



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

KFST – uafhængig konkurrencemyndighed

# VELFUNDERENDE MARKEDER

08 | 2017



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

# KONKURRENCEOMRÅDET – PRIORITERING OG TRANSPARENS I 2017

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) har et ønske om at være mere åben om prioritering og sagsbehandlingstider på konkurrenceområdet.

I artiklen offentliggøres mål og pejlemærker for behandlingen af konkurrencesager i KFST. Desuden beskriver artiklen de væsentligste principper for KFST's prioritering blandt disse sager.

Årligt undersøger KFST op mod 200 sager om overtrædelser af konkurrenceloven. Almindeligvis vil fem til ti af dem blive afgjort i Konkurrencerådet.

De sager om overtrædelser, som kommer for Konkurrencerådet, er ofte meget omfattende. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er ca. to år, og KFST har bl.a. et mål om som minimum at orientere den indklagede virksomhed om sagens status hver anden måned.

Artiklen beskriver i øvrigt arbejdsprocessen for fusions-sager og sager om overtrædelser af konkurrenceloven.

Arbejdet med prioritering og effektivitet på konkurrenceområdet er en løbende proces. Det er planen at offentliggøre mere opdaterede mål og pejlemærker i 2018, bl.a. med afsæt i interessentmålinger og input fra interessenter.

Læs den fulde artikel på næste side →

**K**onkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) ønsker at være mere åben om prioriteringer og sagsbehandlingstider på konkurrenceområdet. Artiklen beskriver derfor nogle af de prioriterede indsatsområder for både kommende analysearbejde og sager.

KFST forventer at offentliggøre yderligere information om prioriteringerne i 2018.

Artiklen præsenterer også gennemsnitlige sagsbehandlingstider for sager om overtrædelse af konkurrenceloven og sager, der vedrører fusioner mellem virksomheder.

Der kan være stor variation i sagsbehandlingstiderne for forskellige sager om overtrædelse af konkurrencereglerne og komplicerede fusionssager. I artiklen beskrives derfor de processer og sagsgange, der ligger bag behandlingen af konkurrence- og fusionssager.

### Prioritering efter effekt på markedet

KFST undersøger årligt op mod 200 sager om mulige overtrædelser af konkurrenceloven. Desuden behandles ca. 40 sager, hvor virksomheder ønsker at fusionere med hinanden. Ligeledes udarbejdes analyser af konkurrenceforholdene på udvalgte områder, som ofte ledsages af anbefalinger om ændret regulering eller om mere hensigtsmæssig adfærd.

Da styrelsen ikke har ressourcer til at gå i dybden med alle problemstillinger, prioriteres opgaverne ud fra fastlagte kriterier. Der lægges især vægt på den forventede effekt i retning af at forbedre konkurrencen og skabe mere velfungerende markeder samt det forventede ressourceforbrug ved opgaven.

Når der prioriteres efter effekt indgår også juridiske overvejelser, fx om en sag kan skabe afklaring. Det kan også være, at en sag har principiel karakter og dermed kan få bredere betydning for konkurrencen. KFST prioriterer også sager, hvor det er utvivlsomt, at der er tale om overtrædelse af konkurrencereglerne.

Mulighederne for prioritering påvirkes af, at nogle opgaver skal løses. Det gælder fx behandling af fusionsanmeldelser samt visse lovgivningsopgaver på konkurrenceområdet. Desuden bruger KFST mange ressourcer på de sager, der kører ved ankenævn og domstole samt på forvaltningsopgaver, som eksempelvis aktindsigt. Løbende møder med interessenter er samtidig en vigtig del af styrelsens arbejde på konkurrenceområdet.

### Fusionssager

KFST behandler fusioner mellem virksomheder, når virksomhedernes størrelse overskrider visse tærskelværdier. Fusionskontrollen er en vigtig del af arbejdet for at skabe velfungerende markeder. Fusioner, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, eksempelvis fordi virk-

somhederne afgiver tilsagn, skal godkendes. Derimod skal fusioner, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, forbydes. KFST kan ikke afvise at behandle fusionssager.

På fusionsområdet fastsætter konkurrenceloven maksimale sagsbehandlingstider, når en fusion er blevet endelig anmeldt til styrelsen. KFST har som udgangspunkt 25 hverdage fra modtagelse af en fuldstændig anmeldelse til at vurdere, om fusionen kan godkendes. De 25 hverdage udgør fase I af fusionsbehandlingen.

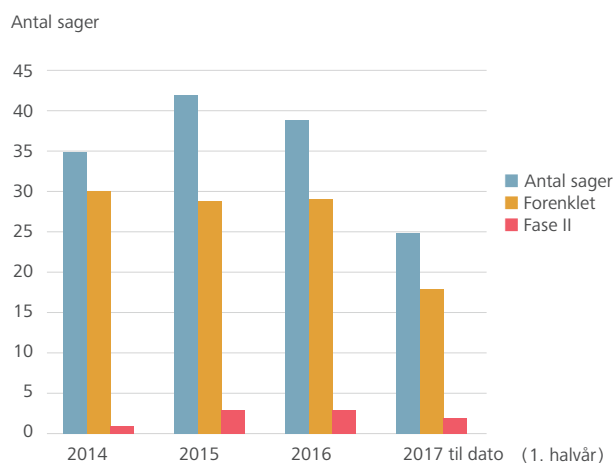
Det er et vigtigt mål, at behandlingen af fusioner, der skal godkendes, sker så hurtigt som muligt. De fleste af de anmeldte fusioner hæmmer ikke den effektive konkurrence betydeligt, og der lægges vægt på, at de uproblematisk fusioner godkendes hurtigt og effektivt efter en såkaldt forenklet procedure, der er hurtigere og mindre ressourcekrævende.

**Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har pr. 1. januar 2017 oprettet en særlig fusionsenhed for at effektivisere arbejdet med fusioner samt koncentrere og forankre fusionspecifik viden.**

I perioden 2014 til og med 1. halvår af 2017 er ca. 75 pct. af de anmeldte fusioner behandlet efter den forenklete procedure, jf. figur 1. I første halvår af 2017 er forenklet anmeldte fusioner i gennemsnit godkendt 7 dage, efter de er anmeldt, hvilket er et fald sammenlignet med 2016.

**Figur 1.**

Antal fusionssager fordelt på typer



Hvis det vurderes, at en fusion kan begrænse den effektive konkurrence væsentligt, eller der er behov for yderligere undersøgelser, kan fristen for afgørelse forlænges, således at sagen overgår til en såkaldt fase II. Dette sker dog ikke så ofte. Siden 2014 er det 6 pct. af de anmeldte fusioner, der er endt i fase II.

Fusioner, der går i fase II, skal være afgjort senest 90 hverdage efter beslutningen om at indlede fase II. I særlige tilfælde kan fristen forlænges.

Vi anbefaler, at virksomhederne (ofte via en advokat) kontakter styrelsen forud for, at de anmelder en påtænkt fusion, bl.a. for at få en dialog om, hvilke oplysninger fusionsanmeldelsen skal indeholde. Erfaringerne viser, at en god dialog og en gennemarbejdet anmeldelse kan reducere sagsbehandlingstiden betragteligt.

De virksomheder, der anmelder en fusion, bliver desuden inddraget løbende i sagsbehandlingen, jf. boks 1. Efter større og komplicerede fusioner, som er gået i fase II, vil KFST normalt også invitere virksomhederne til en evaluering af forløbet. Fusionssager følger en nøje planlagt proces, som vi vejleder om på styrelsens hjemmeside<sup>1</sup>.

#### Boks 1

#### Nogle kontaktflader i sagsbehandlingen

Hvis en fusion ikke kan behandles efter den forenklede procedure, er der en relativt omfattende dialog med virksomhederne og deres repræsentanter i forbindelse med fusionssager. Blandt andet inddrages parterne i udformning af markedsundersøgelser mv. Nogle eksempler på dialogen i de to faser er skitseret nedenfor.

##### Fase I

- Møder om parternes opfattelse af markedet
- Inddragelse i markedsundersøgelser
- Indblik i ikke-fortrolige høringssvar fra kunder/konkurrenter/leverandører
- Høring af udkast til afgørelse
- Drøftelse af eventuelle tilsagn

##### Fase II

- Møde om meddelelse om betænkeligheder, samt andre opfølgende møder
- Inddragelse i databehandling og yderligere analyser
- Høring af en evt. klagepunktsmeddelelse
- Drøftelse af eventuelle tilsagn
- Foretræde for Konkurrencerådet

#### Nogle prioriterede områder den kommende tid

Konkurrencerådet har bl.a. besluttet, at KFST i sit analysearbejde skal have særligt fokus på to områder i den kommende tid:

- *Den digitale økonomi.*

De digitale forretningsmodeller og de øgede digitale muligheder generelt skaber nye udfordringer for konkurrencen i mange sektorer, men kan også skabe udfordringer ift. konkurrencereglerne og de metoder, der

anvendes i håndhævelsen. Bl.a. synes globale digitale platforme at spille en særlig rolle på flere markeder. Styrelsen vil bl.a. undersøge betydningen af den digitale transformation – herunder om de nuværende rammer for konkurrencereglerne er tilstrækkelige, og om styrelsen har de nødvendige kompetencer.

- *Konkurrencen i pensionssektoren*

Konkurrencerådet har besluttet at gennemføre en større analyse af konkurrencen på pensionsmarkedet for at vurdere konkurrencesituationen og eventuelt komme med forslag til ændringer, der kan skabe et mere velfungerende pensionsmarked. Analysen afsluttes i 2018.

Disse emner er blevet udvalgt bl.a. efter drøftelser i Konkurrencerådets rådgivende udvalg, hvor flere branche- og interesseorganisationer er repræsenteret. Konkurrencerådet og det rådgivende udvalg mødes to gange om året. På møderne rådgiver organisationerne bl.a. om behovet for udarbejdelse af konkurrenceanalyser og eksistensen af konkrete konkurrenceproblemer. Samtidig redegør organisationerne for, hvilke tiltag de har iværksat for at hindre overtrædelser af konkurrenceloven<sup>2</sup>.

Konkurrencerådet har ansvaret for analyser på konkurrenceområdet. To gange om året følges op på de anbefalinger, som Konkurrencerådet har offentliggjort i analyserne.

Som en del af prioriteringsarbejdet er der bl.a. udarbejdet brancheanalyser, som identificerer konkurrencemæssige udfordringer indenfor forskellige sektorområder. KFST er i øjeblikket i gang med at identificere brancher, markeder og områder, som styrelsen vil have fokus på efter 2017. KFST modtager gerne input hertil.

KFST vil fortsat fokusere på sager, hvor konkurrenter indgår konkurrencebegrænsende aftaler, herunder de tilfælde, hvor brancheorganisationer og andre foreninger er involveret. De har spillet en rolle i 38 pct. af de sager om overtrædelse af konkurrenceloven, som Konkurrencerådet har truffet afgørelse i siden 2010.

Sager om misbrug af dominerende stilling har trukket væsentlige ressourcer det seneste år. Vigtige dominanssager vil fortsat være et højt prioriteret indsatsområde.

Det opsøgende arbejde spiller en central rolle i KFST. Sigtet er at finde overtrædelser af konkurrencereglerne, men især at udbrede kendskabet til og vejlede om konkurrenceloven og de fordele, som en effektiv konkurrence kan have for virksomheder og forbrugere. Det har en præventiv effekt i markedet. Det overvejes bl.a., hvordan de nye digitale muligheder kan bruges i den opsøgende del af arbejdet.

#### Sagsbehandlingstider på konkurrenceområdet

KFST's mål er at være så åben som muligt om arbejdet på konkurrenceområdet. Opgavernes karakter sætter dog grænser for, hvad der kan informeres om. Hensynet til at

holde forretningshemmeligheder fortrolige spiller eksempelvis en central rolle, ligesom der er et væsentligt hensyn til efterforskningen.

En væsentlig andel af de henvendelser og klager, styrelsen modtager, handler om forhold, hvor det umiddelbart vurderes, at der ikke er grundlag for nærmere undersøgelser. Det drejer sig ofte om forhold, som helt åbenlyst ikke relaterer sig til eller ikke er i strid med konkurrencereglerne.

I disse tilfælde kan KFST normalt nøjes med at orientere klager om beslutningen og dermed undgå at skabe unødigt bekymring hos den indklagede virksomhed. Hverken opstarten på eller afslutningen af disse sager offentliggøres af hensyn til de involverede virksomheder.

**Mål for KFST: Klagesager, hvor det er oplagt, at der ikke er grundlag for nærmere undersøgelser, skal afsluttes senest 14 dage efter klagen/henvendelsen er modtaget.**

For en mindre andel af henvendelserne besluttet det at undersøge sagen nærmere, fordi det vurderes, at det er nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser for enten at udelukke, at der er en overtrædelse eller modsat at træffe afgørelse om overtrædelse af konkurrencereglerne. I den sammenhæng vil sagens forventede effekt for samfundsøkonomien også blive vurderet.

I disse sager gennemføres ofte omfattende markedsundersøgelser samt komplekse juridiske og økonomiske analyser af markederne, de involverede virksomheder og overtrædelsens karakter. Konkurrencesager af denne type tager derfor længere tid at behandle.

I sager om overtrædelser af konkurrencereglerne er det Konkurrencerådet, der træffer afgørelser i sager af principiel eller særlig stor betydning. Almindeligvis behandler rådet 5-10 sager af denne type sager om året. Konkurrencerådet inddrages desuden løbende i sager om overtrædelse af konkurrencereglerne og har et overordnet ansvar for konkurrenceanalyser, behandlingen af større fusionsager samt sager, der har mere strategisk karakter. Rådet mødes 10-12 gange om året.

**Tabel 1**

Myndighed	Sagsbehandlingstid (måneder)
EU	41
Storbritannien	41
Frankrig	43
Danmark	25

**Kilde:** Danmark (Januar 2010- juni 2017): Egne beregninger. Sagsbehandlingstiden i Danmark er regnet fra den dag sagen oprettes i styrelsen til den dag Konkurrencerådet træffer afgørelse. EU, UK og Frankrig (May 2004 – December 2012): Ali Massadeh (2015)<sup>3</sup>.

Et studie af sagsbehandlingen i EU-kommissionen, UK og Frankrig viser, at sagsbehandlingstiderne i disse jurisdiktioner var på ca. 3½ år i gennemsnit (i årene 2004-2012) i sager om overtrædelse af konkurrencereglerne, jf. tabel 1. I Danmark er sagsbehandlingstiden for denne type sager i gennemsnit godt 2 år i årene 2010-2017.

Forskellene kan afspejle mange forhold, fx kompleksitet, rammebetingelser, effektivitet og ressourcer. Der er igangsat et arbejde med at vurdere, om der kan indsamles troværdige oplysninger om sagsbehandlingstider i lande, der minder mere om Danmark.

For alle konkurrencemyndigheder er der stor spredning i sagsbehandlingstiden. Fx har Konkurrencerådet truffet afgørelse i sager, hvor sagsbehandlingstiden har været betydeligt kortere end 2 år, men også sager, hvor det har taget længere tid. Enkelte af de sager, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Konkurrencerådet har behandlet siden 2010 har været meget langvarige.

Det kan være indgribende for en virksomhed at skulle vente på en afgørelse i en sag om overtrædelse af konkurrencereglerne. KFST arbejder derfor løbende på at effektivisere sagsgangene og har fokus på at sikre fremdrift i sagerne og at orientere virksomhederne om sagerens status.

**Mål for KFST: Vi bestræber os på løbende at orientere den indklagede virksomhed om sagens status. Som minimum vil vi orientere virksomheden hver 2. måned, indtil sagen er afsluttet.**

Der er flere grunde til, at det kan tage lang tid før konkurrencemyndighederne kan træffe en afgørelse i en konkurrencesag.

Konkurrencereglerne indebærer, at en række forudsætninger skal være opfyldt, før det kan konstateres, at der er tale om en overtrædelse af konkurrencereglerne. KFST er derfor nødt til at undersøge det konkrete marked og den konkrete adfærd for at fastslå, om forudsætningerne for et indgreb er til stede. Det kan bl.a. kræve relativt omfattende markedsundersøgelser og vurderinger af retspraksis i Danmark og i EU, herunder EU-kommissionens praksis.

Der er ofte tale om afgørelser, som kan have væsentlige økonomiske implikationer for de implicerede parter og indirekte for andre aktører på det pågældende marked, herunder ikke mindst forbrugerne i Danmark. Derfor er det vigtigt, at der er tid til at foretage de nødvendige undersøgelser og analyser såvel økonomisk som juridisk, så den afgørelse, der evt. træffes, står på så sikker grund som mulig.

Endelig spiller hensynet til de involverede parter en stor rolle. Der er således tidsrum i sagsprocessen, hvor parterne har mulighed for at give deres mening til kende og korrigerer styrelsens beskrivelser og vurderinger. Dette forlænger naturligt nok sagsbehandlingen, men det er vurderingen, at

dette er afgørende for at sikre en korrekt afgørelse og i øvrigt også er i de implicerede parter interesse, da det sikrer, at alle relevante faktuelle forhold og overvejelser indgår i vurderingen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens uddybende undersøgelser af en sag fører nogle gange til, at det vurderes, at der ikke foreligger en overtrædelse af konkurrencereglerne. Vi bestræber os på at afslutte sådanne sager, så snart der foreligger en sådan vurdering.

**Mål for KFST: Vi bestræber os på at sikre, at der ikke i styrelsen er unødige pauser i arbejdet med de enkelte konkurrencesager, og at sager afsluttes hurtigt, når der er grundlag for det.**

Processer i konkurrencesagerne er beskrevet nærmere i boks 2.

## Boks 2

### Processer i konkurrencesager

Der er i processen for en konkurrencesag indbygget en række værktøjer, der understøtter dialog med virksomhederne. Selv om der ofte kan være uenighed om, hvordan en sag skal vurderes, lægger styrelsen vægt på at være lydhør og på, at virksomheden har ret til og skal have god mulighed for at give sine synspunkter til kende.

Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen beslutter, at der skal indledes en konkurrencesag mod en virksomhed, udsendes en meddelelse om betænkeligheder. Meddelelsen angiver, hvilke konkurrenceproblemer styrelsen umiddelbart ser ved sagen.

En meddelelse om betænkeligheder er et tilbud om dialog, og styrelsen anbefaler derfor, at virksomheden benytter sig af de muligheder, der er for at mødes med styrelsen, samt for at afgive kommentarer på de forhold, som er beskrevet i meddelelsen.

På baggrund heraf vil styrelsen og virksomheden kunne drøfte, hvilke yderligere undersøgelser, der vil skulle foretages for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst. I nogle tilfælde lukkes sagen umiddelbart efter et møde med parterne. I andre tilfælde kan der findes en afslutning ved, at virksomheden afgiver tilsagn, der imødekommer styrelsens foreløbige betænkeligheder.

I de sager, der ikke afsluttes på baggrund af meddelelsen om betænkeligheder, arbejder styrelsen videre med oplysningerne i sagen med henblik på at udarbejde en klagepunktsmeddelelse.

Klagepunktsmeddelelsen udgør styrelsens vurdering af, hvilke konkurrenceproblemer der er i sagen samt hvordan sagen

skal afgøres. I den forbindelse beskriver styrelsen markedet og virksomhederne grundigt og gennemfører en vurdering af den omtvistede adfærds karakter.

Det kan være relevant at gennemføre markedsundersøgelser, hvor kunder og konkurrenter spørges om deres bedømmelse af forskellige markedsforhold. Ofte er der behov for at indhente økonomiske data og foretage undersøgelser, der belyser konkurrencen på markedet.

Klagepunktsmeddelelsen er en høring, virksomheden har krav på, men den skaber også muligheden for dialog om sagens videre proces. Virksomheden afgiver et høringssvar, som sendes til Konkurrencerådet, og virksomheden har også mulighed for at give mundtligt indlæg, når Konkurrencerådet drøfter sagen.

Når styrelsen har modtaget bemærkninger til klagepunktsmeddelelsen, vil styrelsen beslutte, om der skal iværksættes yderligere tiltag, før sagen er klar til den endelige forelæggelse for Konkurrencerådet eller til at blive lukket, hvis der ikke er grundlag for en afgørelse. Der vil være tale om en ny vurdering, der baserer sig på de oplysninger, der er kommet frem i forbindelse med høringen af virksomhedens synspunkter og drøftelsen i rådet samt de yderligere undersøgelser, styrelsen eventuelt har foretaget på baggrund heraf. Hvis det vurderes, at sagen skal fortsætte, vil virksomheden blive hørt om et nyt udkast til afgørelse, hvis det indeholder nye faktuelle oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som er til ugunst for virksomheden, eller som virksomheden ikke kan antages at kende til. Sagen forelægges herefter for Konkurrencerådet med indstilling om endelig afgørelse.

**NOTE 1** Se <https://www.kfst.dk/media/1512/20170104-vejledning-om-fusionskontrol.pdf>

**NOTE 2** Se <http://www.kfst.dk/om-os/organisation/raad-og-naevn/konkurrenceraadet/>.

**NOTE 3** Empirical assessment of public enforcement of competition law: criteria and three case studies (EU, UK and France), <https://ueaeprints.uea.ac.uk/52465/1/2015MassadehAAMPHD.pdf> table 2, p. 243.