

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 2. november 2020 i sag nr. KL-6-2020

DR

(journalist A)

mod

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

(chefkonsulent Gunvor Harbo Valerius)

Resume af afgørelsen

DR har påklaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag af 16. juli 2020 på aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens dialog med markedsaktører omkring priser på varer i relation til corona-krisen. Styrelsen havde afvist anmodningen om aktindsigt med henvisning til, at DR ikke har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse i sager efter konkurrenceloven, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, og at der heller ikke var grundlag for at give aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed.

DR klagede den 15. september 2020 over Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag på aktindsigt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen revurderede den 24. september 2020 aktindsigtsanmodningen, men fandt fortsat, at DR ikke havde en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, og at offentlighedsloven ikke fandt anvendelse i sager efter konkurrenceloven, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, hvorfor der fortsat ikke kunne gives aktindsigt i undersøgelsessagen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen videresendte samtidig klagen til Konkurrenceankenævnet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har den 29. september 2020 truffet afgørelse om, at DR kan få aktindsigt i enkelte akter fra undersøgelsessagen i medfør af princippet om meroffentlighed.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse.

Parternes påstande

DR har nedlagt påstand om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 16. juli 2020 ændres, således at mediet meddeles aktindsigt i det ansøgte omfang.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har påstået stadfæstelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag på aktindsigt af 16. juli 2020, idet der dog gives indsigt i visse oplysninger i medfør af princippet om meroffentlighed, subsidiært hjemvisning til fornyet behandling.

Sagens faktiske omstændigheder

DR sendte i mail af 13. juli 2020 en anmodning om aktindsigt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. I aktindsigtsanmodningen hedder det:

”Det fremgår af besvarelse af FT-spørgsmål 1078 alm. del stillet af Folketingets Retsudvalg den 16. marts 2020 efter ønske fra Karina Lorentzen Dehnhardt (SF):

”Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har indledt dialog med flere markedsaktører omkring situationen og prisen på varer, der kan have særlig betydning i den nuværende situation.”

DR Nyheder anmoder hermed om aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens dialog omkring priser på varer i relation til corona-krisen.

Herunder ønskes aktindsigt i en journal-liste over dialogen samt evt. sager og afgørelser.”

I erhvervsministerens svar af 6. april 2020 på folketingsspørgsmål nr. 1078 fra Karina Lorentzen Dehnhardt (SF), som DR henviser til i aktindsigtsanmodningen, hedder det:

”Spørgsmål:

Vil ministeren gribe ind over for virksomheder, der udnytter den nuværende corona-situation til at hæve priserne på f.eks. håndsprit?

Svar:

I regeringen arbejder vi intensivt for at sikre, at vi i Danmark har god adgang til værnemidler, herunder håndsprit. Jeg finder det meget uheldigt, hvis forretninger og andre vælger at tage en urimelig avance på håndsprit, fordi der helt kortsigtet er en situation med knaphed.

Omvendt skal man huske, at en stigning i prisen på håndsprit også kan afspejle stigende råvareomkostninger og i øvrigt kan være et signal om knaphed, som kan styrke andre virksomheders incitament til at starte en produktion op. Det kan på lidt længere sigt være en vigtig del af løsningen.

Regeringen har på den baggrund ikke aktuelt planer om indgreb i priserne på håndsprit, men følger udviklingen meget tæt. Jeg ved bl.a., at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har indledt dialog med flere markedsaktører omkring situationen og prisen på varer, der kan have særlig betydning i den nuværende situation. [...]"

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen traf den 16. juli 2020 afgørelse om ikke at meddele DR Nyheder aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens dialog omkring priser på varer i relation til corona-krisen. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

"Aktindsigt efter forvaltningslovens regler

Forvaltningslovens regler om aktindsigt finder alene anvendelse på anmodning om aktindsigt begæret af sagens parter, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1. Part i en sag er en person, der har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald. Som udgangspunkt vil alene en afgørelses adressat have en væsentlig, individuel interesse i sagen og således være part.

Idet DR Nyheder ikke kan siges at have en væsentlig, individuel interesse i styrelsens dialog omkring priser på varer i relation til corona-krisen, og der i øvrigt ikke er tale om en afgørelsessag, har DR Nyheder ikke adgang til aktindsigt efter forvaltningslovens regler.

Aktindsigt efter offentlighedslovens regler

Styrelsen har herefter overvejet, om DR Nyheder kan få aktindsigt i oplysningerne efter offentlighedslovens regler.

Da der er tale om en undersøgelse efter konkurrenceloven, finder offentlighedslovens regler om aktindsigt ikke anvendelse, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1. DR Nyheder har derfor heller ikke adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Styrelsen har desuden overvejet, om DR Nyheder kan få aktindsigt i oplysningerne i medfør af princippet om meroffentlighed. På baggrund af en afvejning af på den ene side de hensyn, der begrundes undtagelsen fra aktindsigt, og på den anden side den interesse som DR Nyheder har i aktindsigt, finder styrelsen imidlertid ikke anledning til at give aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed.

..."

Den 15. september 2020 påklagede DR Nyheder afgørelsen og henviste til bl.a. miljøoplysningsloven som grundlag for anmodningen om aktindsigt. I mail af 24. september 2020 revurderede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afgørelsen og fastholdt afslaget. I mailen hedder det bl.a.:

"Styrelsen har på baggrund af DR's klage foretaget en revurdering af DR's adgang til aktindsigt i styrelsens dialog med markedsaktører, herunder om miljøoplysningsloven måtte finde anvendelse.

Styrelsen fastholder sin vurdering af, at DR ikke har krav på aktindsigt i styrelsens sag herom. Derfor vil styrelsen i dag videresende DR's klage til Konkurrenceankenævnet.

Styrelsen vil endvidere hurtigst muligt herefter fremsende svarskrift til DR og Konkurrenceankenævnet med styrelsens begrundelse for, hvorfor miljøoplysningsloven ikke finder anvendelse. Det bemærkes, at styrelsen i øvrigt fortsat er ved at revurdere om og i hvilket omfang, der evt. kan gives meroffentlighed.”

Ved mail af 28. september 2020 videresendte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen klagen fra DR Nyheder til Konkurrenceankenævnet. I mailen hedder det bl.a.:

”Styrelsen har på baggrund af klagen foretaget en vurdering af, om miljøoplysningslovens regler måtte finde anvendelse. Styrelsen har vurderet, at det ikke er tilfældet og er ved at udarbejde svarskrift, som vil blive fremsendt snarest muligt. Samtidig er styrelsen fortsat ved at revurdere, om og i hvilket omfang, der evt. kan gives meroffentlighed.”

Ved mail af 29. september 2020 fremsendte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sit svarskrift i sagen til Konkurrenceankenævnet. I mailen hedder det bl.a.:

”Som tidligere anført har styrelsen på ny foretaget en vurdering af DR’s ret til aktindsigt.

Det vil fremgå af svarskriftet, at styrelsen fastholder afslaget på aktindsigt af 16. juli 2020 i styrelsens undersøgelsessag.

Styrelsen har dog i medfør af princippet om meroffentlighed vurderet, at DR kan få indsigt i akt 5 fra styrelsens undersøgelsessag. Styrelsen har samtidig vurderet, at DR kan få oplyst resultatet af styrelsens dialog:

Styrelsen indledte i marts 2020 en dialog med udvalgte centrale markedsaktører i forhold til situationen og priser på deres indkøb af værnemidler. Således kontaktede styrelsen udvalgte centrale markedsaktører på hhv. dagligvaremarkedet og på markedet for det offentlige indkøb af værnemidler. Der blev ikke udtrykt bekymring fra markedsaktørerne. Det blev i øvrigt som led i denne dialog aftalt, at de pågældende markedsaktører naturligvis måtte henvende sig, hvis de skulle opleve højere priser.

Styrelsen har – efter afslaget på aktindsigt af 16. juli 2020 – i august 2020 igen telefonisk kontaktet udvalgte centrale markedsaktører for at følge op på situationen og prisen på deres indkøb af værnemidler såsom håndsprit og mundbind. Der blev fortsat ikke udtrykt bekymring.”

Det retlige grundlag

I bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger nr. 980 af 16. august 2017 (miljøoplysningsloven) hedder det bl.a.:

”§ 1. Loven gælder for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.

...

§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

Stk. 2. Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af Fællesskabsretlige forpligtelser.

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.

...

§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

- 1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,
- 2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
- 3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,
- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,
- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og
- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.

§ 4. En anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger behandles efter reglerne i § 16, stk. 1 og 2, i lov om offentlighed i forvaltningen og for anmodninger, der fremsættes af sagens parter, efter reglerne i § 16, stk. 2, i forvaltningsloven jf. dog stk. 2 og 3.

...

Stk. 3. Sager om aktindsigt skal under hensyntagen til en eventuel tidsfrist, som anføres af den, der har fremsat anmodningen, afgøres hurtigst muligt og senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen eller, hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art, at fri-
sten på 1 måned ikke kan overholdes, senest 2 måneder efter modtagelsen.

...

Stk. 6. Afgørelser om aktindsigt i miljøoplysninger kan påklages særskilt til den myndighed, der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt i den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.”

Miljøoplysningsloven blev oprindeligt vedtaget ved lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger, der gennemførte Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger. I forslaget til loven (Folketingstidende 1993-94, 1. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 176, sp. 6121 ff.) hedder det bl.a.:

”For det første giver direktivet ret til aktindsigt i miljøoplysninger hos en videre kreds end i den danske lovgivning. For det andet fastsætter direktivet en absolut frist på 2 måneder inden for hvilken, der skal være truffet afgørelse i en sag om aktindsigt. Og for det tredje kan retten til aktindsigt i miljøoplysninger efter direktivet ikke begrænses af, hvornår disse oplysninger er tilvejebragt eller af andre særlige regler, som tilfældet er efter offentlighedsloven og forvaltningsloven.

...

Til § 3

...

Miljøoplysninger defineres i overensstemmelse med direktivet, således at der ikke kan herske tvivl om, hvilke oplysninger der er tale om. Oplysninger om miljøets »tilstand« må formentlig fortolkes således, at det drejer sig om oplysninger, der skal lægges til grund for sagsbehandling eller indhentes som led i overvågning af miljøet.”

Miljøoplysningslovens § 3 blev ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, der gennemførte Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. Ved implementeringen blev bl.a. miljøoplysningslovens § 3 præciseret. I forslaget til loven (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 4, s. 82 ff.) hedder det bl.a.:

”Direktivet bygger alt overvejende på det nu ophævede Rådets direktiv af 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger og justerer og udbygger dette bl.a. som følge af konventionen, herunder på områder som myndighedsbegrebet, definitionen på miljøoplysninger, undtagelsessituationer og afvejningsregel, formelle regler omkring aktindsigten samt regler vedr. aktiv formidling af miljøoplysninger. Det nu ophævede miljøoplysningsdirektiv er gennemført i dansk ret i offentlighedsloven/forvaltningsloven og den særlige lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

...

2.1.1. Afvejningsregel

...

Lovforslaget lægger derfor op til at indarbejde den generelle og konkrete afvejningsregel, jf. artikel 4, stk. 2, for samtlige undtagelsesregler i offentlighedsloven og tilsvarende for forvaltningsloven. Dette gælder dog ikke for sager inden strafferetsplejen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. De undtagelsesbestemmelser, der vil blive omfattet af den konkrete regel, er § 2 om sager inden for strafferetsplejen, som behandles af forvaltningsmyndighederne samt sager inden for lovgivning m.v., § 7, om internt materiale, § 10 om andre dokumenter og § 12, stk. 1, om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og forretningshemmeligheder m.v. og § 13, stk. 1 i lov om offentlighed i forvaltningen og § 12, stk. 1, § 14, stk. 1 og § 15, stk. 1 i forvaltningsloven. Med hensyn til sager inden for strafferetsplejen, som behandles af miljømyndighederne vil den konkrete afvejning ikke føre til, at der skal meddeles aktindsigt i miljøoplysninger i sådanne sager, idet de hensyn, der kommer til udtryk i bl.a. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, og forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3, vil skulle inddrages i den konkrete afvejning. Der henvises endvidere til nedenfor om forholdet til databeskyttelsesdirektivet.

...

Efter direktivets artikel 4, stk. 2, litra f, vil en anmodning om adgang til miljøoplysninger kunne afslås, hvis offentliggørelsen kan have en ugunstig indvirkning på beskyttelsen af personoplysninger og/eller sagsakter vedrørende fysiske personer, hvis den pågældende person ikke har givet samtykke til offentliggørelse heraf, og hvis en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret eller fællesskabsret.

Den særlige beskyttelse, som bl.a. fortrolige personoplysninger således nyder efter direktivet, fører til, at den konkrete afvejningsregel i almindelighed vil indebære, at der ikke vil skulle meddeles aktindsigt i de oplysninger om enkeltpersoners private forhold, der er omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

I øvrigt bemærkes, at forvaltningsmyndighederne allerede efter gældende ret kan være forpligtet til - i forhold til materiale, der efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser kan undtages fra aktindsigt - at vurdere, om der bør meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed og i den forbindelse afveje hensynet til offentlighed overfor de hensyn, der ligger bag vedkommende undtagelsesbestemmelse. Dette forhold medfører, at det foreliggende forslag næppe kan antages at indebære en ændring af gældende praksis for, hvornår der vil skulle meddeles aktindsigt i miljøoplysninger.

...

Til nr. 5 [§ 3]

Bestemmelsen svarer til den nugældende definition på miljøoplysninger i § 3 med en række ændringer og præciseringer, som særligt følger af direktivets definitioner i artikel 2, stk. 1, 3 og 4.

Det foreslås således, at det præciseres, at de oplysninger, som er omfattet af definitionen på miljøoplysninger, er dem, som er i den offentlige myndigheds besiddelse, eller som opbevares for myndigheden.

Ved opbevaring skal forstås fysisk opbevaring, hvorved en offentlig myndigheds oplysninger fysisk opbevares af en fysisk eller juridisk person på myndighedens vegne. Det foreslås endvidere, at der ved naturområder i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 1, litra a, også hører vådområder, kyst og havområder.

Det foreslås endvidere, at faktorer i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 1, litra b, vedrører stoffer, så som energi, støj og også stråling eller affald herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet. Forslaget omfatter endvidere også de foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte miljøelementerne i artikel 2, stk. 1, litra a og b. Disse var også omfattet af definitionen i direktiv 90/313. Forslaget omfatter også i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 1, litra f, at der ved miljøoplysninger i forbindelse med oplysninger om menneskers sundheds og sikkerhedstilstand også skal forstås, hvor det er relevant, forurening af fødekæden.”

Miljøoplysningslovens § 3 er en næsten ordret gengivelse af artikel 2 i direktiv 2003/4 (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF). I artikel 2 hedder det:

”1) ’miljøoplysninger’: alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om:

- a) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer
- b) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de i litra a) nævnte miljøelementer
- c) foranstaltninger (herunder administrative foranstaltninger) såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte i litra a) og b) nævnte elementer og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer
- d) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen
- e) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de i litra c) nævnte foranstaltninger og aktiviteter, og
- f) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold.”

I Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF, præambelbetragtning nr. 10, hedder det desuden:

”Definitionen af miljøoplysninger bør præciseres, så den kommer til at omfatte oplysninger af enhver art om miljøets tilstand, om forhold, foranstaltninger eller aktiviteter, som påvirker eller kan påvirke miljøet eller planlægges for at beskytte det, om rentabilitetsberegninger og økonomiske analyser, der benyttes i forbindelse med sådanne foranstaltninger og aktiviteter samt information om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder forurening af fødekæden, om levevilkår samt kulturminde og bygningsværker i den udstrækning, de påvirkes eller kan påvirkes af disse forhold.”

I forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger (KOM 2000/0402) anføres bl.a. følgende om præciseringen af definitionen af miljøoplysninger:

”Selvom direktiv 90/313/EØF allerede indeholdt en generel definition på miljøoplysninger, tyder erfaringerne på, at definitionen skal være mere omfattende og mere tydelig, så den også kommer til at omfatte bestemte typer miljørelevante oplysninger, der har været udelukket fra direktivets anvendelsesområde på grund af en restriktiv fortolkning. Det bør især gøres klart, at definitionen omfatter oplysninger om emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet samt genetisk modificerede organismer. Desuden skal definitionen gøres mere klar, så den direkte henviser til sundhed og sikkerhed i den udstrækning, disse forhold påvirkes af miljøets tilstand. I EF-traktatens artikel 174 hedder det, at beskyttelse af menneskers sundhed er et af formålene med Fællesskabets miljøpolitik, og det vil derfor være hensigtsmæssigt at benytte ændringen som lejlighed til at lade definitionen på ’miljøoplysninger’ omfatte dette vigtige led i miljøpolitikken.”

I EU-Domstolens dom af 16. december 2010 i sag nr. C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu and Others mod College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden) hedder det om anvendelsesområdet for artikel 2 bl.a.:

”38. (...) [D]en anfægtede afgørelse vedrører afslag på udlevering af studier over restkoncentrationer og rapporter om markstudier, der er blevet indgivet i forbindelse med en procedure til udvidet godkendelse af et middel, der falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 91/414. I forbindelse med vedtagelsen af sidstnævnte direktiv konstaterede unionslovgiver bl.a., således som det følger af direktivets fjerde betragtning, at plantebeskyttelsesmidler ikke udelukkende har gunstig indvirkning på planteproduktionen, og at deres anvendelse kan indebære risici og farer for mennesker, dyr og miljøet, navnlig hvis disse midler markedsføres uden at være undersøgt og officielt godkendt, og hvis de ikke anvendes korrekt.

39. Det kan derfor ikke bestrides, at de oplysninger, der er omfattet af den anfægtede afgørelse, og som vedrører restkoncentrationer af et plantebeskyttelsesmiddel på fødevarer, indgår i en procedure til en godkendelse, der netop har til formål at forebygge risici og farer for mennesker, dyr og miljøet. Som det fremgår af artikel 2, punkt 1, litra f), i direktiv 2003/4, kan disse oplysninger i sig selv vedrøre menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden.

40. Ifølge artikel 2, stk. 1, litra f), falder oplysninger af denne art dog kun ind under anvendelsesområdet for direktiv 2003/4 i det omfang, menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand og

forurening af fødekæden, som de vedrører, påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i nævnte artikel 2, punkt 1, litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i samme artikel 2, punkt 1, litra b) og c) nævnte forhold.

41. I artikel 2, punkt 1, litra a), i direktiv 2003/4 opregnes miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer. Hvad angår direktivets artikel 2, stk. 1, litra b), opregner denne bestemmelse faktorer som bl.a. stoffer, affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de i nævnte artikel 2, punkt 1, litra a) nævnte miljøelementer.

42. I det foreliggende tilfælde har udleveringen af oplysninger om rest-koncentrationer af plantebeskyttelsesmidler i eller på planter – som salat i tvisten i hovedsagen – således – idet den gør det muligt at undersøge det niveau, MRK er blevet fastlagt på – til formål at begrænse risikoen for ændringer af en af bestanddelene i den biologiske mangfoldighed og risikoen for udbredelsen af disse restkoncentrationer navnlig til jorden eller til grundvandet. Skønt sådanne oplysninger ikke i sig selv direkte omfatter en vurdering af disse restkoncentrationers konsekvenser for menneskers sundhedstilstand, vedrører de miljøelementer, der, hvis de indeholder alt for høje restkoncentrationer, risikerer at ændre miljøet, hvilket disse oplysninger præcis har til formål at kontrollere.”

I det tidligere gældende direktiv 90/313/EØF hed det i artikel 2 bl.a.:

”I dette direktiv forstås ved:

a) ‘Miljøoplysninger’: alle oplysninger, der er til rådighed i skriftlig form, i billed- eller lydform eller på edb, om vandområdernes, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområdernes og naturområdernes tilstand samt om aktiviteter (herunder aktiviteter, der giver anledning til gener såsom støj) eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse, herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer.”

I EU-Domstolens dom af 17. juni 1998 i sag C-321/96, der vedrørte det dagældende direktiv, hedder det om artikel 2 bl.a.:

”...

20. For det andet fremgår det af anvendelsen af udtrykket »herunder« i direktivets artikel 2, litra a), at begrebet »administrative foranstaltninger« kun udgør et eksempel på de »aktiviteter« eller »foranstaltninger«, som direktivet omhandler. Som anført af generaladvokaten i punkt 15 i forslaget til afgørelse, har fællesskabslovgiver ikke villet give en definition af begrebet »miljøoplysninger«, hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver, og begrebet »foranstaltninger« tjener alene til at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet.

21. For at udgøre en »miljøoplysning i direktivets forstand« er det derfor tilstrækkeligt, at en myndigheds udtalelse som den i hovedsagen omtvistede udgør en akt, der er i stand til at skade eller beskytte tilstanden inden for de miljøområder, som er omfattet af direktivet. Som nævnt af den nationale ret er denne betingelse opfyldt, hvis udtalelsen kan have indflydelse på afgørelsen om godkendelse af bygge- og anlægsplanerne, for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn.
22. Det første spørgsmål må herefter besvares med, at direktivets artikel 2, litra a), skal fortolkes således, at bestemmelsen finder anvendelse på en miljømyndigheds udtalelse i forbindelse med dennes deltagelse i en procedure for godkendelse af bygge- og anlægsplaner, hvis udtalelsen kan have indflydelse på plangodkendelsesafgørelsen, for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn.”

Af vejledning til miljøoplysningsloven nr. 10564 af 14. juni 2006 afsnit 2.1.3.1 om ”miljøoplysninger” fremgår bl.a.:

”Definitionen [på miljøoplysninger i lovens § 3] svarer til direktivets definition af, hvad der skal forstås ved miljøoplysninger. Definitionen på miljøoplysninger er meget bred og er ikke begrænset til f.eks. oplysninger, der indgår i en myndigheds eller et organs sagsbehandling eller indhentes som led i overvågning af miljøet.

Loven omfatter miljøoplysninger i en hvilken som helst form. Dette begreb omfatter også fysiske prøver, f.eks. en vandprøve. Det bemærkes, at for f.eks. vandprøvers vedkommende vil aktindsigten i almindelighed blive gennemført ved gennemsyn på stedet.

Den nærmere fastlæggelse af definitionen må altid foretages på baggrund af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.”

Det følger af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, at henvisninger i denne lov til bestemmelser i offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer. Det følger tilsvarende af lov nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) § 42, stk. 3 og 4, at loven ikke finder anvendelse på sager, der behandles efter miljøoplysningsloven, og at lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer således fortsat finder anvendelse på sager, der behandles efter miljøoplysningsloven.

Parternes synspunkter

DR er ikke fremkommet med bemærkninger under sagens behandling i Konkurrenceankenævnet.

DR anførte under sagens behandling i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen navnlig, at dialogen,

som der er anmodet om aktindsigt i, blandt andet omhandler priser på værnemidler, der skal beskytte mod luftbåren virus. Aktindsigten skal derfor behandles efter miljøoplysningsloven.

Folketingets Ombudsmand har tidligere afgjort, at smittespredning af MRSA-bakterien skulle behandles efter miljøoplysningsloven. Dermed er lovvalget i behandlingen af anmodningen om aktindsigt forkert.

Derudover er styrelsens vurdering af, at den samlede dialog med flere markedsaktører omkring situationen og prisen på varer over en periode på flere måneder konsekvent kan siges i sin helhed at være omfattet af en undersøgelse, der undtager samtlige af dokumenterne fra aktindsigt, forkert. Set i lyset af offentlighedens store interesse og aktuelle behov for information om beskyttelse mod COVID-19 er styrelsens vurdering, som i realiteten undtager indsigt i et meget stort hjørne af den offentlige forvaltning, problematisk.

Proportionaliteten i at undtage et helt område står ikke mål med de ambitioner om at skabe klarhed om sager særligt på det forbruger- og konkurrenceretlige område, der er en grundsten i den offentlige forvaltning.

Herunder kan nævnes, at der, jf. § 354 i lov om finansiel virksomhed, eksisterer en udvidet ret til aktindsigt omkring særlige forhold som bl.a. god skik, der skal øge offentlighed om – samt åbenheden – på forbrugerområdet.

Dertil skal lægges, at praksis efter lov om offentlighed i forvaltningen bygger på, at oplysninger, som har væsentlig betydning for forbrugernes sundhed, ikke kan hemmeligholdes. Herunder heller ikke oplysninger, der har betydning for et sundt miljø eller for varetagelsen af rettigheder for personer, der er blevet påført skade, eller når der er tale om oplysninger om den erhvervsdrivendes pligter og opfyldelse af disse, jf. den gamle lov om offentlighed i forvaltning § 24, nr. 20.

Det er vigtigt, at offentlige myndigheder ikke modsætter sig bred offentlig diskussion af smittens afledte konsekvenser. Det skal her påpeges – særligt set i lyset af WHO's anbefaling af 5. juni, som nu forudsætter generel anvendelse af værnemidler på offentlige steder og af det danske påbud om brug af værnemidler i offentlig transport samt restaurationer – at tilbageholdelse af oplysninger

herom i yderste konsekvens kan risikere at forringe almindelige borgeres evne til at beskytte sig selv mod COVID-19.

Dermed er det også langt fra uvæsentligt, at DR kan få adgang til dokumenter i sagen.

Desuden påklager DR, at styrelsen har undtaget faktiske oplysninger, som aktlister og anden information om kommunikationen. Det er vigtigt at forstå, at styrelsen dermed også afslår aktindsigt i de lister, som er selve forudsætningen for, at offentligheden – herunder pressen – kan skabe overblik over myndighedens akter.

DR skal derfor henvise til, at oplysningerne er en grundlæggende del af den journaliseringspligt, som sammen med offentlighedsloven er garantien for, at offentligheden ved, hvad der er mulighed for at søge aktindsigt i, samt at offentligheden – herunder repræsentanter fra pressen – kan sikre sig indsigt i, hvorvidt myndigheder følger forvaltningslovens forskrifter om selvsamme.

På den måde umuliggør Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentlig indsigt.

Hemmeligholdelse af oplysninger om værnemidler kan betyde, at producenter og mellemmand, der bidrager til ulovlig virksomhed, opnår en konkurrencefordel i forhold til andre virksomheder, der holder sig til lovlige virksomhed.

Det er derfor væsentligt, at DR kan få adgang til oplysningerne i sagen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har anført navnlig, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med rette den 16. juli 2020 afslog at give DR aktindsigt i styrelsens daværende dialog med markedsaktører om situationen og prisen på varer i relation til corona-krisen. Styrelsen har endvidere med rette afslået at give DR aktindsigt i den senere dialog med markedsaktører, idet styrelsen dog har givet indsigt i visse oplysninger i medfør af princippet om meroffentlighed.

DR har anmodet om aktindsigt i styrelsens dialog med markedsaktører, som er omtalt i besvarelsen af folketingsspørgsmål nr. 1078, og ikke i styrelsens sager om betjening af erhvervsministeren. Det følger af konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. og 2. pkt., at sager og undersøgelser efter denne lov er

undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens regler, idet reglerne om egenaces dog finder anvendelse. Baggrunden for denne undtagelse fra offentlighedsloven på konkurrencelovens område er, at styrelsen ved administrationen af loven kommer i besiddelse af en lang række oplysninger, herunder fortrolige, om virksomheder. Undtagelsen skal i øvrigt ses i sammenhæng med formålet med konkurrenceloven og styrelsens beføjelser i konkurrencelovens § 17 og § 18.

Det fremgår således bl.a. af forarbejderne til § 13, stk. 1, 1. pkt., i lovforslag nr. 109 af 27. januar 2010, at: ”Efter den gældende § 13, stk. 1, 1. pkt., er udgangspunktet, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse i sager efter konkurrenceloven. Hensynet bag bestemmelsen i § 13, stk. 1, 1. pkt., er, at Konkurrencerådet i sager efter konkurrenceloven i betydeligt omfang kommer i besiddelse af en lang række oplysninger, herunder fortrolige, om markedsaktører. Såfremt disse oplysninger var underlagt offentlighedslovens regler, ville der herved blive offentliggjort flere oplysninger end nødvendigt og gavnligt med henblik på fremme af konkurrencen. Offentlighedsloven gælder f.eks. ikke for de oplysninger, som Konkurrencerådet indhenter i medfør af konkurrencelovens § 17, jf. § 13, stk. 1.”

Der er derfor ikke ret til aktindsigt for DR i en undersøgelsessag efter konkurrenceloven, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt. og det i afgørelsen af 16. juli 2020 anførte.

Derfor er det også med rette, at styrelsen har afslået aktindsigt i selve undersøgelsessagen med henvisning til konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt.

Dette er i øvrigt sket med henvisning til det faktum, de retsregler og de skøn, der er lagt til grund. Derfor er afslaget begrundet i overensstemmelse med kravene i forvaltningslovens § 24.

DR har gjort gældende, at begrundelsen er utilstrækkelig, da der skulle være foretaget en konkret vurdering og givet en konkret begrundelse for hver oplysning, der ikke er givet indsigt i.

DR har henvist til praksis fra Skatteankestyrelsen og Erhvervsankenævnet, som begge vedrører fortolkningen af rækkevidden af særlige bestemmelser om tavshedspligt. Denne praksis drejer sig imidlertid om retten til aktindsigt i sager, hvor offentlighedsloven som udgangspunkt finder anvendelse, men hvor retten til aktindsigt i nogle oplysninger samtidig er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt, jf. offentlighedslovens § 35.

Det er styrelsens vurdering, at konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., ikke kan sammenlignes hermed. Konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt., fastslår, at offentlighedsloven som udgangspunkt ikke finder anvendelse i sager og undersøgelser efter konkurrenceloven. Derfor er konsekvensen af § 13, stk. 1, 1. pkt., en anden, end en bestemmelse om, at der er tavshedspligt om bestemte oplysninger. Når det således følger direkte af konkurrenceloven, at en sagstype ikke er omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt, skal der ikke gives en konkret begrundelse for hver oplysning, der undtages i en sådan sagstype.

Da styrelsen den 16. juli 2020 traf afgørelse om afslag på aktindsigt, var der alene to akter indeholdende oplysninger om styrelsens dialog med disse aktører. Siden er der kommet yderligere akter til, som indeholder styrelsens opfølgende dialog. Alle akterne er interne, og de indeholder primært styrelsens interne telefonreferater samt i øvrigt interne overvejelser.

Styrelsens har som følge af klagen igen vurderet, om der kan gives meroffentlighed i de to akter, der forelå, da styrelsen afslog aktindsigt den 16. juli 2020, og herudover om der kan gives meroffentlighed i de akter, der efterfølgende er kommet på sagen.

Styrelsen har i den forbindelse foretaget en afvejning af interesserne; det vil sige: På den ene side DR's interesse i aktindsigt, som DR har redegjort for i klagen, herunder at offentligheden har en stor interesse i information om beskyttelse mod COVID-19. På den anden side er de hensyn, der begrundes, at der ikke er adgang til aktindsigt i sager efter konkurrenceloven, herunder hensynet til dialogen med de markedsaktører som styrelsens undersøgelsesmuligheder beror på.

Styrelsen har derfor vurderet, at DR kan oplyses resultatet af styrelsens dialog med markedsaktører, hvilket derfor er sket i fremsendelsesmailen af 29. september 2020 til DR og Konkurrenceankenævnet.

Udover selve resultatet af styrelsens dialog har styrelsen vurderet, at DR også kan få indsigt i en af de senere akter. Det skyldes, at siden styrelsen traf afgørelse den 16. juli 2020, har styrelsen haft en ministerbetjeningssag, hvori oplysningerne fra denne akt er indgået.

Som følge heraf har styrelsen vurderet, at der kan gives indsigt i disse oplysninger, jf. princippet i offentlighedslovens § 24, stk. 2. Det bemærkes, at styrelsen også har henset til, at denne akt har en anden karakter end de øvrige akter på undersøgelsessagen, da den drejer sig om regulering.

Styrelsen har i øvrigt ikke fundet, at der er grundlag for at give meroffentlighed i selve styrelsens undersøgelse af markedsforholdene, herunder aktfortegnelsen.

I forhold til DR's bemærkninger om indsigt i aktlisten bemærkes endelig, at da DR ikke er berettiget til aktindsigt efter offentlighedslovens regler, har DR ikke krav på aktindsigt i aktfortegnelsen.

Selve styrelsens dialog med markedsaktører om situation og prisen på værnemidler indeholdt i styrelsens undersøgelsessag efter konkurrenceloven er heller ikke omfattet af miljøoplysningslovens regler.

Det følger af FOB 2012-21, at oplysninger om MRSA blev anset for miljøoplysninger. Oplysninger om COVID-19 kan umiddelbart siges at minde herom i og med, at der er tale om en virussygdom, som kan ramme både dyr og mennesker, og som smitter gennem luften og via overflader. Samtidig kan det dog også konstateres, at det er omtalt i pressen, at Sundheds- og Ældreministeriet tilsyneladende for nylig har vurderet, at der er forskelle som begrundet, at COVID-19 ikke kan anses for en miljøoplysning.

I denne sag er det ikke nødvendigt at tage nærmere stilling til, om COVID-19 kan anses for en miljøoplysning. I denne sag er det således styrelsens vurdering, at miljøoplysningsloven under alle omstændigheder ikke finder anvendelse, allerede fordi styrelsens undersøgelsessag efter konkurrenceloven ikke udgør en foranstaltning, der kan påvirke COVID-19.

Det følger af ombudsmandens praksis, at en foranstaltning i miljøoplysningsloven skal fortolkes bredt. En undersøgelse i form af en dialog med flere markedsaktører omkring situationen og prisen på værnemidler, kan derfor siges at være en administrativ foranstaltning i miljøoplysningslovens forstand. Det væsentlige spørgsmål i forhold til styrelsens undersøgelsessag er imidlertid, om en sådan undersøgelse af priser på konkurrencelovens område, er en foranstaltning, der kan påvirke COVID-19.

Det følger af FOB 2018-34, at selv om en alkoholbevilling indirekte kunne få betydning for støj i det omgivende miljø, var der ikke tale om foranstaltninger, der havde umiddelbar sammenhæng med miljøområdet, men derimod ”i første række erhvervs- og næringsmæssige forhold”. Samtidig slog ombudsmanden fast, at det ”må efter min opfattelse anses for ganske tvivlsomt, om en foranstaltning, der ikke i sig selv vedrører forhold på miljøområdet, og som kun indirekte kan have miljømæssig effekt, ”kan” påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3’s, forstand.”

Styrelsens undersøgelse er en sag efter konkurrenceloven. Det vil sige en sag, som i første række drejer sig om, hvorvidt der måtte være en overtrædelse af konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og/eller misbrug af dominerende stilling; konkret i relation til udbud og prissætning i forhold til værnemidler.

Såfremt styrelsen måtte indlede en sag om f.eks. et misbrug af dominerende stilling i form af urimeligt høje priser, vil en sådan sag også i første række dreje sig om overholdelsen af reglerne i konkurrenceloven og/eller TEUF. Hverken en undersøgelse eller en potentiel afgørelsessag efter konkurrenceloven vil således være en sag, der vedrører forhold på miljøområdet.

Disse forhold taler for, at styrelsens undersøgelsessag ikke kan anses for en foranstaltning, der kan påvirke COVID-19, jf. princippet i FOB 2018-34.

Styrelsen skal samtidig fremhæve, at der må skelnes mellem styrelsens undersøgelsessag og styrelsens ministerbetjening.

En undersøgelsessag er således ikke alene en sag efter konkurrenceloven – dvs. en sag, der i første række vedrører erhvervsforhold – men også en sag, hvor styrelsen agerer uafhængigt. Det indebærer, at erhvervsministeren ikke bliver gjort bekendt med selve indholdet af styrelsens undersøgelsessag.

Det bemærkes, at det forhold, at erhvervsministeren i besvarelse af folketingsspørgsmål nr. 1078 har nævnt, at styrelsen har indledt en dialog med flere markedsaktører omkring situationen og prisen for værnemidler, ikke indebærer, at selve indholdet af styrelsens undersøgelsessag er en del af en ministerbetjeningssag.

Derfor kan selve undersøgelsessagen heller ikke sammenlignes med situationen i FOB 2018-2, hvor et notat til Transport-, Bygge- og Boligministeren til brug for en politisk debat blev anset for en foranstaltning, der kan påvirke miljøelementer.

Samtidig skal FOB 2018-2 også læses i sammenhæng med FOB 2018-34, der netop fremhæver, at der er forskel på bedømmelsen afhængig af, om en foranstaltning har umiddelbar sammenhæng med miljøområdet: ”De nævnte ombudsmandssager [herunder FOB 2018-2 om notatet med det politiske debatoplæg] adskiller sig imidlertid fra den foreliggende sag ved, at de drejer sig om foranstaltninger, der har umiddelbar sammenhæng med miljøområdet eller i hvert fald har væsentlige miljømæssige aspekter. Meddelelse af en alkoholbevilling til et værtshus angår derimod i første række erhvervs- og næringsmæssige forhold[...]”.

På baggrund af ovenstående er det styrelsens samlede vurdering, at selve indholdet af styrelsens uafhængige undersøgelsessag efter konkurrenceloven ikke er en foranstaltning, der kan påvirke COVID-19. Uden at der er taget nærmere stilling til, om COVID-19 måtte være en miljøoplysning, er det således klart, at styrelsens undersøgelsessag efter konkurrenceloven ikke er omfattet af miljøoplysningslovens bestemmelser om aktindsigt.

Afslutningsvist bemærkes i øvrigt, at styrelsen har givet indsigt i de oplysninger fra selve undersøgelsessagen, som styrelsen har videregivet til erhvervsministeren i forbindelse med ministerbetjening.

Til støtte for den subsidiære påstand gøres det gældende, at sagen bør hjemvises, såfremt Konkurrenceankenævnet måtte finde, at DR har krav på yderligere aktindsigt i undersøgelsessagen, idet adgangen til evt. yderligere aktindsigt vil forudsætte en konkret vurdering af bl.a. fortrolighed.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at styrelsen i afslaget af 16. juli 2020 har angivet, at der er klageadgang til Konkurrenceankenævnet. Konkurrenceankenævnets kompetence følger af konkurrencelovens § 19, stk. 1. Samtidig følger det af miljøoplysningslovens § 4, stk. 6, at afgørelser om aktindsigt i miljøoplysninger kan påklages særskilt til den myndighed, der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt i den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Konkurrencelovens § 19 fastlægger udtømmende Konkurrenceankenævnets kompetence, jf. forarbej-

derne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1988-89, 1. samling, tillæg A, sp. 4486, og Konkurrenceankenævnets kendelse af 1. november 2016. Denne sag drejer sig om en undersøgelse efter konkurrenceloven. Det er Konkurrenceankenævnet, der afgør, hvorvidt nævnet har kompetence til at behandle en klage.

Resultat og begrundelse

Sagens problemstillinger

Sagen vedrører DR's anmodning om aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens dialog med markedsaktører omkring priser på værnemidler i relation til corona-krisen, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har journaliseret på en undersøgelsessag. DR er blevet meddelt aktindsigt i akt nr. 5, som er en akt, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen havde videregivet fra undersøgelsessagen til erhvervsministeren som led i ministerbetjening. DR er endvidere blevet oplyst resultatet af styrelsens dialog med markedsaktørerne.

Konkurrenceankenævnet har forstået DR's klage således, at der ikke er klaget over Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag på aktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4 om partsaktindsigt.

Sagen for Konkurrenceankenævnet angår herefter, om der efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven er grundlag for at meddele DR aktindsigt i videre omfang end sket.

Konkurrenceankenævnets kompetence

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 4, stk. 6, at afgørelser om aktindsigt i miljøoplysninger kan påklages særskilt til den myndighed, der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt i den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen forudsætter således – for så vidt angår Konkurrenceankenævnets kompetence til at behandle klagen – at der er søgt om aktindsigt i en sag, som Konkurrenceankenævnet har kompetence til at behandle.

Det fremgår af konkurrencelovens § 19, stk. 1, hvilke afgørelser, der kan påklages til Konkurrenceankenævnet. Opregningen i konkurrencelovens § 19, stk. 1, fastlægger udtømmende Konkurrenceankenævnets kompetence efter konkurrenceloven, jf. forarbejderne til bestemmelsen, Folketingstidende 1988-89, 1. samling, tillæg A, sp. 4486, samt bl.a. Konkurrenceankenævnets kendelser af 1. november 2016 og af 24. februar 2012.

Sagen, der er søgt aktindsigt i, vedrører styrelsens løbende dialog med markedsaktører vedrørende eventuelle problemer i forhold til priser på værnemidler og er journaliseret under sag nr. 20/09331, *diverse markedsdialog vedr. corona*. Styrelsen har om sagen oplyst, at den i første række drejer sig om, hvorvidt der måtte være en overtrædelse af konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og/eller misbrug af dominerende stilling, herunder konkret i relation til udbud og prissætning i forhold til værnemidler.

Konkurrenceankenævnet finder, at nævnet har kompetence til at behandle klager om aktindsigt, der angår en sag – herunder en undersøgelsessag – vedrørende en overtrædelse af konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og/eller misbrug af dominerende stilling, idet sager herom eksplicit er omfattet af nævnets kompetence efter konkurrencelovens § 19, stk. 1. Dette gælder også, hvor sagen måtte rejse spørgsmål om aktindsigt efter miljøoplysningslovens regler. Hjemlen til at behandle sådanne sager om aktindsigt følger *generelt* af konkurrencelovens § 19, stk. 1, sammenholdt med henholdsvis forvaltningslovens § 16, stk. 4, offentlighedslovens § 37, stk. 1, og miljøoplysningslovens § 4, stk. 6.

Da sagen, DR har søgt aktindsigt i, er omfattet af nævnets kompetence efter konkurrencelovens § 19, stk. 1, er nævnet derfor i medfør af offentlighedslovens § 37, stk. 1, og miljøoplysningslovens § 4, stk. 6, også kompetent til i denne sag at behandle anmodningen om aktindsigt, der støttes på de sidstnævnte love.

Offentlighedsloven

Konkurrenceankenævnet tiltræder, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse for aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse vedrørende overtrædelse af konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og/eller misbrug af dominerende stilling i forbindelse med udbud og prissætning i forhold til værnemidler, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, 1. pkt.

Miljøoplysningsloven

Undersøgelsessagen angår prissætningen for værnemidler, som har til formål at begrænse smittespredningen under en igangværende viruspandemi.

Efter miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, skal en foranstaltning eller aktivitet, som er omfattet af loven, *påvirke eller kunne påvirke* de enkelte miljøelementer, der er nævnt i nr. 1 og 2. Efter lovens § 3, stk. 1, nr. 6, skal menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand *påvirkes af* de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller *via* disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.

Konkurrenceankenævnet finder, at uanset om oplysningerne i undersøgelsessagen måtte anses for at udgøre oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand efter miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 6, eller måtte anses for en foranstaltning eller aktivitet efter miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, er der ikke tilstrækkelig sammenhæng mellem på den ene side disse oplysninger og på den anden side et eller flere af de miljøelementer, som er nævnt i bestemmelsens nr. 1-2.

Dette gælder i hvert fald, når der ikke er truffet nogen former for afgørelser eller beslutninger, der konkret har eller vil kunne have direkte indvirkning på de enkelte miljøelementer eller på menneskers sundheds- eller sikkerhedstilstand. En fortolkning af begrebet miljøoplysninger til *generelt* at omfatte oplysninger om markedsforholdene for genstande, der kan påvirke miljøelementerne i § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, eller menneskers sundheds- eller sikkerhedstilstand efter § 3, stk. 1, nr. 6, ville desuden helt åbenbart udstrække begrebet ”miljøoplysninger” til situationer, som lovgiverne i EU og Danmark ikke har haft til hensigt at omfatte.

Konkurrenceankenævnet finder herefter, at der ikke er tale om miljøoplysninger efter miljøoplysningslovens § 3.

Konkurrenceankenævnet tiltræder således, at miljøoplysningslovens regler om aktindsigt ikke finder anvendelse på aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelsessag vedrørende udbud og prissætning i forhold til værnemidler.

Konklusion

Konkurrenceankenævnet tiltræder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse, hvorefter DR har fået afslag på aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelsessag vedrørende udbud og prissætning i forhold til værnemidler, og hvorved DR efter princippet om meroffentlighed er givet aktindsigt i visse af de i sagen foreliggende oplysninger, ligesom DR er blevet meddelt resultatet af styrelsens dialog med markedsaktørerne.

Herefter, og da Konkurrenceankenævnet ikke finder grundlag for at give aktindsigt i videre omfang end sket, stadfæstes Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 16. juli 2020 i det omfang, den er påklaget, og således at der meddeles aktindsigt i akt nr. 5, og at DR oplyses resultatet af styrelsens dialog med markedsaktørerne.

Herefter bestemmes

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 16. juli 2020 stadfæstes i det omfang, den er påklaget, således at der meddeles aktindsigt i akt nr. 5, og at DR oplyses resultatet af styrelsens dialog med markedsaktørerne.

Palle Bo Madsen

David Dreyer Lassen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Jon Stokholm

Genpartens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 2. november 2020

Sign. af Nævnenes Hus

Dorthe Hylleberg

kontorfuldmægtig