



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.9.2024  
COM(2024) 394 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**om de retlige rammer for foreløbige forholdsregler og nationale  
konkurrencemyndigheders anvendelse heraf**

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

## om de retlige rammer for foreløbige forholdsregler og nationale konkurrencemyndigheders anvendelse heraf

### 1. INDLEDNING BAGGRUND OG FORMÅL MED RAPPORTEN

EU-konkurrencereglerne forbyder aftaler og samordnet praksis mellem virksomheder, der begrænser konkurrencen (artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("**TEUF**")) og virksomheders misbrug af en dominerende stilling på markedet (artikel 102 i TEUF). Europa-Kommissionen ("**Kommissionen**") og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder ("**nationale konkurrencemyndigheder**") er medhåndhævere af EU-konkurrencereglerne i henhold til artikel 4, 5 og 10 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003<sup>1</sup>. I henhold til artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 skal de nationale konkurrencemyndigheder anvende EU-konkurrencereglerne, når en aftale eller et misbrug kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder samarbejder inden for Det Europæiske Konkurrencenetværk ("**ECN**") om at håndhæve disse konkurrenceregler.

Foreløbige forholdsregler kan være et effektivt redskab for konkurrencemyndighederne til at sikre, at konkurrencen på markedet bevares eller genoprettes, mens en kartelundersøgelse pågår. Sådanne forholdsregler har til formål at forhindre, at der opstår yderligere skade på konkurrencen under en verserende sag. En virksomhed kan i henhold til foreløbige forholdsregler f.eks. pålægges at levere et bestemt produkt eller en bestemt tjenesteydelse eller at standse en bestemt adfærd, mens kartelundersøgelsen pågår.

Kommissionens beføjelse til at træffe foreløbige forholdsregler i konkurrencesager er fastsat i artikel 8 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003, som er beskrevet nedenfor.

*1. I hastetilfælde, hvor der er risiko for alvorlig og ubodelig skade på konkurrencen, kan Kommissionen på eget initiativ træffe beslutning om foreløbige forholdsregler, hvis der umiddelbart set foreligger en overtrædelse.*

*2. En beslutning i henhold til stk. 1 gælder i et bestemt tidsrum og kan fornys, i det omfang det er nødvendigt og hensigtsmæssigt.*

Den 11. december 2018 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv (EU) 2019/1<sup>2</sup> ("**ECN+-direktivet**") for at styrke de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve EU-konkurrencereglerne effektivt, bl.a. ved at sikre, at de har: i) grundlæggende garantier for

<sup>1</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82, EFT L 1 af 4.1.2003, s. 1.

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1 af 11. december 2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked (EUT af 14.1.2019, L11, s. 3).

uafhængighed og ressourcer, ii) grundlæggende undersøgelses-, beslutnings- og bødeudstedelsesbeføjelser, iii) strafflempelsesordninger og iv) mekanismer for gensidig bistand.

I henhold til ECN+-direktivets artikel 11 skal medlemsstaterne give deres nationale konkurrencemyndigheder beføjelse til at træffe afgørelse om at pålægge foreløbige forholdsregler. Artiklens ordlyd er gengivet nedenfor.

*1. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale konkurrencemyndigheder som minimum i hastetilfælde, hvor der er risiko for alvorlig og uoprettelig skade på konkurrencen, og på grundlag af en umiddelbar konstatering af en overtrædelse af artikel 101 eller 102 i TEUF, har beføjelse til på eget initiativ at træffe afgørelse om at pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger foreløbige forholdsregler. En sådan afgørelse skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og gælder enten i et nærmere fastsat tidsrum, der kan forlænges, i det omfang det er nødvendigt og hensigtsmæssigt, eller indtil den endelige afgørelse er truffet. De nationale konkurrencemyndigheder underretter det Europæiske Konkurrencenetværk om pålæggelsen af disse foreløbige forholdsregler.*

*2. Medlemsstaterne sikrer, at de i stk. 1 nævnte foreløbige forholdsreglers lovlighed, herunder deres proportionalitet, kan prøves inden for rammerne af fremskyndede appelprocedurer.*

I 38. betragtning til ECN+-direktivet præciseres det, at foreløbige forholdsregler er et vigtigt redskab til at undgå en markedsudvikling, der kan være meget vanskelig at ændre ved en afgørelse, der træffes af en national konkurrencemyndighed ved sagens afslutning. Det understreges også, at det står medlemsstaterne frit at give de nationale konkurrencemyndigheder mere vidtrækkende beføjelser til at pålægge foreløbige forholdsregler, og at medlemsstaterne bør skabe de nødvendige betingelser for at sikre, at de nationale konkurrencemyndigheder kan anvende foreløbige forholdsregler i praksis. Medlemsstaterne var forpligtet til at gennemføre ECN+-direktivet senest den 4. februar 2021.

I en erklæring, der er knyttet som bilag til ECN+-direktivet, forpligtede Kommissionen sig til at "foretage en analyse af, om der er måder, hvorpå vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger inden for Det Europæiske Konkurrencenetværk kan forenkles", "med henblik på at sætte konkurrencemyndighederne i stand til mere effektivt at håndtere udviklingen på markeder i hastig udvikling".

Det var oprindeligt hensigten at fremlægge resultaterne af denne analyse i en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet senest to år efter fristen for gennemførelse af ECN+-direktivet, dvs. senest den 4. februar 2023. I juni 2022 iværksatte Kommissionen imidlertid en proces til evaluering af Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 og Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004. Rapporten blev derfor udsat, så den kunne fremlægges sammen med resultaterne af evalueringen af Kommissionens beføjelse til at vedtage foreløbige forholdsregler i konkurrencesager, jf. artikel 8 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003. Udsættelsen af rapporten gav også mulighed for en mere

omfattende analyse, da de fleste medlemsstater i mellemtiden har afsluttet gennemførelsesprocessen for ECN+-direktivet<sup>3</sup>.

Denne rapport fokuserer på de retlige rammer for og de nationale konkurrencemyndigheders anvendelse af foreløbige forholdsregler. Den er baseret på en sammenlignende vurdering af: i) medlemsstaternes relevante lovtekster, ii) de kvantitative data, som de nationale konkurrencemyndigheder har fremlagt som led i evalueringen af Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 og Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 og suppleret som led i denne analyse, og (iii) kvalitativ feedback fra de nationale konkurrencemyndigheder indsamlet ved hjælp af en anmodning om oplysninger<sup>4</sup>.

Denne rapport begynder med en oversigt over: i) ikrafttrædelsesdatoerne for beføjelsen til at pålægge foreløbige forholdsregler for overtrædelse af EU-konkurrencereglerne i de forskellige medlemsstater og ii) de lovgivningsmæssige ændringer foretaget af denne beføjelse ved ECN+-direktivets gennemførelse. Rapporten indeholder derefter en redegørelse for forskellene mellem medlemsstaternes lovgivningsmæssige rammer med hensyn til det materielle retlige kriterium, der skal være opfyldt, inden der træffes foreløbige forholdsregler, og procedurekravene hertil. Endelig analyseres de nationale konkurrencemyndigheders faktiske anvendelse af dette håndhævelsesredskab og deres erfaringer. Rapporten afsluttes med nogle foreløbige konklusioner.

## **2. BEFØJELSEN TIL AT VEDTAGE FORELØBIGE FORHOLDSREGLER I MEDLEMSSTATERNE**

Alle 27 nationale konkurrencemyndigheder i Det Europæiske Konkurrencenet har beføjelse til at pålægge foreløbige forholdsregler for overtrædelser af EU-konkurrencereglerne og/eller tilsvarende bestemmelser i national konkurrenceret. Denne beføjelse er en del af de nationale konkurrencemyndigheders standardværktøjskasse til håndhævelse af konkurrenceregler, der indgår i deres respektive nationale konkurrencelovgivninger.

### *Oversigt over indførelsen af beføjelsen til at pålægge foreløbige forholdsregler*

Før Kommissionens beføjelse til at pålægge foreløbige forholdsregler blev kodificeret i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003<sup>5</sup>, havde 11 nationale konkurrencemyndigheder allerede denne beføjelse: Frankrig (1986), Cypern (1989), Spanien (1989), Belgien (1991), Finland (1992),

---

<sup>3</sup> Alle medlemsstater undtagen Estland har i mellemtiden gennemført ECN+-direktivet. Analysen i denne rapport dækker Estland, men afspejler endnu ikke eventuelle lovgivningsmæssige ændringer af beføjelsen til at vedtage foreløbige forholdsregler efter gennemførelsen af ECN+-direktivet.

<sup>4</sup> I midten af november 2023 sendte Kommissionen en uformel anmodning om oplysninger til alle nationale konkurrencemyndigheder vedrørende indførelsen af, retsgrundlaget for og erfaringerne med foreløbige forholdsregler i deres respektive medlemsstater. Alle de nationale konkurrencemyndigheder besvarede denne anmodning.

<sup>5</sup> Rådets forordning (EØF) nr. 17 af 6. februar 1962 var den første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT af 21.2.1962, s. 204). Den fastsatte ikke udtrykkeligt en beføjelse til at træffe foreløbige forholdsregler, men denne beføjelse blev anerkendt af EU-Domstolen (jf. Domstolens kendelse af 17. januar 1980, Camera Care Ltd mod Kommissionen, sag 792/79 R, EU:C:1980:18, præmis 18).

Sverige (1993), Grækenland (1995), Malta (1995), Ungarn (1997), Litauen (1999) og Østrig (2002).

Desuden fik 13 nationale konkurrencemyndigheder sådanne beføjelser samtidig med eller efter vedtagelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1/2003: Kroatien (2003), Portugal (2003), Tjekkiet (2004), Letland (2004), Luxembourg (2004), Polen (2004), Tyskland (2005), Rumænien (2005), Italien (2006), Bulgarien (2008), Slovenien (2008), Danmark (2013) og Estland (2013).

Som en underliggende begrundelse for indførelsen af beføjelsen til at vedtage foreløbige forholdsregler henviser de nationale konkurrencemyndigheder generelt til behovet for at kunne gribe hurtigere ind og bevare en situation eller genoprette konkurrencen i afventning af en kartelundersøgelse. For de nationale konkurrencemyndigheder, der fik denne beføjelse efter vedtagelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1/2003, var ønsket om at tilpasse deres håndhævelsesbeføjelser til Kommissionens og/eller andre nationale konkurrencemyndigheders en yderligere motiverende faktor.

To medlemsstater har for nyligt indført beføjelsen til at vedtage foreløbige forholdsregler som led i gennemførelsen af ECN+-direktivet: Nederlandene (2021) og Irland (2022<sup>6</sup>). I Slovakiet kunne den nationale konkurrencemyndighed allerede påberåbe sig en mere generel beføjelse til at pålægge foreløbige forholdsregler på grundlag af sin forvaltningslov, men det var først med gennemførelsen af ECN+-direktivet (i 2021), at beføjelsen til at vedtage foreløbige forholdsregler blev indført i Slovakiets nationale konkurrencelovgivning.

#### *Lovgivningsmæssige ændringer indført efter ECN+-direktivet*

Selv om de fleste nationale konkurrencemyndigheder allerede havde beføjelse til at pålægge foreløbige forholdsregler inden ECN+-direktivet, krævede gennemførelsen af direktivet visse lovgivningsmæssige ændringer. Nogle medlemsstater anvendte også gennemførelsesprocessen til at indføre ændringer, der gik videre end kravene i ECN+-direktivet. De fleste af de lovgivningsmæssige ændringer gør det lettere for de nationale konkurrencemyndigheder at vedtage foreløbige forholdsregler efter gennemførelsen af ECN+-direktivet i deres medlemsstater.

Som led i gennemførelsen af ECN+-direktivet har Frankrig og Luxembourg indført muligheden for, at den nationale konkurrencemyndighed kan vedtage foreløbige forholdsregler på eget initiativ (ex officio), som krævet i direktivet. Som følge af Litauens gennemførelse har den litauiske konkurrencemyndighed ikke længere brug for en domstols tilladelse til at pålægge foreløbige forholdsregler. Som led i gennemførelsen indførte Tyskland et mindre strengt retligt kriterium for foreløbige forholdsregler, som ikke længere kræver bevis for "uoprettelig skade" på konkurrencen. På samme måde kræver Bulgarien ikke længere "tilstrækkelige beviser" for en overtrædelse, idet foreløbigt bevis er tilstrækkeligt i henhold til direktivet. Den svenske nationale konkurrencemyndighed har nu mulighed for at udstede strukturelle påbud som foreløbige

---

<sup>6</sup> Den retsakt, der indførte denne nye beføjelse for den irske konkurrencemyndighed, blev vedtaget i 2022 og trådte i kraft i 2023.

forholdsregler<sup>7</sup>. I forbindelse med gennemførelsen indførte Italien beføjelsen til at forny eller forlænge varigheden af foreløbige forholdsregler, hvilket ikke formelt var muligt før. Portugal har indført en specifik henvisning til kravet om en umiddelbar konstatering af en overtrædelse af EU-konkurrencereglerne som grundlag for at pålægge foreløbige forholdsregler og kræver ikke længere, at den nationale konkurrencemyndighed træffer en afgørelse i hovedsagen senest 180 dage efter pålæggelsen af foreløbige forholdsregler. I Finland blev den periode, hvor der kan pålægges foreløbige forholdsregler, forlænget til op til 12 måneder (og afgørelsen kan forlænges)<sup>8</sup>.

For Finland, Luxembourg og Slovakiet resulterede tilpasningen til det materielle retlige kriterium i ECN+-direktivet i en højere tærskel for de nationale konkurrencemyndigheders vedtagelse af foreløbige forholdsregler i forhold til det materielle retlige kriterium, der tidligere blev anvendt. I Polen har kravet i ECN+-direktivet om at vedtage en klagepunktsmeddelelse, inden der træffes en afgørelse om overtrædelse, indført et yderligere proceduremæssigt skridt til vedtagelse af foreløbige forholdsregler<sup>9</sup>. Ved gennemførelsen afskaffede Grækenland udviklingsministerens mulighed for at anmode om foreløbige forholdsregler og indførte en frist på 12 måneder til at vedtage afgørelsen i hovedsagen efter indførelsen af foreløbige forholdsregler (der kan forlænges én gang med yderligere 12 måneder).

Endelig er der andre lovgivningsmæssige ændringer i medlemsstaterne: i) præciseringer af både kravet om overholdelse af proportionalitetsprincippet og behovet for fremskyndede appeller i henhold til direktivet og ii) forpligtelsen til at underrette Det Europæiske Konkurrencenetværk om vedtagelsen af foreløbige forholdsregler.

### **3. DET RETLIGE KRITERIUM OG PROCEDURE: MERE HARMONISERING, MEN DER ER STADIG FORSKELLE**

ECN+-direktivet har til en vis grad harmoniseret de nationale konkurrencemyndigheders beføjelse til at pålægge foreløbige forholdsregler. I henhold til ECN+-direktivets artikel 11 skal medlemsstaterne give deres nationale konkurrencemyndigheder beføjelse til at vedtage

---

<sup>7</sup> Dette er en indirekte konsekvens af gennemførelsen af ECN+-direktivet. I Sverige er beføjelsen til at træffe foreløbige forholdsregler knyttet til beføjelsen til at udstede påbud. I overensstemmelse med ECN+-direktivets artikel 10, stk. 1, skal de nationale konkurrencemyndigheder kunne udstede "et adfærdsmæssigt eller strukturelt påbud". Den svenske konkurrencemyndigheds beføjelse til at udstede påbud er blevet udvidet til også at omfatte strukturelle påbud, hvilket således også har udvidet dens beføjelse til at pålægge foreløbige forholdsregler.

<sup>8</sup> Inden gennemførelsen af ECN+-direktivet i Finland var foreløbige forholdsregler pålagt af den finske nationale konkurrencemyndighed kun gyldige i 90 dage.

<sup>9</sup> Artikel 3, stk. 3, i ECN+ direktivet fastsætter, at "inden de nationale konkurrencemyndigheder træffer [en afgørelse om overtrædelse], sikrer medlemsstaterne, at de vedtager en klagepunktsmeddelelse". I Polen er der to typer formelle procedurer: indledende procedurer (uden sagsparter og dermed uden aktindsigt) og overtrædelsesprocedurer (med sagsparter, der har aktindsigt). Vedtagelsen af klagepunktsmeddelelsen er indført på tidspunktet for indledningen af den formelle overtrædelsesprocedure. Da foreløbige forholdsregler kun kan vedtages efter indledningen af en sådan procedure, har gennemførelsen af artikel 3, stk. 3, resulteret i et yderligere processkridt til vedtagelse af foreløbige forholdsregler, da virksomhederne skal have flere oplysninger på det tidspunkt, hvor overtrædelsesproceduren indledes.

foreløbige forholdsregler på eget initiativ (ex officio). Artikel 11 fastsætter, at denne beføjelse som minimum skal finde anvendelse i tilfælde, hvor en national konkurrencemyndighed har foretaget "en umiddelbar konstatering af en overtrædelse af" EU-konkurrencereglerne, og når der er "risiko for alvorlig og uoprettelig skade på konkurrencen". Da der er tale om et minimumsharmoniseringskrav, kan medlemsstaterne vælge et mindre strengt materielt retligt kriterium. Direktivet foreskriver også, at enhver foreløbig forholdsregel skal: i) overholde proportionalitetsprincippet, ii) være af midlertidig karakter og iii) kunne prøves inden for rammerne af fremskyndede appelprocedurer. Det kræves også, at alle nationale konkurrencemyndigheder underretter Det Europæiske Konkurrencenetværk om vedtagelsen af foreløbige forholdsregler.

#### *Beføjelsen til at indlede vedtagelsen af foreløbige forholdsregler*

Alle nationale konkurrencemyndigheder har nu beføjelse til at pålægge eller indlede vedtagelse af foreløbige forholdsregler på eget initiativ (ex officio). Før gennemførelsen af ECN+-direktivet havde de nationale konkurrencemyndigheder i Frankrig og Luxembourg kun beføjelse til at træffe foreløbige forholdsregler efter anmodning fra en part. Selv om ingen national konkurrencemyndighed længere er afhængig af en parts anmodning om at vedtage foreløbige forholdsregler, giver 11 nationale konkurrencemyndigheder også udtrykkelig beføjelse til at vedtage foreløbige forholdsregler efter anmodning fra parterne (Østrig, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Frankrig, Italien, Luxembourg, Portugal, Rumænien og Spanien). Andre nationale konkurrencemyndigheder har imidlertid også anført, at de i praksis ofte handler efter anmodning fra en tredjepart. Den eneste forskel synes at være, at disse nationale konkurrencemyndigheder ikke er forpligtet til at følge op på sådanne anmodninger.

#### *Det materielle retlige kriterium*

15 nationale konkurrencemyndigheder har valgt ECN+-direktivets materielle retlige kriterium, som er det samme som det kriterium, der gælder for Kommissionen, når den pålægger foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 8 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003. De skal påvise "risiko for alvorlig og ubodelig skade på konkurrencen" (Bulgarien, Kroatien, Cypern, Estland, Finland, Grækenland, Irland, Italien, Letland, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet og Sverige).

12 nationale konkurrencemyndigheder anvender et mindre strengt materielt retligt kriterium. I Polen, Portugal og Slovenien skal skaden blot være "vanskelig at udbedre". I Danmark skal skaden være "alvorlig" uden krav om uoprettelighed.

Andre nationale konkurrencemyndigheder kan, ud over ikke nødvendigvis at skulle påvise en "uoprettelig" skade, også påvise skade på andre virksomheder eller mere generelle interesser. Den belgiske konkurrencemyndighed skal f.eks. godtgøre, at der foreligger "alvorlig, overhængende skade på virksomheder, der er vanskelig at udbedre, og hvis interesser er berørt af sådanne overtrædelser" eller "skade på den almindelige økonomiske interesse". Den franske konkurrencemyndighed skal påvise "alvorlig og umiddelbar skade for den almindelige økonomi, den pågældende sektor, forbrugernes interesser eller i givet fald den klagende virksomhed". Den tyske konkurrencemyndighed kan mere generelt påberåbe sig behovet for at "beskytte



konkurrencen" eller kan gribe ind, hvis der er "overhængende fare for alvorlig skade for en anden virksomhed". Den ungarske konkurrencemyndighed kan træffe foreløbige forholdsregler, hvis det er "presserende nødvendigt for at beskytte de berørte parter retlige eller økonomiske interesser, og udviklingen, opretholdelsen eller forbedringen af konkurrencen er truet". Den litauiske konkurrencemyndighed skal påvise "økonomisk skade eller uoprettelige konsekvenser for virksomhedernes eller offentlighedens interesser".

For andre nationale konkurrencemyndigheder er kriteriet i stedet knyttet til beskyttelsen af sagens udfald. Den tjekkiske konkurrencemyndighed kan vedtage foreløbige forholdsregler, hvis den finder det "nødvendigt midlertidigt at regulere parternes situation, eller hvis der er bekymring for, at gennemførelsen af en afgørelse kan blive bragt i fare". Den spanske konkurrencemyndighed skal godtgøre, at de foreløbige forholdsregler er nødvendige for at sikre "den effektive virkning af den afgørelse, der vil blive truffet på et senere tidspunkt".

I Østrig er foreløbigt bevis for en overtrædelse tilstrækkelig grund til at træffe foreløbige forholdsregler, uanset skaden.

Når det drejer sig om at fastslå en overtrædelse, skal de fleste nationale konkurrencemyndigheder føre foreløbigt bevis for en overtrædelse for at kunne træffe foreløbige forholdsregler. Frankrigs og Sloveniens nationale lovgivning synes at indeholde et lempeligere krav: I begge medlemsstater kan der vedtages foreløbige forholdsregler, hvis det kan påvises, at der er "sandsynlighed" for en overtrædelse af EU-konkurrencereglerne.

### *Procedurekrav*

Der er forskelle mellem de nationale konkurrencemyndigheders procedurekrav, når det drejer sig om vedtagelse af foreløbige forholdsregler. Dette skyldes hovedsagelig forskelle i deres nationale håndhævelsessystemer, den nationale konkurrencemyndigheds struktur og procedurekrav, som ikke er harmoniseret på EU-plan. Østrig og Malta har f.eks. et retsligt håndhævelsessystem, hvilket betyder, at den nationale administrative konkurrencemyndighed skal anmode om foreløbige forholdsregler ved den domstol, der fungerer som den nationale retslige konkurrencemyndighed<sup>10</sup>. Medlemsstaterne er også forskellige med hensyn til, om de samme procedurer som dem, der gælder for en realitetsafgørelse, skal følges i forbindelse med vedtagelse af foreløbige forholdsregler, eller om der er visse proceduremæssige særegenheder, der gør det muligt for den nationale konkurrencemyndighed at handle hurtigere.

16 nationale konkurrencemyndigheder har proceduremæssige særegenheder, når de vedtager foreløbige forholdsregler sammenlignet med deres procedurer for en realitetsafgørelse. De fleste af disse særegenheder vedrører en vis begrænsning af den pågældende virksomheds ret til forsvar. I Italien kan den nationale konkurrencemyndighed undtagelsesvis og i særligt hastende tilfælde pålægge foreløbige forholdsregler uden at høre den pågældende virksomhed (*inaudita*

---

<sup>10</sup> I henhold til ECN+-direktivets artikel 2, nr. 3), forstås ved "national retslig konkurrencemyndighed" en retslig myndighed, som af en medlemsstat er udpeget til at udføre nogle af en national konkurrencemyndigheds opgaver.



*altera parte*)<sup>11</sup>. Den bulgarske konkurrencemyndighed behøver heller ikke at tage hensyn til virksomhedens skriftlige bemærkninger eller foretage en høring, og der er ikke aktindsigt. Den svenske konkurrencemyndighed har også oplyst, at det ikke er nødvendigt at høre den pågældende virksomhed, selv om der i praksis altid er en vis dialog, og at aktindsigt kan afslås.

I Finland og Tyskland kan den pågældende virksomheds ret til at blive hørt begrænses på grund af sagens hastende karakter. I Tyskland betyder dette, at retten til at blive hørt er begrænset til en mundtlig høring som en undtagelse fra den normale skriftlige procedure. Den portugisiske konkurrencemyndighed kan udsætte såvel aktindsigt som partshøring til efter vedtagelsen af de foreløbige forholdsregler. I Litauen og Polen er der ingen høring.

Andre proceduremæssige særegenheder vedrører proceduremæssige frister. I Tjekkiet skal der træffes afgørelse om en anmodning om foreløbige forholdsregler fra en tredjepart inden for 10 dage. I Rumænien har virksomheden 15 dage til at reagere på meddelelsen om, at konkurrencemyndigheden har til hensigt at træffe foreløbige forholdsregler, og den nationale konkurrencemyndighed skal vedtage afgørelsen inden for yderligere 15 dage. I Belgien afholdes høringen inden for en måned, og afgørelsen om foreløbige forholdsregler skal træffes inden for en måned efter høringen<sup>12</sup>. I Spanien har undersøgelsesinstansen to måneder til at forelægge en rapport for nævnet, mens virksomheden har fem dage til at fremsætte skriftlige bemærkninger, og nævnet har derefter tre måneder til at vedtage en afgørelse. I Malta har virksomheden otte dage til at indgive et svar på den nationale konkurrencemyndigheds anmodning om at pålægge foreløbige forholdsregler, og domstolen skal træffe afgørelse "hurtigst muligt" og kan kun afholde ét retsmøde.

I andre medlemsstater kan visse dele af proceduren afkortes. Den portugisiske konkurrencemyndighed kan give parterne kortere frister til at fremsætte deres synspunkter (f.eks. 5 dage i stedet for 30 dage). Dette er også tilfældet i Litauen (dvs. mindst 7 dage i stedet for mindst 14 dage). I Danmark er der en kortere frist for høringen.

Den franske konkurrencemyndighed følger en vejledende tidsplan på 90 dage fra undersøgelsens begyndelse til retsmødet. Sagen er også overvejende mundtlig. Parterne kan fremsætte skriftlige bemærkninger, men undersøgelsesinstansen fremlægger kun sine synspunkter mundtligt under retsmødet. I visse mere enkle tilfælde kan processen begrænses til et retsmøde eller en direkte anmodning til nævnet om at afvise ansøgningen.

I Grækenland kan den nationale konkurrencemyndighed vedtage et foreløbigt påbud (dvs. et midlertidigt påbud) efter at have indkaldt den pågældende virksomhed til et retsmøde, som er gyldigt indtil vedtagelsen af den endelige afgørelse om foreløbige forholdsregler. De foreløbige forholdsregler skal fremlægges for det besluttende organ inden for 30 dage, ellers udløber påbuddet automatisk.

---

<sup>11</sup> Foranstaltningerne er af midlertidig karakter og skal bekræftes, efter at parterne har fået mulighed for at reagere på påstandene.

<sup>12</sup> Fristen for høringen kan forlænges med yderligere to uger, og beslutningsperioden kan suspenderes i otte arbejdsdage i alt for at give parterne mulighed for at fremsætte deres bemærkninger, hvis de påtænkte foreløbige forholdsregler afviger fra anmodningen om foreløbige forholdsregler.

Nedenstående oversigt over de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til at vedtage foreløbige forholdsregler er baseret på lovtekster og forklaringer fra de nationale konkurrencemyndigheder. Den angiver, hvilke medlemsstater der i) har et mindre strengt materielt retligt kriterium for indførelse af foreløbige forholdsregler sammenlignet med kriteriet i ECN+-direktivets artikel 11 og artikel 8 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 og/eller ii) har mindre strenge procedurekrav til vedtagelse af foreløbige forholdsregler sammenlignet med behandlingen vedrørende sagens realitet.

**Tabel 1: Oversigt over det materielle retlige kriterium og procedurekravene i forbindelse med vedtagelsen af foreløbige forholdsregler**

Medlemsstat	Mindre strengt materielt retligt kriterium	Mindre strenge procedurekrav
Østrig	<input checked="" type="checkbox"/>	
Belgien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bulgarien		<input checked="" type="checkbox"/>
Kroatien		
Cypern		
Tjekkiet	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Danmark	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Estland		
Finland		<input checked="" type="checkbox"/>
Frankrig	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Tyskland	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Grækenland		<input checked="" type="checkbox"/>
Ungarn	<input checked="" type="checkbox"/>	
Irland		
Italien		<input checked="" type="checkbox"/>
Letland		
Litauen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Luxembourg		
Malta		<input checked="" type="checkbox"/>
Nederlandene		
Polen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Portugal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Rumænien		<input checked="" type="checkbox"/>
Slovakiet		
Slovenien	<input checked="" type="checkbox"/>	
Spanien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Sverige		<input checked="" type="checkbox"/>

#### 4. ANVENDELSE AF FORELØBIGE FORHOLDSREGLER I DET EUROPÆISKE KONKURRENCENETVÆRK

Som led i evalueringen af Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 og Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 blev der indsamlet data om de afgørelser, der er vedtaget af de nationale konkurrencemyndigheder i perioden fra disse forordningers ikrafttrædelse i maj 2004 og frem til december 2022. Disse data er blevet suppleret af de nationale konkurrencemyndigheder og behandlet sammen med de meddelelser om afgørelser om foreløbige forholdsregler, som Kommissionen har modtaget i perioden mellem januar 2023 og juni 2024. Oplysningerne viser, at der mellem den 1. maj 2004 og den 1. juni 2024 blev vedtaget i alt 95 afgørelser om foreløbige forholdsregler af 16 nationale konkurrencemyndigheder (Østrig, Belgien, Kroatien, Cypern, Tjekkiet, Frankrig, Grækenland, Italien, Letland, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Slovakiet, Spanien og Sverige)<sup>13</sup>. Disse omfatter afgørelser om foreløbige forholdsregler for overtrædelser af EU-konkurrencereglerne samt foreløbige forholdsregler for overtrædelser af tilsvarende bestemmelser i national konkurrenceret.

Af disse 95 afgørelser om foreløbige forholdsregler blev over halvdelen vedtaget af tre nationale konkurrencemyndigheder: Den franske konkurrencemyndighed vedtog 20 afgørelser i denne periode, den belgiske konkurrencemyndighed vedtog 18, og den italienske konkurrencemyndighed vedtog 14. Af de resterende 13 nationale konkurrencemyndigheder, der vedtog foreløbige forholdsregler i den relevante periode, vedtog otte nationale konkurrencemyndigheder foreløbige forholdsregler ved mere end én lejlighed: Kroatien, Cypern, Grækenland, Malta, Polen, Portugal, Spanien og Sverige.

**Tabel 2: Antallet af foreløbige forholdsregler vedtaget i Det Europæiske Konkurrencenetværk mellem den 1. maj 2004 og den 1. juni 2024**

Medlemsstat	Antal afgørelser om foreløbige forholdsregler
Frankrig	20
Belgien	18
Italien	14
Spanien	8
Grækenland	7
Cypern	6
Sverige	6
Polen	5
Kroatien	2

<sup>13</sup> Det samlede antal afgørelser om foreløbige forholdsregler samt det individuelle antal for visse medlemsstater i tabel 2 adskiller sig fra dataene i evalueringen af Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 og Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004, både fordi dataene er blevet suppleret af visse nationale konkurrencemyndigheder som led i denne analyse, og fordi der er taget hensyn til en yderligere periode (dvs. perioden mellem den 1. januar 2023 og den 1. juni 2024).

Malta	2
Portugal	2
Østrig	1
Tjekkiet	1
Letland	1
Luxembourg	1
Slovakiet	1

Disse tal afspejler ikke fuldt ud de erfaringer, som de nationale konkurrencemyndigheder har gjort i årenes løb med foreløbige forholdsregler. Nogle nationale konkurrencemyndigheder traf foreløbige forholdsregler inden maj 2004<sup>14</sup>. Tallene afspejler heller ikke tilfælde, hvor de nationale konkurrencemyndigheder behandlede – men i sidste ende afviste – anmodninger om foreløbige forholdsregler, sager, hvor de overvejede foreløbige forholdsregler, men i sidste ende ikke pålagde dem, fordi parterne afgav tilsagn, og sager, hvor de pålagde foreløbige forholdsregler, men hvor disse foreløbige forholdsregler ikke blev opretholdt under appel.

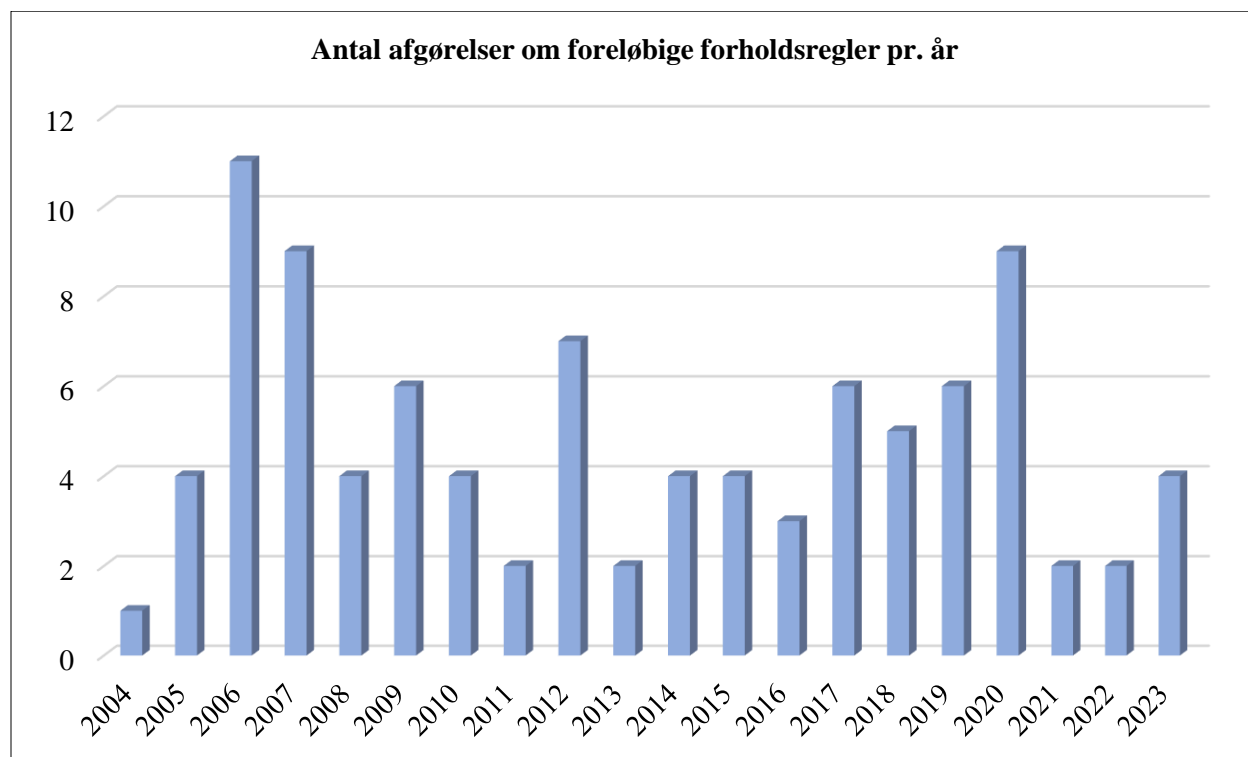
Ved en sammenligning af disse data bemærkes det, at 9 af de 11 nationale konkurrencemyndigheder, der allerede har vedtaget mere end én afgørelse om foreløbige forholdsregler, har mindre strenge procedurekrav end de krav, der gælder ved behandlingen af sagens realitet (Belgien, Frankrig, Grækenland, Italien, Malta, Polen, Portugal, Spanien og Sverige). For Frankrig og Belgien, som er de to nationale konkurrencemyndigheder, der vedtog de fleste afgørelser om foreløbige forholdsregler, og Polen, Portugal og Spanien er dette kombineret med et mindre strengt retligt kriterium.

Når man ser på antallet af afgørelser, der blev vedtaget pr. år i perioden fra maj 2004 til juni 2024, bemærkes det, at de nationale konkurrencemyndigheder i gennemsnit vedtog fem afgørelser om foreløbige forholdsregler om året. Diagrammet nedenfor viser, at tallet har varieret pr. år, men der er ingen overordnet stigende eller faldende tendens.

---

<sup>14</sup> Den finske konkurrencemyndighed traf f.eks. en afgørelse om foreløbige forholdsregler i 1993.

**Diagram 1: Antallet af afgørelser om foreløbige forholdsregler truffet af de nationale konkurrencemyndigheder i Det Europæiske Konkurrencenetværk pr. år**



## 5. ERFARINGER MED REDSKABET: NYTTEVÆRDI OG EGNEDE TILFÆLDE

De nationale konkurrencemyndigheder gav også kvalitativ feedback om deres erfaringer med foreløbige forholdsregler. Langt de fleste af de nationale konkurrencemyndigheder, som svarede, havde generelt positive erfaringer med foreløbige forholdsregler og oplyste, at de anser dem for at være et nyttigt håndhævelsesredskab<sup>15</sup>. Disse nationale konkurrencemyndigheder understregede betydningen af: i) deres mulighed for ved hjælp af foreløbige forholdsregler enten at bevare et markeds struktur, indtil der er truffet en afgørelse i hovedsagen, eller at genoprette konkurrencen på markedet på kort sigt, ii) foreløbige forholdsreglers afskrækkende virkning og iii) foreløbige forholdsreglers egnethed til at løse problemer, der opstår på markeder i hastig udvikling. Som en af dem forklarede, "kan de anvendes til at forhindre alvorlig og uoprettelig skade på konkurrencen, som ellers ikke kunne forhindres ved hjælp af andre tilgængelige redskaber".

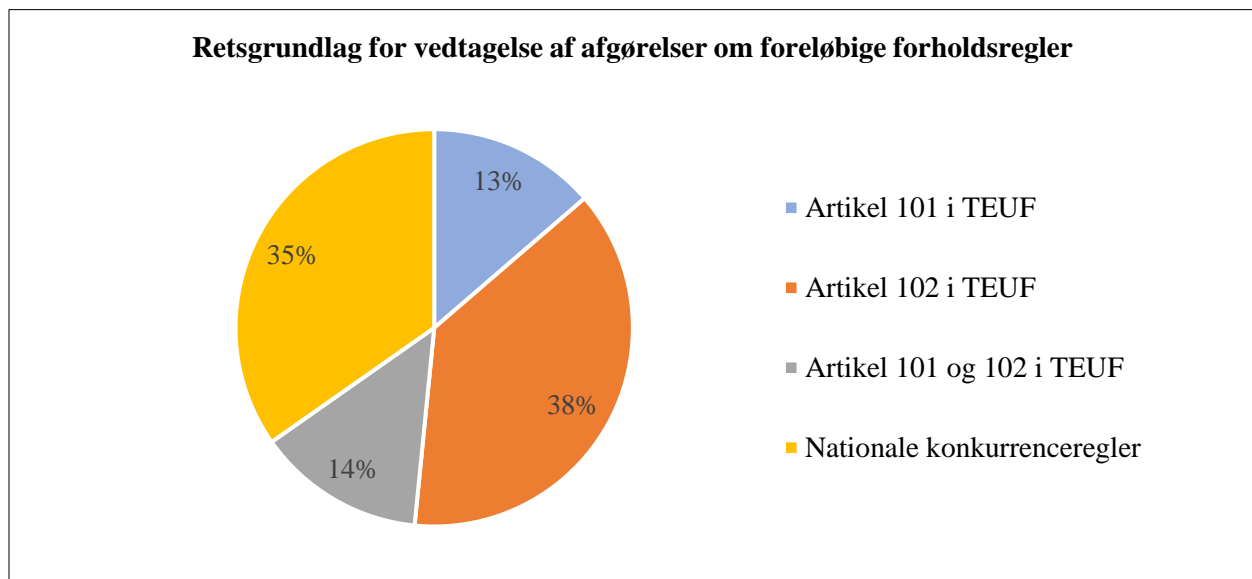
En enkelt national konkurrencemyndighed udtalte sig ikke positivt om dette håndhævelsesredskab og nævnte i stedet udfordringerne i forbindelse med at bevise både en umiddelbar overtrædelse og uopsætteligheden i forbindelse med pålæggelse af foreløbige forholdsregler. Denne nationale konkurrencemyndighed foretrækker i stedet hurtigt at gå videre med den procedure, der fører til vedtagelse af en afgørelse om sagens realitet.

<sup>15</sup> 14 nationale konkurrencemyndigheder svarede på et spørgsmål om deres samlede syn på foreløbige forholdsregler, og 13 svarede, at de anså dem for nyttige.

Hvad angår spørgsmålet om de foreløbige forholdsreglers indvirkning på sagens realitet (dvs. om de foreløbige forholdsregler øger eller afkorter den samlede sagsbehandlingstid, eller om de øger chancen for at nå frem til et forlig med de involverede parter eller de parter, der afgiver tilsagn), havde de nationale konkurrencemyndigheder divergerende synspunkter<sup>16</sup>. De fleste nationale konkurrencemyndigheder, som alle har vedtaget mindst én afgørelse om foreløbige forholdsregler, mener, at anvendelsen af dette håndhævelsesredskab kan reducere den samlede sagsbehandlingstid, hvoraf nogle kan ende med tilsagn fra sagens parter om at løse de konstaterede konkurrenceproblemer. Nogle nationale konkurrencemyndigheder fremførte, at virkningen af foreløbige forholdsregler på hovedsagens varighed kan variere fra afkortning af sagen til forlængelse heraf afhængigt af: i) sagens specifikke omstændigheder og vigtigst af alt ii) om afgørelsen om foreløbige forholdsregler i sidste ende stadfæstes af appeldomstolen.

Mange sagseksempler viser, at foreløbige forholdsregler er et alsidigt redskab, selv om de langt fra er egnede til alle kartelundersøgelser. De kan være nyttige i forbindelse med undersøgelser af både potentielt konkurrencebegrænsende aftaler og potentielt misbrug af en dominerende stilling. Nedenstående diagram viser, at de fleste af de 95 afgørelser, der blev truffet af de nationale konkurrencemyndigheder, og som var baseret på EU-konkurrencereglerne, vedrørte potentielt misbrug af en dominerende stilling (artikel 102 i TEUF).

**Diagram 2: Retsgrundlaget for de nationale konkurrencemyndigheders afgørelser om foreløbige forholdsregler i Det Europæiske Konkurrencenetværk**



De mest almindelige former for praksis, for hvilke der blev pålagt foreløbige forholdsregler, omfatter leveringsnægtelse (når en dominerende virksomhed nægter at levere et produkt eller en tjenesteydelse til en konkurrent i det efterfølgende omsætningsled) og kollektiv boykot (når en gruppe konkurrenter indvilliger i at udelukke eller hindre en faktisk eller potentiel konkurrent). De nationale konkurrencemyndigheder påpeger, at det ofte er sager, der involverer en mere enkel

<sup>16</sup> Ni nationale konkurrencemyndigheder svarede på spørgsmålet.

skadeteori, der er særligt velegnede til brug af foreløbige forholdsregler. Selv om nogle nationale konkurrencemyndigheder anfører, at sager i den digitale sektor kan være særligt velegnede til anvendelse af foreløbige forholdsregler, viser eksemplerne, at der er blevet indført foreløbige forholdsregler på tværs af forskellige sektorer, fra telekommunikation til basisindustrier og fra radio- og tv-udsendelse til landbrugssektoren.

De foreløbige forholdsregler, der er vedtaget af de nationale konkurrencemyndigheder, varierer afhængigt af sagens specifikke omstændigheder. De har typisk form af en forpligtelse til at suspendere en aftale eller visse af dens bestemmelser, til at (gen)starte leveringen af et bestemt produkt eller en bestemt tjenesteydelse eller til at ændre de betingelser, hvorunder der gives adgang til en bestemt facilitet eller ressource.

Nedenstående eksempler fra de tre nationale konkurrencemyndigheder, der har anvendt dette redskab mest, illustrerer de foreløbige forholdsreglers alsidighed.

#### *Forpligtelse for Google til at forhandle vederlag med nyhedsudgivere*

I 2019 udstedte den franske konkurrencemyndighed foreløbige forholdsregler, der forpligtede Google til at forhandle med nyhedsudgivere om vederlaget for at vise deres ophavsretligt beskyttede indhold, såsom fotos eller korte uddrag af deres artikler<sup>17</sup>. På det tidspunkt var en ny lovbestemmelse ved at træde i kraft, som gav nyhedsudgivere ret til at tillade eller forbyde digitale platformes visning af deres indhold. Googles hensigt var blot at ophøre med at vise sådant indhold på sine websteder, herunder Google Search, medmindre nyhedsudgiverne gav Google tilladelse til at anvende sådant indhold gratis. Den franske konkurrencemyndighed reagerede på en klage fra nyhedsudgivere, der mente, at denne tilgang kunne udgøre et misbrug af Googles dominerende stilling, fordi Google nægtede at deltage i forhandlinger om det rimelige vederlag, der skulle betales for brugen af sådant ophavsretligt beskyttet indhold. Den franske konkurrencemyndighed vedtog derfor foreløbige forholdsregler for at sikre, at Google forhandlede i god tro med nyhedsudgivere, indtil der var truffet en afgørelse om sagens realitet, og pålagde efterfølgende Google en bøde for ikke at overholde de nævnte forholdsregler. Sagens realitet blev afsluttet med tilsagn fra Google, som blev accepteret af den franske konkurrencemyndighed.

#### *Tilladelse til tredjeparts-tv-selskaber til at vise fodboldbegivenheder*

I 2023 indførte den italienske konkurrencemyndighed foreløbige forholdsregler over for to tv-selskaber, der forbød visse kontraktbestemmelser mellem dem, som havde til formål at sikre, at kun de, men ikke andre tv-selskaber, ville have ret til at vise visse fodboldturneringer<sup>18</sup>. Med de foreløbige forholdsregler greb den italienske konkurrencemyndighed ind for at sikre, at andre tv-selskaber, som sender sportsbegivenheder, kunne forhandle om retten til også at vise de pågældende fodboldturneringer. De foreløbige forholdsregler gjorde det muligt at se fodboldkampe på andre kanaler end de to tv-selskabers. Efter at have undersøgt sagens realitet

---

<sup>17</sup> Décision 19-MC-01 du 31 janvier 2019.

<sup>18</sup> I857 – ACCORDO TIM-DAZN SERIE A 2021/2024.



pålagde den italienske konkurrencemyndighed de to tv-selskaber, der indgik aftalen, bøder. Myndighedens afgørelse blev stadfæstet efter appel.

### *Bevarelse af konkurrencen på markedet for bredbåndsinternet*

I 2023 pålagde den belgiske konkurrencemyndighed Proximus foreløbige forholdsregler som led i en undersøgelse af et potentielt misbrug af en dominerende stilling<sup>19</sup>. Proximus erhvervede EDPnet, som var en af virksomhedens direkte konkurrenter på engros- og detailmarkederne for fast bredbåndsinternet. Den belgiske konkurrencemyndighed mente, at denne erhvervelse kunne have en negativ indvirkning på konkurrencen. Den pålagde derfor Proximus foreløbige forholdsregler for at sikre både kontinuiteten i EDPnets drift og EDPnets operationelle og forretningsmæssige uafhængighed af Proximus under undersøgelsen af sagens realitet. Proximus besluttede i sidste ende at videresælge EDPnet til den nye aktør i den belgiske telesektor, hvilket gav den belgiske konkurrencemyndighed mulighed for at afslutte sin undersøgelse.

## **6. KONKLUSIONER**

På nuværende tidspunkt har alle nationale konkurrencemyndigheder i Det Europæiske Konkurrencenetværk beføjelse til at vedtage foreløbige forholdsregler for overtrædelser af EU-konkurrencereglerne.

Selv om de fleste nationale konkurrencemyndigheder allerede havde denne beføjelse inden gennemførelsen af ECN+-direktivet, har direktivet ført til mere harmonisering ved at give de nationale konkurrencemyndigheder mulighed for: i) at udstede foreløbige forholdsregler ex officio, dvs. på den nationale konkurrencemyndigheds initiativ uden forudgående anmodning fra en tredjepart, ii) at basere sådanne foreløbige forholdsregler på konstateringen af en umiddelbar overtrædelse og iii) at forlænge de foreløbige forholdsregler, indtil der er truffet afgørelse om sagens realitet. Der er fortsat visse forskelle på tværs af medlemsstaterne, både med hensyn til det materielle retlige kriterium, der skal anvendes, og procedurekravene.

Den faktiske anvendelse af foreløbige forholdsregler varierer meget blandt de nationale konkurrencemyndigheder. De fleste nationale konkurrencemyndigheder, der har vedtaget mere end én afgørelse, har visse proceduremæssige særegenheder, der gør det muligt for dem at handle hurtigere end i sager vedrørende realiteten, undertiden kombineret med et mindre strengt materielt retligt kriterium. Det ser således ud til, at mere strømlinede procedurer, eventuelt kombineret med et mindre strengt materielt retligt kriterium for indførelse af foreløbige forholdsregler, fører til større brug af dette håndhævelsesredskab.

Samtidig er der også nationale konkurrencemyndigheder, som på trods af mindre strenge procedurer og materielle retlige kriterier ikke har vedtaget afgørelser om foreløbige forholdsregler. Det synes således også at være et strategisk valg for de nationale konkurrencemyndigheder at anvende foreløbige forholdsregler.

---

<sup>19</sup> Décision n° ABC-2023-RPR-17 du 21 juin 2023 dans l'affaire n° CONC-RPR-23/0002.