

KENDELSE

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 10. november 2015 i sag nr. KL-1-2015

Tagpapbranchens Oplysningsråd
(advokat Jørgen Lykkegård)

mod

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
(specialkonsulent Cecilie Sivertsen)

Resume af afgørelsen

Tagpapbranchens Oplysningsråd (TOR) har påklaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag af 12. juni 2015 på aktindsigt i oplysninger, der kunne føre til identifikation af anmelder, i en anmeldelse af TOR til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (akt nr. 88). Styrelsen fandt, at TOR's interesse i aktindsigt måtte vige for afgørende hensyn til private interesser, jf. forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, jf. § 15 c, 1. pkt.

Klagen støttes i første række på, at det ikke er oplyst, hvilke private interesser der skal beskyttes, og at der ikke er grundlag for at beskytte andre virksomheder, da disses interesser må være af kommerciel og ikke privat karakter.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har navnlig henvist til, at der er nærliggende fare for, at anmelder vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen om aktindsigt imødekommes, og at TOR på trods af de manglende oplysninger fortsat er i stand til at varetage sine interesser på betryggende vis.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse.

Parternes påstande

Tagpapbranchens Oplysningsråd har påstået Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 12. juni 2015 omgjort, således at der gives Tagpapbranchens Oplysningsråd fuld aktindsigt i akt 88.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har nedlagt påstand om stadfæstelse.

Sagens omstændigheder

TOR er et oplysningsråd, der bl.a. løbende udgiver vejledninger og anvisninger vedrørende tagkonstruktioner, hvortil der anvendes tagpap, membraner og tagfolie. TOR drives af de to danske tagpapproducenter, Icopal Danmark A/S og Nordic Waterproofing A/S via deres brancheforening, Danske Tagfabrikanter Brancheforening.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at styrelsen har en formodning om, at TOR og en række andre virksomheder er involveret i konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af en eller flere virksomheders dominerende stilling på markedet for produktion af tagpap mv. Styrelsen har derfor indledt en undersøgelsessag mod TOR og en række andre virksomheder. Den 20. november 2014 gennemførte styrelsen uanmeldte kontrolbesøg hos disse.

Den 28. november 2014 anmodede TOR styrelsen om aktindsigt i sagen. TOR har på grundlag heraf fået løbende indsigt i de dokumenter, der vedrører undersøgelsen af TOR.

I starten af 2015 modtog Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen henvendelser fra Hydrotec Danmark A/S (akt nr. 87) og anmelder (akt nr. 88). TOR har anmodet om aktindsigt i disse dokumenter.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen traf den 26. marts 2015 afgørelse om aktindsigt i bl.a. akt nr. 87 og nr. 88. Af afgørelsen følger bl.a.:

”I forlængelse af jeres tidligere begæringer om aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sager vedr. TOR Godkendt ApS m.fl. ...

...

Akt nr. 87: Dokumentet vedlægges. Styrelsen har dog ekstraheret nogle oplysninger i dokumentet, da styrelsen har vurderet, at indsigten heri bør vige for afgørende hensyn til private interesser, da hemmeligholdelse efter forholdets karakter er påkrævet, jf. forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, jf. § 15 c, 1. pkt.

Akt nr. 88: *Styrelsen er i færd med at afklare i hvilket omfang, der kan gives indsigt i akten. Styrelsen vender derfor tilbage hertil på et senere tidspunkt."*

Den 13. april 2015 fremsendte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mail med svar på anmodningen om aktindsigt vedrørende akt nr. 88:

"I forlængelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. marts 2015 fremsendes vedlagt akt nr. 88 ...

Styrelsen har ekstraheret nogle oplysninger i dokumentet, da styrelsen har vurderet, at indsigten heri bør vige for afgørende hensyn til private interesser, da hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, jf. forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, jf. § 15 c, 1. pkt.

..."

Ved brev af 16. april 2015 anmodede TOR på ny om, at begge dokumenter blev udleveret i deres helhed, hvorpå Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på ny den 12. juni 2015 traf afgørelse om aktindsigt vedrørende disse dokumenter. Af afgørelsen fremgår:

"I forlængelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens aktindsigtafgørelser af henholdsvis 26. marts 2015 og 13. april 2015 har I ved brev af 16. april 2015 anmodet om, at akterne 87 og 88 i sag 14/11511 (Undersøgelsessag – Tagpap) udleveres i deres helhed.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på den baggrund foretaget en fornyet vurdering af de pågældende akter. Styrelsen har herefter besluttet at give fuld aktindsigt i akt nr. 87, som derfor vedlægges i uden ekstraheringer.

For så vidt angår akt nr. 88 fastholder styrelsen ekstraheringen af visse oplysninger i dokumentet. Styrelsen vurderer således fortsat, at indsigten heri bør vige for afgørende hensyn til private interesser, da hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, jf. forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, jf. § 15 c, 1. pkt.

..."

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i svarskriftet oplyst, at baggrunden for den ændrede vurdering i forhold til akt nr. 87, var, at Hydrotec Danmark A/S selv havde oplyst, at der ikke længere var grundlag for at anonymisere dokumentet. I modsætning hertil har anmelder fastholdt sit ønske om anonymitet i akt nr. 88.

De ekstraherede oplysninger i akt nr. 88, der omfatter størstedelen af akten, vedrører anmelders identitet og oplysninger om et bestemt arbejde, der ville kunne føre til identifikation af anmelder.

Parternes argumentation

Tagpapbranchens Oplysningsråd har navnlig anført, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen uberettiget har undladt oplysninger fra akt nr. 88, som giver TOR mulighed for i videst muligt omfang at få bibragt det fulde grundlag til konkurrencemyndighederne i sagen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derved afskåret TOR fra muligheden for at forsvare sine interesser under sagen.

Der er ikke nærmere redegjort for, at der foreligger sådanne særlige private hensyn, der kan begrunde nægtelsen af aktindsigt. De øvrige aktører i sagen må anses for at være andre virksomheder, og deres interesser er derfor af kommerciel og ikke privat karakter. Da der nu er givet aktindsigt i akt nr. 87, der på samme måde indeholder private oplysninger, er der endvidere ikke en saglig begrundelse for, at der ikke samtidig gives aktindsigt i akt nr. 88. Det afvises i øvrigt, at der er nogen risiko for, at anmelder vil lide skade af væsentlig betydning, hvis TOR får fuld aktindsigt i det omhandlede dokument. Endelig har sagen verseret i mange måneder, og der vil derfor ikke være fare for, at frigivelse af oplysningerne kan skade efterforskningen af sagen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har navnlig anført, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med rette har undtaget oplysningerne fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, da der er nærliggende fare for, at anmelder vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen om aktindsigt i de udeladte oplysninger imødekommes. Der er således risiko for, at anmelder kan blive mødt med repressalier i form af f.eks. generel miskreditering i markedet, hvis anmelders identitet bliver kendt af TOR.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har endvidere anført, at TOR også uden kendskab til de omhandlede oplysninger er i stand til at varetage sine interesser på betryggende vis. Oplysningen om

klagers identitet kan ikke anses for væsentlig for sagen i en situation som den foreliggende, hvor TOR har fået indsigt i en stor del af de oplysninger, der ligger til grund for styrelsens beslutning om at foretage kontrolundersøgelsen. TOR's interesse i at kende identiteten på anmelder og indholdet af klagen til varetagelse af sine interesser bør vige for afgørende hensyn til anmelders interesse i at hemmeligholde sin identitet.

Resultat og begrundelse

Sagen angår, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i medfør af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, med rette har undtaget oplysninger, der kan identificere en anmelder, fra aktindsigt i en sag, hvor styrelsen har foretaget kontrolundersøgelse hos Tagpapbranchens Oplysningsråd m.fl.

Det følger af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til at varetage sine tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets karakter er påkrævet.

Bestemmelsen blev indsat i forvaltningsloven ved lov nr. 638 af 12. juni 2013. Efter forarbejderne (lovforslag nr. 145 af 7. februar 2013) har bestemmelsen til formål at skabe parallelitet mellem offentlighedslovens og forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt og at videreføre gældende ret om, hvilke hensyn der kan begrunde, at oplysninger undtages fra partsaktindsigt. Ved afgørelsen skal der foretages en konkret afvejning af de modstående interesser, og der skal tungtvejende hensyn til, at en myndighed kan undtage oplysninger fra en parts aktindsigt.

Konkurrenceankenævnet finder, at der er risiko for, at anmelder vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen om aktindsigt i de udeladte oplysninger imødekommes. Konkurrenceankenævnet har navnlig lagt vægt på, at der er risiko for, at anmelder bliver udsat for repressalier eller miskreditering i markedet, hvis dennes identitet bliver kendt.

De udeladte oplysninger vedrører ikke alene anmelders identitet, men tillige oplysninger om et bestemt arbejde. Konkurrenceankenævnet kan under disse omstændigheder ikke se bort fra, at visse dele af de udeholdte oplysninger nok ville forbedre TOR's muligheder for at bearbejde og kontrollere de oplysninger, der bliver brugt imod dem. Konkurrenceankenævnet finder dog ikke, at oplys-

ningerne, der er fremkommet efter kontrolundersøgelsens gennemførelse, er af så væsentlig betydning for varetagelse af TOR's interesser under sagen, at hensynet til anmelders behov for at være anonym må vige for hensynet til TOR.

Med disse bemærkninger stadfæster Konkurrenceankenævnet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 5. juni 2015 om, at oplysninger i akt nr. 88, der kan føre til identitet af klager, undtages fra retten til aktindsigt.

Herefter bestemmes

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 5. juni 2015 stadfæstes.

Palle Bo Madsen

John Christensen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet, d. 10. november 2015.

Sign. af Erhvervsstyrelsen

Tina Delvig

Fuldmægtig