

Dato: 10. november 2023

HØRINGSLISTE

Oversigt over myndigheder og organisationer m.v., der høres over udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven (Krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne, indførelse af mulighed for markedsefterforskning og bødeudmåling m.v.)

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

ERHVERVSMINISTERIET

Advokatrådet
Amager Ressourcecenter
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Asfaltindustrien
Brancheforeningen Cirkulær
Bryggeriforeningen
Bygherreforeningen
CO-Industri
Danmarks Apotekerforening
Danmarks Fiskeriforening
Danmarks Nationalbank
Dansk Annoncørforening
Dansk Arbejdsgiverforening
Dansk Erhverv
Dansk Fjernvarme
Dansk Industri
Dansk IT
Dansk Skovforening
Danske Advokater
Danske Arkitektvirksomheder
Danske Forlag
Danske Malermestre
Danske Medier
Dansk Person Transport
Danske Vognmænd
Danske Rederier
Danske Regioner
Datatilsynet
De Samvirkende Købmænd
Den Danske Dommerforening
Domstolsstyrelsen
Fagbevægelsens Hovedorganisation
Finans Danmark
Forbrugerrådet TÆNK

Foreningen af Rådgivende Ingeniører
Forsikring & Pension
FSR - Danske Revisorer
Green Power Denmark
Horesta
Ingeniørforeningen
ITD
Kommunernes Landsforening (KL)
Kooperationen
Landbrug & Fødevarer
Lederne
Liberale Erhvervs Råd
Lokale Pengeinstitutter
Offentligt Ansattes Organisationer
Rigsrevisionen
SMV Danmark
TEKNIQ



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

KRONPRINSESSEGADE 28

1306 KØBENHAVN K

TLF.: 33 96 97 98

DATO: 21. december 2023

SAGSNR.: 2023 - 3

ID NR.: 969590

Sendt pr. e-mail til hhk@kfst.dk og hc@kfst.dk

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven (Krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne, indførelse af mulighed for markedsefterforskning og bødeudmåling m.v.)

Ved e-mail af 10. november 2023 har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Advokatsamfundet støtter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ambition om at skabe en mere effektiv konkurrence, men har dog en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved det fremsendte udkast til lovforslag om ændring af konkurrenceloven.

Advokatsamfundet bemærker, at flere af ændringerne hverken er nødvendige eller til gavn for konkurrencen i Danmark. Derudover resulterer visse af ændringerne i en direkte forringelse af retssikkerheden for virksomhederne i det danske erhvervsliv.

I sin helhed er udkastet til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven efter Advokatsamfundets opfattelse en væsentlig forringelse af gennemsigtigheden af retsgrundlaget på det konkurrenceretlige område. De foreslåede redskaber beror på meget vide skøn og myndighedens egne vurderinger, og virksomheder har ingen reel chance for at gennemskue, hvordan eller hvornår de vil være genstand for myndighedsindgreb. Dette resulterer både i en høj grad af transaktionsusikkerhed og en væsentlig forværring af den grundlæggende retssikkerhed for virksomheder i Danmark.

Af udkastet fremgår flere initiativer. Advokatsamfundet har især retssikkerhedsmæssige betænkeligheder vedr. udkastets fremsatte ændringer om i) muligheden for at kræve anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne, ii) fristberegninger og iii) markedsefterforskning. Nedenfor er disse betænkeligheder redegjort for, og der henvises i øvrigt til Danske Advokaters høringssvar på udkastet til lov om ændring af konkurrenceloven, der fremlægger alternative modeller til

imødekommelse af de betænkeligheder vedr. retssikkerhed og transaktionsusikkerhed, som de foreslåede ændringer frembringer.

Fusionskontrolområdet – muligheden for at kræve anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne (“call-in”)

Gennemførelse af forslaget af 10. november 2023 i sin nuværende udformning vil resultere i større usikkerhed for virksomhederne ift. fusionskontrol og eventuelle indgreb fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, idet parterne til en evt. transaktion (over tærsklen på 50 mio.) selv eller gennem ekstern rådgivning skal tage stilling til transaktionens effekt på konkurrencen og vurdere, hvorvidt transaktionen potentielt vil være underlagt fusionskontrol. En sådan vurdering medfører ikke ubetydelige omkostninger for virksomhederne, der kan være yderst skadende for incitamentet til at indgå i transaktioner på det danske marked. I denne henseende finder Advokatsamfundet i øvrigt, at estimatet for forslagets medførte omkostninger til erhvervslivet fra udkastet til lovforslaget er stærkt undervurderet, især henset til den yderligere og mere omfattende proces ved fusionsanmeldelser samt udgifter til eksterne rådgivere i forbindelse hermed.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens mulighed for at kræve anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne vil indebære et mere omkostningstungt og uigennemsigtigt forløb, der i sin yderste konsekvens kan afholde ellers konkurrencevenlige og værdiskabende fusioner fra at igangsættes.

Modsat de nugældende regler skaber lovforslaget usikkerhed og uklarhed om vurderingsgrundlaget, hvilket medfører en forværring af den grundlæggende retssikkerhed for virksomheder, der ønsker at indgå i transaktioner på det danske marked. Som minimum vil medfølgende retningslinjer skulle specificere de kvalitative betingelser og indarbejde konkrete, objektive og anvendelige vurderingskriterier, som virksomhederne kan lægge til grund for egen vurdering. Mangel herpå udgør en væsentlig forværring af gennemsigtigheden i vurderingsgrundlaget. Advokatsamfundet anser dette som en stor risiko for den grundlæggende retssikkerhed på fusionskontrolområdet, idet hele grundlaget for udtagelse til fusionskontrol udviskes og ændres til en konkret vurdering foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fremfor de nuværende objektive kriterier for anmeldelsespligt, der er baseret på virksomhedernes omsætning. Selvom formålet med ændringerne naturligvis er berettiget, skaber metoden i praksis en uklarhed om den reelle tærskel for, hvornår en transaktion kan eller vil blive omfattet af fusionskontrol.

Advokatsamfundet anser desuden ikke en yderligere beføjelse om krav om anmeldelse af fusioner under tærskelværdien som nødvendig, idet der i) i forvejen foreligger lave omsætningstærskler, der pålægger anmeldelsespligt på en lang række uproblematisk fusioner, ii) foreligger en mulighed for at behandle fusioner under tærskelværdierne efter fusionskontrollforordningens art. 22, og iii) er mulighed for

under helt særlige omstændigheder at regulere fusioner efter forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i TEUF art. 102, jf. EU-Domstolens dom i C449/21 Towercast.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har således mulighed for at få behandlet de fusioner, hvor der vurderes at være en risiko for, at de kan være problematiske, gennem andre veje end i en så vidtgående beføjelse som foreslået i lovforslaget, der vil omfatte og pålægge unødvendige omkostninger på et betydeligt antal uproblematiske fusioner. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil derudover selv blive pålagt en yderligere ikke ubetydelig arbejdsbyrde på behandling af uproblematiske fusioner, der skader styrelsens ressourceanvendelse.

Frister

Om de foreslåede frister vedr. fusionsanmeldelse er Advokatsamfundet af den klare holdning, at disse i sin nuværende form både skader retssikkerheden og medfører betydelig transaktionsusikkerhed.

For det første fremgår det af forslaget, at der ikke foreligger nogen grænse for, hvornår en fusion kan kræves anmeldt. Som minimum bør der, som anerkendt i lovforslaget, fastsættes en lovbestemt frist for, hvornår Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan kræve en fusion anmeldt. Denne frist bør ikke overstige 3 måneder fra fusionens gennemførelse, idet en sådan periode bør være tilstrækkelig lang til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af egen drift eller på foranledning af interessenter kan iværksætte proces om krav om anmeldelse.

For det andet er formuleringen vedr. 15-dagesfristen i den foreslåede § 12, stk. 6, 3. pkt., hvorefter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse om, at en fusion efter 1. pkt. skal anmeldes, skal træffes senest 15 hverdage efter, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er blevet gjort bekendt med fusionen, uhensigtsmæssig og beror i praksis på et skøn og egenhændig vurdering fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om, hvorvidt de har modtaget tilstrækkelig information til, at fusionen er »gjort bekendt«. En sådan frist bør i stedet bero på en gennemsigtig og håndfast fristberegning, som virksomhederne kan støtte ret på, hvorfor Advokatsamfundet anbefaler at lade 15-dagesfristen løbe fra fusionens offentliggørelse, hvilket vil sige fra offentliggørelsen af en sædvanlig pressemeddelelse, der lægges på virksomhedens hjemmeside og/eller indrykkes i et landsdækkende dagblad.

Markedsefterforskning – udkast til lov om ændring af konkurrenceloven, §1, nr. 8

Advokatsamfundet anser den foreslåede mulighed for, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan indlede markedsefterforskning, som værende et meget vidtgående indgreb, der går langt videre end det grundlæggende formål med konkurrenceloven og en konkurrencemyndigheds jurisdiktion. Endvidere er markedsefterforskningen baseret på et meget bredt skøn og identificerer ikke

tydeligt, hvornår der er tale om, at adfærd eller strukturer »tydeligt svækker« den effektive konkurrence, eller hvornår der kan vurderes at være risiko herfor. Dette er hverken rimeligt eller retfærdigt over for virksomheder, der ingen reel chance har for at sikre sig mod indgreb, på trods af at de efterlever alle konkurrencelovgivningens bestemmelser til fulde.

Udgangspunktet for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen må være at skulle gribe ind over for overtrædelser af konkurrencelovgivningen og ikke af egen drift og efter egen vurdering at påtage sig yderligere regulering af sektorer i erhvervslivet, hvor der ikke foreligger sådanne overtrædelser. En regulering heraf er et politisk spørgsmål og er reelt uden for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kompetencer. Det er yderst problematisk, at virksomheder med markedsefterforskningsredskabet kan pålægges påbud eller tilsagn alene på baggrund af, at disse opererer i en sektor, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen egenhændigt har vurderet, at der er adfærd eller strukturer, der tydeligt svækker den effektive konkurrence, eller at der er risiko herfor. Såfremt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at der risiko herfor, må det være en politisk beslutning, hvorvidt disse sektorer skal underlægges regulering. Alt andet vil være en centralisering af magtbeføjelser, der direkte skader retssikkerheden for erhvervslivet i Danmark.

Virksomheder vil ved regulering på undersøgelsesbasis, uden at der har fundet en lovovertrædelse sted, være genstand for mangel på grundlæggende retssikkerhed, idet legalitetsprincippet i praksis fraviges, da det udelukkende påhviler Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at vurdere og træffe afgørelse om påbud eller tilsagn. At give Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en rolle tilsvarende både lovgiver og udøver af loven, som reelt er konsekvensen med markedsefterforskningsbestemmelsen, stemmer ikke overens med det grundlag, som den danske retsmodel er indrettet efter. Virksomheder kan med markedsefterforskningsredskabet drive virksomhed i fuld overensstemmelse med konkurrencelovgivningen men stadig være genstand for pålæggelse af påbud eller tilsagn. Dette udgør en væsentlig forringelse af retssikkerheden og er ikke i overensstemmelse med den måde, hvorpå et retssamfund burde regulere en fri markedsøkonomi.

I sin helhed er markedsefterforskningsredskabet dybt bekymrende for retssikkerheden, da det skaber uforudsigelighed og en mulighed for at regulere og sanktionere virksomheder i tilfælde, hvor der ikke foreligger nogen dokumenterede lovovertrædelser. Udgangspunktet må og skal være, at det danske erhvervsliv fra myndighederne underlægges klare retningslinjer for sin adfærd. Eventuelle indgreb fra myndigheder skal være forudsigelige og bero på dokumenterede brud på reglerne. Implementering af et redskab, der giver en offentlig myndighed mulighed for centraliseret regulering af virksomheder, der opererer i fuld overensstemmelse med loven, er urimeligt over for det danske erhvervsliv og medfører en klar forværring af retssikkerheden.

Advokatsamfundet anbefaler ikke at implementere denne mulighed for markedsefterforskning og de tilhørende påbuds- og tilsagnsmuligheder, da det vil skabe usikkerhed om retsgrundlaget og en betydelig forværring af gennemsigtigheden. Derudover er Advokatsamfundet i stærk opposition til muligheden for at indføre et redskab, der i praksis vil pålægge virksomheder sanktioner, uden at der foreligger dokumenterede lovovertrædelser, da det efter Advokatsamfundets opfattelse medfører en væsentlig svækkelse af retssikkerheden for det danske erhvervsliv på det konkurrenceretlige område.

Ønskes der på trods af disse betænkeligheder en mulighed for markedsefterforskning, henvises der til Danske Advokaters høringssvar, hvori der er forslag til en vis imødekommelse af de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Afslutningsvist skal Advokatrådet bakke op om Danske Advokaters og Dansk Industris forslag om, at strukturen for Konkurrencerådet ændres, således at den udpegede formand fremover enten er lands- eller højesteretsdommer, idet det vil højne retssikkerheden.

Med venlig hilsen



Andrew Hjuler Crichton
Generalsekretær

Danmarks Apotekerforening

Bredgade 54 · 1260 København K
Telefon 33 76 76 00 · Fax 33 76 76 99
apotekerforeningen@apotekerforeningen.dk · www.apotekerforeningen.dk

apotek

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

22-12-2023
MKA/400/00001

Svar på høring over udkast til ændring af konkurrenceloven

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har den 10. november 2023 sendt udkast til ændring af konkurrenceloven i høring.

Med lovforslaget foreslås der blandt andet indført et markedsefterforskningsværktøj.

Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at den foreslåede bestemmelse skal supplere Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens eksisterende muligheder for at udstede påbud ved konstaterede overtrædelser af konkurrenceloven, afgive en begrundet udtalelse eller komme med anbefalinger samt foretage analyser og undersøgelser, i tilfælde hvor disse muligheder ikke er tilstrækkelige til at sikre den effektive konkurrence.

Hvis det efter en markedsefterforskning konstateres, at et markeds struktur eller virksomheders adfærd tydeligt svækker konkurrencen, kan Konkurrencerådet udstede adfærdsmæssige påbud til virksomheder, såfremt et påbud kan afhjælpe det identificerede konkurrenceproblem. Dette kan ske, uden at der skal fastslås en overtrædelse af konkurrencelovens forbudsbestemmelser.

Danmarks Apotekerforening bemærker, at det forekommer vidtgående, at styrelsen kan udstede adfærdsmæssige påbud, uden at der er tale om en adfærd, som udgør overtrædelse af konkurrencelovens forbudsbestemmelser.

Apotekerforeningen lægger i øvrigt til grund, at der ikke med lovforslaget gives mulighed for at udstede påbud vedrørende adfærd, som er en følge af sektorspecifik lovgivning.

Med venlig hilsen

Merete Kaas

Fra: [Dansk Arbejdsgiverforening](#)
Til: [Hanne Birthe Colberg](#)
Emne: SV: Høring - Udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven
Dato: 10. november 2023 13:06:15
Vedhæftede filer: [image001.gif](#)

Kære Hanne Colberg

Ovennævnte falder uden for DA's virkefelt, og vi ønsker ikke at afgive bemærkninger.

Med venlig hilsen

Susanne Borvang
Chefsekretær

Fra: Hanne Birthe Colberg <hc@kfst.dk>

Sendt: 10. november 2023 12:52

Til: postkasse@advokatsamfundet.dk; arc@a-r-c.dk; ae@ae.dk; info@asfaltindustrien.dk; Danske Læskedrik Fabrikker (info) <info@bryggeriforeningen.dk>; info@bygherreforeningen.dk; co@co-industri.dk; Danmarks Apotekerforening <apotekerforeningen@apotekerforeningen.dk>; Danmarks Fiskeriforening (mail) <mail@dkfisk.dk>; nationalbanken@nationalbanken.dk; cirkulaer@cirkulaer.dk; thomas@danskannoncørforening.dk; Dansk Arbejdsgiverforening <DA@da.dk>; dibyggeri@di.dk; info@greenpowerdenmark.dk; Dansk Erhverv (info) <info@danskerhverv.dk>; mail@danskfjernvarme.dk; di@di.dk; info@danskskovforening.dk; info@dpt-dk.org; Danske Advokater <mail@danskeadvokater.dk>; info@danskeark.dk; info@danskeforlag.dk; DM_NETKON <sekretariatet@malermestre.dk>; mail@danskemedier.dk; Danske Rederier <info@danishshipping.dk>; Danske Regioner <regioner@regioner.dk>; Datatilsynet <dt@datatilsynet.dk>; dsk@dsk.dk; dommerforeningen@gmail.com; post@domstolsstyrelsen.dk; fh@fho.dk; 'mail@finansdanmark.dk' <mail@finansdanmark.dk>; Forbrugerrådet <hoeringer@fbr.dk>; fri@frinet.dk; fp@fogp.dk; fsr@fsr.dk; horesta@horesta.dk; International Transport Danmark <itd@itd.dk>; Kommunernes Landsforening <KL@KL.DK>; kontakt@kooperationen.dk; Landbrug & Fødevarer <hoering@lf.dk>; Lederne@lederne.dk; 'ac@ac.dk' <ac@ac.dk>; sekretariatet@lopi.dk; Offentligt Ansatte Organisationer <oao@oao.dk>; info@rigsrevisionen.dk; 'SMV@SMVdanmark.dk' <SMV@SMVdanmark.dk>; Tekniq Arbejdsgiverne <tekniq@tekniq.dk>; dit@dit.dk

Emne: Høring - Udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven

Vedhæftet sendes høring vedr. udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven.

Høringsfristen er 22. december 2023.

Venlig hilsen

Hanne Colberg

Kontorfuldmægtig/Higher Executive Officer
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen/
Danish Competition and Consumer Authority

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Att.: Chefkonsulent Helle Hübertz Krogsøe
(hhk@kfst.dk) og kontorfuldmægtig Hanne
Colberg (hc@kfst.dk)

Hørings svar – forslag til lov om ændring af konkurrenceloven

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har 10. november 2023 sendt udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven i høring med høringsfrist 22. december 2023.

Forslaget drejer sig primært om følgende tre elementer:

1. Krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne,
2. Indførelse af mulighed for markedsefterforskning og
3. Ændring af reglerne for bødeudmåling

Danske Arkitektvirksomheder, Danske Rederier Dansk Erhverv, DI, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Forsikring & Pension, Landbrug & Fødevarer og SMVdanmark ("organisationerne") har følgende bemærkninger til høringen.

Overordnede bemærkninger

Erhvervslivet i Danmark støtter op om effektive konkurrenceregler og en effektiv håndhævelse af disse. Organisationerne finder, at den gældende konkurrencelov både indeholder effektive regler og tillige fuldt ud sikrer en effektiv håndhævelse af disse.

Organisationerne mener, at der mangler en dybdegående analyse af behovet for at indføre yderligere nye stramninger af konkurrenceloven – ikke mindst i lyset af, at man endnu ikke har analyseret effekten af seneste skærpede af konkurrenceloven 4. marts 2021 (implementeringen af ECN+-direktivet) hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fik en række nye skærpede håndhævelsesredskaber i forhold til anvendelsen af EUF-traktatens artikel 101 og 102.

Erhvervsministeren har således 6. november 2023 oversendt en evaluering af ændringen af konkurrenceloven 2021 til Folketingets Erhvervsudvalg (ERU Alm.del – Bilag 36), hvor det bl.a. fremgår:

”Formålet med en evaluering er, som anført, at følge op på, om loven har virket efter hensigten. Der er imidlertid her ca. to og et halvt år efter lovens ikrafttræden kun sparsom erfaring med anvendelse af flere af de nye muligheder og beføjelser. [...]

Jeg mener derfor, at evalueringen af konkurrenceloven og implementeringen af ECN+-direktivet skal udskydes med fx to år, dvs. fem år efter lovens ikrafttræden, da der på dette tidspunkt i højere grad vil være erfaringer med anvendelsen af de nye regler.”.

Det synes derfor at være alt for tidligt at overveje nye skærper af konkurrenceloven, når man på nuværende tidspunkt endnu ikke kan overskue konsekvenserne af stramningerne ved den seneste ændring af konkurrenceloven. Under alle omstændigheder ville det være helt naturligt, såfremt man fra regeringens side i den forbindelse havde nedsat et lovforberedende udvalg med en bred inddragelse af erhvervslivet og andre eksterne interessenter og afventet evalueringen af implementeringen af ECN+-direktivet.

Organisationerne vurderer, at forslaget vil medføre betydelige omkostninger for erhvervslivet, da en lang række fusioner fremover vil kunne blive omfattet af de nye regler. Forslaget ville skabe usikkerhed i forhold til virksomhedstransaktioner og medvirke til at bremse innovation og iværksætteri, hvilket står i kontrast til regeringens iværksætterudspil. Forslaget vil også negativt påvirke incitamenterne for at opkøbe virksomheder i Danmark, herunder adgangen til at tiltrække udenlandske investeringer til danske virksomheder samt vanskeliggøre en exitstrategi for sådanne investeringer.

I udkastet til lovforslag anføres det under de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet, at ændringen af fusionsreglerne vil medføre omkostninger på 10-15 mio. kr. for virksomhederne. Det anføres ydermere i lovforslaget, at indførelsen af et nyt markedsefterforskningsværktøj vil medføre begrænsede omkostninger som helhed. Organisationerne finder, at disse estimater langt undervurderer de eksterne rådgiveromkostninger, som erhvervslivet må forventes at blive påført, særligt fordi parterne i de fleste virksomhedstransaktioner må forventes at gøre brug af advokater til at håndtere den foreslåede fusionsbestemmelse.

Derudover bemærkes, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med markedsefterforskningsværktøjet vil få beføjelse til at udstede påbud overfor virksomheder i situationer, hvor lovgivningen ikke er overtrådt. Dette er en temmelig vidtgående beføjelse, som gør et væsentligt indgreb i virksomhedernes retssikkerhed. Når der står i lovforslaget, at det

vurderes at have ”begrænsede omkostninger for erhvervslivet som helhed”, er der således tale om en underdrivelse.

Organisationerne finder, at det er helt afgørende for en saglig behandling af forslaget i Folketinget, at der foretages en reel og retvisende analyse af de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet i forbindelse med de påtænkte stramninger.

Samlet set lægges der op til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen får øgede skønsmæssige beføjelser, samtidig med at bødeniveauet i mange situationer hæves betragteligt, hvilket rejser retssikkerhedsmæssige udfordringer for virksomhederne. Organisationerne finder, at der er behov for at højne retssikkerheden både i det foreliggende forslag og generelt. Derfor peges også på en række konkrete forbedringsforslag, jf. de supplerende bemærkninger sidst i dette høringsvar.

Kommentarer til de enkelte elementer i udkastet til lovforslag

Ad. 1 Krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne

Der lægges op til, at styrelsen får hjemmel til at kræve fusioner, som er under de gældende omsætningstærskler, anmeldt, hvis de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 50 mio. kr., og hvor styrelsen vurderer, at der er risiko for, at fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.

Organisationerne finder, at der kan stilles spørgsmål ved behovet for at indføre krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne i lyset af henvisningsreglen i artikel 22 i Kommissionens fusionskontrolforordning og EU-Domstolens dom af 16. marts 2022 i sag C-449/21 (Towercast), hvorefter en medlemsstat kan henvise en sag til fusionsbehandling hos Kommissionen, selv om tærskelværdierne ikke er opfyldt. Organisationerne opfordrer derfor styrelsen til at fremlægge dokumentation for behovet for en sådan udvidelse af reglerne, da organisationerne ikke er bekendt med sådan dokumentation. Organisationerne finder, at de få enkelte sager, der måtte være, vil kunne håndteres gennem artikel 22 baseret på den relaterede vejledningsnote, og i tillæg hertil vil udvidelsen blot medføre mere usikkerhed, især for lokale transaktioner.

Hvis forslaget føres ud i livet, må det forventes, at parterne i størstedelen af alle transaktioner, der kan blive berørt af den nye tærskelværdi, vil give styrelsen besked om transaktionen. Dette vil lede til forsinkelser i transaktionsprocessen og påføre parterne betydelige omkostninger. Ingen virksomheder ønsker at leve med den risiko, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen – efter fusionens gennemførelse – udsteder et påbud om deling af virksomheden, hvilket ifølge lovforslaget kan være et af de værktøjer, der kan komme i spil. Denne usikkerhed forstærkes ydermere af, at der ikke i selve lovteksten fremgår et maksimalt tidsmæssigt loft over, hvor langt styrelsen kan gå tilbage. Det må således forventes, at virksomhederne søger rådgivning i forbindelse med overvejelserne om, hvorvidt man for en sikkerheds skyld skal gøre styrelsen bekendt med en fusion

eller ikke. Størrelsen af de samlede omkostninger til rådgivning må derfor forventes at blive markant højere end estimeret i forslaget til lovudkastet. Byrderne, der rammer det samlede erhvervsliv, er således uproportionalt høje ikke mindst ud fra, at det i udkastet til lovforslaget fremgår, at det forventes, at der årligt maksimalt vil være en til to fusioner (såkaldte "killer acquisitions"), som vil kræves anmeldt i medfør af den foreslåede bestemmelse.

Det fremgår af udkastet til lovforslaget, at "*med den foreslåede ordning kan det bl.a. undgås, at dominerende, internationale virksomheder opkøber mindre nystartede, danske virksomheder med lav omsætning, der ikke afspejler den nystartede virksomheds konkurrencemæssige potentiale [...]*". I lyset heraf kan det undre, at forslagets tærskelværdi på samlet 50 mio. kr. omsætning i Danmark potentielt vil kunne ramme danske virksomheder oftere end udenlandske. Eksempelvis vil en fusion mellem en dansk virksomhed med en omsætning på 49,5 mio. kr. og en anden lille dansk virksomhed med en omsætning på 0,5 mio. kr. være omfattet. Derimod vil fusion mellem en dansk virksomhed med en omsætning på 49,5 mio. kr. og en meget stor udenlandske virksomhed, der ikke har nogen omsætning i Danmark, ikke være omfattet.

Rækkevidden af bestemmelsen er uklar. Hvordan er situationen eksempelvis, hvis en udenlandsk virksomhed A har en omsætning i Danmark på 50 mio. kr. samt er dominerende (eksempelvis fordi markedet er snævert, og der ikke er nogle konkurrenter), og en virksomhed B i et tredjeland opfinder et alternativ til det dominerende produkt, og den dominerende virksomhed A opkøber virksomhed B, før virksomhed B får nogen omsætning i Danmark? Vil der i dette eksempel være tale om, at virksomhed A styrker sin dominerende stilling, og vil transaktionen – selv om target (virksomhed B) ikke har nogen omsætning i Danmark – blive omfattet af det nye forslag?

Sluttelig bemærkes, at mange mindre virksomheder netop har det som strategi at udvikle noget, hvorefter virksomheden sælges. Dette udgør således finansieringsstrategien, når virksomheden startes op. Lovforslaget vil derfor kunne spænde ben for denne udvikling.

Ad. 2 Indførelse af mulighed for markedsefterforskning

Der lægges op til, at styrelsen skal have adgang til at udstede adfærdsmæssige påbud også i situationer, hvor der ikke foreligger en overtrædelse af konkurrencereglerne.

Organisationerne finder, at det er retssikkerhedsmæssigt meget betænkeligt, at der således lægges op til et paradigmeskift, der giver konkurrencemyndighederne adgang til at udstede adfærdsmæssige påbud til virksomheder, der driver deres virksomhed i respekt for og i fuld overensstemmelse med konkurrencelovgivningen.

Det fremgår ikke klart af lovbemærkningerne, hvad styrelsen i praksis vil bruge dette håndhævelsesværktøj til. Organisationerne noterer sig, at der "kun" er tale om adfærdsmæssige påbud og ikke strukturelle påbud. Skillelinjen mellem disse to former for påbud er dog ikke

fuldstændig klar. Påbud om adgang til eksempelvis særligt følsomme og kritiske data rejser også en potentiel problemstilling i forhold til den nationale sikkerhed.

Set fra virksomhedernes perspektiv er ejerskab af data typisk en konsekvens af målrettede investeringer, og et påbud om at give konkurrenter adgang til data vil fratage dem en legitim konkurrencefordel. Lovgiver skal derfor sikre, at den virksomhed, der ejer data, modtager rimelig kompensation fra de konkurrenter, der får adgang.

Afgrænsning af det relevante marked spiller en væsentlig rolle, og det vil være vigtigt, at der ikke – som det er set i flere tidligere konkurrencesager – anlægges en meget snæver markedsafgrænsning. Hvordan sikres det, at værktøjet ikke anvendes på nystartede virksomheder, der høster fordele ved at være først på markedet? Under hvilke præmisser vil brugen af oplysninger, der er indhentet under markedsundersøgelsen, kunne anvendes som bevis i en potentielt senere overtrædelsessag?

Organisationerne skal pege på, at der allerede i dag i § 16b i konkurrenceloven er en adgang til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i hastetilfælde, hvor der skønnes at være risiko for alvorlig skade på konkurrencen, og hvor det umiddelbart skønnes, at § 6 eller § 11 eller EUF-traktatens artikel 101 eller 102 er overtrådt, kan træffe afgørelse om at pålægge en virksomhed eller en virksomhedssammenslutning et foreløbigt påbud. Organisationerne finder, at der ikke er dokumenteret et behov for indførelsen af et nyt håndhævelsesværktøj, der går videre end § 16b.

Det fremgår af udkastet til lovbemærkningerne, at *"Hvis der er en relevant ressortmyndighed på det pågældende område, vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ved høringen skulle afklare, om der er modstående hensyn. Hvis ressortmyndigheden tilkendegiver, at der er vægtige hensyn, som taler imod, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen griber ind, skal Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretage en afvejning af på den ene side de hensyn, som ressortmyndigheden anfører, og på den anden side hensynet til at sikre en effektiv konkurrence, når styrelsen vurderer, om det er nødvendigt og proportionalt at pålægge påbuddet. Hvis en ressortmyndighed ikke besvarer en høring inden høringsfristen, vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kunne lægge til grund, at ressortmyndigheden ikke mener, at der er modstående hensyn."* Organisationerne finder, at det bør tydeliggøres, at det foreslåede håndhævelsesværktøj ikke kan anvendes, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering og dermed undtaget fra konkurrencelovens anvendelsesområde, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2.

Derudover vil en eventuel introduktion af markedsefterforskning på nationalt niveau bidrage til markedssegmentering med risiko for at isolere den danske økonomi, danske virksomheder og forbrugere fra EU. Der er ingen europæiske standarder for sådanne undersøgelser og for de markeds-mæssige indgreb, man lægger op til at kunne pålægge virksomheder. En sådan national tilgang vil uundgåeligt føre til fragmentering og medføre overlap med andre værktøjer på EU-niveau under Digital Markets Act.

Ad. 3 Ændring af reglerne for bødeudmåling

Der lægges op til, at reglerne for bødeudmåling skal ændres, så principperne for udmåling af civile bøder til virksomhederne for overtrædelser af konkurrencelovgivningen og EUF-traktatens artikel 101 og 102 fremover skal bygge på Kommissionens gældende retningslinjer for beregning af bøder for overtrædelser af EUF-traktatens artikel 101 og 102. Derudover lægges der op til, at reglerne for bøder til fysiske personer også ændres, så der ikke fremover tages udgangspunkt i faste bødeintervaller baseret på en vurdering af overtrædelsens grovhed. Fastlæggelse af bøder til fysiske personer vil herefter bero på domstolens konkrete vurdering i det enkelte tilfælde.

Der er tale om en form for overimplementering, idet der lægges op til, at Kommissionens retningslinjer også skal gælde på rent nationale sager, dvs. sager uden samhandelspåvirkning. Organisationerne finder endvidere, at stramning af bødeniveauerne i forhold til overtrædelse af den danske konkurrencelov ikke harmonerer med den gængse tradition for udmåling af bøder i rent danske sager.

Organisationerne noterer sig, at det i lovbemærkninger fremgår, at bødeberegningen vil tage hensyn til de involverede virksomheders omsætning af de varer eller tjenesteydelser, som er direkte eller indirekte forbundet med overtrædelsen, hvilket i nogle tilfælde vil kunne resultere i lavere bøder. Dette er umiddelbart positivt. Det fremgår dog af udkastet til lovbemærkningerne, at der, for at sikre at bøden har en afskrækkende effekt, vil kunne lægges et ekstrabeløb på mellem 15 og 25 pct. af den relevante omsætning til grundbeløbet, såfremt der er tale om en horisontal aftale mv. om prisfastsættelse, begrænsning af produktion eller markedsdeling. Der er således tale om, at bødeniveauet samlet set vil kunne øges. Der er allerede i dag betydelige bøder og endda risiko for fængselsstraf i kartelsagerne, så behovet for endnu højere bøder synes at være unødvendigt og udokumenteret.

For at kunne vurdere hvad forslaget om ændringer af reglerne for bødeudmåling præcist vil betyde i praksis, finder organisationerne, at der er behov for, at en række illustrative eksempler tydeliggør konsekvenserne af ændringerne i forhold til de nuværende bødeberegningsregler.

Derudover vil det af hensyn til gennemskeligheden være nyttigt med et bødeskema.

Supplerende bemærkninger

Indledningsvist skal organisationerne gøre opmærksom på, at der i Kommissionens regi siden 1982 har været en Hearing Officer på konkurrenceområdet, der skal sikre, at berørte virksomheder kan udøve deres processuelle rettigheder på effektiv vis. Det kan undre, at denne sikkerhedsgaranti kun gælder, når Kommissionen behandler sager i henhold til EUF-traktatens artikel 101 og 102, men at denne sikkerhedsgaranti ikke tilsvarende gælder, når Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i stigende grad anvender artikel 101 og 102 direkte.

Organisationerne skal derfor opfordre til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen som minimum forpligtes til at oprette en tilsvarende uafhængig Hearing Officer-funktion, der kan beskytte virksomhedernes proceduremæssige rettigheder og sikre, at alt går rigtigt og retfærdigt til under forløbet af en konkurrencesag. For at sikre løbende politisk fokus på virksomhedernes retssikkerhed i konkurrencesager, bør den udpegede Hearing Officer være forpligtet til en gang årligt at sende en redegørelse til Folketinget.

Derudover finder organisationerne fortsat, at styrelsens tilgang til konsortier skaber retligt usikkerhed og bekymring blandt virksomhederne, da konsortier risikerer at blive sidestillet med karteller. Konsekvensen af dette er, at mange virksomheder afholder sig fra at indgå i konsortiesamarbejder, hvilket kan lede til mindre effektiv konkurrence og hæmme innovation i forhold til at løse de konkrete udbudte offentlige opgaver. Dette er hverken i virksomhedernes, ordregivers eller samfundets interesse. Der er efter organisationernes opfattelse behov for mere operationel vejledning, der tager højde for blandt andet kompleksiteten forbundet med kapacitetsberegninger. Organisationerne ser frem til, at styrelsen offentliggør en række vejledende udtalelser af generel interesse på sin hjemmeside.

Organisationerne skal pege på, at der er et aktuelt behov for, at Konkurrencerådet følger op på sin analyserapport fra 2016 omkring offentlige aktiviteter på kommercielle markeder, da erhvervslivet fortsat oplever store udfordringer på dette felt. Det vil i den forbindelse være naturligt at kigge i retning af både Sverige og Finland, hvor myndighederne undersøger tilsvarende udfordringer omkring unfair konkurrence, som offentlige aktiviteter påfører det private erhvervsliv.

Organisationerne skal henstille til, at der kigges nærmere på beløbsgrænserne i forbindelse med krav til fusionsanmeldelse, hvor der i øjeblikket ikke er en nedre grænse for pligten hertil. Det giver ikke rigtig mening, at et større selskab i Danmark, som opkøber et mindre selskab, som ikke har væsentlig aktivitet og omsætning i Danmark, automatisk skal fusionsanmelde. Dette er eksempelvis heller ikke et krav i den tyske konkurrencelovgivning. Det danske krav medfører unødvendige byrder på både myndigheds- og selskabssiden. Der bør derfor indsættes en undergrænse for aktivitet/omsætning i Danmark, jf. Konkurrencelovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Afslutningsvist skal organisationerne foreslå, at strukturen for Konkurrencerådet ændres, således at den udpegede formand fremover enten er lands- eller højesteretsdommer, hvilket kan være med til at højne retssikkerheden.

Organisationerne står naturligvis til rådighed, hvis dette høringssvar giver anledning til spørgsmål eller bemærkninger.

Med venlig hilsen

Preben Dahl
Danske Arkitektvirksomheder

Henriette Ingvarsdén
Danske Rederier

Sven Petersen
Dansk Erhverv

Morten Qvist Fog
DI

Ulla Sassarsson
Foreningen af Rådgivende Ingeniører

Kristine Lilholt Nilsson
Forsikring & Pension

Charlotte Bigum Lynæs
Landbrug & Fødevarer

Jeppe Rosenmeier
SMVdanmark

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Sendt til: hhk@kfst.dk og hc@kfst.dk

20. december 2023

Høringsvar over udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven (Krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne, indførelse af mulighed for markedsefterforskning og bødeudmåling m.v.)

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive høringssvar på lovforslagsudkastet af 10. november 2023 om ændring af konkurrenceloven, *Krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne, indførelse af mulighed for markedsefterforskning og bødeudmåling m.v.* Dette høringssvar er udarbejdet i samarbejde med Danske Advokaters fagudvalg for konkurrenceret.

Overordnede bemærkninger

Danske Advokaters bemærkninger i det følgende er fokuseret på de områder, hvor Danske Advokater har væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved lovforslagsudkastet. Det drejer sig om:

- 1) muligheden for at kræve anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne ("call-in"),
- 2) indførelsen af et såkaldt markedsefterforskningsværktøj og
- 3) ændringerne af principperne for bødeudmåling og den tidsmæssige virkning heraf

Danske Advokater har den grundlæggende opfattelse, at ændringer i konkurrenceloven alene bør ske, hvis der er et tilstrækkeligt og konkret påviseligt behov herfor. Det er efter Danske Advokaters opfattelse utilstrækkeligt til at begrunde ændringer af så vidtgående karakter, at man alene søger at udstyre Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med de samme værktøjer som konkurrencemyndigheder i visse andre lande. Sådanne betragtninger synes imidlertid langt hen ad vejen at være de bærende hensyn bag indførelsen af muligheden for krav om anmeldelse af fusioner under omsætningstærsklerne,¹ muligheden for markedsefterforskning² og forhøjelsen af bødeniveauet.³ Ved indførelse af regler, som medfører væsentlige omkostninger og byrder på

¹ Se således lovforslagsudkastet side 5.

² Se således lovforslagsudkastet side 14.

³ Se således lovforslagsudkastet side 25.

Vesterbrogade 32
1620 København V

Telefon 33 43 70 00
mail@danskeadvokater.dk
www.danskeadvokater.dk

Dok.nr.

erhvervslivet, men også indbefatter en række retssikkerhedsmæssige betæneligheder, må det afgørende være, om der er et dokumenteret behov for den pågældende regel i en dansk kontekst, som opvejer de forventelige negative virkninger heraf, og ikke blot at tilsvarende regler findes i enkelte andre lande. Danske Advokater finder ikke, at et sådant dokumenteret behov er identificeret eller godtgjort for nogen af de omtalte foreslåede regelændringer, særligt ikke i relation til "call-in"-bestemmelsen og markedsefterforskningsredskabet.

Selv hvis der politisk alligevel måtte være et ønske om at indføre de foreslåede værktøjer, har Danske Advokater en række betydelige retssikkerhedsmæssige betæneligheder ved den konkrete måde, reglerne foreslås gennemført på.

Krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne (lovforslagsudkastets § 1, nr. 6 og 7 (konkurrencelovens § 12, stk. 5 og § 121 b, stk. 1))

Danske Advokater bemærker indledningsvist, at det ikke er klart ud fra lovforslagsudkastet eller fra Danske Advokatens viden, at der er noget reelt behov for efter de danske regler at kunne kræve fusioner under omsætningstærsklerne anmeldt.

Det anføres da også blot i lovforslagsudkastet, at "*Senere erfaringer* [efter Udvalget om ændring af fusionskontrolreglernes afrapportering i december 2008] *har imidlertid vist, at en virksomheds omsætning ikke altid er retvisende for en virksomheds nuværende eller kommende markedstyrke og konkurrencemæssige potentiale.*" Heri er der intet nyt, og hvad de konkrete erfaringer siden 2008, har sin baggrund i, er ikke klart.

De eksisterende tærskelværdier for anmeldelse af fusioner i Danmark er ganske lave, og har været urørt i mere end 10 år, siden man sænkede de daværende omsætningstærskler, netop for at fange problematiske fusioner, som ikke omfattedes af de tidligere omsætningstærskler. De nuværende omsætningstærskler medfører, at der "fanges" fusioner, som for mere end 90 %'s vedkommende er uproblematisk,⁴ men alligevel skal anmeldes, hvilket medfører væsentlige omkostninger for erhvervslivet. Dertil kommer, at der i nyere tid er åbnet mulighed for efter fusionskontrolforordningens artikel 22 på EU-plan at behandle fusioner under tærskelværdierne, ligesom der under særlige omstændigheder er mulighed for at gribe ind over for fusioner efter forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i TEUF artikel 102, jf. således EU-Domstolens dom i C-449/21 *Towercast*, der allerede fra belgisk side har været bragt i anvendelse.⁵ På den baggrund vil en ordning som den foreslåede, som omfatter alle fusioner, hvor parterne har en samlet omsætning i Danmark på mere end et så lavt beløb som 50 mio. kr., medføre risiko for en markant udvidelse af omfanget af potentielle anmeldelser, men mere væsentligt skabe en betydelig grad af transaktionsusikkerhed og forøgede omkostninger til at afdække, minimere og (forsøge at) beskytte mod denne usikkerhed for mange virksomhedstransaktioner med danske virksomheder.

⁴ Af de 72 fusionsager der blev afgjort i 2022 blev blot fem behandlet af Konkurrencerådet (lige under 7 % af fusionsagerne).

⁵ Se den belgiske konkurrencemyndigheds pressemeddelelse no. 10/2023, af 22. marts 2023, no. 26/2023, af 22. juni 2023, no. 51/2023 af 6. november 2023, som medførte at Proximus frasolgte en opkøbt virksomhed.

Danske Advokater bemærker i den sammenhæng, at lovforslagsudkastet ikke indeholder nogen indikationer på, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kendskab til eller har oplevet, at der har fundet fusioner sted, som har hæmmet den effektive konkurrence betydeligt, men som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke har kunne gribe ind over for, fordi den pågældende fusion ikke oversteg omsætningstærsklerne for at skulle anmeldes til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter de eksisterende regler om fusionskontrol. Tværtimod har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens prøvelsesintensitet i de senere år været særdeles intensiv og da også ført til, at flere anmeldte fusioner er blevet trukket tilbage.⁶

Indførelsen af "call-in"-muligheden står desuden i kontrast til tidligere ændringer af fusionskontrolreglerne, hvor der forud for ændringerne var gennemført dybdegående analyser, og peget på konkrete fusioner, som ikke havde kunne behandles under de eksisterende regler.⁷

Det var angivet i Regeringens tech-udspil fra august 2021, at der skulle gennemføres nærmere undersøgelser af behovet for en call-in-ordning, og om den skulle begrænses til konkrete sektorer.⁸ Regeringen nedsatte i juni 2022 en ekspertgruppe,⁹ og ekspertgruppen afgav sin første delrapport i juni 2023.¹⁰ Danske Advokater er dog ikke bekendt med at ekspertgruppen (en sådan rapportering fremgår ikke af ekspertgruppens hjemmeside¹¹), eller andre, har foretaget den i 2021 varslede undersøgelse af behovet for et værktøj til at håndtere fusioner, som ikke fanges af de eksisterende regler om fusionskontrol, og om et sådan værktøj skal begrænses til visse sektorer eller virksomheder, som ellers angivet skulle være en del af undersøgelsen.

Hvis den foreslåede ordning på trods af det umiddelbart manglende faktiske behov ønskes indført, er den foreslåede ordning på flere måder uegnet til at nå det efterstræbte formål og mere omfattende og indgribende end angivet i lovforslagsudkastet og retssikkerhedsmæssigt betænkelig.

Konsekvenserne af lovforslagsudkastets model er undervurderede

I de specielle bemærkninger til lovforslagsudkastets § 1, nr. 6, angives, at

"Desuden skal kriteriet [om en samlet omsætning på 50 mio. kr.] sikre, at små fusioner med begrænset eller ingen betydning for konkurrencen på et marked ikke vil kunne kræves anmeldt. I 2020 havde ca. 97 pct. af alle virksomheder i Danmark en årlig omsætning på under 50 mio. kr., mens ca. 95 pct. havde en årlig omsætning på under 25 mio. kr. En stor del af virksomhederne i Danmark er således små eller mellemstore virksomheder, og tærsklen på 50 mio. kr. vil sikre, at f.eks. fusioner

⁶ Se f.eks. *HusCompagniet/eurodan-huse* (presmeddelelse af 8. juni 2020), *Royal Unibrew/Aqua d'Or* (presmeddelelse af 25. oktober 2022, opdateret den 27. oktober 2022), *NDI Group/Euromaster Danmark* (se presmeddelelse af 10. august 2023) og *Lyreco/Lomax* (se presmeddelelse af 1. november 2023).

⁷ For så vidt angår indførelsen af fusionskontrol i 2000 var der i Konkurrencestyrelsens forudgående årlige konkurrenceredegørelser peget på fem konkrete fusioner, som var problematiske, men som ikke kunne behandles grundet manglende fusionskontrolregler og forud for ændringerne i 2010, var der bl.a. afgivet en omfattende *Rapport fra udvalget om ændring af fusionskontrolreglerne*.

⁸ Regeringen, Erhvervsministeriet, "*Tech-giganter: mere retfærdig konkurrence og bedre forbrugerbeskyttelse*", august 2021, side 10.

⁹ Erhvervsministeriets presmeddelelse af 29. juni 2022, *Ny ekspertgruppe skal støtte regeringens håndtering af tech-giganter*.

¹⁰ Regeringens ekspertgruppe om tech-giganter, *Delrapportering om demokratisk kontrol med tech-giganter forretningsmodeller*, juni 2023.

¹¹ [Tech-giganter | Erhvervsministeriet \(em.dk\)](https://www.ersk.dk/tech-giganter).

mellem små, lokale aktører ikke vil kunne kræves anmeldt.¹² (Vores understregninger)

Citatet forekommer misvisende.

For det første bemærkes, at den foreslåede model alene stiller krav om en *samlet* omsætning på mindst 50 mio. kr. Mange virksomhedstransaktioner finder sted mellem, eller med deltagelse af, større virksomheder, og mange fusioner vil derfor involvere mindst én virksomhed, som har en omsætning over 50 mio. kr. og allerede derfor omfattes af den foreslåede model. Det er derfor uden betydning, at den opkøbte virksomhed muligvis ikke selv har en omsætning over 50 mio. kr. En ren statistisk angivelse af danske virksomheders omsætning er således irrelevant - det afgørende er den omsætning, som de virksomheder som faktisk deltager i fusioner samlet har i Danmark.

For det andet er det relevante i relation til omsætningstærskler i konkurrenceloven, herunder den foreslåede model med krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne, den samlede *koncernomsætning*, og ikke den enkelte virksomheds omsætning.¹³

I tillæg til ovenstående indvending om, at lovforslagsudkastet reelt undervurderer antallet af omfattede virksomheder og fusioner, er det Danske Advokaters opfattelse, at lovforslagsudkastet også undervurderer de omkostninger, som er forbundet med lovforslagsudkastet. I afsnit 5 om de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v. angives det, at omkostningerne for virksomhederne estimeres til ca. 10-15 mio. kr. Det er Danske Advokaters, at det citerede væsentligt undervurderer både omkostningerne til eksterne rådgivere og interne omkostninger for virksomheder der er involveret i fusioner, der potentielt ville kunne påbydes anmeldt, herunder vedrørende vurderinger af risikoen for påbud om anmeldelsespligt, eventuel kontakt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og håndtering af risikoen for påbud om anmeldelsespligt og komplikation af transaktionsprocessen. Hertil kommer de negative virkninger af, at den forøgede transaktionsusikkerhed, som må antages at medføre, at nogle investeringer og fusioner ikke gennemføres, og at synergieffekter osv. dermed ikke opnås.

Foruden ovenstående bemærkninger skal Danske Advokater påpege, at den foreslåede model reelt favoriserer udenlandske opkøb af danske virksomheder, set i forhold til danske opkøb af danske virksomheder. Den forståede model kræver således, at "*de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 50 mio. kr.*" for at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan kræve en fusion anmeldt. Hvis en dansk virksomhed, selv har en omsætning på over 50 mio. kr., er alle virksomhedens opkøb i risiko for at blive krævet anmeldt af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og alle virksomhedens opkøb vil være ramt af transaktionsusikkerhed. En udenlandsk virksomhed, som ikke har nogen omsætning i Danmark, vil derimod, uden nogen transaktionsusikkerhed, kunne opkøbe danske virksomheder med en omsætning på op til 50 mio. kr., uden at fusionen kan kræves anmeldt af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

På baggrund af ovenstående indvendinger om den foreslåede ordnings betydeligt mere vidtgående konsekvenser end indikeret i lovforslagsudkastet, skal Danske Advokater opfordre til, at modellen ikke vedtages.

¹² Lovforslagsudkastets side 35.

¹³ § 2 i bekendtgørelse nr. 1286 af 26. november 2019 om beregning af omsætning i konkurrenceloven.

Danske Advokater anbefaler således, at der ikke indføres nogen danske særregler om call-in af fusioner, men at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen benytter adgangen til at henvise fusioner, også under nationale tærskelværdier, til behandling hos Europa-Kommissionen efter fusionskontrolforordningens artikel 22 - som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen allerede har gjort.¹⁴

Alternative modeller

Danske Advokater skitserer nedenfor to alternative modeller, som ville give en betydeligt større grad af retssikkerhed, omfatte færre uproblematisk og dermed rent ekspeditions-mæssige fusioner, og dermed skabe mindre transaktionsusikkerhed, og som formentligt bedre vil være i stand til at "fange" de fusioner, som faktisk kan skade den effektive konkurrence.

Som en klar og mere begrænset alternativ model, foreslås en model, hvor følgende betingelser skal være opfyldt, for at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan kræve en fusion som ikke opfylder de almindelige tærskelværdier anmeldt:

1. De deltagende virksomheder har tilsammen en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 100 mio. kr. *og*
2. mindst to af de deltagende virksomheder hver især har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 50 mio. kr. *og*
3. værdien af transaktionen er mindst 900 mio. kr.

Andre tærskler kunne også overvejes, men Danske Advokater mener ikke, at de bør være væsentligt lavere.

Som en anden alternativ model, som vil være mindre vidtgående, men formentlig bedre egnet til at opnå målet om at fange fusioner, hvor parternes omsætning ikke er retvisende for betydningen for konkurrencen, kunne der fastlægges en alternativ tærskel, som går på transaktionsværdien, frem for omsætning. I tilfælde hvor en virksomhed har en begrænset omsætning, men alligevel en stor betydning for konkurrencen, vil den store konkurrencemæssige betydning afspejle sig i den pris, som der skal betales i forbindelse med fusionen. En alternativ model kunne således være at omformulere første punktum af den foreslåede bestemmelse i konkurrencelovens § 12, stk. 6 til følgende:

»Stk. 6. Selv om de deltagende virksomheders samlede omsætning er mindre end de omsætningstærskler, der er nævnt i stk. 1, kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kræve en fusion anmeldt, hvis transaktionsværdien er mindst 900 mio. kr., og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at der er risiko for, at fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling.«

Konkrete bemærkninger til den foreslåede model

Hvis Regeringen og Folketinget finder lovforslagsudkastets model hensigtsmæssig, skal Danske Advokater opfordre til, at virksomheders rettigheder styrkes i forhold til den skitserede model. Danske Advokater foreslår i den anledning tre konkrete

¹⁴ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen var selv blandt de førsthenvisende medlemsstater i M.11241 *EEX/NASDAQ Power* og tilsluttede sig andre medlemsstaters henvisning i M.11212 *Qualcomm/Autotalks*.

ændringer, som vil medvirke til at øge virksomhedernes rettigheder og transaktionssikkerheden:

- *For det første* bør Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens frist på 15 hverdage regnes fra offentliggørelse af fusionen
- *For det andet* bør der fastsættes en lovbestemt frist for, hvor længe efter fusionsaftalens indgåelse en fusion kan kræves anmeldt
- *For det tredje* bør det klargøres væsentligt, hvornår det kvalitative kriterie for at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan kræve en fusion anmeldt, er opfyldt

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens frist på 15 hverdage bør regnes fra offentliggørelse af fusionen

Af sidste punktum i den foreslåede bestemmelse i konkurrencelovens § 12, stk. 6 (lovforslagsudkastets § 1, nr. 6) fremgår, at

"Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse om, at en fusion omfattet af 1. pkt. skal anmeldes, skal træffes senest 15 hverdage efter, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er blevet gjort bekendt med fusionen." (Vores understregning)

Det bliver således afgørende for både parterne og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvornår Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anses for at være "*gjort bekendt med fusionen*", da det først er fra dette tidspunkt, at der løber en fast frist, hvorefter parterne har sikkerhed for, om fusionen kan kræves anmeldt (medmindre Danske Advokaters forslag om en fast lovbestemt frist indføres, jf. afsnittet ovenfor).

Af lovforslagsudkastets specielle bemærkninger om de 15 hverdage fremgår, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen *ikke* kan anses for at være bekendt med en fusion, hvis der er udsendt en pressemeddelelse om den, og at det er op til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i hvert enkelt tilfælde at vurdere om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har modtaget relevante og tilstrækkelige oplysninger.¹⁵ Det fremgår, at parterne for at gøre Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bekendt med en fusion kan fremsende "*relevante og tilstrækkelige oplysninger*", og at det eksempelvis kan være oplysninger om "*om de deltagende virksomheder, deres omsætning og aktiviteter, en beskrivelse af berørte markeder, estimat af de deltagende virksomheders og markedsaktørernes markedsandele på berørte markeder, oplysning om eventuelle horisontale eller vertikale overlappende aktiviteter*".¹⁶

Danske Advokater finder, at den foreslåede virkning og forståelse af 15-dagesfristen er ganske utilfredsstillende. Det vil reelt føre til at virksomheder i stort omfang, for blot at opnå en vis transaktionssikkerhed, fremsender omfattende oplysninger til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det vil desuden suverænt være Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som egenhændigt afgør om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har modtaget tilstrækkelige oplysninger, til at være blevet "*gjort bekendt*" med fusionen, og dermed hvornår de 15 hverdage begynder at løbe. En frist, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen egenhændigt bestemmer starttidspunktet

¹⁵ Lovforslagsudkastets side 37.

¹⁶ Lovforslagsudkastets side 37.

for, vil reelt ikke bibringe fusionsparterne nogen retssikkerhed eller mindske transaktionsusikkerheden.

Danske Advokater foreslår derfor, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal anses for at være gjort bekendt med en fusion, hvis parterne har offentliggjort fusionen. Herefter vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen selv, i kraft af sin overvågning af omtaler af fusioner, blive bekendt med fusionen, og desuden vil andre interessenter, efter at være blevet bekendt med fusioner, kunne henlede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opmærksomhed på fusionen.

Der bør fastsættes en lovbestemt frist for muligheden for at kræve en fusion anmeldt regnet fra fusionsaftalens indgåelse

Det følger af lovforslagsudkastets § 1, nr. 6 og 7, at der *ikke* foreslås nogen grænser for, hvornår Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan kræve en fusion anmeldt.

Det anerkendes dog i lovforslagsudkastets bemærkninger til § 1, nr. 7, at det vil være uhensigtsmæssigt, hvis en fusion kræves anmeldt meget lang tid efter, at den er gennemført. Det kan Danske Advokater fuldt ud tilslutte sig.

Det bemærkes, at call-in-adgangen eksempelvis i Norge er underlagt en lovbestemt frist på tre måneder, jf. § 18, 3. led, 2. punktum i konkurranseloven. Denne frist løber endda allerede fra indgåelse af fusionsaftalen (signing). En sådan frist på tre måneder, som løber fra aftaleindgåelsen skaber efter Danske Advokaters opfattelse en betydelig grad af retssikkerhed og transaktionssikkerhed i forhold til den foreslåede model i lovforslagsudkastet, hvor der ikke gælder nogen bestemt frist.

På den baggrund foreslår Danske Advokater, at den frist på seks måneder fra en fusions gennemførelse, som angives som udgangspunktet i bemærkningerne, optages direkte i lovforslaget som en fast, ufravigelig lovbestemt frist i loven regnet fra fusionsaftalens indgåelse, og at fristen ændres til tre måneder.

Som et nyt sidste punktum i lovforslagsudkastets § 1, nr. 6 (konkurrencelovens § 12, stk. 6) kunne således tilføjes "*Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan ikke kræve en fusion anmeldt, hvis fusionsaftalen er indgået for mere end tre måneder siden.*"

Det bemærkes, at hvis ændringsforslaget ovenfor, hvorefter de 15 hverdage løber fra parternes offentliggørelse af fusionen imødekommes, vil dette ændringsforslag være stort set overflødigt, da der så i princippet er en fast frist på 15 hverdage, hvis parterne vælger at offentliggøre deres fusion.

Det er Danske Advokaters overbevisning, at såfremt omfattende konkurrenceproblemer måtte være resultatet af en fusion, ville berørte interessenter, herunder brancheorganisationer, leverandører, kunder, konkurrenter mv., allerede i perioden tre måneder efter fusionsaftalens indgåelse (signing) have haft den fornødne tid til at gøre Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bekendt hermed.

Herudover skal bemærkes, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen også efter udløbet af en lovbestemt frist, fortsat vil have mulighed for at undersøge en fusion efter TEUF artikel 102's forbud mod misbrug af dominerende stilling, jf. EU-Domstolens dom i C-449/21 *Towercast*. Hvis en allerede dominerende virksomhed således har gennemført en fusion, og dette udgør misbrug af dominerende stilling, vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kunne sanktionere dette efter TEUF artikel 102.

Hvis *ikke* der indføres nogen lovbestemt frist, vil en situation med meget sene krav om at anmelde allerede gennemførte fusioner medføre betydelige vanskeligheder i aftaler om virksomhedsoverdragelser (f.eks. såkaldte Share Purchase Agreements (aktiekøbsaftaler), SPA), da risikoen for at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen senere, eventuelt efter fusions gennemførelse, kræver fusionen anmeldt, ikke vil kunne håndteres hensigtsmæssigt i SPA'en.

Det skal bemærkes, at selv uden fastsættelse af nogen fast lovbestemt frist direkte i loven - som foreslået af Danske Advokater ovenfor - vil der i praksis gælde en ulovbestemt frist efter almindelige forvaltningsretlige principper om god forvaltningsskik (herunder sagsbehandlingstid) og EU-retten.¹⁷

Det bør klargøres væsentligt, hvornår det kvalitative kriterie for at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan kræve en fusion anmeldt er opfyldt

Om betingelsen for at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan kræve en fusion, som opfylder det kvantitative kriterie, anmeldt efter den foreslåede ordning, anføres i lovforslagsudkastet, at det er muligt, hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen "*vurderer, at der er risiko for, at fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling*" og at det alene vil være en "*betingelse for at kunne kræve fusionen anmeldt, at styrelsen vurderer, at der er en risiko for, at fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt i Danmark.*"¹⁸

Danske Advokater finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at det er så uklart, og direkte angives, at der alene er tale om eksempler, og at der alene kræves en "*umiddelbar vurdering*" af om der er en "*risiko*" for at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan kræve en fusion anmeldt. Det pågældende kriterie er grundlæggende indholdsløst, da Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen aldrig ville have grund til at kræve en fusion anmeldt, hvis de kunne udelukke, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt som følge af fusionen. Det pågældende kriterie bør derfor ændres til mindst at svare til tærsklen for at udstede foreløbige påbud efter konkurrencelovens § 16 b, således at kriteriet kunne formuleres, så det kræves, at det på det "*foreliggende grundlag skønnes at være risiko for, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt som følge af fusionen*".

Danske Advokater anbefaler desuden, at det beskrives detaljeret i den varslede vejledning, hvornår kriteriet kan tænkes opfyldt for at bibringe den fornødne klarhed.

Danske Advokater opfordrer derfor til at det klarlægges i hvilke situationer, herunder sektorer, den foreslåede model kan tænkes anvendt, og opfordrer til at den i Regeringens tech-udspil fra 2021 nævnte undersøgelse af om modellen skal "*begrænses til visse sektorer eller virksomheder*" gennemføres.

Øvrige bemærkninger i anledning af den foreslåede model

¹⁷ T-227/21 *Illumina mod Kommissionen*, præmis 221-247.

¹⁸ Lovforslagsudkastet side 35-37.

I 2015 blev der indført en særlig tærskel for anmeldelse af fusioner i telelovens § 51 a. Danske Advokater har alene kendskab til to fusioner,¹⁹ som er blevet anmeldt til Erhvervsstyrelsen og henvist til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter reglen i telelovens § 51 a. For at sikre de mest overskuelige regler, bør det overvejes om telelovens § 51 a skal ophæves.

I lovforslagsudkastet henvises direkte til en specifik dom, T-227/21 *Illumina mod Kommissionen*.²⁰ Som også angivet i lovforslagsudkastet er dommen anket til EU-Domstolen. Danske Advokater opfordrer i det lys til at direkte henvisninger til konkrete domme undlades, og at det blot, som også allerede angivet i forarbejderne, angives, at de danske regler skal fortolkes i overensstemmelse med "*fusionskontrolforordningen, og fortolkningen heraf sker på baggrund af Europa-Kommissionen og Den Europæiske Unions Domstols praksis.*"

Markedsefterforskning (Lovforslagsudkastets § 1, nr. 8 (konkurrencelovens § 15 f))

Danske Advokater finder, at forslaget om at indføre mulighed for såkaldt markedsefterforskning, bør genovervejes. Substansen i forslaget er reelt en overførsel af bredere lovgivningsmæssig reguleringskompetence til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, alene afhængig af, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i sin egen markedsefterforskning når til, at konkurrencen kunne forbedres, men uden at kunne konstatere nogen overtrædelse af konkurrencereglerne. Et sådant redskab, hvor den udøvende specialmyndighed får kompetencer til at lave markedsreguleringer, uden at der er konstateret overtrædelser, er stærkt betænkelig.

Det klare udgangspunkt må være, at der skal foreligge en overtrædelse, før myndigheden kan gribe ind, og at anden form for indgreb er et politisk spørgsmål, som ligger uden for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kompetencer.

I lovforslagsudkastet begrundes behovet for muligheden for markedsefterforskning særligt med nye teknologier, digital tjenester og digitalisering.²¹ Hvis det således primært er i relation til konkrete aktører og markeder, at der skulle bestå et behov for yderligere værktøjer for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bør sådanne værktøjer alene indføres for de markeder og aktører, hvor et sådant behov eksisterer. Det er f.eks. også tilfældet med den særregulering som er indført for telesektoren eller som er indført på betalingsmarkedet. Herudover skal det bemærkes, at der for ganske nyligt både på EU-plan²² og på dansk plan²³ er vedtaget særregler for at regulere den effektive konkurrence netop på de digitale markeder, og at virkningen af denne

¹⁹ Konkurrencerådets afgørelse af 25. maj 2022, *Norlys' køb af Verdo Tele*, se punkt 1 og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 10. januar 2017, *Godkendelse på baggrund af en forenklet sagsbehandling af Eniig Fiber A/S' erhvervelse af en mindre del af Verdo Tele A/S* (se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens forudgående pressemeddelelse af 2. december 2016, *Forenklet anmeldelse af fusion mellem Eniig Fiber A/S og Verdo Tele A/S*).

²⁰ Lovforslagsudkastets side 38.

²¹ Lovforslagsudkastets side 13.

²² Digital Markets Act (DMA), *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/1925 af 14. september 2022 om åbne og fair markeder i den digitale sektor og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937 og (EU) 2020/1828 (forordningen om digitale markeder)* og Digital Services Act (DSA), *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester)*.

²² Lov nr. 1533 af 12. december 2023 om supplerende bestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om digitale markeder.

²³ Lov nr. 1533 af 12. december 2023 om supplerende bestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om digitale markeder.

regulering bør afventes før der indføres yderligere regulering. Herudover har Regeringens ekspertgruppe om tech-giganter endnu ikke afsluttet sit arbejde.

Danske Advokater finder det derfor præmaturligt at foreslå et omfattende instrument som markedsefterforskning, som skal omfatte alle sektorer, men som primært begrundes i den manglede konkurrence i forhold til digitale markeder.

Herudover anføres det i lovforslagsudkastet, at "*I nogle situationer kræves det desuden, at der bliver handlet hurtigt for at stoppe konkurrencebegrænsende forhold.*"²⁴ Det er imidlertid årsagen til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har adgang til at gribe hurtigt ind i "*hastetilfælde*" ved at udstede foreløbige påbud, hvis blot det "*umiddelbart skønnes*", at der er risiko for alvorlig skade på konkurrencen jf. konkurrencelovens § 16 b. Danske Advokater skal dog bemærke, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke har anvendt denne mulighed for at gribe ind i hastetilfælde.

Herudover anføres det i lovforslagsudkastet, at der findes lignede værktøjer i Storbritannien, Island og Grækenland.²⁵ Som anført i indledningen af dette høringssvar finder Danske Advokater, at sådanne kendsgerninger om mulige regler i et begrænset antal lande, hvoraf flere er ikke-EU lande, som ikke er omfattet af EU's særregler for bestemte markeder, ikke kan være nogen selvstændig begrundelse for at tilsvarende regler skal indføres i Danmark.

Herudover bemærker Danske Advokater, at indgreb over for individer og virksomheder må kræve et klart hjemmelsgrundlag, således at individer har mulighed for at indrette sig efter ikke at blive mødt af et indgreb. Et sådant klart hjemmelsgrundlag udgør den foreslåede model for markedsefterforskning ikke. Virksomheder kan i dag søge rådgivning om grænserne for deres adfærd i forhold til konkurrencelovens § 6's forbud mod konkurrencebegrænsede aftaler m.v. og konkurrencelovens § 11's forbud mod misbrug af dominerende stilling. Virksomhederne kan herefter indrette sig efter at overholde reglerne, og risikerer dermed ikke at blive pålagt bøder eller blive pålagt påbud. Med den foreslåede markedsefterforskningsmodel vil virksomhederne ingen mulighed have for at søge rådgivning om, hvornår de risikerer at blive pålagt et individuelt indgreb i form af et påbud. En sådan model mener Danske Advokater ikke opfylder det skærpede hjemmelskrav, som må kræves for at kunne pålægge individuelle virksomheder påbud om at ændre deres adfærd på en specifik måde.

På baggrund af ovenstående indvendinger, skal Danske Advokater opfordre til at muligheden for markedsefterforskning ikke vedtages.

Hvis den foreslåede ordning på trods af ovenstående indvendinger fortsat ønskes indført, har Danske Advokater store retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved ordningen, som i sig selv medfører at markedsefterforskning ikke bør indføres i den foreslåede form. Disse betænkeligheder gennemgås nedenfor.

Den foreslåede model giver mulighed for at udstede påbud til virksomheder, som ikke har overtrådt konkurrencereglerne

Konkurrencelovens formål er i lovens § 1 angivet til "*at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere.*", og i forarbejderne til den oprindelige konkurrencelov

²⁴ Lovforslagsudkastets side 13.

²⁵ Lovforslagsudkastets side 14.

angives, at en forudsætning for virksom konkurrence, er "uafhængige beslutninger taget af virksomheder, som er aktive på markedet. Konkurrencen kan kun fungere effektivt eller virksomt, hvis virksomhederne har en grundlæggende frihed til at indgå aftaler og til selv at disponere i økonomiske forhold" og at erhvervsfrihed er et væsentligt hensyn.²⁶

Danske Advokater er forundrede over, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen uden noget forudgående arbejde i en arbejdsgruppe, kommission eller lignende, sender et lovforslagsudkast i høring, som så grundlæggende vil omkalfatre selve formålet med konkurrenceloven.

Med den foreslåede model for markedsefterforskning ønsker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen adgang til at udstede bindende, og bødebelagte, påbud til virksomheder, som ikke har overtrådt nogen regler, og som indebærer, at virksomhederne skal ændre deres adfærd på markedet. Det kan f.eks. være påbud om ophævelse af aftaler, påbud om konkrete priser, påbud om tilladelige avancer, opsætning af en brugerflade osv.²⁷ Det følger ellers af konkurrenceretlig praksis,²⁸ som også underbygges af dansk empiri,²⁹ at sådanne indgreb er forbundet med en betydelig risiko for afgørende skadevirkninger på markedet - i strid med intentionerne.

At Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med lovforslagsudkastet gives adgang til at udstede meget vidtgående detailpåbud, om f.eks. konkrete priser eller avancer, uden at nogen virksomhed har overtrådt konkurrencereglerne, og med en betydelig risiko for skadevirkninger på markedet, forekommer forhastet, når ikke der er dokumenteret noget behov for et sådant værktøj.

Det mest betænkelige er dog, at den foreslåede model for markedsefterforskning medfører, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan udstede påbud til virksomheder om at de skal følge en bestemt adfærd, uden at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som betingelse for at udstede et sådant påbud skal konstatere, at den pågældende virksomhed har overtrådt konkurrencereglerne. Det anføres i lovforslagsudkastet, at

"En markedsefterforskning vil være et supplement til de håndhævelses- og indgrebsmuligheder, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har efter gældende ret. Med forslaget vil styrelsen kunne gribe ind i de tilfælde, hvor konkurrencen er tydeligt svækket til skade for andre virksomheder eller forbrugere, men hvor der ikke er truffet afgørelse om en overtrædelse af konkurrencereglerne. Virksomheder vil derfor heller ikke kunne pålægges sanktioner. Forslaget har således til formål at sikre den effektive konkurrence uden for de tilfælde, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter gældende ret kan gribe ind, fordi der foreligger en overtrædelse af konkurrencereglerne."³⁰ (Vores understregning)

²⁶ L 172, Forslag til konkurrencelov, som fremsat den 20. februar 1997, FT 1997-97, Till. A, side 3652, v.sp.-h.sp.

²⁷ Lovforslagsudkastets side 42.

²⁸ Konkurrenceankenævnets kendelse af 14. november 2006, *Elsam A/S mod Konkurrencerådet*, side 299-300. Se også Konkurrenceankenævnets kendelse af 27. januar 2006, *Elsam A/S ctr. Konkurrencerådet (delkendelse)*, side 17.

²⁹ Se således Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Velfungerende markeder - Prissignalering og prisgennemsigtighed*, nr. 30, side 3, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen omtaler Konkurrencerådets påbud fra oktober 1993 om at offentliggøre oplysninger om priser på beton, som - stik mod intentionen - medførte forøgede priser med 15-20 pct. på et år. Sagen er gennemgået af Albæk, S., Møllgaard, P., and Overgaard, P., *Government-Assisted Oligopoly Coordination - A Concrete Case*, *The Journal of Industrial Economics*, 1997, Vol. 45, nr. 4, side 429-443.

³⁰ Lovforslagsudkastets side 16.

og

*"En markedsefterforskning vil kunne føre til, at en virksomhed, en virksomhedssammenslutning eller enhver anden juridisk person pålægges et påbud, jf. forslaget til § 15 f, stk. 4, eller til at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gør tilsagn, som en virksomhed m.v. har afgivet, bindende. Der vil imidlertid ikke være tale om en afgørelse om overtrædelse af konkurrencereglerne, og derfor vil virksomhederne m.v. heller ikke kunne sanktioneres for den adfærd, som et påbud angår. Hvis en virksomhed m.v. undlader at efterkomme et adfærdsmæssigt påbud eller et tilsagn, som er gjort bindende, vil en sådan manglende efterlevelse dog kunne sanktioneres med en civil bøde."*³¹ (Vores understregning)

Værktøjet skal således medføre, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opnår adgang til at udstede påbud, i de tilfælde hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke er i stand til at løfte bevisbyrden under en almindelig håndhævelsessag for at en virksomhed har overtrådt reglerne. Det anføres dog, som et opblødende element, at der, fordi virksomhederne ikke har overtrådt reglerne, ikke vil kunne pålægges "sanktioner". Det er ganske enkelt ikke retvisende. Det er sandt, at virksomhederne ikke vil blive pålagt bøder, netop fordi de ikke har overtrådt konkurrencereglerne, men virksomhederne vil kunne blive pålagt adfærdsmæssige påbud, f.eks. om at anvende bestemte priser eller om hvilken avance de må tjene. Dermed skabes en regulering, som indebærer en alvorlig forskydning i det grundlæggende forhold mellem virksomheders adgang til at agere i en fri markedsøkonomi over for myndighedernes indgrebsbeføjelser, som i en sådan markedsøkonomi må være underlagt et klart legalitetsprincip. Det opfylder den foreslåede ordning ikke. De påbud, som virksomhederne kan pålægges vil kunne have langt større økonomisk betydning for virksomhederne end en bøde, og vil i realiteten opleves som ganske indgribende sanktioner. Desuden vil virksomhederne, hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efterfølgende konstaterer, at de ikke efterlever udstedte påbud, kunne sanktioneres med bøder; bøder som virksomheden pålægges for ikke at efterkomme et påbud, som er udstedt uden at virksomheden har overtrådt nogen regler.

Det forslås med lovforslagsudkastet, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan udstede adfærdsmæssige påbud når blot følgende er opfyldt:

*"Virkingen af den foreslåede bestemmelse vil være, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil kunne udstede adfærdsmæssige påbud til konkrete virksomheder m.v., hvis styrelsen vurderer, at der i en eller flere erhvervssektorer er adfærd eller strukturer, der tydeligt svækker den effektive konkurrence, eller der er risiko herfor."*³² (Vores understregning og fremhævning).

og

*"Det vil være en forudsætning for, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan udstede påbud til virksomheder m.v., at styrelsen vurderer og dokumenterer, at der er – eller er risiko for – forhold, der tydeligt svækker den effektive konkurrence i den eller de erhvervssektorer, der er omfattet af markedsefterforskningen i en sådan grad, at styrelsen vurderer, at det er nødvendigt at gribe ind."*³³ (Vores understregning og fremhævning).

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal således blot vurdere, at der i en sektor findes adfærd eller strukturer, som tydeligt svækker konkurrencen eller at der er

³¹ Lovforslagsudkastets side 39.

³² Lovforslagsudkastets side 42.

³³ Lovforslagsudkastets side 41.

risiko herfor. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen behøver således end ikke at finde, at der faktisk findes adfærd eller strukturer, som tydeligt svækker konkurrencen, da Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan nøjes med at vurdere, at der er en *risiko* for at sådan adfærd eller strukturer vil opstå i fremtiden. Det forekommer ganske uklart, hvilke krav, om nogen, der er til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens belæg for at der findes adfærd eller strukturer, som tydeligt svækker konkurrencen eller at der er risiko herfor.

Foruden uklarheden om kravet til at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal vurdere, at der adfærd eller strukturer, som tydeligt svækker konkurrencen, er det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at sådan adfærd eller strukturer, i det omfang de måtte være identificeret, kan munde ud i påbud til konkrete virksomheder, som ikke selv har overtrådt nogen regler. Det vil således være enkelte virksomheder, som skal "straffes" for at der efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfattelse i en bestemt sektor findes adfærd eller strukturer, som tydeligt svækker konkurrencen, selvom de konkrete virksomheder ikke har overtrådt nogen regler.

Hvis der i sektorer findes sådanne uhensigtsmæssigheder må det være Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgave at påpege disse gennem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analysearbejde, herunder gennem sektorundersøgelser efter konkurrencelovens § 15 d, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen må herefter oplyse om de identificerede uhensigtsmæssigheder og udarbejde anbefalinger, eventuelt ved at rette henvendelse til den relevante ressortminister og erhvervsministeren jf. konkurrencelovens § 2, stk. 5. Men, netop fordi ingen virksomhed konkret overtræder nogen regler, kan løsningen på de identificerede uhensigtsmæssigheder ikke være et spørgsmål om at udstede påbud til konkrete virksomheder, men må i stedet være et politisk spørgsmål om, at der skal vedtages regler for at imødegå uhensigtsmæssighederne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyser af konkurrencen i bestemte sektorer er et velegnet redskab til at identificere uhensigtsmæssigheder i konkrete sektorer, som der så herefter kan ageres på baggrund af politisk. At Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anbefalinger så ikke følges i alle tilfælde er blot naturligt, da der netop ikke er tale om et håndhævelsesspørgsmål, men om et politisk spørgsmål om hvordan konkurrencemæssige uhensigtsmæssigheder skal afvejes i forhold til andre vigtige samfundsmæssige hensyn.

Forslaget indeholder ingen retssikkerhedsgarantier for virksomheder, som bliver mål for en markedsefterforskning

Det anføres i lovforslagsudkastet, at

*"Virksomhederne retssikkerhed og forudsigelighed foreslås sikret på flere måder. Et adfærdsmæssigt påbud skal være nødvendigt, rimeligt og proportionalt med tilhørende procesregler om orientering og høring af virksomheder, som kan blive pålagt et påbud, ligesom virksomhederne vil have mulighed for at indbringe et påbud for Konkurrenceankenævnet og domstolene. Der foreslås også en stor grad af offentlighed omkring processen og inddragelse af interessenter og ressortmyndigheder samt tidsfrister, så en markedsefterforskning afsluttes inden for en afgrænset tidshorizont."*³⁴

³⁴ Lovforslagsudkastets side 16.

Det er Danske Advokaters opfattelse, at de angivne forhold end ikke tilnærmelsesvist sikrer virksomhedernes retssikkerhed.

For det første er det, jf. ovenfor, ganske uklart, hvornår der kan pålægges et påbud, og det forekommer ikke rimeligt at enkelte virksomheder, som ikke har overtrådt reglerne, kan pålægges påbud.

For det andet er den eneste reelle beskyttelse, som virksomheder, som bliver mødt af et påbud efter en markedsefterforskning, har at bestride, at det konkrete påbud er proportionalt. Når pålæggelsen af påbuddet ikke kræver, at virksomheden har overtrådt nogen regler, vil virksomheden således ikke reelt have nogen mulighed for at bestride pålæggelsen af påbuddet, men alene at bestride, at *indholdet og omfanget* af påbuddet er for vidtgående, og dermed i strid med proportionalitetsprincippet.

Det medfører *for det tredje*, at muligheden for at "*indbringe et påbud for Konkurrenceankenævnet og domstolene*" bliver nærmest indholdsløst, da det som virksomhederne vil kunne bestride, og som Konkurrenceankenævnet og domstolene kan prøve, vil være det konkrete påbud og om det er i strid med proportionalitetsprincippet. Det skal igen erindres, at markedsefterforskningen ikke munder ud i en konklusion om, at konkrete virksomheder har overtrådt konkurrencereglerne, og en sådan konklusion kan derfor ikke være genstand for en prøvelse, f.eks. effekterne af adfærden, markedsafgræsningen, mulige effektivitetsgevinster osv. Sådanne forhold, som normalt er genstand for prøvelse ved indbringelse af håndhævelsessager for Konkurrenceankenævnet og domstolene, vil således ikke indgå i sagen. Heller ikke spørgsmål om juridisk fortolkning, f.eks. forståelsen af hvornår noget udgør en såkaldt formålsovertrædelse af konkurrencelovens § 6, vil være genstand for prøvelse, hvis et påbud efter en markedsefterforskning indbringes for Konkurrenceankenævnet eller domstolene.

Den i lovforslagsudkastets foreslåede model for markedsefterforskning indeholder derfor, efter Danske Advokaters opfattelse, ikke nogen reelle retssikkerhedsgarantier for virksomhederne.

Danske Advokater har dog forslag til hvordan retssikkerheden for virksomhederne kan styrkes i en model for markedsefterforskning, såfremt en sådan ønskes indført på trods af indvendingerne herimod ovenfor.

For det første, skal markedsefterforskningsværktøjet ændres så det ikke bliver muligt for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at udstede påbud til virksomhederne. Markedsefterforskningen skal alene kunne resultere i, at virksomheder afgiver frivillige tilsagn jf. konkurrencelovens § 16. Lovforslagsudkastets stk. 4 og 5 i § 15 f bør derfor udgå, således at alene stk. 6 i § 15 f, angiver, hvordan en markedsefterforskning kan afsluttes, nemlig med afgivelse af frivillige tilsagn. Hvis ikke en virksomhed er indstillet på at afgive frivillige tilsagn, må Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen enten "nøjes" med at afrapportere og anbefale regelændringer, som det i dag kendes efter sektorundersøgelser, eller Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen må åbne en håndhævelsessag mod konkrete virksomheder, hvorved virksomhederne vil opnå reelle retssikkerhedsgarantier. Som alternativ, såfremt det ønskes, at muligheden for at udstede påbud indføres, bør det alene være erhvervsministeren som kan udstede påbud efter at have inddraget relevante sektormyndigheder/ressortministerier, jf. også bemærkningerne nedenfor om at der reelt er tale om, at de udstedte påbud kan overtrumfe anden lovgivning, som varetager andre hensyn end hensynet til konkurrence.

For det andet, bør Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke have adgang til at afkræve oplysninger efter konkurrencelovens § 17 eller at gennemføre kontrolundersøgelser efter konkurrencelovens § 18, som led i en markedsefterforskning.³⁵ Lovforslagsudkastets stk. 9 i § 15 f bør derfor udgå. Det synes uproportionalt, at tillade Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at anvende tvangsindgreb over for virksomhederne, når *ikke* det sker som led i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af en mulig overtrædelse af reglerne. Kravet om forudgående retskendelse ved gennemførelse af kontrolundersøgelser, jf. konkurrencelovens § 18, stk. 3, synes desuden også at blive indholdsløst, hvis det tillades, at der gennemføres kontrolundersøgelser, som led i en markedsefterforskning, da det er uklart, hvad dommeren skal kontrollere i forbindelse med afgørelsen af om kontrolundersøgelsen kan tillades. Det skal erindres, at kontrolundersøgelser er et tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven,³⁶ og at det følger af retssikkerhedslovens § 2, at tvangsindgreb kun må anvendes, hvis "*indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet.*" Ifølge praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol lægges der ved proportionalitetsvurderingen blandt andet vægt på, om der foreligger en rimeligt begrundet mistanke om strafbart forhold. Det kan efter Danske Advokaters opfattelse *ikke* være tilfældet, når ikke tvangsindgrebet foretages som led i en undersøgelse af om konkurrencereglerne er overtrådt.

Sektormyndighedernes indsigt bliver tilsidesat, til fordel for en omnipotent Konkurrence- og Forbrugerstyrelse

Af lovforslagsudkastets bemærkninger til det foreslåede stk. 5 i konkurrencelovens § 15 f, angives følgende om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens inddragelse af sektormyndigheder inden Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udsteder påbud som afslutning af en markedsefterforskning:

"Hvis der er en relevant ressortmyndighed på det pågældende område, vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ved høringen skulle afklare, om der er modstående hensyn. Hvis ressortmyndigheden tilkendegiver, at der er vægtige hensyn, som taler imod, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen griber ind, skal Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretage en afvejning af på den ene side de hensyn, som ressortmyndigheden anfører, og på den anden side hensynet til at sikre en effektiv konkurrence, når styrelsen vurderer, om det er nødvendigt og proportionalt at pålægge påbuddet. Hvis en ressortmyndighed ikke besvarer en høring inden høringsfristen, vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kunne lægge til grund, at ressortmyndigheden ikke mener, at der er modstående hensyn."³⁷
(Vores understregning)

Lovforslagsudkastets model er således, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blot skal høre relevante sektormyndigheder, men at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen herefter selv foretager afvejningen af interesserne, og kan udstede påbud, på trods af at sektormyndigheden har udtalt sig imod udstedelse af påbud.

Danske Advokater finder, at en sådan model, hvor der ses stort på sektormyndighedernes detailkendskab til de sektorer, som de har ansvar for, er ganske uegnet. Den foreslåede model vil således medføre, at Konkurrence- og

³⁵ Se lovforslagsudkastets side 49.

³⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1121 af 12. november 2019 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

³⁷ Lovforslagsudkastets side 43.

Forbrugerstyrelsen bliver en "overmyndighed", som formodes at have bedre indsigt i alle sektorer end de relevante sektormyndigheder. Danske Advokater skal desuden bemærke, at hensynet til konkurrence ikke kan være et alt overtrumfende hensyn. Sektormyndighederne har en særlig indsigt i sektorerne, og de særlige hensyn, som gør sig gældende inden for konkrete sektorer; f.eks. sundhedsmyndighedernes (Sundhedsstyrelsen, Lægemiddelsstyrelsen og Sundhedsministeriet) indsigt i hensyn som forsyningssikkerhed i sundhedssektoren, Trafikstyrelsens særlige indsigt i flysikkerhedsmæssige hensyn i flybranchen og Justitsministeriets særlige indsigt i retssikkerhedsmæssige hensyn i advokatbranchen.

Den foreslåede model vil indebære en omkalfatring af den gældende model. Efter de nugældende konkurrenceregler har den relevante sektormyndighed således det sidste ord, mens det med lovforslagsudkastets model for markedsefterforskning vil være Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen som får det sidste ord.

Det følger af konkurrencelovens § 2, stk. 2, at reglerne i konkurrencelovens kapitel 2 og 3 ikke gælder, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, og af § 2, stk. 4 følger, at det er den pågældende ressortminister, som afgør om en konkurrencebegrænsning er omfattet af § 2, stk. 2.

Der er flere eksempler på, at ressortmyndigheder har tilkendegivet over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, og at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen derfor har måtte opgive at forfølge mulige konkurrencebegrænsninger efter konkurrencelovens kapitel 2 og 3.³⁸

Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder, at den offentlige regulering udgør et problem, må Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afgive en begrundet udtalelse, som påpeger mulige skadelige virkninger for konkurrencen, samt fremkomme med forslag til fremme af konkurrencen på området efter konkurrencelovens § 2, stk. 5. Det er herefter op til den relevante minister, og Folketinget, om man ønsker at imødekomme den begrundede udtalelse.³⁹

Med den foreslåede markedsefterforskningsmodel, som indføres i konkurrencelovens kapitel 6, vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke være bundet af konkurrencelovens § 2, som alene medfører at konkurrencelovens kapitel 2 og 3 ikke kan anvendes.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil således kunne udstede påbud til konkrete virksomheder om en konkret adfærd, selvom den relevante ressortminister måtte mene, at den pågældende adfærd er en direkte følge af offentlig regulering. Som eksempel kan nævnes sagen med Terminal A. I den sag fandt Trafikstyrelsen, på vegne af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, at den manglende mulighed for at pålægge Københavns Lufthavn at give adgang til opførelse af Terminal A var en direkte følge af luftfartslovgivningen, da myndighederne ikke efter luftfartslovgivningen kunne påbyde Terminal A at sikre, at der blev foretaget eftersyn af passagerer, bagage, gods og forsyninger. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil efter den foreslåede markedsefterforskningsmodel kunne have indledt en markedsefterforskning, som kunne resultere i at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

³⁸ Se f.eks. Sundheds- og Ældreministeriets brev til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af 24. oktober 2016 og Trafikstyrelsens brev til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af 12. december 2011.

³⁹ Se eksempelvis Transport-, Bygnings- og Bygningsministeriets brev til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af 26. marts 2018, hvor det afvises at foretage de foreslåede ændringer ift. luftfartslovgivningen.

påbød Københavns Lufthavn at give Terminal A adgang til at opføre en konkurrerende terminal. Herefter ville myndighederne og Folketinget reelt blive tvunget til at ændre luftfartslovgivningen for at sikre muligheden for at påbyde Terminal A at sikre, at der blev foretaget eftersyn af passagerer, bagage, gods og forsyninger. Hvis en sådan regelændring ikke foretoges, vil den opførte Terminal A ellers ikke skulle opfylde reglerne til at sikre luftfartssikkerhed. Hermed vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke blot have det sidste ord i forhold til sektormyndighederne, men reelt også kunne påbyde adfærd, som tvinger ressortmyndighederne og i sidste ende lovgivningsmagten til at ændre gældende lovgivning.

Det skal desuden bemærkes, at det følger af EU-Domstolens seneste praksis, at konkurrencemyndigheder ved håndhævelse af EU-rettens konkurrenceregler netop er forpligtede til at inddrage og tage hensyn til sektormyndigheders vurderinger jf. C-721/10 *DB Station & Service AG* og C-252/21 *Meta*.

Danske Advokater kan ikke bakke op om den foreslåede model, hvor en enkelt myndighed kan sætte sig ud over sektormyndigheder og den offentlige regulering, som er vedtaget af lovgivningsmagten.

Øvrige bemærkninger

Danske Advokater skal desuden bemærke, at der synes at være uoverensstemmelse mellem forskellige dele af lovforslagsudkastet for så vidt angår automatisk opsættende virkning, hvis påbud udstedt efter en markedsefterforskning indbringes for Konkurrenceankenævnet eller domstolene. På lovforslagsudkastets side 7 er anført, at "*Et eventuelt påbud vil kunne ankes til Konkurrenceankenævnet eller domstolene med opsættende virkning.*" Heraf synes således, at følge at den opsættende virkning vil gælde uanset om påbuddet indbringes for Konkurrenceankenævnet eller domstolene. Det konkrete ændringsforslag, lovforslagsudkastes § 1, nr. 1 (konkurrencelovens § 19, stk. 4), angår dog kun indbringelse af påbuddet for Konkurrenceankenævnet, og nævner ikke automatisk opsættende virkning ved indbringelse for domstolene.

Med ændringen af konkurrenceloven i 2021,⁴⁰ blev det muligt for virksomhederne selv at vælge om de ville indbringe materielle afgørelser for Konkurrenceankenævnet eller direkte for domstolene jf. konkurrencelovens § 20, stk. 3.

For at denne valgmulighed også i fremtiden er reel, opfordrer Danske Advokater til at lovforslagsudkastet ændres således, at det som er angivet på lovforslagsudkastets side 7 også faktisk gennemføres, således at indbringelse af påbud, hvad enten det sker for Konkurrenceankenævnet eller domstolene, sker med opsættende virkning. Dette vil kunne sikres ved en tilføjelse om automatisk opsættende virkning i konkurrencelovens § 20, stk. 3 eller ved at indsætte et stykke om opsættende virkning direkte i lovforslagsudkastets § 15 f.

Bødeudmåling (lovforslagsudkastets § 1, nr. 21 (konkurrencelovens § 23 b, stk. 6) og § 2, stk. 1)

⁴⁰ L 116, FT 2020-21 *Forslag til lov om ændring af konkurrenceloven og straffeloven*, vedtaget som lov nr. 207 af 15. februar 2021.

Lovforslagsudkastets § 1, nr. 21 (konkurrencelovens § 23 b, stk. 6) indebærer, at principperne for udmåling af civile bøder til virksomheder for materielle overtrædelser af konkurrenceloven ændres. Danske Advokater støtter som udgangspunkt op om, at bøderne i højere grad afspejler den enkelte virksomheds reelle gevinst ved en overtrædelse, og at det i bedre omfang sikres, at bøderne tager højde for den enkelte virksomheds individuelle situation, således at bøderne har samme afskrækkende og pønale effekt over for forskellige overtrædere.

Danske Advokater bemærker dog, at det bør overvejes om ikke de ændrede bødeberegningsprincipper også bør give anledning til ændringer i ordlyden af konkurrencelovens § 23 b, stk. 1 og 7, således, at det ikke kun fremgår, at der tages hensyn til "*tages hensyn til overtrædelsens grovhed og varighed*", når også den relevante omsætning, formildende og skærpende omstændigheder mv. skal inddrages jf. angivelserne i forarbejderne i lovforslagsudkastet.

Danske Advokater mener dog *ikke*, at de nye bødeudmålingsprincipper kan tillægges tilbagevirkende kraft, da en sådan ordning både er uhensigtsmæssig og i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (EUC).

Det anføres i lovforslagsudkastets forarbejder til § 2, stk. 1, at

*"Overtrædelser, der er indgået eller har fundet sted før lovens ikrafttræden, og som også er ophørt før lovens ikrafttræden, skal for så vidt angår udmåling af bøder bedømmes efter den tidligere lov. Er der derimod tale om en overtrædelse, der har fundet sted før den 1. juli 2024, og som fortsat finder sted efter denne dato, vil der være tale om en fortsat overtrædelse. En sådan fortsat overtrædelse vil ikke skulle bedømmes efter den tidligere lovgivning, selvom en del af overtrædelsen har fundet sted, mens den tidligere lovgivning var i kraft. I stedet vil den nye lovgivning finde anvendelse på det samlede forhold."*⁴¹ (Vores understregning)

Det foreslås således alene, at overtrædelser, som er ophørt før lovforslagsudkastets forventede ikrafttræden underlægges de eksisterende bødeudmålingsprincipper, mens overtrædelser, som er påbegyndt før lovforslagsudkastets forventede ikrafttræden, men først ophører efterfølgende, i det hele foreslås underlagt lovforslagsudkastets bødeudmålingsprincipper.

Dette vil reelt betyde, at lovforslagsudkastets bødeudmålingsprincipper får tilbagevirkende kraft, da f.eks. en overtrædelse, som varer fra 1. januar 2010 til 1. august 2024, i det hele vil være underlagt bødeudmålingsprincipper, som først trådte i kraft - hvis lovforslagsudkastet vedtages - den 1. juli 2024. Dermed vil adfærd, som er foregået i perioden 1. januar 2010 til 1. juli 2024 være underlagt regler, som ikke var gældende, da adfærden fandt sted, hvilket er udtryk for lovgivning med tilbagevirkende kraft.

For overtrædelser som har en varighed, der både omfatter tiden før og efter lovforslagsudkastets vedtagelse, mener Danske Advokater, at den for den konkrete virksomhed mest lempelige bødeudmåling skal finde anvendelse. Det vil formentligt for små virksomheder betyde, at de nye bødeudmålingsprincipper som indføres med lovforslagsudkastet skal anvendes, mens det for større virksomheder, formentligt vil betyde, at de nugældende bødeudmålingsprincipper skal anvendes.

⁴¹ Lovforslagsudkastets side 61.

At der alene skal straffes efter den lempeligste lovgivning, hvis der inden påkendelse af forholdet er vedtaget ny lovgivning, er et almindeligt anerkendt retsprincip, som blandt andet er kommet til udtryk i straffelovens § 3, hvoraf fremgår at

"Er den ved en handlings påkendelse gældende straffelovgivning forskellig fra den, der gjaldt ved handlingens foretagelse, afgøres spørgsmålet om strafbarhed og straf efter den senere lov, dog at afgørelsen ikke derved må blive strengere end efter den ældre lov."

Princippet er også kommet til udtryk i artikel 7, stk. 1, 2. punktum i EMRK. Det bemærkes, at EMRK er inkorporeret i dansk ret, jf. lovbekendtgørelse nr. 138 af 26. januar 2022.

For forhold som omfattes af EU-retten, f.eks. bøder, hvor også en overtrædelse af TEUF artikel 101 eller 102 sanktioneres, vil den tilsvarende bestemmelse i artikel 49, stk. 1, 2. punktum i EUC, desuden også finde anvendelse.

Civile bøder for overtrædelse af konkurrenceloven, ligesom Europa-Kommissionens administrative bøder for overtrædelse af konkurrencereglerne i TEUF, anses efter EMRK for en "straf", og de omfattes derfor af EMRK artikel 7.⁴²

Om behandlingen af "fortsatte forbrydelser" i forhold til EMRK artikel 7, stk. 1, har EMD's tidligere vicepræsident Jon Fridrik Kjølbro skrevet følgende:

"Spørgsmål om tilbagevirkende kraft kan give anledning til vanskeligheder ved tilstandsforbrydelser og fortsatte forbrydelser, idet forbrydelsen kan være påbegyndt inden og fortsætte efter vedtagelsen af nye og skærpede straffebestemmelser. Der kan være tale om en tilstand (tilstandsforbrydelse) eller en flerhed af enkeltstående handlinger eller unkladelser, der udgør en samlet forbrydelse (fortsat forbrydelse). Det et krav, at de handlinger eller unkladelser, klager straffes for under de nye regler, også var strafbare, inden de nye regler trådte i kraft, altså i hele perioden, og at anvendelse af den nye straffebestemmelse ikke medfører strengere straf for de handlinger, der er begået inden ikrafttrædelsen."⁴³ (Vores understregning)

Da bøder efter konkurrenceloven efter både EMRK og EUC anses for en "straf", er det Danske Advokaters opfattelse, at den foreslåede ordning, hvor også overtrædelser, som er påbegyndt før vedtagelsen af lovforslagsudkastet, omfattes af de nye skræppende regler, vil være i strid med EMRK artikel 7, stk. 1 og EUC artikel 49, stk. 1.

Herudover er det Danske Advokaters opfattelse, at også almindelige retssikkerhedsprincipper taler klart imod, at strengere sanktioner gives tilbagevirkende kraft. Det angives f.eks. også i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet (vejledning nr. 9964 af 23. november 2023), at

"Det må herudover fremhæves, at det ud fra almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger kan give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder at gennemføre bebyrdende love med tilbagevirkende kraft. En sådan fremgangsmåde bør derfor kun benyttes, når afgørende hensyn gør det påkrævet, og således at det

⁴² Se f.eks. den Europæiske Menneskerettighedsdomstol dom af 28. maj 2020, *Georgouleas og Nestoras mod Grækenland* (sag 44612/13 og 45831/13), præmis 42-43, dom af 27. september 2011, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. mod Italien* (sag 43509/08), præmis 44 og dom af 14. oktober 2003, *Lilly France mod Frankrig* (sag 53892/00 og ift. EU-Domstolen generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i C-272/09 P *KME Germany*, punkt 64.

⁴³ Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (6. udg.), DJØF Forlag, 2023, side 814.

tidsrum, hvori loven har tilbagevirkende kraft, bliver så kort som muligt."⁴⁴ (Vores understregning)

Det skal bemærkes, at lovforslagsudkastet reelt ikke indeholder nogen begrænsning af det tidspunkt, hvor lovforslagsudkastet kan have tilbagevirkende kraft tilbage til. Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter lovforslagsudkastets vedtagelse måtte blive bekendt med en overtrædelse, som har fundet sted f.eks. fra 1. januar 2000 til 1. oktober 2024, vil lovforslagsudkastet reelt have tilbagevirkende kraft helt tilbage til 1. januar 2000, og det uden at der er angivet nogen "*afgørende hensyn [der] gør det påkrævet*" i lovforslagsudkastet.

Danske Advokater skal derfor opfordre til, at lovforslagsudkastet ændres således, at alene forhold påbegyndt efter lovforslagsudkastets vedtagelse omfattes af de nye bødeudmålingsprincipper - medmindre de nye principper vil føre til en lavere bøde. Hvorvidt "*fortsatte overtrædelser*", som omfatter en periode på begge sider af lovforslagsudkastets vedtagelse alene skal undergives de bødeudmålingsprincipper, som er mest lempelige i den givne sag, eller om den del af overtrædelsen, som er begået før lovforslagsudkastets vedtagelse, skal undergives de tidligere bødeudmålingsprincipper, mens den del, som er begået efter lovforslagsudkastets vedtagelse, skal undergives de nye bødeudmålingsprincipper, er et politisk valg, som må afgøres af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Folketinget og Regeringen.

Danske Advokatens indvending er blot, at den i lovforslagsudkastet foreslåede model ikke er i overensstemmelse med EMRK artikel 7, stk. 1 og EUC artikel 49, stk. 1 og under alle omstændigheder urimeligt byrdefuld

Konkurrencerådets sammensætning

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har inden for de seneste år fået tillagt en række væsentlige nye og udvidede skønsmæssige beføjelser, herunder mulighed for anlæggelse af sager om civile bøder, mulighed for udstedelse af strukturelle påbud, nye og udvidede efterforskningsmuligheder (udvidede muligheder for kontrolundersøgelser, udvidet pligt til fremlæggelse af oplysninger, indførelse af pligt til deltagelse i interviews og begrænsning af forbuddet mod selvinkriminering) samt ansvar for håndhævelse af de nye EU-regler om digitale platforme (Digital Services Act). Lovforslagsudkastet lægger op til en væsentlig yderligere forøgelse af styrelsens skønsmæssige beføjelser. I lyset heraf bør det overvejes, om der ikke er behov for i højere grad at sikre, at Konkurrencerådet til stadighed har det nødvendige fokus på og de nødvendige faglige kompetencer til at sikre, at såvel rådets egne afgørelser som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser i øvrigt i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til de involverede virksomhedernes retssikkerhed. Én måde at gøre det kunne

⁴⁴ Vejledning nr. 9964 af 23. november 2023 om lov kvalitet, afsnit 6.2.

være at udpege en landsdommer som formand for Konkurrencerådet

Afsluttende bemærkninger

Danske Advokater står til rådighed for uddybende spørgsmål eller dialog.

Med venlig hilsen

Benedikte Havskov Hansen
Vicedirektør
bhh@danskeadvokater.dk

Til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Sendt elektronisk til chefkonsulent Helle Hübertz Krogsøe og kontorfuldmægtig Hanne Colberg

22. december 2023



Høringsvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven (Krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne, indførelse af mulighed for markedsefterforskning og bødeudmåling m.v.)

Danske Medier har med tak modtaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens høringsbrev af 10. november 2023 med opfordring til at komme med bemærkninger til lovforslaget om ændring af konkurrenceloven.

Generelle bemærkninger til lovforslaget

Det fremsatte lovforslag har til formål at styrke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens håndhævelsesmuligheder, der indebærer krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne, indførelse af mulighed for markedsefterforskninger, nye principper for bødeudmåling i civile sager og en ændring i reglerne for afbrydelse af forældelsesfristen for civile bøder.

Danske Medier er enige i vigtigheden af et godt og effektivt konkurrenceregime, som kan sikre fair og afbalancerede konkurrencevilkår, hvor håndhævelsen af reglerne til stadighed tager afsæt i de markedsudviklinger som finder sted, ikke mindst på mediemarkederne, hvor "Big techs" stadig mere omfattende aktiviteter ikke er blevet modsvaret af tilpasset håndhævelse med afsæt i markedsrealiteterne i en digitaliseret verden, men snarere i mere fastgroede traditionelle markedsafgrænsninger.

Foreningen finder, at indholdet af Konkurrencelovens regler og "værktøjskasse" allerede i dag giver konkurrencemyndighederne en meget bred og indgribende reguleringsmulighed, ikke mindst på dette område, hvor blandingen af økonomi og jura medfører et betydeligt myndighedsskøn, som kan være svært for virksomhederne at forudsige og gennemskue.

På den baggrund er der efter foreningens opfattelse ikke behov for yderligere regler og værktøjer, og Danske Medier kan på den baggrund ikke bakke op om forslaget.

Det forhold, at visse af forslagets dele er forslag, som i dag findes i visse andre lande, er efter Danske Mediers opfattelse ikke afgørende. Det afgørende må være, om der konkret er noget relevant behov for den foreslåede, øgede myndighedsregulering af markederne, og det kan man efter Danske Mediers opfattelse ikke udlede af lovforslaget og dets forarbejder. Det gælder i særdeleshed i forhold til følgende af forslagets elementer;

Ad forslaget om krav til anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne

Danske Medier stiller sig tvivlende over for, hvad det skulle være for et behov, som skulle kunne begrunde, at man vil indføre en regel om, at selv fusioner, som ikke opfylder de danske, og allerede ganske lave, tærskelværdier, skulle kunne kaldes ind og kræves anmeldt. Allerede i dag er fusionskontrollen og tærskelværdier sådan, at der kræves anmeldelse af en lang række sager uden problemer i, til gene og omkostning for erhvervslivet. At indføre en "call in"-regel med kriterier om, at parternes samlede danske omsætning kun overstiger 50 mio. kr., kombineret med, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen "skønner", at der er en risiko for at en sådan transaktion kan hæmme konkurrencen betydeligt, er dels alt for vidtgående, dels retssikkerhedsmæssigt uacceptabel.

Reglen vil være helt uigennemskuelig, og vil skabe betydelig usikkerhed for transaktioner og dermed virke negativ for markedsudviklingen og markedsdynamikken. Hvis der et behov for at kunne regulere særlige situationer, hvor omsætningen ikke er retvisende for, om der kan være et problem, bør man lave en objektiv regel baseret på, at en transaktion har en given og væsentlig værdi, sådan som det for eksempel er set i Tyskland.

Danske Medier bemærker herved, at der foreningen bekendt er tale om, at der allerede findes visse muligheder for, at Europa-Kommissionen kan få henvist sager under de danske tærskelværdier, og at den seneste retsudvikling fra Luxembourg peger på, at der er mulighed for at regulere sådanne små virksomhedsoverdragelse med de almindelige konkurrenceregler i et eller andet omfang. Heller ikke på den baggrund ses noget behov for en sådan regel.

Bortset herfra er reglen i den foreslåede form også et retssikkerhedsmæssigt problem, når den lægger op til, at fristen for at gribe ind skulle være 15 dage fra det tidspunkt, hvor myndighederne anser sig for i stand til at vurdere, om der er et behov for at kalde ind samt at der i øvrigt ikke er nogen frist for, hvor lang tid efter en fusions offentliggørelse eller sågar gennemførelse, at der skal kunne gribes ind.

Ad forslaget om indførelse af markedsefterforskning

Danske Medier kan ikke støtte forslaget om at give Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mulighed for at anvende redskabet "markedsefterforskning" som et supplement til de gældende værktøjer og sanktioner i konkurrenceloven. Det er Danske Mediers opfattelse, at det er højst problematisk, såfremt konkurrencemyndighederne - uden at der kan konstateres lovovertrædelser - skulle udstyres med indgrebskompetence til at kunne meddele påbud til virksomhederne.

Ser man på den lange række af analyser af markedsforhold, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennem årene har udarbejdet i forskellige brancher, kan man konstatere, at der sjældent er stor enighed om, hvordan disse undersøgelser og deres resultater skal læses og forstås, og at der i høj grad kan være tale om politiske prioriteringer, hvor konkurrencemyndighederne - for eksempel med deres gentagne undersøgelser af apotekervæsenet - vedholdende har ageret i modsætning til de politiske prioriteringer.

Såfremt man gik videre med forslaget om "markedsefterforskningsredskabet", ville man efter Danske Mediers opfattelse reelt set overlade det til konkurrencemyndighederne at skulle udøve, hvad der svarer til en bred reguleringskompetence, som bør være undergivet en klar politisk kontrol. Det er den ikke efter forslaget, som på den måde også udhuler de eksisterende regler i konkurrencelovens § 2, hvorefter konkurrencebegrænsninger, som er en direkte og nødvendig følge af offentlig regulering, godt kan bringes til diskussion af konkurrencemyndighederne, men i sidste ende er et spørgsmål, som den ansvarlige ressortmyndighed og minister må vurdere. Forslaget vil således på det punkt være udtryk for en udemokratisk udvikling, som vi vender os imod.

Der findes allerede i dag muligheder i Konkurrenceloven for, at virksomheder, som ellers må imødesee en sag om en overtrædelse af konkurrencereglerne, kan vælge at give tilsagn og "tilpasse sig", uden at der statueres nogen overtrædelse. Dette redskab, som i sig selv er ganske vidtgående, er efter Danske Mediers opfattelse fuldt ud tilstrækkeligt, såfremt myndighederne mener, at der udvises adfærd fra en virksomheds side, som kan være et problem.

Ad nye principper for bødeudmåling i civile sager og en ændring i reglerne for afbrydelse af forældelsesfristen

Danske Medier ser ikke noget større behov for de foreslåede ændrede principper for bødeudmåling, men har ikke særlige bemærkninger hertil. Danske Medier er imidlertid af den opfattelse, at den foreslåede ændring af forældelsesreglerne vedrørende afbrydelse af forlængelsesfristen er unødvendig og skaber en ubalance i forholdet mellem myndighederne og virksomhederne, og skaber retsusikkerhed for sidstnævnte.

Foreningen kan således ikke støtte forslaget om, at forældelsesfristerne for de civile sager afbrydes, mens disse sager verserer for retten. Hermed forældes bødeansvaret ikke, mens en sag om overtrædelse af det civile bødeansvar verserer ved Konkurrenceankenævnet eller domstolene. Dette skaber usikkerhed og betyder, at virksomhederne trods udnyttelsen af deres ret til en retlig prøvelse - hvilket i sig selv kan være en ganske langstrakt affære - ikke ved, hvor og hvornår de eventuelt skulle kunne blive ramt af et efterfølgende bødekrav.

Samlet set finder foreningen således, at lovforslaget vil medføre væsentlige ulemper og retsusikkerhed for erhvervslivet, og at det ikke er godtgjort, at der skulle være et behov for at gennemføre forslaget med den forøgelse af myndighedernes indgrebskompetencer, som ligger heri.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt ovenstående bemærkninger ønskes uddybet. Henvendelser herom kan rettes til juridisk konsulent Rasmus G. Madsen på rgm@danskemedier.dk eller telefon 92 15 10 29.

Med venlig hilsen

Danske Medier

Marianne Bugge Zederkof

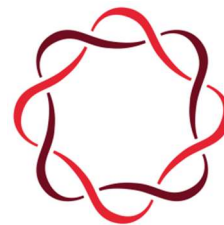
Vice adm. direktør

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

Att.

Helle Hübertz Krogsøe (hhk@kfst.dk)

Hanne Colberg (hc@kfst.dk)



**FINANS
DANMARK**

Ændring af konkurrenceloven

Resumé

Finans Danmark takker for muligheden for at give bemærkninger til forslag til Lov om ændring af konkurrenceloven.

Lovforslaget har til formål at sikre en mere effektiv konkurrence, ved at give Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen redskaber til at gribe effektivt ind med en styrket håndhævelse, der hvor konkurrencen kan være begrænset.

Finans Danmark ønsker i det daglige arbejde at medvirke til at fremme den frie konkurrence og en fortsat liberalisering af den finansielle sektor. Det foreliggende lovforslag rummer imidlertid en række principielle problemstillinger, hvorfor vi kan være betænkelige ved lovforslaget. Det er særligt i forhold til retssikkerheden og øgede de byrder for danske virksomheder som potentielt vil skævvride konkurrencen med aktører i udlandet.

Høringsvar

21. december 2023

Dok: FIDA-1826564804-693500-v1

Kontakt Louise Gotfredsen

Forslag til Lov om ændring af konkurrenceloven

Finans Danmark takker for muligheden for at give bemærkninger til forslag til Lov om ændring af konkurrenceloven.

Lovforslaget har til formål at sikre en mere effektiv konkurrence, ved at give Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen redskaber til at gribe effektivt ind med en styrket håndhævelse, der hvor konkurrencen kan være begrænset.

Finans Danmark ønsker i det daglige arbejde at medvirke til at fremme den frie konkurrence og en fortsat liberalisering af den finansielle sektor. Det foreliggende lovforslag rummer imidlertid en række principielle problemstillinger, hvorfor vi kan være betænkelige ved lovforslaget. Det er særligt i forhold til retssikkerheden og øgede de byrder for danske virksomheder som potentielt vil skævvride konkurrencen med aktører i udlandet.

Anmeldelsespligtige fusioner under omsætningstærsklerne

Med lovforslagets § 1, nr. 6 noteres det, at der i praksis foreslås en halvering af den nuværende beløbsgrænse (fremadrettet omsætning i lovforslaget) på 100 mio. kr., suppleret af et væsentlighedskrav, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal vurdere, om fusionen kan hæmme den effektive konkurrence betydeligt – hvilket også er et kriterie ved vurderingen af om fusionen skal tillades. Dette vil formentlig have den effekt at sagerne reelt vurderes på forhånd. Lovændringen vil i praksis formentlig indebære, at fusionerende virksomheder vil søge afklaring hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af, om de ser udfordringer i flere sager end i dag. Dette indebærer en ekstra byrde i processen.

Derudover er der en række uklarheder i forbindelse med hvornår Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil være tilstrækkelig bekendt med fusionen og 15 dages fristen starter. Det fremgår ikke tydeligt hvor meget information, materiale og øvrige oplysninger der skal sendes ind til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, før 15 dages fristen starter.

Iværksættelse af markedsefterforskning

Det bemærkes, at kompetencen til at udstede påbud i det nye tiltag om markedsefterforskning, lægges hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Henset til at

Høringsvar

21. december 2023

Dok. nr.:

FIDA-1826564804-693500-v1



sagerne har undtagelseskarakter og at indledning af efterforskningen skal godkendes af Konkurrencerådet, så fremstår det ikke begrundet at det ikke er Konkurrencerådet der træffer afgørelse om påbud.

Lovforslagets § 1, nr. 8 giver en udvidelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beføjelser samt udvider området for hvad der er muligt at gennemføre konkurrenceretligt ved at indføre processuelle regler fremfor materielle regler. Bestemmelsen kan få den konsekvens, at en virksomhed kan risikere påbud mv. uanset at konkurrencelovens forbudsregler ikke er overtrådt, hvilket vil være særdeles vidtgående. Området for forbud kan dermed i praksis udvides betydeligt, og det synes ikke dokumenteret, at der er et behov for en sådan materiel udvidelse af konkurrenceretten.

Nye beregningsprincipper for bødeudmåling

Det bemærkes i forbindelse med forslaget til nye beregningsprincipper for bødeudmåling, at det ved flere lejligheder, senest i 2021 har været overvejet – og fravalgt - at ændre beregningsprincipper. Det fremgår ikke hvad der er afgørende nyt i forhold til tidligere overvejelser, der er grundlaget for at ville ændre beregningsprincipperne.

Ved at anvende virksomhedernes omsætning som grundlag for bødeudmålingen, vil der i tilfælde være situationer hvor store virksomheder pålægges høje bøder der er uproportionelle set i lyset af ønsket om en præventiv effekt samt sagens samlede karakter.

Med venlig hilsen

Louise Handanah Gøtfredsen

Direkte: 3016 2080

Mail: log@fida.dk

Hørings svar

21. december 2023

Dok. nr.:

FIDA-1826564804-693500-v1



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Att.: Chefkonsulent Helle Hübertz Krog-søe, e-mail: hhk@kfst.dk
Kontorfuldmægtig Hanne Colberg, e-mail: hc@kfst.dk.

Dok. 304858
15. december 2023

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har sendt et udkast til forslag om ændring af konkurrenceloven i høring. Forbrugerrådet Tænk har gennemgået det og har følgende kommentarer.

Sund konkurrence mellem virksomheder er vigtig, fordi det bidrager til vækst og innovation samt sikrer, at varer og tjenester tilbydes til lave priser og høj kvalitet. Derfor er effektiv konkurrence vigtigt for både forbrugere, virksomheder og samfund. Dårlig konkurrence kan have væsentlige samfundsskadelige virkninger.

Målet med lovforslaget er at gøre konkurrencen mere effektiv ved at styrke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens håndhævelsesmuligheder. Det mål støtter Forbrugerrådet Tænk og vi finder det nødvendigt. Undersøgelser viser, at konkurrencen i Danmark er blevet dårligere i de senere år. Det er blevet konkluderet af både Konkurrencerådet, Produktivitetsrådet i 2022 og i rapporter om konkurrencesituation i adskillige brancher.

Ud over de eksisterende muligheder i konkurrenceloven foreslår lovforslaget, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen får beføjelse til at kræve, at fusioner under visse omsætningstærskler anmeldes. Dette gælder især, når det skaber eller styrker en dominerende position. Dette forslag finder Forbrugerrådet Tænk i høj grad relevant da virksomheders omsætning ikke altid er retvisende for deres konkurrencemæssige styrke eller potentiale. Det betyder, at fusioner, som vil begrænse konkurrencen betydeligt, i dag ikke er underlagt fusionskontrol, hvis de deltagende virksomheders omsætning er lavere end de gældende fusionsretlige beløbsgrænser.

Der foreslås også at indføre et værktøj til markedsefterforskning. Hvis det konstateres, at markedsstrukturer eller virksomhedernes adfærd svækker konkurrencen efter en markedsefterforskning, kan Konkurrencerådet udstede påbud til virksomheder. Ifølge forslaget skal Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter godkendelse fra Konkurrencerådet kunne indlede en markedsefterforskning af adfærd eller strukturer i en eller flere erhvervssektorer for at afgøre, om der er forhold, der tydeligt svækker den effektive konkurrence med skadevirkninger for forbrugere eller andre virksomheder. Forbrugerrådet Tænk støtter forslaget bl.a. fordi erfaringerne med en sådan mulighed i andre lande har været at det har bidraget særdeles positivt til at forbedre konkurrencen til gavn for forbrugerne og samfundet generelt.

Endelig foreslås det at principperne for beregning af bøder for overtrædelse af konkurrenceloven ændret, så civile bøder til virksomheder i højere grad end tidligere afspejler den konkrete økonomiske skade og den enkelte virksomheds involvering i overtrædelsen af konkurrenceloven. Vi støtter forslaget.

Med venlig hilsen

Uffe Rabe Krag

Afdelingschef

Morten Bruun Pedersen

Cheføkonom

Fra: [John Dyrby Paulsen](#)
Til: [Helle Hübertz Krogsøe](#); [Hanne Birthe Colberg](#)
Emne: Høringsvar: Udkast til lovforslag om ændring af konkurrenceloven
Dato: 22. december 2023 06:52:05
Vedhæftede filer: [image001.png](#)
[image002.jpg](#)

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Att.: Helle Hübertz Krogsøe og Hanne Colberg
Via e-mail: hhk@kfst.dk og hc@kfst.dk

Høringsvar: Udkast til lovforslag om ændring af konkurrenceloven

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (herefter KFST) har fremsendt høringsudkast til lovforslag om ændring af konkurrenceloven. Dansk e-Mobilitet fremsender hermed høringsvar til udkastet.

Vedr.: Markedsefterforskning og påbud, selvom der ikke er tale om overtrædelse af konkurrencereglerne:

Det foreslås, at KFST efter godkendelse fra Konkurrencerådet vil kunne indlede en markedsefterforskning af adfærd eller strukturer i en given sektor, hvis KFST finder tegn på, at der er forhold, der svækker den effektive konkurrence. En markedsefterforskning vil kunne føre til påbud, uanset at der ikke er tale om en overtrædelse af konkurrencereglerne, og altså uden at der er truffet afgørelse om, at konkurrencereglerne er overtrådt. Det fremgår af lovbemærkningerne, at det vil være KFST, der skal vurdere, om problemer med adfærd eller strukturer, der skønnes at svække konkurrencen, konkret løses bedst gennem de sædvanlige indgrebsbeføjelser, eller ved gennemførelse af en markedsefterforskning.

Det fremgår desuden, at KFST normalt vil have et godt forudgående kendskab til markeds- og reguleringsforholdene, inden en markedsefterforskning indledes. I den forbindelse nævnes, at det fx kan være via en gennemført sektorundersøgelse, hvor KFST har konstateret, at der er adfærd eller strukturer, som svækker den effektive konkurrence.

Dansk e-Mobilitet er betænkelige ved en sådan vidtgående beføjelse til at udstede påbud, også selvom der ikke er tale om en overtrædelse af konkurrencereglerne. Det vil give en betydelig usikkerhed hos markedsaktørerne, særligt på nye markeder eller markeder i hastig udviklingen eller forandring, og den usikkerhed risikere i sig selv at give svækket konkurrence.

Desuden er vi betænkelige ved, om KFST har det fulde overblik over sammenhænge i en branche i forhold til andre samfundshensyn end de

konkurrencemæssige. Vi har fx oplevet, at KFST anerkender de samfundsmæssige hensyn i forbindelse med balancering af elnettet og opladning af elbiler, men efter vores opfattelse ikke tillægger dette tilstrækkelig værdi i den samlede vurdering af effekterne af en vurderet konkurrencesituation på markedet.

Vedr.: KFST kan kræve anmeldelse af en fusion selvom de normale tærskler ikke er overskredet

Der lægges op til, at KFST kan kræve en fusion anmeldt, hvis de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 50 mio. kr., og KFST vurderer, at der er risiko for, at fusionen hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, fx ved at en dominerende stilling skabes eller styrkes. Denne omsætningstærskel er væsentlig lavere end de gældende regler om anmeldelsespligtige fusioner.

På et ungt marked i hastig udvikling er opkøb og fusioner en naturlig del af udviklingen af markedet, og særligt på markeder med høj omsætning og små marginer kan den lavere omsætningstærskel risikere at bremse udviklingen i markedet og besværliggøre fusioner og opkøb til ugunst for forbrugerne og markedsudviklingen.

De bedste hilsner

John Dyrby Paulsen

Direktør i Dansk e-Mobilitet

m: +45 35 30 04 84



En del af:

Green Power Denmark

Langebrogade 3H

1411 København K

T: +45 35 300 400

Greenpowerdenmark.dk



Fra: [Jesper Gradert](#)
Til: [1 - KFST Officiel hovedpostkasse](#)
Cc: [Hanne Birthe Colberg](#)
Emne: VS: Høring - Udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven
Dato: 16. november 2023 17:14:36
Vedhæftede filer: [image001.gif](#)
[image001.png](#)
[image001.gif](#)
[Udkast til lovforslag.pdf](#)
[Høringsliste.pdf](#)
[Høringsbrev.pdf](#)

Til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Styrelsen har ved e-mail af 10. november 2023 anmodet KL om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven (Krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne, indførelse af mulighed for markedsefterforskning og bødeudmåling m.v.)

KL har ikke bemærkninger til det fremsendte udkast til lov om ændring af konkurrenceloven.

Med venlig hilsen

Jesper Gradert

Chefkonsulent

Jura & EU



Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København

D +45 3370 3322
E JEGR@kl.dk

T +45 3370 3370
W kl.dk

Fra: Hanne Birthe Colberg <hc@kfst.dk>

Sendt: 10. november 2023 12:50

Til: postkasse@advokatsamfundet.dk; arc@a-r-c.dk; ae@ae.dk; info@asfaltindustrien.dk;

Danske Læskedrik Fabrikanten (info) <info@bryggeriforeningen.dk>;

info@bygherreforeningen.dk; co@co-industri.dk; Danmarks Apotekerforening

<apotekerforeningen@apotekerforeningen.dk>; Danmarks Fiskeriforening (mail)

<mail@dkfisk.dk>; nationalbanken@nationalbanken.dk; cirkulaer@cirkulaer.dk;

thomas@danskannoncørforening.dk; da@da.dk; dibyggeri@di.dk;

info@greenpowerdenmark.dk; Dansk Erhverv (info) <info@danskerhverv.dk>;

mail@danskfjernvarme.dk; di@di.dk; info@danskskovforening.dk; info@dpt-dk.org; Danske

Advokater <mail@danskeadvokater.dk>; info@danskeark.dk; info@danskeforlag.dk;

sekretariatet@malmestremestre.dk; mail@danskemedier.dk; Danske Rederier

<info@danishshipping.dk>; Danske Regioner <regioner@regioner.dk>; Datatilsynet

<dt@datatilsynet.dk>; dsk@dsk.dk; dommerforeningen@gmail.com;

post@domstolsstyrelsen.dk; fh@fho.dk; 'mail@finansdanmark.dk' <mail@finansdanmark.dk>;
Forbrugerrådet <hoeringer@fbr.dk>; fri@frinet.dk; fp@fogp.dk; fsr@fsr.dk;
horesta@horesta.dk; International Transport Danmark <itd@itd.dk>; KL <KL@kl.dk>;
kontakt@kooperationen.dk; Landbrug & Fødevarer <hoering@lf.dk>; Lederne@lederne.dk;
'ac@ac.dk' <ac@ac.dk>; sekretariatet@lopi.dk; Offentligt Ansatte Organisationer
<oao@oao.dk>; info@rigsrevisionen.dk; 'SMV@SMVdanmark.dk' <SMV@SMVdanmark.dk>;
Tekniq Arbejdsgiverne <teknig@teknig.dk>; dit@dit.dk

Emne: Høring - Udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven

Ekstern mail

Vedhæftet sendes høring vedr. udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven.

Høringsfristen er 22. december 2023.

Venlig hilsen

Hanne Colberg

Kontorfuldmægtig/Higher Executive Officer
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen/
Danish Competition and Consumer Authority
Direkte +45 4171 5110
E-mail hc@kfst.dk

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf. +45 4171 5000

*Vi arbejder for velfungerende markeder.
Se vores privatlivspolitik på kfst.dk.*

Fra: 19kontor@rigsrevisionen.dk
Til: [Helle Hübertz Krogsøe](#)
Cc: [Hanne Birthe Colberg](#)
Emne: Høringssvar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven
Dato: 17. november 2023 13:06:08
Vedhæftede filer: [image001.gif](#)

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har den 10. november sendt udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven i høring.

Ministeriernes forpligtelse til at høre Rigsrevisionen er fastlagt af rigsrevisorloven, §§ 7 og 10 (Lovbekendtgørelse nr. 101 af 19/01/2012) og angår revisions- og/eller regnskabsforhold, der kan have betydning for Rigsrevisionens opgaver.

Vi har gennemgået lovforslaget kan konstatere, at det ikke omhandler revisions- eller regnskabsforhold i staten eller andre offentlige virksomheder, der revideres af Rigsrevisionen.

Vi har derfor ikke behandlet henvendelsen yderligere.

Med venlig hilsen

Mette E. Matthiasen
Specialkonsulent



Landgreven 4
DK-1301 København K

Tlf. +45 33 92 84 00
Dir. +45 33 92 85 73
mem@rigsrevisionen.dk

www.rigsrevisionen.dk

Læs om Rigsrevisionens behandling af personoplysninger [her](#)

Fra: Hanne Birthe Colberg <hc@kfst.dk>

Sendt: 10. november 2023 12:50

Til: postkasse@advokatsamfundet.dk; arc@a-r-c.dk; ae@ae.dk; info@asfaltindustrien.dk;
Danske Læskedrik Fabrikanten (info) <info@bryggeriforeningen.dk>;
info@bygherreforeningen.dk; co@co-industri.dk; Danmarks Apotekerforening
<apotekerforeningen@apotekerforeningen.dk>; Danmarks Fiskeriforening (mail)
<mail@dkfisk.dk>; nationalbanken@nationalbanken.dk; cirkulaer@cirkulaer.dk;
thomas@danskannoncørforening.dk; da@da.dk; dibyggeri@di.dk;
info@greenpowerdenmark.dk; Dansk Erhverv (info) <info@danskerhverv.dk>;
mail@danskfjernvarme.dk; di@di.dk; info@danskskovforening.dk; info@dpt-dk.org; Danske
Advokater <mail@danskeadvokater.dk>; info@danskeark.dk; info@danskeforlag.dk;

sekretariatet@malermestre.dk; mail@danskemedier.dk; Danske Rederier
<info@danishshipping.dk>; Danske Regioner <regioner@regioner.dk>; Datatilsynet
<dt@datatilsynet.dk>; dsk@dsk.dk; dommerforeningen@gmail.com;
post@domstolsstyrelsen.dk; fh@fho.dk; 'mail@finansdanmark.dk' <mail@finansdanmark.dk>;
Forbrugerrådet <hoeringer@fbr.dk>; fri@frinet.dk; fp@fogp.dk; fsr@fsr.dk;
horesta@horesta.dk; International Transport Danmark <itd@itd.dk>; Kommunernes
Landsforening <KL@KL.DK>; kontakt@kooperationen.dk; Landbrug & Fødevarer
<hoering@lf.dk>; Lederne@lederne.dk; 'ac@ac.dk' <ac@ac.dk>; sekretariatet@lopi.dk;
Offentligt Ansatte Organisationer <oao@oao.dk>; Rigsrevisionen <info@rigsrevisionen.dk>;
'SMV@SMVdanmark.dk' <SMV@SMVdanmark.dk>; Tekniq Arbejdsgiverne <tekniq@tekniq.dk>;
dit@dit.dk

Emne: Høring - Udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven

Vedhæftet sendes høring vedr. udkast til forslag til lov om ændring af konkurrenceloven.

Høringsfristen er 22. december 2023.

Venlig hilsen

Hanne Colberg

Kontorfuldmægtig/Higher Executive Officer
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen/
Danish Competition and Consumer Authority
Direkte +45 4171 5110
E-mail hc@kfst.dk



Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf. +45 4171 5000

*Vi arbejder for velfungerende markeder.
Se vores privatlivspolitik på kfst.dk.*