



Ankestyrelsens brev til Slagelse Kommune

Tilsynsudtalelse om aktindsigt

[A] har den 16. oktober 2019 skrevet til Slagelse Kommune om kommunens afgørelse af 11. september 2019 om delvist afslag på aktindsigt.

Slagelse Kommune har den 24. oktober 2019 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

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

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Slagelse Kommune ikke var berettiget til at undtage et udkast til lejekontrakt med den anførte begrundelse.

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

Sagens oplysninger

[A] bad den 21. august 2019 Slagelse Kommune om svar på en række spørgsmål og om aktindsigt i et projekt omkring Sundhedshuset på Ingemannsvej 61 i Slagelse Kommune.

Af [A]s henvendelse til Slagelse Kommune fremgår bl.a. følgende:

19. juni 2020

J.nr. 19-52153

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

"For at skabe et udgangspunkt for vurderingen af projektet, ønsker jeg foreløbigt aktindsigt i følgende forhold:

Alle forhold omkring Ingemandsvej 61 i Slagelse.

Bliver der tinglyst særlige klausuler på ejendommen?

Udkast til lejekontrakt mellem kommunen og udlejer.

Udkast til lejekontrakt mellem udlejer og evt. private lejere.
Herunder lejepriser og kontraktens varighed, alle vilkår.

Betaler kommunen tilskud til driften af huset på Ingemandsvej 61?

Oplysninger om fællesomkostninger for lejerne.

Oplysninger på personer, der har været indblandet i udvælgelsen af Ingemandsvej 61, således at det kan udelukkes, at tildelingen af den store milliongevinst til ejeren, ikke bunder i et habilitetsproblem i kommunen.

Kopi af ansøgning til statens puljer til moderne sundheds og lægehuse.

Hvad er betingelserne for at kommunen modtager de 11 mio. fra staten, fuld beskrivelse ønskes fremsendt.

Er der også kommunale penge investeret i projektet?"

Slagelse Kommune gav den 11. september 2019 delvis aktindsigt.

Kommunen begrundede sin afgørelse med følgende:

"Udkast til lejekontrakt mellem kommunen og udlejer.

Der forefindes endnu ikke et færdigt udkast til lejekontrakt mellem kommunen og udlejer.

Vedrørende informationerne omkring husleje og lejevilkår er det vurderet, at der er et beskyttelseshensyn overfor udlejer, såfremt udlejningen til os, er en væsentligt del af deres økonomi, jf. offentlighedslovens § 30, stk. 1, nr. 2.

**Udkast til lejekontrakt mellem udlejer og evt. private lejere.
Herunder lejepriser og kontraktens varighed, alle vilkår.**

Der forefindes endnu ikke udkast til lejekontrakt mellem kommune og private lejere. Kommunen genudlejer de arealer, som kommunen ikke selv anvender til private lejere jf. kriterier i regeringens pulje-opslaget.

Vedrørende lejepriser er læger og private sundhedsaktører blevet oplyst om en forventet lejepris ex. moms pr. m² på mellem 800-1.000 kr. inkl. fællesudgifter, samt at de kan forvente, at skulle betale for en relativ andel af husets fællesarealer.”

[A] klagede den 16. oktober 2019 over afgørelsen om afslag på aktindsigt. [A] skrev bl.a.:

”Aktindsigt:

Lejekontrakt eller udkast til lejekontrakt, samt al korrespondance omkring lejeforhold mellem udlejer og kommunen udbedes.

[...]

Jeg vil gerne påklage forholdet og udbede mig ovennævnte, da jeg blandt andet ikke mener, at kontrakten er en væsentlig del af udlejers økonomi, da ejendommen blandt andet ejes af et meget stort ejendomsselskab.”

[A] bad samtidig om aktindsigt i udkast til lejekontrakt og al korrespondance mellem kommunen og eventuelle kommende lejere på Ingemannsvej 61.

Slagelse Kommune fastholdt den 24. oktober 2019 afgørelsen af 11. september 2019. Kommunen skrev:

”Slagelse Kommune vurderer dog, at der er et beskyttelseshensyn over for udlejer, da udlejningen til kommunen, er en væsentlig del af deres økonomi, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2. Dette efter aftale med tredjepart.”

Slagelse Kommune sendte samme dag sagen til Ankestyrelsen. Kommunen sendte den 25. oktober 2019 yderligere dokumenter til Ankestyrelsen.

Slagelse Kommune traf i et separat brev den 24. oktober 2019 afgørelse om [A]s nye anmodning af 16. oktober 2020 om aktindsigt i lejeforholdene mellem kommunen og kommende lejere i Sundhedshuset på Ingemannsvej 61.

Kommunen oplyste bl.a. følgende:

”Der foreligger endnu ikke udkast til lejekontrakt mellem kommunen og kommende lejere i sundhedshuset på Ingemannsvej 61. Der er vedhæftet korrespondance vedrørende lejeforhold mellem kommune og kommende lejere til denne mail. Forhold, der vedrører beskyttelseshensynet jf. offentlighedslovens § 30, stk. 1, nr. 2 er undtaget for aktindsigten.”

Denne afgørelse ses [A] ikke at have klaget over til kommunen.

Ankestyrelsen har telefonisk den 8. juni 2020 bedt Slagelse Kommune om at fremsende de oplysninger/dokumenter, som kommunen undtog fra aktindsigt den 11. september 2019. Kommunen har herefter fremsendt udkast til lejekontrakt dateret 5. september 2019 og mailkorrespondance mellem kommunen og udlejers advokat vedrørende kommunens partshøring af udlejers advokat over [A]s anmodning om aktindsigt.

Regler

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 7, stk. 2:

”§ 7. [...]

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

[...]”

Bestemmelsen medfører, at en myndighed på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i aktlisten eller dele heraf, hvis anmodningen om aktindsigt kun vedrører visse angivne dokumenter. Vi henviser til Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2014, side 200-201.

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 begrundet 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 offentlighedslovens § 34:

”§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis

- 1) det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33,
- 2) det vil indebære, at der gives klart vildledende information, eller
- 3) det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.”

Sådan vurderer vi sagen

Det fremgår ikke af sagen, at [A] har modtaget en aktliste i overensstemmelse med offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2.

På baggrund af sagens oplysninger lægger Ankestyrelsen til grund, at der forelå et udkast til lejekontrakt mellem kommunen og udlejer, dateret 5. september 2019, på tidspunktet for afgørelsen, og at kommunen undtog udkastet til lejekontrakt fra aktindsigt, omend det efter Ankestyrelsens opfattelse ikke fremgår tydeligt af kommunens afgørelse.

Det er på det foreliggende grundlag Ankestyrelsens opfattelse, at det undtagne dokument må anses for at indeholde oplysninger om forretningsforhold.

Det er imidlertid Ankestyrelsens opfattelse, at Slagelse 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 beskyttelseshensyn over for udlejer og til, at udlejningen til kommunen er en væsentlig del af udlejers økonomi, ikke udgør en tilstrækkelig konkretisering af, hvorledes et økonomisk tab kan eller vil indtræde, hvis [A]s anmodning om aktindsigt mødekomes.

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 Slagelse Kommune ikke var berettiget til at undtage det pågældende dokument fra aktindsigt med den anførte begrundelse.

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

Hvis kommunen fortsat vurderer, at der skal undtages oplysninger fra dokumentet, beder vi kommunen om samtidig at vurdere, om der skal meddeles aktindsigt i dele af dokumentet. Vi henviser til offentlighedslovens § 34.

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

Vi offentliggør denne udtalelse på 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 § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

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

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