



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

KFST – uafhængig konkurrencemyndighed

VELFUNDERENDE MARKEDER

16 | 2018

KONTROLUNDERSØGELSER

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennem de sidste år fokuseret på at optimere arbejdet med kontrolundersøgelser. Det har blandt andet medført, at andelen af kontrolundersøgelser, der senere ender med en sag, er blevet forøget.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen etablerede i 2009 en særlig efterforskningsenhed med henblik på at styrke arbejdet med de groveste overtrædelser af konkurrenceloven. Formålet var at sikre en mere effektiv håndhævelse af konkurrenceloven. Det er blandt andet sket ved et øget fokus på validering, prioritering på baggrund af forventet effekt, efterforskning samt en styrkelse af styrelsens kompetencer indenfor og kapacitet til at håndtere den digitale udvikling.

Læs den fulde artikel på næste side →

Andelen af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser, der senere ender med en sag, er steget fra 50-60 procent i 2006 til 90-100 procent i årene 2015 og 2016 og 80-90 procent i 2017.

Det betyder, at der foretages færre kontrolundersøgelser, som ikke leder til en sag, og dermed også, at der gennemføres færre undersøgelser, som af virksomhederne kan opleves som unødigt indgribende.

Forklaringen på denne udvikling skal findes i et samspil mellem en ændret tilgang til efterforskning af konkurrencesagerne, herunder en skarpere prioritering og validering af de tips som styrelsen modtager samt i den teknologiske udvikling.

Den tiltagende digitalisering i virksomhederne og udviklingen af nye kommunikationsformer stiller således større krav til de kompetencer og metoder, som er nødvendige for at gennemføre virkningsfulde kontrolundersøgelser.

Effekt i markedet

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan gennemføre kontrolundersøgelser hos virksomheder efter at have indhentet en retskendelse, jf. boks 1. Formålet med kontrolundersøgelser er, at undersøge om der er sket en overtrædelse af konkurrencereglerne.

Det forhold, at der løbende foretages kontrolundersøgelser har i sig selv en præventiv effekt i markederne. Samtidig har kontrolundersøgelser, som fører til egentlige sager efter konkurrencereglerne, en effekt, som rækker ud over den rent præventive virkning.

I denne analyse er det lagt til grund, at en kontrolundersøgelse har ført til en sag – og dermed haft en direkte effekt - hvis der er tale om en:

- Afgørelse truffet af Konkurrencerådet,
- Indskærpelse, eller
- Anmeldelse til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (herefter statsadvokaten).

I sager, hvor der træffes en administrativ afgørelse af Konkurrencerådet om overtrædelse af konkurrenceloven, og afgørelsen efterfølgende offentliggøres, vil sagen både have en individual- og generalpræventiv effekt.

De sagskomplekser, hvor der gives en indskærpelse til en virksomhed, kan også have både en individual- og generalpræventiv effekt, hvis der er grundlag for, at indskærpelsen kan offentliggøres, og det samtidig forklares, hvilke konkurrenceretlige betænkeligheder, der kan være ved en given adfærd.

Hvis en sag anmeldes til statsadvokaten direkte efter en kontrolundersøgelse, er det fordi Konkurrencerådet umiddelbart vurderer, at der er sket en overtrædelse af konkurrenceloven, der bør strafforfølges uden forudgående administrativ behandling.

Når en sag anmeldes, overgår sagsbehandlingen og kompetencen til statsadvokaten. Styrelsen har ikke kompetence til at træffe en strafferetlig afgørelse om en overtrædelse af konkurrencereglerne.

Boks 1.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan i medfør af konkurrencelovens § 18 gennemføre kontrolundersøgelser hos virksomheder med henblik på at undersøge, om der er sket en overtrædelse af konkurrencereglerne.

Det er en betingelse for at gennemføre en kontrolundersøgelse, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forinden har indhentet en retskendelse. Virksomheden, der kontrolundersøges, orienteres oftest ikke forud for undersøgelsen, idet der så fald er risiko for, at virksomheden bortskaffer mulige beviser.

Styrelsen kan besøge virksomheder, der formodes at have overtrådt konkurrenceloven, eller virksomheder, der formodes at ligge inde med beviser for en overtrædelse af konkurrenceloven.

Desuden kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretage kontrolundersøgelser for at yde bistand til Europa-Kommissionen og andre konkurrencemyndigheder i EU.

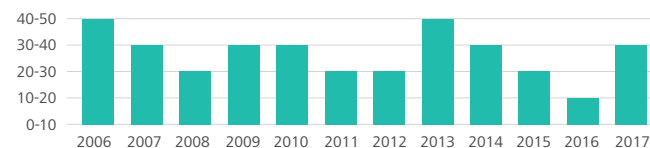
I perioden fra 2006 til 2017 foretog Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i gennemsnit kontrolundersøgelser i syv sagskomplekser årligt.

Under en kontrolundersøgelse gennemgår Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens medarbejdere udvalgte kontorer, arkiver, elektroniske medier og netværk m.v. på virksomheden og tager en kopi af det fysiske og elektroniske materiale, som kan have relevans for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse.

Efter kontrolundersøgelsen gennemgår Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen det indsamlede materiale. Det elektroniske materiale, der er indsamlet fra virksomhedens elektroniske medier, netværk m.v., skal være gennemgået senest 40 hverdage efter kontrolundersøgelsen.

Figur 1

Antallet af kontrolundersøgte virksomheder i perioden 2006-2017



Flere kontrolundersøgelser fører til en sag

Styrelsen har siden 2009 haft en særlig enhed til at efterforske de groveste overtrædelser af konkurrenceloven; Center for Efterforskning og Karteller.

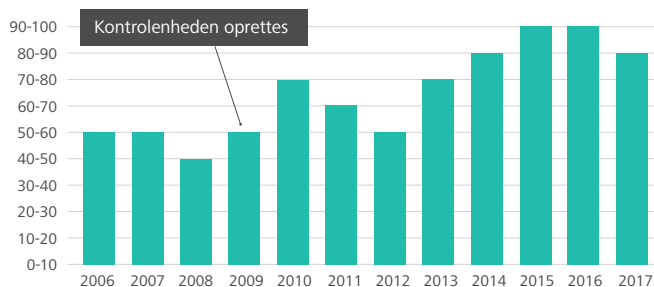
Målet med oprettelsen af den særlige enhed var en stærkere og mere effektiv håndhævelse af konkurrenceloven, herunder en øget kapacitet til at håndtere den i stigende grad digitale information, som indsamles på kontrolundersøgelser.

Midlerne var mandskab med kompetencer inden for efterforskning, jura og IT og en mere operationel tilgang til efterforskning af konkurrencesager.

Sammen med resten af styrelsen har Center for Efterforskning og Karteller arbejdet med at forbedre og effektivisere håndhævelsen af konkurrenceloven. Det har blandt andet givet sig udslag i, at andelen af gennemførte kontrolundersøgelser, der senere ender med en sag, er steget. jf. figur 2.

Figur 2

Andel af kontrolundersøgelser i perioden 2006-2017 der er endt med en sag



Note: Ikke alle sagskomplekser, hvori der er foretaget kontrolundersøgelser, er færdigbehandlet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Angivelsen af om disse kontrolundersøgelser har ført til en sag, er derfor udtryk for et øjebliksbillede af arbejdet med sagerne.

En kontrolundersøgelse er en indgribende foranstaltning for en virksomhed. Det er en af årsagerne til, at det har været et mål at nedsætte andelen af kontrolundersøgelser, der ikke senere ender med en sag.

Styrket validering og prioritering af tips

De fleste sager, hvor der gennemføres en kontrolundersøgelse, begynder med, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtager et tip. Det kan være fra en konkurrent, medarbej-

der, ordregiver eller en anden person, der har viden om konkurrencesituationen på et bestemt marked og virksomheders specifikke adfærd.

Styrelsen har i dag større fokus på den indledende validering af tip. Erfaringerne viser, at den indledende validering kan være afgørende for, om en eventuel efterfølgende kontrolundersøgelse ender med en sag.

Målet med valideringen er – tidligt i processen - at få fraseret tips, der ikke har konkurrenceretlig relevans. Det skal sikre, at der ikke optages unødige ressourcer, og at der ikke gennemføres kontrolundersøgelser, som styrelsen med en mere grundig forberedelse ville have undladt at gennemføre.

Validering er en efterprøvning, hvor kildens troværdighed, motiv og oplysninger faktatjekkes. Målet er at få be- eller afkræftet de oplysninger, som styrelsen er kommet i besiddelse af for at kunne vurdere, om oplysningerne peger i retning af en overtrædelse af konkurrencereglerne.

Det øgede fokus på validering er blevet hjulpet på vej af den teknologiske udvikling, der i dag gør det muligt at foretage en grundigere vurdering af de oplysninger, som styrelsen modtager.

Det er dog langt fra al validering, der kan foretages digitalt, og det personlige møde prioriteres fortsat højt.

Forberedelse af en kontrolundersøgelse

Når et tip er blevet valideret og prioriteret i forhold til andre tips, og styrelsen har truffet beslutning om, at den bedste måde at få oplyst sagen på er ved at gennemføre en kontrolundersøgelse, går efterforskningsenheden i gang med at forberede aktionen.

Der bruges i dag flere ressourcer på forberedelse af kontrolundersøgelsen. Det har formentlig også været medvirkende til, at en større andel af kontrolundersøgelserne i dag ender med en sag.

Det tværgående team, som gennemfører en kontrolundersøgelse, består af medarbejdere fra både efterforskningsenheden og de konkurrencecentre, der har specifikt markeds-kendskab. Det har stor betydning, at teamet på forhånd ved så meget som muligt om den virksomhed, der skal kontrolundersøges. Det gælder både hvilke beviser, der skal ledes efter, og hvor de kan tænkes at findes.

Samlet set har det øgede fokus på indledende efterforskning og udnyttelsen af teknologiske muligheder i forberedelsesfasen medført, at de kontrolundersøgelser, der gennemføres i dag, er mere målrettede, fordi efterforskningsenheden har mulighed for på forhånd at foretage en mere præcis udpegning af målpersoner og dataemner i virksomheden.

Kontrolundersøgelserne gennemføres både for at indsamle oplysninger, men også for at tale med virksomheden og i samarbejde med ejere og ansatte forsøge at belyse sagen. Derfor er kontrolundersøgelser en særdeles vigtig del af

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens håndhævelse af konkurrenceloven.

Digitaliserede kontrolundersøgelser

Tidligere foregik kontrolundersøgelser ved, at styrelsen gennemgik virksomhedens papirer og tog fotokopier af de dokumenter, der efter et hurtigt gennemsyn så relevante ud. Hvis virksomheden havde en eller flere computere, var gennemgangen af dem meget begrænset, og den blev foretaget i virksomheden under kontrolbesøget.

I dag arbejder mange virksomheder papirløst, og det er ikke længere så afgørende at lede efter fysiske dokumenter. Dokumenterne ligger nu på et computernetværk, og serverne har ofte en placering og et omfang, der gør det umuligt at gennemgå dem på dagen for kontrolundersøgelsen.

Derfor er det vigtigt for styrelsen at følge med den teknologiske udvikling både for så vidt angår værktøjer, processer og mandskab. Ellers er det ikke muligt at håndhæve konkurrenceloven effektivt, idet virksomhedernes IT-infrastruktur og kommunikationsformer udvikler sig i et hastigt tempo.

Millioner af filer

På en typisk kontrolundersøgelse med fem besøgsadresser sikrer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i dag i gennemsnit omkring tre terabyte data. Bag dette tal kan for eksempel gemme sig cirka 15 millioner filer, der gennemsnitligt indeholder blandt andet 500.000 e-mails, 300.000 dokumenter, 100.000 kalenderaftaler og 30.000 sms-beskeder.

Styrelsen har efterfølgende 40 dage til at gennemgå det elektroniske materiale, og de kontrolundersøgte virksomheder har mulighed for at overvære gennemgangen. Med så store datamængder og kun 40 dage til rådighed til at gennemgå dem, kan det i nogle sager være vanskeligt at skabe rimelig sikkerhed for, at alle de relevante dokumenter er blevet identificeret.

For at styrke effektiviteten af arbejdet efter kontrolundersøgelserne har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2015 implementeret et nyt IT-system til behandling af elektroniske data fra kontrolundersøgelser, jf. boks 2 .

IT-systemet kan bearbejde filerne og gøre dem søgbare, således at man ved brug af søgeord, navne, datoer, filplaceringer m.v. kan indsnævre søgningen til tusinder eller hundreder af filer for at finde frem til lige præcis det materiale, som er væsentligt for sagen.

Styrelsen har mulighed for at foretage mere omfattende og dybdegående undersøgelser, end det tidligere var muligt i fysisk materiale. Det giver bedre mulighed for at identificere relevante og sagsoplysende dokumenter. Det gælder også de dokumenter, som kan afkræfte en formodning om overtrædelse af loven.

Når de 40 arbejdsdage er udløbet, standser styrelsen søgningerne i de elektroniske data og udarbejder en rapport til virksomheden over de dokumenter, som er valgt ud, fordi de har relevans for den sag, som undersøges.

Herefter er det kun de udvalgte dokumenter, som styrelsen må kigge på og arbejde videre med. Det originale materiale opbevares sikkert og bliver slettet, så snart sagen er endeligt afgjort. Styrelsen lægger stor vægt på, at elektronisk data fra kontrolundersøgelser bliver håndteret og opbevaret sikkert.

Ressourceudnyttelse

Det øgede fokus på validering, prioritering og efterforskning, samt håndtering af elektroniske data, betyder, at der bruges flere ressourcer på hver enkelt kontrolundersøgelse, end tidligere.

Det har været en vigtig ambition, at det øgede ressourceforbrug pr. sag er blevet fulgt af en højere andel af kontrolundersøgelser, der senere ender med en sag.

Kompetencefordeling

Konkurrence- og forbrugerstyrelsen gennemfører ikke en kontrolundersøgelse, hvis en sag på forhånd er så godt oplyst og dokumenteret, at der er en egentlig mistanke om et strafbart forhold mod virksomheden. I det tilfælde er det i stedet statsadvokaten, der har kompetence til at behandle sagen i det strafferetlige system.

Boks 2.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens nye IT-system

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen implementerede i 2015 et nyt IT-system. I forbindelse med implementeringen af IT-systemet indrettede styrelsen også et IT-Lab og indkøbte særskilte servere – alt sammen for at optimere arbejdet med virksomhedernes elektroniske data.

IT-systemet er kraftfuldt og hurtigt til at håndtere store datamængder, og det har en let tilgængelig brugerflade, som gør, at personer uden særlige IT-forudsætninger kan foretage en dybdegående gennemgang af materialet.

Det nye IT-system sætter styrelsen i stand til at gennemgå meget store datamængder, så kontrolundersøgelsen i virksomheden kan afkortes og kun drejer sig om rå kopiering af data til styrelsens egne harddiske, som så kan gennemgås efterfølgende i styrelsen.

Det er også grunden til, at denne form for IT-system anvendes af hovedparten af konkurrencemyndigheder i Europa, herunder Europa Kommissionen, og en lang række andre statslige og private organisationer verden over.

I alle kontrolundersøgelsessager foretager styrelsen derfor en vurdering af, om den foreliggende viden er så omfangsrig og konkret, at der samler sig en mistanke mod en virksomhed. Vurderingen bliver foretaget på flere niveauer i organisationen, og hvis der er tvivl, drøftes spørgsmålet med statsadvokaten. Kun i de sager, hvor der er enighed om, at det er styrelsen der har kompetence til at behandle sagen, bliver der gennemført en kontrolundersøgelse.

Skarpere prioritering

Den skarpere validering har medført, at der i dag etableres et bedre grundlag for at prioritere tips og træffe beslutning om, hvilke der skal føre til en kontrolundersøgelse, og hvilke der skal forfølges med andre midler eller lukkes.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tilgang til prioritering af, hvilke sager, som skal forfølges, har også ændret sig over de sidste år.

I dag forsøger styrelsen i højere grad selv at belyse de mindre oplyste og veldokumenterede tips. Dermed bliver grundlaget for at kunne foretage en mere aktiv prioritering etableret.

Strafferammen for at medvirke i et kartel blev skærpet i 2013, hvor fængselsstraf også blev mulig. Det var med til at understrege, at karteller er den mest uacceptable konkurrencestridige adfærd. Blandt andet derfor prioriteres nu i højere grad at efterforske kartelsager. I det hele taget forsøger styrelsen at prioritere på baggrund af en vurdering af, hvor ressourcerne vil give mest effekt.

KFST - uafhængig konkurrencemyndighed

Som uafhængig konkurrencemyndighed står KFST (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen) for at håndhæve konkurrenceloven og gennemføre analyser i medfør heraf. Konkurrencerådet er en del af KFST og har det overordnede ansvar for KFSTs administration af konkurrenceloven og regler udstedt i medfør heraf.