

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 27. oktober 2022 i sag nr. KL-2-2022

Danmarks Jægerforbund
(advokat Christian Skadborg)

mod

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
(retssikkerhedschef Gunvor Harbo Valerius)

Resume af afgørelsen

Den 15. marts 2022 indgav Institut for Jagt ApS en klage til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvori var anført bl.a., at Danmarks Jægerforbund misbruger sin dominerende stilling på markedet for undervisningsmaterialer til jagttegnskurser i Danmark.

I forbindelse med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens høring af Danmarks Jægerforbund herom, anmodede Danmarks Jægerforbund om udlevering af bilagene til klagen og om løbende aktindsigt i sagen.

Ved afgørelse af 2. maj 2022 meddelte styrelsen delvist afslag på aktindsigt med henvisning til, at der på daværende tidspunkt ikke var tale om en afgørelsessag, hvori Danmarks Jægerforbund kunne anses som part. I medfør af princippet om meroffentlighed meddelte styrelsen dog aktindsigt i de bilag, der var medsendt klagen.

Danmarks Jægerforbund klagede den 16. juni 2022 til Konkurrenceankenævnet over Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens delvise afslag på aktindsigt.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse.

Parternes påstande

Danmarks Jægerforbund har nedlagt påstand om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 2. maj 2022 ændres, således at der meddeles Danmarks Jægerforbund (løbende) aktindsigt i sag 22/02863 – Institut for Jagt ApS' klage over Danmarks Jægerforbund.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har nedlagt påstand om stadfæstelse af afgørelsen af 2. maj 2022 om afslag på løbende aktindsigt.

Sagens faktiske omstændigheder

Den 15. marts 2022 modtog Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en klage fra Institut for Jagt ApS, hvoraf fremgår bl.a.:

”Danmarks Jægerforbund ... (”DJ”) ... misbruger sin dominerende stilling på markedet for undervisningsmaterialer til jagttegnskurser i Danmark ved at tage urimeligt lave priser, idet DJ er begyndt at give gratis adgang til sine produkter.”

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen oprettede i den anledning sag 22/02863 og foretog efter det oplyste bl.a. en intern screening af klagen.

Den 25. april 2022 sendte styrelsen kopi af klagen til Danmarks Jægerforbund med anmodning om forbundets bemærkninger hertil.

Samme dag anmodede Danmarks Jægerforbund styrelsen om at udlevere bilagene til klagen og om at få løbende aktindsigt i sagen.

Ved afgørelse af 2. maj 2022 meddelte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afslag på partsaktindsigt i sagen, men gav i medfør af princippet om meroffentlighed aktindsigt i samtlige bilag til klagen. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”Styrelsen har identificeret en sag, som er relevant for jeres anmodning om aktindsigt. Det drejer sig om sag Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sag 22/02863 – *Institut for Jagt ApS' klage over Danmarks Jægerforbund*.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse om aktindsigt:

Styrelsen har foretaget en vurdering af, hvorvidt Danmarks Jægerforbund 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 Danmarks Jægerforbund kan opnå partsaktindsigt efter forvaltningsloven, er det således en forudsætning, at der er tale om en afgørelsessag, og at Danmarks Jægerforbund er part i denne afgørelsessag, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1.

Det er styrelsens vurdering, at der ikke på nuværende tidspunkt er tale om en afgørelsessag, idet sagen befinder sig i den indledende undersøgelsesfase. Det betyder, at Danmarks Jægerforbund på nuværende tidspunkt ikke har ret til partsaktindsigt efter forvaltningsloven.

Styrelsen har til gengæld overvejet, om sagens dokumenter kan udleveres til Danmarks Jægerforbund i medfør af princippet om meroffentlighed, jf. forvaltningslovens § 10. I den forbindelse er det styrelsens konkrete vurdering, at der kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i de bilag, der blev medsendt klagen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har identificeret følgende, der er relevante for Danmarks Jægerforbunds anmodning om aktindsigt:

Akt 2 – Klage over Danmarks Jægerforbund

Akt 2 indeholder klagen samt bilag til klagen. Klagen er allerede udleveret af 25. april 2022. Styrelsen eftersender hermed bilagene fra klagen. Alle bilag udleveres i sin helhed, idet de ikke indeholder fortrolige oplysninger.”

Det retlige grundlag

Retten til partsaktindsigt følger af forvaltningslovens § 9, stk. 1, hvoraf følger bl.a.:

”§ 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.”

Konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1.-3. pkt., om offentlighed i øvrigt, lyder:

”§ 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 egenaces 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.”

§ 13, stk. 1, 2. pkt., fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 1545 af 19. december 2017. Af forarbejderne hertil (Folketingstidende 2017-18, tillæg A, lovforslag nr. L 6, s. 18 f.) fremgår bl.a.:

”Efter den gældende § 13, stk. 1, 1. pkt., som foreslået ændret med § 1, nr. 7, er hovedreglen, at retten til indsigt i medfør af lov om offentlighed i forvaltningen ikke finder anvendelse i sager og undersøgelser efter konkurrenceloven – bortset fra sager om fastsættelse af bestemmelser efter nærmere angivne bestemmelser. Efter § 13, stk. 1, 2. pkt., er der indført en undtagelse hertil, idet det er fastsat, at §§ 8 og 13 i offentlighedsloven finder anvendelse på ”sager” efter konkurrenceloven. Det fremgår ikke af bestemmelsen, men kun af bemærkningerne til § 13, stk. 1, 2. pkt., at der alene er tale om at give virksomheder, men ikke fysiske personer adgang til egenaces (jf. Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 6830, h. sp.).

Efter ordlyden af denne undtagelse er retten til egenaces endvidere ikke begrænset til kun at gælde for virksomheder i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse – modsat, hvad der er anført i bemærkningerne. Det er dermed ikke afspejlet i selve ordlyden, at baggrunden for indførelsen af en ret til egenaces for virksomheder alene var at give virksomheder en ret til indsigt i oplysninger om dem selv i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, men hvori de ikke selv måtte være parter, se også afsnit 2.4. i de almindelige bemærkninger.

På denne baggrund foreslås det, at ordlyden af 2. *pkt.* ændres, således at det klart fremgår af lovteksten, at der alene er adgang til egenaces for virksomheder i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse. Forslaget indebærer, at en virksomhed har ret til egenaces i enhver sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, uanset om virksomheden selv er part heri.

Baggrunden herfor er som anført i afsnit 2.4. i de almindelige bemærkninger, at ordlyden af § 13, stk. 1, 2. pkt., indebærer en for vid adgang til egenaces i forhold til, hvad der var sigtet hermed.

Efter forslaget har en virksomhed således ikke ret til egenaces i undersøgelsessager, hvorved bl.a. menes kontrolundersøgelser hos andre virksomheder, undersøgelser på et indledende stadium og undersøgelser i forbindelse med konkurrenceanalyser og sektorundersøgelser.

Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemfører en kontrolundersøgelse af virksomhed A, indebærer forslaget, at virksomhed B ikke har ret til indsigt via reglerne om egenaces i undersøgelsessagen vedrørende virksomhed A. Dermed undgås, at virksomhed B får unødvendig indsigt i materiale indsamlet ved en kontrolundersøgelse hos virksomhed A og dermed i virksomhed A's forretningsforhold.

Såfremt oplysningerne indhentet hos virksomhed A senere måtte indgå i en afgørelsessag mod virksomhed B, vil virksomhed B være berettiget til partsaktindsigt i oplysningerne på dette tidspunkt.

Hvis kontrolundersøgelsen af virksomhed A ikke giver grundlag for videre undersøgelser, men blot fører til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelser afsluttes, er der ikke et retssikkerhedsmæssigt hensyn til virksomhed B. Der er tværtimod et hensyn til virksomhed A, idet der ikke er grundlag for, at virksomhed B skal have indsigt i virksomhed A's forhold, når undersøgelserne blot afsluttes. Samtidig er det heller ikke ressourcemæssigt forsvarligt i

denne situation at lade Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bruge betydelige administrative ressourcer på at give virksomhed B indsigt i virksomhed A's forhold.

Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fx på baggrund af en klage indleder en undersøgelse af en eller flere virksomheders forhold, og denne undersøgelse er på et indledende stadie og (endnu) ikke har karakter af en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, vil virksomhederne ikke være berettigede til partsaktindsigt eller egenaces. Virksomhederne vil først være berettiget til partsaktindsigt eller egenaces, når der er tale om en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse."

Parternes synspunkter

Danmarks Jægerforbund har anført navnlig, at styrelsen i klagesager, der er indledt på baggrund af en anmeldelse, som udgangspunkt er forpligtet til at træffe en afgørelse. Efter konkurrencelovens § 15, stk. 1, 3. og 4. pkt., afgør styrelsen, om der er tilstrækkelig anledning til at undersøge eller træffe afgørelse i en sag, herunder om sagsbehandlingen midlertidigt eller endeligt skal indstilles.

En beslutning om at undersøge en sag yderligere er alene en procesledende beslutning, mens en beslutning om ikke at undersøge sagen yderligere, er en afgørelse på det foreliggende grundlag, da denne slutter sagsbehandlingen. Hvis klagesagen tages under realitetsbehandling, er der altså tale om en afgørelsessag, og hvis klagesagen ikke bliver realitetsbehandlet, er beslutningen herom en afgørelse.

Denne sag fik karakter af en afgørelsessag på det tidspunkt, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen besluttede at realitetsbehandle den, jf. FOB 2007.424, og valgte at foretage visse nærmere vurderinger af markedet.

Sagen har desuden karakter af en afgørelsessag, idet at den *kan* resultere i anvendelse af en sanktion. Det er uden betydning for sagens karakter, på hvilket stadium sagen befinder sig, ligesom det er uden betydning, at der er forskellige mulige udfald af sagen, herunder at den f.eks. kan slutte med en vejledning. Sager om (potentiel) overtrædelse af konkurrencelovens § 6 og § 11 har karakter af afgørelsessager, uagtet at styrelsen kan vælge at henlægge sagen efter konkurrencelovens § 15.

Det har ikke støtte i forarbejderne til forvaltningsloven, praksis eller litteraturen, at en (klage)sag, som i øvrigt tages under realitetsbehandling, for så vidt angår undersøgelser af den, som klagen angår, på et ikke nærmere bestemt tidspunkt skulle overgå fra ikke at være en afgørelsessag til at være

en afgørelsessag. Et sådant synspunkt har heller ikke støtte i Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. april 2021 i sag nr. KL-4-2021.

Ganske vist kan visse sager have en sådan bred og undersøgelsespræget karakter, at der ikke er tale om afgørelsessager efter forvaltningsloven, f.eks. hvis styrelsens undersøgelser vedrører en ikke nærmere afgrænset kreds af virksomheder, som i KL-4-2021, eller hvis karakteren af sagen medfører, at der er tale om mere generelle markedsundersøgelser. I denne sag er det dog klart, at Danmarks Jægerforbund vil være adressaten for en afgørelse, og at sagen udelukkende vedrører en undersøgelse af, hvorvidt der er grundlag for at antage, at Danmarks Jægerforbund har misbrugt sin dominerende stilling.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anført navnlig, at sag 22/02863 alene vedrører indledende undersøgelser af en modtaget klage, og at der ikke på nuværende tidspunkt er grundlag for at anse sagen som en afgørelsessag. Det følger af de almindelige forvaltningsretlige regler, at det beror på en konkret vurdering, om en sag vedrørende en indledende undersøgelse af en klage må anses som en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse (en afgørelsessag), og vurderingen kan ændre sig undervejs.

Samtidig forudsætter konkurrenceloven, at ikke alle sager efter konkurrenceloven er afgørelsessager, og at styrelsen kan foretage indledende undersøgelser af f.eks. klager, uden at sagen dermed får karakter af en afgørelsessag med deraf følgende ret til aktindsigt.

Styrelsen er ikke af den opfattelse, at en sag først bliver til en afgørelsessag, når styrelsen beslutter, at der skal bringes sanktioner i anvendelse, men i situationer som den foreliggende, hvor styrelsen ikke er forpligtet til at behandle sagen, beror det på en beslutning, om der skal indledes en egentlig afgørelsessag. Sagen får først karakter af en afgørelsessag, når der er truffet beslutning om at tage en sag, som er rettet mod en mulig afgørelse under behandling.

Styrelsens lovbestemte prioriteringsadgang, jf. konkurrencelovens § 15, stk. 1, forudsætter, at styrelsen kan foretage nogle indledende undersøgelser og overvejelser for at afklare, om styrelsen ønsker, at en klage skal prioriteres. Det beror på en procesbeslutning, om en sag skal tages under behandling. Hvorvidt en procesbeslutning har karakter af en afgørelse, afhænger af karakteren af den

sag, der lukkes. Hvis styrelsen lukker en *undersøgelsessag* med henvisning til styrelsens prioriteringsadgang i konkurrencelovens § 15, stk. 1, vil sagen forblive en undersøgelsessag. Hvis styrelsen lukker en *afgørelsessag* med henvisning til prioriteringsadgangen i konkurrencelovens § 15, stk. 1, vil sagen forblive en afgørelsessag. I modsat fald ville alle klagesager efter konkurrenceloven få karakter af afgørelsessager, hvilket ville være i strid med konkurrencelovens forudsætninger.

Nogle klager vedrører forhold eller markeder, hvor styrelsen umiddelbart kan vurdere, om det er en sag, der skal afvises eller en sag, som styrelsen vil prioritere. Andre klager vedrører forhold eller markeder, hvor styrelsen ikke umiddelbart kan foretage en sådan vurdering, fordi styrelsen ikke har et tilstrækkeligt nærmere forhåndskendskab til forholdene eller markederne. Institut for Jagts klage vedrører sidstnævnte gruppe af klager. Det er således uklart, f.eks. hvordan det relevante marked skal afgrænses, hvem der er de relevante aktører, og hvilke markedsandele de har. Det er dermed også uklart, f.eks. om Institut for Jagt har ret i, at Danmarks Jægerforbund er dominerende, om der evt. er omstændigheder, der kan kvalificeres som muligt misbrug. Det er også uklart, om Danmarks Jægerforbund f.eks. har ret i, at Institut for Jagt har en lige så stor markedsandel, og at Institut for Jagt også har udbudt ydelser gratis. Når styrelsen foretager sådanne indledende undersøgelser af en klage, indebærer disse undersøgelser ikke nødvendigvis, at sagen kan anses for en afgørelsessag.

Der henvises i den forbindelse til kendelsen i sag nr. KL-4-2021, hvor klager ikke var berettiget til aktindsigt i en sag, der alene var nået til ”indledende undersøgelser af en række forskellige forhold og flere forskellige aktører, herunder vejledning af disse”. Der henvises endvidere til kendelsen i sag nr. KL-6-2018.

Efter en konkret vurdering er der på nuværende tidspunkt ikke grundlag for at anse sag 22/02863 for at have fået karakter af en afgørelsessag. Dette gælder også, selv om sagen som udgangspunkt drejer sig om en klage over en enkelt virksomhed, og ikke som i KL-4-2021 og KL-6-2021 om flere virksomheder.

Styrelsen har givet Danmarks Jægerforbund aktindsigt i Institut for Jagts klage med bilag. Der er derfor ikke tale om, at Danmarks Jægerforbund ikke kan varetage sine interesser i forhold til de indledende undersøgelser. Såfremt sagen senere måtte få karakter af en afgørelsessag, vil Danmarks Jægerforbund være berettiget til partsaktindsigt.

Resultat og begrundelse

Sagen angår, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen burde have meddelt Danmarks Jægerforbund løbende aktindsigt i styrelsens sag vedrørende Institut for Jagt ApS' klage over Danmarks Jægerforbund.

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. Det følger videre af konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt., at virksomheder har ret til egenacces (i medfør af offentlighedsloven) i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse efter denne lov.

Spørgsmålet er herefter, om styrelsens sag vedrørende Institut for Jagt ApS' klage over Danmarks Jægerforbund udgør en afgørelsessag.

Efter det oplyste var denne sag på tidspunktet for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag på løbende aktindsigt alene nået til en undersøgelse på et indledende stadium, og den havde herefter (endnu) ikke fået karakter af en afgørelsessag.

I overensstemmelse med det anførte i forarbejderne til konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt., og da det i øvrigt anførte ikke kan føre til en anden vurdering, finder Konkurrenceankenævnet, at Danmarks Jægerforbund ikke var berettiget til løbende aktindsigt i form af partsaktindsigt eller egenacces i sagen.

Herefter bestemmes

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 2. maj 2022 stadfæstes.

David Dreyer Lassen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Rasmus Kristian Feldthusen

Jan Schans Christensen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 27. oktober 2022

Sign. af Nævnenes Hus

Anja Sunesen

Sekretariatsmedarbejder