkt til næsten 90 pct. af de danske campingpladser. Vedtagelsen eliminerer dermed interbrand-konkurrencen og medfører højere priser på CKE-pas for forbrugerne.
489. Vedtagelsen har således i sig selv et konkurrencebegrænsende formål med et potentiale af konkurrenceskadelige virkninger
490. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at den retlige og økonomiske kontekst bekræfter, at vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, herunder vedtagelsens indhold og dens objektive formål, udgør en vedtagelse, der har til formål at begrænse konkurrencen.

#### **4.3.3.7.3.1 Parternes bemærkninger**

491. Campingrådet har gjort gældende, at vedtagelsen om kun at acceptere CKE-pas, som betingelse for overnatning udgør en accessorisk konkurrencebegrænsning.
492. Campingrådet anfører således:

*”Ved en stillingtagen til den foreliggende sag er det vigtigt at forstå, at de campingpas, som udstedes af ACSI adskiller sig på afgørende måde fra det campingpas, som udstedes af Campingrådet, fordi samarbejdet blandt de campingpladser, der er tilknyttet ACSI, adskiller sig på afgørende måde fra det samarbejde mellem campingpladser, som finder sted i Campingrådet.*

*Heraf følger to ting:*

*For det første kan vedtagelsen om kun at acceptere Camping Key Europe som identitetsbevis ikke - som meddelelsen om betænkeligheder synes at lægge op til - vurderes isoleret som en konkurrencebegrænsende horisontal aftale mellem konkurrerende campingpladser.*

*Vedtagelsen må derimod vurderes i sin rette faktiske sammenhæng, nemlig som et enkelt element i et omfattende og i øvrigt fuldt ud lovligt horisontalt samarbejde mellem danske campingpladser. Således vurderet må vedtagelsen om kun at acceptere Camping Key Europe som identitetsbevis kvalificeres som en lovlig accessorisk konkurrencebegrænsning. Jeg støtter min opfattelse på følgende: (...)*

*Når Campingrådet forpligter sine indirekte medlemmer - de godkendte campingpladser - til at stille krav om, at deres kunder - campisterne - køber eller har købt et Camping Key Europe, er dette i realiteten et krav på en modydelse for de ydelser, som Campingrådet leverer til de godkendte campingpladser. Forpligtelsen for medlemmerne til at skaffe Campingrådet indtægter gennem salget af Camping Key Europe er således en del af og kan ligestilles med det kontingent, som de godkendte campingpladser - via deres respektive sammenslutning af campingpladser - betaler til Campingrådet.*

*Virkningen af kravet er, at kunderne direkte bidrager til at dække omkostningerne ved de ydelser fra Campingrådet, som de drager fordel af som gæster på en af Campingrådets godkendte campingpladser. Campingpasset er i realiteten et bevis for, at der er betalt et bidrag til dækning af Campingrådets omkostninger, og ikke et produkt i sig selv. I sagens natur kan campingpasset derfor heller ikke erstattes af andre campingpas."*

493. Hertil skal styrelsen for det første bemærke, at en vedtagelse kan antages at have et restriktivt formål, selv om den ikke udelukkende har til formål at begrænse konkurrencen, men ligeledes forfølger lovlige mål.<sup>183</sup>
494. For det andet bemærker styrelsen, at vedtagelsen de facto indebærer, at aktuelle og potentielle aktører nægtes adgang til at konkurrere om adgangen til næsten 90 pct. af campingpladserne i Danmark. En sådan vedtagelse kan ikke anses for at udgøre en accessorisk del af samarbejdet mellem campingpladserne om salg af og krav om CKE-pas.
495. Der kan i den forbindelse henvises til Kommissionens retningslinjer for anvendelse af Traktatens artikel 81, stk. 3 (nu artikel 101, stk. 3), punkt 29 og 31, hvoraf det fremgår:

*"I EU's konkurrenceret omfatter begrebet accessorisk begrænsning enhver påstået konkurrencebegrænsning, der har direkte forbindelse med og er nødvendig for gennemførelsen af en ikke-konkurrencebegrænsende hovedtransaktion og står i rimeligt forhold hertil. (...) En begrænsning har direkte forbindelse med hovedtransaktionen, hvis den er underordnet denne transaktions gennemførelse og uadskilleligt forbundet med*

---

<sup>183</sup> Jf. Domstolens dom af 20. november 2008 i sag C-209/07, *Beef Industry Development and Barry Brothers*, præmis 21.



den. Nødvendighedskriteriet indebærer, at begrænsningen skal være objektivt nødvendig for hovedtransaktionens gennemførelse og stå i rimeligt forhold til den. (...)

*I relation til accessoriske begrænsninger skal der kun tages stilling til, om en konkret begrænsning i den særlige kontekst, hvori den ikke-konkurrencebegrænsende hovedaftale eller hovedaktivitet indgår, er nødvendig for denne aftales eller aktivitets gennemførelse og står i rimeligt forhold til den. Kan der ud fra objektive faktorer drages den konklusion, at det ville være vanskeligt eller umuligt at gennemføre den ikke-konkurrencebegrænsende aftale eller aktivitet uden den pågældende begrænsning, kan denne begrænsning anses for at være objektivt nødvendig for dens gennemførelse og stå i et rimeligt forhold til den.*

[Styrelsens understregning]

496. Fra EU-praksis kan desuden nævnes sagen om MasterCard's multilaterale interbankgebyrer.<sup>184</sup> I sagen blev det bl.a. gjort gældende af MasterCard, at gebyrerne udgjorde en accessorisk begrænsning i forhold til MasterCard-betalingsystemet, og dermed var objektivt nødvendige for, at MasterCard-systemet kunne fungere. Domstolen angav i sagen om dette, at:

*"Når det skal undersøges, om en konkurrencebegrænsning, fordi den er accessorisk til en hovedtransaktion, der slet ikke er konkurrencebegrænsende, ikke er omfattet af forbuddet i artikel 81, stk. 1, EF, skal det undersøges, om gennemførelsen af denne transaktion ville være umulig uden den pågældende begrænsning. I modsætning til hvad appellanterne har anført, kan det forhold, at nævnte transaktion blot bliver vanskeligere at gennemføre eller mindre profitabel uden den pågældende begrænsning, ikke anses for at gøre denne begrænsning "objektivt nødvendig", således som det kræves, for at den kan kvalificeres som accessorisk. En sådan forklaring svarer til at udstrække dette begreb til at omfatte begrænsninger, der ikke er strengt nødvendige for gennemførelsen af hovedtransaktionen. Et sådant resultat er til skade for den effektive virkning af forbuddet i artikel 81, stk. 1, EF."<sup>185</sup>*

[Styrelsens understregning]

497. Det følger således af Kommissionens retningslinjer samt Domstolens praksis, at en begrænsning er accessorisk, hvis den 1) har direkte forbindelse til en ikke-konkurrencebegrænsende aftale, 2) er nødvendig for gennemførelsen af den ikke-konkurrencebegrænsende aftale og 3) står i et rimeligt forhold til den ikke-konkurrencebegrænsende aftale.
498. Styrelsen finder det ikke godtgjort ad betingelse 1), at vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas har en direkte forbindelse til en ikke-konkurrencebegrænsende aftale i form af et horisontalt samarbejde mellem campingpladserne i regi af Campingrådet. På det foreliggende grundlag finder styrelsen det således ikke godtgjort, at vedtagelsen er underordnet samarbejdet mellem campingpladserne og uadskilleligt forbundet med et sådan samarbejde.

---

<sup>184</sup> Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-382/12 P, *MasterCard m.fl.*

<sup>185</sup> Præmis 91.

499. Styrelsen skal i denne forbindelse understrege, at der i nærværende sag ikke tages stilling til, om Campingrådets mere "omfattende og i øvrigt fuldt ud lovlige horisontale samarbejde mellem danske campingpladser" i øvrigt er i overensstemmelse med konkurrencereglerne. Denne sag tager alene stilling til vedtagelserne om henholdsvis ens priser for CKE-pas og krav om CKE-pas, og sagen omfatter omvendt ikke en vurdering af de øvrige dele af Campingrådets horisontale samarbejde.
500. Styrelsen vurderer sammenfattende ad betingelse 2) og betingelse 3), at Campingrådets økonomi kan finansieres på en alternativ og mindre konkurrencebegrænsende måde. Campingrådet kunne fx opkræve en egentlig kontingentbetaling af campingpladserne i stedet for at forpligte dem til at sælge CKE-pas (til en fast pris), og dermed overvælte omkostningerne på forbrugerne. Det kan i den forbindelse bemærkes, at Campingrådet på nuværende tidspunkt opkræver et kontingent fra medlemsforeningerne, herunder DK-CAMP, som størstedelen af campingpladserne er tilsluttet. En traditionel kontingentstruktur er således ikke fremmed i Campingrådet, selvom indtægterne fra medlemskontingenter kun har udgjort en begrænset andel af Campingrådets samlede indtægter. Medlemskontingentet i Campingrådet i henholdsvis 2011 og 2012 var på [...] kr.<sup>186</sup>
501. Styrelsen vurderer endvidere ad betingelse 2) og 3), at vedtagelsen ikke er nødvendig for at opretholde Campingrådets klassifikations-/stjerneordning i forhold til at sikre, at campingpladserne overholder de af Campingrådet fastsatte kvalitetskrav. Campingrådet har således stadig mulighed for at føre kontrol med campingpladserne uden vedtagelsen om, at campingpladserne alene må acceptere kunder med et CKE-pas.
502. Styrelsen finder på denne baggrund, at betingelserne for at anse vedtagelsen for en accessorisk begrænsning ikke er opfyldt i denne sag.

#### **4.3.3.7.3.2 (iii) Delkonklusion**

503. Det er styrelsens vurdering, at både indhold, formål og den retlige og økonomiske kontekst understøtter, at vedtagelserne har til formål at begrænse konkurrencen.
504. Såfremt en vedtaget bestemmelse i sig selv har til formål at begrænse konkurrencen, er det ikke nødvendigt at undersøge, om bestemmelsen vil have negative virkninger for konkurrencen på det relevante marked.<sup>187</sup>

#### **4.3.4 Mærkbar konkurrencebegrænsning**

505. Hvorvidt en konkurrencebegrænsning er mærkbar beror dels på en kvantitativ og – medmindre aftalen har til formål at begrænse konkurrencen – en kvalitativ vurdering.
506. Det *kvantitative* mærkbarhedskrav afhænger som udgangspunkt af virksomhedernes omsætning og/eller markedsandele og følger af konkurrencelovens § 7. I sager som den foreliggende, hvor vedtagelserne vurderes at kunne påvirke samhandlen mellem

---

<sup>186</sup> Jf. Punkt 6 i referat af repræsentantskabsmøde i Campingrådet den 27. april 2011. Styrelsen ligger ikke inde med oplysninger om kontingentsats for de efterfølgende år.

<sup>187</sup> Jf. Konkurrenceankenævnets kendelse af 21. oktober 2014, *Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark mod Konkurrencerådet*, side 12.

medlemsstater mærkbart, kan Kommissionens bagatelmeddelelse<sup>188</sup> tillige anvendes som fortolkningsbidrag. Bagatelmeddelelsen indeholder i punkt 8 visse bagatelgrænser, der afhænger af virksomhedernes markedsandele.<sup>189</sup>

507. Efter konkurrencelovens § 7, stk. 1, gælder forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler m.v. ikke, hvis de deltagende virksomheder har:
- en samlet årlig omsætning på under 1 mia. kr. og en samlet markedsandel for den pågældende vare eller tjenesteydelse på under 10 pct., eller
  - en samlet årlig omsætning på under 150 mio. kr.
508. Disse undtagelser gælder dog ikke, hvis der er tale om en aftale, vedtagelse eller samordnet praksis, der består i (i) priser, avancer m.v. for salget eller videresalget af varer eller tjenesteydelser, (ii) begrænsninger af produktion eller salg, (iii) opdeling af markeder eller kunder og (iv) forudgående regulering af bud, fastsættelse af betingelser for åbning af bud, udskydelse af bud, forudgående anmeldelse af bud eller anden form for samarbejde inden tilbudsgivningen, jf. konkurrencelovens § 7, stk. 2.
509. Bagatelmeddelelsen omfatter endvidere ikke aftaler, som har til formål at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen på det indre marked, jf. bagatelmeddelelsens pkt. 2.
510. Der kan henvises til Domstolens dom i *Expedia-sagen*, hvor Domstolen i relation til aftaler m.v., der har til formål at begrænse konkurrencen, udtaler: "*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.*"<sup>190</sup>
511. Det følger heraf, at der ikke skal foretages en vurdering af kvalitativ mærkbarhed ved til formåls-overtrædelser.
512. De kvantitative bagatelregler i konkurrencelovens § 7 og bagatelmeddelelsens pkt. 8, finder endvidere ikke anvendelse i denne sag. Det skyldes, at vedtagelserne har til formål at begrænse konkurrencen, og at vedtagelserne udgør konkurrencebegrænsninger i form af henholdsvis aftaler om 1) priser, avancer m.v. for salget eller videresalget af varer eller tjenesteydelser, og aftaler om 2) begrænsninger af produktion eller salg.
513. Både vedtagelsen om en fast pris for CKE-pas og vedtagelsen om alene at acceptere CKE-pas, herunder specifik at afvise ACSI Club ID, indebærer således en begrænsning af konkurrencen på markedet for salg af campingpas og på markedet for salg af overnatninger på campingpladser.
514. Det bemærkes i øvrigt, at opfordringerne til at afvise ACSI Club ID omfatter næsten 90 pct. af de danske campingpladser, eftersom 446 campingpladser ud af i alt 500 danske campingpladser er indirekte medlem af Campingrådet. Opfordringerne dækker dermed en

---

<sup>188</sup> Kommissionens meddelelse af den 30. august 2014 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").

<sup>189</sup> Jf. Bagatelmeddelelsen, punkt 8.

<sup>190</sup> Domstolens dom af 3. december 2012 i sag c-226/11, *Expedia Inc.*, præmis 37.

betydelig del af aktørerne og den samlede omsætning på markedet for salg af overnatninger på campingpladser i Danmark.

515. Styrelsen vurderer på den baggrund sammenfattende, at vedtagelserne er egnede til at påvirke konkurrencen på markederne for henholdsvis salg af campingpas og overnatning på campingpladser.

#### **4.3.5 Konklusion vedrørende Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101**

516. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering:
- At Campingrådet og DK-CAMP er omfattet af det konkurrenceretlige virksomhedsbegreb,
  - At der foreligger en horisontal koordinering i form af en vedtagelse truffet af Campingrådet og DK-CAMP om fastsættelse af ens priser for CKE-pas,
  - At der foreligger en horisontal koordinering i form af en vedtagelse truffet af Campingrådet og DK-CAMP om at betinge adgangen til campingpladser mod køb eller forevisning af et CKE-pas, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, som er blevet meldt ud til Campingrådets medlemmer,
  - At vedtagelsen om ens priser for CKE-pas har til formål at begrænse konkurrencen mærkbart på markedet for salg af campingpas i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, jf. stk. 2, nr. 1,
  - At vedtagelsen om afvisning af andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt ACSI Club ID, har til formål at begrænse konkurrencen mærkbart på markedet for salg af campingpas i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, jf. stk. 2, nr. 2, og TEUF artikel 101, stk. 1, litra b.

#### **4.4 FRITAGELSE**

517. En konkurrencebegrænsende aftale, vedtagelse eller samordnet praksis kan i særlige tilfælde være fritaget fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1.
518. Fritagelsen fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1, kan enten foreligge ved, at aftalen m.v. er omfattet af en gruppefritagelse, jf. konkurrencelovens § 10, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3, eller at aftalen m.v. opfylder betingelserne for individuel fritagelse, jf. konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3.
519. Parterne i sagen har gjort gældende, at campingpladsernes (horisontale) samarbejde om CKE-passet er omfattet af gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler.
520. Herudover har parterne gjort gældende, at forpligtelserne for campingpladserne til at sælge CKE-passet til en fast pris og til at fremme salget af CKE-passet ved at kræve, at alle gæster skal have et CKE-pas for at få adgang til at overnatte på campingpladsen, er omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler.
521. Parternes anbringender i denne henseende samt styrelsens bemærkninger hertil vil blive gennemgået i de følgende afsnit.

#### 4.4.1 Vedtagelserne er ikke omfattet af gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler

522. Parterne har gjort gældende, at campingpladsernes *samarbejde om fælles produktion af campingpasset* er omfattet af gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler.
523. Dette skyldes ifølge Campingrådet, at campingpladsernes samarbejde skal anskues som en fælles produktionsaftale i betydningen en aftale, hvor to eller flere parter aftaler at producere bestemte produkter i fællesskab, jf. gruppefritagelsesforordningens artikel 1, stk. 1, litra d), og ottende indledende betragtning. Parterne fremhæver i denne forbindelse, at det udtrykkeligt fremgår af ottende indledende betragtning til gruppefritagelsesforordningen, at fælles produktionsaftaler også lovligt kan indgås af parter, der ikke allerede er aktive på det samme produktmarked, men ønsker at skaffe sig adgang til et produktmarked ved hjælp af aftalen.
524. Herudover gør parterne gældende, at campingpladsernes *samarbejde om fælles markedsføring og salg af campingpasset* er omfattet af gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler.
525. Dette skyldes, at der ifølge parterne er tale om en fælles produktionsaftale, som omfatter fælles distribution af produkterne gennem en fælles enhed, jf. artikel 1, stk. 1, litra q), og artikel 2, stk. 3, litra b), i gruppefritagelsen. Parterne henviser i den forbindelse til, at campingpladserne sælger campingpasset i fællesskab gennem Campingrådet, som også forestår den fælles produktion af campingpasset. Det forhold, at campingpladserne i deres egenskab af agenter og dermed integrerede hjælpeorganer formidler salg af CKE-passet på vegne af Campingrådet ændrer ikke ved, at campingpladserne sælger CKE-passet i fællesskab og ikke hver for sig.
526. Styrelsen bemærker hertil først og fremmest, at vedtagelserne ikke udgør en specialiseringsaftale i form af en fælles produktionsaftale, jf. hertil bemærkningerne i afsnit 4.3.3 ovenfor. Hertil bemærker styrelsen i øvrigt det følgende:
527. Ved en fælles produktionsaftale forstås en aftale, hvorved to eller flere parter aftaler at fremstille bestemte produkter i fællesskab, jf. gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler, art. 1, litra d).
528. Kommissionen fremhæver i retningslinjerne om horisontale samarbejdsaftaler følgende om såkaldt "integrerede samarbejder", dvs. horisontale samarbejdsaftaler, der omfatter flere forskellige trin – eksempelvis fælles produktion og markedsføring:

*"Horisontale samarbejdsaftaler kan omfatte flere forskellige trin i samarbejdet (...) Sådanne aftaler er normalt også omfattet af disse retningslinjer. (...) Når de relevante kapitler i disse retningslinjer indeholder en differentiering, f.eks. med hensyn til »safe harbours« eller spørgsmålet om, hvorvidt en bestemt adfærd normalt anses for at have konkurrencebegrænsende formål eller virkninger, gælder det, der er fastsat i kapitlet vedrørende den del af et integreret samarbejde, der kan betragtes som hele samarbejdets »tyngdepunkt«(...).*

Ved fastlæggelsen af tyngdepunktet for integreret samarbejde er især følgende to faktorer relevante: for det første udgangspunktet for samarbejdet og for det andet de forskellige kombinerede funktioners integrationsgrad.(...)<sup>191</sup>

[Styrelsens understregning]

529. Det er styrelsens vurdering, at tyngdepunktet i samarbejdet mellem campingpladser i regi af Campingrådet vedrører markedsføring og salg af CKE-pas, herunder prisfastsættelse og en forpligtelse til alene at sælge og acceptere CKE-pas på campingpladserne. Der er således ikke tale om en specialiseringsaftale i form af en fælles produktionsaftale, men om et markedsførings samarbejde. Der foreligger endvidere ikke oplysninger i sagen om en aftale om fælles produktion, hverken mellem Campingrådets medlemmer, mellem Camping Key Alliance og Campingrådet eller mellem Camping Key Alliance-medlemmerne indbyrdes.
530. Styrelsen vurderer derfor, at vedtagelserne omfattet af denne sag ikke skal anses for omfattet af gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler.
531. Måtte det antages, at der er tale om en fælles produktionsaftale, bemærker styrelsen, at fokus i denne sag ikke er på et potentielt samarbejde om produktion af CKE-passet. Sagen vedrører vedtagelserne om den måde, hvorpå CKE-passet markedsføres og sælges i Danmark.
532. Styrelsen vurderer i forlængelse heraf, at det konkrete samarbejde om fælles markedsføring og salg ikke er omfattet af gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler.
533. Det skyldes herudover, at "specialiseringsaftalen" ikke opfylder betingelserne i artikel 2, stk. 3 i gruppefritagelsen: parterne har således ikke indgået en aftale om en fælles distribution<sup>192</sup> af CKE-pas i Danmark (via Campingrådet selv).
534. I denne sag er der ikke tale om en fælles distribution, men salg via alle kanaler, eftersom CKE-passet i Danmark bliver solgt af Campingrådet og via andre salgskanaler, herunder de enkelte campingpladser, FDM og DCU m.fl.
535. Styrelsen vurderer derfor, at "agentaftalen" mellem Campingrådet og campingpladserne ikke udgør et led i en samlet markedsføring og distribution af pas gennem Campingrådet.
536. Det skyldes endvidere, at vedtagelserne om en fast pris for detailsalget af CKE-pas i Danmark og om begrænsning af produktion eller salg udgør alvorlige konkurrencebegrænsninger, som konkret ikke er omfattet af gruppefritagelsen, jf. artikel 4, litra a)-b) e.c.
537. Styrelsen henviser i øvrigt til, at de danske campingpladser, som er tilknyttet Campingrådet, repræsenterer ca. 90 pct. af det danske marked for salg af campingpladser. Disse campingpladser står så vidt styrelsen forstår for langt hovedparten af salget af campingpas i

---

<sup>191</sup> Kommissionens retningslinjer for horisontale samarbejder, pkt. 13-14.

<sup>192</sup> Ved fælles distribution forstås i denne sammenhæng, at parterne (i) udfører distributionen af produkterne med et fælles distributionshold, -enhed eller -virksomhed, eller (ii) udnævner en tredjemand som distributør, med eksklusivrettigheder eller ej, forudsat at denne tredjemand ikke er en konkurrerende virksomhed, jf. gruppefritagelsen for specialiseringsaftaler artikel 1(1)(q).

Danmark. Antallet af CKE-pas på europæisk plan udgør endvidere ca. [...] pct. af det samlede antal campingpas.

#### **4.4.2 Vedtagelserne er ikke omfattet af gruppefritagelsesforordningen for vertikale aftaler**

538. Campingrådet anfører, at Campingrådet er en fælles enhed, der varetager fælles produktion og markedsføring af CKE-passet for campingpladserne. Campingrådet markedsfører blandt andet CKE-passet gennem campingpladserne, der således hver især optræder som agenter for den fælles enhed.
539. Campingrådet fremfører i denne sammenhæng, at gruppefritagelsen for vertikale aftaler også finder anvendelse på forpligtelser, der vedrører forholdet mellem en agenturgiver og en agent, jf. punkt 19 i Kommissionens retningslinjer for vertikale aftaler.
540. Efter gruppefritagelsen for vertikale aftaler, artikel 2, fritages visse vertikale aftaler fra anvendelsesområdet for TEUF artikel 101, stk. 1. Af artikel 3, stk. 1, fremgår desuden, at fritagelsen finder anvendelse på betingelse af, at aftaleparternes markedsandel ikke overstiger 30 pct. af det relevante marked.
541. Styrelsen bemærker hertil indledningsvist, at vedtagelserne i denne sag er horisontale. Der henvises til vurderingen i afsnit 4.3.2 og afsnit 4.3.3 ovenfor. Styrelsen har således vurderet, at vedtagelserne i denne sag omfatter en horisontal koordination af priser og en horisontal vedtagelse om at ekskludere konkurrerende campingpas. Da aftalen om priskoordinering og ekskludering efter styrelsens opfattelse primært er en horisontal aftale om ens priser og ekskludering af konkurrenter, er aftalen ikke omfattet af gruppefritagelsen for vertikale aftaler.
542. Styrelsen henviser endvidere til afsnit 4.3.3.2 ovenfor, hvor det er beskrevet, at vedtagelserne i denne sag ikke kan anses for agentaftaler.
543. I artikel 4 i gruppefritagelsen for vertikale aftaler opregnes en række begrænsninger, som på grund af deres karakter vil føre til, at en aftale ikke er fritaget, selvom de relevante markedsandele er mindre end 30 pct. Disse begrænsninger omfatter blandt andet begrænsning af købers adgang til at fastsætte sin salgspris, jf. artikel 4, litra a. Også af denne årsag finder gruppefritagelsen for vertikale aftaler ikke anvendelse i den foreliggende sag.
544. Vedtagelserne er ikke omfattet af en af de øvrige gruppefritagelsesforordninger, som EU-Kommissionen har udstedt. Dette gælder endvidere for de danske gruppefritagelsesbekendtgørelser, som indholdsmæssigt svarer til Kommissionens gruppefritagelsesforordninger, jf. de almindelige principper om forrang og EU-konformitet.
545. Det er derfor relevant at vurdere, om vedtagelserne kan fritages fra forbuddet i konkurrencelovens § 6 i medfør af den individuelle fritagelsesmulighed i konkurrencelovens § 8, stk. 1.

#### **4.4.3 Vedtagelserne opfylder ikke betingelserne for en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8**

546. Det følger af konkurrencelovens § 8, stk. 1,<sup>193</sup> og TEUF artikel 101, stk. 3, at forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, og i TEUF artikel 101, 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 betingelser.
547. De fire – kumulative – betingelser er, at aftalen, den samordnede praksis eller vedtagelsen:
- 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.
548. Konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3, sonderer ikke mellem alvorlige og ikke-alvorlige konkurrencebegrænsninger. I princippet kan alle konkurrencebegrænsende aftaler derfor opnå fritagelse. Det må dog kræve en særlig underbygget begrundelse, hvis aftaler, som indeholder alvorlige konkurrencebegrænsninger, skal kunne opfylde betingelserne i konkurrencelovens § 8 og TEUF artikel 101, stk. 3.
549. Det er virksomhederne, der har bevisbyrden for, at alle betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3, er opfyldt.<sup>194</sup>
550. Campingrådet har anført, at vedtagelserne må anses for opvejet af de fordele, som ordningen med obligatorisk campingpas frembyder for forbrugerne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på denne baggrund foretaget en vurdering ud fra de foreliggende oplysninger af, om betingelserne for en individuel fritagelse er til stede.

##### **4.4.3.1 Ad (1) Bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling**

551. Det følger af praksis, at kun objektive, økonomiske fordele kan indgå i vurderingen af, om vedtagelsen bidrager til at styrke effektiviteten mv. Der skal endvidere være en direkte årsagsforbindelse mellem vedtagelsen og de påståede effektivitetsgevinster, og det skal kunne forklares, hvori effektivitetsgevinsterne består, og hvordan og hvorfor de udgør en objektiv økonomisk fordel.<sup>195</sup>
552. Det vil omvendt sige, at parternes subjektive synsvinkel ikke er relevant i forhold til, om en konkurrencebegrænsende vedtagelse medfører effektivitetsgevinster. Yderligere skal der ved

---

<sup>193</sup> Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til TEUF artikel 101, stk. 3.

<sup>194</sup> Jf. FT 2004/05, 1. samling, tillæg A, side 1638 v.sp.

<sup>195</sup> 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 56.



vurderingen af effektiviteten tages hensyn til ikke blot den driftsøkonomiske effektivitet, men tillige til den samfundsøkonomiske effektivitet, hvor hovedvægten lægges på sidstnævnte.<sup>196</sup>

#### **4.4.3.1.1 Vedtagelsen om ens priser**

553. Hverken Campingrådet eller DK-CAMP har fremlagt dokumentation for, at vedtagelsen om ens priser for salg af CKE-pas medfører effektivitetsgevinster.
554. Denne sag vedrører horisontale pris aftaler, der er egnet til at påvirke konkurrencen mærkbart i negativ retning på markedet for salg af campingpas. Det er tillige styrelsens vurdering, at vedtagelsen i højere grad har svækket end gavnet den samfundsøkonomiske effektivitet gennem et lavere konkurrencepres mellem campingpladserne. Aktuelt er der således ikke nogen konkurrence mellem campingpladserne inden for salg af CKE-pas.
555. Der kan i den forbindelse henvises til Kommissionens retningslinjer for anvendelsen af TEUF artikel 101, stk. 3, hvoraf det fremgår, at der ikke kan tages hensyn til omkostningsbesparelser eller lavere salgs- og markedsføringsomkostninger som følge af en mindsket konkurrence, fordi virksomhederne fx aftaler at fastsætte priser eller dele markeder. Sådanne omkostningsbesparelser er en direkte følge af en reduktion af produktion og værdiskabelse, og har ingen konkurrencefremmende virkninger på markedet. De sætter alene de implicerede virksomheder i stand til at øge deres indtjening og er derfor ikke relevante i relation til § 8, stk. 1, nr. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3.<sup>197</sup>
556. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at vedtagelsen hverken medfører omkostningsbesparelser eller effektivitetsgevinster af kvalitativ art på det relevante marked, og vedtagelsen bidrager således ikke til at styrke effektiviteten på markedet eller fremme den tekniske eller økonomiske udvikling.
557. På det foreliggende grundlag opfylder vedtagelsen om ens priser for CKE-pas dermed ikke den første betingelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1.

#### **4.4.3.1.2 Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas**

558. Campingrådet har anført, "at en eventuel konkurrencebegrænsende virkning [på det relevante marked] under alle omstændigheder må anses for opvejet af de klare fordele, som ordningen med obligatorisk campingpas frembyder for forbrugerne." Campingrådet anfører i den forbindelse, at:

*"Ved køb af et Camping Key Europe får forbrugerne en række supplerende fordele og ydelser, (som rækker ud over det indirekte bidrag til at dække Campingrådets omkostninger), nemlig et identitetskort, en ansvarsforsikring og en række rabatfordele, og samtidig opnår campister, der overnatter på flere forskellige campingpladser, samlet set en lavere pris, eftersom der kun skal købes ét Camping Key Europe, uanset hvor mange campingpladser man overnatter på."*

---

<sup>196</sup> Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3662, h. sp.

<sup>197</sup> Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 [nu artikel 101, stk. 3], punkt 49.

559. Styrelsen forstår ovenstående således, at Campingrådet gør gældende, at ordningen med campingpas frembyder fordele, som samlet set opvejer konkurrencebegrænsningerne i form af en aftale om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas.
560. Som angivet i punkt 551 ovenfor, følger det af praksis, at det kun er objektive, økonomiske fordele, der kan tages hensyn til i vurderingen af, om aftalen bidrager til at styrke effektiviteten mv. Der skal endvidere være en direkte årsagsforbindelse mellem aftalen og de påståede effektivitetsgevinster, og det skal kunne forklares, hvori effektivitetsgevinsterne består, og hvordan og hvorfor de udgør en objektiv økonomisk fordel.<sup>198</sup>
561. Yderligere skal der ved vurderingen af effektiviteten tages hensyn til ikke blot den driftsøkonomiske effektivitet, men tillige til den samfundsøkonomiske effektivitet, hvor hovedvægten lægges på sidstnævnte.
562. Det er styrelsens vurdering på det foreliggende grundlag, at den omhandlede vedtagelse ikke medfører, at effektiviteten på markederne for salg af campingpas og salg af overnatninger på campingpladser styrkes eller den tekniske eller økonomiske udvikling fremmes. Dette skal ses i lyset af, at vedtagelsen indebærer en begrænsning af udbud ved, at udbydere af andre typer af campingpas søges ekskluderet fra markedet.
563. På den baggrund er det styrelsens vurdering, at vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas hverken medfører omkostningsbesparelser eller effektivitetsgevinster af kvalitativ art på de relevante markeder, og vedtagelsen bidrager således ikke til at styrke effektiviteten på markederne eller fremme den tekniske eller økonomiske udvikling.
564. På det foreliggende grundlag opfylder vedtagelserne dermed ikke den første betingelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og artikel 101, stk. 3.

#### **4.4.3.2 Ad (2) Sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved**

565. Den anden betingelse indebærer, at de effektivitetsgevinster, der kan påvises ved vedtagelserne også skal komme forbrugerne til gode.

#### **4.4.3.2.1 Vedtagelsen om ens priser**

566. Styrelsen vurderede ovenfor i afsnit 4.3.3.6, at vedtagelsen kan føre til højere priser på CKE-pas til skade for forbrugerne, som i forvejen ufrivilligt bidrager (indirekte) til at dække Campingrådets omkostninger via forbrugernes obligatoriske køb af CKE-pas. Styrelsen vurderede i forlængelse heraf i afsnit 4.4.3.1.1 ovenfor, at vedtagelsen om ens priser for CKE-pas ikke medfører effektivitetsgevinster af kvantitativ eller kvalitativ art ved den her omhandlede vedtagelse.
567. Der foreligger derfor heller ingen gevinster ved vedtagelsen, som forbrugerne kan få en "rimelig andel" af.
568. På det foreliggende grundlag opfylder vedtagelsen dermed ikke den anden betingelse i § 8, stk. 1.

---

<sup>198</sup> 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 56.

#### **4.4.3.2 Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas**

569. Styrelsen vurderede ovenfor i afsnit 4.3.3.7, at vedtagelsen har en markedsafskærmende virkning, idet konkurrerende udbydere af campingpas ikke har mulighed for at konkurrere om adgangen til størstedelen af de danske campingpladser. Dette gør alt andet lige konkurrerende campingpas, herunder ACSI Club ID mindre attraktive over for forbrugerne, da disse er nødsaget til at købe det tre gange så dyre CKE-pas, hvis de eksempelvis i forvejen har et ACSI Club ID, og gerne vil have adgang til en af de 446 danske campingpladser tilknyttet Campingrådet. Styrelsen vurderede i forlængelse heraf i afsnit 4.4.3.1.2 ovenfor, at vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas ikke medfører effektivitetsgevinster af kvalitativ art ved den her omhandlede vedtagelse.
570. Der foreligger derfor heller ikke ingen gevinster ved vedtagelsen, som forbrugerne kan få en "rimelig andel" af.
571. På det foreliggende grundlag opfylder vedtagelsen dermed ikke betingelsen i henholdsvis § 8, stk. 1, nr. 2, og artikel 101, stk. 3.

#### **4.4.3.3 Ad (3) Ikke pålægger virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige for at opnå disse mål**

572. Den tredje betingelse indebærer, at de foreliggende vedtagelser ikke har pålagt virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige for at opnå effektivitetsgevinster. Betingelsen er udtryk for en proportionalitetsbetragtning.

#### **4.4.3.3.1 Vedtagelsen om ens priser**

573. Styrelsen bemærker hertil, at eftersom vedtagelsen om ens priser ikke medfører effektivitetsgevinster, så er det ikke relevant at vurdere proportionaliteten mellem campingpladsernes begrænsninger og målet hermed. Hensynet til at sikre Campingrådets økonomi kan således varetages med mindre konkurrencebegrænsende vilkår end en forpligtelse for campingpladserne til at sælge campingpas til en fast pris.
574. På denne baggrund vurderer styrelsen, at adfærden har pålagt virksomhederne unødvendige begrænsninger. Den tredje af de fire kumulative betingelser i konkurrencelovens § 8, stk. 1, kan dermed heller ikke anses for opfyldt.

#### **4.4.3.3.2 Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas**

575. Styrelsen vurderer i forhold til den tredje betingelse, at hensynet til at sikre Campingrådets økonomi kan varetages med mindre konkurrencebegrænsende vilkår. Campingrådet har således et reelt alternativ til vedtagelsen om at kræve CKE-pas. Campingrådet kan eksempelvis opkræve en egentlig kontingentbetaling af campingpladserne i stedet for at forpligte dem til at sælge campingpas til en fast pris og stille krav om, at campingpladserne alene må acceptere kunder med et CKE-pas, jf. pkt. 500 ovenfor. Campingrådet har endvidere stadig mulighed for at føre kontrol og dermed sikre, at campingpladserne overholder de af Campingrådet fastsatte kvalitetskrav uden vedtagelsen om, at campingpladserne alene må acceptere kunder med et CKE-pas.
576. Det skal endvidere bemærkes, at de af Campingrådet anførte forbrugerfordele, jf. punkt 558, kan realiseres uden en aftale om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas. Der er således ingen sammenhæng mellem vedtagelsen og de forbrugerfordele, som campingpasordningen frembyder.

577. På denne baggrund vurderer styrelsen, at adfærden har pålagt virksomhederne unødvendige begrænsninger. På det foreliggende grundlag finder styrelsen således, at den tredje betingelse for fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og artikel 101, stk. 3, ikke er opfyldt.

#### **4.4.3.4 Ad (4) Ikke giver virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser**

578. Den fjerde betingelse indebærer, at de foreliggende vedtagelser ikke må have givet virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser.
579. Betingelsen er udtryk for et krav om, at der trods den konkurrencebegrænsende vedtagelse skal opretholdes et minimum af konkurrence, dvs. at aftaleparterne skal være udsat for et konkurrencepres. I vurderingen af konkurrencepreset indgår aftaleparternes markedsandel.

##### **4.4.3.4.1 Vedtagelsen om ens priser**

580. Den foreliggende vedtagelse omfatter størstedelen af campingpladserne i Danmark. Vedtagelsen vurderes dermed at kunne udelukke priskonkurrencen på salg af CKE-pas på langt størstedelen af markedet for salg af campingpas.
581. På denne baggrund vurderer styrelsen, at vedtagelsen er egnet til at udelukke konkurrencen på en væsentlig del af markedet for salg af campingpas.
582. På det foreliggende grundlag vurderer styrelsen således, at den fjerde og sidste betingelse for fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 4 ikke er opfyldt.

##### **4.4.3.4.2 Vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas**

583. Den foreliggende vedtagelse omfatter tillige størstedelen af campingpladserne i Danmark. Vedtagelsen vurderes dermed at kunne udelukke konkurrencen om adgangen til campingpladser på langt størstedelen af markedet for salg af campingpas.
584. På denne baggrund vurderer styrelsen, at vedtagelsen er egnet til at udelukke konkurrencen på en væsentlig del af markedet for salg af campingpas.
585. På det foreliggende grundlag vurderer styrelsen således heller ikke, at den fjerde og sidste betingelse for fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 4, og artikel 101, stk. 3, er opfyldt.

##### **4.4.3.4.3 Konklusion vedrørende individuel fritagelse**

586. Det er styrelsens vurdering, at vedtagelserne ikke opfylder betingelserne for en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3.

## **4.5 SAMLET KONKLUSION**

587. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens konklusion, at:
- de relevante produktmarkeder kan afgrænses til henholdsvis markedet for salg af overnatninger på campingpladser, og markedet for salg af campingpas. Markedet for salg af overnatninger på campingpladser kan geografisk afgrænses til Danmark. Markedet for salg af campingpas, er formentlig nationalt og ikke større end EU/EØS,

- vedtagelsen om ikke at acceptere andre campingpas end CKE-pas, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID, mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater,
- Campingrådet og DK-CAMP er omfattet af det konkurrenceretlige virksomhedsbegreb,
- der foreligger en horisontal koordinering i form af en vedtagelse truffet af Campingrådet, campingpladser og DK-CAMP om ens priser for salg af CKE-pas,
- der foreligger en horisontal koordinering i form af en vedtagelse truffet af Campingrådet, campingpladser og DK-CAMP om ikke at acceptere andre campingpas end CKE, herunder specifikt at afvise ACSI Club ID som adgangsgivende campingpas,
- vedtagelserne har til formål at begrænse konkurrencen mærkbart på markedet for salg af campingpas,
- gruppefritagelserne efter konkurrencelovens § 10, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3, ikke finder anvendelse på de i sagen omhandlede vedtagelser,

vedtagelserne ikke opfylder betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 3, for individuel fritagelse fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 1., og at

- Campingrådet og DK-CAMP derfor har overtrådt konkurrencelovens § 6, stk. 2, nr. 1 og 2, og TEUF artikel 101, stk. 1, litra b.