



Ankestyrelsens brev til Hjørring Kommune

### Tilsynsudtalelse om aktindsigt

19. juni 2020

[A] skrev den 20. december 2019 til Hjørring Kommune om kommunens afgørelse af samme dag om aktindsigt.

J.nr. 20-1087

Hjørring Kommune har den 7. januar 2020 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

På baggrund af sagens oplysninger har Ankestyrelsen fundet anledning til at udtale sig om, hvorvidt Hjørring Kommune har været berettiget til at undtage oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

### Resumé

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen vurderer, at Hjørring Kommune ikke var berettiget til at undtage oplysninger i en aftale og tilbud fra aktindsigt med den anførte begrundelse.

Ankestyrelsen beder Hjørring Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

### Sagens oplysninger

[A] bad den 1. december 2019 Hjørring Kommune om aktindsigt i følgende:

"Der henvises i de opstillede bilag til en eller flere indgåede aftaler, som der således skal begæres aktindsigt i.

På samme måde skal der begæres fremsendelse af det udbudsmateriale og/eller de indhentede alternative tilbud, som

ligger til grund for den indgåede aftale – samt det af [B] formodede fremsendte tilbud.”

Den 9. december 2019 sendte Hjørring Kommune høringer til de tre virksomheder [B], [C] og [D], som havde afgivet tilbud/oplæg til kommunen og for [B]s vedkommende også havde indgået kontrakt med kommunen. Kommunen bad om at få oplyst, om der var oplysninger i virksomhedernes materiale, som efter virksomhedernes opfattelse burde undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Hjørring Kommune meddelte ved afgørelse af 20. december 2019 [A] delvist afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2. Følgende fremgik bl.a. af afgørelsen:

”Hjørring Kommune meddeler delvist indsigt i de efterspurgte dokumenter.

1. Hjørring Kommunes aftale med [B].
2. Fremsendelse af udbudsmateriale og/eller de indhentede alternative tilbud.
3. Tilbud fra [B].

[...]

Hjørring Kommune vurderer, at der gives afslag for så vidt angår oplysninger i dokumenterne der vedrører personreferencer, priser samt forretningsforhold, med følgende begrundelse:

Da de efterspurgte oplysninger ikke er offentligt tilgængelige, er priser og personreferencer undtaget fra aktindsigt efter § 30, nr. 2, i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

[...]

[B] har i forbindelse med partshøringen klart begrundet, at indsigt i priser, personreferencer og forretningsforhold vurderes at kunne medføre konkrete skadesvirkninger for virksomheden. Det er Hjørring Kommunes vurdering, at de efterspurgte dokumenter indeholder oplysninger som vedrører drifts- eller forretningsforhold, hvilket medfører at oplysningerne ekstraheres fra de fremsendte bilag.

[C] har i forbindelse med partshøringen klart begrundet, at indsigt i priser, personreferencer og forretningsforhold vurderes at kunne medføre konkrete skadesvirkninger for virksomheden. Det er Hjørring Kommunes vurdering, at de efterspurgte dokumenter indeholder oplysninger som vedrører drifts- eller forretningsforhold, hvilket medfører at oplysningerne ekstraheres fra de fremsendte bilag.

[D] har i forbindelse med partshøringen klart begrundet, at indsigt i priser, personreferencer og forretningsforhold vurderes at kunne medføre konkrete skadesvirkninger for virksomheden. Det er Hjørring Kommunes vurdering, at de efterspurgte dokumenter indeholder oplysninger som vedrører drifts- eller forretningsforhold, hvilket medfører at oplysningerne ekstraheres fra de fremsendte bilag."

Kommunen vurderede desuden, at der ikke var grundlag for at give aktindsigt efter offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed.

[A] klagede den 20. december 2019 over Hjørring Kommunes afgørelse.

Hjørring Kommune har i en genvurdering af 7. januar 2020 fastholdt afgørelsen. Kommunen har henvist til følgende:

"Det er Hjørring Kommunes vurdering, at de tre berørte leverandører klart har begrundet, at en offentliggørelse af deres drifts- og forretningsforhold, prisstruktur og personreferencer, kan medføre skadevirkninger for deres virksomhed af væsentlig økonomisk karakter.

Oplysningerne vurderes at være af teknisk og kommerciel karakter og dermed at betragte som erhvervshemmeligheder, jf. offentlighedslovens § 30, stk. 2."

## **Regler**

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 30, nr. 2:

- § 30.** Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om
- 1) [...]
  - 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el. lign., for så vidt det er af

væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.”

I Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2014, side 521, er følgende anført om bestemmelsen:

“Den beskyttelsesinteresse, der ligger bag § 30, nr. 2, er ikke fremhævet i bestemmelsens forarbejder, men det må lægges til grund, at sigtet med bestemmelsen er at beskytte hensynet til erhvervsmæssige (økonomiske) interesser, og således navnlig undtage oplysninger, der af andre virksomheder mv. kan udnyttes i konkurrencemæssigt øjemed (navnlig forretningshemmeligheder).”

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, i lovforslag L 144 af 7. februar 2013 om offentlighedsloven:

“Bestemmelsen i nr. 2 er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2.

Bestemmelsen forudsætter - i modsætning til nr. 1 - at forvaltningsmyndigheden foretager en konkret vurdering, der falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold m.v. Er det tilfældet, skal myndigheden dernæst foretage en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der - typisk af konkurrencemæssige grunde - påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Der vil i forhold til oplysninger, der er omfattet af nr. 2, gælde en *klar formodning* for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning.

Forvaltningsmyndighederne bør dog - som hidtil - indhente en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold m.v. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade.”

Vedrørende betingelsen om, at myndigheden foretager en konkret vurdering af eventuel risiko for økonomisk skade, er det i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 653, anført:

”Kravet om, at risikoen for skade skal være nærliggende, indebærer, at myndigheden må foretage en konkretisering af, hvilke økonomiske skadevirkninger for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, der er tale om. Det skal fremgå, hvorledes det økonomiske tab vil eller kan indtræde som en følgevirkning af, at begæringen om aktindsigt imødekommes. Det er ikke tilstrækkeligt blot at henvise til undtagelsesbestemmelsens ordlyd, til konkurrencemæssige grunde eller tilsvarende abstrakte angivelser af beskyttelsesbehovet [...].”

I Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2014, side 530, er blandt andet følgende anført om fortolkningen af formodningsreglen:

”Det må antages, at reglen skal ses i sammenhæng med, at myndigheden, der skal foretage den endelige skadevurdering, typisk ikke vil have de nødvendige forudsætninger for at vurdere, om en udlevering af oplysningerne om drifts- eller forretningsmæssige forhold mv. omfattet af § 30, nr. 2, rent faktisk vil påføre den pågældende virksomhed økonomisk skade. Derfor anføres det også i de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, jf. pkt. 8 nedenfor, at myndigheden bør indhente en udtalelse fra vedkommende virksomhed mv. I de tilfælde, hvor virksomheden giver udtryk for, at en udlevering vil påføre konkrete skadevirkninger for virksomhedens økonomi, og begrunder dette, må formodningsreglen indebære, at myndigheden normalt ikke behøver yderligere dokumentation for, at betingelserne for at begrænse aktindsigten efter § 30, nr. 2, er opfyldt.

[...]

Det skal dog samtidig bemærkes, at formodningsreglen ikke ændrer ved, at myndigheden (for en principiel betragtning) fortsat skal foretage en konkret vurdering af om udleveringen vil indebære en nærliggende risiko for, at der påføres virksomheden navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, jf. også de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2. Kravet om den konkrete vurdering indebærer, at en generel gengivelse af hensynet til konkurrencemæssige forhold på det pågældende område, den

blotte gengivelse af bestemmelsens ordlyd, jf. FOB 2001, side 281, eller en generel vurdering af risikoen for tab, jf. f.eks. FOB 2007, side 315, ikke i sig selv er nok til at meddele afslag på aktindsigt. Det må formentlig kræves, at myndigheden navnlig i lyset af virksomhedens udtalelse – og i tvivlstilfælde i lyset af 'forretningsoplysningernes' karakter sammenholdt med bl.a. konkurrencesituationen på det pågældende område – konkret vurderer (eller angiver) hvilke økonomiske skadevirkninger der vil indtræde, jf. princippet i FOB 1997, side 105”.

I Offentlighed i forvaltningen, Jon Andersen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2013, side 271-274, er det anført:

“[...] Ifølge lovforslagets bemærkninger til § 30, nr. 2 gælder der en ”klar formodning for, at en udlevering af oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen, vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne vedrører, vil lide skade af betydning”. Det er ikke ganske klart, hvad denne bemærkning sigter til. Hvis ikke kravet i § 30 nr. 2 om risiko for økonomisk skadevirkning skal udvandes helt, må bemærkningen fortolkes således, at der sigtes til de bevismæssige forhold; at der gælder en bevismæssig formodning for, at de konkrete og individuelle skadevirkninger, virksomheden påberåber sig, risikerer at indtræde, hvis der gives aktindsigt. Hvis denne fortolkning følges, gælder formodningen ikke i de tilfælde, hvor virksomheden ikke peger på konkrete skadevirkninger af, at der gives aktindsigt i oplysningerne.

[...]

Myndigheden vil normalt som et led i bedømmelsen af, om der kan gøres undtagelse i henhold til § 30, nr. 2, skulle indhente en vejledende udtalelse fra den berørte virksomhed. Myndigheden er imidlertid forpligtet til at foretage en selvstændig vurdering af, om betingelserne for at holde oplysninger tilbage er opfyldt. Det er derfor myndighedens ansvar at påse, at der bliver spurgt, så virksomheden er klar over, hvilke forhold der skal belyses.”

Følgende fremgår af forvaltningslovens § 19 om partshøring:

**“§ 19.** Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke

træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes eller vurderingernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne eller vurderingerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

*Stk. 3.* [...]”

Den, der har indgivet en anmodning om aktindsigt, er part i aktindsigtssagen. Derfor er udgangspunktet, når en myndighed har indhentet en udtalelse fra en virksomhed, at den aktindsigtssøgende skal partshøres vedrørende denne udtalelse i henhold til forvaltningslovens § 19, hvis udtalelsen taler imod imødekommelse af aktindsigtsanmodningen og er af væsentlig betydning for afgørelsen. Ankestyrelsen henviser til Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2014, side 534-535.

### **Sådan vurderer vi sagen**

Efter en gennemgang af de fremsendte akter kan Ankestyrelsen konstatere, at Hjørring Kommune har undtaget oplysninger om priser,

navne og kontaktoplysninger på medarbejdere samt andre oplysninger fra aktindsigt.

På baggrund af sagens oplysninger vurderer Ankestyrelsen, at i hvert fald visse af de undtagne oplysninger må anses for at være oplysninger om forretningsforhold.

Det er imidlertid Ankestyrelsens opfattelse, at Hjørring Kommune ikke har konkretiseret, hvilke væsentlige økonomiske skadesvirkninger der vil kunne indtræde som følgevirkning af, at begæringen om aktindsigt imødekommes fuldt ud.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at kommunens henvisning til, at de undtagne oplysninger er af teknisk og kommerciel karakter og dermed erhvervshemmeligheder, og at det vil kunne medføre skadevirkninger for virksomhederne af væsentlig økonomisk karakter, hvis [A]s anmodning om aktindsigt mødekommes, ikke udgør en tilstrækkelig konkretisering af, hvorledes et økonomisk tab kan eller vil indtræde.

Ankestyrelsen lægger vægt på, at det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 30, nr. 2, at det ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for at undtage oplysninger efter bestemmelsen at henvise til bestemmelsens ordlyd, til konkurrencemæssige grunde eller andre tilsvarende abstrakte angivelser af beskyttelsesbehovet.

Det er på den baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at Hjørring Kommune ikke var berettiget til at undtage de pågældende oplysninger fra aktindsigt med den anførte begrundelse.

Ankestyrelsen beder derfor Hjørring Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Vi har ikke taget stilling til, om kommunen kunne undtage oplysningerne med en anden begrundelse.

På baggrund af sagens oplysninger lægger Ankestyrelsen til grund, at [A] ikke er blevet partshørt over høringsssvarene af 16. og 17. december 2019. Det fremgår ikke af sagen, hvorfor partshøring er undladt.

Ankestyrelsen går ud fra, at Hjørring Kommune i forbindelse med genoptagelsen af sagens behandling vil foretage en vurdering af, om



[A] skal partshøres over høringssvarene, hvis kommunen ikke allerede har foretaget denne vurdering.

Ankestyrelsen har forstået kommunens afgørelse således, at begrebet "ekstrahering" er anvendt til at beskrive, at man undtager oplysninger fra aktindsigt. Vi finder anledning til at bemærke, at "ekstrahering" betyder, at myndigheder trækker visse oplysninger ud af et dokument og giver aktindsigt i dem, selv om dokumentet i øvrigt er undtaget fra aktindsigt.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://www.ast.dk) i anonymiseret form.

### **Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i kommunestyrelseslovens § 50.

Venlig hilsen

Julie Sinkbæk Juuel

**Vi har anvendt:**

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)  
nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)  
nr. 145 af 24. februar 2020

Bekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven