

KENDELSE

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 4. april 2017 i sag nr. KL-3-2016

Jorton A/S

(advokat Christian Nielsen)

mod

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

(specialkonsulent Anita Vedersø Larsen)

Resume af afgørelsen

Jorton A/S har påklaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser af 12. april 2016 og 28. oktober 2016, hvor styrelsen bl.a. afslog at give Jorton A/S aktindsigt og egenaces i undersøgelses-sager vedrørende andre virksomheder, der i samme sagskompleks var mistænkt for karteldannelse.

Konkurrenceankenævnet har afvist dele af klagen og i øvrigt hjemvist sagen til fornyet behandling og afgørelse.

Parternes påstande

Jorton A/S har nedlagt påstand om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser af 12. april 2016 (sag EKA 16/04585-4) og 28. oktober 2016 (sag EKA 16/04585-11) ophæves, og at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tilpligtes at indrømme Jorton aktindsigt i alle ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen verserende samt tidligere verserende sager, hvori der indgår dokumenter om Jorton, subsidiært i de sager, der ligger til grund for Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2016 om at politianmelde Jorton, mere subsidiært adgang til egenaces i de pågældende sager.

Jorton har subsidiært nedlagt påstand om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser af 12. april 2016 (sag EKA 16/04585-4) og 28. oktober 2016 (sag EKA 16/04585-11) ophæves, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tilpligtes at indrømme Jorton aktindsigt undtaget de efter Konkurrenceankenævnets vurdering omfattede fortrolige angivelser i alle ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen verserende samt tidligere verserende sager, hvori der indgår dokumenter om Jorton, subsi-

diært i de sager, der ligger til grund for Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2016 om at politianmelde Jorton, mere subsidiært adgang til egenaces i de pågældende sager.

Jorton har mest subsidiært nedlagt påstand om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser af 12. april 2016 (sag EKA 16/04585-4) og 28. oktober 2016 (sag EKA 16/04585-11) ophæves og hjemvises til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til fornyet behandling.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har nedlagt påstand om stadfæstelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser, dog således at klagen over egenaces afvises, subsidiært stadfæstelse i det hele.

Sagens omstændigheder

Efter at have modtaget oplysninger om tilbudskoordinering foretog Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af retskendelse af 29. marts 2016 den 6. april 2016 uanmeldte kontrolundersøgelser hos en række entreprenørvirksomheder på Fyn, herunder Jortons fynske afdeling.

Den 11. april 2016 fremsendte Jorton følgende anmodning om aktindsigt til styrelsen:

”Jeg skal hermed begære løbende aktindsigt i alt materiale, der er eller vil blive tilkøbt til jeres sag omkring Jorton A/S samt i alt materiale der er eller måtte blive tilkøbt eventuelle andre parallelle undersøgelsessager.”

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen traf den 12. april 2016 afgørelse vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i medfør af retssikkerhedslovens § 3:

”...

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oprettet følgende sager, som er omfattet af din aktindsigtbegæring:

- 16/03657 KU hos – Jorton A/S
- 16/02677 Undersøgelsessag – Byggekartel – Fyn
- 16/02678 Domstolssag – Byggekartel – Fyn

Styrelsen har vurderet din anmodning om aktindsigt efter retssikkerhedslovens § 3, hvorefter forvaltningslovens bestemmelser om partsaktindsigt finder anvendelse ved

beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb. Din anmodning om aktindsigt er derfor behandlet efter reglerne om partsaktindsigt i forvaltningslovens § 4.

For så vidt angår de enkelte sager bemærkes følgende:

16/03657 KU hos – Jorton A/S

Akt nr. 1-3: Dokumenterne vedlægges. Styrelsen har dog ekstraheret nogle oplysninger i dokumenterne, 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.

Akt nr. 4-5: Dokumenterne vedlægges ikke, idet der er tale om interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12.

Akt nr. 6: Dokumentet er alene et arbejdsdokument, som danner grundlag for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beslutning af 18. marts 2016 om at foretage kontrolundersøgelse hos Jorton A/S. Arbejdsdokumentet i akt nr. 6 vedlægges ikke, idet der er tale om et udkast og et internt arbejdsdokument, jf. forvaltningslovens §§ 12 og 13. Den endelige beslutning fremgår som **akt nr. 8** på aktfortegnelsen og vedlægges ikke, idet virksomheden allerede har fået udleveret beslutningen under kontrolundersøgelsen d. 6. april 2016.

Akt nr. 7: Der er alene tale om et udtræk fra CVR-registeret vedrørende Jorton A/S. Hvis du er interesseret i at se CVR-udtrækket, er du naturligvis velkommen til at kontakte mig.

Akt nr. 9: Dokumentet vedlægges ikke idet, da der er tale om et internt arbejdsdokument, jf. forvaltningslovens § 12.

Akt nr. 10: Dokumentet er udleveret under kontrolundersøgelsen d. 6. april 2016.

Akt nr. 11: Dokumentet vedlægges ikke idet, da der er tale om et internt arbejdsdokument, jf. forvaltningslovens § 12.

Akt nr. 12: Dokumentet er en oversigt over udbud, som efter styrelsens vurdering kunne have interesse for sagen. Oversigten er genereret ved søgninger på internettet efter udbud, hvor en eller flere af de virksomheder, der er af interesse for sagen, figurerer. Det bemærkes, at dokumentet er internt, men da det indeholder oplysninger om resultatet af en del af styrelsens efterforskning, der ikke i øvrigt fremgår af sagen, vedlægges det alligevel, jf. forvaltningslovens § 12, jf. § 13, nr. 3.

Akt nr. 13-15: Der er tale om korrespondance med dig, som du således allerede er bekendt med. Dokumenterne vedlægges derfor ikke.

16/02677 Undersøgelsessag – Byggekartel – Fyn

Akt nr. 1-5: Dokumenterne er identiske med akt nr. 1-5 på sag 16/03657, hvorfor der henvises til det oven for anførte.

Akt nr. 6-14: Dokumenterne vedlægges ikke, idet der er tale om interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12.

16/02678 Domstolssag – Byggekartel – Fyn

På denne sag er journaliseret styrelsens anmodning til Retten i Odense om retskendelse og styrelsens korrespondance med retten i den anledning. Der fremgår ikke oplysninger om Jorton A/S på domstolssagen, der ikke også tillige fremgår af KU-sagen, hvorfor styrelsen tillader sig ikke at vedlægge de akter, som fremgår af denne sag. Såfremt du på trods heraf ønsker indsigt i domstolssagen, hører styrelsen gerne fra dig. Det bemærkes i den forbindelse, at der i henhold til forvaltningslovens § 15 b ikke vil kunne opnås aktindsigt i de oplysninger i domstolssagen, der vedrører andre virksomheder. Det skyldes hensynet til private interesser, idet oplysningerne vedrører andre virksomheder, der er inddraget i efterforskningen, og dels hensynet til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, jf. forvaltningslovens § 15 b, nr. 1 og 5.

...”

Konkurrencerådet besluttede den 26. oktober 2016 på baggrund af indstilling fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at politianmelde Jorton for overtrædelse af konkurrenceloven. Grundlaget for beslutningen om politianmeldelse var materiale fundet under kontrolundersøgelsen hos en af de andre virksomheder i sagskomplekset. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen orienterede den 27. oktober 2016 Jorton om politianmeldelsen og oplyste, at materialet, der lå til grund for anmeldelsen senere ville kunne fås gennem SØIK. Ved mail af samme dato anmodede Jorton om yderligere aktindsigt:

”I lyset af vores samtale tidligere skal jeg hermed erindre om/genfremsætte vores anmodning om aktindsigt/egen acces i de øvrige undersøgelsessager.”

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen traf afgørelse om denne anmodning den 28. oktober 2016. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”...

Aktindsigt/egenacces

Du har ved mail af 27. oktober 2016 begæret aktindsigt/egenacces i øvrige undersøgelsessager i sagskomplekset.

Adgang til aktindsigt i medfør af retssikkerhedslovens § 3

Det følger af § 3 i lov om retssikkerhed ved forvaltnings anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, at ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb finder forvaltningslovens regler om partsaktindsigt anvendelse.

Da der i denne sag er foretaget et tvangsindgreb i form af en uvarslet kontrolundersøgelse, har du på vegne af Jorton i overensstemmelse med retssikkerhedslovens § 3 fået partsaktindsigt efter reglerne herom i forvaltningslovens kapitel 4 for så vidt angår de sager, der relaterer til den gennemførte kontrolundersøgelse hos Jorton. Der henvises til de tidligere fremsendte afgørelser samt til ovenstående afgørelse herom.

Retssikkerhedslovens § 3 indebærer imidlertid alene, at der er ret til aktindsigt efter forvaltningslovens partsaktindsigtsregler i de sager, der relaterer sig til det tvangsindgreb, der er foretaget hos Jorton. Jorton har derimod ikke i medfør af retssikkerhedslovens § 3 adgang til aktindsigt i de sager i sagskomplekset, der vedrører gennemførte tvangsindgreb hos andre virksomheder, da det er styrelsens vurdering, at kun den virksomhed, der er adressat for et tvangsindgreb, opnår de i § 3 nævnte rettigheder.

Adgang til aktindsigt i medfør af forvaltningsloven

Ved behandling af en aktindsigtbegæring skal der foretages en efter forvaltningsloven og/eller offentlighedsloven sædvanlig afvejning af de modstående hensyn, der knytter sig til den, der anmoder om aktindsigt og den, oplysningerne vedrører, jf. nærmere herom nedenfor.

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Jortons ret til aktindsigt efter forvaltningslovens regler afhænger derfor af, om Jorton har partsstatus i de øvrige sager, som er omfattet af anmodningen om aktindsigt (og hvor Jorton ikke har adgang til aktindsigt som følge af retssikkerhedslovens § 3).

Part i en sag er den, der har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. På konkurrencelovens område er der tale om et snævert partsbegreb, der som udgangspunkt kun omfatter afgørelsens adressat. Dette følger dels af forarbejderne til konkurrenceloven (FT 2004-2005, tillæg A, side 1650) og dels af fast praksis (fx Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. august 2007 City-Mail Danmark A/S mod Konkurrencestyrelsen, og 13. september 2007 Copenhagen Malmö Port AB mod Konkurrencestyrelsen). Partsstatus kan undtagelsesvis tillægges andre end den umiddelbare adressat for afgørelsen, hvis vedkommende har en væsentlig og individuel interesse knyttet til sagen og dens udfald.

Det er med henvisning hertil styrelsens vurdering, at Jorton ikke kan anses som part i forvaltningslovens forstand i de sager i sagskomplekset, der vedrører gennemførte tvangsindgreb hos andre virksomheder, da Jorton ikke har den fornødne væsentlige og individuelle interesse heri.

Egenaces efter offentlighedsloven

Det følger af konkurrencelovens § 13, stk. 1, at lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) – med en række specifikke undtagelser – ikke gælder for sager og undersøgelser efter konkurrenceloven.

Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 416 af 31. maj 2000 om ændring af konkurrenceloven. Af bemærkninger til lovforslaget til den pågældende ændring af konkurrenceloven fremgår:

"Konkurrencerådet har udviklet en praksis, hvorefter virksomheder kan få adgang til oplysninger, der omhandler dem selv uden, at de nødvendigvis er part i den pågældende sag. Det er derfor fundet mest hensigtsmæssigt, at det udtrykkeligt fremgår af stk. 1, at dette princip om såkaldt "egen access", jf. § 4, stk. 2, i offentlighedsloven, gælder for alle sager, hvor der vil blive truffet afgørelse efter konkurrenceloven."

Den egenaces for virksomheder, der følger af konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt., gælder således i afgørelsessager.

Som det fremgår, omfatter undtagelsen fra offentlighedsloven både sager og undersøgelser. Udvidelse af undtagelsen til også at omfatte undersøgelser blev indført i 2010. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at det med tilføjelsen "og undersøgelser" foreslås, at offentlighedsloven heller ikke finder anvendelse på Konkurrencestyrelsens kontrolundersøgelser, jf. § 18, eller sektorundersøgelser, jf. § 15 d. Ved denne lovændring valgte man ikke samtidig at udvide egenacesbestemmelsen i § 13, stk. 1, 2. pkt. til ligeledes at omfatte undersøgelser.

At princippet om egenaces for virksomheder alene gælder i afgørelsessager, skal til lige ses i lyset af, at der med indførelse af adgang til egenaces for virksomheder er tale om en udvidelse af det generelle princip om egenaces, der efter offentlighedslovens § 8 gælder for personer. De hensyn, der ligger til grund for princippet om egenaces for personer, er, at der skal være mulighed for indsigt i oplysninger om en selv i sager, hvori den pågældende ikke er part, eller som ikke er afgørelsessager. Indførelse af egenaces for virksomheder har baggrund i det forhold, at sager og undersøgelser efter konkurrenceloven er undtaget offentlighedsloven, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., og at partsbegrebet i konkurrenceloven er snævert. For en virksomhed, der er klager, betyder dette, at der for det første ikke er adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, og idet en klager som udgangspunkt ikke er part i en konkurrencesag, har denne dermed heller ikke har adgang til partsaktindsigt efter forvaltningslovens regler herom. Med indførelse af et princip om egenaces for virksomheder (i modsætning til kun for enkeltpersoner) kan en virksomhed, der er klager i en konkurrencesag, hermed få indsigt i de oplysninger, der er på sagen vedrørende virksomheden selv og hermed fx få adgang til at korrigere oplysninger, der er fejlbehæftede.

At egenaces for virksomheder alene gælder i afgørelsessager understreges endvidere af, at det er både §§ 8 og 13 i offentlighedsloven, der finder anvendelse på sager efter konkurrenceloven, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt. Offentlighedslovens § 13 indeholder en bestemmelse om notatpligt, der i henhold til offentlighedsloven alene

gælder for sager, hvori der vil blive truffet afgørelse. Hensigten med at lade offentlighedslovens § 13 være omfattet af konkurrenceloven, er, at der også skal være notatpligt for afgørelsessager efter konkurrenceloven.

Når Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemfører kontrolundersøgelser, opretter styrelsen en kontrolundersøgelsessag for hver af de virksomheder, som indgår i det givne sagskompleks, og som styrelsen gennemfører en kontrolundersøgelse hos.

På hver kontrolundersøgelsessag journaliserer styrelsen de akter, som ligger til grund for kontrolundersøgelsen hos den respektive virksomhed, samt de akter som i øvrigt relaterer sig til selve kontrolundersøgelsen. På sagen journaliseres endvidere det fysiske materiale, som styrelsen medtager i kopi fra den pågældende virksomhed, samt det elektroniske materiale, som styrelsen udtager efter søgninger i det datasikrede materiale.

En virksomhed har i medfør af retssikkerhedslovens § 3 ret til partsaktindsigt efter forvaltningsloven i virksomhedens egen kontrolundersøgelsessag, men ikke i kontrolundersøgelsessager for eventuelle andre virksomheder i sagskomplekset (idet virksomheden alene er part i den kontrolundersøgelsessag, som relaterer til virksomheden selv), jf. det oven for anførte herom.

Der træffes ikke afgørelse i kontrolundersøgelsessager. Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder grundlag for, at sagen skal forelægges for Konkurrencerådet, overdrages det udfundne materiale til et konkurrencecenter i styrelsen. Konkurrencecenteret opretter herefter en eller flere nye sager, som vil være afgørelsessager, idet disse munder ud i en afgørelse fra Konkurrencerådet.

Som anført er de indledende kontrolundersøgelsessager derimod ikke afgørelsessager. På baggrund af ovennævnte er det derfor styrelsens vurdering, at disse sager ikke er omfattet af de sager, som der i henhold til konkurrencelovens § 13, stk. 1, kan begæres egenaces i.

...”

Politianmeldelsen blev oversendt til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet den 15. november 2016. Jorton har den 21. november 2016 anmodet om aktindsigt og/eller egenaces i selve politianmeldelsen, hvilket styrelsen den 30. november 2016 har afvist med henvisning til forvaltningslovens § 11, stk. 1, og offentlighedslovens § 8, jf. § 19, stk. 1. Jorton har oplyst, at SØIK den 2. december 2016 har givet Jorton aktindsigt efter retsplejelovens bestemmelser herom.

Parternes argumentation

Jorton A/S har for så vidt angår afgørelsen af 12. april 2016 anført, at Konkurrenceankenævnet skal se bort fra overskridelsen af klagefristen, da Jorton ikke var – eller burde have været – klar over, at der var noget at påklage på daværende tidspunkt. Jorton havde den 11. april 2016 anmodet om aktindsigt i ”andre parallelle undersøgelsessager” samt angivet, at der var tale om en anmodning om løbende aktindsigt. Styrelsens afgørelse af 11. april 2016 indeholdt ikke oplysninger om, at der var verserende sager, hvor der var oplysninger vedrørende Jorton, og som styrelsen vurderede, at Jorton ikke var part i.

Partsaktindsigt

Jorton har anført, at virksomheden har ret til partsaktindsigt i de øvrige undersøgelsessager efter retssikkerhedslovens § 3. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at bestemmelsen finder anvendelse på undersøgelsessager, og en fortolkning, der indebærer, at Jorton alene har ret til aktindsigt i undersøgelsessagen vedrørende virksomheden selv, er en indsnævring af det af lovgiver tilsigtede anvendelsesområde for bestemmelsen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ved sin afgørelse tilsidesat sit pligtmæssige skøn, idet styrelsen har undladt at vurdere, om Jorton efter det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb har en væsentlig individuel interesse i sagerne, hvorfor afgørelsen er ugyldig. Der er ikke grundlag for at anvende det konkurrenceretlige partsbegreb i forbindelse med en afgørelse efter retssikkerhedslovens § 3.

Jorton har endvidere anført, at virksomheden har ret til partsaktindsigt i de øvrige undersøgelsessager efter forvaltningslovens § 9. Uanset at partsbegrebet i konkurrenceloven er blevet fortolket snævert, har Jorton i en sag som den foreliggende, hvor der i forbindelse med kontrolundersøgelser hos andre virksomheder er fundet oplysninger, der har foranlediget Konkurrencerådet til at politianmelde Jorton, en sådan væsentlig og individuel retlig interesse i den pågældende sag, at Jorton skal gives aktindsigt i de oplysninger, der vedrører Jorton. Konkurrencerådet har politianmeldt Jorton, og allerede derfor har Jorton en væsentlig individuel interesse i sagen. Det forhold, at styrelsen kunstigt har opdelt sagen i en række sager, og det forhold, at der tilfældigvis ikke er fundet relevante dokumenter hos Jorton, men hos øvrige påståede karteldeltagere, gør ikke, at Jorton skal afskæres adgang til de relevante oplysninger.

Hvis Konkurrenceankenævnet når frem til, at Jorton ikke har partsstatus i samtlige undersøgelsessager, har Jorton anført, at Jorton er part i politianmeldelsessagen. Folketingets Ombudsmand har i flere sager fastslået, at en myndigheds politianmeldelse af en virksomhed udgør en forvaltningsretlig afgørelse, jf. FOB1992.296 og FOB1999.693. Dette understøttes også af § 3, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelsen om Konkurrencerådets forretningsorden, idet det heraf fremgår, at Konkurrencerådet kan "træffe beslutning" om at oversende sager til anklagemyndigheden med henblik på politimæssig efterforskning. En politianmeldelse er således en så indgribende beslutning, at den anmeldte bør tillægges partsrettigheder, og Jorton er adressat for anmeldelsen, hvorfor Jorton har en væsentlig og individuel interesse i sagen. Det forhold, at Jorton har fået aktindsigt hos SØIK, ændrer ikke, at virksomheden i perioden fra kontrolundersøgelsen til primo december ikke har haft mulighed for forholde sig til eller tilbagevise de oplysninger, der endte med at føre til anmeldelsen. Som det mindst burde virksomheden have været meddelt aktindsigt efter beslutningen om politianmeldelse, der blev truffet mere end to uger inden, politianmeldelse faktisk skete.

Egenaces

Jorton har vedrørende adgangen til egenaces navnlig anført, at styrelsens afgørelse herom kan påklages til Konkurrenceankenævnet, da det fremgår af konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt., at offentlighedslovens §§ 8 og 13 finder tilsvarende anvendelse efter konkurrenceloven. En beslutning om egenaces er herefter en beslutning efter konkurrenceloven, hvorfor spørgsmålet kan indbringes for Konkurrenceankenævnet, jf. konkurrencelovens § 19, stk. 3, modsætningsvist.

Det bestrides, at den foreliggende sag ikke er en afgørelsessag, da styrelsens opdeling af sagerne er kunstig. Hensynet bag ændringen af § 13, stk. 1, i 2000 var at sikre virksomheder adgang til egenaces, mens hensynet bag ændringen i 2010 var at beskytte virksomheder involveret i kontrolundersøgelser fra offentlighedens adgang til aktindsigt. Der er ikke grundlag for at antage, at det har været lovgivers hensigt, at adgangen til egenaces ikke også skulle gælde i undersøgelsessager. Hertil kommer, at den manglende adgang til aktindsigt er i strid med EMRK artikel 6, stk. 1 og 3.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har navnlig anført, at Jorton har været orienteret om sagen og er meddelt aktindsigt i overensstemmelse med lovgivningen.

Partsaktindsigt

Jorton er ikke part i de kontrolundersøgelsessager, som angår andre virksomheder og har derfor ikke adgang til aktindsigt heri i medfør af retssikkerhedslovens § 3. På konkurrencelovens område er der tale om et snævert partsbegreb, der som udgangspunkt alene omfatter afgørelsens adressat, altså den virksomhed en kontrolundersøgelse foretages hos. Selvom de gennemførte kontrolundersøgelser vedrører samme sagskompleks, har Jorton ikke en sådan væsentlig individuel interesse i disse sager, at Jorton kan anses som part i heri. Hvis en virksomhed skulle være part i andre virksomheders kontrolundersøgelsessager, ville det indebære, at en virksomhed som udgangspunkt ville have adgang til alle sagens oplysninger. Det kan ikke have været hensigten med bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 3, at en virksomhed på denne måde skal have indsigt i oplysninger om og fra konkurrerende virksomheder. Af samme grunde er der heller ikke grundlag for at meddele aktindsigt efter forvaltningslovens § 9.

Hertil kommer, at kontrolundersøgelser ikke er afgørelsessager. Når Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens gennemfører en kontrolundersøgelse, er der tale om en procesledende beslutning. Heller ikke beslutningen om at oversende en sag til SØIK er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ved en beslutning om politianmeldelse opretter styrelsen en politianmeldelsessag, som akterne journaliseres på, og når sagen er oversendt til SØIK, vil der være adgang til forsvarerindsigt i politianmeldelsen mv. efter retsplejelovens regler herom. Den berørte virksomhed vil således under alle omstændigheder få adgang til at varetage sine interesser, hvis materialet fra kontrolundersøgelsessagen måtte give anledning til, at en afgørelsessag indledes.

Hvis Konkurrenceankenævnet vurderer, at der principielt er adgang for Jorton til aktindsigt i andre virksomheders kontrolundersøgelsessager, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anført, at beslutningen om politianmeldelse blev truffet den 26. oktober 2016, og at Jorton først den 27. oktober understregede, at virksomheden ønskede aktindsigt i de øvrige undersøgelsessager. Der er efter forvaltningslovens § 11, stk. 1, ikke adgang til partsaktindsigt i sager om strafferetlig forfølgning fra det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om politianmeldelse, da sagen herefter er en sag efter strafferetsplejen. På tidspunktet for Jortons anmodning var der allerede truffet afgørelse om politianmeldelse, hvorfor materialet på undersøgelsessagen herefter også var omfattet af en sag inden for strafferetsplejen.

Egenaces

Konkurrenceankenævnet har anført, at det følger af konkurrencelovens § 13, stk. 1, at offentlighedsloven som udgangspunkt ikke gælder for sager og undersøgelser efter konkurrenceloven. Dog finder bl.a. offentlighedslovens § 8 om egenaces tilsvarende anvendelse på sager efter konkurrenceloven, jf. § 13, stk. 1, 2. pkt. Da afgørelser efter konkurrencelovens § 13, stk. 1, ikke er blandt de afgørelser, der efter konkurrencelovens § 19, stk. 1, kan påklages til Konkurrenceankenævnet, skal klagen afvises.

Såfremt Konkurrenceankenævnet ikke afviser klagen, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anført, at adgangen til egenaces efter konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt., alene finder anvendelse i afgørelsessager, og at retten til aktindsigt ikke omfatter sager inden for strafferetsplejen, jf. offentlighedslovens § 19, stk. 1.

Resultat og begrundelse

Det bemærkes indledningsvis, at klagen alene vedrører spørgsmålet om aktindsigt og adgangen til egenaces i de kontrolundersøgelser, der er foretaget hos de andre virksomheder i sagskomplekset og ikke aktindsigt i den sag, der er oprettet i forbindelse med politianmeldelsen.

Oplysninger relateret til politianmeldelsen

Jorton har oplyst, at virksomheden den 2. december 2016 i medfør af retsplejelovens regler er blevet meddelt aktindsigt i de dokumenter, der har dannet grundlag for politianmeldelsen. Konkurrenceankenævnet finder herefter ikke, at Jorton har retlig interesse i at få afgjort, om virksomheden i perioden mellem anmodningen om aktindsigt den 27. oktober 2016 og den 2. december 2016 skulle have været meddelt aktindsigt eller egenaces i disse oplysninger, hvorfor denne del af klagen afvises.

De øvrige undersøgelsessager

Jorton A/S har anført, at Konkurrenceankenævnet for så vidt angår afgørelsen af 12. april 2016 skal se bort fra overskridelsen af klagefristen i konkurrencelovens § 20, stk. 2. Konkurrenceankenævnet bemærker i denne forbindelse, at klagefristen i konkurrencelovens § 20, stk. 2, ikke finder anvendelse, da klagen angår Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser om aktindsigt efter retssikkerhedsloven og forvaltningsloven samt egenaces efter offentlighedsloven. Der er således ikke tale

om afgørelser truffet efter konkurrenceloven, og klageadgangen følger af henholdsvis forvaltningslovens § 16, stk. 4, og offentlighedslovens § 37, stk. 1.

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, tilkommer adgangen til aktindsigt sagens parter. Der er efter forarbejderne til konkurrencelovens § 15 a (FT 2004-2005, 1. samling, tillæg A, side 1650) og fast praksis i sager efter konkurrenceloven tale om et snævert partsbegreb, der som udgangspunkt alene omfatter afgørelsens adressat. Partsstatus kan undtagelsesvis tillægges andre end den umiddelbare adressat for afgørelsen, hvis vedkommende har en væsentlig individuel interesse knyttet til sagen og dens udfald.

Konkurrenceankenævnet finder, at dette snævre partsbegreb skal anvendes i konkurrencesager, uanset om retten til partsaktindsigt følger retssikkerhedslovens § 3, som henviser til forvaltningslovens partsbegreb. Konkurrenceankenævnet har herved lagt vægt på, at baggrunden for, at partsbegrebet fortolkes snævert i konkurrencesager er, at konkurrencemyndighedernes opgaver ofte vedrører fortrolige forhold, forretningsforhold og lign.

Konkurrenceankenævnet tiltræder herefter, at det forhold, at der fremgår oplysninger om Jorton i undersøgelsessager vedrørende andre virksomheder, ikke medfører, at Jorton har en sådan væsentlig individuel interesse i disse sager, at Jorton skal anses for at være part i disse sager.

Egenaces

Efter offentlighedslovens § 37, stk. 1, kan afgørelser om aktindsigt påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, aktindsigtsanmodningen vedrører. Der er hverken efter ordlyd eller forarbejder grundlag for at antage, at konkurrencelovens § 13, stk. 1, sammenholdt med konkurrencelovens § 19 indebærer en begrænsning i denne klageadgang, ligesom Konkurrenceankenævnet efter fast praksis behandler klager over afgørelser om egenaces. Der er herefter ikke grundlag for at afvise Jortons klage vedrørende dette forhold.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har nægtet Jorton adgang til egenaces i undersøgelsessagerne vedrørende de øvrige virksomheder i sagskomplekset med henvisning til, at adgangen til egenaces alene finder anvendelse i afgørelsessager.

Det fremgår af konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt., at offentlighedslovens § 8 om egenaces finder anvendelse i (alle) sager efter konkurrenceloven, og der er hverken i lov, forarbejder eller praksis holdepunkter for at antage, at bestemmelsens anvendelsesområde skulle være begrænset til alene at gælde for afgørelsessager. Jorton har herefter som udgangspunkt ret til egenaces i de undersøgelsessager, der vedrører andre virksomheder i komplekset.

Da Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke ved sine afgørelser har taget stilling til, om der er hensyn, der taler imod, at Jorton meddeles egenaces i de øvrige undersøgelsessager, og da Konkurrenceankenævnet ikke har grundlag for at foretage en sådan vurdering, hjemvises sagen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med henblik på, at styrelsen tager stilling til i hvilket omfang, Jorton kan meddeles egenaces i disse sager.

Herefter bestemmes

Jorton A/S's klage vedrørende Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse om aktindsigt eller egenaces i oplysninger, der nu er omfattet af straffesagen, afvises.

Sagen hjemvises i øvrigt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med henblik på, at styrelsen tager stilling til, i hvilket omfang Jorton A/S har ret til egenaces i undersøgelsessagerne vedrørende de øvrige virksomheder i sagskomplekset.

Palle Bo Madsen

John Christensen

Rasmus Kristian Feldthusen

Birgitte Sloth

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 4. april 2017



Marianne Kristine Andersen

Nævnsssekretær