

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 4. juni 2025 i sag nr. KL-10-2025

██████████

mod

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
(fuldmægtig Elisabeth Simonsen)

Resumé af afgørelsen

██████████ har påklaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag af 26. marts 2025 på aktindsigt i dokumenter vedrørende konkurrenceforhold, statslige tilskud og markedsdominans i relation til DR og TV 2, samt styrelsens afslag af 1. april 2025 på aktindsigt i en række oplysninger om fusioner relateret til Norlys. Styrelsen afviste anmodningerne med henvisning til bl.a. at offentlighedslovens regler ikke finder anvendelse, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., at der ikke kan gives partsaktindsigt, da ██████████ ikke er part i sagen, og at der heller ikke kan gives aktindsigt ud fra principperne om meroffentlighed.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse.

Påstande

██████████ har nedlagt påstand om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser af 26. marts 2025 og 1. april 2025 ophæves og hjemvises til fornyet behandling.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har påstået stadfæstelse.

Sagens faktiske omstændigheder

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 26. marts 2025 fremgår bl.a.:

”Anmodning om aktindsigt

Ved e-mail af 18. marts 2025 har du anmodet om aktindsigt i følgende:

- *”Undersøgelser af markedsdominans for DR og TV 2.*
- *Eventuelle klager om ulovlig konkurrence fra private medieaktører.*
- *Dokumenter vedrørende vurderinger af konkurrenceforhold på*

mediemarkedet.”

Ved mail af 19. marts 2025 har du præciseret din anmodning om aktindsigt til at gælde perioden 2020-2025.

Ved mail af 20. marts 2025 har du præciseret din anmodning om aktindsigt til følgende:
”Min aktindsigtsanmodning vedrører konkurrenceforhold, statslige tilskud og markedsdominans i relation til DR og TV 2.”

På baggrund af din anmodning har styrelsen bl.a. identificeret følgende sager, der er offentligt kendte, og som potentielt kan være relevante:

- » 20/02568: Fusion – Norlys’ overtagelse af Nord Energi Fibernets indholdskunder
- » 21/09213: Divisionsforeningen – Vurdering af ophævelse af tilsagn
- » 21/12999: Fusionssag vedr. Norlys Tele Service A/S køb af Verdo Tele
- » 24/05549: Divisionsforeningen – trustee og udbud 2023 » 24/04227: (LUK-KONV) Fusion – Norlys/GEV
- » 24/07341: (KONV) Fusion – GEV Norlys’ køb af GEV Fibernet
- » 24/08705: Fusionsanmeldelse - Norlys’ køb af EWII Fibernet A/S

Herudover kan styrelsen hverken be- eller afkræfte, om styrelsen behandler eller tidligere har behandlet øvrige sager, der ville kunne være omfattet af din anmodning.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse om aktindsigt

Aktindsigt efter forvaltningsloven

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget en vurdering af, om du har ret til aktindsigt efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt.

Det følger af forvaltningslovens § 9, stk. 1, at *”Den der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter”*.

For at du kan opnå partsaktindsigt efter forvaltningsloven, er det dermed en forudsætning, at der er tale om en afgørelsessag, og at du er part i denne afgørelsessag. De ovenstående identificerede sager er afgørelsessager bortset fra sag 24/05549: Divisionsforeningen – trustee og udbud 2023. Herudover kan styrelsen hverken be- eller afkræfte, om styrelsen behandler eller tidligere har behandlet øvrige afgørelsessager omfattet af din anmodning. Dette skyldes hensynet til fortrolighed i sådanne mulige sager, jf. forvaltningslovens § 15b.

På konkurrencelovens område er der tale om et snævert partsbegreb, der som udgangspunkt kun omfatter afgørelsens adressat. Partsstatus kan undtagelsesvist tillægges andre end den umiddelbare adressat for afgørelsen, hvis vedkommende har en væsentlig, direkte og individuel interesse i sagens afgørelse og udfald. Alle tre betingelser skal være opfyldt, for at en person eller virksomhed kan anses for part

Styrelsen finder efter en samlet vurdering, at du ikke kan anses som værende part i nogen af de ovenstående afgørelsessager. Det skyldes, at du ikke er adressat i nogen af de ovenstående sager, og fordi du ikke i øvrigt har den fornødne væsentlige, direkte og individuelle interesse i nogen af de ovenstående sager.

Aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven om egenaccess

Styrelsen har ligeledes vurderet, om du har ret til aktindsigt efter offentlighedsloven. I medfør af konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., finder offentlighedslovens regler om aktindsigt som udgangspunkt ikke anvendelse i sager efter konkurrenceloven. Der kan dog være ret til egenaccess efter offentlighedslovens § 8, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt. Der er alene adgang til egenaccess for virksomheder i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, og denne ret omfatter alene indsigt i de oplysninger om virksomheden selv, som evt. måtte være nævnt i en sådan sag, og i øvrigt med en række undtagelser. Denne adgang til egenaccess fører ikke til yderligere adgang til aktindsigt, da adgangen alene angår virksomheder.

Aktindsigt efter princippet om meroffentlighed

Styrelsen har endeligt overvejet, om sagens dokumenter kan udleveres i medfør af princippet om meroffentlighed, jf. forvaltningslovens § 10. På baggrund af en konkret afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelserne fra retten til aktindsigt, og på den anden side hensynet til den særlige interesse du har i aktindsigt, finder styrelsen imidlertid ikke anledning til at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Henvisning til ovenstående sager

Som anført ovenfor har styrelsen identificeret en række sager, der er offentligt kendte, og som potentielt kan være relevante for din anmodning. I flere af disse sager er der offentligt tilgængeligt materiale, som vi derfor for en god ordens skyld vil henvise dig til. Du kan finde de enkelte sager og link til offentliggjort materiale nedenfor: ...”

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 1. april 2025 fremgår bl.a.:

”Anmodning om aktindsigt

Ved e-mail af 27. marts 2025 har du sendt en supplerende anmodning om aktindsigt på baggrund af styrelsens afgørelse om aktindsigt af 26. marts 2025.

Den supplerende aktindsigt angår de identificerede sager i styrelsens afgørelse om aktindsigt af 26. marts 2025 og angår følgende:

1. ”Interne notater og vurderinger vedr. Norlys’ fusioner og eventuelle konsekvensanalyser i relation til mediemarkedet.
2. Styrelsens vurdering af potentielle konsekvenser for mediemangfoldighed og public service, herunder DR og TV 2’s adgang og konkurrenceforhold.
3. Eventuelle klager eller høringssvar fra distributører, civilsamfundsorganisationer, NGO’er, forbrugerråd mv. relateret til markedsstruktur, medieret og adgang.
4. Presseberedskabsplaner, kommunikationsstrategier eller risikoscenarier, der har været udarbejdet i forbindelse med fusionssager, hvor medieaktører er berørt.”

Ved e-mail af 29. marts 2025 har du præciseret, at den supplerende anmodning om aktindsigt angår de identificerede fusioner relateret til Norlys. Du har endvidere præciseret punkt 2 og 3 til følgende:

2. ”Overvejelser eller vurderinger af fusionens konsekvenser for presse, nyhedsformidling og uafhængige medier i Danmark – herunder eventuelle analyser, vurderinger eller høringssvar relateret til mediekoncentration, public service eller markedspåvirkning.

3. Enhver form for strategisk kommunikation, pressemateriale, medieplan eller koordination mellem Norlys og myndigheder (herunder Kofos og evt. Kulturministeriet) i relation til offentliggørelse eller håndtering af fusionerne.”

De identificerede sager i styrelsens afgørelse om aktindsigt af 26. marts 2025 om Norlys er følgende:

- » 20/02568: Fusion – Norlys’ overtagelse af Nord Energi Fibernets indholdskunder
- » 21/12999: Fusionssag vedr. Norlys Tele Service A/S køb af Verdo Tele
- » 24/04227: (LUK-KONV) Fusion – Norlys/GEV
- » 24/07341: (KONV) Fusion – GEV Norlys’ køb af GEV Fibernet
- » 24/08705: Fusionsanmeldelse - Norlys’ køb af EWII Fibernet A/S

Styrelsen har i afgørelsen om aktindsigt af 26. marts 2025 henvist direkte til disse afgørelser på styrelsens hjemmeside.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse om aktindsigt

Aktindsigt efter forvaltningsloven

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget en vurdering af, om du har ret til aktindsigt efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt.

Det følger af forvaltningslovens § 9, stk. 1, at ”*Den der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter*”.

For at du kan opnå partsaktindsigt efter forvaltningsloven, er det dermed en forudsætning, at der er tale om en afgørelsessag, og at du er part i denne afgørelsessag. De ovenstående identificerede sager er afgørelsessager.

På konkurrencelovens område er der tale om et snævert partsbegreb, der som udgangspunkt kun omfatter afgørelsens adressat. Partsstatus kan undtagelsesvist tillægges andre end den umiddelbare adressat for afgørelsen, hvis vedkommende har en væsentlig, direkte og individuel interesse i sagens afgørelse og udfald. Alle tre betingelser skal være opfyldt, for at en person eller virksomhed kan anses for part

Styrelsen finder efter en samlet vurdering, at du ikke kan anses som værende part i nogen af de ovenstående afgørelsessager. Det skyldes, at du ikke er adressat i nogen af de ovenstående sager, og fordi du ikke i øvrigt har den fornødne væsentlige, direkte og individuelle interesse i nogen af de ovenstående sager.

Aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven om egenaces

Styrelsen har ligeledes vurderet, om du har ret til aktindsigt efter offentlighedsloven. I medfør af konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., finder offentlighedslovens regler om aktindsigt som udgangspunkt ikke anvendelse i sager efter konkurrenceloven. Der kan dog være ret til egenaces efter offentlighedslovens § 8, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt. Der er alene adgang til egenaces for virksomheder i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, og denne ret omfatter alene indsigt i de oplysninger om virksomheden selv, som evt. måtte være nævnt i en sådan sag, og i øvrigt med en række undtagelser. Denne adgang til

egenaccess fører ikke til yderligere adgang til aktindsigt, da adgangen alene angår virksomheder.

Aktindsigt efter princippet om meroffentlighed

Styrelsen har endeligt overvejet, om sagens dokumenter kan udleveres i medfør af princippet om meroffentlighed, jf. forvaltningslovens § 10. På baggrund af en konkret afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelserne fra retten til aktindsigt, og på den anden side hensynet til den særlige interesse du har i aktindsigt, finder styrelsen imidlertid ikke anledning til at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

... ”

Retsgrundlag

Konkurrencelovens § 13, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 13. Lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for sager og undersøgelser efter denne lov bortset fra sager om fastsættelse af bestemmelser efter § 5, stk. 2, § 7, stk. 6, § 8, stk. 2, 3. pkt., § 9, stk. 1, 2. pkt., § 10, stk. 1, § 11, stk. 6, § 11 a, stk. 4, 2. pkt., og stk. 6, 2. pkt., § 11 c, § 12, stk. 4, § 12 b, stk. 3, § 14, stk. 7, § 15 b, stk. 1 og 2 og stk. 4, 1. pkt., § 18, stk. 8, 2. pkt., § 18 c, stk. 4, og § 21, stk. 3. Virksomheder har dog ret til egenaccess i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse efter denne lov, jf. § 8 i lov om offentlighed i forvaltningen, med undtagelse af oplysninger om en anden virksomheds tekniske indretninger, tekniske fremgangsmåder og drifts- og forretningsforhold eller andre fortrolige oplysninger. §§ 13 og 15 i lov om offentlighed i forvaltningen gælder endvidere for sådanne sager. 1. og 2. pkt. gælder tillige, når oplysninger tilvejebragt efter denne lov er videregivet til en anden forvaltningsmyndighed.”

Forvaltningslovens § 9, stk. 1, om partens ret til aktindsigt, og § 10 om meroffentlighedsprincippet er sålydende:

”§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

...

§ 10. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 12-15 b. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, databeskyttelsesloven og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter § 11.”

Konkurrenceankenævnet har bl.a. i sin kendelse af 4. marts 2016 i sag KL-7-2015 (BIOS Ambulance Services Danmark A/S) taget stilling til partsbegrebet i sager efter konkurrenceloven, hvor nævnet udtalte bl.a.:

”Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, tilkommer adgangen til aktindsigt sagens parter. Der er ifølge forarbejderne til konkurrencelovens § 15 a (FT 2004-2005, 1. samling, tillæg A, side 1650) og ifølge 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.

Baggrunden for, at partsbegrebet fortolkes snævert, er bl.a., at konkurrencemyndighedernes opgaver ofte vedrører fortrolige forhold, forretningsforhold og lign., og at virksomheder skal kunne fremsende fortrolige dokumenter, uden at disse spredes i markedet eller i offentligheden.

Ved afgørelsen af, om andre end afgørelsens adressat undtagelsesvis kan tillægges partsstatus, lægges bl.a. vægt på markedets sammensætning, og om den beskrevne misbrugsadfærd er generel eller retter sig imod enkelte aktører. Konkurrenceankenævnets praksis er restriktiv, og en klage fra en konkurrent i et marked med meget få aktører giver ikke i sig selv klageren partsstatus.”

Parternes argumenter

██████████ har anført navnlig, at der er sket en manglende partsvurdering. Som medieanalytisk aktør og dokumentationsarkitekt for civilsamfund og offentlighed har han en sådan væsentlig, direkte og individuel interesse i sagerne, at han må anses for part, jf. bl.a. Konkurrenceankenævnets afgørelse i KL-7-2015. Sagerne angår mediekoncentration, adgang til distributionsinfrastruktur og konkurrencemæssige vilkår for DR og TV2, og vedrører således offentlighedens demokratiske rettigheder, hvilket begrundet en udvidet fortolkning af partsbegrebet.

Der er endvidere sket en utilstrækkelig vurdering af princippet om meroffentlighed. Styrelsen har afvist aktindsigt med en summarisk henvisning til ”hensyn bag undtagelser” uden konkret dokumentgennemgang. Offentlighedsloven forpligter myndigheden til at overveje meroffentlighed ud fra en konkret afvejning af dokument for dokument. Ombudsmanden har i FOB 2019-31 fastslået, at en generel afvisning uden konkret gennemgang ikke opfylder kravet om aktiv overvejelse af meroffentlighed. Pligten til en konkret vurdering ved meroffentlighed kan ikke fraviges alene med henvisning til sagstypen.

Styrelsen har ikke udleveret aktfortegnelser eller oplyst, hvilke dokumenter vurderingen angår, hvilket er et forvaltningsretligt minimumskrav. Uden aktfortegnelse fratages klageren retten til realitetsprøvelse af, hvilke akter der måtte være egnet til delvis udlevering.

Aktindsigtsanmodningen angår interne vurderinger af fusionens betydning for medier og public service, kommunikationsplaner og pressekoordination, høringssvar og klager fra berørte aktører. Disse dokumenter er ikke nødvendigvis undtaget, og offentlighedens adgang til strukturelle konkurrencespørgsmål omhandlende DR og TV2 er af overordnet demokratisk betydning. Det er ikke tilstrækkeligt at henvise til offentligt tilgængelige afgørelser, hvis baggrundsnotater og forarbejder undtages.

Styrelsens afgørelser skal derfor ophæves og hjemvises til fornyet behandling med henblik på individuel identificering og vurdering af dokumenter, vurdering af partsstatus ud fra anerkendte civilsamlunds- og pressefunktioner, samt med henblik på anvendelse af princippet om meroffentlighed i overensstemmelse med lov og praksis.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anført navnlig, at afslaget på aktindsigt fastholdes. [REDACTED]

[REDACTED] opfylder ikke betingelserne for partsstatus i fusionssagerne. Der gælder et snævert partsbegreb på konkurrenceområdet, der som udgangspunkt kun omfatter afgørelsens adressat, jf. bl.a. Konkurrenceankenævnets afgørelse i KL-7-2015. [REDACTED] er ikke adressat for en afgørelse i de pågældende fusionssager, og han har ikke i øvrigt en sådan væsentlig, direkte og individuel interesse i nogen af fusionssagerne, at det kan begrunde partsstatus.

[REDACTED] har heller ikke ret til aktindsigt i medfør af princippet om meroffentlighed. Styrelsen har i sin afgørelse heraf foretaget en konkret afvejning af [REDACTED] interesse i aktindsigt over for de hensyn, der ligger bag undtagelserne fra retten til aktindsigt i konkurrencesager. Det hensyn, der konkret har begrundet afslaget, er hensynet bag, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse i sager og undersøgelser efter konkurrenceloven, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt. Styrelsen kommer således i sager efter konkurrenceloven i besiddelse af en lang række oplysninger, herunder fortrolige oplysninger om markedsaktører, jf. Folketingstidende 2009-10, tillæg A, lovforslag nr. L 109, s. 21.

Der gælder ikke noget krav om, at styrelsens vurdering efter princippet om meroffentlighed skal foretages på dokumentniveau, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udg. (2022), s. 369.

Fire af afgørelserne i fusionssagerne er offentligt tilgængelige på styrelsens hjemmeside, og en femte er under behandling og vil ligeledes blive offentligt tilgængelig. Offentligheden har derfor adgang til at se, hvilke overvejelser og vurderinger, der har været relevante for afgørelserne i sagerne.

Da [REDACTED] hverken har ret til aktindsigt efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven, har han heller ikke krav på aktindsigt i aktfortegnelser for fusionssagerne.

Konkurrenceankenævnets begrundelse og resultat

Sagen angår, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag på aktindsigt af 26. marts 2025 og 1. april 2025 lider af sådanne mangler, at afgørelserne bør ophæves og hjemvises til fornyet behandling. Aktindsigtsanmodningerne angår spørgsmål om konkurrenceforhold, statslige tilskud og markedsdominans i relation til DR og TV 2, samt en række oplysninger om fusioner relateret til Norlys.

[REDACTED] har navnlig henvist til, at der er sket en manglende partsvurdering og utilstrækkelig vurdering af principperne om meroffentlighed.

Af de grunde, som er anført i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag af 26. marts 2025 og 1. april 2025, tiltræder Konkurrenceankenævnet, at [REDACTED] ikke er part i de pågældende fusionssager med ret til partsaktindsigt efter forvaltningsloven. Det tiltrædes af de anførte grunde endvidere, at [REDACTED] heller ikke har ret til aktindsigt efter princippet om meroffentlighed. Det bemærkes, at styrelsen ved vurderingen heraf alene skal foretage en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles aktindsigt.

Herefter, og da det for nævnet anførte ikke kan føre til et andet resultat, stadfæster Konkurrenceankenævnet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser af 26. marts 2025 og 1. april 2025.

Herefter bestemmes

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser af 26. marts 2025 og 1. april 2025 stadfæstes.

Karsten Engsig Sørensen

Birgitte Sloth

Claus Berg

Jan Schans Christensen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 4. juni 2025

Lenette Virenfeldt Teut

Nævnsssekretær