



DET KONGELIGE FORNYINGS-,  
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Inger Sunde  
NRK/Forbrukerinspektørene  
Bjørnstjerne Bjørnson plass 1  
0340 Oslo

Deres ref.

Vår ref.  
11/2439

Dato  
19.09.11

**Vedtak - Klage over Konkurransetilsynets avslag på begjæring om innsyn i sak 2011/110, 2010/952, 2010/343, 2011/162 og 2011/211**

**1. Sakens bakgrunn**

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet viser til klage av 28.04.11 fra journalist Inger Sunde hos NRK/Forbrukerinspektørene ("klager") over Konkurransetilsynets avslag på begjæring om innsyn i dokumenter i sak 2011/110, 2010/952, 2010/343, 2011/162 og 2011/211.

Klager begjærte innsyn i dokumenter i de fem ovennevnte sakene 28.04.11. Begjæringen ble avslått 28.04.11 med hjemmel i offentleglova<sup>1</sup> § 13 første ledd, jfr. forvaltningsloven<sup>2</sup> § 13 første ledd nr. 2. Da opplysninger unntatt offentlighet ble vurdert å utgjøre det vesentligste av dokumentenes innhold ble dokumentene unntatt fra innsyn i sin helhet i medhold av offentleglova § 12 bokstav c.

De aktuelle dokumentene er:

- Sak 2011/110 dokument nummer 17
- Sak 2010/343 dokument nummer 17
- Sak 2010/952 dokument nummer 6
- Sak 2011/211 dokument nummer 1
- Sak 2011/162 dokument nummer 12, 14 og 15

<sup>1</sup> Lov 19. mai 2005 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

<sup>2</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Konkurransopolitisk	Saksbehandler
Postboks 8004 Dep	Akersg. 59	22 24 90 90	avdeling	Tone Cecilie Høgestøl
N-0030 OSLO		Org. nr.	Telefaks	22244857
postmottak@fad.dep.no		972 417 785	22 24 27 23	Tone- Cecilie.Hogestol@fad.dep.no

Alle dokumentene er innhentet i henhold til Konkurransetilsynets vedtak om meldeplikt for leverandøravtaler for dagligvaregrupperingene i Norge fra 2005<sup>3</sup> som ble videreført for fem nye år i 2010,<sup>4</sup> jfr. konkurranseloven § 24.<sup>5</sup>

Avslaget ble påklaget i e-post av 28.04.11. Konkurransetilsynet har vurdert klagen, og funnet grunnlag for å omgjøre deler av avslaget, slik at delvis innsyn ble gitt i dokumentet 17 i sak 2010/343 den 13.05.11. For de øvrige dokumentene fant ikke Konkurransetilsynet grunnlag for å omgjøre sin avgjørelse. Det følger av telefonsamtale med klager 15.06.11 og e-post av 15.06.11 at klager frafaller klagen for dokument 17 i sak 2010/343, men opprettholder klagen for de øvrige seks dokumentene.

Klagen ble oversendt departementet i brev av 22.07.11. Avslaget er rettidig påklaget til departementet som rett klageinstans, jfr. forvaltningsloven §§ 29 og 21, jfr. kapittel VI.

## **2. Klagers anførsler**

Klager viser til Justisdepartementets "*Rettleiar til offentleglova*" på s. 84 hvor det fremgår at den sentrale avgrensningen av taushetsplikten etter offentleglova § 13 ligger i vilkåret om at det må være av "konkurransmessig betydning" for virksomheten at opplysningene holdes hemmelige. Klager viser til Sivilombudsmannens uttalelse i sak 95-2041 vedrørende Fredrikstad kommunes avtale med Den Norske Bank, samt et vedtak fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus fra oktober 2003 i forbindelse med en klage på avslag på begjæring om innsyn i Oslo kommunes avtale med Pareto Securities om salg av kommunens aksjer i Hafslund Energi. Det vises også til Fylkesmannen i Hedmark sin avgjørelse i sak 2008/5051 om innsyn i forretningsplanen til Røstvollen Villmarksgård.

## **3. Konkurransetilsynets vurdering av klagen**

Konkurransetilsynets opprettholder sin vurdering av at de aktuelle dokumentene er unntatt offentlighet. Dokumentene omhandler hele eller deler av leverandøravtaler inngått mellom Norgesgruppen ASA eller I.K Lykke AS/Bunnpris og ulike leverandører.

Innholdet i disse dokumentene består av detaljert regulering av sortiment, salgsbetingelser, markedsføringstiltak, kampanjeplaner, rabattytelser, regulering av nyhetsprodukter, regulering av joint marketingytelser, markedsprognoser også videre. Offentliggjøring av slike opplysninger kan etter Konkurransetilsynets vurdering påvirke partenes forhandlingssituasjon negativt og konkurrenter kan utnytte informasjonen i sin markedsadferd som er til skade for partene i avtalen. Opplysningene består av sensitiv informasjon som aktørene selv regner som forretningshemmeligheter. Det

---

<sup>3</sup> Konkurransetilsynets vedtak V2005-20, V-2005-21, V2005-22, V2005-23, V2005-24 og V2006-11 tilgjengelig på <http://www.konkurransetilsynet.no/>

<sup>4</sup> Se Konkurransetilsynets vedtak V2010-2, V2010-3, V2010-4, V2010-5 og V2010-6.

<sup>5</sup> Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

vises til at Justisdepartementets "*Rettleiar til offentleglova*" på side 86 hvor dette skal vektlegges i vurderingen av om opplysninger kan regnes som forretningshemmeligheter.

Konkurransetilsynet viser videre til departementets avgjørelser i sak 200802055, 200901080, 201002815 og 2001002976 hvor innsyn i tilsvarende dokumenter ble nektet på samme grunnlag. Når det gjelder klagers henvisning til uttalelse fra Sivilombudsmannen og vedtaket fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser Konkurransetilsynet til at dette gjelder innsyn i avtaler hvor det offentlige er part. I begge sakene ble allmennhetens behov for innsyn i hvordan det offentlige disponerer sine midler trukket frem. Konkurransetilsynet kan ikke se at dette hensynet gjør seg gjeldende i foreliggende sak hvor avtalene det er begjært innsyn i er mellom private parter. Konkurransetilsynet viser videre til departementets avgjørelse 200901309 hvor Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak i sak 2008/5051 blir omtalt. Der viser departementet til at dette vedtaket illustrerer at det må skilles "*mellom næringsopplysninger med antatt liten eller ingen virkning på konkurransen og konkretisering/underbygging av fremtidsplaner med opplysninger av mer strategisk karakter som antas å påvirke konkurransen.*"<sup>6</sup>

#### **4. Departementets vurdering**

Etter offentleglova § 13 første ledd er opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov unntatt fra innsyn. Det fremgår av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 at forvaltningen har en taushetsplikt for opplysninger om "*tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.*" Det stilles således krav til både arten og virkningen av informasjonen som er underlagt taushetsplikt.

I Justisdepartementets veileder til offentleglova<sup>7</sup> gis det eksempler på art av opplysninger som typisk vil kunne være taushetsbelagt: "*informasjon om produksjonsmetodar, produkt, kontraktvilkår, marknadsføringsstrategiar, analyser, prognoser eller strategier knytte til verksemda.*"

I tillegg til at opplysningene må være av en bestemt art, stilles det også krav for virkningen av en eventuell offentliggjøring av opplysningene for at de skal være omfattet av taushetsplikt. Det sentrale spørsmålet i denne sammenhengen er om innsyn i opplysningene vil medføre et økonomisk tap eller redusert gevinst for den opplysningene gjelder.<sup>8</sup> Dette må vurderes konkret i den enkelte sak. Rettspraksis og forvaltningspraksis gir veiledning, og angir relevante hensyn for vurderingen.

---

<sup>6</sup> Avgjørelse 200901309 s. 3.

<sup>7</sup> Se Justis- og Politidepartementet, "*Rettleiar til offentleglova*" s. 84.

<sup>8</sup> Se Justis- og Politidepartementet, "*Rettleiar til offentleglova*" s. 84.

Etter offentleglova § 12 bokstav c er det adgang til å unnta hele dokumentet fra innsyn dersom *"dei unnatekne opplysningane utgjør den vesentlegaste delen av dokumentet."*

Innsynsbegjæringen i denne saken gjelder seks forskjellige dokumenter:

#### **Sak 2010/952**

Dokument nummer 6 *"Tine SA – I.K Lykke A/Bunnpris – samarbeidsavtale 2011"* er hovedsamarbeidsavtalen mellom Bunnpris og Tine for 2011. Avtalen inneholder detaljert regulering av sortiment, salgsbetingelser, markedsføringstiltak, kampanjeplan, herunder regulering av joint marketingytelser. Departementet er enig i Konkurransetilsynets vurdering av at offentliggjøring av slike opplysninger vil kunne påføre partene et økonomisk tap. Opplysningene skal således unntas innsyn etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Videre deler departementet Konkurransetilsynets oppfatning av at opplysninger som skal unntas offentlighet utgjør den vesentligste delen av dokumentet, slik at det er adgang til å unnta avtalen i sin helhet etter offentleglova § 12 bokstav c.

#### **Sak 2011/110**

Dokument nummer 17 *"Ringnes AS – Kiwi Norge AS – JM avtale 2011"* inneholder opplysninger om markedsføringsopplegg. Dette gjelder opplysninger om sortimentsbestemmelse, kampanjebeskrivelser, aktivitetsplan ut 2011, rabattytelser og øvrige joint marketingytelser.

Departementet er enig i Konkurransetilsynets vurdering av at offentliggjøring av slike opplysninger vil kunne påvirke partenes forhandlingssituasjon negativt, og også ta markedsandeler ved at øvrige konkurrenter på markedet kan tilpasse sin adferd etter opplysningene. Opplysningene skal således unntas innsyn etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Videre deler departementet Konkurransetilsynets oppfatning av at opplysninger som skal unntas offentlighet utgjør den vesentligste delen av dokumentet, slik at det er adgang til å unnta avtalen i sin helhet etter offentleglova § 12 bokstav c.

#### **Sak 2011/211**

Dokument nummer 1 *"Sætre ASA – Norgesgruppen ASA – Samarbeidsavtale"* er leverandøravtalen mellom Norgesgruppen sentralt og Sætre. Dokumentet inneholder blant annet detaljert regulering av bestillings-, leverings- og betalingsbetingelser, markedsaktiviteter, prisbetingelser, samt rutiner for endring av pris og sortiment og service. Dokumentet regulerer også rabattordninger og joint marketingytelser.

Departementet er enig i Konkurransetilsynets vurdering av at offentliggjøring av slike opplysninger vil kunne påføre partene et økonomisk tap ved at konkurrenter kan utnytte opplysningene i egen markedsadferd. Opplysningene skal således unntas innsyn etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Videre deler departementet Konkurransetilsynets oppfatning av at opplysninger som skal unntas offentlighet utgjør

den vesentligste delen av dokumentet, slik at det er adgang til å unnta avtalen i sin helhet etter offentleglova § 12 bokstav c.

### **Sak 2011/162**

Dokument nummer 12 "*Fjordland AS – Meny AS – joint marketingavtale*" inneholder informasjon om markedsføringsopplegg, herunder håndtering av nyhetsprodukter, kampanjeoversikt og regulering av joint marketingytelser og rabattytelser.

Dokument nummer 14 "*Mills DA – Meny AS – joint marketingavtale*" inneholder informasjon om markedsføringsopplegg, herunder kampanjeplan, kampanjebeskrivelse, regulering av nyhetsprodukter og joint marketingytelser.

Dokument nummer 15 "*Kraft Foods Norge AS – Meny AS – JM avtale 2011*" inneholder informasjon om markedsføringsopplegg, herunder økonomiske støtteordninger, markedsprognose, kampanjeplan, håndtering av produktnyheter og regulering av joint marketingytelser.

Departementet er enig i Konkurransetilsynets vurdering av at offentliggjøring av opplysninger i disse dokumentene vil kunne påføre partene et økonomisk tap ved at konkurrenter kan utnytte opplysningene i egen markedsadferd. Opplysningene skal således unntas innsyn etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Videre deler departementet Konkurransetilsynets oppfatning av at opplysninger som skal unntas offentlighet utgjør den vesentligste delen av dokumentet, slik at det er adgang til å unnta avtalen i sin helhet etter offentleglova § 12 bokstav c.

Alle dokumentene i saken inneholder en konfidensialitetsklausul for å hindre at andre enn partene får kjennskap til opplysningene i avtalen. Dette støtter Konkurransetilsynets vurdering av at opplysningene det dreier seg om er av en slik karakter som konkurrenter vanligvis ikke har tilgang til. Ved vurdering av om opplysninger kommer inn under § 13 nr. 2 er bransjepraksis relevant, jfr. også veilederen på side 86.

De aktuelle dokumentene er innhentet etter pålagt opplysningsplikt, jfr. konkurranseloven § 24. Konkurransetilsynet er avhengig av å motta slik informasjon for å kunne gjennomføre sine lovpålagte plikter. Det er derfor viktig at det eksisterer et tillitsforhold mellom markedsaktørene og Konkurransetilsynet. Sensitive opplysninger må kunne formidles til Konkurransetilsynet uten at konkurrenter skal kunne få innsyn i disse, og kunne utnytte disse til skade for den opplysningen gjelder.

Når det gjelder klagers henvisning til Sivilombudsmannens uttalelse i sak 95-2041 og vedtaket fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus er departementet enig i Konkurransetilsynets vurdering av vekten til disse uttalelsene. Begge sakene gjaldt innsyns krav hvor det offentlige var part. I slike tilfeller vil allmennhetens behov for kontroll med bruk av offentlige midler være et tungtveiende hensyn. Disse hensynene

gjør seg ikke gjeldende i avtaler mellom private parter. Dette har også departementet konkludert med i tidligere saker, se for eksempel sak 200802055 og sak 200901309.

Klager har også vist til Fylkesmannen i Hedmark sitt vedtak i sak 2008/5051 hvor det ble gitt innsyn i en forretningsplan for Røstvollen Villmarksgård. Som departementet har pekt på tidligere, se for eksempel sak 200901309, viser vedtaket til Fylkesmannen at det må gjøres et skille mellom opplysninger som er av en slik karakter de kan utnyttes av konkurrenter, og opplysninger som ikke har denne effekten. Dokumentene klager har begjært innsyn i er nettopp av en slik karakter at konkurrenter kan utnytte dem, jfr. vurderingene over.

#### **5. Departementets konklusjon og vedtak**

På denne bakgrunn, og med hjemmel i offentleglova § 32 første ledd, jfr. konkurranseloven § 8 annet ledd har departementet truffet følgende vedtak:

*Klage fra journalist Inger Sunde i NRK over avslag på innsyn i Konkurransetilsynets sak 2010/952, 2011/110, 2011/162 og 2011/211 tas ikke til følge.*

Med hilsen

Nils-Ola Widme (e.f.)  
avdelingsdirektør

Tone Cecilie Høgestøl  
førstekonsulent