



Konkurransklagenemnda

Konkurransklagenemndas avgjørelse 9. mai 2025

Sak: 2025/0590

Klager: Infomedia A/S og Retriever AB

Prosessfullmektig: Advokatfirmaet DLA Piper Norway AS v/advokat Aksel Joachim Hageler

Konkurransklagenemndas medlemmer:

Espen Skjerven, Karin Fløistad og Ingebjørg Tønnessen

1 Sakens bakgrunn

- (1) Konkurransetilsynet har i forbindelse med saksbehandling av foretakssammenslutningen mellom Infomedia A/S og Retriever AB («klagerne») innhentet opplysninger fra partenes innholdsleverandører, kunder og konkurrenter, herunder Really Simple i Stockholm AB («Feeder») og Mediebedriftenes Klareringstjeneste («Klareringstjenesten»)¹. Basert på opplysninger innhentet både fra klagerne, kunder og andre aktører i markedet, varslet Konkurransetilsynet 4. mars 2025 klagerne om at inngrep mot foretakssammenslutningen kan bli aktuelt.
- (2) Partene sendte 3. mars og 10. mars 2025 krav om partsinnsyn i en rekke dokumenter og vedlegg i saken, herunder vedlegg 1 til svarbrev fra Feeder (vedlegg 1 til dokument nr. 29) og svar fra Klareringstjenesten (dokument nr. 26). Konkurransetilsynet besvarte innsynsbegjæringen ved e-post 11. mars og 12. mars 2025. For de aktuelle dokumentene var det gjort unntak for forretningshemmeligheter, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 19 første ledd bokstav b.
- (3) Konkurransetilsynet mottok klage på det delvise avslaget ved e-post 21. mars 2025. Konkurransetilsynet har vurdert klagen, men konkludert med at den ikke gir grunnlag for å omgjøre det delvise avslaget, jf. forvaltningsloven § 33. Klagen og sakens dokumenter ble derfor oversendt Konkurransklagenemnda ved Konkurransetilsynets innstilling 8. april 2025. Klagerne kommenterte Konkurransetilsynets innstilling i brev 29. april 2025.
- (4) Etter forvaltningsloven § 34 annet ledd kan Konkurransklagenemnda prøve alle sider av saken. Dette betyr at nemnda kan prøve både faktum, saksbehandling, rettsanvendelse og skjønn.

¹ Klareringstjenesten oppgis i Konkurransetilsynets innstilling å være delen av Mediebedriftenes Landsforening som håndterer lisensavtaler m.m.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

2 Klagerne og Konkurransetilsynets anførsler

2.1 Klagerne hovedanførsler

- (5) Klagerne har i hovedsak gjort gjeldende at de unntatte opplysningene er sentrale opplysninger som det er avgjørende for klagerne å få innsyn i. Dette for å kunne forstå og eventuelt utfordre grunnlaget for Konkurransetilsynets vurderinger i saken.
- (6) Ettersom Konkurransetilsynet i varsel om mulig inngrep har gjort vurderinger «basert på omsetningstall fra aktører i markedet, som viser at Partenes samlede markedsandel vil være høy», er det sentralt for klagerne å kunne ettergå og kommentere Konkurransetilsynets vurderinger av markedsandeler. De unntatte opplysningene er viktige for klagerne å få innsyn i for å kunne vurdere sin egen posisjon i markedet og for å kunne gi en informert tilbakemelding til Konkurransetilsynet.
- (7) Når det gjelder dokument nr. 26, anfører klagerne at opplysninger om hvor stor del av mobiltrafikken som kommer fra Google News ikke er å anse som forretningshemmeligheter etter norsk rett. Det er uklart for klagerne hvem Konkurransetilsynet mener at innsyn i opplysningen vil medføre økonomisk tap for. De sladdede opplysningene har etter klagerne syn ingen kommersiell verdi for Klareringstjenesten og er lett tilgjengelig, all den tid de finnes på medietall.no. Klagerne kan også vanskelig se for seg hvordan innsyn i Klareringstjenestens mobiltrafikk tall for Google News kan påføre Google News noen form for økonomisk tap.
- (8) Når det gjelder vedlegg 1 til dokument nr. 29, er ikke Feeders omsetning i Norge en opplysning som er av en slik art at klagerne kan «utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet». Opplysningene om Feeders omsetning har ingen praktisk nytteverdi for klagerne i deres egne virksomheter. Det er videre uklart for klagerne hvordan opplysninger om Feeders omsetning i Norge skal kunne utnyttes på en slik måte at Feeder skal kunne påføres et økonomisk tap.
- (9) Etter dette mener klagerne at Konkurransetilsynet ikke har hjemmel til å unnta opplysningene som er sladdet i dokument nr. 26 og i vedlegg 1 til dokument nr. 29 etter forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b.
- (10) Klagerne viser uansett til at det følger av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 at reglene om taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 ikke er til hinder for at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter, og at et eventuelt behov for videre ivaretagelse av taushetsplikt er ivaretatt gjennom reglene i forvaltningsloven § 13 annet ledd.
- (11) Subsidiært anfører klagerne at Konkurransetilsynet uansett skulle gitt klagerne merinnsyn etter forvaltningsloven § 18 annet ledd. De aktuelle opplysningene er opplysninger som er avgjørende for at klagerne skal kunne ivareta sine rettigheter og interesser i saken på en tilfredsstillende måte.

2.2 Konkurransetilsynets anførsler

- (12) Konkurransetilsynet har delvis avslått klagerne innsynsbegjæring med hjemmel i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b. Merinnsyn etter forvaltningsloven § 18 annet ledd er vurdert, men Konkurransetilsynet har kommet til at behovet for unntak veier tyngre enn behovet for innsyn i de aktuelle opplysningene.

- (13) Når det gjelder opplysningene i vedlegg 1 til svarbrev fra Feeder, vedlegg 1 til dokument nr. 29, gjelder dette Feeders opplysninger om sin omsetning i Norge for årene 2022, 2023 og 2024. Opplysninger om hvor stor omsetning et utenlandsk foretak har i Norge, når denne ikke er offentlig kjent, kan etter Konkurransetilsynets vurdering si noe om deres eksisterende eller potensielle konkurransekraft, og vil kunne påføre Feeder økonomisk tap om det blir kjent. Konkurransetilsynet legger til grunn at dette er opplysninger som er i kjernen av hva som anses som forretningshemmeligheter.
- (14) Opplysningene som er unntatt i dokument nr. 29, er opplysninger som inneholder mobiltrafikk tall for Google News, som Klareringstjenesten har intern statistikk på. Klareringstjenesten har selv opplyst at dette er tall som ikke er offentlig tilgjengelig. Det er tale om interne individualiserte tall som etter sin art har potensiale til å påføre aktører i de relevante markedene økonomisk tap dersom de gis ut, og som Klareringstjenesten besitter i egenskap av å være bransjeforening. Også slike opplysninger er etter Konkurransetilsynets vurdering i kjernen av hva som anses som forretningshemmeligheter.
- (15) Når det gjelder Konkurransetilsynets skjønnsmessige vurdering av behovet for innsyn sett opp mot behovet for hemmelighold, har Konkurransetilsynet vist til at fristen for Konkurransetilsynet til å sende begrunnet varsel til forbudsvedtak etter konkurranseloven § 18 fjerde ledd er 12. mai 2025, og at dersom Konkurransetilsynet beslutter å gå videre med saken, vil klagerne få kontradiksjon gjennom foreleggelsen av varsel om forbudsvedtak innen fristen 12. mai 2025. På det tidspunktet vil det være avklart hvilken informasjon som brukes som begrunnelse for et mulig inngrep, og en slik type innsikt vil etter Konkurransetilsynets vurdering være tilstrekkelig for klagerne for å ivareta sine tarv i saken.
- (16) Konkurransetilsynet har videre vist til at i tillegg til at de aktuelle opplysningene er å anse som forretningshemmeligheter, er det snakk om faktaopplysninger, og ikke vurderingspreget informasjon som kan være misvisende, eller der klagerne kan ha behov for å komme med korrigeringer.
- (17) Informasjonsgivernes behov for beskyttelse i denne saken er tungtveiende og Konkurransetilsynet kan ikke se at det i denne saken foreligger tilstrekkelige grunner til at hensynet til hemmelighold bør vike.
- (18) Konkurransetilsynet kan ikke se at den skjønnsmessige vurderingen etter forvaltningsloven § 18 annet ledd vil stille seg annerledes i denne saken enn den skjønnsmessige vurderingen Konkurransetilsynet har foretatt etter forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b.

3 Klagenemndas vurdering

3.1 Rettslig utgangspunkt

- (19) Det følger av forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b, at en part ikke har krav på gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument «som angår tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik karakter at andre kan utnytte dem i egen næringsvirksomhet».

- (20) Hvorvidt noe er å anse som en forretningshemmelighet som er omfattet av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 eller forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b, vil i stor grad være sammenfallende. Det avgjørende i begge tilfellene er å hindre at den opplysningene angår, lider et økonomisk tap som følge av at opplysningene gjøres kjent, enten direkte eller ved at konkurrenter kan utnytte opplysningene. Det er videre avgjørende om opplysningene etter sin art kan ha slike skadevirkninger, og ikke om den konkrete mottakeren av opplysningene selv kan ha nytte av dem.
- (21) Konkurranseskagenemnda viser til LG-2021-85802 som drøfter forståelsen av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2:
- «Etter lagmannsrettens oppfatning gir forarbeid, etterarbeid, Høyesteretts praksis og Justisdepartementets myndighetspraksis, uttrykt ved veileder, ikke grunnlag for å kreve noe mer enn at de aktuelle næringsopplysningene, etter dagens ordlyd «forretningsforhold», etter sin art kan utnyttes av andre i sin næringsvirksomhet på en måte som kan medføre tap eller redusere gevinst for den som opprinnelig hadde næringsopplysningen.»
- (22) Forvaltningen har ikke taushetsplikt overfor en part for opplysninger som faller inn under forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. En part har imidlertid heller ikke rett til slike opplysninger. Forvaltningen må dermed vurdere hvorvidt det skal gis partsinnsyn i slike opplysninger ut ifra en skjønnsmessig vurdering der partens behov for innsyn og behovet for hemmelighold for den det gjelder, herunder økonomiske skadevirkninger, veies mot hverandre. Også svekket tillit til en fortrolig forvaltningsmessig behandling av forretningshemmeligheter er en skadevirkning det vil være relevant å vurdere.
- (23) Selv om det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, følger det av forvaltningsloven § 18 annet ledd at forvaltningsorganet likevel skal vurdere å gi helt eller delvis innsyn (merinnsyn). Innsyn på dette grunnlaget bør gis dersom hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak. I utgangspunktet er det opp til forvaltningsorganets skjønnsmessige vurdering om det skal gis merinnsyn. Retten til kontradiksjon og hensynet til forsvarlig saksopplysninger vil også her måtte veies opp mot skadevirkningene av å eventuelt gi ut forretningshemmeligheter.

3.2 Vurdering av klagen

3.2.1 Forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b – forretningshemmeligheter

- (24) Konkurranseskagenemnda har gjennomgått de ulike opplysningene i de dokumentene som er sladdet, og er enig med Konkurransetilsynet i at opplysningene er å anse som forretningshemmeligheter som kan unntas partsinnsyn, jf. forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b.
- (25) Opplysningene i vedlegg 1 til dokument nr. 29 er opplysninger om et utenlandsk selskaps omsetning i Norge, som ikke er offentlig tilgjengelige opplysninger. Konkurranseskagenemnda slutter seg til Konkurransetilsynets vurdering av at slike opplysninger kan si noe om selskapets konkurransekraft, som andre aktører i markedet kan gjøre nytte av. Etter sin art er dette opplysninger som vil kunne påføre Feeder økonomisk tap om de blir kjent.

- (26) Når det gjelder dokument nr. 26, er dette en e-post fra Klareringstjenesten, hvor Klareringstjenesten følger opp et møte med Konkurransetilsynet. Klareringstjenestens oppgir i e-posten blant annet hvor stor prosentdel Google News utgjør av mobiltrafikken fra januar 2025 til dags dato. Dette er et tall som Konkurransklagenemnda forstår at er basert på en analyse foretatt av Klareringstjenestens ut fra opplysninger som Klareringstjenesten har mottatt fra Google News, i kraft av sin rolle som bransjeforening. Som Klareringstjenesten selv skriver i e-posten, er dette tall som ikke er offentlige. Nemnda er enig med Konkurransetilsynet i at tall som ikke er offentlige, og som ikke normalt deles mellom konkurrenter, som utgangspunkt er å regne som forretningssensitive. Nemnda kan videre ikke utelukke at dette er opplysninger som etter sin art kan benyttes av andre markedsaktører, enten alene eller ved å sammenholde de sladdede opplysningene med annen alminnelig tilgjengelig informasjon. Opplysningene har etter sin art dermed potensiale til å påføre Google News økonomisk tap dersom de gis ut.

3.2.2 Konkurransklagenemndas skjønnsmessige vurdering av behovet for innsyn

- (27) Selv om opplysningene kan unntas med hjemmel i forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b, må Konkurransklagenemnda likevel vurdere hvorvidt det skal gis innsyn i slike opplysninger ut ifra en skjønnsmessig vurdering av partens behov for innsyn og behovet for hemmelighold for den det gjelder, herunder økonomiske skadevirkninger, eller skadevirkninger for konkurransen i det aktuelle marked.
- (28) Det er en sentral rettsikkerhetsgaranti at informasjon som brukes som begrunnelse for et inngrep mot en foretakssammenslutning gjøres kjent for klagerne, slik at de kan utøve kontradiksjon i relasjon til begrunnelsen. I vurderingen av om opplysningene skal gjøres kjent for klagerne, legger Konkurransklagenemnda blant annet vekt på om Konkurransetilsynets gjengivelse av opplysningene er korrekt og objektiv, og om partene blir gitt anledning til å kommentere og korrigere vurderinger som er gitt av aktører som har egeninteresse i utfallet.
- (29) Samtidig legger Konkurransklagenemnda vekt på at Konkurransetilsynet må kunne utføre sin lovbestemte oppgave, og treffe sin avgjørelse på best mulig grunnlag. Konkurransetilsynet er i den forbindelse avhengig av tillit fra aktørene i markedet om at konkurransesensitiv informasjon ikke blir kjent eller delt når slik informasjon gis til Konkurransetilsynet.
- (30) Konkurransklagenemnda viser til at det i Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) side 66, uttrykkes at bare dersom «det er av vesentlig betydning for parten å bli kjent med opplysningene for på forsvarlig måte å kunne vareta sitt tarv i saken», bør hensynet til hemmelighold vike. Spørsmålet er således om det er av vesentlig betydning for klagerne å bli kjent med opplysningene i dokument nr. 26 og 29, for på forsvarlig måte å kunne vareta sitt tarv i saken.
- (31) De to dokumentene som er gjenstand for denne klagen, og opplysningene som der er sladdet, inngår i en større mengde informasjon som Konkurransetilsynet har innhentet i anledning saken. Slik det foreløpige varselet er utformet, fremstår det ikke som at de opplysninger som er unntatt partsinnsyn har vært avgjørende for Konkurransetilsynets konklusjon, selv om de kan ha vært momenter som har inngått i Konkurransetilsynets samlede vurdering. Slik Konkurransklagenemnda vurderer det, kan klagerne på nåværende tidspunkt i tilstrekkelig grad redegjøre for sin og andres posisjon i markedet basert på egne beregninger. Det er nemndas oppfatning at klagerne på forsvarlig vis kan

fremsette sine vurderinger av de aktuelle problemstillingene i saken uten å ha de sladdede opplysningene tilgjengelig. Nemnda kan derfor ikke se at de unntatte opplysningene begrenser klagernes mulighet for kontradiksjon i saken i vesentlig grad, og dermed heller ikke at det er av vesentlig betydning for klagerne å bli kjent med disse opplysningene.

3.2.3 Forvaltningsloven § 18 annet ledd – merinnsyn

- (32) Konkurransesklagenemnda har også vurdert merinnsyn, jf. forvaltningsloven § 18 annet ledd. Nemnda kan ikke se at den skjønnsmessige vurderingen etter forvaltningsloven § 18 annet ledd vil stille seg annerledes enn den skjønnsmessige vurderingen som er gjort over, etter forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b.

3.2.4 Konklusjon

- (33) Konkurransesklagenemnda legger etter dette til grunn at hensynet til hemmelighold og hensynet til tilliten til Konkurransetilsynets veier tyngre enn hensynet til kontradiksjon. Nemnda ser imidlertid ikke bort fra at vurderingen med hensyn til partsoffentlighet kan variere på ulike stadier av saken. I den grad opplysningene får betydning for et eventuelt begrunnet varsel, og et eventuelt vedtak, kan kontradiksjonshensynet veie tyngre enn hensynet til hemmelighold. Konkurransetilsynet bør i så tilfelle gi innsyn av eget tiltak.

4 Avgjørelse

- (34) Konkurransesklagenemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

- (35) Avgjørelsen er enstemmig.
- (36) Avgjørelsen er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur