

**NOTAT**

Dato: 9. juli 2024  
Sag: 21/11033-1  
Sagsbehandler: /GHV

**KONKURRENCE- OG  
FORBRUGERSTYRELSEN**

**Retssikkerhedsrapport for perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2024**

**KONKURRENCE RÅDET**

**Indhold**

Retssikkerhedsrapport for perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2024 .....	1
1. Lovændringer m.v. i perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2023.....	3
2. Eksterne skriftlige vejledningsinitiativer vedr. formelle spørgsmål i perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2024.....	4
3. Formel praksis m.v. i perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2024 .....	5
4. Væsentlige formelle fokusområder på konkurrencelovens område .....	9

Denne rapport indeholder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens (herefter styrelsens) redegørelse til Konkurrencerådet vedrørende væsentlige forhold af betydning for den formelle retssikkerhed på konkurrencelovens område i perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2024.

Det er generelt vigtigt for styrelsen, at der er fokus på retssikkerheden i styrelsens processer i sager efter konkurrenceloven. Det gælder både i forhold til de virksomheder, som er parter i en konkurrencesag, og i forhold til de virksomheder, som styrelsen i øvrigt indhenter oplysninger fra. Det forhold, at de forvaltningsretlige og processuelle regler følges ad, er således forudsætningen for, at styrelsen og i sidste ende Konkurrencerådet kan træffe rigtige afgørelser.

Retssikkerhed er først og fremmest, at der træffes rigtige materielle afgørelser efter konkurrenceloven. Da Konkurrencerådet allerede systematisk to gange årligt modtager status på, om materielle afgørelser efter konkurrenceloven stadfæstes eller ej i forbindelse med anke- og retssagsbehandling, vil dette ikke blive yderligere behandlet i denne rapport.

Retssikkerhed er samtidig, at der er tilstrækkelige ressourcer til håndhævelse, og at der sker prioritering af relevante sager. Da Konkurrencerådet systematisk to gange årligt modtager information om prioritering af sager efter konkurrenceloven, vil dette heller ikke blive behandlet nærmere i denne rapport.

Retssikkerhed er endvidere, at afgørelser træffes inden for en rimelig tid. Da Konkurrencerådet to gange årligt også modtager information om sagsbehandlingstider i sager efter konkurrenceloven, vil dette heller ikke blive nærmere behandlet i denne rapport.

Retssikkerhed er herudover, at sagerne efter konkurrenceloven bliver behandlet i overensstemmelse med de gældende forvaltningsretlige og processuelle regler. Det vil sige i forbindelse med sagsoplysningen, herunder ved *(i)* indhentelse af oplysninger via kontrolundersøgelser, *(ii)* indhentelse af oplysninger fra parterne i øvrigt, og *(iii)* indhentelse af oplysninger fra andre markedsaktører. Det vil også sige i forbindelse med sikringen af virksomhedernes partsrettigheder, herunder via *(iv)* partsaktindsigt og *(v)* partshøring.

Denne rapport fokuserer på *sidstnævnte* form for retssikkerhed. Rapporten indeholder følgende overordnede afsnit vedrørende perioden januar 2021 til juni 2024:

1. Lovændringer m.v. af processuel karakter.
2. Eksterne skriftlige vejledningsinitiativer.
3. Praksis fra Konkurrenceankenævnet og domstolene.

Herudover indeholder rapporten en beskrivelse af, hvilke forvaltningsretlige problemstillinger, styrelsen har vurderet, at der har været behov for at holde særligt fokus på.

## **1. Lovændringer m.v. i perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2023**

I 2021 har der været en række væsentlige lovændringer af processuel karakter eller betydning som følge af implementeringen af ECN+-direktivet. Disse ændringer har været præsenteret for Konkurrencerådet flere gange og vil derfor ikke blive gennemgået i detaljer her. Det skal blot nævnes, at de væsentligste ændringer har været:

- Ændringen af reglerne for sanktioner i form af overgang fra strafretlige bøder til civile bøder ift. virksomheder og udvidelse af adgangen til at anvende bødeforlæg.
- Ændringen af reglerne om selvinkriminering:
  - o En virksomhed er nu beskyttet af det EU-retlige selvinkrimineringsprincip, hvis den pålægges en oplysningspligt.
  - o En fysisk person er som hidtil beskyttet af retssikkerhedslovens selvinkrimineringsprincip, hvis den fysiske person pålægges en selvstændig oplysningspligt.
  - o En virksomheds ansatte bliver ikke pålagt en oplysningspligt, blot fordi virksomheden bliver det. Af hensyn til en virksomheds ansatte vil styrelsen imidlertid sikre hensynet til ansatte ved at give dem vejledning i om. retssikkerhedslovens principper, hvis de ansatte kan risikere straf for at have medvirket til en virksomheds overtrædelse.
- Ændringen af reglerne for klage over materielle afgørelser efter konkurrenceloven:
  - o En virksomhed, der ønsker at klage over en materiel afgørelse efter konkurrenceloven, kan nu vælge, om virksomheden ønsker at klage til Konkurrenceankenævnet eller at indbringe afgørelsen direkte for Sø- & Handelsretten.
- Udvidelsen af adgangen til at klage over styrelsens formelle afgørelser til Konkurrenceankenævnet:
  - o En virksomhed kan nu klage til Konkurrenceankenævnet, hvis virksomheden ikke er enig i en afgørelse om, at det ikke er i strid med princippet om Legal Professional Privilege at medtage et dokument fra en kontrolundersøgelse (dvs. ikke er i strid med princippet om, at virksomhedens korrespondance

med ekstern advokat om den mulige konkurrenceretsovertrædelse er beskyttet og ikke må medtages).

- En virksomhed kan nu også klage til Konkurrenceankenævnet, hvis virksomheden ikke er enig i en afgørelse om, at det ikke er i strid med selvinkrimineringsreglerne at pålægge en virksomhed en oplysningspligt.
- Ændringen af reglerne for ansvar/hæftelse for en overtrædelse af konkurrenceloven i forhold til moderselskaber og medlemmer af en virksomhedssammenslutning.

I **2022** og **2023** har der ikke været lovændringer.

I **2024** blev der vedtaget et lovforslag vedrørende regler om mulighed for at kræve anmeldelse af fusioner under de almindelige tærskelværdier, et markedsefterforskningsværktøj og nye bødeberegningsprincipper samt forældelse. Lovforslaget er trådt i kraft 1. juli 2024

## **2. Eksterne skriftlige vejledningsinitiativer vedr. formelle spørgsmål i perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2024**

Styrelsen har udarbejdet nye vejledninger og foretaget opdatering af følgende eksterne vejledninger på konkurrencelovens område med et formelt indhold:

### **2021**

- Ny ”Praktisk vejledning om fortrolige oplysninger” (offentliggjort i maj 2021).
- Ny ”Vejledning om oplysningspligt og beskyttelse mod selvinkriminering” (offentliggjort i oktober 2021).

### **2022**

- Opdatering af ”Vejledning om kontrolundersøgelser” (offentliggjort i januar 2022).
- Opdatering af ”Vejledning om leniency” (offentliggjort i januar 2022).
- Opdatering af ”Vejledning om processer i konkurrencesager” (offentliggjort i maj 2022).

### **2023**

- Opdatering af vejledning om ”Omsætningsbekendtgørelsen” (offentliggjort i juni 2023).

## 2024

- Opdatering af ”Vejledning om fusionskontrol” (offentliggjort i april 2024).
- Opdatering af vejledning om fusionsanmeldelser og -gebyrer (offentliggjort i april 2024).
- Ny vejledning om ”Fortrolighed ifm. partsaktindsigt, sagsoplysning og offentliggørelse” (offentliggjort i juli 2024).

I efteråret 2024 er der i øvrigt planlagt følgende nye vejledninger:

- Vejledning om Call in. Vejledningen er under udarbejdelse.
- Vejledning om nye bødeberegningsprincipper.
- Opdatering af sagsprocesvejledningen.

Styrelsen bemærker, at ovenstående indeholder generelle skriftlige vejledningsinitiativer vedrørende bl.a. forvaltningsretlige spørgsmål. Herudover har styrelsen givet generel mundtlig vejledning på møder med fx brancheorganisationsnetværket, det rådgivende udvalg og Konkurrenceretsforeningen vedrørende forvaltningsretlige spørgsmål. Endvidere giver styrelsen løbende skriftlig og mundtlig vejledning i konkrete sager om diverse forvaltningsretlige spørgsmål.

### 3. Formel praksis m.v. i perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2024

Nedenstående indeholder en opstilling af afsagte formelle kendelser og domme samt ombudsmandsudtalelser m.v. på konkurrencelovens område i perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2024. Oplistingen omfatter ikke de materielle kendelser og domme.

<b>Oversigt over diverse afgørelser af klager over formelle spørgsmål i perioden 1. januar 2021 til 30. juni 2024</b>		
<b>Kendelser vedr. formelle spørgsmål</b>		
<b><i>Sagsnummer</i></b>	<b><i>Vedrører</i></b>	<b><i>Status</i></b>
KL-2-2021, kendelse af 19. marts 2021, [Klager] mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse om afslag på aktindsigt i en konkurrencesag. Klageren var ikke berettiget til aktindsigt i sagen efter hverken forvaltningsloven,	Medhold

	offentlighedsloven, konkurrenceloven eller i medfør af princippet om meroffentlighed	
KL-1-2021, kendelse af 13. april 2021 Tolkesamfundet mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse om afslag på partsaktindsigt, egenaces og meroffentlighed i en undersøgelsessag.	Medhold
KL-3-2021, kendelse af 13. april 2021 Tolk mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse om afslag på partsaktindsigt, egenaces og meroffentlighed i en undersøgelsessag.	Medhold
KL-4-2021, kendelse af 16. april 2021 Tolk mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse om afslag på partsaktindsigt, egenaces og meroffentlighed i en undersøgelsessag.	Medhold
KL-2-2022, kendelse af 27. oktober 2022, Danmarks Jægerforbund mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse om afslag på partsaktindsigt i en undersøgelsessag i en undersøgelsessag (afgørelsesbegrebet).	Medhold
KL-1-2022, kendelse af 30. november 2022, [virksomhed X] mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afslag på partsaktindsigt i fortløbende oplysninger vedrørende kunders skifteadfærd (diversion ratios).	Medhold
KL-2022-12-22, kendelse af 22. december 2022, Ønskebørn A/S mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse om afslag på partsaktindsigt og meroffentlighed i en række henvendelser, som ikke indgik i sagen vedrørende en kontrolundersøgelse hos den konkrete virksomhed (sagsbegrebet).	Medhold
KI-2-2023, kendelse af 30. maj 2023, NDI Group A/S og Euromaster	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse om, at en anmeldt fusion ikke kunne anses som	Styrelsen fik ikke medhold i, at fristen var beregnet korrekt – men medhold i sin

Danmark A/S mod styrelsen	automatisk godkendt i medfør af konkurrencelovens § 12 d, stk. 6.	subsidiære påstand om, at fusionen ikke var automatisk godkendt
KL-1-2023, kendelse af 14. december 2023, [virksomhed X] mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse om, at der skal ske offentliggørelse af kendelse KL-1-2022, [virksomhed X] (Scandlines') mod styrelsen, i en ikke anonymiseret form, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 2.	Medhold (sagen er indbragt for domstolene)
KL-4-2023, kendelse af 19. april 2024, [Virksomhed Y] mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afslag på aktindsigt i en kildes identitet som følge af risiko for repressalier.	Medhold
KL-5-2023, kendelse af 19. april 2024, [enkeltmandsvirksomhed X] mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afslag på aktindsigt i en kildes identitet som følge af risiko for repressalier.	Medhold
KL-6-2023, kendelse af 12. juni 2023, Autobutler ApS mod styrelsen	Stadfæstelse af styrelsens afgørelse om at offentliggøre stillingsbetegnelser indeholdt i rådsafgørelse af 28. juni 2023.	Medhold
<b>Retssager vedr. formelle spørgsmål</b>		
Sø- og Handelsrettens dom af 19. februar 2021, BS-29639/2020-SHR, Forbruger-Kontakt A/S mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse og Konkurrenceankenævnets kendelse om afslag på partsaktindsigt i visse oplysninger. (Forbruger-Kontakt A/S ankede efterfølgende Sø- & Handelsrettens dom til Østre Landsret, men har siden hævet anken).	Medhold
Østre Landsret dom af 5. maj 2022, BS-	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse og Konkurrencean-	Medhold

50953/2020-OLR, Nets A/S mod styrelsen	kenævnets kendelse om offentliggørelse af en række oplysninger i Konkurrencerådets afgørelse om Tellers (nu Nets') misbrug af dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 4.	
Sø- og Handelsrettens dom af 4. september 2023, BS-25183/2022-SHR, Ønskebørn A/S mod styrelsen	<u>Stadfæstelse</u> af styrelsens afgørelse om, at materiale indhentet under en kontrolundersøgelse ikke var "out of scope".	Medhold (sagen er anket til 2. instans)
<b>Klager til ombudsmanden og departementet over formelle spørgsmål</b>		
Folketingets Ombudsmands udtalelse af 11. maj 2022, Apotekerforeningens klage over afslag på meroffentlighed	Folketingets ombudsmand havde ikke grundlag for at tilsidesætte Erhvervsministeriets og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, at en høringsliste i en markedsundersøgelse var undtaget fra aktindsigt.	Medhold
Klage fra Lasse Skou Andersen, Dagbladet Information af 27. januar 2023 til Folketingets Ombudsmand	Folketingets Ombudsmand har meddelt, at han ikke foretager sig yderligere efter modtagelse af styrelsens besvarelse af klagen.	(Medhold)

Nedenfor følger en oversigt over de formelle anke- og retssager, som fortsat verserer:

<b>Oversigt over diverse verserende sager vedrørende klager over formelle spørgsmål i perioden fra 1. juli 2024</b>		
KL-17-2023, Effekthandel ApS mod styrelsen	Vedrører styrelsens afgørelse om at offentliggøre oplysninger om navne på parter og	Skriftvekslingen er afsluttet - afventer kendelse

	størrelsen af den koordinerede pulje i Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2023 vedr. mFRR.	
<b>Verserende retssager</b>		
BS-46057/2023-HJR, ØnskeBørn A/S mod styrelsen	Vedrører ØnskeBørn A/S' anke af Sø- & Handelsrettens dom af 4. september 2023, dvs. om hvorvidt materiale indhentet under kontrolundersøgelse hos ØnskeBørn er "out of scope".	Verserer ved Højesteret
Virksomhed X' anke af Konkurrenceankenævnets kendelse KL-1-2023 (vedr. offentliggørelse af kendelse KL-1-2022) for Sø- & Handelsretten	Vedrører Virksomhed X' (Scandlines') indbringelse af Konkurrenceankenævnets kendelse KL-1-2023; dvs. om, at der skal ske offentliggørelse af kendelse KL-1-2022 i en ikke-anonymiseret form.	Verserer ved Sø- og Handelsretten

#### 4. Væsentlige formelle fokusområder på konkurrencelovens område

Styrelsen foretager løbende en vurdering af, om der er forvaltningsretlige problemstillinger på konkurrencelovens område, som kræver et særligt fokus – dvs. ud over det almindelige løbende fokus på bl.a. vejledning om selvinkriminering, partsaktindsigt, fortrolighedsvurderinger, partshøring og offentliggørelse m.v.

I perioden 2021-2023– efter implementeringen af ECN+-direktivet – har styrelsen haft særlig fokus på følgende.

##### 2021:

- De nye regler om selvinkriminering.
  - o Dvs. implementering af reglerne; herunder bl.a. generel fortolkning af de nye principper, vurdering af betydningen ifm. styrelsens processer, udarbejdelse af en intern vejledning m.v. til rådssagsmodellen/Intra, intern undervisning.

- Ekstra sparring og kvalitetskontrol i forbindelse med vurdering af og vejledning om selvinkriminering i konkrete sager.

## 2022-2023:

- De nye regler om civile bødesager.
  - Dvs. generel fortolkning af de nye regler, vurdering af betydningen ifm. styrelsens processer, udarbejdelse af interne notater til rådssagsmodellen/intra og intern undervisning.
  - Ekstra sparring og kvalitetskontrol i forbindelse med vurdering af og vejledning om mulighed for bødevedtagelse, udarbejdelse af bødenotater og beregning af bødeniveau i konkrete sager, samt om håndtering af hybridsager (dvs. sager hvor nogle deltagere i en kollektiv overtrædelse vælger at bødevedtage, mens andre deltagere ikke gør det).

I løbet af perioden **2021-2023** har styrelsen herudover – som følge af forvaltningsretlige spørgsmål i konkrete sager – haft et særligt fokus på:

- Tvister om fortrolighed om eksistensen af konkurrencesager og om oplysninger heri, herunder:
  - Spørgsmål relateret til undtagelse af fortrolige oplysninger om konkurrenceforhold fra partsaktindsigt, jf. bl.a. Konkurrenceankenævnets kendelse KL-1-2022, Virksomhed X, vedr. partsaktindsigt i diversion ratios (smh. Konkurrenceankenævnets kendelse KL-8-2028, Tryg, vedr. partsaktindsigt i totalmarkedets størrelse, markedsandele og HHI).
  - Spørgsmål i fusionssager om de retlige muligheder for at give virksomheder indsigt i fortrolige oplysninger om andre markedsaktører og/eller konkurrenceforhold på rådgiverniveau i et datarum mod underskrivelse af en tavshedspligtserklæring.
  - Spørgsmål relateret til styrelsens forpligtelse til at offentliggøre oplysninger i Konkurrencerådets afgørelser og Konkurrenceankenævnets kendelser, jf. Østre Landsrets dom af 5. maj 2022, vedr. Nets A/S og Konkurrenceankenævnets kendelse KL-1-2023, Virksomhed X (Scandlines).
  - Spørgsmål relateret til afgørelsesbegrebet, jf. bl.a. Konkurrenceankenævnets kendelse KL-2-2022, Jægerbundet.
  - Spørgsmål relateret til offentliggørelse af oplysninger om stillingsbetegnelser i Konkurrencerådets afgørelser, smh. verserende ankesag KL-6-2023, Autobutler.

- De krav der følger af officialmaximen og begrundelsespligten, jf. Østre Landsrets dom af 27. februar 2023 vedr. Deutz og Diesel Motor Nordic.
- Den rette beregning af frister i fusionssager, jf. Konkurrenceankenævnets kendelse KL-2-2023, NDI Group og Euromaster.

## 2024

I 2024 har styrelsen haft og forventer også fortsat at skulle have særlig fokus på nedenstående (– dvs. ud over det almindelige løbende fokus på bl.a. vejledning om selvinkriminering, partsaktindsigt, fortrolighedsvurderinger, partshøring, offentliggørelse m.v.):

- Gennemførelse af civile retssager, herunder stillingtagen til fastlæggelse af civile bødepåstande, jf. også nye bødeprincipper, skærpende & formildende omstændigheder, koncernomsætning m.v., herunder hensyntagen til ligebehandling.
- Vurdering og praktisk håndtering af anvendelsen af konkurrence洛vens § 23 a vedrørende ansvar/hæftelse for moderselskaber og medlemsvirksomheder i en virksomheds sammenslutning.
- Spørgsmål om fortrolighed om eksistensen af en konkurrencesag, smh. verserende retssag ved. Sø- & Handelsretten vedr. virksomhed X (Scandlines).
- Spørgsmål om vurdering af ”out of scope”, smh. verserende retssag med Ønskebørn om ”out of scope”.
- Afklaring af retsstilling ift. offentliggørelse af personoplysninger om stillingsbetegnelser indeholdt Konkurrencerådets afgørelser, smh. ankesag KL-6-2023, Autobutler.
- Implementering af de nye regler i konkurrenceloven, som er trådt i kraft den 1. juli 2024
  - o De nye bødeberegningsprincipper, herunder bl.a. generel fortolkning af de nye principper, vurdering af betydningen ifm. styrelsens processer, udarbejdelse af en intern vejledning m.v. til rådssagsmodellen/intra, intern undervisning.
  - o Ekstra sparring og kvalitetskontrol i forbindelse med de nye bødeberegningsprincipper og deres betydning også ift. verserende sager.
  - o De nye regler om mulighed for at kræve en fusion under tærskelværdierne anmeldt, herunder bl.a. udarbejdelse af eksternt og intern vejledning og paradigmer.

Herudover vil styrelsen i lighed med de foregående år løbende vurdere, om der er behov for fokus på yderligere forhold. Det kan fx være:

- Fordi der i en konkret sag er særligt vanskelige problemstillinger, som kræver ekstra sparring og kvalitetskontrol.
- Fordi der på grund af stor sagsbyrde er et konkurrencecenter, som har behov for ekstra sparring og/eller ressourcer.