

AN-2021-1468, Økonomisk støtte til politisk parti

Ankenævnets sagsnr.:	AN-2021-1468
Afgørelsesdato:	7. maj 2021
Ankenævn:	Strange Beck (formand), Lars Almbloom og Sisse Rye Ostrowski
Anke af afgørelse:	Granskningsmandspanelets afgørelse af 16. april 2021 i sag EN-2021-0962
Klageemne:	Økonomisk støtte til politisk parti, Ethiske regler for dialog og forhandling med beslutningstagere ("Lobbykodeks"), § 13
Anket af:	Orifarm A/S, Energivej 15, POB 69, 2560 Odense S, ("Orifarm")

Denne sag vedrører Orifarms anmodning om Ankenævnets stillingtagen til Granskningsmandspanelets afgørelse af 16. april 2021 i sag EN-2021-0962 i relation til spørgsmålet om fastsættelse af sanktion i forbindelse med virksomhedens overtrædelse af Lobbykodeks § 13.

Sagens omstændigheder

Den 15. marts 2021 tager Granskningsmandspanelet af egen drift en sag op over for Orifarm vedrørende økonomisk støtte til partiet Venstre.

I høringsvar erkender Orifarm at have overtrådt Lobbykodeks § 13 i 2019 ved at give økonomisk støtte til to folketingskandidater med hver 20.000 kr. Orifarm er af den opfattelse, at sagen bør frafaldes, subsidiært at der alene gives virksomheden en påtale, og henviser i den forbindelse til, at den økonomiske støtte fra Orifarm ikke overstiger grænsen for anonyme tilskud på 20.900 kr. (jf. lovbekendtgørelse nr. 139 af 7. februar 2019, § 2a, stk. 1) og derfor ikke er et betydeligt økonomisk tilskud, at Orifarm ikke har været opmærksom på regelsættet, at der er tale om en førstegangsovertrædelse, at Venstre tilbagebetaler støtten, og at Orifarm har i sinde at overholde Lobbykodeks fremover.

Granskningsmandspanelet præciserer i afgørelsen af 16. april 2021, at virksomhedsrepræsentanter ifølge Lobbykodeks § 13 ikke på nogen måde må give økonomisk støtte eller sponsorer til beslutningstagere, hverken på et individuelt plan eller via organisationer/foreninger (f.eks. politiske partier, valgfonde el.lign.). Det er på den baggrund Granskningsmandspanelet vurdering, at Orifarm har overtrådt Lobbykodeks 13 ved den betalte støtte til et politisk parti, herunder til partiet Venstre i Hedensted kreds. Forbuddet mod økonomisk støtte til partier, kampagner mv. er absolut. Det gælder således for alle bidrag, og dermed også for bidrag mindre end den størrelse, som der er omfattet af offentliggørelsespligten.

Granskningsmandspanelet pålægger Orifarm en bøde på 100.000 kr. for overtrædelse af Lobbykodeks § 13, jf. Sanktions- og gebyrregulativ for ENLI § 6, litra e), nr. 2.

I sin begrundelse for sanktionen anfører Granskningsmandspanelet navnlig, at formålet med Lobbykodeks blandt andet er at højne branchens etiske profil og dermed styrke branchens image samt sikre, at lægemiddelvirksomheder og politikere/myndigheder er økonomisk uafhængige af hinanden, og at samarbejdet og dialogen altid foregår, så pressionsmuligheder parterne imellem er udelukket. Det er Granskningsmandspanelet vurdering, at Orifarms bidrag og overtrædelse af det absolutte forbud i Lobbykodeks § 13 skal sanktioneres med en bøde. Idet der er tale om et absolut forbud, som har eksisteret i mere end 10 år, er der ikke grundlag for at meddele en påtale, da det ikke vurderes, at der har været berettiget tvivl om, hvorledes reglerne skulle forstås eller tolkes. Orifarms oplysning om, at man ikke har været bekendt med regelsættet, tillægges ikke vægt i vurderingen, da alle regler under ENLIs kompetence er offentligt tilgængelige, og dermed regler, som det forventes, at de tilsluttede virksomheder gør sig bekendt med. Ved fastsættelse af bødens størrelse, er der lagt afgørende vægt på, at der er tale om en overtrædelse af et absolut forbud. Der er endvidere tale om forhold, som ENLI normalvis ikke har mulighed for at monitorere og efterprøve, og overtrædelsen kan bringe lægemiddelindustrien i miskredit eller mindske tilliden til den.

Den 19. april 20221 anker Orifarm Granskningsmandspanelet's afgørelse af 16. april 2021 for så

vidt angår spørgsmålet om fastsættelse af sanktion.

Ankenævnet har anmodet Granskningsmandspanelet om at fremkomme med eventuelle bemærkninger og supplerende oplysninger i forbindelse med anken. Granskningsmandspanelet har fremsendt sine bemærkninger ved brev af 29. april 2021.

Orifarms anbringender

Orifarm gør i anken af 19. april 2021 navnlig følgende gældende:

Påstand: Orifarm har overtrådt § 13 i Lobbykodeks og pålægges en sanktion i form af principalt en påtale, subsidiært en bøde på ikke over 40.000 kr.

Argumentation om sanktionsvalg: Til støtte for påstandene gøres gældende, at bøden på 100.000 kr., som Panelet har udmålt, er for høj i forhold til de faktiske forhold, ligesom den ikke er i overensstemmelse med de retningslinjer, som fremgår af Sanktions- og gebyrregulativet ("Regulativet").

Sagens omstændigheder kan sammenfattes til, at Orifarm har overtrådt Lobbykodeks ved forud for folketingsvalget i 2019 at have givet økonomisk støtte til to folketingskandidater med hver 20.000 kr., og at begge har tilbagebetalt støtten. På dette faktiske grundlag skulle Panelet træffe afgørelse om sanktionsvalget. Det fremgår af Samarbejdsaftalens § 7, stk. 2 b), at Panelet skal sanktionere overtrædelse af Reglerne i overensstemmelse med Regulativet. Dette er ikke sket. I høringsbrev af 18. marts 2021 til Orifarm anførte Panelet, at en mulig sanktion af det granskede forhold ville være en bøde i niveauet 75.000 kr. – 150.000 kr. I parentes blev der henvist til "Betydelig økonomisk støtte" ...). Panelet anførte afslutningsvist i høringsbrevet som sin vurdering, at økonomisk støtte, der overstiger beløbsgrænsen for anonyme bidrag, "*må betegnes som betydelig*".

Efter afslutningen af Panelets høringsproces kan det lægges til grund, som også anført i Afgørelsen, at Orifarm ikke gav økonomisk støtte over grænsen for anonyme bidrag. Der er derfor ikke grundlag for at klassificere den økonomiske støtte som "*betydelig*". I stedet for at drage den åbenbare konklusion, at Panelet skulle have udmålt en sanktion på et lavere niveau end i den groveste sanktionsklasse, har Panelet fastholdt det høje bødeniveau og begrundet det med, at forbuddet mod overtrædelse af Lobbykodeks er "*absolut*". Panelet har endvidere lagt vægt på en udokumenteret og spekulativ motivfortolkning om, at Orifarm har valgt at give bidrag helt op til grænsen for offentliggørelse, fordi man bevidst har forsøgt at unddrage sig offentlighedens opmærksomhed.

Orifarm gør heroverfor gældende, at Ankenævnet skal udmåle en sanktion inden for rammerne af Regulativet, og at sanktionen skal være forholdsmæssig/proportional i forhold til overtrædelsen. Det er uomtvisteligt, at den givne økonomiske støtte ikke var *"betydelig"* i den forstand, som Panelet selv har defineret. Det fremgår af Regulativets § 1, stk. 1 a), at ENLI (Panel og Ankenævn) har beføjelse til at anvende sanktionerne 1. Påtale; 2. Bøde; 3. Udtrykke offentlig reprimande af en virksomhed for brud på reglerne. For Orifarm har den offentlige omtale af sagen allerede været særdeles skadelig for virksomhedens omdømme. Navnlig har det været skadeligt, at ENLIs sekretariatschef deltog i omtalen på et faktisk grundlag, der ikke på nogen måde var endeligt fastlagt og senere i Afgørelsen viste sig at være ukorrekt. I realiteten svarer dette til, at ENLI udtrykte en offentlig reprimande, der som anført foran er den alvorligste af sanktionsbeføjelserne.

Til støtte for den principale påstand om, at Ankenævnet alene skal pålægge Orifarm en påtale, gøres gældende, at sagen har skærpet Orifarms opmærksomhed på reglerne, således at en tilsvarende sag ikke sker igen; at folketingskandidaterne har tilbagebetalt den modtagne støtte samt at den offentlige omtale af sagen har skadet Orifarms omdømme alvorligt. Forholdet er dermed allerede sanktioneret.

Hvis Ankenævnet finder behov for at udmåle en bødesanktion, gør Orifarm gældende, at den bør ligge i niveauet for mindre alvorlige overtrædelser. Selvom forbuddet er absolut, skal sanktionen tilpasses de konkrete omstændigheder. Bøden kan dermed passende udmåles til 40.000 kr. svarende til den ydede økonomiske støtte. Ankenævnet bør lægge sig på et bødeniveau, der giver plads til at sanktionere de alvorlige og groveste overtrædelser af Reglerne med højere bøder.

Granskningsmandspanelets anbringender

Granskningsmandspanelet gør i høringsvar af 29. april 2021 navnlig følgende gældende:

Sanktions- og Gebyrregulativ for ENLI § 6 angiver intervallerne og eksempler på sanktioner i sager om overtrædelse af *"øvrige etiske regler"*. Med *"øvrige etiske regler"* menes de øvrige regelsæt under ENLI, som ikke er Reklamekodeks. Overtrædelse af § 13 i Lobbykodeks (økonomisk støtte til politisk parti) er nævnt i kategorien under § 6, stk. 1, litra e): Betydelig økonomisk støtte til individuelle beslutningstagere, politiske partier el.lign. i form af valgkampsbidrag, gaver, rejser mv., jf. Etiske regler for dialog og forhandling med beslutningstagere.

Som nævnt i afgørelsen har Granskningsmandspanelet først og fremmest lagt afgørende vægt på, at der er tale om et absolut forbud i Lobbykodeks § 13. Beløb under grænsen for offentlig-

gørelse, jf. Lovbekendtgørelse nr. 139 af 07/02/2019 § 2 a, stk. 1 (anonyme bidrag), ville således også være en overtrædelse af Lobbykodeks § 13. I den situation ville ENLI dog umiddelbart ikke have fået kendskab til bidraget. Formålet med Lobbykodeks er bl.a. at højne branchens etiske profil og dermed styrke branchens image samt sikre, at lægemiddelvirksomheder og politikere/myndigheder er økonomisk uafhængige af hinanden, og at samarbejdet og dialogen altid foregår, så pressionsmuligheder parterne imellem er udelukket. Det er på baggrund af ovenstående Granskningsmandspanelets vurdering, at Orifarms bidrag og overtrædelse af det absolutte forbud i Lobbykodeks § 13, skal sanktioneres med en bøde. Som nævnt i afgørelsen har det absolutte forbud eksisteret i mere end 10 år; der er således ikke tale om en ny regel, og det vurderes ikke, at der har været berettiget tvivl om, hvorledes reglerne skulle forstås eller tolkes. Orifarms oplysning om, at man ikke har været bekendt med regelsættet, tillægges ikke vægt i vurderingen, da alle regler under ENLIs kompetence er offentligt tilgængelige, og dermed regler, som det forventes at de tilsluttede virksomheder gør sig bekendt med.

Ved fastsættelse af bødens størrelse, er der lagt afgørende vægt på, at der er tale om en overtrædelse af et absolut forbud. Der er endvidere tale om forhold, som ENLI normalvis ikke har mulighed for at monitorere og efterprøve, og overtrædelsen kan bringe lægemiddelindustrien i miskredit eller mindske tilliden til den. Orifarm ønsker, at bøden skal frafalde eller sekundært fastsættes til 40.000 kr., som er det beløb, de i 2019 har betalt til to politikere. Det bemærkes, at hvis bøden fastsættes i det niveau, svarer det til kategorien i § 6, stk. 1, litra c): Som eksempel på sager, der idømmes bøde i intervallet 30.000 kr. – 50.000 kr., kan nævnes: 1. Overtrædelse af transparenskravene vedr. offentliggørelse på virksomhedernes hjemmeside, som de er indeholdt i f.eks.: a) Etiske regler for lægemiddelindustriens samarbejde med patientforeninger mv.; b) Etiske regler for dialog og forhandling med beslutningstagere; c) Etiske regler for lægemiddelbranchens donationer og tilskud. Der er efter Granskningsmandspanelets vurdering tale om et forhold af langt alvorligere karakter, end at man som virksomhed ikke har overholdt kravene til transparens på sin hjemmeside. Det bemærkes igen, at der er tale om et absolut forbud mod at give økonomiske bidrag, og at overtrædelsen kan have ødelæggende virkning på lægemiddelindustriens omdømme, da reglerne i Lobbykodekset netop skal sikre, at lægemiddelvirksomheder og politikere/myndigheder er økonomisk uafhængige af hinanden.

Orifarm anfører, at det har været skadeligt for virksomheden, at ENLIs sekretariatschef deltog i omtalen i Politiken, og at en udtalelse om bødeniveauet for en sag af denne karakter var *"stærkt medvirkende til"*, at Politiken bragte omtalen som en forsidehistorie med deraf følgende opmærksomhed. Til dette skal Granskningsmandspanelet bemærke, at det må anses som spekulativt, om en udtalelse fra ENLIs sekretariatschef har været medvirkende til at bringe sagen på forsiden, og det bør i øvrigt heller ikke have indflydelse på bødeniveauet i sagen. Det bemærkes, at Granskningsmandspanelet netop blev opmærksom på sagen, da Politiken selv var i gang med historien og kontaktede ENLIs sekretariatschef for information om Lobbykodeksets forbud mod økonomisk støtte til et politisk parti. Arbejdet i ENLI består bl.a. i at formidle information om branchens selvjustitsordning, de tilknyttede regler samt fortolkningen af disse.

Det udgør en stor del af sekretariatets daglige arbejde at besvare henvendelser, primært fra lægemiddelvirksomheder, men også fra andre interessenter, om reglernes indhold og fortolkning. ENLI har således, udover at være kontrolorgan, også til formål at skabe gennemsigtighed og klarhed i forhold til hvilke regler, der gælder for lægemiddelvirksomheder. I forhold til udtalelsen til Politiken er der således redegjort for det absolutte forbud i Lobbykodeksets § 13 samt for sanktionsrammen i Sanktions- og gebyrregulativ for ENLI.

Som nævnt ovenfor, er formålet med Lobbykodeks bl.a. at højne branchens etiske profil og dermed styrke branchens image samt sikre, at lægemiddelvirksomheder og politikere/myndigheder er økonomisk uafhængige af hinanden, og at samarbejdet og dialogen altid foregår, så pressionsmuligheder parterne imellem er udelukket. Som det endvidere fremgår af vejledningen til Lobbykodeks § 1, er formålet også at synliggøre over for omverdenen, at branchens lobbyaktiviteter foregår på en åben, ærlig, redelig og troværdig måde. Lobbykodeks skal netop sikre, at virksomhederne ikke sætter sig selv og beslutningstageren i en situation, hvor der er risiko for, at der sås tvivl om et afhængighedsforhold. Og selv mindre beløb kan så tvivl. Granskningsmandspanelet bemærker således, at Politiken netop fremhæver, at den omhandlede venstre-politiker tog *"tid i sin travle kalender til at markere åbningen [red. af Orifarms datterselskabs nye laboratorium] og holdt en tale, hvor han roste medicinalvirksomhedens produkter og ønskede firmaet "god vind". Knap to år senere modtog [politikeren] to bidrag fra Orifarm-koncernen til sin valgkamp forud for folketingsvalget i 2019."* Det er uvist, om der rent faktisk er en sammenhæng, men blot risikoen for, at nogen drager denne konklusion om et noget-for-noget-forhold mellem beslutningstagere og lægemiddelindustrien, er med til at mindske tilliden til lægemiddelindustrien, og kan på ingen måde siges at *"højne branchens etiske profil"*, som er et af formålene med Lobbykodeks

Selve bødens størrelse på 100.000 kr. er fastlagt efter et konkret skøn og afvejning af sagens omstændigheder. Der kan således argumenteres for, at bøden skulle være højere inden for rammen på 75.000-150.000 kr. på grund af skadevirkningen for den samlede lægemiddelindustri image. ENLI fastsatte i december 2020 en bøde på 100.000 kr. i KO-2020-3582, der bl.a. omhandlede en omgåelse af ENLIs Reklamekodeks og anmeldelsesproces. I nærværende sag er skadevirkningen for lægemiddelindustrien mindst lige så stor, og måske også større, da det omhandler relationen til en politiker, der i højere grad har pressens bevågenhed og offentlighedens interesse. Samtidig har Granskningsmandspanelet taget hensyn til, at der bør være luft i sanktionsrammen, hvis der i fremtiden skulle vise sig en endnu mere grel sag på området. Granskningsmandspanelet har således truffet afgørelse om størrelsen på bøden efter en vurdering af sagens konkrete omstændigheder, herunder overtrædelsens beskaffenhed, grovhed og omfang, i overensstemmelse med Sanktions- og Gebyrregulativ for ENLI § 1, stk. 3.

Ankenævnets bemærkninger og konklusion

Overholdelse af reglerne i ENLIs Lobbykodeks er af central betydning for lægemiddelindustriens image. Reglerne bidrager til at sikre, at lægemiddelvirksomheder og politikere/myndigheder er økonomisk uafhængige af hinanden, og at samarbejdet og dialogen altid foregår, således at pressionsmuligheder parterne imellem er udelukket, jf. formålsbestemmelsen i Lobbykodeks § 1.

En hovedhjørnesteen i bestræbelserne på at opfylde dette formål er bestemmelsen i Lobbykodeks § 13, hvorefter virksomhedsrepræsentanter ikke på nogen måde må give økonomisk støtte til beslutningstagere. Forbuddet er absolut i den forstand, at enhver overtrædelse - uanset størrelsen af den økonomiske støtte - medfører sanktioner. Fastsættelse af sanktioner i den enkelte sag beror på en vurdering af sagens konkrete omstændigheder, jf. Sanktions- og gebyrregulativ for ENLI § 1, stk. 3. Som følge af den centrale betydning forbuddet mod økonomisk støtte til beslutningstagere har for lægemiddelindustriens image, er det overordnet Ankenævnets opfattelse, at enhver overtrædelse af Lobbykodeks § 13 som udgangspunkt skal sanktioneres med bøde.

I det konkrete tilfælde, hvor Orifarm har ydet økonomisk støtte til to folketingskandidater med hver 20.000 kr., finder Ankenævnet, at en bøde på 70.000 kr. vil være passende, jf. Sanktions- og gebyrregulativ for ENLI § 1, stk. 3 og § 6, litra e), nr. 2.

Ved afgørelsen har Ankenævnet ikke tillagt det betydning, at de to folketingskandidater har tilbagebetalt den modtagne støtte, og at den offentlige omtale af sagen efter Orifarms oplysninger har skadet virksomhed omdømme alvorligt.

Ankenævnets afgørelse

Granskningsmandspanelets afgørelse af 16. april 2021 ændres i overensstemmelse med de ovenfor anførte bemærkninger.

Orifarm pålægges en bøde på 70.000 kr. + moms for overtrædelse af Lobbykodeks § 13, jf. Sanktions- og gebyrregulativ for ENLI § 1, stk. 3 og § 6, litra e), nr. 2.

I tillæg hertil pålægges Orifarm et gebyr på 6.000 kr. + moms, jf. Sanktions- og gebyrregulativ for ENLI § 7, stk. 8.

