

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 12. juni 2024 i sag nr. KL-6-2023

Autobutler ApS
(advokat Christian Monberg)

mod

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
(retssikkerhedschef Gunvor Harbo Valerius)

Resumé af afgørelsen

Autobutler ApS har påklaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 20. september 2023 i sag 23/05779 om at offentliggøre stillingsbetegnelser på ledende medarbejdere i selskabet indeholdt i Konkurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023 i sag 22/03002 i henhold til konkurrencelovens § 13, stk. 2, nr. 2.

Autobutler klagede den 13. november 2023 over Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 20. september 2023 til Konkurrenceankenævnet.

I pådømmelsen har deltaget fire nævnsmedlemmer, jf. bekendtgørelse om Konkurrenceankenævnet (bekendtgørelse nr. 496 af 17. marts 2021) § 2, stk. 4.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse.

Påstande

Autobutler ApS har nedlagt påstand om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 20. september 2023 om offentliggørelse af oplysninger i Konkurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023 ændres, og det fastslås, at titler og stillingsbetegnelser på de medarbejdere, herunder ledelsesmedlemmer, som fremgår af afgørelsen af 28. juni 2023 skal fortroliggøres, subsidiært at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 20. september 2023 om offentliggørelse af oplysninger i Kon-

kurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023 ophæves og hjemvises til fornyet behandling ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har nedlagt påstand om stadfæstelse af styrelsens afgørelse af 20. september 2023 vedrørende offentliggørelse af stillingsbetegnelser på ledende medarbejdere indeholdt i Konkurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023.

Sagens faktiske omstændigheder

Den 28. juni 2023 traf Konkurrencerådet afgørelse om, at Autobutler havde overtrådt konkurrence-loven ved at anvende faste priser på Autobutlers platform.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen traf den 20. september 2023 afgørelse om at offentliggøre Konkurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023. Af styrelsens afgørelse fremgår bl.a.:

”3. Afgørelse om offentliggørelse

Indledningsvist skal styrelsen fremhæve, at som anført vedrører Konkurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023 kun den lovovertrædelse, som virksomheden har begået. Konkurrencerådets afgørelse hverken vedrører eller omtaler fysiske personers eventuelle strafansvar som følge af Autobutlers lovovertrædelse.

Det er sammenfattende styrelsens vurdering, at der skal ske offentliggørelse af de seks stillingsbetegnelser, som er indeholdt i Konkurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023 i sagen om faste priser på Autobutlers platform, jf. nedenfor.

For det første gælder der en pligt til at offentliggøre Konkurrencerådets afgørelser, og der er ikke tale om fortrolige oplysninger. Det følger direkte af konkurrencelovens § 13, stk. 2, at Konkurrencerådets afgørelser skal offentliggøres i deres helhed.

Der skal som udgangspunkt kun undtages oplysninger fra offentliggørelse, hvis det følger af konkurrencelovens § 13, stk. 4, om drifts- og forretningshemmeligheder.

Det udgør ikke en forretningshemmelighed, hvem der er medarbejdere i Autobutler. Det udgør heller ikke en forretningshemmelighed, hvilke medarbejdere der har været involveret i Autobutlers overtrædelse af konkurrenceloven. Oplysninger om en virksomheds overtrædelse af særlovgivning udgør ikke en forretningshemmelighed ...

Styrelsen bemærker for en ordens skyld, at drifts- og forretningshemmeligheder skal fortolkes snævert, jf. FT 1996-97, tillæg A, s. 3672 v.sp., og at der ved vurderingen af, om oplysninger

skal undlades i medfør af konkurrencelovens § 13, stk. 4, ikke skal foretages en afvejning af oplysningernes betydning for de berørte virksomheder overfor hensynet til at udbrede kendskabet til konkurrencerådets praksis, jf. Østre Landsrets dom i U 2022.2758.

Det er således forudsat i konkurrenceloven, at der som udgangspunkt skal ske fuld offentliggørelse af, hvordan en virksomhed har overtrådt konkurrenceloven – og at der alene skal ske undtagelse af oplysninger omfattet af konkurrencelovens § 13, stk. 4.

Det er derfor styrelsens vurdering, at styrelsen som det klare udgangspunkt er berettiget til at offentliggøre oplysninger om ledende medarbejderes stillingsbetegnelser, som indgår i en rådssags beviser for, at virksomheden har overtrådt konkurrenceloven.

For det andet er offentliggørelse af stillingsbetegnelserne efter styrelsens vurdering i overensstemmelse med de databeskyttelsesretlige regler, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c og e.

Der henvises til, at det følger af ovenstående, at der er tale om en offentliggørelse, som har hjemmel i konkurrencelovens § 13, stk. 2, at der ikke sker offentliggørelse i strid med konkurrencelovens § 13, stk. 4, og at det ikke i konkurrenceloven er forudsat, at der skal ske undtagelse af andre oplysninger inden offentliggørelse.

Der henvises videre til, at der heller ikke er tale om offentliggørelse af følsomme personoplysninger, men derimod almindelige personoplysninger, som kan behandles efter reglerne i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c og e. Rådsafgørelsen vedrører kun Autobutlers lovovertrædelse, og den hverken vedrører eller omtaler et eventuelt strafansvar for fysiske personer. Der er således alene tale om offentliggørelse af oplysninger om, hvilke ledelsesmedlemmer der har ageret på vegne af Autobutler. Det vil sige oplysninger om personer i deres funktion for virksomheden.

Da der ikke er tale om følsomme personoplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens art. 9 eller oplysninger om strafbare forhold, gælder der ikke et krav om, at der skal ske videre anonymisering, jf. også Datatilsynets vejledning som beskrevet i afsnit 2.3.2. ovenfor. Et sådant krav følger i øvrigt heller ikke af Justitsministeriets cirkulære nr. 85 fra 1988 om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation, jf. § 5, stk. 1, og stk. 2, jf. § 2, stk. 4.

Der henvises endvidere til, at styrelsen har foretaget en konkret vurdering af, hvilke personoplysninger om medarbejderne der kan offentliggøres:

Styrelsen har ved vurderingen af, hvad der skal offentliggøres, henset til, at det fremgår klart af loven, at der er en pligt til at offentliggøre Konkurrencerådets afgørelser om, hvordan en virksomhed har overtrådt loven. Formålet er bl.a., at offentligheden skal have kendskab til, hvordan virksomheder har overtrådt konkurrenceloven. Udgangspunktet er derfor, at der skal ske fuld offentliggørelse, og at det også gælder ift. stillingsbetegnelser.

Det er endvidere styrelsens vurdering, at dette udgangspunkt om offentliggørelse af stillingsbetegnelser, som følger af loven, alene bør fraviges, hvis der er særlige forhold som følge af

sagens eller oplysningernes karakter, som kan begrunde, at det ikke konkret skulle være proportionalt. Det er styrelsens vurdering, at der ikke foreligger sådanne særlige forhold i forhold til stillingsbetegnelserne i den konkrete sag.

Autobutler har anført, at ”der ikke er noget argument i den konkrete sag for at undlade at offentliggøre stillingsbetegnelser, når det samtidig anerkendes fra styrelsens side, at personnavne skal offentliggøres”, og ”at det beskyttelsehensyn som tilsiger, at personnavne skal anonymiseres, tillige tilsiger anonymisering af titlerne”.

Det er styrelsens vurdering, at der er grund til at skelne mellem offentliggørelse af stillingsbetegnelser og offentliggørelse af personnavne. Stillingsbetegnelserne på virksomhedens ledende medarbejdere viser noget om, hvordan overtrædelsen af konkurrenceloven konkret er foregået i virksomheden. Personnavnene på virksomhedens ledende medarbejdere har derimod ikke den samme betydning for forståelsen. Stillingsbetegnelserne angiver således noget om virksomhedens forhold og ikke blot om personerne, mens det samme ikke gælder for personnavnene. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at der som udgangspunkt ikke skal ske offentliggørelse af personnavne.

Autobutler har også anført, at stillingsbetegnelserne skal behandles om følsomme oplysninger med henvisning til, at: ”det skyldes, at styrelsen netop anvender citeringer fra personer med angivne titler som et bevis for styrelsens påstand om, at Autobutler har overtrådt konkurrenceloven. Ved en offentliggørelse af personhenførbare titler ved styrelsen således sammenkæde den påståede overtrædelse af konkurrenceloven med de personhenførbare titlers adfærd, som det konstituerende for en overtrædelse af konkurrenceloven.”

Det anførte kan efter styrelsens vurdering ikke begrunde en fravigelse fra udgangspunktet om, at der skal ske offentliggørelse, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 2. Det følger klart af konkurrenceloven, at der skal ske offentliggørelse, hvis der er en overtrædelse af konkurrenceloven, og det kan dermed også siges at være en forudsigelig konsekvens for virksomheder og deres ledelse. Virksomheder agerer via deres ledelses og medarbejders handlinger, og der er ikke konkret et særligt hensyn at tage til Autobutlers ledelse alene, fordi ledelsen har handlet på vegne af virksomheden og virksomheden overtrådt konkurrenceloven.

Styrelsen fastholder derfor, at skal ske offentliggørelse af stillingsbetegnelser. Det er styrelsens vurdering, at denne offentliggørelse dels er hjemlet i konkurrencelovens § 13, stk. 2, jf. stk. 4, dels er proportional henset til formålet med offentliggørelse af Konkurrencerådets afgørelser - og dermed er hjemlet i medfør af databeskyttelsesforordningens art. 6, stk. 1, litra c og e.

For det tredje er offentliggørelse af stillingsbetegnelserne efter styrelsens vurdering ikke i strid med hverken EU's Charter eller EMRK's bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred.

Der henvises til, at det følger af EU's charter art. 52, at beskyttelsen af personoplysninger og privatlivets fred ikke er absolut. Der henvises til, at reglerne i databeskyttelsesforordningen anses for at udgøre en udmøntning af EU's Charterets bestemmelser, jf. i øvrigt afsnit 2.4 ovenfor. Der henvises videre til, at offentliggørelse af indholdet af rådsafgørelsen har direkte hjemmel i konkurrenceloven, og at styrelsen herudover har foretaget en konkret vurdering i

overensstemmelse med reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, jf. ovenfor.

Den praksis, som Autobutler har henvist til, kan ikke føre til en anden vurdering.

For det fjerde er offentliggørelse af stillingsbetegnelserne heller ikke i strid med uskyldsformodningen, jf. den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 2. Der henvises til, at Konkurrencerådets afgørelse hverken vedrører eller omtaler fysiske personers eventuelle strafansvar for at medvirke til Autobutlers lovovertrædelse. Konkurrencerådet har ikke kompetence til at vurdere strafansvar for fysiske personer. Denne kompetence tilhører National enhed for Særlig Kriminalitet ("NSK").

Styrelsen er således ikke enig i, at offentliggørelse af stillingsbetegnelserne i rådsafgørelsen vil krænde hensynene bag uskyldsformodningen i EMRK art. 6, stk. 2.

For det femte er offentliggørelse af stillingsbetegnelserne ikke i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

Som det fremgår af ovenstående afsnit 2.6 er stillingsbetegnelser også offentliggjort i en række andre rådsafgørelser og domme på konkurrencelovens område. Det forhold, at der er afgørelser og domme, hvor stillingsbetegnelserne konkret ikke er offentliggjort, medfører ikke, at det er i strid med ligebehandlingsprincippet at offentliggøre stillingsbetegnelser i Konkurrencerådets afgørelse vedrørende Autobutler.

Styrelsen er ikke enig i Autobutlers angivelse, at styrelsen i tidligere afgørelser "konsekvent" skulle have anvendt betegnelsen "ledende medarbejder", eller at dette skulle gælde "i sager, hvor anvendelsen af titler ville afsløre identiteten på den specifikke ledende medarbejder". Der henvises til afsnit 2.6.

På baggrund af ovenstående er det således styrelsens samlede vurdering, at der kan ske offentliggørelse af de ledende medarbejders stillingsbetegnelser i rådsafgørelsen."

Retsgrundlag

Konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., stk. 2 og 4, lyder bl.a.:

"§ 13. Lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for sager og undersøgelser efter denne lov ...

Stk. 2. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggør

...

2) Konkurrencerådets afgørelser truffet i medfør af loven.

...

Stk. 4. Ved offentliggørelse efter stk. 2 og 3 kan oplysninger om tekniske forhold, herunder forskning, produktionsmåder, produkter samt drifts- og forretningshemmeligheder ikke offentliggøres, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller den virksomhed, oplysningen angår. Endvidere kan oplysninger om enkelte kunders forhold i virksomheder, der er under tilsyn af Finanstilsynet, ikke offentliggøres”

Konkurrencelovens § 13, stk. 4, blev indført ved lov nr. 384 af 10. juni 1997. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, lovforslag nr. L 172, s. 3672):

”Som en undtagelse fra stk. 2 og 3 foreslås det i stk. 4, 1. pkt., at oplysninger om tekniske forhold og drifts- og forretningshemmeligheder, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller den virksomhed, som oplysningen angår, undtages fra Konkurrencerådets mulighed for offentliggørelse.

Det er i stk. 4, 1. pkt., tilsigtet at skabe overensstemmelse med undtagelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, idet dog »drifts- og forretningshemmeligheder« er en mere snæver formulering. Det skyldes, at det vil gøre formålet med offentliggørelse af afgørelser illusorisk, hvis forretningsforhold som sådan kan undtages fra offentlighed. Det er af væsentlig betydning for forståelsen og anvendelsen af en afgørelse, at det er muligt i et vist omfang at referere faktuelle oplysninger vedrørende drifts- og forretningsforhold.”

Ved lov nr. 495 af 12. maj 2010 blev konkurrencelovens § 13, stk. 2, nyaffattet. Af forarbejdernes almindelige bemærkninger fremgår bl.a. (Folketingstidende 2009-10, tillæg A, lovforslag nr. L 109, pkt. 2.4):

”2.4. Offentlighed om afsagte domme m.v. om konkurrenceret

Efter den gældende lov er den altovervejende hovedregel, at de afgørelser, som konkurrencemyndighederne træffer efter konkurrenceloven, skal offentliggøres.”

I bemærkningerne til § 13, stk. 2, lyder bl.a. (Folketingstidende 2009-10, tillæg A, lovforslag nr. L 109, s. 21-22):

”Efter den gældende § 13, stk. 2, skal Konkurrencerådets og Konkurrencestyrelsens afgørelser offentliggøres, i hvilken forbindelse oplysningerne fra virksomhederne indgår i kumuleret form eller anonymiseres, såfremt der er tale om drifts- og forretningshemmeligheder m.v., jf. den gældende § 13, stk. 4. ... Hensynet bag offentliggørelsen af disse afgørelser m.v. er, at der herved sikres mulighed for, at forbrugere og virksomheder får en reel mulighed for at rejse et eventuelt erstatningskrav over for virksomheder, der har deltaget i ulovlige aktiviteter.
...

Ud fra det overordnede formål med § 13, stk. 2, nemlig at udbrede kendskabet til praksis efter loven, samt, som nævnt, muligheden for, at skadelidte kan rejse erstatningskrav over for virksomheder, der eventuelt har overtrådt loven, foreslås der med § 13, stk. 2, nr. 6, indført hjemmel til, at Konkurrencestyrelsen offentliggør domme i retssager, hvor styrelsen, Konkurrencerådet eller Konkurrenceankenævnet er part.”

Østre Landsret har i dom af 5. maj 2022 (UfR 2022.2758 Ø) udtalt bl.a.:

”Som anført i den indankede dom har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter konkurrencelovens § 13, stk. 2, nr. 2, pligt til at offentliggøre Konkurrencerådets afgørelser truffet i medfør af konkurrenceloven. Af forarbejderne til § 13, stk. 2, nr. 2, fremgår, at formålet med bestemmelsen er at udbrede kendskabet til praksis efter loven og at give virksomheder og forbrugere mulighed for at rejse et eventuelt erstatningskrav over for den virksomhed, som har overtrådt loven.

Det følger af lovens § 13, stk. 4, at oplysninger om tekniske forhold, herunder blandt andet drifts- og forretningshemmeligheder, ikke kan offentliggøres, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller den virksomhed, oplysningen angår. Af forarbejderne fremgår, som også anført i dommen, at begrebet »drifts- og forretningshemmeligheder« er snævrere end »drifts- og forretningsforhold el.lign.« i nu offentlighedslovens § 30, nr. 2, og at »(d)et skyldes, at det vil gøre formålet med offentliggørelse af afgørelser illusorisk, hvis forretningsforhold som sådan kan undtages fra offentlighed. Det er af væsentlig betydning for forståelsen og anvendelsen af en afgørelse, at det er muligt i et vist omfang at referere faktuelle oplysninger vedrørende drifts- og forretningsforhold.»

Den i § 13, stk. 4, skete afgrænsning af, hvilke oplysninger der kan undtages fra offentliggørelse, tilgodeser herved det hensyn til at udbrede kendskabet til praksis efter loven og at give virksomheder og forbrugere mulighed for at rejse et eventuelt erstatningskrav over for den virksomhed, som har overtrådt loven, der som anført er formålet med lovens § 13, stk. 2, nr. 2. Der kan ikke af konkurrencelovens § 13 og forarbejderne hertil herudover udledes, at der ved afgørelsen af, om offentliggørelse skal undlades i medfør af konkurrencelovens § 13, stk. 4, skal ske en afvejning af oplysningernes betydning for den berørte virksomhed over for et hensyn til at udbrede kendskab til konkurrencemyndighedernes praksis.

Begrebet »drifts- og forretningshemmelighed« i konkurrencelovens § 13, stk. 4, er efter sin ordlyd og efter forarbejderne ikke det samme som begrebet »drifts- og forretningsforhold el.lign.« i offentlighedslovens § 30, nr. 2. At en oplysning vil være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, er således ikke ensbetydende med, at den vil være omfattet af konkurrencelovens § 13, stk. 4.

I afgørelser truffet af Konkurrencerådet vil oplysninger, der må anses for at udgøre »drifts- og forretningshemmeligheder«, i en række tilfælde angå de forhold, der i den konkurrenceretlige afgørelse anses for at udgøre en overtrædelse af konkurrenceloven. Af FOB 2019-26 og de i afgørelsen indeholdte henvisninger til forarbejderne til offentlighedslovens § 30, nr. 2, og juridisk litteratur herom følger, at oplysninger, der viser, at virksomheden har anvendt ulovlige

forretningsmetoder eller overtrådt offentligretlig lovgivning, ikke vil kunne undtages fra aktindsigt. På samme måde må det, jf. også det anførte i forarbejderne til konkurrencelovens § 13, stk. 4, antages, at de oplysninger i Konkurrencerådets og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser, der angår forhold, som myndighederne har anset for at udgøre en overtrædelse af konkurrenceloven, almindeligvis ikke vil kunne undtages fra offentliggørelse i medfør af konkurrencelovens § 13, stk. 4. I den forbindelse vil faktuelle oplysninger vedrørende drifts- og forretningsforhold, som er nødvendige for at forstå og anvende afgørelsen i et vist omfang kunne - og skulle - refereres, jf. de ovenfor citerede forarbejder.”

Forordning 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysning m.v. (databeskyttelsesforordningen) definerer personoplysninger i artikel 4, nr. 1, således:

”I denne forordning forstås ved:

1) »personoplysninger«: enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«); ved identificerbar fysisk person forstås en fysisk person, der direkte eller indirekte kan identificeres, navnlig ved en identifikator som f.eks. et navn, et identifikationsnummer, lokaliseringsdata, en onlineidentifikator eller et eller flere elementer, der er særlige for denne fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet
...”

Af databeskyttelsesforordningen artikel 5, 6, 9 og 10 fremgår bl.a. følgende principper for behandling af personoplysninger:

”Artikel 5

Principper for behandling af personoplysninger

1. Personoplysninger skal:

- a) behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede (»lovlighed, rimelighed og gennemsigtighed«)
- b) indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og må ikke viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål; viderebehandling til arkivformål i samfundets interesse, til videnskabelige eller historiske forskningsformål eller til statistiske formål i overensstemmelse med artikel 89, stk. 1, skal ikke anses for at være uforenelig med de oprindelige formål (»formålsbegrænsning«)
- c) være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles (»dataminimering«)

d) være korrekte og om nødvendigt ajourførte; der skal tages ethvert rimeligt skridt for at sikre, at personoplysninger, der er urigtige i forhold til de formål, hvortil de behandles, straks slettes eller berigtiges (»rigtighed«)

e) opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt til de formål, hvortil de pågældende personoplysninger behandles; personoplysninger kan opbevares i længere tidsrum, hvis personoplysningerne alene behandles til arkivformål i samfundets interesse, til videnskabelige eller historiske forskningsformål eller til statistiske formål i overensstemmelse med artikel 89, stk. 1, under forudsætning af, at der implementeres passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger, som denne forordning kræver for at sikre den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder (»opbevaringsbegrænsning«)

f) behandles på en måde, der sikrer tilstrækkelig sikkerhed for de pågældende personoplysninger, herunder beskyttelse mod uautoriseret eller ulovlig behandling og mod hændeligt tab, tilintetgørelse eller beskadigelse, under anvendelse af passende tekniske eller organisatoriske foranstaltninger (»integritet og fortrolighed«).

2. Den dataansvarlige er ansvarlig for og skal kunne påvise, at stk. 1 overholdes (»ansvarlighed«).

Artikel 6

Lovlig behandling

1. Behandling er kun lovlig, hvis og i det omfang mindst ét af følgende forhold gør sig gældende:

...

c) Behandling er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige.

...

e) Behandling er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt.

...

2. Medlemsstaterne kan opretholde eller indføre mere specifikke bestemmelser for at tilpasse anvendelsen af denne forordnings bestemmelser om behandling med henblik på overholdelse af stk. 1, litra c) og e), ved at fastsætte mere præcist specifikke krav til behandling og andre foranstaltninger for at sikre lovlig og rimelig behandling, herunder for andre specifikke data-behandlingssituationer som omhandlet i kapitel IX.

3. Grundlaget for behandling i henhold til stk. 1, litra c) og e), skal fremgå af:

a) EU-retten, eller

b) medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige er underlagt.

Formålet med behandlingen skal være fastlagt i dette retsgrundlag eller for så vidt angår den behandling, der er omhandlet i stk. 1, litra e), være nødvendig for udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt. Dette retsgrundlag kan indeholde specifikke bestemmelser med henblik på at tilpasse anvendelsen af bestemmelserne i denne forordning, bl.a. de generelle betingelser for lovlighed af den dataansvarliges behandling, hvilke typer oplysninger der skal behandles, berørte registrerede, hvilke enheder personoplysninger må videregives til, og formålet hermed, formålsbegrænsninger, opbevaringsperioder og behandlingsaktiviteter samt behandlingsprocedurer, herunder foranstaltninger til sikring af lovlig og rimelig behandling såsom i andre specifikke databehandlingssituationer som omhandlet i kapitel IX. EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret skal opfylde et formål i samfundets interesse og stå i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges.

...

Artikel 9

Behandling af særlige kategorier af personoplysninger

1. Behandling af personoplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering er forbudt.

...

Artikel 10

Behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser

Behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser eller tilknyttede sikkerhedsforanstaltninger på grundlag af artikel 6, stk. 1, må kun foretages under kontrol af en offentlig myndighed, eller hvis behandling har hjemmel i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som giver passende garantier for registreredes rettigheder og frihedsrettigheder. Ethvert omfattende register over straffedomme må kun føres under kontrol af en offentlig myndighed.”

Databeskyttelsesloven supplerer reglerne i databeskyttelsesforordningen. Lovens § 9 angår behandling af personoplysninger med henblik på indførelse i retsinformationssystemer. Bestemmelsen lyder således:

”§ 9. Oplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, og artikel 10 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at føre retsinformationssystemer af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for førelsen af systemerne.

Stk. 2. Oplysninger omfattet af stk. 1 må ikke senere behandles i andet øjemed. Det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages med henblik på at føre retsinformationssystemer efter forordningens artikel 6.

Stk. 3. Tilsynsmyndigheden kan meddele nærmere vilkår for de behandlinger, der er nævnt i stk. 1. Tilsvarende gælder for de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 6, og som alene behandles i forbindelse med førelsen af retsinformationssystemer.”

Databeskyttelseslovens § 9 er en videreførelse af reglerne i persondatalovens § 9. I betænkning nr. 1565/2017 om Databeskyttelsesforordningen, s. 257-261, fremgår bl.a. følgende om dagældende bestemmelse i persondataloven:

”3.13.2. Gældende ret

3.13.2.1. Persondatalovens behandlingsregler

Ved behandling af personoplysninger i forbindelse med førelse af et retsinformationssystem skal de grundlæggende behandlingsprincipper i persondatalovens § 5 og behandlingsbetingelserne i lovens §§ 6 og 9 iagttages.

Ikke-følsomme personoplysninger kan bl.a. behandles, hvis det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse, jf. lovens § 6, stk. 1, nr. 5.

Ifølge persondatalovens § 9, stk. 1, kan oplysninger omfattet af §§ 7 og 8 – som ellers ikke vil kunne behandles – behandles med henblik på at føre retsinformationssystemer af væsentlige samfundsmæssige betydning, hvis behandlingen er nødvendig for førelsen af systemerne. Efter § 9, stk. 2, må sådanne oplysninger ikke senere behandles i andet øjemed. Det samme gælder for behandlinger af ikke-følsomme oplysninger, som alene foretages med henblik på at føre retsinformationssystemer. Endvidere følger det af § 9, stk. 3, at tilsynsmyndigheden kan meddele nærmere vilkår for de i stk. 1 nævnte behandlinger. Tilsvarende gælder for de i § 6 nævnte oplysninger, som alene behandles i forbindelse med førelsen af retsinformationssystemer.

Af bemærkningerne til persondatalovens § 9 fremgår det bl.a., at nødvendighedskravet i stk. 1 betyder, at bestemmelsen ikke hjemler adgang til at behandle oplysninger i et retsinformationssystem, hvis systemet kunne tjene sit formål ligeså sikkert og effektivt uden oplysninger om enkeltpersoner. Det fremgår endvidere, at bestemmelsen i stk. 2 indebærer, at oplysningerne ikke må anvendes til at træffe foranstaltninger eller afgørelser vedrørende registrerede personer, og at dette gælder behandling af både følsomme oplysninger og ikke-følsomme oplysninger, som i henhold til §§ 6 og 9 alene foretages med henblik på at føre retsinformationssystemer. Desuden fremgår det, at oplysningerne naturligvis må anvendes i forbindelse med f.eks. førelse af en retssag, idet en sådan anvendelse ikke ligger uden for formålet med et retsinformationssystem. Om stk. 3 fremgår det, at bestemmelsen sikrer, at der kan fastsættes vilkår for behandling af følsomme oplysninger og nærmere vilkår for ikke-følsomme oplysninger, som alene sker i tilknytning til førelsen af retsinformationssystemer. Der kan f.eks. fast-

sættes vilkår om, at personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelt andre identifikationsoplysninger fjernes i samme omfang, som dette skal ske efter Justitsministeriets cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988 om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation.

...

3.13.2.2. Datatilsynets praksis om retsinformationssystemer med videregivelse af domme
Det fremgår af Datatilsynets hjemmeside og årsberetning fra 2001, at tilsynet har fastsat standardvilkår for retsinformationssystemer med videregivelse af afgørelser og domme.

Det fremgår af den nævnte årsberetning, at udgangspunktet efter Datatilsynets opfattelse er, at der ikke må videregives oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, dvs. følsomme oplysninger omfattet af lovens §§ 7 og 8, og at hovedlinjen med hensyn til ikkefølsomme oplysninger efter tilsynets opfattelse må være, om der er tale om fortrolige oplysninger, hvilket svarer til Datatilsynets vilkår vedrørende offentliggørelse af myndigheders afgørelser. Det fremgår endvidere, at Datatilsynet udtalte, at det må accepteres, at der offentliggøres ikke-fortrolige oplysninger uden nogen form for anonymisering, jf. persondataloven § 6, stk. 1, nr. 5 og 7. Derudover fremgår det, at der tilbage stod spørgsmålet om de "fortrolige" oplysninger, hvor der efter tilsynets opfattelse i visse tilfælde vil skulle ske anonymisering. Datatilsynet fandt anledning til at medtage et vilkår om, at der yderligere skal ske anonymisering, hvis forholdene særligt tilsiger dette, for at sikre, at der sker anonymisering af fortrolige oplysninger i de tilfælde, som ikke omfattes af de øvrige vilkår, og hvor videregivelse uden anonymisering ikke kan ske inden for rammerne af lovens § 6, stk. 1, og § 9, stk. 1.

...

Datatilsynets praksis er endvidere omtalt i persondataloven med kommentarer, hvoraf det fremgår, at oplysninger, som ikke er fortrolige, principielt kan videregives uden nogen form for anonymisering. ...

3.13.3. Databeskyttelsesforordningen

Databeskyttelsesforordningen indeholder blandt andet grundlæggende behandlingsprincipper, jf. artikel 5, der ligner de gældende principper i persondatalovens § 5, og behandlingsbetingelser, der i vidt omfang svarer til de gældende. For eksempel følger det af forordningens artikel 6, at (ikke-følsomme) oplysninger kan behandles, hvis det er nødvendigt af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, jf. artikel 6, stk. 1, litra e. ...

3.13.4. Overvejelser

Databeskyttelsesforordningen indeholder regler, som i vidt omfang svarer til reglerne i det gældende direktivs artikel 5 og 8, stk. 4, og som dermed må antages på samme måde som i dag at give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte nærmere regler under forudsætning af, at der gives tilstrækkelige garantier, der præciserer reglerne i forordningen.

Det må derfor antages, at det er muligt at videreføre en bestemmelse svarende til persondatalovens § 9, når forordningen får virkning 25. maj 2018."

Datatilsynet har udarbejdet en vejledning om retsinformationssystemer. Af vejledningen fremgår bl.a.:

"Vilkår for offentliggørelse af myndigheders afgørelser i retsinformationssystemer:

1. I afgørelser, som indeholder fortrolige oplysninger, skal de pågældende oplysninger anonymiseres i overensstemmelse med vilkår nr. 2, jf. dog vilkår nr. 3, før videregivelse må finde sted.

I alle afgørelser skal det endvidere sikres, at der ikke videregives oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår.

2. En eventuel anonymisering består i udeladelse af personnavne, præcise adresseangivelser og andre identifikationsoplysninger vedrørende personer. I stedet for de udeladte oplysninger kan indsættes neutrale betegnelser. Personnumres løbenummer udelades.

...

Vilkår for offentliggørelse af domme:

1. Der skal ske anonymisering i følgende sager:

a. I offentligt anlagte straffesager, bortset fra straffesager vedrørende overtrædelse af markedsføringsloven og lignende, skal der ske anonymisering. Der skal ske tilsvarende anonymisering i sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning omfattet af 1. punktum.

...

i. I alle øvrige sager, der indeholder oplysninger af fortrolig karakter, skal der ske anonymisering.

j. Anonymiseringskravet gælder for såvel sagsparter som vidner og andre bipersoner, jf. dog 2. og 3. punktum. I de sager, der er nævnt i litra a-c, gælder anonymiseringskravet ikke polititjenestemænd, der har optaget rapport, sagkyndige og lignende vidner. I de sager, der er nævnt i litra d-i, gælder anonymiseringskravet kun for vidner og andre bipersoner, såfremt særlige hensyn til en af sagens parter, vidnet selv eller andre bipersoner tilsiger dette.

...

Vilkårene er supplerende i forhold til reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, og i et vist omfang er de udtryk for en præcisering af disse regler. Det er reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, som finder anvendelse i det omfang, der er tale om forhold, som ikke er reguleret i de ovenstående vilkår.

...

Krav til anonymisering i retsinformationssystemer

...

Anonymisering i overensstemmelse med de ovenstående vilkår betyder ikke nødvendigvis, at der ikke længere er tale om personoplysninger, da oplysningerne som udgangspunkt fortsat vil være indirekte personhenførbare og dermed fortsat vil være personoplysninger, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1. Oplysningerne vil dermed som udgangspunkt fortsat være omfattet af de databeskyttelsesretlige regler.

Efter Datatilsynets vilkår skal der i afgørelser og domme ske anonymisering ved, at personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelt andre identifikationsoplysninger vedrørende personer udelades. De udeladte oplysninger kan i stedet erstattes med neutrale betegnelser.”

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 6, stk. 2, og artikel 8 lyder således:

”Artikel 6

Ret til retfærdig rettergang

Enhver skal, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse, være berettiget til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig tid for en ved lov oprettet uafhængig og upartisk domstol. Dom skal afsiges i offentligt møde, men pressen og offentligheden kan udelukkes helt eller delvis fra retsforhandlingerne af hensyn til sædeligheden, den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, når det kræves af hensynet til mindreårige eller til beskyttelse af parternes privatliv, eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser.

Stk. 2. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

...

Artikel 8

Ret til respekt for privatliv og familieliv

Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.”

Betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, s. 42-45, anfører bl.a. følgende om EMRK artikel 6 og den dagældende persondatalovs betydning for adgangen til at offentliggøre oplysninger:

”4.2.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6

...

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis anses artikel 6, stk. 2, bl.a. for krænket, hvis en (offentlig) udtalelse fra en myndighedsperson vedrørende en person, som er anklaget for en lovovertrædelse, afspejler den opfattelse, at den pågældende er skyldig i lovovertrædelsen, før vedkommendes skyld er bevist i overensstemmelse med loven. Det er dog

forudsætning for, at bestemmelsen finder anvendelse, at udtalelserne har en nær forbindelse til en verserende straffesag.

...

Det følger imidlertid af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at bestemmelsen i artikel 6, stk. 2, ikke er til hinder for, at myndighederne orienterer offentligheden om en igangværende efterforskning, men det skal ske med den diskretion og tilbageholdenhed, som uskyldsformodningen kræver. Der sondres i Domstolens praksis generelt mellem udtalelser, der indebærer en stillingtagen til skyldsspørgsmålet, og som vil være i strid med konventionens artikel 6, stk. 2, hvis udtalelserne om pågældendes skyld fremsættes, før skyldsspørgsmålet er afgjort af en domstol, og udtalelser, der alene udtrykker en mistanke om, at den pågældende har begået en lovovertrædelse. Domstolen lægger i den forbindelse vægt på den sammenhæng, som udtalelsen fremsættes i, og endvidere understreges ofte væsentligheden af myndighedspersoners valg af ord, når de udtaler sig (offentligt), før en person er kendt skyldig i en lovovertrædelse.

Ovennævnte sag *Butkevicius mod Litauen* drejede sig om en rigsadvokats og en parlamentsformands udtalelser til pressen i en straffesag mod en politiker. Domstolen fandt, at rigsadvokatens udtalelser om, at han ”havde tilstrækkeligt med holdbare beviser for hans skyld”, og at ”forbrydelsen måtte karakteriseres som forsøg på bedrageri”, måtte forstås som tilkendegivelser om, at der var tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag til at underbygge en domfældelse ved domstolene og dermed til at anmode parlamentet om tilladelse til at indlede strafferetlig forfølgning af det pågældende medlem. Domstolen fandt derfor ikke, at artikel 6, stk. 2, var krænket på grund af rigsadvokatens udtalelser. Derimod fandt Domstolen, at der forelå en krænkelse på baggrund af parlamentsformandens udtalelser om, at han ikke var i tvivl om, at klager havde modtaget bestikkelse, at klager havde taget imod penge i bytte for kriminelle tjenester, og at klager var korrupt.

Domstolen lægger således i sin praksis stor vægt på det konkrete ordvalg, som myndigheds personer anvender. Forvaltningsmyndigheder, der offentliggør kontrolresultater, afgørelser mv. vedrørende lovovertrædelser, der indebærer mulige strafbare forhold, i ikkeanonymiseret form, skal have de nævnte krav til formuleringer for øje, for at overholde artikel 6, stk. 2. Spørgsmålet kunne navnlig tænkes at være relevant, hvor en myndighed offentliggør oplysninger om, at den vurderer, at der er grundlag for et strafansvar i en konkret sag, og at myndigheden har truffet beslutning om at oversende sagen til politiet.”

EU-charterets artikel 7 og 8 har følgende ordlyd:

”Artikel 7

Respekt for privatliv og familieliv

Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.

Artikel 8

Beskyttelse af personoplysninger

1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.

2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver

har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf.

3. Overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.”

Parternes argumenter

Autobutler ApS har anført navnlig, at der ikke i den konkrete sag er nogen saglig grund til at undlade at fortroliggøre personhenførbare titler og stillingsbetegnelser, når det samtidig anerkendes fra styrelsens side, at personnavne og andre personhenførbare identifikationsmarkører skal fortroliggøres.

Der er ingen materiel forskel på at offentliggøre et personhenførbart telefonnummer eller en personhenførbare stillingsbetegnelse, og det beskyttelseshensyn, som tilsiger fortroliggørelse af personnavne og andre personhenførbare identifikationsmarkører, gælder tilsvarende for personhenførbare titler og stillingsbetegnelser.

For så vidt angår stillingsbetegnelsen "administrerende direktør" bemærkes, at Autobutler i perioden alene har haft én administrerende direktør, hvorfor en offentliggørelse af titlen på denne person i tilknytning til citater mv. i afgørelsen faktisk vil være ensbetydende med offentliggørelse af den pågældende persons navn, idet almindelige opslag på cvr.dk vil kunne identificere, hvilken specifik person styrelsens afgørelse vedrører. Oplysningen er således hverken anonymiseret eller semianonymiseret.

For så vidt angår de øvrige personhenførbare stillingsbetegnelser, som styrelsen agter at offentliggøre, dvs. "daværende CMO", "CMO", "COO", "Supportchef DK & SE" og "Salgschef", kan disse ligeledes tydeligt forbindes til specifikke navngivne personer gennem opslag på sædvanlige frit tilgængelige hjemmesider med oplysninger om erhvervs personer og erhvervs virksomheder, herunder LinkedIn.com, RocketReach m.fl., idet det bemærkes, at hver af disse stillingsbetegnelser tillige alene besiddes af én person hos Autobutler. De pågældende stillingsbetegnelser må derfor anses for personhenførbare og er derfor heller ikke anonymiseret eller semianonymiseret.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forpligtelse efter konkurrencelovens § 13, stk. 2, til at offentliggøre Konkurrencerådets afgørelser forpligter ikke Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til også at

offentliggøre personnavne, jf. også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens eksisterende praksis, hvorfor konkurrencelovens § 13, stk. 2, i sagens natur heller ikke forpligter styrelsen til at offentliggøre andre oplysninger, som kan identificere de berørte personer, f.eks. privatadresseoplysninger, e-mail-adresser eller personhenførbare titler og stillingsbetegnelser. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens synspunkt om, at de personhenførbare stillingsbetegnelser skal offentliggøres, fordi styrelsen er underlagt en pligt hertil i medfør af konkurrencelovens § 13, stk. 2, savner således i det hele mening.

Det er således Autobutlers synspunkt, at det beskyttelseshensyn, som tilsiger, at personnavne mv. skal anonymiseres, tillige tilsiger en anonymisering af de personhenførbare titler og stillingsbetegnelser, som denne sag angår.

Offentliggørelse af personhenførbare titler og stillingsbetegnelser er ikke nødvendig og vil derfor være i strid med databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er som offentlig myndighed forpligtet til at overholde de databeskyttelsesretlige regler ved enhver behandling af personoplysninger.

Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1, sammenholdt med Datatilsynets generelle vilkår om krav til anonymisering i retsinformationer, at der "[e]fter Datatilsynets vilkår [...] i afgørelser og domme [skal] ske anonymisering ved, at personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelt andre identifikationsoplysninger vedrørende personer udelades. De udeladte oplysninger kan i stedet erstattes med neutrale betegnelser." Tilsvarende følger det af Datatilsynets vilkår, at "... brug af personers initialer sammen med en meget fyldig og detaljeret gengivelse af oplysningerne i sagen giver en betydelig risiko for, at en bredere kreds af personer umiddelbart kan identificere den omtalte person (den registrerede). I hvert fald brugt i denne sammenhæng kan initialer således ikke siges at være neutrale betegnelser."

Offentliggørelse af personhenførbare titler er evident egnet til at sikre, at en bredere kreds af personer kan identificere de specifikke personer, som citeres eller hvis adfærd beskrives detaljeret i afgørelsen, og disse titler kan derfor ikke siges at være neutrale betegnelser.

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 20. september 2023 fremgår, at "[d]et følger

af de databeskyttelsesretlige regler, at det som udgangspunkt er lovligt at offentliggøre ikke-følsomme personoplysninger, hvis det enten følger af lov eller i øvrigt er nødvendigt og proportionalt."

Autobutler bestrider, at angivelse af personhenførbare titler og stillingsbetegnelser i den konkrete sag udgør ikke-følsomme personoplysninger. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anvender citater fra de personer, som titler og stillingsbetegnelser henviser til som bevis for styrelsens påstand om, at Autobutler har overtrådt konkurrenceloven. Ifølge styrelsen er det således disse personers handlinger, der udgør Autobutlers overtrædelse af konkurrencereglerne, og som er grundlag for, at Konkurrencerådet i den verserende sag anlagt af Autobutler ved Sø- og Handelsretten, har nedlagt påstand om, at Autobutler skal betale en bøde på [REDACTED]. Det følger herefter af princippet i straffelovens § 27, at strafansvar for Autobutler som juridisk person forudsætter, at der inden for Autobutler er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

Selv hvis der er tale om ikke-følsomme personoplysninger, følger det af databeskyttelseslovens § 9, stk. 3, at tilsynsmyndigheden (dvs. Datatilsynet), kan meddele nærmere vilkår for de behandlinger, der er nævnt i stk. 1, og at disse vilkår gælder tilsvarende for ikke-følsomme personoplysninger, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 6, og som alene behandles i forbindelse med førelsen af retsinformationssystemer. Datatilsynets standardvilkår for offentliggørelse af offentlige myndigheders afgørelser i retsinformationssystemer, herunder kravet om, at der ikke må kunne ske identifikation af specifikke personer, gælder derfor også for ikke-følsomme personoplysninger.

Autobutler bestrider, at det som udgangspunkt er lovligt at offentliggøre ikke-følsomme personoplysninger, hvis det enten følger af lov eller i øvrigt er nødvendigt og proportionalt. Ved behandling af enhver personoplysning er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forpligtet til at overholde de grundlæggende principper for behandling af personoplysninger i databeskyttelsesforordningens artikel 5, herunder princippet om proportionalitet i artikel 5, stk. 1, litra c. Disse principper gælder i tillæg til kravet om en behandlingshjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6 eller 9 eller i databeskyttelsesloven. Hjemmelskravet i artikel 6 og 9 suppleres af en række krav til indholdet af behandlingen, hvilket tilsammen fastlægger rammerne for, hvornår og hvordan personoplysninger må behandles.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse om offentliggørelse strider imod de almindelige databeskyttelsesretlige principper i databeskyttelsesforordningens artikel 5, herunder navnlig om lovlighed, rimelighed og gennemsigtighed (artikel 5, stk. 1, litra a) og dataminimering (artikel 5, stk. 1, litra c), idet offentliggørelsen af de personhenførbare stillingsbetegnelser går videre end, hvad der er nødvendigt.

Proportionalitetsprincippet følger desuden direkte af ordlyden af såvel databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c) og e). Heraf fremgår, at det er et krav, at behandling er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse eller er nødvendig af hensyn til udførelse af opgaver i samfundets interesse mv. Ved vurderingen af, om der foreligger den tilstrækkelige behandlingshjemmel i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, litra c og e, kræves således, at den pågældende behandling er nødvendig og proportional.

Tilsvarende følger kravet om proportionalitet direkte af ordlyden af databeskyttelseslovens § 9 vedrørende følsomme personoplysninger, hvorefter behandling i retsinformationssystemer kræver, at behandlingen er nødvendig for førelsen af systemet og i tillæg hertil, at retsinformationssystemet er af væsentlig samfundsmæssig betydning.

Det fremgår af lovbemærkningerne til databeskyttelseslovens § 9, at nødvendighedskriteriet indebærer, at bestemmelsen ikke hjemler adgang til at behandle oplysninger i et retsinformationssystem, hvis systemet kunne tjene sit formål lige så sikkert og effektivt uden oplysninger om enkeltpersoner.

Det er Autobutlers synspunkt, at de personhenførbare stillingsbetegnelser i den konkrete sammenhæng er følsomme personoplysninger, men selv hvis Konkurrenceankenævnet finder, at der er tale om ikke-følsomme personoplysninger, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen underlagt et proportionalitetsprincip, som betyder, at personhenførbare stillingsbetegnelser ikke kan offentliggøres, hvis offentliggørelse kunne tjene sit formål lige så sikkert og effektivt uden de personhenførbare stillingsbetegnelser.

Selvom Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er forpligtet til at offentliggøre afgørelsen af 28. juni 2023, skal styrelsen foretage en konkret proportionalitetsvurdering af hensynet til beskyttelse af de

relevante privatpersoners interesser over for hensynet til offentliggørelse i ikke-anonymiseret form. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i strid med de databeskyttelsesretlige regler ikke foretaget en sådan konkret proportionalitetsvurdering.

Selv hvis Konkurrenceankenævnet finder, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget den nødvendige proportionalitetsvurdering, gør Autobutler gældende, at styrelsen har begået en retlig fejl i forbindelse med vurderingen.

Styrelsen gør gældende, at formålet med offentliggørelsen er, at offentligheden skal have kendskab til praksis efter konkurrenceloven, og at det i den forbindelse ikke er uden betydning for forståelsen af praksis, hvordan en virksomheds overtrædelse af konkurrenceloven konkret er foregået internt i den pågældende virksomhed.

Konkurrencerådets afgørelse indeholder en detaljeret beskrivelse af den virksomhedsadfærd, som Konkurrencerådet anser for at være en overtrædelse af konkurrenceloven. Afgørelsen indeholder desuden et omfattende antal citater, der er gengivet med høj detaljegråd.

Offentliggørelse af personhenførbare titler og stillingsbetegnelser er uden betydning for forståelsen af, hvordan Autobutler konkret anses for at have overtrådt konkurrenceloven, ligesom det i øvrigt er uden betydning for offentlighedens kendskab og forståelse af Konkurrencerådets afgørelse, om offentligheden har kendskab til, hvilke konkrete medarbejdere som citeres mv. i afgørelsen. Desuden kan mindre indgribende midler, f.eks. anvendelse af ikke-personhenførbare beskrivelser som "ledende medarbejder", tilgodese det hensyn, som styrelsen søger at varetage.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gør videre gældende, at formålet med offentliggørelsen tillige er, at andre markedsaktører skal have mulighed for at søge erstatning, og at oplysninger om, hvem der har ageret på virksomhedens vegne, potentielt kan have betydning for en erstatningssøgende markedsaktørs tilrettelæggelse af en retssag, f.eks. i forbindelse med tilrettelæggelse af vidneførelse eller kontraafhøring.

Hensynet til erstatningssøgendes mulighed for at anlægge og tilrettelægge en erstatningssag, kan ikke anses for mere tungtvejende end hensynet til de pågældende identificerbare medarbejders pri-

vatliv. Potentielle erstatningssøgende vil kunne tilrettelægge vidneførelse eller kontraafhøring ved brug af de almindelige civilprocesretlige regler for bevisførelse, herunder muligheden for edition, ligesom potentielle erstatningssøgende vil kunne anvende reglerne i konkurrenceerstatningslovens kapitel 3 om edition og fremlæggelse af beviser, herunder reglen om tredjemandsedition hos konkurrencemyndighederne i konkurrenceerstatningslovens § 5.

Offentliggørelsen af personhenførbare stillingsbetegnelser, der gør det muligt at identificere specifikke personer i en lille virksomhed som Autobutler, vil være skadeligt for disse personer. Dette hensyn udgør ifølge de databeskyttelsesretlige regler et klart beskyttelsesværdigt hensyn. Branchen, som Autobutler er aktiv inden for, er kendetegnet ved, at renommé og personlige relationer tillægges væsentlig betydning. Offentliggørelse af de pågældende medarbejdernes titler og stillingsbetegnelser og dermed konkret identificere de pågældende vil få direkte negative konsekvenser for de pågældende personers mulighed for at skifte arbejdsplads og stifte forretningsrelationer i øvrigt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anfører videre, at det er styrelsens vurdering, at anonymisering af en stillingsbetegnelse kan være til fordel for én person, men potentielt til ulempe for andre. Anonymisering vil ikke være til fordel for én person men for alle de personer, som i afgørelsen citeres og dermed anvendes som bevis for den påståede overtrædelse af konkurrenceloven. Et hensyn til uidentificerbare tredjemænd må alt andet lige anses for mindre tungtvejende end hensynet til de specifikke personer, som styrelsen med den påtænkte offentliggørelse vil identificere og forbinde som konstituerende for Autobutlers påståede overtrædelse af konkurrenceloven.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen går i sin afgørelse af 20. september 2023, i strid med den databeskyttelsesretlige regler, videre, end hvad der er nødvendigt. Omtalen af fysiske personer i afgørelsen skal begrænses til den neutrale betegnelse "ledende medarbejder".

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har begået en retlig fejl i sin begrundelse for afgørelsen om offentliggørelse, hvoraf det fremgår at "[d]et følger direkte af konkurrencelovens § 13, stk. 2, at Konkurrencerådets afgørelser skal offentliggøres i deres helhed." Det fremgår alene af bestemmelsen, at "Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggør ... Konkurrencerådets afgørelser truffet i medfør af loven." Det følger hverken af lovteksten eller forarbejderne til bestemmelsen, at afgørelser skal offentliggøres i deres helhed.

Autobutler bestrider, at det følger af UfR 2022.2758 Ø, at der ved vurderingen af, om oplysninger skal udelades i medfør af konkurrencelovens § 13, stk. 4, ikke skal foretages en afvejning af oplysningernes betydning for de berørte virksomheder overfor hensynet til at udbrede kendskabet til konkurrencerådets praksis. Østre Landsret fandt netop, at Nets A/S ikke havde konkretiseret sine synspunkter om de omhandlede oplysningers karakter af forretningshemmeligheder og væsentlig skadevirkning på en sådan måde, at der kunne anses for at være tilvejebragt grundlag for at tilsidesætte Konkurrenceankenævnets afgørelse om offentliggørelse.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er efter de databeskyttelsesretlige regler forpligtet til at foretage en konkret afvejning af oplysningernes betydning for de involverede individer over for hensynet til at udbrede kendskabet til Konkurrencerådets praksis. De forordningsbaserede databeskyttelsesretlige regler er i den forbindelse både *lex specialis*, *lex superior* og *lex posterior* i forhold til konkurrenceloven, hvorfor styrelsen skulle have tillagt disse hensyn afgørende betydning ved vurderingen af, om personhenførbare titler og stillingsbetegnelser skal offentliggøres.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke foretaget en konkret afvejning af det hensyn, som ligger til grund for offentliggørelse, over for de konkrete og specifikke hensyn, som begrunder en fortroliggørelse. Styrelsen har således ikke foretaget en egentlig vurdering af, hvorvidt det er muligt at oplyse, hvordan Konkurrencerådet finder, at Autobutler som virksomhed har overtrådt loven uden at nævne specifikke, personhenførbare titler og stillingsbetegnelser. Styrelsen har i stedet henholdt sig til, at styrelsen er forpligtet til at offentliggøre afgørelsen i sin helhed. Afgørelsen er således udtryk for et skøn under regel i strid med almindelige forvaltningsretlige principper. Autobutler bestrider, at styrelsen har foretaget et korrekt og egentligt skøn over, hvorvidt det er nødvendigt under hensyntagen til formålet med offentliggørelsen overfor hensynet til fortroliggørelse. Endvidere er en sådan praksis efter Autobutlers opfattelse ikke i overensstemmelse med de databeskyttelsesretlige regler, jf. bl.a. EU-Domstolens dom af 20. maj 2003 i de forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, præmis 91.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen overvælter de facto bevisbyrden for, at offentliggørelse af personhenførbare titler og stillingsbetegnelser er disproportionalt på Autobutler. En sådan bevisbyrde-

fordrejning strider mod de grundlæggende behandlingsprincipper og systematikken bag de databeskyttelsesretlige regler og almindelige forvaltningsretlige principper.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen overvælter de facto bevisbyrden for, at offentliggørelse af personhenførbare titler og stillingsbetegnelser er disproportionalt på Autobutler. En sådan bevisbyrdefordrejning strider mod de grundlæggende behandlingsprincipper og systematikken bag de databeskyttelsesretlige regler og almindelige forvaltningsretlige principper.

Den konkrete vurdering af, hvornår en specifik form for behandling er nødvendig og proportional i databeskyttelsesforordningens forstand, indebærer et skøn, hvori behandlingens intensitet og potentielle skadeevne skal inddrages som vægtige hensyn. Offentliggørelse af personhenførbare titler og stillingsbetegnelser udgør i denne sag en særligt indgribende form for behandling af de omhandlede personers personoplysninger, hvor Konkurrencerådet mener, at Autobutler har begået lovovertrædelser, [REDACTED]

Autobutler bemærker videre, at såvel ordlyden som forarbejderne til konkurrencelovens § 13, stk. 2, jf. stk. 4, samt doms- og ankenævnspraksis tillige indikerer, at bestemmelsen alene havde til formål at regulere oplysninger om juridiske personer. Andre og mere tungtvejende hensyn til fortroliggørelse gør sig imidlertid gældende for personhenførbare oplysninger om fysiske personer. Udgangspunktet om offentliggørelse efter konkurrencelovens § 13, stk. 2, kan således ikke udstrækkes til at gælde personhenførbare oplysninger, idet en sådan fortolkning af bestemmelsen vil stride imod de grundlæggende hensyn bag de databeskyttelsesretlige regler, der udspringer af den grundlæggende ret til beskyttelse af privatlivet i EMRK artikel 8.

Offentliggørelsen af personhenførbare titler og stillingsbetegnelser i Konkurrencerådets afgørelse vil de facto krænke hensynene bag uskyldsformodningen i EMRK artikel 6, stk. 2.

EMRK artikel 8 beskytter retten til privatliv og familieliv. Begrebet privatliv skal efter EMD's praksis fortolkes bredt, og omfatter ikke kun rent private aktiviteter, men også professionelle eller erhvervmæssige, jf. Niemietz mod Tyskland (dom af 16. december 1992), præmis 29, og Halford mod Storbritannien (dom af 25. juni 1997), præmis 42. EMD har endvidere fastslået, at oplysninger

EU-charterets artikel 7 beskytter ligesom EMRK artikel 8 respekten for retten til privatliv og familieliv. Begrebet privatliv efter EU-domstolens praksis skal fortolkes bredt, og omfatter enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person, jf. bl.a. de forenede sager C-92/09 og C-93/09, Volker und Markus Schecke og Eifert, præmis 52, de forenede sager C-468/10 og C-469/10, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, præmis 42, sag C-291/12, Schwarz, præmis 26.

Det er uden betydning, om de pågældende oplysninger vedrørende privatlivet er følsomme oplysninger, eller om indgrebet har medført eventuelle ubehageligheder for de berørte, jf. de forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl., præmis 74 og 75, de forenede sager C-293/12 og C-594/12, Digital Rights Ireland m.fl., præmis 33-35, sag C-362/14, Schrems, præmis 87, og udtalelse 1/15 af 26. juli 2017, præmis 124.

Begrebet "privatliv" i artikel 7 omfatter dermed utvivlsomt også stillingsbetegnelser. Dette gælder så meget desto mere, når det er denne stillingsbetegnelse, der muliggør identifikation af vedkommende, jf. bl.a. sag C-208/09, Sayn-Wittgenstein.

I tillæg til beskyttelsen efter EU-charterets artikel 7, er personoplysninger beskyttet efter EU-charterets artikel 8. Ifølge Forklaringer til Charteret om Grundlæggende Rettigheder (EUT 2007/C 303/02) er artikel 8 baseret på den sekundære EU-ret, bl.a. databeskyttelsesforordningen [MS90]. Denne baggrundsret indeholder betingelserne og begrænsningerne for udøvelsen af retten til beskyttelse af personoplysninger. En krænkelse af databeskyttelsesforordningen er dermed i de fleste sager samtidig en krænkelse af EU-charterets artikel 8.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anført navnlig, at styrelsen i offentliggørelsesafgørelsen med rette har fundet, at der skal ske offentliggørelse af de stillingsbetegnelser på de ledende medarbejdere i Autobutler, som indgår i beviserne i rådssagen.

Det følger af konkurrenceloven, at der som udgangspunkt er pligt til offentliggørelse af oplysningerne om en virksomheds overtrædelse i en rådsafgørelse, når der ikke er tale om forretningshemmeligheder, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 2, nr. 2, jf. § 13, stk. 4. Det er endvidere styrelsens vurdering, at dette udgangspunkt også gælder i forhold til de oplysninger om stillingsbetegnelser, som

indgår som en del af beskrivelsen af faktum. Oplysninger om medarbejdernes stillingsbetegnelser og ageren på vegne af Autobutler udgør ikke en forretningshemmelighed, som er omfattet af konkurrencelovens § 13, stk. 4.

Ved fortolkningen af § 13, stk. 2, nr. 2, henses til, at det følger af retspraksis, at der netop er en pligt til at offentliggøre, og at det ikke er forudsat, at der skal ske en afvejning af oplysningernes betydning for den berørte virksomhed over for et hensyn til at udbrede kendskab til konkurrencemyndighedernes praksis, jf. Østre Landsrets dom i UfR 2022.2758 og Konkurrenceankenævnets kendelse af 14. december 2023 i KL-1-2023.

Konkurrence- & Forbrugerstyrelsen bestrider, at styrelsen har begået en retlig fejl ved denne fortolkning af konkurrencelovens § 13, stk. 2, jf. stk. 4. Styrelsen er opmærksom på, at der er forskel på oplysninger, der alene vedrører virksomheder, og oplysninger om stillingsbetegnelser, der tillige vedrører virksomhedernes medarbejdere. Derfor har styrelsen også taget hensyn til de forvaltningsretlige regler om tavshedspligt, de databeskyttelsesretlige regler, de bagvedliggende principper i EMRK og EU's Charter, ligesom styrelsen har foretaget en høring og en konkret vurdering.

Styrelsen bestrider endvidere, at styrelsen har sat skøn under regel. Styrelsen har foretaget en vurdering i medfør af konkurrencelovens § 13, stk. 2, jf. stk. 4, og fundet, at det følger heraf, at der som udgangspunkt skal ske offentliggørelse af hele rådsafgørelsen. Det er ikke at sætte skønnet under regel, men derimod udtryk for, at styrelsen har foretaget en fortolkning af udgangspunktet for det skøn, som styrelsen konkret skal udøve. Styrelsen har herefter foretaget en konkret vurdering af, om stillingsbetegnelserne er fortrolige, og om det er proportionalt iht. de databeskyttelsesretlige regler at offentliggøre disse.

Oplysninger om de ledende medarbejders stillingsbetegnelser udgør ikke fortrolige oplysninger omfattet af tavshedspligt efter de almindelige forvaltningsretlige regler. Der er ikke tale om fortrolige oplysninger om fysiske personer, som er omfattet af tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, og offentlighedslovens § 30, herunder oplysninger om strafbare forhold.

Som udgangspunkt er det i overensstemmelse med de databeskyttelsesretlige regler at offentliggøre oplysninger om ledende medarbejders stillingsbetegnelserne, som er indeholdt i en rådsafgørelse.

Databeskyttelsesforordningen indeholder ikke et forbud mod behandling af personoplysninger men et krav om, at behandlingen af personoplysninger skal være hjemlet og proportional, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1. Oplysninger om medarbejdernes stillingbetegnelser og deres ageren på vegne af Autobutler er almindelige personoplysninger. Almindelige personoplysninger omfatter f.eks. navn, arbejdsadresse, profession og disciplinærsager og i øvrigt også såvel ikke-fortrolige som fortrolige personoplysninger

Det følger af databeskyttelsesforordningen, at der kan ske behandling af såkaldte almindelige personoplysninger, når det har hjemmel i artikel 6. Det følger af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c, at behandling af sådanne almindelige personoplysninger er lovlig, hvis "Behandling er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige". Det følger videre af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, at behandling af almindelige personoplysninger er lovlig, hvis: "Behandling er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt."

Det er ikke relevant at følge de særlige behandlingskrav, der gælder i forhold til følsomme personoplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9, eller i forhold til oplysninger om fysiske personers strafbare forhold omfattet af databeskyttelsesforordningen artikel 10.

Rådsafgårelsen indeholder ikke følsomme oplysninger omfattet af artikel 9.

Rådsafgårelsen indeholder heller ikke oplysninger om fysiske personers strafbare forhold. Den vedrører kun virksomheden Autobutlers lovovertrædelse, og den hverken vedrører eller omtaler et eventuelt strafansvar for fysiske personer. Der er alene tale om offentliggørelse af oplysninger om, hvilke ledelsesmedlemmer der har ageret på vegne af Autobutler; dvs. oplysninger om personer i deres funktion for virksomheden. Sådanne oplysninger kan behandles efter reglerne i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c og e.

Det forhold, at National enhed for Særlig Kriminalitet ("NSK") eventuelt efterfølgende kan beslutte at indlede en straffesag i forhold til en eller flere af ledelsesmedlemmerne kan ikke føre til en anden vurdering af karakteren af oplysningerne i den administrative rådsafgårelse.

Det er forudsat i databeskyttelseslovens § 9, at der kan ske offentliggørelse af almindelige personoplysninger i forbindelse med retsinformationssystemer. Det følger samtidig, at der ikke gælder samme krav til offentliggørelse af almindelige personoplysninger som til oplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9 og 10.

Datatilsynets vejledning om retsinformationssystemer indeholder heller ikke krav om, at der skal ske anonymisering af alle almindelige personoplysninger. Der gælder ikke et krav herom, medmindre der er indeholdt fortrolige oplysninger, som medfører et behov for at anonymisere. Det vil sige medmindre, der er indeholdt fortrolige oplysninger om fysiske personer i databeskyttelseslovens forstand. Det gælder f.eks. ikke i offentligt anlagte straffesager vedrørende markedsføringsloven og lignende; dvs. områder der svarer til konkurrencelovens. Det følger endvidere af Datatilsynets vejledning, at medmindre afgørelsen har en særlig fortrolig karakter, gælder kravet om anonymisering kun for vidner og andre bipersoner, såfremt særlige hensyn til en af sagens parter, vidnet selv eller andre bipersoner tilsiger dette.

Der gælder heller ikke en pligt til at anonymisere alle almindelige personoplysninger ved offentliggørelse af en administrativ afgørelse i Retsinformation. Det følger af Justitsministeriets cirkulære nr. 85 fra 1988 om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation. Det bemærkes, at der i praksis er sket offentliggørelse af stillingsbetegnelser i domme på konkurrencelovens område.

Det kan være berettiget at offentliggøre personoplysninger i forbindelse med retsinformationssystemer. Der skal skelnes mellem, om der er tale om almindelige personoplysninger eller oplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 9 eller 10. Der skal tages udgangspunkt i den praksis, der er i eksisterende afgørelsessamlinger.

Det følger herudover af de databeskyttelsesretlige regler, at der ved vurderingen af, om det er berettiget at offentliggøre personoplysninger, også skal skelnes mellem den situation, hvor offentliggørelse beror på en lovbestemt pligt, og den situation, hvor offentliggørelse beror på et skøn, jf. betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v.

På konkurrencelovens område er det netop forudsat, at der skal ske offentliggørelse af rådsafgørelsen og oplysningerne heri om virksomhedens overtrædelse. Offentliggørelse af rådsafgørelsen beror derfor ikke på et skøn.

Samtidig er det udtrykkeligt forudsat, at der på konkurrencelovens område – i overensstemmelse med praksis – vil ske behandling af personoplysninger i forbindelse med offentliggørelse. Det fremgår således af Betænkning nr. 1565/2017 om databeskyttelsesforordningen. Det fremgår samtidig, at der på konkurrencelovens område bl.a. sker behandling af personoplysninger i forbindelse med ”offentliggørelse af oplysninger”, og at det bl.a. har hjemmel i ”artikel 6, stk. 1, litra c og e”.

Offentliggørelse af stillingsbetegnelser er ikke i strid med praksis på konkurrencelovens område eller den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, jf. f.eks. Konkurrencerådets afgørelse af 29. marts 2023, Konkurrencebegrænsende vedtagelser i Ønskebørn-kæden, og Konkurrencerådets afgørelse af 24. juni 2020, Informationsudveksling mellem HUGO BOSS og Ginsborg.

Som eksempler på offentliggørelse af stillingsbetegnelser i civile domme kan nævnes: Sø- og Handelsrettens dom af 12. juni 2019, HMN Naturgas I/S, Sø- og Handelsrettens dom af 11. januar 2019 og Østre Landsrets dom af 27. februar 2023, begge vedrørende Deutz AG og Diesel Motor Nordic A/S, Østre Landsrets dom af 19. maj 2023, Den offentlige domsdatabase 16091/22, AFA JCDecaux A/S og Clear Channel Danmark A/S.

Som eksempler på offentliggørelse af stillingsbetegnelser kan også nævnes Østre Landsrets dom af 20. april 2016, UfR 2016.2708Ø, Anklagemyndigheden mod Handelsselskabet af 4.7.2011 A/S, (hvor der også er offentliggjort personnavne), og Højesterets dom UfR 2010.2980 H, Rigsadvokaten mod Dansk Juletræsdyrkerforening.

Offentliggørelsesafgørelsen er således ikke i strid med praksis om offentliggørelse af afgørelser og domme vedrørende konkurrencelovsovertrædelser – og dermed heller ikke i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Det forhold, at der er rådsafgørelser, hvor der konkret er foretaget en anonymisering af stillingsbetegnelser inden offentliggørelse, kan ikke føre til anden vurdering.

Offentliggørelse er ikke i strid med EMRK art. 8 og EU's Charter art. 7 og 8. Beskyttelsen af personoplysninger efter EMRK og EU's Charter er ikke absolut. Databeskyttelsesforordningen anses for at være en nærmere udmøntning af den ret til beskyttelse af personoplysninger, som følger af EU's Charter art. 8, jf. Databeskyttelsesforordningen, præambelen pkt. 1 og 2.

Offentliggørelse af indholdet af rådsafgørelsen har hjemmel i konkurrenceloven, og at styrelsen herudover har foretaget en konkret vurdering i overensstemmelse med reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.

Offentliggørelse af stillingsbetegnelserne i den konkrete afgørelse – dvs. oplysninger om Autobutlers medarbejdere i deres funktion for virksomheden – har ikke en sådan særlig betydning for medarbejdernes omdømme, at der ikke konkret kan ske offentliggørelse. De afgørelser vedrørende EMRK art. 8 og EU's Charter art. 7 og 8, som Autobutler har henvist til, kan ikke føre til en anden vurdering. De vedrører situationer, som ikke er sammenlignelige. Offentliggørelse af oplysninger i forbindelse med en konkurrencesag om fysiske personers stillingsbetegnelser og deres ageren på vegne af en virksomhed kan ikke sammenlignes med offentliggørelse af oplysninger af en mere privat/følsom karakter, som f.eks. tidligere ansættelse i KGB, besiddelse af kokain, eller oplysninger om fysiske personers økonomiske forhold. Der skal være tale om en vis intensitet i indgrebet for, at fysiske personers omdømme er omfattet af art. 8 i EMRK om privatlivets fred.

Offentliggørelse af de ledende medarbejderes stillingsbetegnelser er ikke i strid med uskyldsfordomningen, jf. EMRK art. 6, stk. 2. Der er ikke tale om offentliggørelse af oplysninger om fysiske personers strafbare forhold. Rådsafgørelsen er en administrativ afgørelse, som vedrører virksomheden Autobutlers overtrædelse af konkurrenceloven. Rådsafgørelsen hverken vedrører eller omtaler fysiske personers eventuelle strafansvar for at medvirke til Autobutlers lovovertrædelse. Konkurrencerådet har da helle ikke kompetence til at vurdere strafansvar for fysiske personer, idet denne kompetence tilhører National enhed for Særlig Kriminalitet ("NSK").

[REDACTED]

Det forhold, at de ledende medarbejderes stillingsbetegnelser i forbindelse med ageren på vegne af

Autobutler er omtalt i rådsafgørelsen, er ikke i strid med uskyldsformodningen. Styrelsen henviser til Justitsministeriets beskrivelse af, hvordan offentlige myndigheder skal tage højde for uskyldsformodningen i forbindelse med offentliggørelse, jf. Betænkning nr. 1516 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v., side 42-43.

[REDACTED]

Styrelsen har med rette vurderet, at der ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder, der begrundet en fravigelse fra konkurrencelovens udgangspunkt om offentliggørelse. Den konkrete proportionalitetsvurdering må tage sit udgangspunkt i: (i) At styrelsen har hjemmel i de databeskyttelsesretlige regler til at offentliggøre almindelige personoplysninger, når behandlingen er nødvendig af hensyn til en retlig forpligtelse eller i øvrigt af hensyn til udførelse af en opgave, som henhører under styrelsens offentlige myndighedsudøvelse, jf. databeskyttelsesforordningens art. 6, stk. 1, litra c og e, smh. også principperne i databeskyttelsesforordningens art. 5, (ii) at der ikke gælder et krav om anonymisering af alle personoplysninger i et retsinformationssystem, jf. såvel Datatilsynets vejledning om retsinformationssystemer som Justitsministeriets cirkulære om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation, § 5, stk. 1, og stk. 2, jf. § 2, stk. 4, (iii) at offentliggørelsesafgørelsen skal vurderes på baggrund af, at styrelsen har ovennævnte pligt til at offentliggøre Konkurrencerådets afgørelse om Autobutler, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 2, med undtagelse af fortrolige oplysninger, jf. stk. 4, og (iv) at det er forudsat i Betænkning nr. 1565, del II, at der kan ske offentliggørelse af personoplysninger på konkurrencelovens område – hvilket også svarer til, at der i praksis ikke sker anonymisering af alle afgørelser og domme på konkurrencelovens område, jf. fx Østre Landsrets dom af 19. maj 2023, AFA JCDecaux A/S og Clear Channel Danmark A/S, jf. afsnit 3.5.

Endvidere er den konkrete proportionalitetsvurdering påvirket af, hvilke oplysninger der skal offentliggøres, og af, at offentliggørelse er en indgribende form for behandling.

Styrelsen har derfor foretaget den konkrete proportionalitetsvurdering under hensyntagen til ovenstående, herunder konkurrencelovens udgangspunkt om og formål med offentliggørelse, samt endvidere under hensyntagen til oplysningernes karakter og betydningen af offentliggørelse for de pågældende.

Det er endvidere styrelsens vurdering, at konkurrencelovens udgangspunkt om offentliggørelse af oplysninger om virksomhedens overtrædelse – og dermed også evt. oplysninger om stillingsbetegnelser som indgår heri – alene bør fraviges, hvis der er særlige omstændigheder som følge af sagens eller oplysningernes karakter, der kan begrunde, at det konkret ikke ville være proportionalt.

Styrelsen har foretaget en konkret vurdering og fundet grund til at skelne mellem offentliggørelse af stillingsbetegnelser og offentliggørelse af personnavne. Stillingsbetegnelserne på virksomhedens ledende medarbejdere viser noget om, hvordan overtrædelsen af konkurrenceloven konkret er foregået i virksomheden. Personnavnene på virksomhedens ledende medarbejdere har derimod ikke den samme betydning for forståelsen. Stillingsbetegnelserne angiver således noget om virksomhedens forhold, mens det samme ikke gælder for personnavnene. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at der som udgangspunkt skal ske offentliggørelse af oplysninger om stillingsbetegnelser men ikke offentliggørelse af personnavne.

Offentliggørelse af stillingsbetegnelserne – og dermed oplysninger om de ledende medarbejders ageren på vegne af Autobutler – har efter styrelsens vurdering ikke en sådan særlig betydning for de ledende medarbejdere, som konkret kan begrunde, at der ikke skal ske offentliggørelse. Det følger af konkurrenceloven, at der skal ske offentliggørelse, hvis der er en overtrædelse af konkurrenceloven, og offentliggørelse er dermed en forudsigelig konsekvens for virksomheden og dens ledelse. Virksomheder agerer via deres ledelses handlinger, og konkret er der ikke et særligt hensyn at tage til Autobutlers ledelse, alene fordi ledelsen har ageret på vegne af virksomheden, og virksomheden har overtrådt konkurrenceloven. Det forhold, at Autobutler har anført, at renommé og personlige relationer er vigtige for muligheden for at skifte arbejdsplads og stifte forretningsrelationer er efter styrelsens vurdering for generelt og ukonkret til, at det giver grundlag for at fravige konkurrencelovens udgangspunkt om, at der skal ske offentliggørelse af hele rådsafgørelsen.

Styrelsen bestrider, at konkurrencelovens formål med at offentliggøre, hvordan virksomhedens overtrædelse konkret er foregået, ville kunne imødekommes ligeså godt ved angivelse af ikke personhenførbare betegnelser. Et formål med konkurrencelovens § 13, stk. 2, nr. 2, er, at offentligheden skal have kendskab til praksis efter konkurrenceloven. Rådsafgåelsen indeholder en beskrivelse af, hvordan virksomheden Autobutler har ageret via sine medarbejdere, og hvorfor denne ageren udgør en overtrædelse af konkurrenceloven. Det er efter styrelsens vurdering ikke uden betydning for forståelsen af praksis, at offentligheden kan læse, hvordan en virksomheds overtrædelse af konkurrenceloven konkret er foregået internt i den pågældende virksomhed. Et andet formål med konkurrencelovens § 13, stk. 2, nr. 2, er, at andre markedsaktører skal have mulighed for at søge erstatning. Det er styrelsens vurdering, at oplysninger om, hvem der har ageret på virksomhedens vegne, potentielt kan have betydning for en erstatningssøgende markedsaktørs tilrettelæggelse af en retssag; f.eks. i forbindelse med tilrettelæggelse af vidneførelse eller kontraafhøring. Der er ikke adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens regler på konkurrencelovens område, og dermed adskiller området sig fra en række andre. Hvis styrelsen ikke offentliggør stillingsbetegnelserne i forbindelse med rådsafgåelsen, vil en erstatningssøgende markedsaktør derfor som udgangspunkt ikke have krav på efterfølgende at få indsigt i stillingsbetegnelserne, og dermed hvem der konkret har ageret på virksomhedens vegne. Styrelsen er som udgangspunkt ikke berettiget til at give evt. erstatningssøgende meroffentlighed i en konkurrencesag (og personoplysninger), hvis der er modstående hensyn. Det vil endvidere være uvist, om domstolene i de enkelte sager konkret vil pålægge edition.

Der henvises også til, at det er styrelsens vurdering, at anonymisering af en stillingsbetegnelse kan være til fordel for én person, men potentielt til ulempe for andre. En anonymisering kan være til fordel for det ledelsesmedlem, som har ageret på virksomhedens vegne, og som derved kan undgå potentiel opmærksomhed herom. Omvendt kan anonymisering i nogle tilfælde være til ulempe for andre nuværende eller tidligere ledelsesmedlemmer, som ikke har ageret på virksomhedens vegne i forbindelse med overtrædelsen, men som i givet fald må dele den potentielle opmærksomhed herom. Hvis der foretages en anonymisering, vil det således være alle ledelsesmedlemmer – uanset involvering eller grad af involvering – som senere vil risikere spørgsmål om, hvorvidt det evt. netop er dem, som har deltaget i e-mailkorrespondancen på virksomheden vegne.

Der er ikke tale om, at Autobutler er blevet pålagt ”bevisbyrden for, at de grundlæggende behandlingsprincipper er opfyldt”. Styrelsen har som myndighed en forpligtelse til at foretage den nødven-

dige sagsoplysning til brug for vurderingen af, om der konkret skal ske offentliggørelse af stillingsbetegnelser. Til brug for denne vurdering har styrelsen foretaget høringer af Autobutler, hvorefter styrelsen har truffet en offentliggørelsesafgørelse. Det er efter styrelsens opfattelse ikke det samme som, at Autobutler og de pågældende medarbejdere er blevet pålagt en bevisbyrde.

Konkurrenceankenævnets begrundelse og resultat

Sagens problemstillinger

Autobutler ApS har i denne sag nedlagt påstand om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 20. september 2023 ændres og det fastslås, at titler og stillingsbetegnelser på de medarbejdere, herunder ledelsesmedlemmer, som fremgår af Konkurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023 skal fortroliggøres. Subsidiært har Autobutler påstået hjemvisning.

Autobutler har anført, at offentliggørelse af personhenførbare titler og stillingsbetegnelser er i strid med de hensyn, som begrunder fortroliggørelse af personnavne, at offentliggørelse er i strid med databeskyttelseslovens § 9 og databeskyttelsesforordningens artikel 5, 6 og 9 og de bagvedliggende principper, at offentliggørelse er i strid med almindelige forvaltningsretlige principper, [REDACTED] og at offentliggørelse udgør en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 6 og 8, samt EU-charterets artikel 7-8.

Spørgsmålet i sagen er derfor, hvorvidt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i sin afgørelse af 20. september 2023 om offentliggørelse af oplysninger med rette har bestemt, at der i Konkurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023 skal ske offentliggørelse af stillingsbetegnelserne på ledende medarbejdere i Autobutler, herunder den administrerende direktør samt CMO, daværende CMO, COO, Supportchef DK & SE og Salgschef.

Konkurrencelovens § 13

Det fremgår af konkurrencelovens § 13, stk. 2, nr. 2, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggør Konkurrencerådets afgørelser. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har efter bestemmelsens ordlyd pligt til at offentliggøre de pågældende afgørelser, jf. herved Østre Landsrets dom af 5. maj

2022 (UfR 2022.2758 Ø). Ifølge forarbejderne til bestemmelsen er formålet med bestemmelsen at udbrede kendskabet til praksis efter loven, samt muligheden for, at skadelidte kan rejse erstatningskrav over for virksomheder, der har deltaget i ulovlige aktiviteter.

I henhold til § 13, stk. 4, kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen undtage oplysninger om tekniske forhold, herunder forskning, produktionsmåder, produkter samt drifts- og forretningshemmeligheder fra offentliggørelse, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller den virksomhed, oplysningen angår.

Der er ikke i konkurrenceloven eller forarbejderne hertil angivet andre undtagelser til offentliggørelsespligten.

Da stillingsbetegnelser hverken udgør tekniske forhold eller drifts- eller forretningshemmeligheder, finder Konkurrenceankenævnet, at der som udgangspunkt ikke er pligt til at anonymisere disse efter konkurrenceloven.

Karakteren af oplysningerne

Uanset offentliggørelsesforpligtelsen i konkurrencelovens § 13, stk. 2, må offentliggørelse ikke være i strid med de databeskyttelsesretlige regler. Konkurrenceankenævnet finder, at der ved vurderingen heraf må tages højde for de anførte hensyn og formål bag den lovbestemte pligt til offentliggørelse i konkurrencelovens § 13, stk. 2.

Med hensyn til vurderingen efter de databeskyttelsesretlige regler finder Konkurrenceankenævnet det bevist, at stillingsbetegnelserne på de ledende medarbejdere er personhenførbare, idet titlerne kan forbindes til specifikke navngivne personer gennem opslag på offentligt tilgængelige hjemmesider.

Konkurrenceankenævnet finder imidlertid ikke, at de personhenførbare titler kan eller skal sidestilles med personnavne, som anført af Autobutler. Personnavne er som udgangspunkt uden betydning for forståelsen af en afgørelse truffet af Konkurrencerådet, hvorimod stillingsbetegnelser efter en konkret vurdering kan have betydning for forståelsen af, hvordan overtrædelsen af konkurrenceloven konkret er foregået.

Konkurrenceankenævnet finder endvidere, at stillingsbetegnelserne på de ledende medarbejdere ikke udgør følsomme personoplysninger, som defineret i databeskyttelsesforordningens artikel 9.

Konkurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023 angår alene, om den juridiske person Autobutler har overtrådt forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler og samordnet praksis i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 1, og stk. 3, og TEUF artikel 101, litra a. Konkurrenceankenævnet finder, at det forhold, at strafansvar for en juridisk person principielt forudsætter, at der er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan, ikke i sig selv medfører, at oplysningerne om stillingsbetegnelserne udgør oplysninger om fysiske personers strafbare forhold som defineret i databeskyttelsesforordningens artikel 10.

Databeskyttelsesforordningen

Behandlingen af stillingsbetegnelserne skal herefter opfylde de grundlæggende principper for behandling af personoplysninger i databeskyttelsesforordningens artikel 5, herunder at behandlingen skal være hjemlet (lovlig) og ikke være i strid med proportionalitets- og dataminimeringsprincippet, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a og c. Behandlingen er kun lovlig, hvis en af de i artikel 6, stk. 1, angivne betingelser er opfyldt.

Konkurrenceankenævnet finder, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, om oplysninger kan undtages styrelsens pligt til at offentliggøre Konkurrencerådets afgørelser, beror på et skøn om, hvorvidt offentliggørelse af personhenførbare oplysninger, herunder stillingsbetegnelser, må anses for nødvendig og proportionel til varetagelsen af den lovbestemte offentliggørelsespligt, herunder i lyset af oplysningernes betydning for forståelsen og anvendelsen af afgørelsen. Konkurrenceankenævnet bemærker, at styrelsen ved dette skøn må indrømmes en vis margin.

På denne baggrund og efter en konkret vurdering af oplysningerne i sagen, finder Konkurrenceankenævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens skøn om, at offent-

liggørelse af Konkurrencerådets afgørelse inklusiv stillingsbetegnelserne er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, som henhører under styrelsens myndighedsudøvelse, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 2, jf. dataforordningens artikel 6, stk. 1, litra e.

Konkurrenceankenævnet finder endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte styrelsens vurdering, hvorefter offentliggørelse af stillingsbetegnelserne ikke er i strid med dataforordningens artikel 5, herunder proportionalitets- og dataminimeringsprincippet, jf. dataforordningens artikel 5, stk. 1, litra a og c.

Som nævnt kan stillingsbetegnelserne ikke sidestilles med personnavne. Stillingsbetegnelserne i den konkrete sag må antages at have betydning for forståelsen af, hvordan overtrædelsen af konkurrenceloven konkret er foregået i virksomheden, og dermed for forståelsen og anvendelsen af afgørelsen. Konkurrenceankenævnet finder ikke, at erstatning af stillingsbetegnelserne med neutrale betegnelser såsom ”ledende medarbejder” tilstrækkeligt viser, hvordan overtrædelsen af konkurrenceloven konkret er foregået i Autobutler.

Af ovennævnte grunde findes offentliggørelse heller ikke at være i strid med databeskyttelseslovens § 9.

Forvaltningsretlige principper

Konkurrenceankenævnet finder ikke grundlag for at fastslå, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ved sin vurdering af ovenstående har begået fejl, har sat skøn under regel eller at afgørelsen i øvrigt er i strid med almindelige forvaltningsretlige principper.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU-charteret

Uanset om offentliggørelse af stillingsbetegnelserne udgør et indgreb af en tilstrækkelig intensitet til at være omfattet af EMRK artikel 8 og EU-charterets artikel 7, finder Konkurrenceankenævnet af de førnævnte grunde, at offentliggørelsen, der har hjemmel i dansk ret, forfølger legitime formål og er proportionel. Konkurrenceankenævnet finder heller ikke, at der foreligger en overtrædelse af EU-charterets artikel 8 om beskyttelse af personoplysninger, som er udmøntet i databeskyttelsesforordningen.

Angående EMRK artikel 6, stk. 2, medfører uskyldsformodningen at udtalelser om afdækning af

mulige strafbare forhold skal ske med den diskretion og tilbageholdenhed, som uskyldsformodningen kræver. Der skal i den forbindelse sondres mellem udtalelser, der indebærer en stillingtagen til skyldsspørgsmålet, og udtalelser, der udtrykker en rimeligt begrundet mistanke.

Af de grunde som er nævnt ovenfor finder Konkurrenceankenævnet, at Konkurrencerådets afgørelse af 28. juni 2023 ikke indeholder oplysninger om fysiske personers strafbare forhold. Konkurrenceankenævnet finder således ikke, at offentliggørelse af stillingsbetegnelserne er i strid med EMRK artikel 6, stk. 2.

På denne baggrund stadfæster Konkurrenceankenævnet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 20. september 2023.

Herefter bestemmes

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 20. september 2023 stadfæstes.

Rasmus Kristian Feldthusen

Birgitte Sloth

Claus Berg

Jan Schans Christensen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 12. juni 2024

Anja Nesager Sunesen

Sekretariatsmedarbejder