

23/2017

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

behandling af konkurrencesager

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

September 2018

23 /
2017

Beretning om behandling af konkurrencesager

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2018

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Erhvervsministeren og justitsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2019.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2017, som afgives i februar 2019.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-576-3
ISBN pdf 978-87-7434-578-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM BEHANDLING AF KONKURRENCE-SAGER

En stærk konkurrence fremmer vækst, produktivitet og forbrugervelfærd i form af lavere priser, mere varieret vareudbud og højere produktkvalitet. Dette er til gavn for forbrugerne og samfundet. En væsentlig forudsætning for en stærk konkurrence er, at virksomhederne efterlever konkurrenceloven. Derfor er det vigtigt, at konkurrencemyndighederne vejleder om og effektivt håndhæver konkurrencereglerne over for virksomhederne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) har ansvaret for at håndhæve konkurrenceloven. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen håndhæver overtrædelser af konkurrenceloven civilretligt, mens den strafferetlige del håndhæves af SØIK.

Statsrevisorerne finder, at det er utilfredsstillende for borgere og virksomheder, at sagsbehandlingstiderne ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har været stigende, og at SØIK ikke har levet op til egne mål for sagsbehandlingstider. Statsrevisorerne finder, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK bør overveje, hvordan sagsbehandlingen af konkurrencesager kan effektiviseres.

Statsrevisorernes bemærkning er baseret på:

- At Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sagsbehandlingstid for sager om aftaler, der begrænser konkurrencen, er steget fra 13 måneder i perioden 2008-2011 til 23 måneder i perioden 2015 - juni 2018.
- At SØIK's sagsbehandlingstid for sager, der er afsluttet i perioden 2015 - april 2018, er 38 måneder og 32 måneder for lukkede sager. Sagsbehandlingstiden er således ca. dobbelt så høj som SØIK's eget mål for sagsbehandlingstiden på 18 måneder.

Statsrevisorerne finder det positivt, at samarbejdet mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK har været tilfredsstillende. Statsrevisorerne konstaterer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen overholder egne mål og de lovbestemte frister på fusionsområdet, men noterer sig også, at Rigsrevisionen indikerer, at det kan være relevant med et større fokus på den totale sagsbehandlingstid fra første udkast, til notifikation modtages.

STATSREVISORERNE,
den 12. september 2018

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen*)
Villum Christensen

**) Statsrevisor Henrik Sass Larsen har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.*

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	6
2. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens behandling af sager om overtrædelser af konkurrenceloven	9
2.1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning	11
2.2. Opsporing og prioritering af sager om overtrædelser af konkurrenceloven	13
2.3. Sagsbehandlingstiden for sager om overtrædelser af konkurrenceloven	17
2.4. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslutning af sager	24
3. SØIK's behandling af strafferetlige konkurrencesager	27
3.1. SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samarbejde om strafferetlige konkurrencesager	28
3.2. SØIK's styring af strafferetlige konkurrencesager	30
4. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af fusionssager	38
4.1. Behandling af fusionssager	39
4.2. Sagsbehandlingstiden for fusionssager	42
Bilag 1. Metodisk tilgang	46
Bilag 2. Ordliste	49

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 8. Erhvervsministeriet og § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Erhvervsministeriet:

Henrik Sass Larsen: august 2013 - juni 2015
Troels Lund Poulsen: juni 2015 - november 2016
Brian Mikkelsen: november 2016 - juni 2018
Rasmus Jarlov: juni 2018 -

Justitsministeriet:

Mette Frederiksen: oktober 2014 - juni 2015
Søren Pind: juni 2015 - november 2016
Søren Pape: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Erhvervsministeriet og Justitsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om konkurrencemyndighedernes behandling af konkurrencesager. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2017.

2. En stærk konkurrence fremmer vækst, produktivitet og forbrugervelfærd i form af lavere priser, mere varieret vareudbud og højere produktkvalitet, hvilket er til gavn for forbrugerne og samfundet som helhed. En væsentlig forudsætning for en stærk konkurrence er, at virksomhederne efterlever konkurrenceloven. Derfor er det vigtigt, at konkurrencemyndighederne informerer og vejleder virksomhederne om konkurrencereglerne. Det kan dog ikke stå alene, men skal ses i sammenhæng med, at konkurrencemyndighederne effektivt håndhæver konkurrenceloven, så virksomhederne tilskyndes til at overholde loven.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) har tilsammen ansvaret for at håndhæve konkurrenceloven. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen håndhæver overtrædelser af konkurrenceloven *civilretligt* ved fx at udstede påbud. Giver en overtrædelse anledning til en *strafferetlig* sag med bøder eller fængselsstraf til følge, overgår ansvaret til SØIK. Ud over overtrædelsessager behandler Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen også sager om anmeldte fusioner for at sikre, at en fusion af virksomheder ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt.

Det er vigtigt, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK behandler konkurrencesager effektivt. Ofte vil det være belastende for en virksomhed at være involveret i en konkurrencesag, fordi virksomheden skal afgive en række oplysninger, og samtidig er det belastende, hvis sagen strækker sig over meget lang tid. Det er ligeledes væsentligt for hele markedet, at konkurrencesager behandles effektivt, da overtrædelser af konkurrenceloven kan have betydning for hele det pågældende marked for såvel virksomheder som forbrugere.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens og SØIK's styring af konkurrencesager har understøttet en effektiv sagsbehandling. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af sager, hvor virksomheder har overtrådt konkurrenceloven, understøttet en effektiv sagsbehandling?
- Har SØIK's styring af strafferetlige konkurrencesager understøttet en effektiv sagsbehandling?
- Har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af fusionssager understøttet en effektiv sagsbehandling?

KONKURRENCERÅDET

Konkurrencerådet er bestyrelse for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og har det overordnede ansvar for styrelsens administration af konkurrenceloven. Rådet består af 7 medlemmer og er uafhængigt af erhvervsministeren.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens og SØIK's styring af konkurrencesager ikke i tilstrækkelig grad har understøttet en effektiv sagsbehandling.

Fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bliver opmærksom på en potentiel sag om overtrædelse af konkurrenceloven, går der i gennemsnit 33 måneder, før Konkurrencerådet træffer afgørelse i sagen. Hvis sagen derefter bliver anket til Konkurrenceankenævnet, går der i gennemsnit yderligere 10 måneder, før ankenævnet træffer afgørelse. Derefter anmelder Konkurrencerådet strafferetlige sager til SØIK, som varetager den strafferetlige behandling af sagen. Der går i gennemsnit 39 måneder, fra sagen er anmeldt til SØIK, til sagen er afgjort enten ved domstolene, med et bødeforlæg eller er blevet lukket. Samlet set betyder det, at en sag, som afgøres af Konkurrencerådet og derefter bliver en straffesag, kan forventes at vare i gennemsnit knap 7 år. Det skal dog bemærkes, at afgørelsen allerede kan få virkning på markedet efter rådsafgørelsen.

Rigsrevisionen konstaterer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen styrer sagsbehandlingstiden med milepælsplaner for den enkelte sag, og at styrelsen i gennemsnit overskrider de oprindelige milepælsplaner med 55 %. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at styrelsen ikke i tilstrækkelig grad anvender milepælsplanerne til at understøtte, at sagerne behandles effektivt. Styrelsens sagsbehandlingstid for sager om konkurrencebegrænsende aftaler, som er de sager, der er flest af, er steget fra 13 måneder i perioden 2008-2011 til 23 måneder i perioden 2015 - juni 2018. En del af stigningen kan skyldes en lovændring i 2015, men det forklarer ikke hele stigningen. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at styrelsen bør forholde sig til den stigende sagsbehandlingstid.

Rigsrevisionen konstaterer, at SØIK's sagsbehandlingstid for sager afsluttet i perioden 2015 - april 2018 var på 38 måneder fra anmeldelse, til SØIK tog stilling til tiltalsspørgsmålet, og dermed ca. dobbelt så høj som SØIK's vejledende mål for sagsbehandlingstiden på 18 måneder. Rigsrevisionen vurderer, at SØIK ikke systematisk har anvendt sine generelle retningslinjer for sagsbehandling til at understøtte, at konkurrencesagerne behandles effektivt. Fx anvender SØIK ikke i tilstrækkelig grad tids- og milepælsplaner til at understøtte, at sagerne behandles effektivt, men anvender dem primært som logbøger over, hvad der er sket. Rigsrevisionen konstaterer, at SØIK i 2015 har indført et nyt sagsstyringssystem, og at det foreløbig ser ud til, at sagsbehandlingstiden er faldende. Rigsrevisionen vurderer desuden, at samarbejdet mellem SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionen vurderer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring i overvejende grad har understøttet en effektiv behandling af fusionssager. Styrelsen overholder både de lovbestemte tidsfrister for fusionssager og styrelsens egne mål herfor. Styrelsen har i sin sagsbehandling af fusioner en prænotifikationsfase, som ligger forud for, at en virksomhed anmelder fusionen endeligt. Prænotifikationsfasen udgør i gennemsnit 50-70 % af den samlede sagsbehandlingstid, men tæller ikke med i de lovbestemte tidsfrister. Rigsrevisionen vurderer, at det indebærer, at lovens tidsfrister for den efterfølgende sagsbehandling bliver mindre relevante i forhold til at sikre en effektiv behandling.

Konkurrencerådet har i perioden 2015 - juni 2018 afgjort færre sager om overtrædelser af konkurrenceloven end tidligere – dog har antallet været stigende i 2017. Faldet i antal sager skyldes ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bl.a., at styrelsen har haft 2 store fusionssager, som har trukket mange resurser. For behandlingen af fusioner er der både lovbestemte frister og styrelsens egne mål, og disse opfyldes hvert år. Styrelsen har derimod ingen generelle mål for tidsudstrækningen af overtrædelsessager. Rigsrevisionen vurderer, at det øger risikoen for, at styrelsen ikke prioriterer disse sager tilstrækkeligt, og at sagsbehandlingstiden derved bliver længere, og at der kommer færre afgørelser.

1.2. BAGGRUND

4. Konkurrenceloven trådte i kraft i 1998 og har til formål at fremme en effektiv samfundsmæssig resurseudnyttelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere. Konkurrenceloven indeholder 2 overordnede forbud mod adfærd, der hæmmer konkurrencen. For det første er der forbud mod at indgå aftaler, der direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen (konkurrencelovens § 6). Det kan fx være karteller, bindende videresalgspriser eller opdeling af markeder. For det andet er der forbud mod at misbruge en dominerende stilling på markedet (konkurrencelovens § 11). Boks 1 beskriver eksempler på overtrædelser af konkurrenceloven.

BOKS 1

EKSEMPLER PÅ OVERTRÆDELSER AF KONKURRENCELOVEN

Karteller

Konkurrerende virksomheder aftaler at begrænse konkurrencen mellem sig. Aftalerne kan have forskellig karakter og fx dreje sig om at koordinere tilbud, aftale priser, opdele markeder eller begrænse produktionen. Karteller er meget skadelige for kunderne og for økonomien i samfundet, og således viser undersøgelser, at karteller i gennemsnit tager overpriser på 10-50 %.

Bindende videresalgspriser

Det er ulovligt for en leverandør at stille krav til én eller flere af sine forhandlere om, at de skal sælge varerne til en pris, som leverandøren har fastsat. En leverandør må gerne vejlede sine forhandlere om udsalgspriser, hvis forhandleren frit kan fastsætte sine egne priser, give sine egne rabatter, annoncere med de priser, som forhandleren ønsker at sælge til, og leverandøren ikke kræver indsigt i de priser/rabatter, som forhandleren giver.

Misbrug af dominerende stilling

En virksomhed er dominerende, når den har sådan en stilling på markedet, at den i høj grad kan handle uafhængigt af sine kunder og konkurrenter. Et misbrug af en dominerende stilling går typisk ud på, at den dominerende virksomhed søger at skade konkurrenter eller holde dem ude af markedet. Det kan også gå ud på, at den dominerende virksomhed udnytter, at den ikke er udsat for konkurrence, fx ved at tage urimeligt høje priser til skade for forbrugerne i sidste ende.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside.

Ændringer af konkurrenceloven

5. Konkurrenceloven er blevet ændret flere gange siden 1998. Fusionskontrollen blev indført i 2000. I 2010 blev tærsklerne for, hvornår en fusion skal anmeldes, sat ned. Også strafferammerne for at overtræde konkurrenceloven er løbende blevet ændret. Således blev bødeniveauet forhøjet i 2002, og i 2015 blev der bl.a. indført højere strafferammer for overtrædelser af loven, så overtrædelser i dag – under særligt skærpende omstændigheder – kan straffes med op til 6 års fængsel og i visse grove tilfælde op til 9 år.

6. Forud for indførelsen af de højere strafferammer i 2015 kom der i 2012 en rapport fra Konkurrencelovsudvalget. Udvalget skulle bl.a. vurdere, om processerne for konkurrencesager kunne tilrettelægges mere effektivt og samtidig på en måde, som var mindst muligt belastende for virksomhederne. Udvalget anbefalede, at karteller skulle kunne straffes med fængsel med det formål at styrke håndhævelsen. Udvalget anbefalede også, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens generelle vejledningsindsats blev styrket for at forebygge overtrædelser og sikre efterlevelse af konkurrenceloven.

7. Med lovændringen i 2015 blev antallet af medlemmer af Konkurrencerådet reduceret, så det i dag består af 7 medlemmer mod tidligere 18 medlemmer. Konkurrencerådet blev desuden omlagt til en bestyrelse for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens håndhævelse af og vejledning om konkurrenceloven. Det betyder, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen siden 2015 har været én organisation med en direktion, medarbejdere og en bestyrelse kaldet Konkurrencerådet. Med lovændringen i 2015 blev der også nedsat et rådgivende udvalg.

Administrative sager og straffesager

8. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afgør sager om overtrædelser ved at udstede et påbud eller vedtage et tilsagn. Et *påbud* betyder, at styrelsen påbyder virksomheden at bringe en ulovlig praksis til ophør. Et *tilsagn* afgives af virksomheden og handler om, hvordan virksomheden vil imødegå de konkurrenceproblemer, som styrelsen har påpeget. Konkurrencerådet træffer afgørelse i principielle sager, hvorefter der for de fleste sager er ankeadgang til Konkurrenceankenævnet og de civile domstole.

9. Hvis Konkurrencerådet vurderer, at der er tale om en strafferetlig overtrædelse, anmelder rådet sagen til SØIK. SØIK har ansvaret for den strafferetlige behandling af sagen og tager stilling til, om der skal rejses tiltale. SØIK kan enten udstede et bødeforlæg, hvorefter virksomheden kan vælge at erkende sin skyld og betale en bøde, eller udarbejde et anklageskrift, hvorefter sagen afgøres ved byretten. Det er som hovedregel kun virksomheden, der efterfølgende kan anke sagen til landsretten.

Den opdelte kompetence mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK betyder også, at der er forskellige ankemuligheder. Når en sag er *administrativt* afgjort af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, kan den for de fleste sagers vedkommende indbringes for Konkurrenceankenævnet, derefter til Sø- og Handelsretten og endeligt til landsretten. Højesteret kan behandle principielle sager som ankeinstans direkte fra Sø- og Handelsretten. Hvis sagen behandles i landsretten i 2. instans, kan der ansøges om 3. instansbevilling til at indbringe sagen for Højesteret. Når SØIK har taget stilling til skyldsspørgsmålet i en *straffesag*, fører SØIK sagen ved byretten. Derefter kan sagen ankes til landsretten. Figur 1 viser, hvordan håndhævelsen af konkurrenceloven er organiseret.

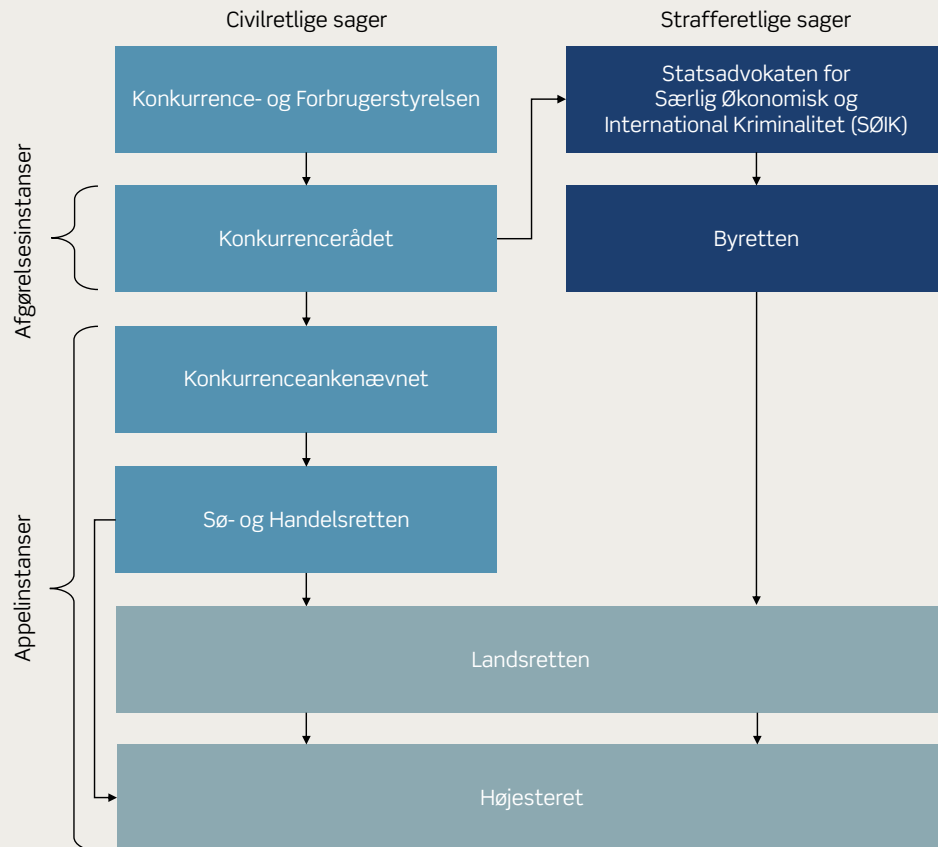
RÅDGIVENDE UDVALG

Erhvervsministeren nedsatte i 2015 et rådgivende udvalg med 10 medlemmer efter indstilling fra erhvervs- og interesseorganisationer. Udvalget rådgiver Konkurrencerådet om behov for vejledninger og analyser og om mulige tiltag til at forebygge overtrædelser. Udvalget kan også gøre opmærksom på konkrete konkurrenceproblemer.

OPDELT KOMPETENCE

I Danmark er det en model, der bruges på en række områder ud over konkurrenceområdet, fx på skatteområdet.

FIGUR 1

ORGANISERINGEN AF HÅNDHÆVELSEN AF KONKURRENCELOVEN

Kilde: Rigsrevisionen.

10. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen havde 245,3 årsværk i 2017, hvoraf ca. $\frac{1}{3}$ af styrelsens resurser blev anvendt på konkurrenceområdet, dvs. ca. 80-90 årsværk. Styrelsen har oplyst, at ca. 40-47 årsværk arbejder med overtrædelsessager, ankesager, vejledning, fusionssager mv. De resterende ca. 40 årsværk anvendes på analyser, minister- og departementsbetjening, EU og internationalt arbejde, sekretariatsbetjening af Konkurrencerådet, intern information og videndeling, aktindsigtssager mv.

Hos SØIK udgør konkurrencesager en mindre del af SØIK's opgaver. SØIK har siden midten af 2015 allokert 2,5 anklagerårsværk til konkurrenceområdet, hvor der før midten af 2015 var allokert ét årsværk. Herudover er der p.t. tilknyttet 3 faste efterforskere til området. Derudover kan der anvendes efterforsknings- og anklagerressurser efter behov fra SØIK's øvrige områder.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

11. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens og SØIK's styring af konkurrencesager har understøttet en effektiv sagsbehandling.

12. I kapitel 2 har vi undersøgt, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af sager, hvor virksomheder har overtrådt konkurrenceloven, har understøttet en effektiv sagsbehandling. Vi besvarer spørgsmålet ved 4 revisionskriterier. For det første har vi undersøgt, om styrelsens vejledning har været tilfredsstillende. For det andet har vi undersøgt, om styrelsen har opsporet og prioriteret sager på tilfredsstillende vis, dvs. med henblik på at føre sager med størst mulig effekt. For det tredje har vi undersøgt styrelsens sagsbehandlingstid. Det er vigtigt, at der hurtigt bliver truffet afgørelse, så afgørelsen hurtigt kan få effekt. Vi har undersøgt, om styrelsen har mål for sagsbehandlingstiden, den faktiske sagsbehandlingstid, udviklingen i sagsbehandlingstiden, og om styrelsen overholder sine egne planer for, hvor lang tid sagerne skal tage. For det fjerde har vi undersøgt, om styrelsen afslutter sine sager på tilfredsstillende vis, dvs. at der afgøres et vist antal sager, og at styrelsen har retningslinjer for, hvordan styrelsen anvender de forskellige typer af afgørelser, så de anvendes ensartet.

13. I kapitel 3 har vi undersøgt, om SØIK's styring af strafferetlige konkurrencesager har understøttet en effektiv sagsbehandling. Vi besvarer spørgsmålet ved 2 revisionskriterier. For det første har vi undersøgt, om SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har et tilfredsstillende samarbejde om strafferetlige konkurrencesager. Ved tilfredsstillende samarbejde forstår vi, at SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har aftalt rammer for samarbejdet, som de følger. For det andet har vi undersøgt, om SØIK effektivt behandler strafferetlige konkurrencesager, dvs. at SØIK har retningslinjer og mål for sin sagsbehandling, og at SØIK har fulgt retningslinjerne og levet op til målene.

14. I kapitel 4 har vi undersøgt, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af fusions-sager har understøttet en effektiv sagsbehandling. For virksomheder, der ønsker at fusionere, er det væsentligt, at styrelsens godkendelse af fusionen fungerer så effektivt som muligt, så virksomhederne kan få en hurtig afklaring. Vi besvarer spørgsmålet ved 2 revisionskriterier. For det første har vi undersøgt, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har retningslinjer for, hvordan styrelsen behandler fusionssager, som understøtter, at styrelsen behandler samme typer sager ens. For det andet har vi undersøgt, om styrelsen styrer efter at behandle fusionssagerne så hurtigt som muligt.

Metode

15. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af udvalgte sager. I kapitel 2 har vi gennemgået 16 udvalgte vejledningssager. Vi har desuden gennemgået alle overtrædelsessager afgjort i perioden 2015 - juni 2018 med henblik på at opgøre sagsbehandlingstiden og undersøge styringen af hver enkelt sag forstået som milepælsplaner og aflevering af delprodukter. Vi har også gennemgået 60 potentielle overtrædelsessager fra perioden 2015-2017 (klager, henvendelser mv.), som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget en indledende behandling af, for at undersøge sagernes oprindelse og styrelsens screening af sagerne.

I kapitel 3 har vi gennemgået 20 sagskomplekser, som er afsluttet i perioden 2015-2017, for at undersøge styringen af hver enkelt sag. Vi har desuden opgjort sagsbehandlingstiden for perioden 2015 - april 2018. Vi har derudover gennemgået 10 sagskomplekser, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anmeldt til SØIK i perioden juli 2015 - 2017, med henblik på at undersøge SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samarbejde.

I kapitel 4 har vi gennemgået 49 fusionssager for perioden 2015-2017 for at undersøge, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fulgt sine retningslinjer. Vi har for alle sagerne gennemgået en række dokumenter.

16. Ud over vores sagsgennemgang har vi fået udtræk fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen over alle styrelsens vejledningssager, sager, der indledende er screenet, og fusionssager i forhold til sagsstart og sagsafslutning samt andre relevante oplysninger, fx afslutningskoder. Vi har også gennemgået styrelsens mål- og resultatplaner samt styrelsens og SØIK's retningslinjer for behandling af sager.

Vi har desuden inddraget Konkurrencelovsudvalgets rapport fra 2012 og lovmateriale i form af konkurrenceloven, straffeloven og retsplejeloven. Endelig har vi holdt en række møder med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK.

17. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

18. Vores primære undersøgelsesperiode er 2015-2017. Afgrænsningen skyldes, at Konkurrencerådet blev ændret med lovændringen i 2015, og at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i den forbindelse ændrede flere interne processer. For overtrædelsessager inddrager vi også sager afgjort i 1. halvår 2018. Det skyldes, at vi gerne vil have så nye sager med som muligt. Vi har kun inddraget afgjorte sager og ikke igangværende sager. Vi sammenligner enkelte steder med før 2015 og går således enkelte steder tilbage til 2008 – det gælder i forhold til antallet af afgørelser. Andre steder sammenligner vi med perioden 2008-2011, som indgik i Konkurrencelovsudvalget rapport – det gælder i forhold til sagsbehandlingstid. For SØIK inddrager vi sager, som er afsluttet i perioden 2015 - april 2018.

19. Vi har afgrænset os fra at undersøge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens behandling af sager, som styrelsen sender direkte til SØIK uden en rådsafgørelse. Det drejer sig om 9 sager i perioden 2015-2017 og 6 sager i 1. halvår 2018. I disse sager består styrelsens opgave i at opspore sagerne, hvorefter SØIK varetager sagsbehandlingen. SØIK står således for den største del af sagsbehandlingen, og derfor har vi afgrænset os til at undersøge SØIK's behandling af sagerne.

20. SØIK behandler både sager mod juridiske personer, fx virksomheder, og mod fysiske personer, fx direktøren i en virksomhed. For hver sag mod en juridisk person vil SØIK ofte også føre sager mod én eller flere fysiske personer. Vi har afgrænset os fra at inddrage sager mod fysiske personer. Det skyldes, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kun fører sager mod virksomheder, og vores fokus er på behandling af konkurrencesager og de 2 myndigheders samarbejde.

21. Vi har afgrænset os fra at vurdere afgørelsernes rigtighed eller de juridiske vurderinger, der er foretaget i sagerne. Vi har kun undersøgt, om sagerne lever op til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens og SØIK's egne retningslinjer for sagsbehandling, og opgjort sagsbehandlingstiden.

22. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2017 sammenlignet sin sagsbehandlingstid med sagsbehandlingstiden hos 2-3 konkurrencemyndigheder i andre lande. Vi har afgrænset os fra at sammenligne styrelsens sagsbehandlingstid med sagsbehandlingstiden i andre lande. Det skyldes, at de enkelte konkurrencemyndigheder har forskellige opgaver og bemyndigelser, og at der ikke er en entydig opgørelse af sagsbehandlingstiden på tværs af lande.

23. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens behandling af sager om overtrædelser af konkurrenceloven

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af sager om overtrædelser af konkurrenceloven ikke i tilstrækkelig grad har understøttet en effektiv sagsbehandling. Styrelsen styrer sagsbehandlingstiden med milepælsplaner for den enkelte sag, som styrelsen løbende reviderer. Styrelsen overskrider i gennemsnit den oprindelig milepælsplan med 55 %. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at styrelsen ikke i tilstrækkelig grad anvender milepælsplanerne til at understøtte, at sagerne behandles effektivt.

I gennemsnit går der 24 måneder, fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen beslutter sig for at oprette sagen, til Konkurrencerådet afgør sagen. Medregnes tiden, fra styrelsen bliver opmærksom på en sag, går der i gennemsnit 33 måneder. Sagsbehandlingstiden for sager om aftaler, der begrænser konkurrencen, som er de sager, der er flest af, er steget fra 13 måneder i perioden 2008-2011 til 23 måneder i perioden 2015 - juni 2018. En del af stigningen kan skyldes en lovændring i 2015, men det forklarer ikke hele stigningen. Rigsrevisionen finder, at styrelsen bør forholde sig til den stigende sagsbehandlingstid. For sager, som styrelsen har behandlet, og som Konkurrencerådet skulle have afgjort, men blev lukket, er sagsbehandlingstiden 34 måneder, fra sagen oprettes, til der træffes afgørelse om at lukke sagen.

Konkurrencerådet har i perioden 2015 - juni 2018 i gennemsnit afgjort 3,4 sager om overtrædelser pr. år. Til sammenligning afgjorde rådet 6,7 sager i gennemsnit pr. år i perioden 2008-2014. I både 2015 og 2016 afgjorde rådet 2 sager, i 2017 6 sager, og i 1. halvår 2018 har rådet afgjort 2 sager. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at de få sager i 2015 og 2016 bl.a. skyldtes 2 store resursekrævende fusioner. Rigsrevisionen vurderer, at relativt få sager om overtrædelser af konkurrenceloven indebærer en risiko for, at den præventive effekt af styrelsens håndhævelse af konkurrenceloven reduceres.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har retningslinjer for den indledende behandling af sagerne. Styrelsen følger ikke retningslinjerne i ca. halvdelen af sagerne, hvilket medfører en risiko for, at sagerne ikke behandles hurtigt, ensartet og med så få ressourcer som muligt.

Rigsrevisionen vurderer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen effektivt vejleder virksomhederne i de konkrete sager, hvor virksomhederne beder om vejledning. Rigsrevisionen finder det ikke hensigtsmæssigt, at opdateringen af generelle vejledninger kan være flere år undervejs, hvilket kan medføre en risiko for, at nogle vejledninger i længere perioder ikke er retvisende.

24. Dette kapitel handler om, hvorvidt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af sager, hvor virksomheder har overtrådt konkurrenceloven, har understøttet en effektiv sagsbehandling. En vigtig forudsætning for, at virksomhederne efterlever konkurrenceloven, er, at virksomhederne har kendskab til reglerne, fx ved styrelsens vejledning, og at konkurrencemyndighederne håndhæver loven effektivt. Med effektiv sagsbehandling forstår vi, at styrelsen opsporer de rigtige sager og behandler sagerne så hurtigt som muligt. Figur 2 viser processen for sager om overtrædelser af konkurrenceloven, som Konkurrencerådet afgør.

FIGUR 2

PROCESSEN FOR SAGER OM OVERTRÆDELSE AF KONKURRENCELOVEN, SOM KONKURRENCE RÅDET AFGØR

FASE 1 – SCREENINGFASEN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bliver opmærksom på en potentiel overtrædelse ved en klage, henvendelse, avislæsning mv. Styrelsen kategoriserer og screener sagen.

FASE 2 – KONTROLUNDERSØGELSE

Kontrolundersøgelse, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indsamler materiale hos den mistænkte virksomhed og behandler det. Styrelsen gennemfører ikke kontrolundersøgelse i alle sager.

FASE 3 – ANALYSEFASEN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen behandler sagen og udarbejder en klagepunktsmeddelelse (udkast til afgørelse).

FASE 4 – AFGØRELSEFASEN

Klagepunktsmeddelelsen er i høring hos virksomheden, og høringssvar indarbejdes. Konkurrencerådet træffer afgørelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens retningslinjer.

KLAGEPUNKTS- MEDDELELSE

En klagepunktsmeddelelse svarer til et udkast til afgørelse og sendes i høring hos parterne.

2.1. KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSENS VEJLEDNING

25. Vi har undersøgt, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har haft en effektiv vejledning af virksomheder om konkurrencereglerne. Konkurrencelovsudvalget anbefalede i 2012 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at styrke sin generelle informations- og vejledningsindsats for at forebygge overtrædelser og sikre efterlevelse af konkurrencereglerne.

Generelle vejledninger

26. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indhenter løbende viden og ønsker fra erhvervslivet om, hvor der er behov for vejledning. Det sker bl.a. gennem det rådgivende udvalg, som ifølge konkurrenceloven skal rådgive Konkurrencerådet om behovet for vejledninger. Styrelsen har oplyst, at de på baggrund af input fra erhvervslivet, det rådgivende udvalg mv. planlægger, hvilke generelle vejledninger styrelsen skal udarbejde eller revidere. På den baggrund opstiller styrelsen mål herfor i sine interne resultatkontrakter, som styrelsen opdaterer hvert halve år. Konkurrencerådet godkender de generelle vejledninger.

27. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har siden 2005 udarbejdet 21 vejledninger, som fortsat er gældende. Styrelsen reviderer løbende vejledningerne. Det sker oftest som følge af ny retspraksis på området, eller fordi virksomheder eller brancheforeninger efterspørger en uddybning af eksisterende vejledninger. Boks 2 giver eksempler på et forløb for revisionen af 2 eksisterende vejledninger.

BOKS 2

EKSEMPLER PÅ FORLØBET FOR REVISIONEN AF 2 VEJLEDNINGER

Vejledning til frivillige kæder fra 2005 er stadig gældende, men er under revision. I marts 2015 gik Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i gang med at opdatere den eksisterende vejledning, fordi dansk praksis og EU-praksis havde ændret sig på området siden 2005. Opdateringen er flere gange blevet forsinket, men styrelsen forventer nu at forelægge et udkast for Konkurrencerådet inden udgangen af 2018. Den eksisterende vejledning er ikke formelt trukket tilbage, men styrelsen fjernede den fra sin hjemmeside i december 2017.

Vejledning om konsortier i forhold til konkurrenceloven har til formål at vejlede i, hvordan man undgår, at konsortier er ulovlige i henhold til konkurrenceloven. Vejledningen blev offentliggjort i 2014 efter at have været i uformel høring 2 gange. I juni 2015 afgjorde Konkurrencerådet, at et konsortium var ulovligt. Afgørelsen blev stadfæstet af Konkurrenceankenævnet og derefter anket til Sø- og Handelsretten. Efter vi har afsluttet vores undersøgelse, afgjorde Sø- og Handelsretten den 27. august 2018, at konsortiet var lovligt. Bl.a. efter drøftelser med det rådgivende udvalg igangsatte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i juni 2016 en revision af vejledningen. Efter høring af vejledningen hos bl.a. Europa-Kommissionen offentliggjorde styrelsen den reviderede vejledning i april 2018.

FOREBYGGELSESTRATEGI

På baggrund af Konkurrencelovsudvalgets anbefalinger lancerede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2012 en forebyggelsesstrategi, som bl.a. havde fokus på at øge virksomhedernes kendskab til konkurrencereglerne. Strategien løb frem til udgangen af 2014, men nogle af de initiativer, der blev igangsat som følge af strategien, er videreført i styrelsens daglige vejledningsarbejde. Det gælder fx initiativet med at offentliggøre vejledende udtalelser på baggrund af konkrete henvendelser om vejledning.

FRIVILLIGE KÆDER

Frivillige kæder er selvstændige butikker, der samarbejder under et fælles navn.

Det fremgår af boks 2, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen igangsatte revisionen af vejledningen til frivillige kæder i marts 2015 og fortsat er i gang med at revidere vejledningen. Styrelsen forventer at forelægge et udkast for Konkurrencerådet inden udgangen af 2018, og styrelsen har på det tidspunkt brugt knap 4 år på at revidere vejledningen. Revisionen skete, fordi retspraksis havde ændret sig på området. Revisionen af *Vejledning om konsortier i forhold til konkurrenceloven* blev påbegyndt i 2016 og offentliggjort i april 2018, dvs. revisionen tog 2 år. Revisionen skete bl.a. efter ønske fra det rådgivende udvalg.

Behandling af konkrete vejledningssager

28. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har retningslinjer for behandlingen af konkrete vejledningssager. Styrelsen har behandlet knap 300 vejledningssager i perioden 2015-2017. 30 % af disse sager blev færdigbehandlet samme dag eller inden for 1-2 dage efter, at styrelsen modtog henvendelsen. Ca. 10 % af sagerne strakte sig over mere end 200 dage, inden de blev afsluttet. Styrelsen afviste at behandle ca. 25 % af sagerne. Styrelsen har oplyst, at behandlingen af vejledningssager i gennemsnit tager 3 måneder.

29. Vi har udvalgt 16 vejledningssager, og 6 af sagerne vedrører konkrete vejledningssager. 5 af de 6 sager omhandler ikke vejledning, men fx afviste klager eller policyprojekter. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at disse sager burde være kategoriseret anderledes.

30. En vejledende udtalelse beskriver konkret vejledning til en virksomhed med generel relevans og bør ifølge Konkurrencelovsudvalget offentliggøres på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside, så alle kan få gavn af udtalelsen. Styrelsen har i perioden 2015-2017 udarbejdet 8 vejledende udtalelser. 4 udtalelser er blevet offentliggjort på styrelsens hjemmeside, mens én er blevet offentliggjort af en anden myndighed. Styrelsen forventer desuden at offentliggøre én af de øvrige vejledende udtalelser.

VEJLEDENDE UDTALELSE

Når en virksomhed henvender sig til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med en konkret konkurrenceretlig problemstilling, kan styrelsen - i det omfang en udtalelse vurderes at have tilstrækkelig generel relevans i forhold til resurseforbruget med udarbejdelsen - afgive en udtalelse. I udtalelsen forholdt styrelsen sig generelt til den pågældende type tiltag. Den vejledende udtalelse offentliggøres på styrelsens hjemmeside.

RESULTATER

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indhenter løbende viden fra erhvervslivet og det rådgivende udvalg om behovet for vejledninger og beslutter på den baggrund, hvilke vejledninger der skal udarbejdes eller revideres. Styrelsen har udarbejdet 21 generelle vejledninger om konkurrencereglerne, som fortsat er gældende. Rigsrevisionen finder det ikke hensigtsmæssigt, at revision af vejledninger kan være mange år undervejs, da det medfører en risiko for, at den løbende udvikling i retspraksis og ændringer i lovgivningen betyder, at nogle vejledninger i længere perioder ikke er retvisende. Fx har *Vejledning til frivillige kæder* været under revision siden 2015.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har retningslinjer for behandlingen af konkrete sager, hvor virksomheder henvender sig for at få vejledning. 30 % af vejledningssagerne i perioden 2015-2017 blev færdigbehandlet inden for få dage. Dog strakte ca. 10 % af sagerne sig over mere end 200 dage. Rigsrevisionen bemærker, at ikke alle vejledende udtalelser, som styrelsen har udarbejdet, er blevet offentliggjort, hvilket er en forudsætning for, at alle kan få gavn af udtalelserne.

2.2. OPSPORING OG PRIORITERING AF SAGER OM OVERTRÆDELSER AF KONKURRENCELOVEN

31. Vi har undersøgt, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opsporer og prioriterer overtrædelsessager på tilfredsstillende vis. Med det forstår vi, at styrelsens opsporing og prioritering skal understøtte, at styrelsen fører sager med størst effekt. Det er vigtigt, at styrelsen prioriterer sagerne, da styrelsen modtager mange klager mv., og det kun er ganske få klager mv., styrelsen ender med at føre som en sag.

Opsporing af overtrædelsessager

32. Det er vigtigt, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen selv opsporer konkurrencesager for at sikre, at der også føres sager inden for områder, hvor der er få klager og henvendelser. Få klager og henvendelser kan skyldes, at der er lav eller ingen tilskyndelse til, at de involverede parter, fx i et strafbart kartel, melder sig. I 2007 blev der indført mulighed for, at fx en deltager i et kartel kan anmode om at få nedsat sin straf mod at give konkurrencemyndighederne oplysninger om kartellet. Ifølge OECD er straflempelse den mest effektive måde at opdage karteller på. For at straflempelse er et effektivt redskab, er det vigtigt, at straffen for at deltage i et kartel er tilstrækkelig høj, og at der er en risiko for, at deltagerne i et kartel kan blive opdaget. Det er derfor vigtigt, at konkurrencemyndighederne selv laver opsøgende arbejde med henblik på at opdage overtrædelser af konkurrence-loven, fordi risikoen for at blive opdaget derved øges.

33. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har haft mål for det opsøgende arbejde i perioden 2015-2017, men det varierer, hvor konkrete målene er. Ud over målene har styrelsen 6 branchestrategier, som skal afdække, om der kan være grundlag for at iværksætte konkurrencesager i de pågældende brancher.

34. Ifølge konkurrenceloven kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen behandle sager af egen drift, på baggrund af en klage, efter en anmeldelse om fritagelse fra konkurrencelovens bestemmelser eller som følge af en henvisning fra Europa-Kommissionen eller andre konkurrencemyndigheder i EU. Styrelsen definerer på den baggrund sager af egen drift som alle sager, der ikke falder ind under én af de 3 andre kategorier. Ud fra denne definition vurderer styrelsen, at ca. 60 % af de sager, som Konkurrencerådet har afgjort, er sager af egen drift. Styrelsen opgør normalt ikke omfanget af sager af egen drift, men har oplyst, at sagsbehandleren noterer i journalsystemet, om en sag er igangsat af egen drift.

35. Vi har undersøgt, hvordan sagerne er opstået, da det kan have betydning for den samlede opdagelsesrisiko. Der er forskel på, hvordan en sag kan opstå. For det første kan en sag starte med en klage eller en henvendelse. I nogle tilfælde udvikler sagen sig, så der ikke er en direkte sammenhæng mellem den oprindelige klage og afgørelsen. For det andet kan en sag opstå som følgesag til en anden sag og fx udspringe af kontrolundersøgelser i andre virksomheder eller fusioner. For det tredje kan sager opstå ved, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen selv initierer og opsporer sagen, fx på baggrund af medieomtale eller analyser. Endelig kan en sag opstå ved en ansøgning om straflempelse.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde med opsøgende arbejde og efterforskning er primært placeret i styrelsens Center for Efterforskning og Karteller (EKA). EKA har bl.a. til opgave at efterforske henvendelser og klager og deltage i det opsøgende arbejde i samarbejde med de relevante branchecentre i styrelsen. EKA's arbejde skal understøtte de øvrige centre, og sager om efterforskning af karteller vægtes højt. EKA er desuden ansvarlig for administrationen af de danske regler om straflempelse.

KATEGORISERING AF HENVENDELSER OG KLAGER

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtager hvert år en lang række henvendelser og klager. De inddeles i 3 kategorier:

1. Henvendelser og klager, der kan afvises med det samme.
2. Henvendelser og klager, som styrelsen skal afdække yderligere for at afgøre, om de skal gå videre med.
3. Henvendelser og klager, som styrelsen ved modtagelsen vurderer, at de skal gå videre med.

Tabel 1 viser, hvordan 60 tilfældigt udvalgte sager, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indledningsvist har behandlet med henblik på at vurdere, om styrelsen skal gå videre med sagen, er opstået. Tabellen viser også, hvordan de udvalgte sager afgjort af Konkurrencerådet i perioden 2015 - juni 2018 er opstået.

TABEL 1

BAGGRUNDEN FOR KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSENS SAGER

	Sager, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afdækker yderligere (2015-2017)	Sager afgjort af Konkurrencerådet (2015 - juni 2018)
Henvendelser og klager	50	10
Sager opstået som følge af andre sager	4	2
Sager initieret og opsporet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	6	0
I alt	60	12

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

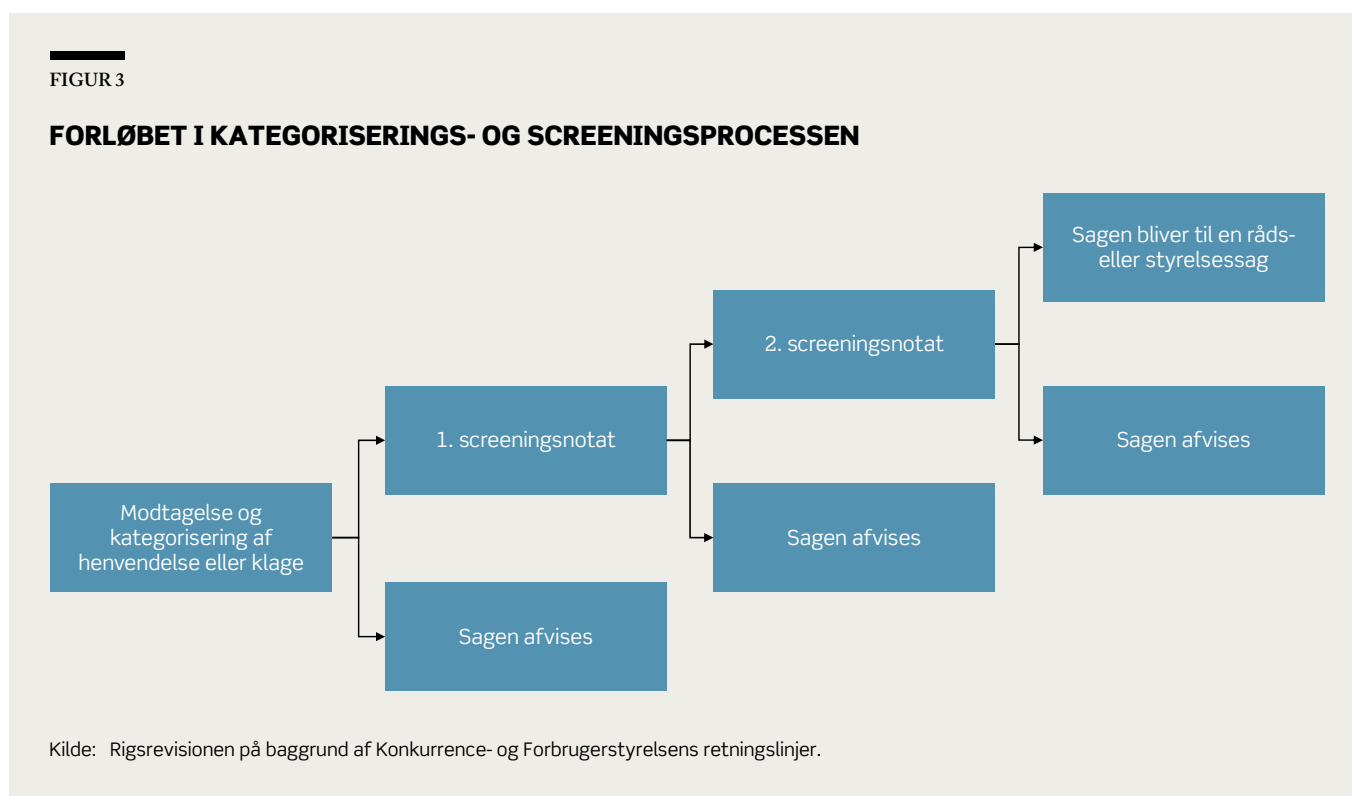
Det fremgår af tabel 1, at 6 af de udvalgte 60 sager, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afdækkede yderligere i perioden 2015-2017, var initieret og opsporet af styrelsen, hvilket svarer til ca. 10 %. For sager afgjort af Konkurrencerådet var ingen sager initieret og opsporet af styrelsen. Hovedparten af sagerne udspringer af henvendelser og klager. Styrelsen har oplyst, at der er stor forskel på, hvor konkrete henvendelser og klager er.

36. Ingen af de 60 udvalgte sager eller de 12 sager afgjort af Konkurrencerådet er sat i gang efter en ansøgning om straflempe. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at styrelsen i perioden 2015-2017 har modtaget et mindre antal ansøgninger om straflempe. Halvdelen af ansøgningerne førte til, at nye sager blev screenet, og halvdelen af ansøgningerne kom undervejs i sagen. Styrelsen har oplyst, at sager, hvor der er anmodet om straflempe, ofte vil blive sendt direkte til SØIK, og at sager om straflempe derfor ikke behandles af Konkurrencerådet.

Prioritering af overtrædelsessager

37. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at styrelsen i perioden 2015-2017 behandlede 476 overtrædelsessager. Efter en indledende behandling blev 455 af de 476 sager enten afvist eller lukket. I de resterende 21 sager gik styrelsen videre med sagen. Da styrelsen får et større antal henvendelser og klager, er det væsentligt, at styrelsen prioriterer de sager, der forventes at have størst effekt, højst. Vi har derfor undersøgt, om styrelsen systematisk prioriterer sine sager efter den forventede effekt.

38. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vejledende retningslinjer for, hvordan sagerne visiteres og prioriteres, som skal understøtte, at en sag hurtigt enten bliver afvist eller kommer videre i processen. Formålet med retningslinjerne er at sikre, at visiteringen gennemføres på en ensartet måde og med brug af færrest mulige ressourcer. Figur 3 viser forløbet i kategoriserings- og screeningsprocessen.



Det fremgår af figur 3, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ifølge sine egne vejledende retningslinjer ved modtagelsen skal kategorisere sagerne ud fra, om sagen skal afvises med det samme, eller om sagen skal screenes. Skal sagen screenes, udarbejder styrelsen 1-2 screeningsnotater. I 1. screeningsnotat vurderer styrelsen bl.a. overtrædelsen, effekten af sagen, markedet og virksomhedens omsætning på markedet. Hvis styrelsen går videre med sagen efter 1. screening, uddybes punkterne i 2. screeningsnotat. Herefter beslutter styrelsen sagens videre forløb.

KRITERIER FOR KATEGORISERING

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kategoriserer en sag ved modtagelsen ud fra 4 kriterier: sagens potentielle effekt, det forventede resurseforbrug, sandsynligheden for at kunne bevise sagen og den resourcemæssige kapacitet i konkurrencecentret.

39. Vi har gennemgået den indledende kategorisering og screening for 60 tilfældigt udvalgte sager i perioden 2015-2017. Retningslinjerne blev indført i oktober 2015, og før dem blev særligt kategoriseringen af sagerne foretaget på anden vis. I sager, efter retningslinjerne blev indført, kan vi se, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen følger retningslinjerne for kategorisering i ca. 1/3 af sagerne. Styrelsen har oplyst, at kategoriseringen i de resterende sager ofte er foretaget mundtligt, og at kategoriseringen ikke fremgår af sagens dokumenter. Vores gennemgang viser, at styrelsen i ca. halvdelen af sagerne har udarbejdet et 1. screeningsnotat eller tilsvarende materiale. I én sag er der udarbejdet et 2. screeningsnotat.

PARAMETRE I PRIORITERINGSSKEMAER

De 7 parametre i prioriteringsskemaerne er: økonomiske nøgletal, om sagen er principiel, sagens effekt, særlige forhold vedrørende sagsparter og interesser, særlige brancheforhold, håndhævelse og konkurrencekultur.

40. De sager, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen beslutter sig for at gå videre med, bliver endeligt prioriteret i prioriteringsskemaer, som tager udgangspunkt i den forventede effekt sammenholdt med det forventede resurseforbrug. Der indgår 7 parametre i prioriteringsskemaerne, der vurderes som enten høj, middel eller lav for hver sag. Vores gennemgang af prioriteringsskemaer for de 12 sager, som Konkurrencerådet har afgjort i perioden 2015 - juni 2018, viser, at den vurderede effekt varierer væsentligt fra sag til sag. Styrelsen har oplyst, at det ikke er muligt at opstille objektive kriterier for, hvordan sagerne skal prioriteres i forhold til hinanden. Derfor beror prioriteringen på styrelsens skøn af, om den samlede forventede effekt er stor nok.

RESULTATER

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har mål for opsporing af sager. 60 % af styrelsens sager er ifølge styrelsens opgørelse sager af egen drift. Vi har undersøgt, hvordan styrelsens sager er opstået. Vores gennemgang viser, at styrelsen selv har initieret og opsporet 10 % af de sager, som styrelsen behandler nærmere. Styrelsen har ikke selv initieret og opsporet nogen af de sager, Konkurrencerådet har afgjort. Styrelsen har i perioden 2015-2017 modtaget et mindre antal ansøgninger om straflempe, hvoraf halvdelen af ansøgningerne betød, at nye sager blev screenet. Ifølge OECD er ansøgninger om straflempe den mest effektive måde for konkurrencemyndighederne at opdage karteller på. Rigsrevisionen finder, at det vil være hensigtsmæssigt, at styrelsen undersøger, om der er årsager til, at styrelsen ikke modtager endnu flere ansøgninger om straflempe, som kan lede til, at en sag sættes i gang.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vejledende retningslinjer for sin indledende kategorisering og efterfølgende screening af sager. Styrelsen har dog i ca. halvdelen af sagerne ikke fulgt retningslinjerne, idet styrelsen ikke har udarbejdet screeningsnotater. Formålet med retningslinjerne er at sikre, at sagerne hurtigt afklares, og at visiteringen gennemføres på en ensartet måde og med færrest mulige resurser. Rigsrevisionen vurderer, at der er en risiko for, at sagerne ikke afklares hurtigt, ensartet og med færrest mulige resurser, når retningslinjerne kun følges i ca. halvdelen af sagerne. Styrelsen har hertil oplyst, at retningslinjerne kun er vejledende, og at det vil være resursekrævende at følge retningslinjerne om screeningsnotater i alle sager.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har et princip om at prioritere efter effekt, men Rigsrevisionen bemærker også, at der i praksis er væsentlige variationer i, hvor høj effekt styrelsen selv vurderer, at de sager, de fører, har.

2.3. SAGSBEHANDLINGSTIDEN FOR SAGER OM OVERTRÆDELSE AF KONKURRENCELOVEN

41. Vi har undersøgt sagsbehandlingstiden for sager om overtrædelser af konkurrenceloven. Det er væsentligt, at sagsbehandlingstiden er så kort, som sagen tillader, da det sikrer, at der hurtigt træffes beslutning om en overtrædelse af konkurrenceloven. Dermed indtræder effekten tidligere, end den ellers ville have gjort, hvilket kan have betydning både for andre virksomheder og forbrugere på markedet. Vi har derfor undersøgt, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har mål for sagsbehandlingstiden. Vi har opgjort den faktiske sagsbehandlingstid og sammenholdt sagsbehandlingstiden med, hvad den tidligere var, og med, hvor lang tid styrelsen ved sagernes opstart forventede, at sagerne ville tage.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens mål for sagsbehandlingstiden

42. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har retningslinjer for sagsbehandlingen af sager, som Konkurrencerådet skal afgøre, og disse retningslinjer gælder for sager om overtrædelser. Vi har gennemgået styrelsens retningslinjer for at undersøge, om styrelsen har mål for, hvor lang tid en sag må vare. Figur 4 viser, hvilke faser af sagsbehandlingen styrelsen har mål for.

FIGUR 4

MÅL FOR FASER I EN SAG OM OVERTRÆDELSE AF KONKURRENCELOVEN, SOM KONKURRENCERÅDET AFGØR

FASE 1 – SCREENINGSFASEN	○	Mål for, at fasen samlet må vare 5 måneder.
FASE 2 – KONTROLUNDERSØGELSE	○	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har mål for dele af fasens varighed.
FASE 3 – ANALYSEFASEN	○	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ingen mål for varigheden.
FASE 4 – AFGØRELSEFASEN	○	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke mål for fasens varighed, men der er lovkrav til en del af fasens varighed.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 4, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har mål om, at fase 1 samlet må vare 5 måneder. For fase 2 har styrelsen mål for dele af fasen, idet styrelsen har et internt mål om, at en virksomhed skal have besked om sagens videre forløb 5 måneder efter en kontrolundersøgelse. Styrelsen har desuden ifølge konkurrenceloven 40 dage til at gennemgå materiale indhentet ved en kontrolundersøgelse. I forhold til fase 4 fremgår det af konkurrenceloven, at fristen for, at parterne afgiver høringssvar på klagepunktsmeddelelsen, er 6 uger, men der er ikke mål for hele fasens varighed. Der er ingen mål for fase 3 og heller ikke generelle mål for, hvor lang tid en sag samlet skal tage. Styrelsen har oplyst, at det ikke giver mening at have fælles tidsfrister for sagerne, da sagerne er af forskellig karakter.

Ifølge konkurrenceloven har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen pligt til senest 40 hverdage efter kontrolundersøgelsens afslutning at give en kopi af de oplysninger, som styrelsen måtte have taget fra de indsamlede data, til den, der er genstand for kontrolundersøgelsen.

I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens retningslinjer er der for fase 3 og 4 angivet nogle tidsintervaller for de enkelte opgaver, fx at en markedsundersøgelse tager 10-31 uger, men det er meget brede spænd, og flere opgaver kan desuden gennemføres samtidig. Det siger derfor ikke noget om den samlede sagsbehandlingstid. Styrelsen har oplyst, at tidsintervallerne er ment som en hjælp til planlægningen af de enkelte sager og ikke som et styringsinstrument.

43. For hvert enkel sag udarbejder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en projektbeskrivelse med en milepælsplan. Styrelsen har oplyst, at de anvender milepælsplanerne som et aktivt styringsinstrument, og at planerne justeres, hvis der forventes væsentlige ændringer i projektets resursebehov. Både de oprindelige milepælsplaner og justeringer af planerne godkendes på direktionsniveau. I mål- og resultatplanen for 2017 havde styrelsen mål for de enkelte projekter i forhold til forskellige afleveringsfrister. Disse mål svarer til det enkelte projekts sidst vedtagne milepælsplan.

Sagsbehandlingstiden for overtrædelsessager

44. Konkurrencerådet har i perioden 2015 - juni 2018 afgjort 12 sager om overtrædelse af konkurrenceloven. Yderligere 4 sager er kørt som rådssager, men endte med at blive lukket, inden Konkurrencerådet traf afgørelse. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at sagerne blev lukket, fordi styrelsen vurderede, at de ikke med en rimelig yderligere anvendelse af resurser kunne påvise en overtrædelse af konkurrencereglerne.

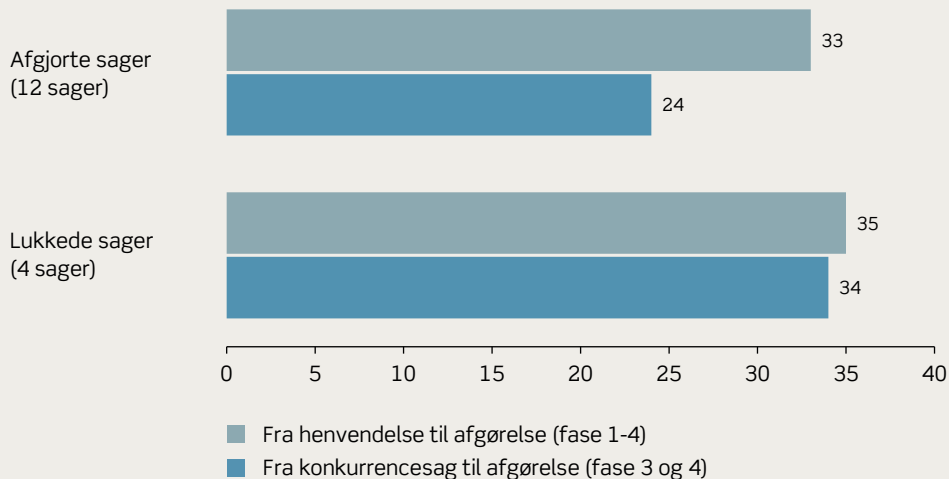
45. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opgør sin sagsbehandlingstid som perioden, fra sagen er oprettet som en konkurrencesag, til Konkurrencerådet har truffet afgørelse. Styrelsens opgørelsesmetode indeholder altid fase 3 og 4 (analyse- og afgørelsesfasen). Fase 2 (kontrolundersøgelse) indgår for enkelte sager i styrelsens opgørelse.

Da der også pågår sagsbehandling i de indledende faser, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indledningsvist behandler sagen og gennemfører en kontrolundersøgelse, har vi opgjort sagsbehandlingstiden for alle faser, dvs. fase 1-4. Styrelsen har hertil oplyst, at de finder styrelsens egen opgørelsesmetode mest konsistent og retvisende. Styrelsen har anvendt samme opgørelsesmetode i sine opgørelser til Konkurrencelovsudvalget og ifølge styrelsen også i en sammenligning med 3 nordiske lande, som styrelsen selv har foretaget. Figur 5 viser sagsbehandlingstiden i perioden 2015 - juni 2018.

FIGUR 5

SAGSBEHANDLINGSTID FOR OVERTRÆDELSESSAGER AFGJORT AF KONKURRENCERÅDET OG RÅDSSAGER, SOM BLEV LUKKET, I PERIODEN 2015 - JUNI 2018

(Måneder)



Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

Det fremgår af figur 5, at sagsbehandlingstiden med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egen opgørelsesmetode (fra konkurrencesagens oprettelse til Konkurrencerådets afgørelse) i gennemsnit er 24 måneder for sager, som rådet træffer afgørelse i, og 34 måneder for sager, som bliver lukket. Ser vi på sagsbehandlingstiden, fra styrelsen er blevet opmærksom på sagen, til Konkurrencerådet træffer afgørelse, går der i gennemsnit 33 måneder. Tilsvarende går der for sager, der bliver lukket, i gennemsnit 35 måneder. Boks 3 beskriver eksempler på forløb i overtrædelsessager, herunder eksempler på, hvorfor sagerne kan trække ud.

I vores opgørelse af sagsbehandlingstiden har vi i én sag korrigeret for, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen valgte at sende sagen til SØIK, som ikke vurderede, at sagen var tilstrækkeligt oplyst. Derfor sendte SØIK sagen tilbage til styrelsen. Denne proces tog 5 måneder.

I en anden sag har vi korrigeret for, at sagen blev lukket i en periode for at blive genoptaget, da klageren kom med nye oplysninger.

BOKS 3

EKSEMPLER PÅ FORLØB I 3 OVERTRÆDELSSESAGER

Den **første sag** startede med en henvendelse, og 2 uger efter oprettede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en konkurrencesag. Derefter fandt styrelsen ud af, at de ville foretage en kontrolundersøgelse. Sagen blev afgjort 15 måneder efter, den var startet.

Den **anden sag** startede med en klage fra en virksomhed. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bad virksomheden om at komme med afgørende beviser, før styrelsen ville gå videre med sagen. Virksomheden gik konkurs, og styrelsen lukkede sagen. Efter 1 år rettede virksomheden igen henvendelse til styrelsen, da virksomheden havde skaffet afgørende beviser ved at filme et møde. ½ år efter den anden henvendelse i sagen var styrelsen på en kontrolundersøgelse, og 4 måneder efter kontrolundersøgelsen oprettede styrelsen en konkurrencesag. Sagen var bredt lagt op og indeholdt både dele, der direkte vedrørte klagen, og dele, som styrelsen på baggrund af kontrolundersøgelsen vurderede som relevante. Herefter undersøgte styrelsen sagen og var også i en langvarig dialog med Europa-Kommissionen. Sagen blev afgjort 7 år efter den første henvendelse og ca. 4 ½ år efter, at konkurrencesagen var oprettet. Fratrækker vi den tid, hvor sagen var lukket i styrelsen, var den samlede sagsbehandlingstid 6 år. Styrelsen har oplyst, at der ikke er direkte sammenhæng mellem den oprindelige klage og afgørelsen. Dog henviser styrelsen i sine interne dokumenter også efter rådsafgørelsen til den oprindelige klage.

Den **tredje sag** startede med, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen var på en kontrolundersøgelse hos en virksomhed, hvor styrelsen blev opmærksom på en mulig overtrædelse af konkurrencebogen hos en anden virksomhed. På den baggrund var styrelsen 1½ år efter på kontrolundersøgelse hos denne virksomhed. Derefter sendte styrelsen sagen til SØIK. Efter 5 måneder fik styrelsen sagen tilbage fra SØIK, som ikke ville efterforske den yderligere. 3½ år efter, at styrelsen fik kendskab til sagen, oprettede styrelsen en konkurrencesag. Korrigeret for den tid, sagen var hos SØIK, gik der ca. 5½ år, fra styrelsen fik kendskab til sagen, og ca. 2½ år, fra styrelsen oprettede en konkurrencesag. Den pågældende virksomhed har kritiseret den lange sagsbehandlingstid, og styrelsen har internt anerkendt, at sagen har taget forholdsvis lang tid. Det skyldtes ifølge styrelsens interne dokumenter en faglig problemstilling, personalemæssige forhold, og at andre sager i en periode blev prioriteret højere.

I Konkurrencelovsudvalgets rapport er der både opgjort sagsbehandlingstid for alle sager afgjort af Konkurrencerådet, herunder fusionssager og andre sagstyper, og for sager om konkurrencebegrænsende aftaler og sager om misbrug af dominerende stilling. Da vi i dette kapitel undersøger overtrædelsessager, er den samlede opgørelse ikke relevant her.

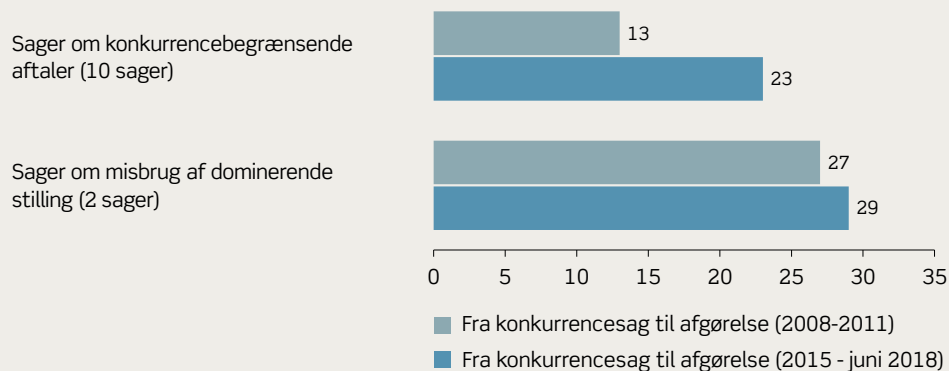
Udvikling i sagsbehandlingstiden

46. Vi har undersøgt, hvordan sagsbehandlingstiden har udviklet sig fra perioden 2008-2011 til perioden 2015 - juni 2018. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opgjorde til brug for Konkurrencelovsudvalgets rapport sagsbehandlingstiden for perioden 2008-2011 efter styrelsens opgørelsesmetode, dvs. for fase 3 og 4 (analyse- og afgørelsesfasen). Figur 6 viser sagsbehandlingstiden for sager om konkurrencebegrænsende aftaler og sager om misbrug af dominerende stilling i perioden 2008-2011 sammenholdt med perioden 2015 - juni 2018.

FIGUR 6

SAGSBEHANDLINGSTIDEN FOR SAGER OM KONKURRENCEBEGRÆNSENDE AFTALER OG SAGER OM MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING

(Måneder)



Note: For begge perioder er sagsbehandlingstiden opgjort, fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oprettet en konkurrencesag, til Konkurrencerådet har truffet afgørelse i sagen (for fase 3 og 4).

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang og Konkurrencelovsudvalgets rapport fra 2012.

Det fremgår af figur 6, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager om konkurrencebegrænsende aftaler i perioden 2008-2011 var 13 måneder. For perioden 2015 - juni 2018 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager om konkurrencebegrænsende aftaler steget til 23 måneder, hvilket er en stigning på 10 måneder. For sager om misbrug af dominerende stilling er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid steget med 2 måneder. Sagerne om konkurrencebegrænsende aftaler vægter dog tungest, idet 83 % af sagerne afgjort af Konkurrencerådet i perioden 2015 - juni 2018 var denne type sager. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at der i perioden 2008-2011 var flere tilsagnssager end påbudssager sammenlignet med perioden 2015 - juni 2018, og at påbudssager tager længere tid end tilsagnssager.

47. Konkurrencelovsudvalget havde forskellige anbefalinger til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sagsbehandlingsprocesser. Udvalget foreslog bl.a., at styrelsen fast skulle udarbejde meddelelser om betænkeligheder, og at høringsperioden for klagepunktsmeddelelser skulle udvides. Udvalget vurderede, at det ville øge sagsbehandlingstiden, hvis anbefalingerne blev fulgt. En del af stigningen i sagsbehandlingstiden kan formodentlig tilskrives implementeringen af udvalgets anbefalinger, men det kan ikke forklare hele stigningen.

TILSAGN

Et tilsagn afgives af virksomheden og handler om, hvordan virksomheden vil imødegå de konkurrenceproblemer, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har påpeget. Tilsagnet vedtages af Konkurrencerådet.

MEDDELELSE OM BETÆNKELIGHEDER

I en meddelelse om betænkeligheder orienterer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tidligt efter sagens oprettelse om, hvilke konkurrenceretlige problemer styrelsen undersøger i relation til den pågældende sag.

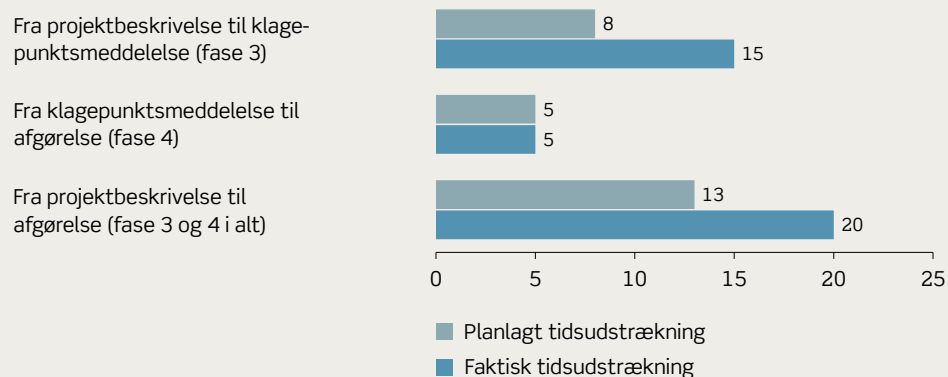
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens faktiske sagsbehandlingstid i forhold til den planlagte sagsbehandlingstid

48. Vi har undersøgt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sagsbehandlingstid i forhold til styrelsens forventning til, hvor lang tid sagerne i gennemsnit skal tage. Vi har taget udgangspunkt i den oprindeligt godkendte milepælsplan, da den er udtryk for styrelsens forventninger til sagsbehandlingstiden. Milepælsplanen udarbejdes i forbindelse med, at en sag endeligt godkendes, og konkurrencesagen oprettes, og derfor ser vi her kun på fase 3 og 4. Figur 7 viser, hvor lang tid fase 3 og 4 i gennemsnit var planlagt til, og fasernes faktiske tidsudstrækning.

FIGUR 7

PLANLAGT OG FAKTISK TIDSUDSTRÆKNING FOR SAGER AFGJORT I PERIODEN 2015 - JUNI 2018

(Måneder)



Note: N=12, dog 8 for planlagt tidsudstrækning for fase 4 og for fase 3 og 4 i alt.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

Det fremgår af figur 7, at der i gennemsnit gik 15 måneder, fra projektbeskrivelsen lå klar, til klagepunktmeddelelsen blev sendt i høring hos den mistænkte virksomhed (fase 3). I projektbeskrivelserne var der i gennemsnit afsat 8 måneder til denne fase for sager afgjort i perioden 2015 - juni 2018. Det svarer til en overskridelse af de oprindelige milepælsplaner på ca. 90 %. For fase 4 gik der i gennemsnit 5 måneder, fra klagepunktmeddelelsen blev sendt i høring, til Konkurrencerådet traf afgørelse, hvilket fasen også var planlagt til at vare.

Det fremgår også af figuren, at fase 3 og 4 i alt var planlagt til i gennemsnit at vare 13 måneder. I praksis anvendte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i gennemsnit 20 måneder fra projektbeskrivelse til afgørelse. Således anvendte styrelsen i gennemsnit 7 måneder mere, end styrelsen havde planlagt ved sagens opstart. Det svarer til ca. 55 % længere tid end planlagt.

49. Forud for milepælsplanen ligger fase 1 og 2, som vi har gennemgået i afsnit 2.2. Vores undersøgelse viser, at de 2 faser i gennemsnit varede 14,5 måneder i den gennemgåede periode.

50. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at styrelsen i perioden 2015-2017 har arbejdet med at effektivisere sagsgangene ved at indføre retningslinjer for fase 1, jf. afsnit 2.2, ved at etablere en fusionsenhed, som skal sikre kontinuitet i arbejdet med konkurrencesager, og ved at udvikle dashboards med styringsrettet ledelsesinformation til direktionen og cheferne. Vores gennemgang viser, at sagsbehandlingstiden for fase 1 er faldet, efter at retningslinjerne er indført.

RESULTATER

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke mål for den samlede sagsbehandlingstid. Dog har styrelsen mål for screeningsfasen og for enkelte dele af fasen for kontrolundersøgelse og afgørelse. Styrelsen har ingen mål for analysefasen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen styrer sagsbehandlingstiden med milepælsplaner, som styrelsen løbende ændrer med direktionens godkendelse. Den første milepælsplan udarbejder styrelsen samtidig med projektbeskrivelsen. I gennemsnit var sagernes tidsudstrækning 55 % længere, end styrelsen oprindeligt havde planlagt i milepælsplanen. Rigsrevisionen vurderer, at overskridelsen af de oprindelige milepælsplaner indikerer, at styrelsen enten har været for optimistisk i sin oprindelige planlægning, eller at sagsbehandlingstiden har været længere, end den burde have været. Rigsrevisionen vurderer derfor, at styrelsen ikke i tilstrækkelig grad anvender milepælsplanerne til at understøtte, at sagerne behandles hurtigt.

Fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen beslutter, at en sag skal være en rådssag, til Konkurrencerådet træffer afgørelse, går der i gennemsnit 24 måneder. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at der ligger væsentlige sagsbehandlingsskridt, før sagen oprettes, i form af en kontrolundersøgelse og behandling af en klage mv. Det er derfor efter Rigsrevisionens vurdering relevant i opgørelsen af sagsbehandlingstiden at medregne perioden fra henvendelse, til styrelsen beslutter, at en sag skal være en rådssag. Medregnes denne periode, går der i gennemsnit 33 måneder, fra styrelsen bliver opmærksom på en sag, til Konkurrencerådet træffer afgørelse.

I 2011 opgjorde Konkurrencelovsudvalget sagsbehandlingstiden for sager om konkurrencebegrænsende aftaler og sager om misbrug af dominerende stilling i perioden 2008-2011. For sager om misbrug af dominerende stilling er sagsbehandlingstiden i dag stort set den samme. For sager om konkurrencebegrænsende aftaler er sagsbehandlingstiden derimod steget med 10 måneder fra 13 måneder i perioden 2008-2011 til 23 måneder i perioden 2015 - juni 2018. Da sager om konkurrencebegrænsende aftaler i perioden 2015 - juni 2018 udgjorde 83 % af overtrædelsessagerne, er sagsbehandlingstiden for overtrædelsesager samlet set steget væsentligt. En del af stigningen kan skyldes en lovændring i 2015, men det forklarer ikke hele stigningen. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at styrelsen bør forholde sig til den stigende sagsbehandlingstid.

2.4. KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSENS AFSLUTNING AF SAGER

51. Vi har undersøgt, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, herunder Konkurrencerådet, har en tilfredsstillende afslutning af sager. Det er væsentligt, at styrelsen har retningslinjer for, hvornår styrelsen anvender de forskellige typer afgørelser, så afgørelserne anvendes ensartet. Et påbud har ifølge styrelsen større effekt end et tilsagn, da et tilsagns signalværdi er mindre, hvilket svækker den præventive effekt. For større sager, der afsluttes af Konkurrencerådet, er det også væsentligt, at styrelsen følger op på den enkelte sag i forhold til overholdelse af påbuddet og sagens effekt.

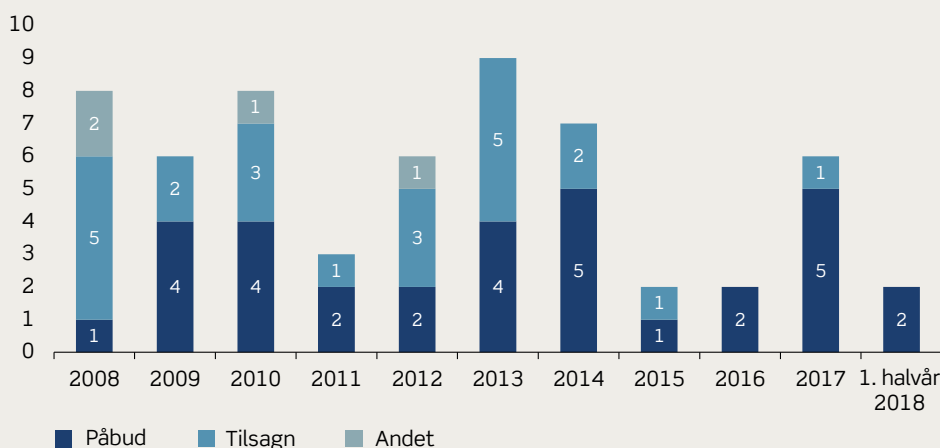
Antal afgjorte sager om overtrædelser af konkurrenceloven

52. Det er væsentligt, at Konkurrencerådet afgør et vist antal sager. For det første for at bringe overtrædelser af konkurrenceloven til ophør og for det andet, fordi det for konkurrenceloven i høj grad er administrativ praksis og retspraksis, der viser, hvornår fx en aftale er en overtrædelse af konkurrenceloven, eller hvornår en virksomhed har misbrugt en eventuel dominerende stilling. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at nogle sager har større effekt i forhold til udvidelse af praksis end andre. For det tredje er det vigtigt, at Konkurrencerådet afgør et vist antal sager af hensyn til den præventive effekt ved håndhævelse af konkurrenceloven. Figur 8 viser antallet af overtrædelsessager afgjort af Konkurrencerådet i perioden 2008 - 1. halvår 2018.

FIGUR 8

SAGER OM OVERTRÆDELSER AF KONKURRENCELOVEN AFGJORT AF KONKURRENCE RÅDET I PERIODEN 2008 - 1. HALVÅR 2018

(Antal)



Note: Sager, hvor der bliver fulgt op på tidligere overtrædelser, sager, der vedrører fusioner, og anmeldelsessager indgår ikke i figuren. Kategorien "Andet" dækker over sager, hvor Konkurrencerådet træffer afgørelse om, at konkurrenceloven ikke er overtrådt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Det fremgår af figur 8, at Konkurrencerådet særligt i 2015 og 2016 afgjorde færre sager end i de tidligere år, da rådet begge år kun afgjorde 2 overtrædelsessager. I 2017 steg antallet af afgjorte sager til 6, og i 1. halvår 2018 har rådet afgjort 2 overtrædelsessager. Til sammenligning afgjorde rådet 3-9 sager om året i perioden 2008-2014. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at de få sager i 2015 og 2016 skyldtes 2 store resursekrævende, nye sagsprocedurer med længere høringsperioder indført i 2015, og at nogle større sager blev lukket uden rådsafgørelse.

Det fremgår også af figuren, at antallet af både påbudssager og tilsagnssager i perioden 2008-2017 lå på mellem 1 og 5 sager om året. Særligt antallet af tilsagnssager er faldet i perioden 2015-2017.

Sammenligner vi perioden 2015 - juni 2018 med tidligere, afgjorde Konkurrencerådet 3,4 sager i gennemsnit i perioden 2015 - juni 2018 og 6,7 sager i gennemsnit i perioden 2008-2014.

Brug af forskellige typer af afgørelser

53. Konkurrencerådet kan bl.a. afgøre sager ved at udstede et påbud, vedtage et tilsagn eller lukke sagen. Det er væsentligt, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har retningslinjer for, hvornår styrelsen anvender de forskellige typer afgørelser, så styrelsen anvender afgørelserne ensartet.

54. Som udgangspunkt udsteder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen et påbud, da det er den type afgørelse, der ifølge styrelsen har den største effekt. Styrelsen udstedte 10 påbud i perioden 2015 - juni 2018.

En sag kan også afsluttes på et tidligere tidspunkt ved, at virksomheden giver tilsagn om at ændre adfærd, som Konkurrencerådet gør bindende. Det gjorde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2 sager i perioden 2015 - juni 2018. Ved tilsagn indstiller styrelsen til Konkurrencerådet, om en sag skal afsluttes med tilsagn. Styrelsen har ikke retningslinjer for anvendelse af tilsagn, men i de 2 tilsagnssager, vi har gennemgået, gennemgik styrelsen de samme 4 punkter. Punkterne ligner ifølge styrelsen Europa-Kommissionens retningslinjer for tilsagn. Styrelsen har oplyst, at vurderingen af tilsagn ikke er vilkårlig, da styrelsen forholder sig til de samme 4 punkter. Styrelsen har også oplyst, at det nye Konkurrenceråd (fra 2015) vil vedtage retningslinjer, når der er udviklet en praksis. Rigsrevisionen konstaterer, at styrelsen også før det nye Konkurrenceråd har vedtaget tilsagn efter de samme 4 punkter.

55. I perioden 2015-2017 blev 4 sager lukket efter at være kørt som rådssager, og 7 blev lukket og afsluttet med en indskærpelse. Når sager lukkes, lukkes de med henvisning til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke vil bruge flere resurser på sagen, da det ikke vil stå mål med sagens effekt. Styrelsen indskærper i tilfælde, hvor der er tegn på, at virksomheden har overtrådt loven, men hvor det vil kræve mange resurser at bevise overtrædelser. Det er ofte ikke klart fra start, at sagen skal afsluttes med en indskærpelse. Styrelsen har retningslinjer for, hvornår en indskærpelse bruges, men ikke for processen. Vores gennemgang viser, at indskærpelsen sendes til direktionen med henblik på godkendelse.

INDGÅELSE AF TILSAGN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indgår tilsagn under følgende forhold:

1. Tilsagnet skal tilbydes tidligt og være resursebesparende.
2. Tilsagnet skal være tilstrækkeligt, utvetydigt og nemt at implementere.
3. Tilsagnet skal kunne marktestes.
4. Tilsagnets varighed skal være klar.

INDSKÆRPELSE

En indskærpelse er ikke en afgørelse, men en lukning af sagen suppleret med vejledning. Indskærpelsen offentliggøres i anonym form.

BØDEFORLÆG

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udsteder bødeforlæg under følgende betingelser:

1. Sagen skal skønnes ikke at ville medføre højere straf end bøde.
2. Sagen skal være en tilståelsessag.
3. Der skal være skabt en fast praksis for strafudmålingen.
4. Der skal foreligge et samtykke fra SØIK både i forhold til processen og bødestørrelsen.
5. Den skyldige skal vedtage, at sagen afgøres udenretligt, og være villig til at betale bøden inden for en frist.

56. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan også udstede et administrativt bødeforlæg i sager, hvor virksomheder har tilstået en overtrædelse af konkurrenceloven, som giver en bøde, og hvor der er fast praksis for strafudmålingen. Styrelsen har retningslinjer for bødeforlæg og har i perioden 2015-2017 udstedt 2 bødeforlæg.

Opfølgning på Konkurrencerådets afgørelser

57. For at sikre, at de afgørelser, der bliver truffet, får effekt, er det vigtigt, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen følger op på sagerne, særligt i forhold til, at virksomhederne følger eventuelle påbud og tilsagn. Virksomhederne skal ifølge Konkurrencerådets afgørelser dokumentere overholdelsen af et påbud inden for en bestemt frist, som ofte er 2-3 uger. Følger en virksomhed ikke påbuddet, oversender Konkurrencerådet sagen til SØIK.

58. Det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens retningslinjer, at styrelsen skal udarbejde en opfølgingsplan i forbindelse med sin evaluering af sagen. Kun én af de sager, vi har gennemgået, har en egentlig opfølgingsplan ud over dokumentation, som fremgår af rådsafgørelsen. Det skyldes ifølge styrelsen, at der er tale om engangsforsøelser, og at der i nogle tilfælde er aktive klager, som vil klage, hvis afgørelserne ikke bliver overholdt.

RESULTATER

Konkurrencerådet har i perioden 2015 - juni 2018 i gennemsnit truffet afgørelse i 3,4 overtrædelsessager om året. Antallet af afgjorte sager om overtrædelser har været markant lavere sammenlignet med perioden 2008-2014, hvor Konkurrencerådet i gennemsnit traf afgørelse i 6,7 sager om året. Det var særligt lavt i 2015 og 2016, hvor rådet begge år afgjorde 2 sager. I 2017 afgjorde rådet 6 sager og har i 1. halvår 2018 afgjort 2 sager. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at de få sager i 2015 og 2016 skyldtes 2 store resursekrævende fusioner, nye sagsprocedurer med længere høringsperioder indført i 2015, og at nogle større sager blev lukket uden rådsafgørelse. Rigsrevisionen vurderer, at de relativt få sager om overtrædelser af konkurrenceloven indebærer en risiko for, at den præventive effekt af håndhævelsen af loven reduceres.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at Konkurrencerådet endnu ikke har vedtaget retningslinjer for tilsagn. Vores gennemgang af tilsagnssager viser, at styrelsen gennemgår de samme 4 punkter i de 2 tilsagnssager, der har været i perioden 2015-2017. For indskærpelser har styrelsen retningslinjer for, hvornår de indskærper, men ikke for processen, fx hvem der skal godkende indskærpelsen. Vores gennemgang af de 7 indskærpelser, der har været i perioden 2015-2017, viser dog, at indskærpelser forelægges direktionen med henblik på godkendelse. Rigsrevisionen finder, at retningslinjer ville være hensigtsmæssige, da de kan understøtte, at de forskellige afgørelser anvendes ensartet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen følger op på sine sager enkeltvist, ved at virksomheden i forbindelse med afgørelsen bliver pålagt at dokumentere, at den overholder påbuddet. Desuden lægger styrelsen op til at udarbejde en opfølgingsplan, men kun for én sag har styrelsen en egentlig opfølgingsplan. Rigsrevisionen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt, at styrelsen, i de tilfælde hvor det er muligt, følger op på, om afgørelsen får virkning på det pågældende marked. Rigsrevisionen anerkender dog, at det ikke vil være muligt i alle tilfælde.

3. SØIK's behandling af strafferetlige konkurrencesager

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at SØIK's styring af strafferetlige konkurrencesager ikke i tilstrækkelig grad har understøttet en effektiv sagsbehandling. SØIK har ikke specifikke retningslinjer for sagsbehandling af strafferetlige konkurrencesager, men har en generel efterforskningsguide, der primært er rettet mod større sager om økonomisk kriminalitet, som generelt adskiller sig fra den typiske konkurrencesag. Rigsrevisionen konstaterer, at SØIK anvender enkelte sagsstyringsværktøjer fra efterforskningsguiden, hvor SØIK finder det relevant, men at SØIK ikke anvender dem systematisk. Rigsrevisionen vurderer dog, at SØIK ikke i tilstrækkelig grad har anvendt særligt tids- og milepælsplaner til at understøtte, at sagerne behandles effektivt, men i højere grad har anvendt dem som logbøger over, hvad der er sket.

Sagsbehandlingstiden for de sager, der er endeligt afsluttet i perioden 2015 - april 2018, er 38 måneder for afsluttede sager og 32 måneder for lukkede sager fra anmeldelse, til SØIK første gang har taget stilling til tiltaleespørgsmålet. SØIK lever således ikke op til sin ambition om, at der skal gå højst 18 måneder. Ser vi kun på de sager, Konkurrencerådet har afgjort, og ikke på de sager, Konkurrencerådet har sendt til SØIK uden at afgøre dem, går der i gennemsnit 32 måneder, til SØIK har taget stilling til tiltaleespørgsmålet, og 39 måneder, til sagerne er endeligt afsluttet med enten bødeforlæg, ved domstolene eller er lukket.

Rigsrevisionen kan konstatere, at SØIK i 2015 har indført et nyt ledelsesstyringssystem med bl.a. styring af tidsfrister og løbende ledelsesopfølgning for alle verserende sager. Rigsrevisionen kan også konstatere, at SØIK's sagsbehandlingstid for sager, der er anmeldt i perioden 2015-2017, i gennemsnit er 19 måneder fra anmeldelse til stillingtagen til tiltaleespørgsmålet. Da der blandt sagerne stadig er uafsluttede sager, kan den endelige sagsbehandlingstid for perioden dog ikke opgøres endnu.

Rigsrevisionen vurderer, at SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har et tilfredsstillende samarbejde om strafferetlige konkurrencesager. Rammerne for samarbejdet mellem SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er fastlagt i en samarbejdsaftale mellem de 2 parter, og SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har været i dialog om alle de undersøgte sager forud for, at styrelsen har anmeldt sagerne til SØIK.

59. Dette kapitel handler om, hvorvidt SØIK's styring af strafferetlige konkurrencesager har understøttet en effektiv sagsbehandling, herunder om SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har et tilfredsstillende samarbejde om strafferetlige konkurrencesager. Da kompetencen til at håndhæve konkurrenceloven i Danmark er opdelt mellem SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, er det vigtigt, at de har et tilfredsstillende samarbejde for at sikre en effektiv samlet håndhævelse af konkurrenceloven. Herudover er det vigtigt, at SØIK's sagsbehandling er effektiv for at sikre, at den sigtede så hurtigt som muligt får en afklaring af sagen.

3.1. SØIK OG KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSENS SAMARBEJDE OM STRAFFERETLIGE KONKURRENCESAGER

60. Vi har undersøgt, om SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har et tilfredsstillende samarbejde om strafferetlige konkurrencesager. Herved forstår vi, at SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har aftalt rammer for samarbejdet, der understøtter en hurtig sagsbehandling, at SØIK og styrelsen løbende og hurtigst muligt indgår i dialog om sagerne, og at styrelsen bistår SØIK, hvor det er relevant. Desuden følger det af konkurrenceloven, at SØIK skal godkende administrative sager om bødeforelæg.

Rammer for samarbejdet mellem SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

61. Rammerne for samarbejdet mellem SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er fastlagt i en samarbejdsaftale mellem de 2 parter fra maj 2015. Samarbejdsaftalen har til formål at sikre et godt samarbejde om opklaring og strafforfølgelse af overtrædelser af konkurrenceloven og om behandling af ansøgninger om straflempe. Aftalen omhandler følgende emner:

- overordnet samarbejde
- samarbejde i konkrete sager
- bistand under efterforskning
- juridisk bistand fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- faglige aktiviteter.

Dialog om potentielle straffesager

62. SØIK behandler alle sager om strafferetlige overtrædelser af konkurrenceloven. Sager kan anmeldes til SØIK af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, borgere eller andre aktører, men i praksis modtager SØIK næsten udelukkende anmeldelser fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

63. SØIK kan modtage en sag fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på 2 forskellige tidspunkter i et sagsforløb. For det første kan styrelsen anmelde en sag, efter Konkurrencerådet har truffet en administrativ afgørelse. For det andet kan styrelsen oversende en sag i den indledende behandling, hvis styrelsen vurderer, at der er tale om en åbenbar overtrædelse af konkurrenceloven – en såkaldt rå anmeldelse. Når SØIK modtager en sag, indledes efterforskningen med henblik på at undersøge, om betingelserne for at pålægge strafansvar er til stede, og at gøre strafferetlige konkurrencesager klar til eventuel behandling ved domstolene.

64. Når Konkurrencerådet har afgjort en sag, kan de involverede parter anke sagen til Konkurrenceankenævnet. For de sager, som Konkurrenceankenævnet afgjorde i perioden 2015-2017, gik der i gennemsnit 10 måneder fra rådsafgørelsen til ankenævnets afgørelse. Konkurrencerådet anmelder som hovedregel først sagerne til SØIK, når Konkurrenceankenævnet har truffet afgørelse.

65. Det fremgår af samarbejdsaftalen, at relevante sager bør være kendt hos begge parter så tidligt som muligt, og at der afholdes møder for at drøfte det videre samarbejde, før sager oversendes fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til SØIK. Herudover fremgår det, at der skal afholdes møder på øverste ledelsesniveau om generelle forhold og status for sager hvert halve år eller oftere, hvis der er behov for det.

66. Rigsrevisionen har gennemgået 10 sagskomplekser oversendt fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til SØIK i perioden juli 2015 - 2017. Vi har for sagerne opgjort, hvornår styrelsen har indstillet til Konkurrencerådet, at sagen skulle anmeldes til SØIK, og hvornår der har været dialog mellem styrelsen og SØIK om sagen. I 6 af de 10 undersøgte sager er SØIK orienteret før styrelsens indstilling til Konkurrencerådet om oversendelse. I 3 af sagerne orienterer styrelsen SØIK inden for ca. 2 måneder efter styrelsens indstilling til Konkurrencerådet, og i den sidste sag er der gået ca. 6 måneder efter indstillingen. Styrelsen har oplyst, at alle 10 sager er drøftet med SØIK forud for anmeldelsen.

67. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK har afholdt møder på direktionsniveau minimum hvert halve år, som det er fastsat i samarbejdsaftalen. Styrelsen og SØIK har oplyst, at de løbende drøfter mulige kommende straffesager og igangværende sager.

Samarbejde i efterforskningsfasen

68. Det fremgår af samarbejdsaftalen, at samarbejdet mellem SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i efterforskningsfasen skal sikre, at styrelsens faglige kompetencer udnyttes. I henhold til samarbejdsaftalen skal styrelsen høres og underrettes forud for afgørelser med henblik på at inddrage styrelsens synspunkter. Herudover kan styrelsen, hvor det er relevant, bistå SØIK med konkret faglig eller teknisk bistand for at sikre udnyttelse af kompetencerne.

69. Vi har gennemgået 29 afsluttede og igangværende sagskomplekser i perioden 2015-2017. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at der i 11 af sagerne er afholdt et møde forud for eller senest i forbindelse med oversendelse af sagen. I yderligere 13 af sagerne har styrelsen og SØIK vurderet, at det ikke var nødvendigt at afholde et møde. I 3 ud af de 29 sagskomplekser er der indgået aftale om, at styrelsen bistår SØIK i efterforskningen.

SAGSKOMPLEKS

Et sagskompleks er en samling af sager mod juridiske personer vedrørende den samme overtrædelse, som SØIK behandler under ét journalnummer. Et sagskompleks kan dermed bestå af flere enkeltsager mod flere juridiske personer.

Behandling af administrative bødeforlæg

70. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fik med ændringen af konkurrenceloven i 2007 mulighed for at udstede administrative bødeforlæg i visse typer af sager. SØIK skal give samtykke til de enkelte bødeforlæg. SØIK's samtykke til bødeforlægget skal sikre, at sagen er egnet til at blive afgjort uden for domstolene, og at SØIK er enig i det konkrete bødeskøn. Det er væsentligt, i tilfælde af at sagen efterfølgende indbringes for domstolene.

71. I perioden 2015-2017 har der været 2 sager med administrativt bødeforlæg. I begge sager har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen orienteret SØIK om bødeforlægget, og i begge sager har SØIK uden bemærkninger givet samtykke til bødeforlægget 1 dag efter orienteringen. SØIK og styrelsen har begge oplyst, at de har drøftet bødeforlæggene og beregningsgrundlaget for bødens størrelse telefonisk forud for den skriftlige orientering.

RESULTATER

Rigsrevisionen vurderer, at SØIK og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har et tilfredsstillende samarbejde om strafferetlige konkurrencesager. Rammerne for samarbejdet er fastlagt i en samarbejdsaftale. Aftalen fastlægger principperne for de 2 myndigheders samarbejde generelt og i konkrete sager samt principper for, hvornår og hvordan styrelsen kan bistå SØIK i efterforskningen af strafferetlige konkurrencesager.

I den undersøgte periode har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 6 ud af 10 sager orienteret SØIK, før styrelsen har indstillet til Konkurrencerådet, at sagen oversendes til SØIK, og i alle 10 sager har styrelsen drøftet sagen med SØIK. De 2 myndigheder drøfter mulige kommende sager løbende, bl.a. på halvårslige fælles direktionsmøder. Styrelsen har i 2 sager udstedt et administrativt bødeforlæg. I begge sager har SØIK godkendt bødeforlægget hurtigt.

3.2. SØIK'S STYRING AF STRAFFERETLIGE KONKURRENCESAGER

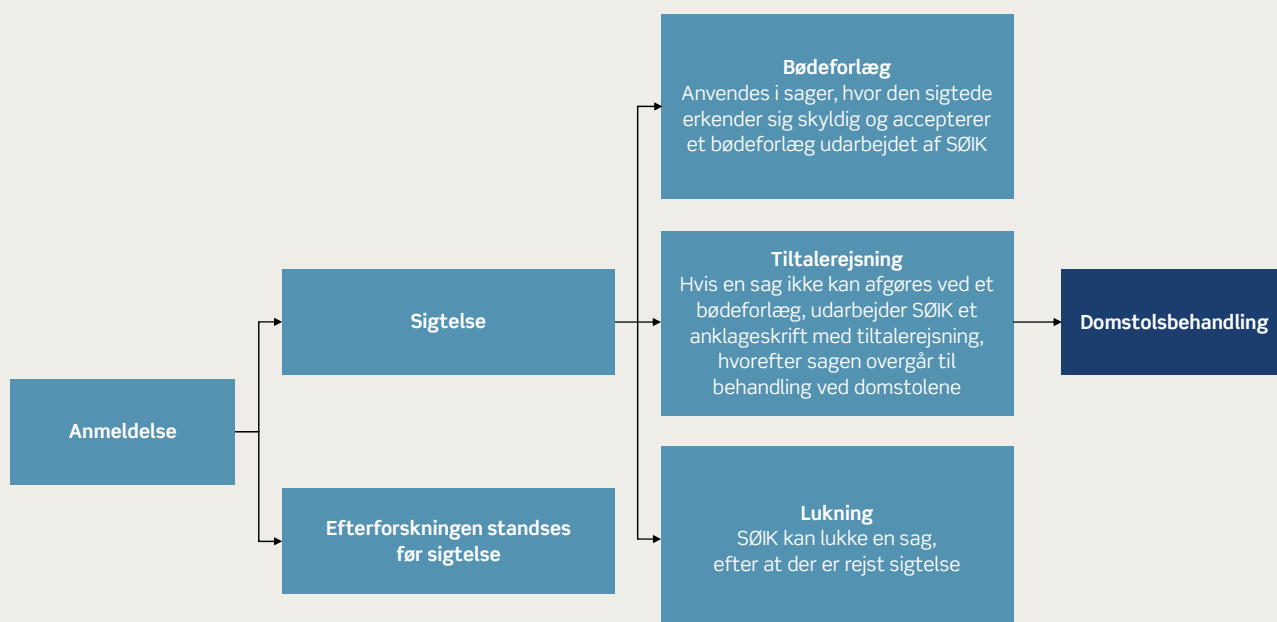
72. Vi har undersøgt, om SØIK's styring af strafferetlige konkurrencesager giver en effektiv sagsbehandling. Ved effektiv sagsbehandling forstår vi, at SØIK har retningslinjer for sin sagsbehandling, mål for sin sagsbehandlingstid, og at SØIK har fulgt retningslinjerne og levet op til målene.

73. SØIK's efterforskning og behandling af anmeldelser om overtrædelser af konkurrenceloven har bl.a. til formål at undersøge, om betingelserne for at pålægge strafansvar er til stede, og indbringe strafferetlige konkurrencesager for domstolene.

74. Når SØIK modtager en anmeldelse af en sag, skal SØIK tage stilling til, om der skal rejses sigtelse. Sager, hvor der er rejst sigtelse, kan afsluttes på 3 måder. For det første kan sagen afsluttes med vedtagelse af en bøde på baggrund af et bødeforlæg. For det andet kan sagen afgøres ved domstolene på baggrund af en tiltalerejsning. For det tredje kan sagen lukkes, efter at SØIK har rejst tiltale (ved tiltalefrafald eller ved påtaleopgivelse). I sager, hvor der ikke rejses sigtelse, afsluttes sagen ved, at SØIK standser efterforskningen. Figur 9 viser sagsforløbet og definitionerne af de forskellige afslutningstyper.

FIGUR 9

FORLØBET FOR STRAFFERETLIGE KONKURRENCESAGER



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af SØIK's retningslinjer.

Retningslinjer for SØIK's sagsbehandling af strafferetlige konkurrencesager

75. SØIK har ikke retningslinjer, der specifikt er rettet mod SØIK's behandling af strafferetlige konkurrencesager. SØIK har derimod en efterforskningsguide for større sager om alle former for økonomisk kriminalitet. Efterforskningsguiden er primært rettet mod meget store sagskomplekser vedrørende fx bedrageri og mandat- og skattesvig med omfattende efterforskning, der kræver mange resurser og strækker sig over en længere periode. SØIK har oplyst, at efterforskningsguiden kan anvendes i sin helhed eller delvist afhængigt af de specifikke forhold i den enkelte sag, men at den ikke skal ses som en autoriseret instruks, der skal følges i alle sager. SØIK har yderligere oplyst, at konkurrencesagerne varierer meget i indhold og kompleksitet, og at behovet for anvendelsen af efterforskningsguidens principper derfor også varierer.

76. SØIK har oplyst, at efterforskningsguiden – i det omfang det er hensigtsmæssigt – også anvendes for konkurrencesagerne. Vi har gennemgået 20 sagskomplekser med konkurrencesager, der er afsluttet i perioden 2015-2017, i forhold til hvilke sagsstyringsværktøjer fra efterforskningsguiden SØIK anvender. Tabel 2 viser SØIK's anvendelse af sagsstyringsværktøjerne.

TABEL 2

SØIK'S ANVENDELSE AF EFTERFORSKNINGSGUIDENS SAGSSTYRINGSVÆRKTØJER FOR 20 SAGSKOMPLEKSER AFGJORT I PERIODEN 2015-2017

(Antal)

Visitationsskema	15 ¹⁾
Tids- og milepælsplan	19
Foreløbig efterforskningsvurdering	4
Anklagerdokument	13
Logbog	20

¹⁾ 2 af de undersøgte sagskomplekser er anmeldt, før SØIK indførte visitationsskemaer, og derfor er det 15 ud af 18 sager.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang.

Det fremgår af tabel 2, at SØIK i alle 20 sagskomplekser har udarbejdet en logbog og i 19 af sagskomplekserne har anvendt en tids- og milepælsplan. Det fremgår videre, at SØIK har udarbejdet et visitationsskema i 15 af sagskomplekserne, anklagerdokument i 13 af sagskomplekserne og en foreløbig efterforskningsvurdering i 4 af sagskomplekserne.

De udarbejdede tids- og milepælsplaner, som er det redskab, SØIK bl.a. bruger til at sikre fremdrift, har karakter af en efterfølgende opstilling af, hvornår SØIK har gennemført de enkelte efterforskningskridt, og ikke en forudgående plan for, hvilke skridt der skal tages hvornår. Herudover er der stor forskel på, hvor udfyldte de enkelte efterforskningsvurderinger og anklagerdokumenter er.

77. I 2015 implementerede SØIK et internt styringssystem med henblik på løbende ledelsesmæssig opfølgning på alle strafferetlige konkurrencesager. Styringssystemet består bl.a. af faste ugentlige møder på ledelsesniveau og månedlige statusmøder på styregrupp niveau, hvor sagerne gennemgås. I store sager, hvor der er nedsat en særskilt styregruppe i overensstemmelse med efterforskningsguiden, holder styregruppen løbende statusmøder.

I styringen af de enkelte sager anvender SØIK et controllingark med alle verserende straffesager i SØIK. Arket indeholder bl.a. oplysninger om sagernes status, aftalte frister og sagsbehandlere. Arket anvendes som et understøttende værktøj i den daglige styring af de enkelte sager og udgør den overordnede ramme for ledelsens styring af sagerne og anvendes bl.a. som udgangspunkt for de månedlige statusmøder. Herudover anvender SØIK en driftsstyringsmodel til at give overblik over alle aktuelle sager vedrørende økonomisk kriminalitet.

SØIK's sagsbehandlingstid

78. Vi har undersøgt, om SØIK har mål for sin sagsbehandlingstid, og hvor lang SØIK's sagsbehandlingstid for strafferetlige konkurrencesager er.

79. SØIK's efterforskningsguide indeholder en ambition om, at en gennemsnitlig sag afsluttes ved, at SØIK træffer afgørelse i sagen ved at tage stilling til tiltaleespørgsmålet gennem enten et bødeforelæg, anklageskrift, tiltalefrafald eller påtaleopgivelse inden 18 måneder efter anmeldelsen. SØIK har ikke yderligere mål for sagsbehandlingstiden.

Når SØIK har taget stilling til tiltaleespørgsmålet, vil sagsforløbet dog ofte fortsætte, før sagen er endeligt afsluttet for de involverede parter, jf. figur 9. For sager med bødeforelæg indgår SØIK i dialog med den sigtede, der skal acceptere eller afvise bødeforelægget. Hvis bødeforelægget efter denne proces ender med at blive afvist af den sigtede, fortsætter sagen typisk ved, at SØIK udarbejder et anklageskrift, hvorefter sagen overgår til domstolsbehandling. For at vise hele udstrækningen af et sagsforløb for de involverede parter har vi også valgt at opgøre tiden fra SØIK's stillingtagen til tiltaleespørgsmålet, til sagen er endeligt afsluttet. Det skal hertil bemærkes, at selve domstolsbehandlingen af en sag, herunder sagsbehandlingstiden for denne del, ligger uden for SØIK's indflydelse.

80. Vi har gennemgået 53 konkurrencesager, der er afsluttet i perioden 2015 - april 2018, og opgjort den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for 3 faser:

- fra anmeldelse til sigtelse
- fra sigtelse til stillingtagen til tiltaleespørgsmålet
- fra stillingtagen til afslutning af sagen.

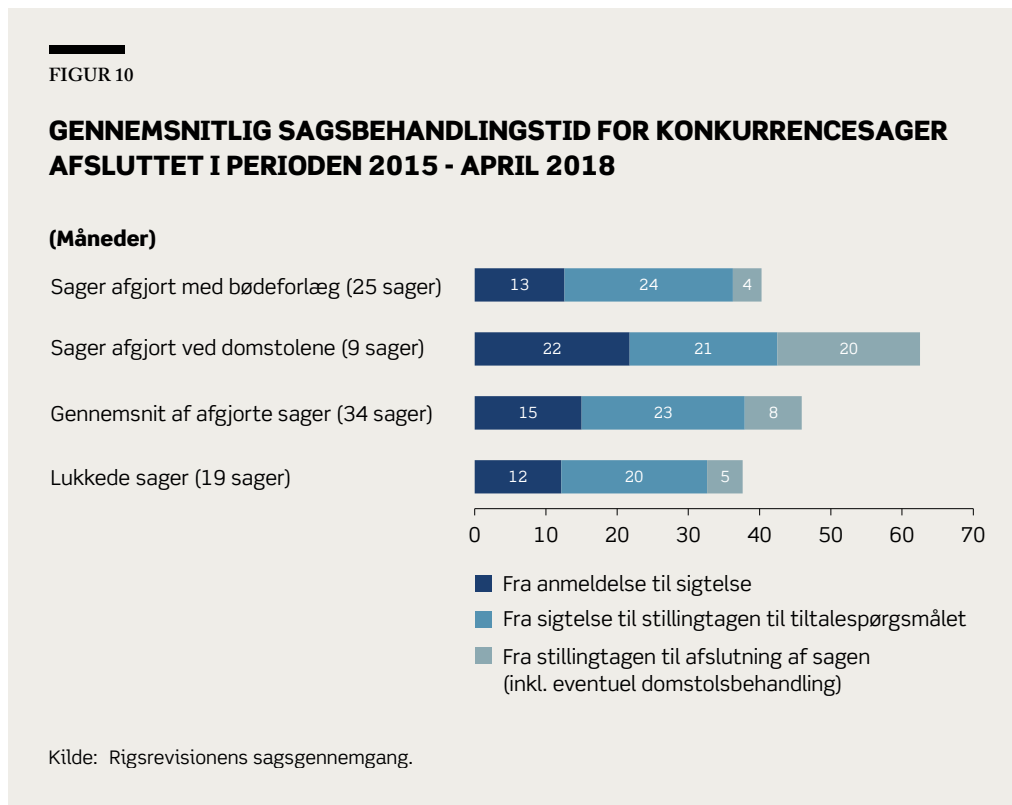
Hvis en strafferetlig konkurrencesag ikke er afsluttet inden 18 måneder fra tidspunktet for en sigtelse, kan den sigtede i henhold til retsplejeloven indbringe sagen for domstolene, der efterfølgende kan vælge at fastsætte en frist for afgørelse af tiltaleespørgsmålet tidligst 3 måneder fra indbringelsen. Dvs. at der er en lovsikret domstolskontrol med, at der sker fremdrift i sagen.

AFGJORT/AFSLUTTET SAG

En sag er *afgjort* af SØIK, når SØIK har taget stilling til tiltaleespørgsmålet.

En sag er *afsluttet*, når sagen er endeligt afgjort enten ved domstolene, ved vedtagelsen af et bødeforelæg eller er blevet lukket.

Figur 10 viser SØIK's gennemsnitlige sagsbehandlingstid og den samlede udstrækning for de 53 afsluttede sager.



Det fremgår af figur 10, at sager, der afsluttes med *bødeforlæg*, har en gennemsnitlig udstrækning på 41 måneder fra anmeldelse til afslutning af sagen. Tilsvarende har sager, der afsluttes ved *domstolene*, en udstrækning på 63 måneder. Ser vi på *alle afsluttede sager* under ét, fremgår det, at SØIK's samlede sagsbehandlingstid i gennemsnit er på 38 måneder fra anmeldelse, til SØIK har taget stilling til tiltalepørgsmålet. Ser vi på tiden fra anmeldelse, til sagerne er afsluttet, dvs. inkl. eventuel domstolsbehandling, går der 46 måneder. For sager, som SØIK lukker, efter der er rejst sigtelse, går der i gennemsnit 32 måneder fra anmeldelse, til SØIK har taget stilling til tiltalepørgsmålet.

SØIK har oplyst, at der fra stillingtagen til tiltalepørgsmålet i lukkede sager ofte er en proces, efter at SØIK træffer afgørelse om enten påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller indstilling af efterforskning, til sagen afsluttes, og sagerne parter informeres. I denne periode søger SØIK at opnå enighed med den særmyndighed (fx Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen), der har anmeldt sagen, om, at sagen skal lukkes. Det sker ud fra et hensyn til, at særmyndigheden på baggrund af sin sagsbehandling har vurderet, at der har været et grundlag for at anmelde sagen. Det fremgår af figur 10, at denne proces i gennemsnit varer 5 måneder.

81. Vi har herudover også gennemgået 9 sager, der er afsluttet ved efterforskningsstandsning før sigtelse. Gennemgangen viser, at de 9 sager i gennemsnit har en sagsbehandlingstid på 17 måneder fra anmeldelse til standsning.

82. De gennemgåede sager, der er afsluttet i perioden 2015 - april 2018, er anmeldt til SØIK i perioden 2010-2017. Da SØIK indførte et nyt sagsstyringssystem i 2015, har vi særskilt opgjort sagsbehandlingstiden for de sager, der er anmeldt i perioden 2015 - januar 2018 efter indførelsen af det nye sagsstyringssystem. Det drejer sig om 41 sager. Vores opgørelse viser, at i de sager, hvor der er rejst sigtelse, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra anmeldelse til sigtelse 6 måneder. For de sager, hvor SØIK har taget stilling til tiltalerspørgsmålet, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 12 måneder fra sigtelse til stillingtagen og 19 måneder fra anmeldelse til stillingtagen. Da der stadig er sager, der er anmeldt i 2017 og 2018, hvor der endnu ikke er rejst sigtelse eller taget stilling til tiltalerspørgsmålet, kan den endelige gennemsnitlige sagsbehandlingstid for perioden ikke opgøres endnu.

83. SØIK's sager kan variere meget i omfang og karakter, bl.a. afhængigt af, om der allerede foreligger en administrativ afgørelse. Det varierer derfor også meget fra sag til sag, hvor meget efterforskning der er nødvendig, efter en sag er anmeldt til SØIK. Boks 4 viser eksempler på sager i SØIK.

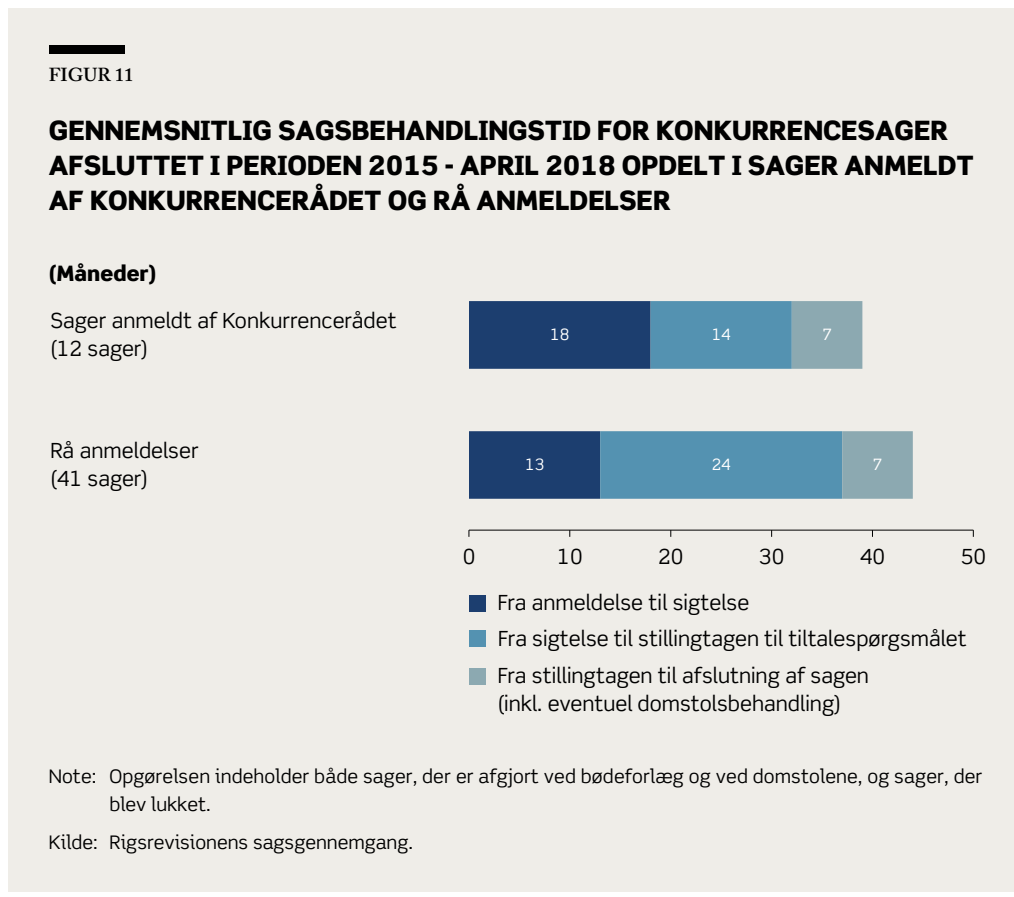
BOKS 4

EKSEMPLER PÅ SAGER I SØIK

I vores undersøgelsesperiode har særligt ét sagskompleks været omfattende. Sagen blev anmeldt som en rå anmeldelse i 2010, og der blev foretaget efterforskning i perioden 2011-2013, hvorefter der blev rejst tiltale medio 2014. De fleste af enkeltsagerne i sagskomplekset blev afgjort med bødeforlæg frem til medio 2015, og den sidste domsfældelse skete i september 2016. Den samlede udstrækning for sagerne i dette sagskompleks har altså været mere end 6 år. Nogle af enkeltsagerne i dette sagskompleks blev endeligt afsluttet med vedtagelse af bødeforlæg forud for vores undersøgelsesperiode, og de indgår derfor ikke i denne undersøgelse. SØIK har oplyst, at dette sagskompleks er det klart største i undersøgelsesperioden og dermed har krævet mange resurser og haft en lang udstrækning.

Som eksempel på sager, der kræver færre resurser, kan 2 sagskomplekser fremhæves. I den ene sag modtog SØIK en rå anmeldelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i juni 2015, hvorefter sagen blev efterforsket frem til primo 2016, og SØIK traf afgørelse ved anklageskrift i maj 2016. Sagen blev endeligt afsluttet ved domstolene i december 2016. Den anden sag blev anmeldt til SØIK i november 2015 på baggrund af en administrativ afgørelse fra Konkurrencerådet og afsluttet med vedtagelse af bødeforlæg i april 2016.

84. Vi har opgjort sagernes udstrækning opdelt efter, om SØIK har modtaget dem efter, at Konkurrencerådet har truffet en administrativ afgørelse, eller om sagerne er oversendt direkte som rå anmeldelser, jf. figur 11.



Det fremgår af figur 11, at sager afsluttet i perioden 2015 - april 2018, der er anmeldt efter, at Konkurrencerådet har truffet afgørelse, i gennemsnit har en udstrækning på 39 måneder fra anmeldelse til afslutning ved bødeforlæg, dom eller lukning, og at den tilsvarende tidsudstrækning er 44 måneder for sager oversendt som rå anmeldelser.

RESULTATER

SØIK har ikke retningslinjer, der specifikt er rettet mod sagsbehandling af strafferetlige konkurrencesager. SØIK anvender de generelle retningslinjer for større økonomiske straffesager, hvis det er relevant. Rigsrevisionen konstaterer, at efterforskningsguidens sagsstyringsværktøjer i nogen grad er anvendt i de fleste af sagerne. Rigsrevisionen vurderer dog, at særligt efterforskningsguidens tids- og milepælsplaner ikke i tilstrækkelig grad har understøttet, at sagerne behandles effektivt, idet tids- og milepælsplanerne primært fungerer som logbøger over, hvad der er sket.

SØIK's gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra tidspunktet for anmeldelse, til SØIK har taget stilling til tiltalepåkrævet, er 38 måneder. Den tilsvarende gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de lukkede sager er 32 måneder. Begge tal ligger væsentligt over ambitionen i retningslinjerne fra SØIK's efterforskningsguide om, at der højst skal gå 18 måneder fra anmeldelse til stillingtagen til tiltalepåkrævet. For de sager, hvor SØIK standser efterforskningen, uden der bliver rejst sigtelse, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 17 måneder.

Den samlede tidsudstrækning for sager afgjort af Konkurrencerådet, der er endeligt afsluttet i perioden 2015 - april 2018, er i gennemsnit 39 måneder fra anmeldelse til afslutning ved enten vedtagelse af bødeforlæg, dom eller lukning. For rå anmeldelser er den tilsvarende tidsudstrækning 44 måneder.

Rigsrevisionen konstaterer, at SØIK i 2015 har indført et sagsstyringssystem, der bl.a. omfatter et controllingark for alle verserende sager. Controllingarket skal både understøtte den daglige styring af sagerne og den løbende ledelsesmæssige opfølgning. Rigsrevisionen kan konstatere, at det foreløbig ser ud til, at sagsbehandlingstiden er faldende. Rigsrevisionen konstaterer, at for de sager, der er anmeldt i perioden 2015-2018, og hvor SØIK har taget stilling til tiltalepåkrævet, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 19 måneder fra anmeldelse til stillingtagen. Da der stadig er sager anmeldt i 2017 og 2018, hvor SØIK ikke har taget stilling til tiltalepåkrævet, kan den endelige gennemsnitlige sagsbehandlingstid for perioden dog ikke opgøres endnu.

4. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af fusionssager

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring i overvejende grad har understøttet en effektiv behandling af fusionssager.

Konkurrenceloven indeholder tidsfrister for behandlingen af fusionssager, der vedrører perioden, fra de involverede virksomheder endeligt anmelder fusionen, til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen træffer afgørelse i sagen. Styrelsen har også opstillet egne mål for sagsbehandlingstiden for samme periode. Ligeledes har styrelsen opstillet mål for sagsbehandlingstiden i den forudgående prænotifikationsfase, i det omfang det efter styrelsens opfattelse giver mening. Både de lovbestemte frister og styrelsens egne mål for sagsbehandlingstiden er overholdt.

Da Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke kan kontrollere virksomhedernes ageren i prænotifikationsfasen, fx hvornår de svarer på spørgsmål fra styrelsen, giver det efter styrelsens opfattelse ikke mening at opstille mål for den tidsmæssige udstrækning af den samlede prænotifikationsfase.

Rigsrevisionens undersøgelse viser imidlertid, at en stor del af sagsbehandlingen sker i prænotifikationsfasen, der i gennemsnit udgør 50-70 % af den samlede sagsbehandlingstid. Det betyder, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sagsbehandler fusioner, inden de er anmeldt. Prænotifikationsfasen tæller ikke med i de lovfastede tidsfrister. Rigsrevisionen vurderer, at det indebærer en risiko for, at lovens tidsfrister for den efterfølgende sagsbehandling bliver mindre relevante i forhold til at sikre en effektiv behandling.

85. Dette kapitel handler om, hvorvidt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af fusionssager har understøttet en effektiv sagsbehandling. Med effektiv sagsbehandling forstås vi en målrettet behandling med henblik på at sikre en så hurtig sagsbehandling, som sagen tillader.

4.1. BEHANDLING AF FUSIONSSAGER

86. Hovedreglen for fusionssager er, at fusioner, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, ikke skal godkendes. En fusion kan alt efter dens størrelse enten anmeldes og behandles almindeligt eller forenklet, hvor den forenkledede procedure er mindre omfattende og går hurtigere. Figur 12 viser forløbet i fusionssager.

FIGUR 12

FORLØBET I FUSIONSSAGER



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens retningslinjer.

87. Vi har undersøgt, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har retningslinjer for sagsbehandlingen, som understøtter, at styrelsen behandler samme typer sager ens, og om styrelsen følger op på, at styrelsens afgørelser i fusionssagerne bliver efterlevet.

Retningslinjer for behandling af fusionssager

88. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens retningslinjer for, hvordan styrelsen behandler fusionssager, omfatter en række vejledninger, procesbeskrivelser, tjeklister til at kategorisere sagerne og standardskabeloner til breve, afgørelser mv. Centrale dele af dette materiale blev udarbejdet i forbindelse med, at styrelsen pr. 1. januar 2017 samlede fusionskontrollen i ét center. Til større og principielle fusionssager, som Konkurrencerådet inddrages i, indeholder styrelsens retningslinjer en tjekliste med 47 sagsbehandlingsskridt med en tidsfrist for hvert skridt. Retningslinjerne beskriver også, hvad sagsbehandlerne skal afklare i prænotifikationsfasen. Boks 6 beskriver sagsbehandlingspunkter i prænotifikationsfasen.

Eksempler på nye retningslinjer for fusionssager er et tjekskema for visitation og kategorisering af fusionssagerne og et tjekskema til afklaring af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens jurisdiktion til at behandle sagerne, som blev indført pr. 1. januar 2017. Styrelsen har oplyst, at visitation og kategorisering tidligere hovedsageligt foregik mundtligt eller via e-mail mellem sagsbehandler og kontorchef.

Når virksomhederne eller deres advokater har indsendt 1. udkast til en anmeldelse, indledes en dialog, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen stiller spørgsmål eller har bemærkninger til udkastet, som virksomhederne enten svarer på, eller som fører til, at virksomhederne sender et nyt udkast til anmeldelsen. Denne proces kan gentages flere gange, før virksomhederne sender en endelig anmeldelse.

TILSAGN

Virksomheder, som har anmeldt en fusion, har mulighed for at foreslå Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tilsagn, der vil kunne afbøde effekterne af potentielle konkurrenceproblemer ved fusionen. Et tilsagn kan fx være, at virksomhederne forpligter sig til en bestemt markedsadfærd inden for en given periode efter fusionen, eller at den fusionerede virksomhed frasælger dele af virksomheden.

Styrelsen skal vurdere, om de foreslåede tilsagn vil have en tilstrækkelig afbødende effekt på potentielle konkurrenceproblemer ved fusionen, inden styrelsen accepterer tilsagnet.

MARKEDSUNDER- SØGELSER

Markedsundersøgelser kan være flere forskellige typer undersøgelser, fx forbrugerundersøgelser, konkurrentundersøgelser og leverandørundersøgelser. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bruger i høj grad spørgeskemaer som redskab til at gennemføre sine markedsundersøgelser.

BOKS 5

SAGSBEHANDLINGSPUNKTER I PRÆNOTIFIKATIONSFASEN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens retningslinjer indeholder bl.a. 10 punkter, som er nyttige for sagsbehandleren at afklare i prænotifikationsfasen. Punkterne handler bl.a. om at afklare, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har jurisdiktion til at behandle fusionen, om fusionen skal behandles almindeligt eller forenklet, hvilke markeder der potentielt bliver berørt af fusionen, om der indledningsvist kan identificeres konkurrenceproblemer ved fusionen, og hvilke oplysninger styrelsen behøver for at kunne vurdere fusionen endeligt.

For fusioner, der skal anmeldes almindeligt, bør sagsbehandleren ifølge vejledningen også udarbejde en tidsplan for forløbet.

For fusioner, som skal anmeldes forenklet, vil caseteamet som oftest have behov for at foretage grundige undersøgelser af de markeder, som fusionen vedrører, og af de markedsandele, som de fusionerende parter har på disse markeder, inden fusionen anmeldes endeligt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens retningslinjer.

Sagsbehandling af fusionssager

89. Vi har gennemgået materiale fra en stikprøve på 49 af i alt 131 afgjorte og 3 tilbagetrukne sager for perioden 2015-2017. Ud af de 49 sager er 31 forenklet godkendt, 11 almindeligt godkendt, 4 godkendt med tilsagn og 3 trukket tilbage. Ud af de 31 forenklet godkendte ansøgninger er 11 anmeldt almindeligt.

90. Vores gennemgang viser, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for alle typer fusioner foretager store dele af sagsbehandlingen i prænotifikationsfasen. Styrelsen traf i 11 ud af 31 forenklet godkendte fusioner afgørelse i sagen senest 2 dage efter, at fusionen var endeligt anmeldt. I 3 af de 11 almindeligt godkendte sager foretog styrelsen ikke yderligere undersøgelser, efter at fusionsanmeldelserne var fuldstændige, og godkendte fusionerne kort tid efter. For de resterende 8 ud af 11 sager gennemførte styrelsen markedsundersøgelser, hvoraf styrelsen igangsatte de 6 i prænotifikationsfasen.

91. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sagsbehandlede også i prænotifikationsfasen i de 4 fusionssager, som er godkendt med tilsagn. Styrelsen gennemførte i disse sager en række markedsundersøgelser, hvoraf flere af dem blev igangsat i prænotifikationsfasen. I 2 af sagerne blev undersøgelserne igangsat 155 dage før, at fusionen var anmeldt fuldstændigt. Styrelsen har oplyst, at dette skyldtes, at parterne i de 2 sager anmodede om, at sagerne blev sat på pause i en længere periode undervejs i forløbet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har hertil oplyst, at styrelsen kun igangsætter markedsundersøgelser i prænotifikationsfasen efter aftale med de involverede virksomheder. Styrelsen har yderligere oplyst, at sagsbehandling i prænotifikationsfasen sker for at reducere den samlede sagsbehandlingstid.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfølgning på fusionsafgørelser

92. Det er vigtigt for en effektiv fusionskontrol, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen følger op på de fusionsafgørelser, hvor styrelsen har givet en betinget godkendelse af fusionen, dvs. hvor der er knyttet tilsagn til fusionen. Vi har derfor undersøgt styrelsens opfølgning på de fusioner, som styrelsen har godkendt med tilsagn.

93. De 4 fusionssager godkendt med tilsagn i perioden 2015-2017 indeholdt alle tilsagn med konkrete opfølgningsmekanismer. I 3 af de 4 sager indeholdt tilsagnene en trustee-model, hvor den fusionerede virksomhed skulle udpege og betale for en uvildig trustee, som skulle kontrollere, at virksomheden efterlevede ét eller flere af de øvrige indgåede tilsagn. I den sidste sag forpligtede virksomheden sig til selv at orientere Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om eventuelle ændringer relateret til det afgivne tilsagn. Disse opfølgningsmekanismer har i alle 4 sager givet anledning til, at styrelsen efterfølgende har fulgt op på, om tilsagnene var opretholdt. Styrelsen har også fulgt op på tilsagn fra tidligere fusioner, efter de involverede virksomheder har henvendt sig for at få tilsagnene ophævet.

I januar 2018 udarbejdede et eksternt konsulenthus en ex post-analyse af tilsagn i fusionssager på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens foranledning. Formålet med analysen var at samle erfaringer fra fusionssager med tilsagn og at vurdere tilsagnenes effekt. Efterfølgende har Konkurrencerådet besluttet, at styrelsen skal udarbejde en vejledning til virksomhederne og deres rådgivere om, hvad de skal være opmærksomme på, når styrelsen godkender fusioner med tilsagn. Styrelsen forventer, at vejledningen vil være færdig inden udgangen af 2018.

TRUSTEE

En trustee er uafhængig af parterne og kan fx være virksomhedens revisor, der alene er underlagt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens instruktionsbeføjelse. Trustee skal fx årligt rapportere til styrelsen og i øvrigt meddele styrelsen løbende, hvis vedkommende identificerer overtrædelser af tilsagnene eller problemer med tilsagnene i øvrigt.

RESULTATER

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har retningslinjer for behandlingen af fusionssager, som fra årsskiftet 2017 blev mere omfattende end tidligere. Heraf fremgår det bl.a., hvilke sagsbehandlingsskridt styrelsen bør gennemføre i prænotifikationsfasen. Rigsrevisionen konstaterer, at styrelsen i høj grad bruger prænotifikationsfasen til at sagsbehandle fusionssager. Således igangsætter styrelsen i betydeligt omfang markedsundersøgelser i prænotifikationsfasen, dvs. inden virksomhederne har anmeldt fusionen endeligt. Styrelsen har oplyst, at det kun sker efter aftale med de involverede virksomheder, og at det har til formål at reducere den samlede sagsbehandlingstid.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fulgt op på de fusioner, der er godkendt med tilsagn. Derudover er der på foranledning af styrelsen i 2018 udarbejdet en analyse af et eksternt konsulenthus, der har vurderet effekten af tilsagn i fusionssager. På den baggrund vil styrelsen udarbejde en vejledning til virksomhederne og deres rådgivere om styrelsens godkendelse af fusioner med tilsagn.

4.2. SAGSBEHANDLINGSTIDEN FOR FUSIONSSAGER

94. Vi har undersøgt, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen målrettet styrer efter at behandle fusionssager så hurtigt som muligt. Det er vigtigt, at styrelsen behandler sagerne så hurtigt som muligt, da de involverede virksomheder er afhængige af styrelsens afgørelse for at kunne gennemføre fusionen.

Mål for sagsbehandlingstiden for fusionssager

95. Konkurrenceloven indeholder en række tidsfrister for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens behandling af fusionssager. Fristerne skal bl.a. sikre, at styrelsen hurtigt kan godkende uproblematisk fusionssager, men samtidig grundigt kan behandle de fusionssager, hvor styrelsen er i tvivl om, hvorvidt sagerne kan godkendes. De lovbestemte tidsfrister omfatter perioden, fra de involverede virksomheder endeligt anmelder fusionen, til styrelsen har afgjort sagen. Virksomhederne kan til enhver tid anmelde fusionen endeligt, hvorved de lovfastsatte frister begynder at tælle. Boks 6 beskriver bestemmelserne for de lovbestemte sagsbehandlingsfrister.

BOKS 6

KONKURRENCELOVENS FRISTER FOR BEHANDLING AF FUSIONSSAGER

Når en virksomhed har indsendt en endelig anmeldelse, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 10 hverdage til at vurdere, om anmeldelsen er fuldstændig.

Styrelsen skal senest 25 hverdage efter modtagelsen af en fuldstændig anmeldelse træffe beslutning om, hvorvidt fusionen kan godkendes, herunder om fusionen kan godkendes efter en forenklet sagsbehandling, eller om der er behov for at gennemføre en særskilt undersøgelse af sagen for at kunne træffe afgørelse. Denne frist kan forlænges til 35 hverdage, hvis én eller flere anmeldende virksomheder foreslår tilsagn.

Indleder styrelsen en særskilt undersøgelse, skal fusionen godkendes eller forbydes inden for 90 hverdage fra det tidspunkt, hvor styrelsen har besluttet at indlede undersøgelsen. Denne frist kan forlænges med 20 hverdage, hvis parterne foreslår tilsagn, herunder reviderede tilsagn, men kun hvis der er mindre end 20 hverdage tilbage til, at der skulle være truffet afgørelse. Fristen kan desuden forlænges, hvis den eller de virksomheder, der har anmeldt fusionen, anmoder om det eller giver samtykke til det. Hvis styrelsen ikke har truffet afgørelse i fusionssagen inden for tidsfristerne, betragtes anmeldelsen automatisk som godkendt.

96. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens resultatkontrakt med departementet for 2015 indeholdt et mål om, at alle fusionssager skulle afgøres inden for lovens tidsfrister, og at mindst 80 % af alle fusionsanmeldelser, som var behandlet efter den forenkledede procedure for fusioner, skulle være afsluttet inden for 15 hverdage efter, at anmeldelsen var fuldstændig. Resultatkontrakterne for 2016 og 2017 indeholdt ikke nogen mål for behandlingen af fusionssager. I styrelsens interne mål- og resultatplaner har styrelsen imidlertid i alle 3 år haft mål for, at 80-95 % af alle forenklet anmeldte fusionssager skulle afsluttes inden 15 hverdage efter fuldstændig anmeldelse. Derudover havde styrelsen i 2017 mål for, at behandlingen af 2 specifikke fusionssager, hvor styrelsen skulle foretage en særskilt undersøgelse, skulle afsluttes inden for den lovfastsatte frist på 90 hverdage. For de 2 sager var der desuden mål om, at der ikke blev rejst væsentlig og faglig berettiget kritik af afgørelserne.

97. Vi har undersøgt, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har overholdt tidsfrister og mål for sagsbehandlingstiden. Undersøgelsen viser, at styrelsen har overholdt de lovbestemte tidsfrister for behandlingen af fusionssagerne, og at styrelsen også har levet op til sine egne mål om, at 80-95 % af de forenklet anmeldte fusionssager skal være afsluttet inden for 15 hverdage efter, at anmeldelsen er fuldstændig.

98. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har opstillet en række interne mål for dele af prænotifikationsfasen. Fx har styrelsen et mål om, at styrelsen højst må bruge 10 hverdage på at gennemlæse de indsendte udkast til anmeldelse inkl. bilag og stille spørgsmål til parterne. Styrelsens opgørelse viser, at styrelsen i gennemsnit brugte 4,4 hverdage på de sager, der blev afsluttet i 2017. Herudover har styrelsen interne mål for, hvor hurtigt styrelsens fusionsenhed skal inddrage de relevante branchekontorer. Styrelsen har oplyst, at virksomhederne selv beslutter, hvornår de henvender sig, hvilken kvalitet udgangspunktet for de uformelle drøftelser af fusionsanmeldelsen skal have, og hvornår de svarer på styrelsens eventuelle spørgsmål. Styrelsen har derfor ikke mulighed for at fremskynde eller kontrollere denne proces. Derfor mener styrelsen ikke, at det giver mening at opstille mål for den tidsmæssige udstrækning af den samlede prænotifikationsfase.

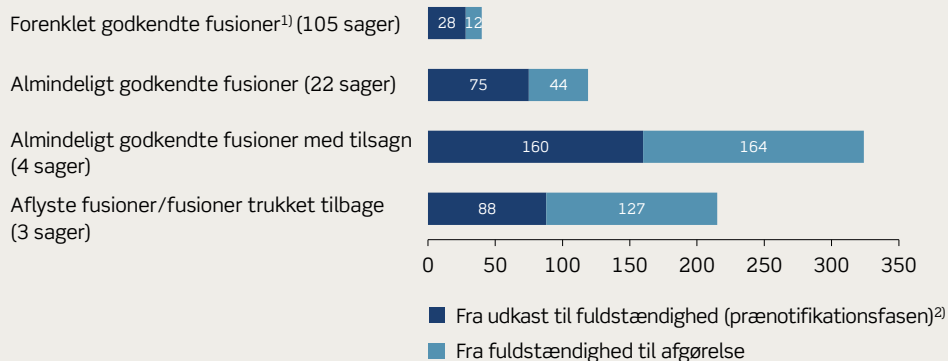
Sagsbehandlingstiden for fusionssager

99. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i perioden 2015-2017 truffet afgørelse i 131 fusionssager, som alle blev godkendt. 3 sager blev trukket tilbage. Figur 13 viser de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for fusionssagerne i perioden 2015-2017 fordelt på afgørelsestyper og opdelt i henholdsvis prænotifikationsfasen, dvs. til styrelsen har erklæret anmeldelsen fuldstændig, og den efterfølgende sagsbehandlingsfase, dvs. fra anmeldelsen er erklæret fuldstændig, til der er truffet afgørelse.

FIGUR 13

GENNEMSNITLIGE SAGSBEHANDLINGSTIDER FOR FUSIONSSAGER I PERIODEN 2015-2017

(Antal dage)



¹⁾ De forenklet godkendte fusioner dækker også over fusioner, som er anmeldt almindeligt, men som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har behandlet forenklet.

²⁾ Prænotifikationsfasen er beregnet fra tidspunktet, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog 1. udkast til anmeldelse, til virksomheden sendte en endelig og fuldstændig anmeldelse. Det skal bemærkes, at disse sagsbehandlingstider er opgjort i kalenderdage.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Det fremgår af figur 13, at *forenklet godkendte fusioner* havde en sagsbehandlingstid på i alt 40 dage, heraf udgjorde prænotifikationsfasen 28 dage, svarende til 70 % af den samlede sagsbehandlingstid. For *almindeligt godkendte fusioner* var sagsbehandlingstiden i alt 119 dage. Prænotifikationsfasen havde en varighed på 75 dage, hvilket svarer til 63 % af den samlede sagsbehandlingstid. *Fusioner godkendt med tilsagn* tog med 324 dage længst tid at behandle. Her udgjorde prænotifikationsfasen ca. halvdelen af tiden. I 2 af de 4 sager har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen oplyst, at sagerne blev sat på pause efter anmodning fra de involverede parter. *Fusioner, der endte med at blive trukket tilbage*, tog 215 dage. Prænotifikationsfasen udgjorde her 41 % af sagsbehandlingstiden. Prænotifikationsfasen udgør således for alle sagstyper en stor del af sagsbehandlingstiden, og for både forenklet godkendte og almindeligt godkendte fusioner, som udgør størstedelen af sagerne, er prænotifikationsfasen væsentligt længere end tiden fra fuldstændighed til afgørelse.

RESULTATER

Konkurrenceloven indeholder tidsfrister for behandlingen af fusionssagerne, der vedrører perioden, fra de involverede virksomheder endeligt anmelder fusionen, til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen træffer afgørelse i sagen. Styrelsen har også opstillet egne mål for sagsbehandlingstiden for samme periode. Ligeledes har styrelsen opstillet mål for sagsbehandlingstiden i den forudgående prænotifikationsfase, i det omfang det efter styrelsens opfattelse giver mening. Da styrelsen ikke kan kontrollere virksomhedernes ageren i prænotifikationsfasen, fx hvornår de svarer på spørgsmål fra styrelsen, giver det efter styrelsens opfattelse ikke mening at opstille mål for den tidsmæssige udstrækning af den samlede prænotifikationsfase. Både de lovbestemte frister og styrelsens egne mål for sagsbehandlingstiden er overholdt.

En meget stor del af sagsbehandlingstiden ligger imidlertid i prænotifikationsfasen. Denne fase udgør ca. 70 % af sagsbehandlingstiden for forenklet godkendte fusioner og ca. 63 % for almindeligt godkendte fusioner. Rigsrevisionen vurderer, at det indebærer en risiko for, at de lovbestemte frister for den efterfølgende sagsbehandling bliver mindre relevante i forhold til at sikre en effektiv behandling.

Rigsrevisionen, den 5. september 2018

Lone Strøm

/Inge Laustsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitets (SØIK) styring af konkurrencesager har understøttet en effektiv sagsbehandling. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af sager, hvor virksomheder har overtrådt konkurrenceloven, understøttet en effektiv sagsbehandling?
- Har SØIK's styring af strafferetlige konkurrencesager understøttet en effektiv sagsbehandling?
- Har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens styring af fusionssager understøttet en effektiv sagsbehandling?

I undersøgelsen indgår Erhvervsministeriet og Justitsministeriet, herunder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK.

Undersøgelsen omhandler primært perioden 2015-2017. Afgrænsningen skyldes, at Konkurrencerådet blev ændret med lovændringen i 2015, og at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i den forbindelse ændrede flere interne processer. For overtrædelsessager inddrager vi også sager afgjort i 2018. Det skyldes, at vi gerne vil have så mange sager med som muligt, da der føres relativt få overtrædelsessager om året. Vi sammenligner enkelte steder med tidligere perioder. I forhold til antallet af afgørelser går vi tilbage til 2008, og i forhold til sagsbehandlingstid sammenligner vi med perioden 2008-2011, som indgik i Konkurrencelovsudvalgets rapport.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter og sagsgennemgang. Vi har desuden holdt møder med centrale aktører på området.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- sager om overtrædelser (både prioritering af klager, henvendelser mv. og rådssager, indskærpelser, administrative bødeforlæg og anmeldelsessager), sager om fusioner, sager om vejledning og straffesager på konkurrenceområdet
- lovgivning om konkurrenceloven
- retningslinjer/vejledninger om rådssager, fusionssager, indskærpelser, administrative bødeforlæg og straffesager
- korrespondance mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK
- data om sagsbehandlingstid udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at undersøge, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens og SØIK's styring af konkurrencesager har understøttet en effektiv sagsbehandling.

Møder

Vi har holdt møder med:

- Erhvervsministeriet
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK)
- Dansk Industri
- Dansk Erhverv
- Landbrug og Fødevarer
- Dansk Byggeri
- Kromann Reumert.

Formålet med møderne har været at få viden om behandlingen af konkurrencesagerne og få uddybet forskellige emner relateret til undersøgelsen. Formålet med møderne med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK har desuden været at drøfte forskelligt materiale.

Stikprøver

Formålet med stikprøverne har været at udvælge et antal sager til sagsgennemgang.

Til kapitel 2's del om vejledning har vi gennemgået 16 ud af 291 sager. 8 af sagerne er udtrukket risikobaseret. Derudover har vi udtrukket alle 8 sager om vejledende udtalelser. Vi har desuden fået et udtræk over sagsbehandlingstiden og afslutningskoder for alle 291 sager.

Til kapitel 2's del om sager om overtrædelser har vi udvalgt 60 tilfældige sager ud af 185 sager, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter en indledende kategorisering har taget ud til en grundigere screening. Vi har gennemgået kategoriseringen, screeningsnotaterne og afgørelsen for de 60 sager. Vi har desuden fået et udtræk over sagsbehandlingstiden for alle 185 sager.

Derudover har vi gennemgået alle sager om overtrædelser af konkurrenceloven (12 sager) afgjort af Konkurrencerådet i perioden 2015 - juni 2018. Desuden har vi gennemgået alle sager, som er blevet lukket efter at være planlagt som rådssager (4 sager). Vi har derudover gennemgået 4 sager under behandling og 2 sager, der er afsluttet med et administrativt bødeforlæg. Formålet med sagsgennemgangen har været at opgøre sagsbehandlingstiden og undersøge, om afslutningen af sagerne fulgte retningslinjerne. For hver sag har vi gennemgået aktlister, projektbeskrivelser, milepælsplaner, interne notater om sagerne, meddelelser om betænkeligheder, clearingsnotater, klagepunktsmeddelelser, projektevalueringer, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens korrespondance med SØIK og materiale sendt til Konkurrencerådet. Vi har gennemgået sagerne for datoer for bl.a. sagsstart ved klage, henvendelse mv., kontrolundersøgelse, oprettelse af sag, planlagte milepæle, den faktiske udsendelse af meddelelse om betænkeligheder og klagepunktsmeddelelse samt afgørelsesdato. Vi har primært fundet de planlagte datoer i enten projektbeskrivelserne eller milepælsplanerne. De andre datoer har vi så vidt muligt fundet i den udsendte meddelelse om betænkeligheder og klagepunktsmeddelelse. Hvis der har været udsendt flere meddelelser om betænkeligheder og klagepunktsmeddelelser, har vi registreret tidspunktet for den første udsendelse. Vi har også gennemgået styrelsens retningslinjer til rådssager og mål- og resultatplaner for 2015-2017.

Til kapitel 3's del om samarbejde mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og SØIK har vi gennemgået 10 sagskomplekser, som styrelsen har anmeldt til SØIK i perioden juli 2015 - 2017. Startdatoen er valgt, fordi det nye Konkurrenceråd blev nedsat i juli 2015. Vi har desuden gennemgået 2 sager om administrativt bødeforlæg. Til kapitel 3's del om SØIK's sagsbehandling har vi gennemgået 20 sagskomplekser, som er afsluttet i perioden 2015-2017. For hvert sagskompleks har vi gennemgået sigtelser, bødeforlæg, anklageskrifter og specifikke sagsstyringsdokumenter. Vi har desuden opgjort sagsbehandlingstiden for sager afgjort i perioden 2015 - april 2018

Til kapitel 4 om behandlingen af fusionssager har vi gennemgået 49 ud af 131 sager afgjort i perioden 2015-2017. De 49 sager er udtrukket risikobaseret, og vi har lagt vægt på, at der i stikprøven er variation i sagsbehandlingstid, afgørelsestype og fordeling af tid til henholdsvis prænotifikationsfase og fristbelagt sagsbehandling, og at der er afgørelser i alle årene i perioden 2015-2017. Af de 49 fusionssager var 31 forenklet godkendt og 18 almindeligt godkendt. For hver sag har vi gennemgået aktlister, 1. henvendelse, 1. udkast til anmeldelse, interne notater om sagen og afgørelsen. Vi har desuden fået et udtræk over sagsbehandlingstiden for alle 131 sager.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 2. ORDLISTE

Administrativt bødeforlæg	Et administrativt bødeforlæg anvendes i sager, hvor den anklagede erkender sig skyldig og accepterer et bødeforlæg udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Bødeforlægget skal godkendes af SØIK. Sagen bliver dermed ikke afgjort af Konkurrencerådet.
Almindeligt godkendt fusion	En fusion kan alt efter dens størrelse enten anmeldes og behandles almindeligt eller forenklet. Den almindelige sagsbehandling af en fusion afhænger af de konkrete forhold, der gør sig gældende ved fusionen, og de eventuelle konkurrenceproblemer, som fusionen kan give anledning til. Den nærmere sagsbehandling og proces vil derfor variere fra fusion til fusion.
Anklageskrift	Når politiet er færdig med efterforskningen, sender anklagemyndigheden sagen til retten. Den sigtede bliver indkaldt til retsmøde og får samtidig udleveret et anklageskrift. Anklageskriftet indeholder bl.a. en kort beskrivelse af, hvad sagen drejer sig om, og en henvisning til de regler i straffelovgivningen, som anklageren mener er overtrådt.
Anmeldelse af aftaler	Konkurrenceloven giver virksomheder mulighed for at anmelde en aftale eller adfærd og få en formel afgørelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af, om aftalen eller adfærden er i strid med konkurrenceloven.
Ansøgning om straflempe	En ansøgning om straflempe kan indgives af fx en deltager i et kartel. Ansøgeren kan i disse tilfælde få en lempelse i straffen, hvis ansøgeren bidrager med væsentlige oplysninger om kartellet.
Bødeforlæg	Bødeforlæg anvendes i sager, hvor den anklagede erkender sig skyldig og accepterer et bødeforlæg udarbejdet af SØIK. Sagen kommer dermed ikke for domstolene.
Forenklet godkendt fusion	En fusion kan anmeldes forenklet, hvis nogle særlige betingelser herfor er opfyldt. Betingelserne er bl.a., at der ikke må være horisontale overlap eller vertikale forbindelser mellem fusionsparterne, og er der overlap, må deres samlede markedsandel ikke overstige en bestemt procentsats.
Fusion	Der er tale om en fusion i 2 tilfælde: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Sammensmeltning</i>: 2 eller flere hidtil uafhængige virksomheder sammensmeltes til én virksomhed. • <i>Erhvervelse af kontrol</i>: En virksomhed overtager kontrollen med en anden virksomhed. En sådan kontrol kan erhverves af én virksomhed, der handler alene, eller af 2 eller flere virksomheder, der handler i fællesskab.
Generelle vejledninger	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejder generelle vejledninger om processer for konkurrencesager og om konkrete emner inden for konkurrenceretten, fx konsortier og frivillige kæder. De generelle vejledninger findes på styrelsens hjemmeside.
Indskærpelse	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan i forbindelse med, at styrelsen lukker en sag, indskærpe over for virksomheden, at virksomheden skal overholde konkurrenceloven. En indskærpelse er ikke en afgørelse og kan derfor ikke ankes. En indskærpelse offentliggøres i anonym form.
Juridisk person	En juridisk person betegner en sammenslutning af personer, som kollektivt har egen retskapacitet som et enkelt menneske. En juridisk person kan være en virksomhed.
Kartel	Konkurrerende virksomheder aftaler at begrænse konkurrencen mellem sig. Aftalerne kan have forskellig karakter og fx dreje sig om at koordinere tilbud, aftale priser, opdele markeder eller begrænse produktionen.
Klagepunktsmeddelelse	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejder en klagepunktsmeddelelse, som sendes i høring hos virksomheden. Klagepunktsmeddelelsen svarer til et udkast til afgørelsen.

Konkurrenceankenævnet	Konkurrencerådets afgørelser kan ankes til Konkurrenceankenævnet. Konkurrenceankenævnet består af 5 medlemmer, som udpeges af erhvervsministeren, og som skal være uafhængige af erhvervsinteresser. Formanden skal være højesteretsdommer, og de 4 andre medlemmer skal have henholdsvis økonomisk og juridisk sagkundskab.
Konkurrencebegrænsende aftaler	§ 6 i konkurrenceloven er et forbud mod at indgå aftaler, der direkte eller indirekte har til formål eller til følge af begrænse konkurrencen. Det kan fx være karteller, bindende videresalgspriser eller opdeling af markeder.
Konkurrencelovsudvalget	Konkurrencelovsudvalget blev nedsat i 2010 og skulle bl.a. vurdere, om processerne for konkurrencesager kunne tilrettelægges mere effektivt og samtidig på en måde, som var mindst muligt belastende for virksomhederne. Konkurrencelovsudvalgets rapport kom i 2012.
Konkurrencerådet	Konkurrencerådet er bestyrelse for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og har det overordnede ansvar for styrelsens administration af konkurrenceloven. Rådet består af 7 medlemmer og er uafhængigt af erhvervsministeren.
Konsortier	Konsortier er et samarbejde mellem virksomheder, som ønsker at afgive tilbud på offentlige opgaver.
Markedsundersøgelse	Markedsundersøgelser kan være flere forskellige typer undersøgelser, fx forbrugerundersøgelser, konkurrentundersøgelser og leverandørundersøgelser. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bruger i høj grad spørgeskemaer som redskab til at gennemføre sine markedsundersøgelser.
Meddelelse om betænkeligheder	I en meddelelse om betænkeligheder orienterer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tidligt efter sagens oprettelse om, hvilke konkurrenceretlige problemer styrelsen undersøger i relation til den pågældende sag.
Misbrug af dominerende stilling	§ 11 i konkurrenceloven er et forbud mod at misbruge en dominerende stilling på markedet.
Opdelt kompetence	Kompetencen til at håndhæve konkurrenceloven er delt i en administrativ og en strafferetlig streng. Denne model bruges i Danmark på en række områder ud over konkurrenceområdet, fx på skatteområdet.
Projektbeskrivelse	En projektbeskrivelse virker som en aftale om leverancer, fremgangsmåde, resurseforbrug, håndtering af interessenter og risici. Den beskriver historien kort fortalt, formålet, succeskriterier, leverancer, risikohåndtering, kritiske knaster, fremgangsmåde, milepælsplan, organisering, resurser og baggrund.
Prænotifikationsfasen	Prænotifikationsfasen ligger forud for den endelige anmeldelse af en fusion. I fasen vejleder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ansøgeren i, hvordan anmeldelsen skal udformes forud for den endelige anmeldelse, og forbereder behandlingen af sagen.
Påbud	Med et påbud påbyder Konkurrencerådet virksomheden at bringe en ulovlig praksis til ophør.
Påtaleopgivelse	SØIK kan lukke en sag efter tiltalerejsning ved påtaleopgivelse, jf. retsplejeloven § 721.
Rå anmeldelse	En rå anmeldelse er, når Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anmelder sagen til SØIK, ofte efter en kontrolundersøgelse, men inden en afgørelse fra Konkurrencerådet.
Rådgivende udvalg	Erhvervsministeren nedsatte i 2015 et rådgivende udvalg med 10 medlemmer efter indstilling fra erhvervs- og interesseorganisationer. Udvalget rådgiver Konkurrencerådet om behov for vejledninger og analyser og om mulige tiltag til at forebygge overtrædelse. Udvalget kan også gøre opmærksom på konkrete konkurrenceproblemer.

Sagskompleks	Et sagskompleks er en samling af sager mod juridiske personer vedrørende den samme overtrædelse, som SØIK behandler under ét journalnummer. Et sagskompleks kan dermed bestå af flere enkelt-sager mod flere juridiske personer.
Tilsagn i fusionssager	Virksomheder, som har anmeldt en fusion, har mulighed for at foreslå Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tilsagn, der vil kunne afbøde effekterne af potentielle konkurrenceproblemer ved fusionen. Et tilsagn kan fx være, at virksomhederne forpligter sig til en bestemt markedsadfærd inden for en given periode efter fusionen, eller at den fusionerede virksomhed frasælger dele af virksomheden. Styrelsen skal vurdere, om de foreslåede tilsagn vil have en tilstrækkelig afbødende effekt på potentielle konkurrenceproblemer ved fusionen, inden styrelsen accepterer tilsagnet.
Tilsagn i overtrædelsessager	Et tilsagn afgives af virksomheden og handler om, hvordan virksomheden vil imødegå de konkurrenceproblemer, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har påpeget. Tilsagnet vedtages af Konkurrencerådet.
Tiltalefrafald	SØIK kan lukke en sag efter tiltalerejsning ved tiltalefrafald efter retsplejelovens § 722.
Tiltalerejsning	SØIK kan udarbejde et anklageskrift med tiltalerejsning, hvorefter sagen overgår til behandling ved domstolene.
Vejledende udtalelse	Når en virksomhed henvender sig til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med en konkret konkurrenceretlig problemstilling, kan styrelsen – i det omfang en udtalelse vurderes at have tilstrækkelig generel relevans i forhold til resurseforbruget med udarbejdelsen – afgive en udtalelse. I udtalelsen forholder styrelsen sig generelt til den pågældende type tiltag. Den vejledende udtalelse offentliggøres på styrelsens hjemmeside.