

Konkurrenceloven 25 år, transskriberet

Det er jubilæumsår i år. Konkurrenceloven, som jeg står med her, fylder 25 år, og det er virkelig værd at fejre. Kapitel 1 i loven lyder: *"Paragraf 1. Loven har til formål at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere"*.

Og det skal vi blandt andet berøre senere her i podcasten. Vi fejrer lovens jubilæum på forskellige vis her i Konkurrence- og Forbrugsstyrelsen, blandt andet med den her podcast, hvor en af hovedarkitekterne bag loven, cand.jur., og nu pensioneret chefkonsulent, Kirsten Levinsen, tager os med igennem lovens historie.

Velkommen Kirsten, og tak fordi du vil være med.

- Jamen selv tak.

Og Kirsten, før vi går i gang med snakken, så skal jeg nok lige præsentere dig lidt mere grundigt, for du er jo faktisk Fru. Konkurrencelov. Du har været med siden lovens fødsel og indtil du gik på pension for et par år siden, og undervejs har du skrevet fire ud af de fem kommenterede udgaver af konkurrenceloven. Så vi må sige, at vi nok har fået fat i den person, der kender mest til loven og dens historie, ikke?

Men Kirsten, det er jo en omfattende lov, og den har kæmpe betydning. Hvorfor har den været så spændende for dig, at du faktisk har brugt hele dit erhvervsaktive liv på den her lov?

- Fordi konkurrenceloven skal varetage en række hensyn. Det er til forbrugerne, det er til virksomheder, som udsættes for konkurrencebegrænsninger fra andre virksomheders konkurrencebegrænsninger, og så skal de indklagede virksomheders berettigede interesser jo også varetages. Og sager efter konkurrenceloven er meget spændende, fordi det er en blanding af økonomi og jura. Og så er det at ændre en lov, altså konkurrenceloven, det er som at løse en kryds og tværs. Et ord kan være det rigtige i én sammenhæng, men absolut, overhovedet, slet ikke i den her lov.

I dag er konkurrenceloven nok en af de danske love, som har haft og har størst betydning for erhvervslivet; Den regulerer markederne, så der ikke opstår uhensigtsmæssige monopoler eller dominans, til skade for forbrugerne eller andre virksomheder på markedet, og konkurrencen som sådan.

Den har som sagt 25 år på bagen, men har der ikke været konkurrencelove i Danmark før 1998?

- Jo, det har der. Vi kan gå tilbage til prisaftaleloven fra 1937, som blev afløst af monopolloven fra 1955, som så blev afløst i 1990 af konkurrenceloven. Og der skal jeg altså skynde mig at sige, at den konkurrencelov fra 1990, det eneste som den havde til fælles med den nugældende konkurrencelov, vores jubilar, det var navnet.

Så var de love alligevel platformen for den lov, vi så har i dag?

- Nej, de tre gamle love, de byggede på helt andre principper end dem, som konkurrenceloven fra 1998 bygger på.

Og der var jo nemlig noget med nogle principper.

- Ja, det var der. For det første byggede de gamle love på det man kalder *kontrolprincippet*, og deri lå at ingen konkurrencebegrænsning på forhånd var forbudt, eller man kan også sige på en anden måde, at alle former for konkurrencebegrænsninger var tilladt, med mindre

konkurrencemyndigheden kontrollerende greb ind. Og det er altså modsat det forbudsprincip, som vi har i den nugældende lov.

Og så var der også et andet princip, var der ikke det?

- Jo, det var der. Det var *offentlighedsprincippet*. Og deri lå, at oplysninger om virksomheders konkurrencebegrænsende aftaler og om monopoldannelser, de skulle være frit tilgængelige, og det sikrede man via anmeldelsespligt. Og der var så stort set uhindret adgang til indsigt i de anmeldte oplysninger. Og det er også modsat den nugældende lov, hvor der *ikke* er adgang til indsigt.

Betyder det så, at man egentlig mente, at det var nok, at myndighederne bare vidste det, og så gjorde man ikke mere ved det?

- Ja.

I 1973 underskrev Danmark så Rom-traktaten og blev medlem af de europæiske fællesskaber, det som jo så i dag er EU. Hvilken betydning fik det for konkurrencelovgivningen i Danmark?

- Overhovedet ingen betydning. Det er til trods for, at EU-traktaten indeholdt, og indeholder, to forbud mod konkurrencebegrænsninger; nemlig forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbud mod misbrug af dominerende stilling.

Hvorfor blev de forbud ikke indført i den danske konkurrencelov på det tidspunkt?

- Tiden var åbenbart ikke til det, og når jeg siger det, så bunder det i, at heller ikke 13 år senere fandt man grundlag for at indføre forbudsprincippet. I 1986 fandt et sagkyndigt udvalg, som havde skulle se på moderniseringer af konkurrencelovgivningen, at der ikke var, som man sagde: "*indlysende fordele ved at indføre forbud i den danske konkurrencelov*". Man fandt, at kontrolprincippet i det store hele fungerede tilfredsstillende.

Men man kunne ikke helt holde fast i ikke at gøre mere ved det i Danmark alligevel, vel?

- Nej, fordi i 1993 blev man så klar over, at mange andre europæiske lande havde indført forbudsprincippet. Så fik Danmark jo visse problemer med at samarbejde med disse andre europæiske lande, når man ikke selv havde en konkurrencelovgivning, der byggede på forbudsprincippet.

Og så var man så nødt til at sætte noget i gang fra politisk hold?

- Ja. Den daværende, som det hed, industriminister nedsatte så i juni 1993 et udvalg med repræsentanter fra diverse erhvervs- og interesseorganisationer og med tre sagkyndige medlemmer, tre professorer.

Og hvad fik det udvalg så til opgave?

- Jamen, udvalget skulle for det første se på fordele og ulemper ved at indføre et forbudsprincip. For det andet så skulle man udarbejde et lovudkast baseret på forbudsprincippet og svarende til EU-konkurrencereglerne. Og så for det tredje så skulle man overveje fordele og ulemper ved indførelse af funktionskontrol.

Der gik to år, og så kom udvalget med et lovudkast. Hvad var hovedtrækkene i det?

- Hovedtrækkene var, at forbudsprincippet skulle gælde, men kun for konkurrencebegrænsende aftaler. Hvorimod misbrug af dominerende stilling skulle fortsat være underlagt kontrolprincippet, altså dette, hvor intet på forhånd skulle være forbudt. Så skulle aftaler mellem virksomheder i samme omsætningsled, det som vi kalder *horisontale aftaler*, anmeldes, og der skulle være bøde for ikke at anmelde. Og så blev der *ikke* indført funktionskontrol, som vi kender det i dag med foregående anmeldelse, men fusioner skulle ifølge udvalget efterfølgende anmeldes, men uden at der skulle finde nogen behandling sted.

Hvad skete der så med det her lovudkast?

- Efter at udvalget i 1995 havde afgivet betænkning med det her lovudkast, som, kan man sige, havde mange dagsordner, så blev der arbejdet intenst med at bygge videre på dette lovudkast. I 1996 var vi faktisk så langt fremme, så et lovforslag kunne fremsættes.

Det vil sige efter et års yderligere bearbejdelse?

- Ja, præcis. Og hvad skete der så? På selve dagen, hvor det var, at lovforslaget skulle have været fremsat, så træk Centrum-Demokraterne, det var et parti, der fandtes dengang, de træk sig fra regeringen. Og dermed også Mimi Jakobsen, som var erhvervsmister dengang.

Okay.

- Bum! Så kunne lovforslaget ikke fremsættes, og man sad der med noget så langt en næse.

Okay. Og hvad så? Så stod I der med et lovforslag. Døde det bare?

- Nej, det døde ikke. Men det kunne først fremsættes, jeg tror, det var, i slutningen af februar 1997.

Nu sagde jeg i starten, at jeg havde konkurrenceloven med i studiet. Men det er ikke den helt almindelige udgave af loven, jeg har taget med. Det er den kommenterede udgave, og den kender du også særdeles godt til en række udgaver af, gør du ikke, Kirsten?

- Åh, det må man sige.

Hvor mange af dem har du stået for?

- Jeg har stået for fire af de fem.

Og hvis vi så vender tilbage og ser på det første lovforslag til det, der i dag er vores konkurrencelov, og som blev fremsat i februar 1997, hvad var hovedtrækkene i loven så?

- Det var, at såvel konkurrencebegrænsende aftaler som misbrug af dominerende stilling skulle være forbudt. Overtrædelse af forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler kunne straffes med bøde, hvorimod overtrædelse af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling kunne kun straffes med bøde, hvis virksomheden inden for de seneste fem år havde modtaget et påbud for et tilsvarende misbrug. Og så skulle der være pligt til at anmelde en fusion, vel at mærke, når den havde fundet sted, men der var ingen regler for godkendelse af en anmeldt fusion.

Så det vil altså sige, at to virksomheder kunne bare fusionere eller slutte sig sammen, og så kunne de bare fortælle om det efterfølgende, og det var så det?

- Lige præcis.

Det lyder som om, at den var lidt vag til at starte med, loven.

- Måske set med nutidens øjne. Men det man skal tænke på, det er, at i 1998 var der tale om et virkeligt systemskifte. Altså tænk på, at før der havde ingen konkurrencebegrænsninger på forhånd været forbudt, og nu bliver der indført rødt lys for konkurrencebegrænsninger. De var forbudte, og det kunne medføre straf, hvis det var, at en virksomhed, om jeg så må sige, kørte over for rødt.

Kan du huske, hvilke reaktioner der var på den her nye lov?

- Generelt var begejstringen til at overse. Jeg var i tiden fra lovens vedtagelser og til den trådte i kraft, der var jeg rundt i landet for at fortælle om den nye lov, og når det drejede sig om virksomheder inden for samme branche, så kunne en af reaktionerne fx være: *Jamen så kan vi lige så godt dreje nøglen om, hvis vi ikke længere kan samarbejde om priser.*

De kunne nok ikke helt forudse, hvordan billedet det så ser ud i dag.

- Næppe!

Men det var jo også kun begyndelsen, for loven er jo blevet revideret temmelig mange gange siden.

- Jo. Hvis man tager revl og krat med, og der mener jeg virkelig revl og krat med, så er konkurrenceloven siden 1998 blevet ændret lidt over 20 gange.

Så den er blevet strammet siden første udgave. Hvad er de væsentligste ændringer, der er sket?

- Der vil jeg først og fremmest pege på indførelsen af en egentlig fusionskontrol, som fandt sted i 2000. Og også i 2000, der skete der det, at der blev indført bøder for, kan vi kalde det, førstegangsmisbrug af en dominerende stilling. Så vil jeg pege på, at man i 2007 fik indført straflempelse, eller som nogen kalder det, *leniency*, til en virksomhed, der havde deltaget i et kartel, og hvis den gav oplysninger til myndighederne om kartellet.

Hvorfor var det vigtigt at få indført leniency, eller straflempelse, i loven?

- Der skal man først og fremmest tænke på, at det at afsløre karteller, det er meget svært. Men med at indføre straflempelse til en virksomhed, som giver oplysninger til myndighederne om kartellet, så skabte man et fantastisk stærkt incitament for virksomhederne til selv at komme med oplysningerne.

Og vi har jo så heldigvis også kunne se, at det har virket.

Hvis vi så springer frem til 2013, så blev der også indført fængselsstraf i loven?

- Ja, fængselsstraf for virksomheder, som havde deltaget i karteller. Og så vil jeg også pege på, at i 2014 fik man indført en mindre bestyrelse for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Og endelig vil jeg pege på den ændring, der skete i 2021, hvor det var, at man gennemførte et EU-direktiv, der hedder ECN⁺-direktivet, som bl.a. giver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mulighed for at gennemføre interviews, foretage kontrolundersøgelser i private hjem og pålægge såkaldte civile bøder.

Det er noget med, at da loven blev revideret i forbindelse med indførelsen af fængselsstraf, altså der i 2013, som vi snakkede om, der var du lige ved at få sved på panden, ikke? Hvad var det, der skete?

- Der skete det, at da lovforslaget om indførelse af fængselsstraf for kartelvirksomhed skulle til anden behandling i Folketinget, så gik det meget hurtigt for Folketinget at behandle de lovforslag, som skulle behandles før punktet om ændring af konkurrenceloven. Jeg satte her på Carl Jacobsens

Vej og fulgte med i forhandlingerne om de foregående punkter på Folketingets dagsorden, og så pludselig kom ændringen af konkurrenceloven til behandling. Jeg ilede ned i en ventende taxa for at tage ind til Folketinget for i givet fald til at kunne bistå ministeren med uforudsete spørgsmål, og jeg tror, jeg max kørte en kilometer med den taxa, så var anden behandlingen overstået uden en eneste bemærkning fra politikerne, og lovforslaget kunne overgå til tredje behandling.

Og så kunne du egentlig bare bede chaufføren om at vende om og køre dig tilbage til Carl Jacobsens Vej.

- Ja tak.

Loven har så til gengæld også haft effekt for virksomheder og for forbrugere. For efter at konkurrenceloven blev vedtaget, så er flere store karteller blevet afsløret, og der er faldet bøder. Blandt andet til el-kartellet "Elmer" i 1998. Det kartel det omfattede i alt henved tusind elinstallatørvirksomheder, som i større eller mindre grad deltog i kartellets aktiviteter, og de gik ud på systematisk at koordinere de tilbud, som medlemmerne afgav på projekter. Og målt på antallet af virksomheder, så var Elmer et af verdenshistoriens største karteller. Få år efter blev et VVS-kartel kaldet "Jermer" afsløret, og her deltog over 100 virksomheder. Og i 2009 begyndte konkurrencemyndighederne at efterforske det, som senere er blevet kendt som det Storkøbenhavnske Byggekartel. Og helt frem til 2016 havde i alt 20 virksomheder erklæret sig skyldige og betalt bøder på op til 10 mio. kr.

I de senere år har der været en række sager på det digitale område, hvor blandt andre platformsvirksomheder og en bilforhandlerforening har overtrådt konkurrenceloven.

For nylig er et såkaldt diskotekskartel og en interiørvirksomhed desuden blevet straffet med bøder. Så loven har bestemt vist sig at være meget nyttig.

Men Kirsten, hvordan var arbejdsforholdene, hvis man egentlig kan sige det, altså for dig, som skulle sidde og skrive den her lov?

- Jo, altså det med at skulle bistå ministeren med at lave et lovforslag om ændring af konkurrenceloven, det har været en bunden opgave. Altså ligesom for designerne i tv-serien Danmarks Næste Klassiker, som har haft en bunden opgave med at skulle lave f.eks. en stol. Og opgaven for mig har så fx lydt på at skulle indføre fængselsstraf for karteldeltagelse. Og jeg kan dog ikke mindes, at der har været tilfælde, hvor jeg, som designerne i det her tv-program, kun har haft tre uger til at lave et værk, der har heldigvis været længere tid til det, men mine frustrationer har været nøjagtigt de samme som designernes undervejs. Altså sådan: *åh, jeg er mega udkørt. Jeg aner overhovedet ikke, hvor det her skal ende.* Men når man så alligevel og endelig har fået arbejdet sig frem til noget, som man synes, det kan kalde sig et lovkast, så er der kommet vinde udefra, som har gjort, at det, som man troede var en smuk, strømlinet og enkel stol, nu i stedet forekommer en mere klodset en af slagsen, men sikkert mere holdbar.

Du siger, der kommer vinde udefra. Hvad betyder det?

- Det kunne fx være input fra departementet i erhvervsministeriet, eller det kunne være fra de høringssvar, der kom ind, når et lovudkast blev sendt i høring blandt diverse interesseorganisationer.

Er der nogle ting, du kan nævne her særligt?

- Der er et høringssvar, som jeg aldrig glemmer, og det var i forbindelse med ændringer af loven i 2000, hvor det var, at undtagelsesbestemmelsen fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler skulle præciseres. Der skrev vi i bemærkningerne bl.a., at prisaftaler mellem konkurrenter

skulle betragtes som "hardcore aftaler". I et høringssvar blev det anført, at det virkede lidt pudsigt, at man benyttede ordet "hardcore", fordi definitionen på "hardcore" var kernevirkksomhed eller hård pornografi.

Okay.

- Vi lod faktisk udtrykket "hardcore" blive stående, fordi det var det begreb, som man nu dengang og også på EU-plan benyttede.

Det er også lidt sjovt at have sat sådan et aftryk, tænker jeg.

Vi skal til at runde vores samtale af. Først og fremmest tusind tak, fordi du ville være med i den her podcast og fortælle om lovens historie indtil nu, Kirsten.

- Selv tak.

Tak til dig, som har lyttet med. Skulle du have lyst til at høre mere om Konkurrence- og Forbrugsstyrelsens arbejde, kan du lytte til en lang række podcastepisoder på vores hjemmeside, og der, hvor du plejer at hente din podcast.