

Besvarelse af spørgsmål 1 (L 63) stillet af Erhvervsudvalget den 12. november 2004.

Spørgsmål 1:

Ministeren bedes kommentere oplæggene fra Svend Hylleberg, kontorchef Peter Vesterdorf og professor Peter Møllgaard i forbindelse med ekspertmødet i Erhvervsudvalget om L 63 den 11. november 2004, jf. L 63 – bilag 5.

Specielt ønskes ministerens kommentar til forslagene om:

- a. Indførelse af administrative bøder. Ministeren bedes fremsende udkast til ændringsforslag herom.
- b. Indførelse af en specialdomstol. Hvordan kunne denne organiseres og sammensættes og med hvilke beføjelser?
- c. Indførelse af leniency-regler.
- d. Udstrækning af kontrolbesøg til også at gælde private hjem. I den forbindelse ønskes en orientering om, hvorledes denne regel anvendes i andre EU-lande og Norge.

Svar:

Det er vanskeligt at kommentere de tre mundtlige oplæg på ekspertmødet i Erhvervsudvalget den 11. november 2004, idet jeg ikke var inviteret til at deltage i mødet. Det er derfor kun muligt for mig at kommentere forslagene mere generelt.

- a. Indførelse af administrative bøder.

I flere andre EU-lande anvendes i dag muligheden for at pålægge virksomheder administrative bøder. En indførelse af administrative bøder vil muligvis kunne betyde en hurtigere behandling af sager om konkurrencelovsovertrædelser, end når behandlingen af sagerne er fordelt mellem to forskellige myndigheder (Konkurrencestyrelsen og SØK, med forskelligartede opgaver i forhold til sagsbehandlingen inden domstolsprøvelse. En hurtigere sagsbehandling vil kunne have en vis præventiv virkning, idet virksomhederne hurtigere kan få bragt orden internt i virksomhederne og orientere offentligheden om, at sagen er afsluttet.

At særmyndigheder kan udstede administrative bøder er imidlertid hidtil kun blevet anvendt i begrænset omfang i Danmark. Det er normalt en betingelse, at sagen skal være klar såvel med hensyn til overtrædelsens indhold som med hensyn til de retsregler, der er overtrådt, ligesom bødestør-

22. november 2004

**ØKONOMI- OG
ERHVERVS MINISTERIET**

Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Tlf. 33 92 33 50

Fax 33 12 37 78

CVR-nr 10 09 24 85

oem@oem.dk

www.oem.dk

relsen skal være i overensstemmelse med faste retningslinier.

På konkurrenceområdet er der endnu ikke er en ensartet retspraksis for udmåling af bøder for konkurrencelovsovertrædelser. Da konkurrenceloven blev ændret i 2002, blev der indført et væsentligt højere bødeniveau. Indenfor hver kategori af overtrædelse – mindre alvorlig, alvorlig eller meget alvorlig overtrædelse – er der således et meget stort spænd i, hvad grundbeløbet for en bøde kan udgøre. Eksempelvis kan grundbeløbet for en alvorlig overtrædelse udgøre fra 500.000 til 15 mio. kr. Det ændrede bødeniveau er imidlertid endnu ikke slået igennem i danske straffesager, hvorfor der i dag mangler en etableret praksis for bødeudmåling. Den manglende praksis gør det på nuværende tidspunkt ikke muligt at udarbejde faste retningslinier for størrelsen af administrative konkurrenceafgifter. Samlet set vil det derfor være vanskeligt for virksomhederne at vurdere, om en administrativ konkurrenceafgift er rimelig set i forhold til den pågældende overtrædelse.

Den kompetencefordeling, der i dag er mellem Konkurrencestyrelsen og anklagemyndigheden (SØK), er endvidere i overensstemmelse med det grundlæggende princip, der gælder inden for strafferetsplejen, om, at der er én enhedsanklagemyndighed, der har ansvaret for at behandle samtlige straffesager, uanset hvilket område, der er tale om.

Regeringen har derfor ikke på nuværende tidspunkt noget ønske om at indføre administrative konkurrenceafgifter for overtrædelse af konkurrenceloven.

På baggrund af Erhvervsudvalgets ønske er der imidlertid udarbejdet et udkast til et muligt forslag om administrative konkurrenceafgifter. Det er forbundet med en række vanskelige overvejelser at udarbejde et sådant ændringsforslag, idet det som tidligere nævnt ikke er gængs praksis i Danmark, at særmyndigheder kan pålægge sådanne administrative bøder. Udkastet bygger derfor på inspiration fra den norske konkurrencelov. Der er kun tale om et eksempel på en udformning af en bestemmelse, hvorfor et forslag om administrative konkurrenceafgifter kan udformes på andre måder.

”§ 22 a. Konkurrencerådet kan træffe beslutning om at pålægge en administrativ konkurrenceafgift til den, der forsætligt eller groft uagtsomt

- 1) overtræder § 6, stk. 1,
- 2) overtræder eller undlader at efterkomme et vilkår meddelt i henhold til § 8, stk. 3, 2. pkt., eller stk. 4, 2. pkt.,
- 3) overtræder eller undlader at efterkomme et påbud efter § 10 a, stk. 1 eller stk. 6,
- 4) overtræder § 11, stk. 1,
- 5) overtræder eller undlader at efterkomme et påbud efter § 11 a, stk. 1,
- 6) undlader at anmelde en fusion i henhold til § 12 b, stk. 1,

- 7) gennemfører en fusion på trods af et forbud herimod i henhold til § 12 c, stk. 2, overtræder forbuddet mod gennemførelse af en fusion inden godkendelse heraf i henhold til § 12 c, stk. 5, 1. pkt., overtræder eller undlader at efterkomme et vilkår eller påbud efter § 12 c, stk. 6, efter § 12 e, stk. 1, eller stk. 3, eller overtræder eller undlader at efterkomme et påbud meddelt i henhold til § 12 g,
- 8) overtræder eller undlader at efterkomme et påbud efter § 16,
- 9) overtræder eller undlader at efterkomme et tilsagn, som er gjort bindende efter § 16 a, stk. 1,
- 10) overtræder eller undlader at efterkomme et påbud efter § 16 a, stk. 2,
- 11) undlader at efterkomme krav efter § 17,
- 12) afgiver urigtige eller vildledende oplysninger til Konkurrencestyrelsen, Konkurrencerådet eller Konkurrenceankenævnet eller fortier forhold af betydning for den sag, hvortil oplysningerne indhentes, eller
- 13) overtræder EF-traktatens artikel 81, stk. 1, eller artikel 82, jf. § 23 a, stk. 1.

Stk. 2. Ved fastsættelsen af afgiftens størrelse, skal der særligt lægges vægt på virksomhedens eller sammenslutningens omsætning, overtrædelsens grovhed og varighed samt eventuel nedsættelse som følge af medvirken til sagens opklaring, jf. stk. 5. Afgiften forfalder til betaling to måneder efter, at afgørelsen er truffet. Konkurrencerådets afgørelse om at pålægge en administrativ konkurrenceafgift danner grundlag for tvangsfuldbyrdelse i henhold til retsplejelovens regler i kapitel 45.

Stk. 3. Konkurrencerådets afgørelse truffet efter stk. 2, kan ved civilt søgsmål indbringes for domstolene inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Retten kan foretage en fuldstændig prøvelse af sagen. Afgiften forfalder en måned efter at afgørelsen er endelig.

Stk. 4. Adgangen til at pålægge administrative konkurrenceafgifter for overtrædelse af § 6, stk. 1, § 11, stk. 1 og EF-traktatens artikel 81, stk. 1, eller artikel 82, jf. § 23 a, stk. 1, forældes efter 10 år. Andre overtrædelser forældes efter 5 år. Fristen afbrydes når Konkurrencestyrelsen tager skridt til at indhente oplysninger i medfør af lovens § 10 a, § 17 eller § 18 eller Konkurrencerådet træffer afgørelse i medfør af loven.

Stk. 5. Ved beregning af den administrative konkurrenceafgift efter stk. 2, skal det tages i betragtning om en virksomhed eller en sammenslutning af virksomheder har bistået konkurrencestyrelsen med opklaringen af sagen.

Stk. 6. Økonomi- og Erhvervsministeren kan, efter at have indhentet udtalelse fra Konkurrencerådet, fastsætte nærmere regler om beregning af administrative konkurrenceafgifter.

Ovenstående er et eksempel på en mulig formulering af en bestemmelse om administrative konkurrenceafgifter. Som tidligere nævnt, finder rege-

ringen det imidlertid ikke for indeværende hensigtsmæssigt at indføre administrative bøder for overtrædelse af konkurrenceloven.

b. Indførelse af specialdomstol

De hidtidige drøftelser om indførelse af en specialdomstol har omhandlet tre forskellige forslag.

For det første har der været forslag om, at Konkurrenceankenævnet bør erstattes af en specialdomstol. Regeringen er ikke enig i et sådant forslag. Konkurrenceankenævnet har generelt fungeret tilfredsstillende. Konkurrenceankenævnet kan betragtes som en slags specialdomstol, der efterprøver Konkurrencerådets afgørelser. Ankenævnets afgørelser træffes således af en instans med særlig indsigt i konkurrencespørgsmål og med en domstolslignende sagsbehandling. Den domstolslignende karakter understreges af, at samtlige medlemmer af ankenævnet skal være uafhængige af erhvervs- og forbrugerinteresser, er udpeget på ubestemt tid, og at det er et krav, at formanden er højesteretsdommer.

Endvidere har der været overvejelser omkring mulighederne for at styrke en ensartet domstolsbehandling af konkurrencesager. Dette skulle ske ved at samle samtlige civile retlige sager og bødesager vedrørende konkurrencelovsovertrædelser hos Sø- og Handelsretten.

Som det blev påpeget af Børge Dahl, højesteretsdommer og formand for Konkurrenceankenævnet, i forbindelse med en høring i Folketinget i efteråret 2003, har Sø- og Handelsretten ikke i øjeblikket en sådan sammensætning, at den bør tillægges en særlig kompetence indenfor konkurrenceretsområdet. Denne vurdering er regeringen enig i.

Under Justitsministeriet er der en igangværende, mere principiel diskussion om domstolens struktur. Det er regeringens opfattelse, at det er hensigtsmæssigt at afvente udfaldet af denne overordnede diskussion, før der tages nærmere stilling til, om Sø- og Handelsretten eller en anden domstol skal have en særlig kompetence på konkurrenceretsområdet.

c. Indførelse af leniency-regler

Det kan være af betydning for opklaringen af et kartel, at der er mulighed for at få oplysninger om kartellet fra deltagerne. I den sammenhæng kan muligheden for strafnedsættelse være med til at motivere karteldeltagerne til at samarbejde med myndighederne om sagens opklaring. Dette viser erfaringerne også fra Kommissionen og USA.

Rigsadvokaten har udstedt en meddelelse (Rigsadvokatens meddelelse nr. 11/1998 af 21. oktober 1998), hvorefter anklagemyndigheden kan tilkendegive over for en sigtet, at anklagemyndigheden i retten vil fremhæve den sigtedes bistand ved forklaringer om medgerningsmænd som en fak-

tor, der kan medføre strafnedsættelse. Endvidere indeholder straffeloven mulighed for at nedsætte straffen til den, der frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse, eller som har givet oplysninger, som er afgørende for opklaringen af strafbare handlinger begået af andre.

For at forbedre konkurrencemyndighedernes muligheder for at opklare overtrædelser af konkurrenceloven blev det i forbindelse med lovændringen i 2002 anført i bemærkningerne, at det forudsættes, at anklagemyndigheden og domstolene fuldt ud udnytter de eksisterende muligheder i straffeloven for strafnedsættelse i de tilfælde, hvor den sigtede eller tiltalte har bidraget væsentligt til sagens opklaring. Det forudsættes samtidig, at der vil kunne gives bødenedsættelser på væsentligt mere end 20 pct., når en sigtet eller tiltalt har bidraget væsentligt til opklaringen.

I bemærkningerne til ændringen af konkurrenceloven i 2002 er der en udførlig angivelse af de momenter, der kan være relevante at inddrage i overvejelserne om bødenedsættelse til sigtede eller tiltalte. Det kan f.eks. være, om den sigtede eller tiltalte har afgivet oplysninger, som sætter myndighederne i stand til at foretage en kontrolundersøgelse i medfør af konkurrenceloven, jf. FT 2001-02, Tillæg A, s. 4454 og 4455.

Det er i dag op til domstolene – eller anklagemyndigheden ved bødeforelæg – at fastsætte, hvor stor en eventuel bødenedsættelse skal være som følge af en virksomheds samarbejdsvillighed.

Fra praksis kan endvidere nævnes, at Retten i Nyborg i den første af de såkaldte el-kartelsager, som blev afgjort den 24. september 2001, tilkendegav, at det "...i overensstemmelse med tankerne i straffelovens § 84, stk. 1, nr. 9, er rimeligt at give et nedslag i bøden, såfremt virksomheden samarbejder med Konkurrencestyrelsen i forbindelse med opklaringen af sagskomplekser af den her omhandlede art.". I de tre følgende el-kartelsager har henholdsvis Københavns Byret den 19. november 2001 (vedrørende to virksomheder) og Retten på Frederiksberg den 13. december 2001 på lignende måde tilkendegivet, at de sigtedes samarbejde med myndighederne bør tillægges formildende betydning ved strafudmålingen.

Indenfor konkurrenceretsområdet er der således allerede mulighed for "leniency".

d. Udstrækning af kontrolbesøg til også at gælde private hjem

En adgang til at kunne gennemføre kontrolundersøgelser i private hjem vil kunne have en præventiv funktion. Selve muligheden for at kunne foretage en kontrolundersøge af ansattes hjem vil således kunne afholde ansatte fra at medvirke til at unddrage dokumenter fra konkurrencemyndighedernes kendskab. Endvidere vil en sådan mulighed også kunne beskytte de ansatte mod et eventuelt pres fra virksomhedsledere for, at de skal

bistå virksomhederne med at opbevare eventuelle belastende dokumenter på deres private adresser.

En mulighed for Konkurrencestyrelsen til at foretage kontrolundersøgelse i private hjem giver imidlertid anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, navnlig set på baggrund af Retssikkerhedskommissionens betænkning og Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligt.

Gennemførelse af kontrolundersøgelse af private hjem vil blandt andet give anledning til spørgsmål om boligens ukrænkelighed og forholdet mellem almindelige myndigheders og politiets kompetencer.

Der er regeringens opfattelse, at der ikke er påvist et reelt behov for at konkurrencemyndighederne skal kunne foretage kontrolundersøgelser i private hjem, der udgør en tilstrækkelig begrundelse for den forringelse af retssikkerheden for de virksomheder og deres ansatte, som i givet fald vil blive berørt af en sådan undersøgelse.

Det vil endvidere være et brud med hidtidig dansk tradition at give Konkurrencestyrelsen mulighed for at foretage kontrolundersøgelse i private hjem.

Den omstændighed, at Kommissionen har fået mulighed for at foretage kontrolundersøgelse i private hjem, er ikke en tilstrækkelig vægtig begrundelse for at indføre samme mulighed for Konkurrencestyrelsen på nuværende tidspunkt. Kommissionen har ingen erfaringer med, om den nye beføjelse har den ønskede effekt og om den eventuelt vil give utilsigtede problemer, f.eks. for de personer, der får deres hjem undersøgt.

Det skal nævnes, at konkurrencemyndighederne i 13 EU-lande, Belgien, Estland, Frankrig, Ungarn, Irland, Letland, Polen, Slovenien, Slovakiet, England, Tjekkiet, Tyskland og Østrig, har mulighed for at gennemføre kontrolundersøgelse i private hjem. Denne mulighed foreligger ikke i de øvrige 12 medlemslande, herunder Sverige, Finland og Holland.

I Norge har konkurrencemyndighederne siden 1992 foretaget kontrolundersøgelse i private hjem knapt 3 gange om året.