

# Nyorientering af Konkurrencestyrelsen

Konkurrencestyrelsen har gennemgået en nyorientering for at sikre en høj kvalitet i sagerne og størst mulig effekt på markederne. Indsatsen mod karteller og andre grove overtrædelser er styrket. Samtidigt er antallet af udefrakommende sager gået ned.



■ **Agnete Gersing**  
direktør i Konkurrencestyrelsen

## 1. Indledning

Med konkurrenceloven fra 1998 fik konkurrencemyndighederne i Danmark en ny rolle og nye redskaber. I de første år efter den nye konkurrencelov trådte i kraft skulle der opbygges en praksis for håndhævelsen gennem konkrete afgørelser. Efterhånden som retspraksis er blevet klarere, har virksomheder og advokater fået bedre grundlag for at fortolke loven, og antallet af udefrakommende sager er gået væsentligt ned.

En anden vigtig udvikling er, at konkurrencemyndighederne i højere grad anlægger en effektbaseret tilgang i sagerne. Formålet er at sikre, at der kun gribes ind, hvis en given adfærd med stor sikkerhed skader konkurrencen. Den effektbaserede tilgang med stigende brug af økonomiske analyser har øget omfanget af oplysninger, som konkurrencemyndighederne skal inddrage i sagsbehandlingen, og vurderingen af sagerne er blevet mere kompleks.

Parallelt hermed har Konkurrencestyrelsen i de senere år gennemgået en væsentlig nyorientering. Formålet har primært været at sikre:

- En høj kvalitet i sagerne og i styrelsens arbejde generelt
- Størst mulig effekt på markederne

Denne artikel sætter fokus på, hvordan Konkurrencestyrelsen arbejder i dag med særlig vægt på håndhævelsen af konkurrenceloven.

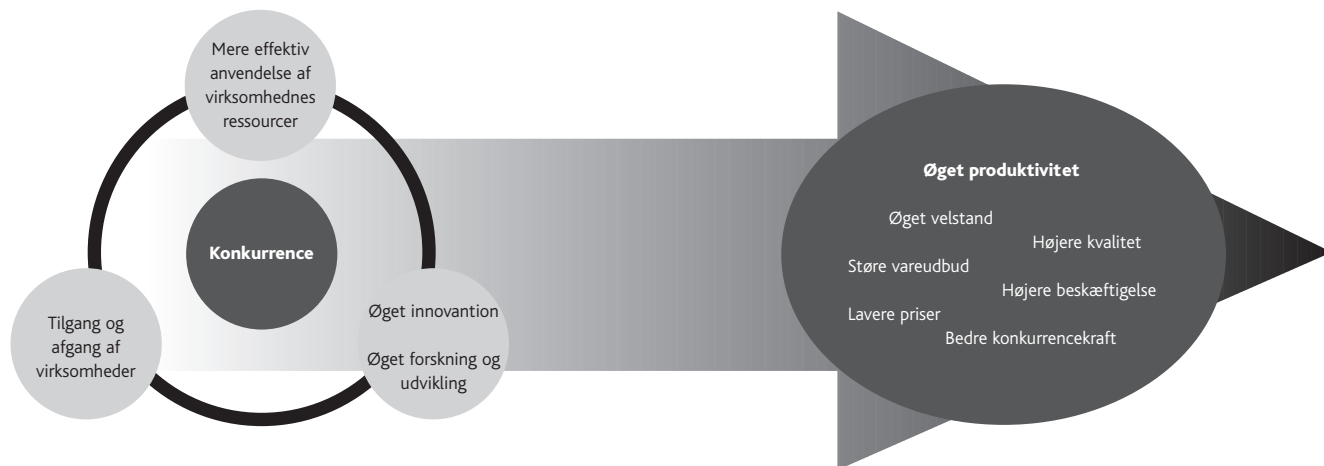
Afsnit 2 gennemgår indledningsvis, hvorfor effektiv konkurrence har stor betydning for vækst og fornyelse i samfundet. Afsnit 3 beskriver Konkurrencestyrelsens opgaver. Afsnit 4 går tæt på, hvordan Konkurrencestyrelsen arbejder med at håndhæve loven. Artiklen rundes i afsnit 5 af med nogle betragtninger om væsentlige udfordringer.

## 2. Effektiv konkurrence fremmer vækst og fornyelse

Effektiv konkurrence har stor betydning for produktivitetsudviklingen og dermed for samfundets langsigtede vækstpotentiale. Den dynamik, som en effektiv konkurrence skaber på markederne giver højere produktivitet, lavere priser, større udbud, højere kvalitet og bedre konkurrencekraft for virksomhederne, jf. figur 1. Konkurrencepolitik er derfor en vigtig del af en moderne erhvervs politik med fokus på vækst.

En effektiv konkurrence påvirker produktiviteten på flere måder. For det første giver det et konstant pres på virksomhederne for hele tiden at blive bedre og billigere. For det andet vil de mest effektive virksomheder vinde markedsandele, mens de mindst effektive taber markedsan-

Figur 1. Konkurrence har afgørende betydning for vækst og fornyelse



Kilde: Konkurrence – vækst og velstand, Konkurrenceanalyse 01/2009, Konkurrencestyrelsen.

dele og – på sigt – må forlade markedet helt. Konkurrence tilskynder endelig virksomhederne til innovation og til forskning og udvikling.<sup>1</sup>

Konkurrenceintensiteten i økonomien kan ikke måles direkte, og det er derfor vanskeligt at kvantificere virkningen præcist. Der er dog ingen tvivl om, at effekterne er store. En række empiriske studier viser, at konkurrence spiller en meget væsentlig rolle for produktivitet udvikling, priser mv.<sup>2</sup>

### 3. Konkurrencestyrelsens opgaver

Konkurrencestyrelsens hovedopgave er at håndhæve konkurrence-loven.<sup>3</sup> Det sker for det første ved at opspore og gribe ind over for virksomheder, der begrænser konkurrencen gennem ulovlig adfærd.

Konkurrenceloven rummer to centrale forbudsbestemmelser:

- Det er forbudt for virksomhederne at indgå aftaler, som begrænser konkurrencen. Det kan fx være aftaler om at fastsætte bestemte (høje) priser eller at dele kunder imellem sig.
- Det er forbudt for dominerende virksomheder – dvs. virksomheder, som har en meget stærk position på markedet – at misbruge deres stilling. Et misbrug kan f.eks. bestå i at anvende loyalitetsskabende rabatter, som gør det svært for konkurrenterne at gøre sig gældende på markedet.

Konkurrenceloven indeholder også et forbud mod konkurrencebegrænsende offentlig støtte.

Konkurrencerådet kan påbyde virksomhederne at ophæve aftaler og ændre samhandelsvilkår, rabatsystemer mv., som er i strid med konkurrenceloven.

Det andet hovedelement i håndhævelsesindsatsen er fusionskontrol. Fusioner, som er omfattet af fusionskontrol, må ikke gennemføres, før de er godkendt af konkurrencemyndighederne. Hvis fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, skal fusionen forbydes. Hvis fusionen ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, skal fusionen godkendes. De fusionerende parter kan tilbyde tilsagn (fx frasalg af dele af virksomhederne), som imødegår eventuelle konkurrenceproblemer, så fusionen kan godkendes.

Folketinget har i april 2010 vedtaget en ændring af fusionskontrolreglerne, jf. boks 2. Der er tale om en væsentlig styrkelse af fusionskontrollen, som vil komme på niveau med fusionskontrollen i andre lande. De nye regler betyder, at antallet af fusionsanmeldelser forventes at stige fra gennemsnitligt 10 om året til gennemsnitligt 50.

Effektiv håndhævelse af konkurrenceloven har uden tvivl stor betydning for at sikre effektiv konkurrence i økonomien, men andre forhold spiller også ind. Konkurrencen beror i bund og grund på virksomhedernes og forbrugernes adfærd på markederne – og af de love og regler, som sætter rammerne for deres valg. Konkurrencestyrelsen arbejder derfor over en bred front for at styrke konkurrencen, jf. boks 3.

#### Boks 1. Hovedelementer i de nye fusionskontrolregler

- Tærskelværdierne for, hvornår en fusion skal anmeldes til konkurrence-myndighederne, nedsættes, så flere fusioner bliver omfattet af fusionskontrol. Den samlede omsætning for de deltagende virksomheder i en fusion (den øvre grænse) nedsættes fra 3,8 mia. kr. til 900 mio. kr. Omsætningen for den enkelte deltagende virksomhed i en fusion (den nedre grænse) nedsættes fra 300 mio. kr. til 100 mio. kr.
- Der indføres en forenklet procedure for anmeldelse og behandling af uproblematisk fusioner.
- Tidsfristerne for Konkurrencemyndighedernes behandling af problematiske fusioner forlænges.
- Ændringerne skønnes at medføre økonomiske gevinster til gavn for forbrugere på ca. 400 mio. kr. årligt.

Kilde: Lov om ændring af konkurrenceloven mv. Lov nr. 495 af 12. maj 2010.

#### Boks 2: Faglige indsatsområder på konkurrenceområdet

Konkurrencestyrelsen arbejder for at forbedre konkurrencen ved at:

- Håndhæve konkurrenceloven
- Mindske omfanget af konkurrencebegrænsende regulering
- Styrke konkurrencekulturen
- Fremme konkurrencen om offentlige opgaver
- Mindske brugen af konkurrenceforvridende offentlig støtte

Anm.: Konkurrencestyrelsen leverer også minister- og departementsbetjening og laver lovforberedende arbejde. Styrelsen er sekretariat for Energitilsynet og fører tilsyn med vandsektoren mv. Knap 50 pct. af styrelsens samlede ressourcer bruges på disse opgaver.

Kilde: Konkurrencestyrelsen.

*Love og regler* kan begrænse konkurrencen – fx ved at begrænse adgangen til markedet eller ved at indsnævre virksomhedernes muligheder for at konkurrere på forskellige parametre. Taxa- og apotekersektoren er eksempler på sektorer, hvor lovgivningen i meget høj grad begrænser konkurrencen.<sup>4</sup>

Konkurrencestyrelsen har i sagens natur ikke kompetence til at ændre love og regler. Opgaven er derfor at identificere konkurrencebegrænsende regulering, analysere virkningerne og gå i dialog med de ansvarlige ministerier om mulighederne for at regulere på en måde, der er mindre konkurrencebegrænsende.<sup>5</sup> Konkurrencestyrelsen screener ny

■ ■ ■

**Note 1** Sammenhængen mellem konkurrence og innovation er kompleks. Det generelle billede er, at konkurrence øger innovationen. Se Konkurrence – vækst og velstand, Konkurrenceanalyse 01/2009, Konkurrencestyrelsen.

**Note 2** Jf. Konkurrence – vækst og velstand, Konkurrenceanalyse 01/2009, Konkurrencestyrelsen.

**Note 3** Konkurrenceloven håndhæves af Konkurrencerådet og Konkurrencestyrelsen. Konkurrencerådet træffer afgørelse i større eller principielle konkurrencesager.

**Note 4** Se Konkurrenceregulering 2008, Konkurrencestyrelsen, om konkurrencen i taxierhvervet, og Regulering af apotekersektoren - Konkurrenceanalyse 02/2010, Konkurrencestyrelsen.

**Note 5** For at mindske omfanget af konkurrencebegrænsende regulering har Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet tidligere i høj grad rettet henvendelse til den ansvarlige minister i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5. I lyset af erfaringerne har Konkurrencestyrelsen i de senere år valgt primært at anvende konkurrenceanalyser og dialog med ministerierne i stedet.

lovgivning for konkurrencebegrænsninger og deltager ofte i udvalgsarbejde.

Virksomhedernes markedsadfærd er også betinget af *traditioner, normer og værdier*. Har virksomhederne i høj grad fokus på at vinde markedsandele, at ekspandere og øge indtjeningen eller er fokus mindre skarpt? Er forbrugerne gode til konsekvent at afsøge markederne, presse priserne og vælge det mest konkurrencedygtige tilbud eller ej?

*Konkurrencekulturen* blandt både virksomheder og forbrugere har formentlig ganske stor betydning for den faktiske konkurrenceintensitet på markederne. En ny analyse peger på, at konkurrencekulturen i Danmark kan styrkes.<sup>6</sup>

Konkurrencestyrelsen arbejder for at styrke konkurrencekulturen ved at analysere konkurrenceforholdene på konkrete markeder, skabe debat om betydningen af en effektiv konkurrence, informere og vejlede virksomheder og erhvervsorganisationer om konkurrencereglerne og ved at anspore virksomheder og forbrugere til en mere konkurrencefremmende adfærd.

*Den offentlige sektor* spiller også en væsentlig rolle. Konkurrencestyrelsen fremmer konkurrencen om offentlige opgaver ved at oplyse om gevinsterne ved konkurrence og ved at informere og vejlede om udbudsreglerne mv. Konkurrencestyrelsen er sekretariat for Udbudsrådet og rådgiver om EU's statsstøtteregler.

Konkurrencen påvirkes endelig af de strukturelle markedsvilkår, herunder koncentrationen på markedet. Konkurrencestyrelsen har ikke kompetence til at gribe ind over for strukturelle konkurrenceproblemer.

Konkurrencestyrelsen anvender hovedparten af sine ressourcer på konkurrenceområdet til at håndhæve konkurrenceloven, jf. figur 2.

#### 4. Konkurrencestyrelsens arbejde med at håndhæve konkurrenceloven

Konkurrencestyrelsen har på flere punkter gennemført væsentlige ændringer i håndhævelsesindsatsen i de senere år, jf. boks 3.

Styrelsen har generelt opprioriteret håndhævelsen,<sup>7</sup> og der er gennemført en markant opprioritering af arbejdet med at opspore og gribe ind overfor karteller og andre alvorlige overtrædelser.

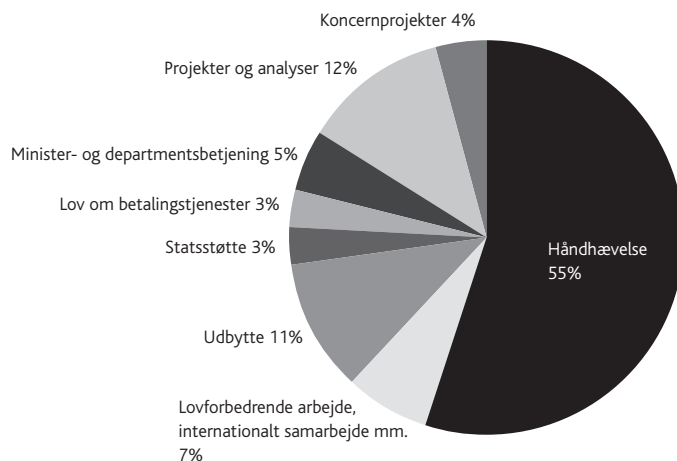
■ ■ ■

**Note 6** Se Konkurrencekultur – Konkurrenceanalyse 01/2010, Konkurrencestyrelsen.

**Note 7** Antallet af faglige timer anvendt på håndhævelse er steget med omkring 25 pct. i 2007-2009 sammenlignet med 2005 og 2006. Styrelsens nettobevilling er reduceret med ca. 7 pct. i perioden 2002-2009. I samme periode har styrelsen fået tilført nye opgaver.

**Note 8** Virksomhederne har mulighed for at anmelde aftaler efter konkurrencelovens § 8 og § 9 mhp. en vurdering af, om aftalen kan fritages fra lovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, eller om aftalen falder helt uden for forbuddet. Den danske konkurrencelov afviger på dette punkt fra reglerne i EU og stort set alle andre EU-lande, hvor muligheden for at anmelde aftaler er afskaffet med sigte på, at konkurrencemyndighedernes ressourcer kan anvendes på at forfølge alvorlige overtrædelser.

Figur 2. Ressourceanvendelsen på konkurrenceområdet 2009



Note: Figuren viser fordelingen af faglige timer anvendt på konkurrenceområdet - i alt 81 faglige årsværk i 2009. Heraf blev 44 årsværk brugt på håndhævelsesindsatsen. Koncernprojekter er projekter, der er finansieret af Økonomi- og Erhvervsministeriets koncernprojektpulje.

Kilde: Konkurrencestyrelsen.

Styrelsen har ændret grundlæggende på de interne arbejdsprocesser med henblik på at sikre, at sagerne har en høj kvalitet, at alvorlige overtrædelser søges straffet konsekvent, og at styrelsen anvender sine ressourcer på en måde, som giver størst mulig effekt. Styrelsen lægger vægt på kun at gribe ind, hvis en given adfærd med stor sikkerhed er skadelig for konkurrencen. Endelig har styrelsen styrket den økonomiske metodeudvikling og brugen af økonomiske analyser.

Håndhævelsesarbejdet er også på flere måder blevet påvirket af eksterne forhold.

For det første er der gennem årene opbygget en mere omfattende retspraksis. Dermed har virksomhederne og deres rådgivere fået større klarhed om de grænser, som konkurrenceloven sætter. For det andet er antallet af udefrakommende sager gået ned. Det gælder især anmeldelser efter konkurrencelovens § 8 og § 9.<sup>8</sup>

#### Boks 3. Væsentlige ændringer i Konkurrencestyrelsens håndhævelsesindsats 2007-2010

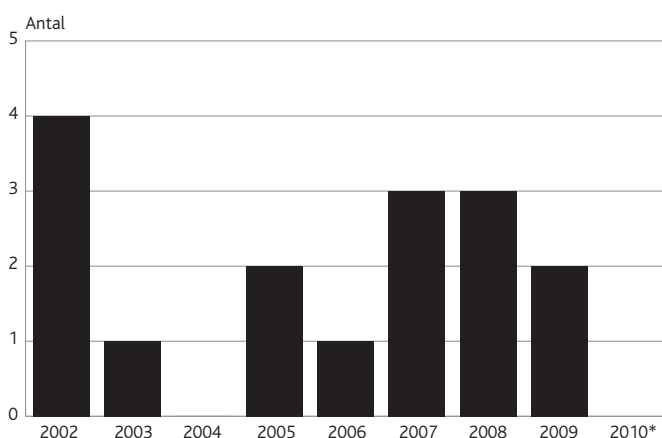
- Håndhævelsen er opprioriteret generelt
- Indsatsen mod karteller og andre grove overtrædelser er styrket
- Alvorlige overtrædelser søges straffet konsekvent
- Nye, interne arbejdsprocesser mhp. at sikre høj kvalitet
- Systematisk prioritering efter effekt
- Styrket økonomisk metodeudvikling og brug af økonomiske analyser

Kilde: Konkurrencestyrelsen.

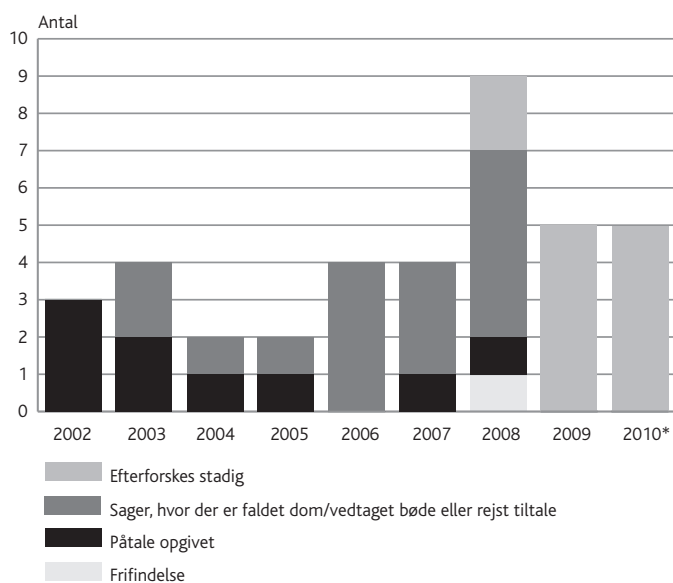
Et bedre kendskab til loven betyder formentlig, at virksomhederne set under ét er blevet bedre til at efterleve lovens bestemmelser. Det har sandsynligvis også været stærkt medvirkende til det store fald i antallet af anmeldelsessager. Større opmærksomhed om konkurrenceloven og om konkurrencemyndighedernes kompetencer kan imidlertid også have medvirket til, at de alvorlige overtrædelser som fx karteller er blevet sværere at opspore og bevise.

Figur 3. Bøder og bødevedtagelser samt anmeldelser til SØK 2002-2010

(a) Bøder og bødevedtagelser 2002 - 2010



(b) Anmeldelser til SØK 2002-2010



\*) 2010 frem til og med medio maj.

Anm.: Opgørelsen i (a) og (b) er ikke sammenlignelige. Figur (a) viser antallet af bøder og bødevedtagelser, som er idømt hhv. vedtaget i et givet år. Figur (b) viser status for sager, som er anmeldt til SØK i et givet år.

Kilde: Konkurrencestyrelsen.

I det følgende beskrives først styrelsens arbejde med at bekæmpe karteller. Herefter gennemgås de vigtigste udviklingstræk i forhold til andre konkurrencesager, herunder brugen af økonomiske analyser mv.

### Kartelarbejdet

Karteller er meget skadelige for økonomien. Internationale undersøgelser peger på, at karteller i gennemsnit medfører overpriser på 10-15 pct. og i visse tilfælde op til 20-25 pct. Karteldannelse hæmmer også udviklingen af nye produkter og arbejdsprocesser mv.<sup>9</sup> Det er derfor en hovedopgave for konkurrencemyndighederne at bekæmpe karteller.

Konkurrencestyrelsen har i de senere år løbende opprioriteret arbejdet med at opspore og gribe ind overfor karteller og andre alvorlige overtrædelser. Konkurrencestyrelsen har senest i 2008 etableret et særligt Center for Karteller og forvaltning, som koordinerer styrelsens kartelarbejde.

Hvis styrelsen vurderer, at der er tale om en strafbar overtrædelse af konkurrenceloven, anmeldes sagen til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK). SØK iværksætter en strafferetlig efterforskning og rejser i givet fald tiltale ved domstolene. Overtrædelser af konkurrenceloven straffes med bøde, hvis der er tale om forsæt eller grov uagtsomhed.

Styrelsen har også udarbejdet en ny efterforskningsstrategi. Et vigtigt indsatsområde er at styrke styrelsens informationer om mulige karteldannelser gennem øget kontakt og samarbejde med centrale aktører på markederne. Et andet vigtigt indsatsområde er IT-redskaber og kompetencer. For at være på højde med den seneste udvikling indenfor elektronisk efterforskning har styrelsen et tæt samarbejde med konkurrencemyndigheder i andre lande og med andre danske myndigheder, herunder Rigspolitiet.

Intensiveringen af jagten på karteller har resulteret i et stigende antal anmeldelser til SØK og flere bøder og bødevedtagelser, jf. figur 3. Mange af de sager, som styrelsen har anmeldt til SØK i de sidste par år, efterforskes fortsat, jf. figur 3(b). Indsatsen på kartelområdet forventes først at slå fuldt igennem på lidt længere sigt.

Internationale erfaringer viser, at straflempelsesprogrammer er det mest effektive redskab til at bekæmpe karteller. Per 1. juli 2007 blev der derfor indført et straflempelsesprogram i den danske konkurrencelov. Der er imidlertid kun modtaget få ansøgninger om straflempe, og de fleste ansøgninger har været såkaldte "summary applications", som er relateret til straflempelsesansøgninger hos andre myndigheder, herunder EU-Kommissionen.

■ ■ ■

Note 9 Se fx Konkurrenceredegørelse 2009, Konkurrencestyrelsen, s. 42-45.

#### Boks 4. Udvalg om konkurrencelovgivningen

Udvalget har til opgave at vurdere:

- Om der er behov for at styrke Konkurrencestyrelsens generelle informations- og vejledningsindsats med henblik på at forebygge konkurrencelovovertrædelser og sikre efterlevelse af loven
- Om processerne for sager efter konkurrencelovgivningen kan tilrettelægges mere effektivt og samtidig på en måde, som er mindst muligt belastende for virksomhederne
- Om indførelse af fængselsstraf vil kunne bidrage til en styrket håndhævelse af konkurrencelovgivningen i kartelsager

Udvalget skal afslutte sit arbejde inden udgangen af april 2011.

Kilde: Kommissorium for udvalg om konkurrencelovgivningen.

Modsat billedet i mange andre konkurrencemyndigheder, hvor opsporingen af karteller i meget høj grad beror på straflempelsesprogrammer, må Konkurrencestyrelsen således helt overvejende opspore karteller ved aktivt at opsøge informationer i markedet på baggrund af tip mv.

Virkningen af straflempelsesprogrammer beror blandt andet på, at straffen – hvis man bliver afsløret – er afskrækkende. Én blandt flere mulige forklaringer på, at det danske straflempelsesprogram endnu ikke har haft den store effekt, kan derfor være, at straffen ikke er tilstrækkeligt afskrækkende. Det kan også spille en rolle, at Danmark er en lille økonomi, og at opdagelsesrisikoen ikke er stor nok.<sup>10</sup> Økonomi- og erhvervsministeren har nedsat et udvalg om konkurrencelovgivningen, som blandt andet skal vurdere om indførelse af fængselsstraf vil kunne bidrage til en styrket håndhævelse af konkurrencelovgivningen i kartelsager, jf. boks 4.

#### Andre konkurrencesager

Kartelsager og sager om andre alvorlige og strafbare overtrædelser af konkurrenceloven har i sagens natur meget høj prioritet i håndhævelsesindsatsen. Men styrelsen behandler også mange andre sager.

Konkurrencerådet træffer afgørelse i større eller principielle konkurrencesager. I de senere år har praksis været, at Konkurrencerådet træffer afgørelse i alle indgrebsager, dvs. sager, hvor der udstedes forbud eller påbud, og sager som løses med tilsagn.<sup>11</sup> Rådet træffer også afgørelse i visse sager, hvor der ikke gribes ind.

■ ■ ■

**Note 10** Opdagelsesrisikoen har også sammenhæng med sanktionerne for at overtræde loven. En række af de efterforskningsbeføjelser, som politiet kan anvende i andre sager om økonomisk kriminalitet, kan ikke anvendes i konkurrencesager, fordi disse alene straffes med bøde. Anden økonomisk kriminalitet straffes typisk med fængsel. Fx straffes bedrageri og underslæb med op til 1 år og 6 måneders fængsel – i særligt grove tilfælde op til 8 års fængsel. Piratkopiering kan straffes med fængsel i op til 1 år og 6 måneder og i særligt grove tilfælde med op til 6 års fængsel.

**Note 11** Virksomheder kan afgive tilsagn (fx om at ophøre med en given adfærd) med henblik på at imødekomme Konkurrencerådets betænkeligheder ift. konkurrencelovens § 6 og § 11 hhv. TEU artikel 101 og 102. Tilsagnet kan gøres bindende af rådet jf. konkurrencelovens § 16a.

**Note 12** 3 sager afgjort i 2009 er endnu under behandling i Konkurrenceankenævnet.

#### Boks 5. Konkurrencestyrelsens kriterier for prioritering af sagerne

Konkurrencestyrelsen lægger vægt på:

- Om sagen indebærer en alvorlig overtrædelse af konkurrenceloven
- Om sagen har stor økonomisk betydning
- Om sagen indgår som led i en større indsats, fx i en branche
- Om sagen er principiel og kan medvirke til at udvikle praksis
- Om sagen vedrører en branche, hvor konkurrencen er svækket
- Om sagen kan medvirke til at fremme konkurrencekulturen
- Om det forventede ressourceforbrug ved at forfølge sagen står mål med den skønnede effekt på konkurrencen

Kilde: Konkurrencestyrelsen.

Konkurrencestyrelsen behandler i alt omkring 200 konkurrencesager om året. I de senere år har Konkurrencerådet truffet afgørelse i ca. 10 sager om året. De sager, som ikke oversendes til SØK eller forelægges Konkurrencerådet er typisk uproblematisk fusionssager eller sager, hvor styrelsen på baggrund af en indledende undersøgelse vurderer, at de ressourcer, der forventes at skulle bruges på at træffe en afgørelse, ikke vurderes at stå mål med den forventede effekt på de berørte markeder.

De kriterier, som styrelsen lægger til grund for prioriteringen af, hvorvidt en sag – efter en indledende undersøgelse – skal forfølges eller ej, fremgår af boks 5.

Hvor antallet af straffesager er steget, er antallet af andre sager afgjort af Konkurrencerådet gået ned i de senere år, jf. figur 4(a). Nedgangen vedrører primært de sager, som ikke har direkte effekt på de berørte markeder, herunder især anmeldelsessager. For de sager, hvor styrelsen selv kan prioritere, hvorvidt sagen skal forfølges eller ej (ikke-anmeldelsessager), har en større andel af sagerne i de senere år haft direkte effekt på markederne,<sup>12</sup> jf. figur 4(b).

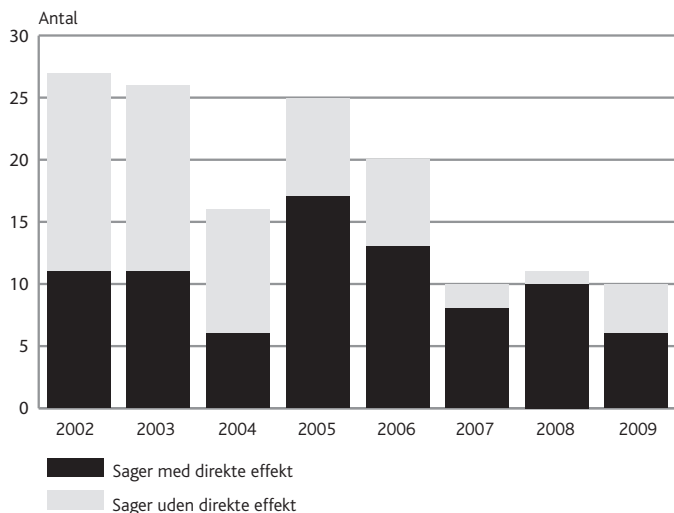
Det skal understreges, at effekten af håndhævelsesindsatsen ikke alene beror på, at konkurrencemyndighederne griber ind i konkrete sager. En væsentlig del af effekten beror formentlig på, at virksomhederne forventer, at loven bliver håndhævet. Det gælder i høj grad for fusionskontrol, hvor en del af effekten kan bestå i, at fusioner der ville skade konkurrencen betydeligt ikke søges gennemført og derfor heller ikke bliver anmeldt.

Nedgangen i antallet af sager, som afgøres af Konkurrencerådet, skyldes flere forhold.

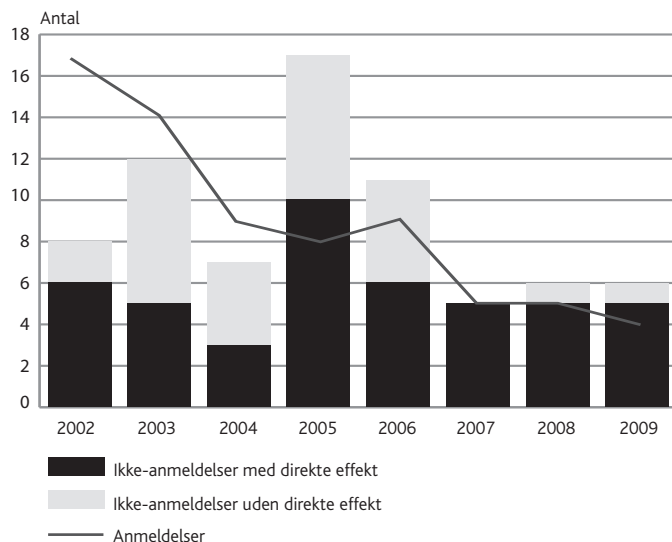
En mere omfattende retspraksis og bedre kendskab til loven har formentlig været stærkt medvirkende til, at antallet af sager, herunder især antallet af anmeldelsessager efter lovens §§ 8 og 9 er faldet betydeligt, jf. tidligere. Opprioriteringen af kartelarbejdet betyder også, at styrelsen relativt set bruger færre ressourcer på mindre alvorlige sager.

Figur 4. Konkurrencesager afgjort i Konkurrencerådet 2002-2009

(a) Sager afgjort i Konkurrencerådet



(b) Afgørelser fordelt på typer



Anm. 1: Sager med direkte effekt omfatter sager, hvor Konkurrencerådet giver påbud, forbud, tilsagnssager og fusionssager med bindende tilsagn. Afgørelserne er samtidig ikke underkendt af Konkurrenceankenævnet. Sager afgjort efter § 2, stk. 5 er ikke medtaget.

Anm. 2: Anmeldelsessager er fusioner og anmeldelser efter konkurrencelovens §§ 8 og 9. Ikke-anmeldelsessager er primært sager om mulige konkurrencelovsovertrædelser.

Kilde: Konkurrencestyrelsen.

Styrelsen prioriterer at forfølge de sager, hvor et indgreb mod en overtrædelse forbedrer konkurrencen på de berørte markeder. Disse sager er ofte væsentligt mere ressourcetrækkende end andre sager, blandt andet fordi de berørte virksomheder ikke altid har interesse i at fremme en afgørelse. Både den faktuelle oplysning af sagen og dialogen med virksomhederne om vurderingen kan derfor være ganske krævede og tage meget lang tid.

Der er i de senere år sket en udvikling i retning af en mere effekt-baseret tilgang med større brug af økonomiske ræsonnementer og analyser.<sup>13</sup> Formålet er at sikre, at der kun gribes ind, hvis der er stor sikkerhed for, at en given adfærd er skadelig for konkurrencen. I modsat

fald kan et indgreb lægge unødige begrænsninger på virksomhedernes handlemuligheder og dermed hæmme dynamikken i økonomien.

De økonomiske analyser spiller typisk en væsentlig rolle i sager om misbrug af dominerende stilling og i fusionssager, jf. eksemplet i boks 6.

Samlet set er det vurderingen, at den stigende anvendelse af økonomiske analyser, prioriteringen af indgrebssager med effekt på markedet og nedgangen i antallet af anmeldelser har trukket i retning af, at de sager, som afgøres af Konkurrencerådet i gennemsnit er blevet mere komplekse. Det gennemsnitlige forbrug af faglige timer på afgørelser truffet af Konkurrencerådet er også steget fra ca. 300 timer i 2002 og 2003 til over 1000 timer i 2007 og 2008.

Endelig har det formentlig spillet en rolle, at styrelsen har skærpet de interne krav til kvalitetssikring betydeligt.

Som led i implementeringen af en ny strategi har styrelsen i 2007 indført nye arbejdsprocesser. Alle større sager følger faste processer, som understøtter en høj kvalitet. Sagerne planlægges og styres som projekter, og der gennemføres bl.a. juridisk og økonomisk "peer review" før sagen sendes i høring.

#### Boks 6. Økonomiske analyser og ræsonnementer i fusionsafgørelse

Økonomiske argumenter og analyser spillede en væsentlig rolle i forbindelse med fusionssagen, J-F. Lemvig-Müller og Brdr. A & O Johansen A/S. De to virksomheder er grossister på markedet for el- og vvs-artikler. Fusionen blev forbudt i maj 2008. I afgørelsen var det afgørende at bevise, at fusionen ville øge sandsynligheden for koordinerende adfærd mellem de tilbageværende virksomheder. Afgørelsen byggede blandt andet på industriøkonomiske modeller for stiltiende koordinering mellem virksomheder. Modellerne viser under hvilke forhold, det er muligt at etablere og fastholde en stiltiende koordinering mellem virksomheder.

Anm.: Se bl.a. The Economics of Tacit Collusion, Report for DG Competition, European Commission, Marc Ivaldi, Bruno Jullien, Patrick Rey, Paul Seabright, Jean Tirole (IDEI Toulouse), March 2003.

Kilde: Konkurrencestyrelsen.

■ ■ ■

**Note 13** Tendensen gælder ikke kartelsager, som primært beror på en strafferetlig vurdering af beviserne for den givne adfærd.

De høje krav til kvalitetssikring har formentlig medvirket til at øge ressourceforbruget i den enkelte sag, men kan til gengæld også have medvirket til at øge effekten af de afgørelser, der træffes ved at mindske sandsynligheden for, at afgørelserne efterfølgende underkendes i Konkurrenceankenævnet eller ved domstolene.<sup>14</sup>

Endelig skal det understreges, at de større konkurrencesager varierer betydeligt med hensyn til omfang og ressourceforbrug. For at belyse en sag skal konkurrencemyndighederne indsamle en lang række informationer om markedet fra de berørte virksomheder, deres konkurrenter, kunder og leverandører og på det grundlag foretage økonomiske og juridiske analyser. Mindre sager kræver typisk et halvt årsværk og har en sagsbehandlingstid på omkring 6-8 måneder. Store sager kan kræve 5-7 årsværk og tage flere år. Udviklingen i antallet af sager fra år til år kan således være stærkt påvirket af sammensætningen.

### 5. Afrunding: Væsentlige udfordringer

Det er regeringens målsætning at styrke konkurrencen, så konkurrencen i Danmark kommer op på niveau med de bedste lande.<sup>15</sup> For at nå målet vil der være brug for en målrettet indsats over en bred front: Effektiv håndhævelse af konkurrenceloven, mindre konkurrenceforvri-

dende statsstøtte nationalt og internationalt, mere konkurrence om de offentlige opgaver, færre adgangsbARRIERER til markederne, mindre konkurrencebegrænsende regulering og en styrket konkurrencekultur.

En væsentlig udfordring for Konkurrencestyrelsen er, at det med de nuværende lovgivningsmæssige rammer er vanskeligt at håndhæve loven effektivt – især i forhold til karteller. Det er både vanskeligt at opspore kartellerne og at efterforske sagerne og sikre de fornødne beviser. En række af de efterforskningsbeføjelser, som politiet kan anvende i sager om anden økonomisk kriminalitet, kan således ikke anvendes i konkurrencesager, fordi disse alene straffes med bøde.

En anden væsentlig udfordring er, at virksomhederne i stigende grad synes at lægge betydelige ressourcer i at forfølge sagerne – især i forbuds- og påbudssager. Dette er formentlig en naturlig følge af, at de alvorlige overtrædelser søges straffet konsekvent, og det kan medvirke til at højne kvaliteten i afgørelserne. Men det medfører også et øget ressourcetræk både under sagens behandling i Konkurrencestyrelsen og efterfølgende ved Konkurrenceankenævnet og domstolene. Denne udfordring skal ses i sammenhæng med, at styrelsen skal dække alle dele af dansk økonomi med relativt begrænsede ressourcer.

■ ■ ■

**Note 14** Ingen af Konkurrencerådets afgørelser fra 2007, 2008 og 2009 er blevet underkendt af Konkurrenceankenævnet. I visse afgørelser har Konkurrencerådet ikke fået fuldt medhold. 1 sag afgjort i 2009 er endnu ikke afgjort af Konkurrenceankenævnet.

**Note 15** Jf. Danmark 2020 Viden>vækst>velstand>velfærd, Regeringen 2010.