



2016-48

Dataudtræk fra Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase

21. november 2016

En virksomhed havde anmodet Moderniseringsstyrelsen om et dataudtræk fra styrelsens indkøbsdatabase i form af oplysninger om det samlede beløb, som leverandører havde faktureret til institutioner i staten i henholdsvis 2013 og 2014. Det fremgik, at der i det ønskede udtræk indgik oplysninger om fakturasummer vedrørende mere end 53.000 leverandører, og at disse fordelte sig på ca. 140 statsinstitutioner, herunder Moderniseringsstyrelsen selv.

Forvaltningsret
1121.1 – 11241.3 -
11241.9 – 12.2

Efter ombudsmandens opfattelse var der mest, der talte for at fortolke bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, om dataudtræk sådan, at der i opgørelsen af en myndigheds ressourceforbrug også kan medregnes den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at fastslå, om et dataudtræk indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35. Der vil således kun være ret til dataudtræk, hvis alle de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at sikre, at de hensyn, der er nævnt i §§ 19-35, tilgodeses – og selve dataudtrækket – kan foretages ved "få og enkle kommandoer".

Det kunne derfor ikke give ombudsmanden anledning til kritik, at Moderniseringsstyrelsen havde lagt til grund, at der i opgørelsen af styrelsens ressourceforbrug efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, også kunne medregnes den tid, der ville gå med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som var nødvendige for at fastslå, om dataudtrækket indeholdt oplysninger, der var omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35.

Ombudsmanden kunne ikke tilsidesætte Moderniseringsstyrelsens vurdering af, at det var nødvendigt at indhente oplysninger fra de øvrige statsinstitutioner og eventuelt fra leverandørerne for at kunne tage stilling til, om udtrækket indeholdt oplysninger om drifts- og forretningsforhold eller oplysninger af betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, som kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 30, nr. 2, eller 31.

Under hensyn til, at der var tale om mere end 53.000 leverandøraftaler fordelt på ca. 140 institutioner, kunne ombudsmanden ikke kritisere, at Modernise-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ringsstyrelsen fandt, at de nævnte oplysningsskridt krævede flere ressourcer, end der kunne kræves efter offentlighedslovens § 11, stk. 1.

(Sag nr. 16/01840)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om, og hvad tager jeg stilling til?

Spørgsmålet i sagen er, om Moderniseringsstyrelsen var berettiget til at afslå at foretage og udlevere en sammenstilling af nærmere bestemte oplysninger – et dataudtræk – fra styrelsens indkøbsdatabase, under henvisning til at de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 19-35, ikke kan tilgodeses ved anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. betingelsen i lovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

Moderniseringsstyrelsen henviste til, at det ikke kunne udelukkes, at der ved udlevering af det ønskede dataudtræk – i form af oplysninger om den samlede årlige sum af fakturaer for 2013 og 2014, som institutioner i staten har modtaget fra navngivne leverandører (fordelt på hver enkelt leverandør) – ville blive udleveret oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, om oplysninger om drifts- og forretningsforhold mv. eller lovens § 31 om undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. En stillingtagen til anmodningen forudsatte derfor, at Moderniseringsstyrelsen dels indhentede oplysninger fra de ca. 140 institutioner, som havde modtaget de pågældende fakturaer, og dels – for så vidt angår bestemmelsen i § 30, nr. 2 – efter omstændighederne gav de ca. 53.000 leverandører, som oplysningerne vedrørte, lejlighed til at afgive en udtalelse om mulige skadevirkninger ved en udlevering af oplysningerne.

Det var i tilknytning hertil Moderniseringsstyrelsens vurdering, at det ressourceforbrug, der ville medgå ved indhentelsen af oplysninger og høring af leverandører, oversteg det ressourceforbrug, som myndigheden var forpligtet til at afholde, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, hvormed der ikke var ret til at få foretaget et dataudtræk.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det bemærkes, at Moderniseringsstyrelsen i første omgang – samtidig med at styrelsen udleverede et udtræk indeholdende de mere end 53.000 leverandørers virksomhedsnavn og CVR-nr. – afslog aktindsigt i oplysninger om fakturasummer med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, hvorefter behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter (jf. lovens hovedregel i § 7) kan afslås, hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

I afgørelsen af 1. februar 2016 har styrelsen konstateret, at sagen rettelig skulle være behandlet efter offentlighedslovens § 11, idet der ikke forelå dokumenter, som indeholdt de efterspurgte fakturasummer. Styrelsen har i det lys herefter foretaget en ny vurdering af sagen.

Jeg er enig med styrelsen i, at anmodningen skal behandles efter offentlighedslovens § 11, og min undersøgelse omfatter derfor kun styrelsens anvendelse af denne bestemmelse og herunder de undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens kapitel 4, som styrelsen har henvist til for så vidt angår vurderingen efter § 11, stk. 1, 2. pkt.

Nedenfor under pkt. 2 tager jeg stilling til, om de ressourcer, der vil medgå ved indhentelse af yderligere oplysninger, herunder ved iagttagelse af en eventuel høringspligt, vil kunne indgå i vurderingen af, om dataudtrækket, herunder en eventuel anonymisering mv., kan foretages ved "få og enkle kommandoer".

Under pkt. 3 tager jeg stilling til, om der i de oplysninger, der var omfattet af din anmodning om dataudtræk, kunne være oplysninger, som var omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, eller § 31.

Under pkt. 4 tager jeg stilling til den konkrete afgørelse om, hvorvidt dataudtrækket, herunder en eventuel anonymisering mv., kunne ske ved få og enkle kommandoer.

Under pkt. 5 tager jeg stilling til Moderniseringsstyrelsens meroffentligheds-vurdering.

2. Kan ressourceforbruget ved indhentelse af yderligere oplysninger, herunder iagttagelse af en eventuel høringspligt, indgå i vurderingen af, om dataudtrækket og eventuel anonymisering mv. kan foretages ved "få og enkle kommandoer"?

2.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 11, stk. 1, har følgende ordlyd (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.”

I de specielle bemærkninger til § 11 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13) er bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en ret for offentligheden til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget. Der er således tale om, at myndighederne – i modsætning til, hvad der følger af den gældende lov – i et vist omfang forpligtes til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger, jf. herom bemærkningerne til § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 5 (side 324 ff.), og kapitel 11, pkt. 2.2 (side 355).

Det er en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling, at der er tale om allerede *foreliggende oplysninger* i myndighedens databaser. Det kan således ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

Hvis de oplysninger, der ønskes sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, følger det af bestemmelsens 2. *pkt.*, at sammenstillingsretten kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af lovforslagets § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen m.v. for en samlet betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. om dette udtryk nedenfor. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering m.v. er tilstrækkelig effektiv. Der henvises herom til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3.1 (side 370 ff.), og kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.).

...

Det er i øvrigt en betingelse, at sammenstillingen – og en eventuel anonymisering m.v. – kan foretages ved *få og enkle kommandoer*. Denne betingelse tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) ikke kan foretages i løbet af kort tid.”

Af de almindelige bemærkninger fremgår endvidere bl.a. følgende:

”4.5.2. Justitsministeriets bemærkninger

4.5.2.1. Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til bestemmelser om ret til dataudtræk og ret til indsigt i databeskrivelsen.

...

Det skal endvidere nævnes, at Justitsministeriet i § 11 har tilføjet udtrykket 'eller lignende', således at bestemmelsen fastsætter, at såfremt oplysningerne er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, gælder retten til dataudtræk kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Den nævnte tilføjelse skyldes, at udtrykket 'anonymisering' vedrører de tilfælde, hvor beskyttelsen af de pågældende hensyn opnås ved at fjerne oplysninger, som gør det muligt at identificere en juridisk eller fysisk person. Udtrykket 'lignende' omfatter de tilfælde, hvor beskyttelsen af de relevante hensyn opnås på anden måde, f.eks. ved at fjerne netop de konkrete oplysninger, som ville afsløre placeringen af hemmelige militære installationer.”

2.2. Min vurdering

Det følger som anført af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at såfremt oplysningerne i et ønsket dataudtræk er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 19-35, gælder retten til dataudtræk kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses ved anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Ifølge bemærkningerne i lovforslaget tager betingelsen sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Således fremgår det bl.a., at betingelsen alene vil være opfyldt, hvis anonymiseringen mv. kan foretages uden brug af væsentlige ressourcer, dvs. i løbet af kort tid.

Ud fra bestemmelsens ordlyd er det umiddelbart kun de ressourcer, der medgår ved en eventuel anonymisering eller anden lignende bearbejdning ("eller lign.") af et udtræk, der indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35, som kan medregnes i myndighedens ressourceforbrug.

Moderniseringsstyrelsen har imidlertid lagt til grund for sin afgørelse, at der i opgørelsen af myndighedens ressourceforbrug også kan medregnes den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at fastslå, om udtrækket indeholder oplysninger omfattet af lovens §§ 19-35.

Det første spørgsmål er, om der er grundlag for en sådan fortolkning af bestemmelsen. Altså om Moderniseringsstyrelsen har været berettiget til at afslå at udlevere det ønskede dataudtræk fra indkøbsdatabasen under henvisning til, at de ressourcer, der er forbundet med at fastslå, om udtrækket indeholder oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt (og som derfor skal anonymiseres eller lignende), er så omfattende, at udtrækket – alene af den grund – ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Ved vurderingen af dette spørgsmål må man se på bestemmelsens forarbejder.

Bemærkningerne til lovforslaget (jf. pkt. 2.1) og betænkning nr. 1510/2009, som lovforslaget bygger på, synes umiddelbart kun at have fokus på de rent tekniske udfordringer, der er forbundet med at foretage (og anonymisere mv.) selve dataudtrækket. Jeg kan f.eks. henvise til s. 372 i betænkningen, hvor det fremgår, at vurderingen af, om der er pligt til at foretage (og anonymisere mv.) et dataudtræk, bl.a. skal ske i lyset af de databasesystemer, som en forvaltningsmyndighed gør brug af, dvs. de tekniske muligheder, som det enkelte system giver for at foretage (og anonymisere mv.) et udtræk, ligesom det indgår i vurderingen, om det vil kræve indhentelse af særlig it-faglig ekspertise at foretage (og anonymisere mv.) udtrækket.

Se i den forbindelse også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 232.

Der kunne således for en umiddelbar betragtning synes ikke at være holdpunkter i bestemmelsens ordlyd og forarbejder for den fortolkning, som Moderniseringsstyrelsen har anlagt.

Hvis man i lyset af det anførte må nå til, at de sagsbehandlingsskridt (tilvejebringelse og behandling af oplysninger), der er nødvendige for at fastslå, om

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

et dataudtræk indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, ikke kan indgå i opgørelsen af myndighedens ressourceforbrug efter § 11, stk. 1, 2. pkt., vil det betyde, at myndigheden i udgangspunktet er forpligtet til at foretage denne sagsbehandling.

Et sådant resultat synes ikke at harmonere med grundtanken bag offentlighedslovens § 11, som bygger på, at retten til dataudtræk udgør et principielt brud med det hidtidige udgangspunkt i offentlighedsloven om ret til aktindsigt udelukkende i eksisterende dokumenter, og hvor hensigten derfor har været, at adgangen til at få foretaget et udtræk skal gælde med respekt for den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning. Se dertil bl.a. betænkning nr. 1510/2009, s. 370, og det ovenfor citerede fra forarbejderne.

Det forekommer efter min opfattelse nærliggende at antage, at man i det lovforberedende arbejde ikke har været fuldt opmærksom på bredden af de problemstillinger, som en anmodning om dataudtræk fra en myndigheds databaser kan rejse.

På den baggrund er det samlet set min opfattelse, at mest taler for at fortolke bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., således, at der i opgørelsen af en myndigheds ressourceforbrug også kan medregnes den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at fastslå, om et dataudtræk indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35. Og at retten til dataudtræk derfor kun gælder, hvis alle de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at sikre, at de hensyn, som er nævnt i §§ 19-35, tilgodeses – og selve dataudtrækket i øvrigt – kan foretages ved "få og enkle kommandoer".

Det kan på den anførte baggrund ikke give mig anledning til kritik, at Moderniseringsstyrelsen har lagt til grund, at der i opgørelsen af styrelsens ressourceforbrug efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., også kan medregnes den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, der er nødvendige for at fastslå, om dataudtrækket indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35.

Da der – set i forhold til ordlyden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt. – er tale om en fortolkning, der medfører en begrænsning af retten til dataudtræk, har jeg fundet anledning til at orientere Justitsministeriet og Folketingets Retsudvalg om sagen. Jeg har derfor ved brev af dags dato sendt ministeriet og udvalget en kopi af denne udtalelse.

Jeg bemærker i øvrigt, at det følger af offentlighedslovens § 1, stk. 2, at myndigheder, der er omfattet af loven, ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger skal sikre, at systemerne indrettes på en sådan måde, at de i videst

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

muligt omfang understøtter lovens grundlæggende formål om åbenhed, jf. herved formålsbestemmelsen i lovens § 1, stk. 1.

Heri ligger bl.a. en forudsætning om, at myndigheden bør sørge for, at nye databaser udformes på en sådan måde, at det er muligt ved få og enkle kommandoer at få foretaget (og i nødvendigt omfang anonymiseret mv.) et dataudtræk i overensstemmelse med lovens § 11, jf. herved de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 1, stk. 2 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13).

Jeg har henledt Moderniseringsstyrelsens opmærksomhed på bestemmelsen i § 1, stk. 2, og har samtidig anført over for styrelsen, at jeg går ud fra, at styrelsen ved udvikling af nye it-løsninger og ved opdatering af eksisterende løsninger vil sørge for, at løsningerne udformes på en sådan måde, at retten til at få foretaget et dataudtræk understøttes i videst muligt omfang, herunder eksempelvis ved at indføre en funktionalitet i løsningen, der giver mulighed for at markere fortrolige oplysninger mv. for derved at mindske ressourceforbruget ved anonymisering og øvrige sagsbehandlingsskridt i den forbindelse.

3. Kunne der i det ønskede dataudtræk være oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, eller § 31?

3.1. Retsgrundlaget

3.1.1. Offentlighedslovens § 30, nr. 2

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 30, nr. 2:

”§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

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.”

Offentlighedslovens § 30, nr. 2, svarer til § 12, stk. 1, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov fra 1985 og har til formål at tilgodese private erhvervsinteresser mv.

Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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 mv. 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 mv. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 3 (side 651 ff.). Om kommissionens overvejelser henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.3 (side 706 f.).”

Som eksempler på oplysninger omfattet af bestemmelsen nævnes i Offentlighedskommissionens betænkning (betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven), s. 706, bl.a. produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag.

Også oplysninger om etableringsomkostninger, driftsomkostninger, salgsomkostninger samt oplysninger om virksomhedens regnskaber og økonomiske forhold i øvrigt, herunder dens skattemæssige situation, nævnes som eksempler på omfattede typer af oplysninger.

Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 521 ff., herunder s. 523 om, at oplysninger om økonomiske forhold i bred forstand i praksis er anset for omfattet af bestemmelsen. Således er bl.a. vederlagsoplysninger i en kontrakt, udgiftsoplysninger, afsætningsmuligheder samt prisfastsættelsesovervejelser omfattet af bestemmelsen.

Som det fremgår, kan bestemmelsen kun anvendes, hvis myndigheden efter en konkret vurdering finder, at meddelelse af aktindsigt må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Som det imidlertid også fremgår, vil der i forhold til oplysninger omfattet af bestemmelsen gælde en "klar formodning" for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide en sådan skade.

Om det nærmere indhold af formodningsreglen henviser jeg til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 530, hvor bl.a. følgende er anført:

"Hverken de specielle bemærkninger eller betænkningen indeholder noget nærmere om baggrunden for eller den nærmere betydning af formodningsreglen. Det må antages, at reglen skal ses i sammenhæng med, at myndigheden, der skal foretage den endelige skadesvurdering, 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 skade. Derfor anføres det også i de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, (...), 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."

Se om det nævnte forhold endvidere Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), s. 269 ff. (særligt s. 271), hvor følgende bl.a. anføres:

"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. (...).

I de tilfælde, hvor virksomheden peger på sådanne mulige skadelige konsekvenser for dens økonomi, hvis der gives aktindsigt, vil der kun være tale om *en formodning* for, at udleveringen af oplysninger vil kunne fremkalde økonomiske tab. (...) Myndigheden er således fortsat forpligtet til at underkaste denne betingelse en selvstændig vurdering, inden der træffes afgørelse om begrænsning af retten til aktindsigt."

Om myndighedens høring af den eller de berørte virksomheder som led i vurderingen af en aktindsigtsanmodning anfører Mohammad Ahsan på s. 533 f. i øvrigt følgende:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”Det er udtrykkeligt fremhævet i de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, at myndighederne – som efter 1985-loven – bør indhente en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysningerne om forretningsmæssige forhold mv. vil medføre en nærliggende risiko for, at den pågældende vil lide en økonomisk skade af betydning. (...)

En myndighed kan dog undlade at indhente en sådan udtalelse, hvis den ikke er i tvivl om, hvorvidt en anmodning kan afslås eller ej (f.eks. fordi myndigheden tidligere har behandlet en identisk aktindsigtsanmodning). Virksomhedens udtalelse er på den ene side ikke bindende for myndigheden, der således på trods af udtalelsen kan vælge at meddele aktindsigt. På den anden side kan myndigheden ikke uden videre med henvisning til udtalelsen meddele afslag på aktindsigt, da det er myndigheden, der i princippet – og navnlig på grundlag af udtalelsen – skal foretage den konkrete vurdering af, om der er tale om oplysninger omfattet af § 30, nr. 2, samt af om det er af væsentlig økonomisk betydning for virksomheden, at oplysningerne ikke udleveres, (...). Virksomhedens udtalelse vil dog – navnlig i lyset af formodningsreglen – indgå som et væsentligt moment i myndighedens konkrete vurdering af, om det er af væsentlig økonomisk betydning for virksomheden, at oplysningen ikke udleveres, jf. bl.a. FOB 1989, side 119, hvor det dog anføres, at udtalelsen indgår som et blandt flere momenter.”

3.1.2. Offentlighedslovens § 31

Bestemmelsen lyder således:

”§ 31. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.”

I forarbejderne til bestemmelsen står der bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Det er således præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed m.v. vil lide skade af betydning, ikke finder anvendelse i forhold til oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen.

Det er dog en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses, at det er af *væsentlig* betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Ud-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

trykket 'væsentlig betydning', der skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Efter bestemmelsen kan oplysninger undtages fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed, beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker eller beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed."

Som det fremgår, kan retten til aktindsigt begrænses, hvis det – generelt set – anses for at være af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, at oplysningerne ikke offentliggøres. Det er ikke et krav, at der påvises en konkret skadesrisiko i det enkelte tilfælde.

Om typen af oplysninger, som vil kunne undtages efter bestemmelsen, anfører Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 539, bl.a. følgende:

"Bestemmelsen kan (...) også anvendes til at undtage oplysninger, der for en isoleret betragtning ikke umiddelbart synes at vedrøre statens sikkerhed eller rigets forsvar. Således kan bestemmelsen anvendes til at undtage bestemte oplysninger af hensyn til et ministeriums it-sikkerhed, jf. ombudsmandens udtalelse af 9. maj 2007 vedrørende 1985-lovens § 13, stk. 1, nr. 1 (j.nr. 2007-0333-801). I udtalelsen har ombudsmanden anerkendt, at Statsministeriet under henvisning til ministeriets it-sikkerhed kunne afslå aktindsigt i navnet på en bestemt it-virksomhed. Som begrundelse herfor havde Statsministeriet henvist til, at den pågældende virksomhed og dens produkter spillede en afgørende rolle for Statsministeriets it-sikkerhed, og at en offentliggørelse af virksomhedens navn ville svække ministeriets it-sikkerhed."

3.2. Hvad har Moderniseringsstyrelsen anført?

Moderniseringsstyrelsen har i afgørelsen af 1. februar 2016 henvist til, at det ikke kan udelukkes, at der ved udlevering af det ønskede udtræk af oplysninger om fakturasummer pr. leverandør fordelt på statsinstitutioner for hvert af årene 2013 og 2014 vil blive udleveret oplysninger omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 30, nr. 2, og 31.

For så vidt angår § 30, nr. 2, har styrelsen anført, at oplysninger om fakturasummer for en bestemt leverandør f.eks. kan dække over faktureringsoplysninger for ét bestemt produkt, og dermed oplysninger om enhedspriser, lige-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

som der kan indgå oplysninger om kontraktsummer. Det er styrelsens opfattelse, at en udlevering af denne type oplysninger kan være af væsentlig økonomisk betydning for den pågældende leverandør, idet en offentliggørelse vil kunne have alvorlige konkurrencemæssige og dermed alvorlige økonomiske konsekvenser for leverandøren.

Styrelsen har som eksempel på mulige beskyttelsesværdige oplysninger i et dataudtræk desuden peget på, at man ved at få kendskab til de nævnte fakturasummer, der f.eks. kan dække over delbetalinger i henhold til en kontrakt, vil kunne få kendskab til en konkret leverandørs prissætningsstrategi. Det er i den forbindelse styrelsens opfattelse, at en sådan viden eventuelt vil kunne udnyttes af leverandørens konkurrenter og virke konkurrenceforvridende med væsentlige økonomiske skadevirkninger til følge.

Moderniseringsstyrelsen er enig med virksomheden A i, at det følger af praksis, at oplysninger om totalpriser som udgangspunkt ikke kan undtages fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2. Derimod vil delpriser, f.eks. enhedspriser, ofte kunne nægtes udleveret. Moderniseringsstyrelsen kan – bl.a. fordi styrelsen ikke har kendskab til de mange kontraktforhold mv., som styrelsen ikke selv er part i – ikke udelukke, at der ved udlevering af de ønskede oplysninger vil kunne ske udlevering af oplysninger, som er omfattet af § 30, nr. 2.

I relation til offentlighedslovens § 31 har Moderniseringsstyrelsen gjort gældende, at styrelsen – uden nærmere kendskab til kontrakterne – ikke kan udelukke, at kendskab til omfanget af en bestemt leverandørs leverancer til en statsinstitution kan afsløre oplysninger om institutionens kapacitet på det pågældende område. I udtalelsen til mig nævner styrelsen som eksempel, at oplysning om omfanget af en leverance fra en leverandør af sikkerhedsmateriel efter omstændighederne vil kunne give indblik i den pågældende institutions sikkerhedskapacitet.

På den baggrund er det for en samlet betragtning Moderniseringsstyrelsens opfattelse, at en stillingtagen til, om det ønskede dataudtræk kan foretages og udleveres, forudsætter, at der indhentes yderligere oplysninger om de enkelte leverancer (kontraktforhold) fra de øvrige statsinstitutioner. Endvidere finder styrelsen, at en stillingtagen til, om bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, finder anvendelse, efter omstændighederne kræver, at de virksomheder (leverandører), som oplysningerne vedrører, har haft lejlighed til at udtale sig, jf. herved forarbejderne til § 30, nr. 2, og pkt. 8.1.3 i Justitsministeriets vejledning af 19. december 2013 om offentlighed i forvaltningen (vejledning nr. 4893).

Styrelsen har i udtalelsen til mig i tilknytning hertil i øvrigt anført, at styrelsen ved at udlevere de ønskede udtræk – uden kendskab til kontrakterne og den

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

kontekst, de indgår i – samtidig ville risikere at overtræde reglerne om tavshedspligt.

3.3. Virksomheden A's klagepunkter

Du gør særligt gældende, at oplysninger om den samlede fakturasum pr. leverandør aldrig vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, og at behandlingen af aktindsigtsanmodningen derfor ikke forudsætter, at der indhentes oplysninger fra de institutioner, som har modtaget fakturaerne, eller fra leverandørerne, som oplysningerne vedrører.

Til støtte for klagen henvises i advokatfirmaets brev af 3. december 2015 til, at oplysninger om totalpriser efter praksis ikke er fortrolige og dermed ikke kan undtages fra aktindsigt.

Advokatfirmaet har i samme brev peget på, at det forhold, at 93 af 98 kommuner og 1 region har imødekommet A's anmodninger om aktindsigt i de tilsvarende oplysninger hos de pågældende myndigheder, taler imod en formodning for risiko for økonomisk skade ved udlevering af oplysningerne.

I din kommentar til Moderniseringsstyrelsens udtalelse (dit brev af 8. juni 2016) har du uddybende bemærket, at styrelsen ved at henvise til, at udlevering af oplysningerne forudsætter indhentelse af en udtalelse fra de berørte leverandører, undgår selv at foretage en konkret vurdering af, om udlevering af materialet vil indebære nærliggende risiko for økonomisk skade. Du henviser til, at styrelsen ifølge forarbejderne til § 30, nr. 2, er forpligtet til at foretage en sådan konkret vurdering.

I forhold til bestemmelsen i offentlighedslovens § 31 har du tilkendegivet over for Moderniseringsstyrelsen, at du vil være indstillet på, at der ikke gives aktindsigt i de ønskede oplysninger om fakturasummer for så vidt angår de myndigheder – og virksomheder, må jeg gå ud fra – hvor bestemmelsen efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse kan være relevant at anvende.

3.4. Min vurdering

3.4.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, har til formål at beskytte oplysninger om private virksomheders forretningsmæssige forhold. Bestemmelsens anvendelsesområde omfatter bl.a. oplysninger om produktions- og forretningsforhold, kunderelationer og oplysninger om virksomhedens økonomiske forhold i bred forstand, herunder bl.a. oplysninger om priser og udgiftsoplysninger. Se nærmere pkt. 3.1.1.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at Moderniseringsstyrelsen har vurderet, at oplysninger om en leverandørs samlede fakturasum pr. statsinstitution pr. år efter deres karakter er omfattet af § 30, nr. 2's anvendelsesområde. Jeg lægger til grund, at du ikke er uenig heri, jf. advokatfirmaets brev

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

af 3. december 2016, hvori det anføres, at der ”grundlæggende ikke er uenighed om, at oplysninger af den omhandlede karakter kan defineres som vedrørende drifts- og forretningsforhold”.

Bestemmelsen finder dog kun anvendelse, hvis der *konkret* er grundlag for at antage, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at den eller de berørte virksomheder påføres væsentlig økonomisk skade, typisk af konkurrencemæssige grunde. For at kunne tilbageholde oplysninger efter § 30, nr. 2, kræves således, at det nærmere konkretiseres, *hvilke* økonomiske skadevirkninger der er tale om, samt *hvorledes* det økonomiske tab forventes at indtræde som en følgevirkning af, at oplysningerne udleveres.

Det er imidlertid samtidig anført i bestemmelsens forarbejder, at der gælder en *klar formodning* for, at udlevering af oplysninger omfattet af bestemmelsen vil indebære en nærliggende risiko for, at den berørte virksomhed mv. vil lide væsentlig økonomisk skade. Som anført hos bl.a. Mohammad Ahsan må det antages, at bemærkningen skal ses i sammenhæng med det forhold, at myndigheden almindeligvis ikke selv kan foretage vurderingen af en mulig økonomisk skadevirkning ved udlevering og derfor bør indhente en udtalelse fra virksomheden for at få belyst forholdet. Se pkt. 3.1.1.

Den konkrete vurdering, som myndigheden efter bestemmelsen er forpligtet til at foretage, vil således som altovervejende hovedregel forudsætte inddragelse af den eller de virksomheder mv., som oplysningerne angår.

Jeg er enig i, at oplysninger om totalpriser i henhold til en kontrakt efter praksis sjældent vil kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, selv hvis man kender omstændighederne omkring kontraktindgåelsen.

Jeg mener også, at det kan diskuteres, om udlevering af oplysninger om navnet på en leverandør og det samlede beløb, som den pågældende har faktureret til en statsinstitution i et kalenderår – uden at man i øvrigt har kendskab til omstændighederne vedrørende den leverance, der ligger bag – i sig selv kan bevirke, at der er nærliggende risiko for, at leverandøren lider økonomisk skade af betydning.

Jeg mener dog stadig ikke, at det fuldstændig kan udelukkes, at en leverandør i enkelte tilfælde vil kunne sandsynliggøre, at udlevering af oplysninger af den ovennævnte karakter kan have en sådan skadevirkning, og at en myndighed – også når der henses til formodningsreglen – må lægge dette til grund.

Jeg er desuden enig med Moderniseringsstyrelsen i, at en udlevering af oplysninger omfattet af § 30, nr. 2, vil udgøre en krænkelse af styrelsens tavs-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

hedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2 (jf. senest lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), om tavshedspligt for den offentlige forvaltning.

3.4.2. Ud fra ordlyden og forarbejderne til § 31 kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at Moderniseringsstyrelsen har lagt til grund, at oplysninger om, hvor meget en bestemt leverandør leverer for til staten, efter omstændighederne kan være omfattet af § 31's anvendelsesområde.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på det, som Moderniseringsstyrelsen har anført om, at det ikke kan udelukkes, at kendskab til omfanget af en bestemt leverandørs leverancer til en statsinstitution kan afsløre oplysninger om institutionens sikkerhedskapacitet på det pågældende område. Jeg henviser i den forbindelse også til det i forarbejderne anførte om, at bestemmelsen bl.a. kan anvendes til at undtage oplysninger med henblik på beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed, jf. pkt. 3.1.2.

Moderniseringsstyrelsen har også i den forbindelse henvist til reglerne om tavshedspligt. Jeg er enig i, at en udlevering af oplysninger omfattet af § 31 vil udgøre en krænkelse af styrelsens tavshedspligt, jf. herved forvaltningslovens § 27, stk. 2.

3.4.3. Efter min gennemgang af sagen mener jeg samlet set ikke, at jeg har grundlag for at tilsidesætte Moderniseringsstyrelsens opfattelse af, at det ikke kan udelukkes, at der ved en udlevering af det ønskede dataudtræk vil blive udleveret oplysninger, som er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, eller § 31, og som dermed er undergivet tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2, eller stk. 2.

Jeg kan derfor heller ikke kritisere styrelsens opfattelse af, at det ville være nødvendigt at indhente oplysninger fra de enkelte institutioner, som må antages at have kendskab til kontrakterne – og efter omstændighederne derudover at indhente udtalelser fra leverandørerne selv – for at kunne afgøre, om der kan være tilfælde, hvor oplysninger ikke kan udleveres.

Din bemærkning om, at Moderniseringsstyrelsen i udtrækket blot kan udelade de oplysninger, som efter styrelsens opfattelse kan være omfattet af offentlighedslovens § 31, kan ikke give mig grundlag for en anden vurdering. Det skyldes, at det er en forudsætning for, at styrelsen overhovedet vil kunne udpege de leverandører, hvor § 31 kan være relevant at anvende, at styrelsen indhenter oplysninger fra de øvrige ca. 140 statsinstitutioner.

4. Den konkrete afgørelse om, at dataudtrækket og en eventuel anonymisering ikke kunne foretages ved få og enkle kommandoer

Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at indkøbsdatabasen omfatter oplysninger om mere end 53.000 leverandører, som de statslige institutioner i 2013 og 2014 har modtaget faktura fra. De 53.000 leverandører fordeler sig på ca. 140 statsinstitutioner.

Styrelsen har ikke – bortset fra egne kontrakter – kendskab til kontrakterne med de enkelte leverandører eller viden om den sammenhæng, de indgår i.

Den høring af institutionerne, og eventuelt leverandørerne, som det efter styrelsens opfattelse vil være nødvendigt at iværksætte, jf. ovenfor, vil på den baggrund være meget omfattende og ressourcekrævende.

Under henvisning til, at det ønskede udtræk omfatter oplysninger om mere end 53.000 leverandøraftaler fordelt på ca. 140 statsinstitutioner, har jeg samlet set ikke grundlag for at kritisere Moderniseringsstyrelsens vurdering af, at de ressourcer, der vil være forbundet med at indhente og behandle de oplysninger, som er nødvendige for at vurdere, om det samlede udtræk indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, eller § 31, i sig selv overstiger det ressourceforbrug, som en myndighed efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., er forpligtet til at anvende.

5. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.”

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

”Bestemmelsen gælder efter sin formulering alene i forhold til spørgsmålet om at give meraktindsigt i *dokumenter og oplysninger*, der efter lovens §§ 23-35 kan undtages fra aktindsigt (stk. 1), eller i dokumenter og op-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

lysninger, som indgår i sager, der kan undtages fra aktindsigt efter §§ 19-21 (stk. 2). Bestemmelsen er imidlertid bl.a. ikke til hinder for, at forvaltningsmyndighederne – som efter gældende ret – efter eget skøn kan gennemføre aktindsigten på anden *måde* eller i anden *form*, end loven forpligter til. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for, at en forvaltningsmyndighed foretager en *sammenstilling af oplysninger*, der ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. lovforslagets § 11, eller at en myndighed efter eget skøn giver *løbende aktindsigt* (dvs. tilsagn om aktindsigt i fremtidige dokumenter).

...

Myndighedernes pligt til af egen drift at overveje meroffentlighed gælder alene i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der skal meddeles meraktindsigt i dokumenter eller oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, mens spørgsmålet om f.eks. løbende aktindsigt alene skal overvejes, hvis den aktindsigtssøgende anmoder herom.

...

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser*. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

...

Bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., fastsætter – i lighed med, hvad der følger af den gældende lovs § 4, stk. 1, 2. pkt. – at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, hvis reglerne om *tavshedspligt eller regler i persondataloven* er til hinder herfor. Dette indebærer, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet bl.a. skal sikre sig, at der ikke som led i meroffentlighed

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

videregives oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt m.v. Vedkommende forvaltningsmyndighed vil dog – uanset at en oplysning er omfattet af en tavshedspligtbestemmelse – kunne give meroffentlighed, hvis den pågældende tavshedspligtbestemmelse varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv kan råde over, jf. betænkningens kapitel 18, pkt. 4.2.2 (side 740), og kapitel 20, pkt. 3.4.1 (side 760 f.).”

Moderniseringsstyrelsen har ikke fundet grundlag for at udlevere dataudtrækket som meroffentlighed, jf. princippet i § 14. I den forbindelse har styrelsen foretaget en afvejning af hensynet til ressourceforbruget forbundet med at foretage udtrækket – herunder indhentelsen af de nødvendige oplysninger mv. – over for hensynet til din klients interesse i at få oplysningerne udleveret.

Efter min gennemgang af sagen kan jeg ikke kritisere Moderniseringsstyrelsens afgørelse på dette punkt.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg er enig med Moderniseringsstyrelsen i, at udlevering af udtrækket som meroffentlighed alene vil kunne ske efter indhentelse af de nævnte oplysninger, da det som nævnt ikke kan udelukkes, at udtrækket i den nuværende form vil indeholde oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, eller § 31, og dermed af de identiske bestemmelser i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2, og stk. 2, om tavshedspligt for den offentlige forvaltning.

I tilknytning hertil bemærkes, at Moderniseringsstyrelsen ikke råder over de interesser, som bestemmelserne beskytter.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende spørgsmålet.

6. Afsluttende bemærkninger

Jeg bemærker, at du har mulighed for at rette henvendelse til de enkelte statsinstitutioner, som har indberettet fakturaoplysningerne til Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase, og som må formodes at have kendskab til leverandøraftalerne og dermed et bedre grundlag end Moderniseringsstyrelsen for at vurdere, om der kan gives den ønskede aktindsigt (eventuelt som et dataudtræk).

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 28. juli 2015 anmodede virksomheden A Moderniseringsstyrelsen om aktindsigt på følgende måde:

"Begæring om aktindsigt i statens private leverandører

A begærer hermed om aktindsigt i følgende oplysninger for regnskabsårene 2013 og 2014:

- Firmanavn på alle Statens eksterne leverandører. Med eksterne leverandører menes virksomheder, der har sendt en faktura til Staten i et af ovenstående regnskabsår. *
- Ud over firmanavn ønskes følgende oplysninger om hver leverandør:
 - cvr.nr.
 - den samlede fakturaværdi fordelt pr. regnskabsår (med angivelse af hvorvidt beløbet er inkl. eller ekskl. moms.) og med angivelse af hvilket ministerie/styrelse/selskab/myndighed fakturaværdien vedrører.

* Hvis andre offentlige myndigheder og/el. fx støttmodtagende foreninger ikke kan adskilles fra denne liste, er dette ikke et problem, da vi kan foretage adskillelsen selv."

Moderniseringsstyrelsen meddelte ved afgørelse af 19. august 2015 delvis afslag på A's anmodning. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

"For så vidt angår den del af din anmodning, som vedrører oplysninger om virksomhedsnavn og CVR-nr. på de eksterne private leverandører, som institutionerne har modtaget faktura fra i 2013 og 2014, kan Moderniseringsstyrelsen imødekomme din anmodning. På den baggrund udleveres følgende dokument:

- En opgørelse indeholdende virksomhedsnavn og CVR-nr. på leverandører, som institutioner i staten har modtaget faktura fra i 2013 og 2014.

Moderniseringsstyrelsen har udarbejdet opgørelsen på baggrund af et udtræk fra Moderniseringsstyrelsens Indkøbsdatabase, som er baseret på ministeriernes indkøbsrapportering. Ministerierne har dog ikke pligt til at angive alle leverandører på alle indkøbsområder, hvorfor der kan være flere leverandører end angivet, ligesom der ofte står 'ukendt kreditor' i oversigten. Ligeledes kan der være internt offentligt salg, udenlandske kreditorer og personaleudlæg, som fremgår af listen, hvis institutionen

BILAG – SAGSFREMSTILLING

har oprettet disse som kreditorer i deres regnskabssystem. Moderniseringsstyrelsen har ikke mulighed for at korrigere for dette.

For så vidt angår den del af din anmodning, som vedrører oplysninger om den samlede værdi på fakturaer, som institutionerne i staten har modtaget fra de i ovennævnte opgørelse navngivne leverandører i 2013 og 2014, kan Moderniseringsstyrelsen ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt.

Begrundelsen herfor er som følger:

Efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Det er Moderniseringsstyrelsens vurdering, at der i de ovennævnte fakturaoplysninger indgår oplysninger vedrørende forretningsforhold. Oplysningerne kan være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, idet der i fakturaoplysningerne kan være tale om en faktura for ét produkt, og dermed enhedspriser, ligesom der kan indgå oplysninger om kontraktsummer. En udlevering af denne type af oplysninger kan være af væsentlig økonomisk betydning for den pågældende leverandør, idet en offentliggørelse vil kunne have alvorlige konkurrencemæssige og dermed alvorlige økonomiske konsekvenser for leverandøren. På den baggrund skal det i hver enkelt leverandørs tilfælde konkret vurderes, om en udlevering af oplysningerne må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende leverandør økonomisk skade af nogen betydning.

I denne konkrete sag finder Moderniseringsstyrelsen, at det vil kræve en høring af samtlige af de relevante private leverandører for at have det bedst mulige grundlag for at foretage ovennævnte konkrete vurdering.

I forbindelse med behandlingen af din anmodning har Moderniseringsstyrelsen konstateret, at institutionerne i staten har modtaget en eller flere fakturaer fra mere end 53.000 forskellige kreditorer i 2013 og 2014.

Efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, kan behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Moderniseringsstyrelsen har i den forbindelse foretaget en vurdering af, om behandlingen af din anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til din konkrete interesse i at få indsigt i de nævnte fakturaoplysninger – uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Henset til, at det vil være en meget omfattende og ressourcekrævende opgave at gennemføre en høring af samtlige leverandører, afslår Moderniseringsstyrelsen denne del af din anmodning efter offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2 [rettelig § 9, stk. 2, nr. 1; min bemærkning].”

Advokat B klagede ved brev af 3. december 2015 på vegne af virksomheden A over Moderniseringsstyrelsens afgørelse. Hun skrev bl.a. følgende:

”Til begrundelsen for Moderniseringsstyrelsens afgørelse skal det indledningsvist anføres, at selvom der grundlæggende ikke er uenighed om, at oplysninger af den omhandlede karakter kan defineres som vedrørende drifts- og forretningsforhold, så er dette forhold ikke i sig selv noget der automatisk medfører, at udlevering vil påføre de omhandlede leverandører økonomisk skade.

Mod en sådan formodning taler for det første det faktum, at A har anmodet om præcis samme aktindsigt hos alle 98 kommuner samt i regionerne, hvoraf 93 kommuner og 1 region allerede har indrømmet den pågældende aktindsigt.

Hertil kommer, at Klagenævnet for Udbud i en kendelse fra 21. oktober 2013 'Computerworld Denmark mod Statens IT – vedr. anmodning om aktindsigt fra Computerworld Denmark' har taget stilling til netop dette spørgsmål og er kommet frem til at aktindsigt i den samlede tilbudssum for et vindende tilbud samt for alle de indkomne tilbud ikke kan antages at medføre en så væsentlig risiko for økonomisk tab for tilbudsgiverne, at undtagelse af oplysninger kan begrundes heri, jf. offentlighedslovens §§ 12 og 13. Det skal i den forbindelse understreges, at Statens IT faktisk gennemførte en høring af de berørte tilbudsgivere, ligesom Klagenævnet selv bad de berørte leverandører udtale sig om deres holdning til spørgsmålet om aktindsigt. På trods af at samtlige leverandører anførte at de mente, at deres prisoplysninger skulle undtages fra aktindsigt kom Klagenævnet frem til, at oplysningerne ikke kunne undtages.

Herudover fastslår Klagenævnet for Udbud i sin kendelse 'Stadsing A/S mod Herning Kommune m.fl.' af 7. oktober 2015 at totalpriser ikke er fortlige.

På denne baggrund kan det derfor ikke antages, at en anmodning om aktindsigt i de samlede fakturasummer pr. leverandør vil medføre en så væsentlig risiko for økonomisk tab for de pågældende leverandører, at

BILAG – SAGSFREMSTILLING

en undtagelse fra reglerne om aktindsigt er berettiget. At der er fakturaer der muligvis alene vedrører en enkelt vare er uvedkommende, idet der som nævnt blot er tale om indsigt i de *samlede fakturasummer* og ikke de enkelte fakturaer der anmodes om aktindsigt i. De samlede fakturasummer oplyser intet om antal eller type af varer eller ydelser.

Moderniseringsstyrelsen anmodes derfor om uden ugrundet ophold, at indrømme A aktindsigt i den samlede fakturaværdi fordelt pr. regnskabsår (med angivelse af hvorvidt beløbet er inkl. eller ekskl. moms) for hver leverandør.”

Ved brev af 16. december 2015 meddelte Moderniseringsstyrelsen advokaten, at styrelsen havde besluttet at genoptage sagen.

Moderniseringsstyrelsen traf ny afgørelse i sagen den 1. februar 2016. Styrelsen gav ikke yderligere aktindsigt. Styrelsen begrundede afgørelsen således:

”Begrundelsen for genoptagelsen er, at anmodning om indsigt i fakturasummerne blev afslået med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, da behandlingen af anmodningen ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug, idet det var vurderingen, at en udlevering af oplysningerne forudsatte en forudgående høring af leverandørerne, da de nævnte fakturasummer vedrører forretningsforhold omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Som det fremgår af afgørelsen af 19. august 2015 var spørgsmålet i sagen, hvorvidt der skulle foretages og udleveres en sammenstilling af oplysninger (et dataudtræk) fra Moderniseringsstyrelsens Indkøbsdatabase, idet der ikke forelå dokumenter, der indeholdt de efterspurgte fakturasummer. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 9 gælder ikke i sager om anmodninger om at få foretaget og udleveret dataudtræk. Adgangen dertil er reguleret i offentlighedslovens § 11, stk. 1, hvorfor spørgsmålet rettelig skulle være behandlet efter denne bestemmelse.

Efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, er der efter omstændighederne adgang til at få foretaget og udleveret et dataudtræk fra en myndigheds databaser. Offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. og 2. punktum, lyder således:

’Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer.’

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Moderniseringsstyrelsen kan ikke udelukke, at der ved udlevering af de ønskede oplysninger, vil blive udleveret oplysninger, der er omfattet af en eller flere af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 19-35. Det kan således fx ikke udelukkes, at udlevering af årligt samlet fakturabeløb pr. virksomhed pr. institution vil kunne indebære udlevering af oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, eller § 31.

Efter § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om 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.

Efter offentlighedslovens § 31, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, og det kan ikke udelukkes, at oplysninger om en institutions indkøbsvolumen hos en bestemt leverandør efter omstændighederne vil kunne give et billede af institutionens kapacitet på det pågældende område.

Det bemærkes, at den praksis fra Klagenævnet for Udbud, som du henviser til i din klage, er indgået i Moderniseringsstyrelsens overvejelser. Moderniseringsstyrelsen er enig i, at oplysninger om totalpriser som udgangspunkt ikke kan undtages fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2, men Moderniseringsstyrelsen kan – blandt andet fordi Moderniseringsstyrelsen ikke har kendskab til de enkelte kontraktforhold mv., bortset fra dem, Moderniseringsstyrelsen selv er part i – som anført ikke udelukke, at der ved udlevering af de ønskede oplysninger vil kunne ske udlevering af oplysninger, som er omfattet af § 30, nr. 2.

På baggrund af ovenstående finder Moderniseringsstyrelsen, at stillingtagen til A's anmodning forudsætter, at der indhentes oplysninger fra de institutioner, som oplysningerne vedrører. Stillingtagen til, om de omhandlede oplysninger er omfattet af § 30, nr. 2, forudsætter endvidere, at de virksomheder, som oplysningerne vedrører, har haft lejlighed til at afgive en udtalelse, jf. punkt 8.1.3. i Justitsministeriets vejledning af 19. december 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Hensynet til varetagelse af de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 19-35, kan derfor ikke tilgodeses ved anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1. Betingelsen om at et udtræk skal kunne foretages og eventuelt anonymiseres ved få og enkle kommandoer er fastsat med det formål at begrænse den ressourcemæssige belastning af

BILAG – SAGSFREMSTILLING

forvaltningsmyndighederne i forbindelse med anmodninger om at få udleveret dataudtræk.

Det bemærkes, at Moderniseringsstyrelsen efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, har overvejet om de nævnte høringer af virksomheder og myndigheder bør gennemføres, men ikke har fundet grundlag herfor. Der er i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side det ressourceforbrug, der vil være forbundet hermed, og på den anden side den berettigede interesse, som A må antages at have i, at anmodningen imødekommes.

A's anmodning af 27. juli 2015 om indsigt i oplysningerne om den samlede værdi på fakturaer pr. leverandør pr. institution i henholdsvis 2013 og 2014 kan derfor ikke imødekommes."

Ved brev af 8. marts 2016 rettede du på vegne af A en ny klage til Moderniseringsstyrelsen, idet du ikke var enig i Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens §§ 30, nr. 2, og 31. Du begrundede det således:

"I relation til § 31 savner jeg en forklaring på, hvorfor denne bestemmelse eventuelt vil kunne bringes i anvendelse. Min klients aktindsigtsanmodning angår det samlede fakturabeløb pr. virksomhed og ikke de produkter eller tjenesteydelser, der ligger til grund for fakturabeløbene. Det er derfor svært at forstå, at et samlet fakturabeløb kan være 'af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar', når der ikke samtidig skal oplyses om kontraktgenstanden eller de kontraktuelle forhold i øvrigt.

Jeg kan derfor ikke se, at betingelserne for at anvende § 31 kan opfyldes. Hvis Moderniseringsstyrelsen er af den opfattelse, at det er virksomhedernes navn, der kan være årsag til, at § 31 kan anvendes, fx fordi det kan afsløre hvilken kontraktgenstand, der ligger til grund for fakturabeløbene, er min klient indstillet på, at der ikke gives aktindsigt i de ønskede oplysninger for de enkelte myndigheder, hvor undtagelsesbestemmelsen efter styrelsens vurdering kan være relevant at anvende.

I forhold til § 30, nr. 2 anerkender Moderniseringsstyrelsen, at totalpriser som udgangspunkt ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 30, nr. 2. Styrelsen anfører dog samtidigt, at det ikke kan udelukkes, at der kan ske udlevering af oplysninger, som er omfattet af § 30, nr. 2, bl.a. fordi Moderniseringsstyrelsen ikke har 'kendskab til de enkelte kontraktforhold m.v.'

Som angivet ovenfor angår min klients aktindsigtsanmodning et samlet fakturabeløb pr. virksomhed og ikke yderligere oplysninger om kontraktforholdene, herunder oplysninger om de produkter og tjenesteydelser,

BILAG – SAGSFREMSTILLING

der er indkøbt. Betingelserne for at anvende § 30, nr. 2 kan derfor ikke være opfyldt.

På denne baggrund er det min vurdering, at undtagelsesbestemmelserne i §§ 30, nr. 2 og 31 ikke finder anvendelse, og at aktindsigtsanmodningen følgelig ikke forudsætter, at der indhentes oplysninger fra de institutioner, som oplysningerne vedrører, samt udtalelse fra de virksomheder, som oplysningerne angår. (...)"

Moderniseringsstyrelsen afviste ved brev af 7. april 2016 at genoptage sagen. Som yderligere begrundelse for ikke at udlevere det ønskede materiale anførte Moderniseringsstyrelsen følgende:

"Det bemærkes, at det som yderligere begrundelse for afslaget på at få foretaget og udleveret et udtræk fra Indkøbsdatabasen med de ønskede oplysninger kan anføres, at Moderniseringsstyrelsen ikke er i besiddelse af oplysninger om, hvorvidt de øvrige statsinstitutioner – fx i forbindelse med aktindsigtsanmodninger – har udleveret oplysninger om de omhandlede kontraktforhold, der sammen med de oplysninger, der ønskes udleveret af Moderniseringsstyrelsen, vil give mulighed for at udlede oplysninger om forhold, der er omfattet af fx offentlighedslovens § 30, nr. 2, eller § 31. Også af den grund finder Moderniseringsstyrelsen, at udlevering af de omhandlede oplysninger vil forudsætte indhentelse af oplysninger fra andre statsinstitutioner."

I et brev dateret den 11. april 2016 (sendt pr. e-mail den 20. april 2016) klagede du på vegne af A til mig over Moderniseringsstyrelsens afgørelser.

I tillæg til de argumenter, som du tidligere havde fremført over for Moderniseringsstyrelsen, anførte du, at udleveringen af de ønskede oplysninger havde almen offentlig interesse, idet oplysningerne bl.a. skulle anvendes i forskningsmæssig sammenhæng, og idet der var tale om oplysninger om offentlige myndigheders forvaltning af indkøbsmidler og dermed anvendelsen af den almindelige skatteborgers penge.

A's rolle i den sammenhæng var at udarbejde analyser og undersøgelser med det formål at kortlægge markedet i forbindelse med offentlig-privat samarbejde. De ønskede data ville i kombination med A's øvrige markedsdata give en unik markedsindsigt, der bl.a. kunne anvendes til at optimere de offentlige indkøb og til at skabe åbenhed omkring leverandørernes faktiske omsætning til myndighederne, hvilket bl.a. den nylige sag om bestikkelse i en it-virksomhed viste var i offentlighedens interesse.

Ved brev af 4. maj 2016 bad jeg på baggrund af din klage Moderniseringsstyrelsen om en udtalelse i sagen.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg modtog udtalelsen i brev af 25. maj 2016. Moderniseringsstyrelsen henholdt sig i udtalelsen til styrelsens begrundelser i afgørelserne af 1. februar og 7. april 2016.

Styrelsen skrev endvidere følgende:

”Klagepunkterne i klagen til Folketingets Ombudsmand er følgende:

- a) Bestemmelserne i offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 31 kan ikke finde anvendelse, når der er tale om oplysninger om samlede fakturasummer pr. virksomhed pr. institution pr. år.
- b) De ønskede oplysninger er af almen offentlig interesse.

I klagen anføres endvidere:

- c) ‘Som jeg også angiver i klagen [af 8. marts 2016 til Moderniseringsstyrelsen], så er min klient indstillet på, at der ikke gives aktindsigt i de ønskede oplysninger for de enkelte myndigheder, såfremt Moderniseringsstyrelsen er af den opfattelse, at det er virksomhedernes navn, der kan være årsag til at § 31 kan anvendes, fx fordi det kan afsløre hvilken kontraktgenstand, der ligger til grund for fakturabeløbene.’

Ad a:

Som anført i afgørelsen af 1. februar 2016 er begrundelsen for Moderniseringsstyrelsens afslag på at udlevere yderligere udtræk af Moderniseringsstyrelsens Indkøbsdatabase, end det er sket ved afgørelsen af 19. august 2015, at Moderniseringsstyrelsen ikke kan udelukke, at et udtræk af Indkøbsdatabasen indeholdende de ønskede samlede fakturasummer pr. statsinstitution pr. år vil kunne indebære udlevering af oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 19-35. Moderniseringsstyrelsen nævner specifikt i afgørelsen, at styrelsen ikke kan udelukke, at et sådant udtræk vil kunne indeholde oplysninger, der er omfattet af § 30, nr. 2, og § 31. Moderniseringsstyrelsen kan heller ikke udelukke, at databasen indeholder oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, hvilket har betydning for, om oplysninger kan udleveres på baggrund af meroffentlighedsovervejelser.

For så vidt angår offentlighedslovens § 30, nr. 2, bemærkes, at man ved at få kendskab til fakturabeløb, der fx kan dække over delbetalinger i henhold til en kontrakt, vil kunne opnå kendskab til en konkret leverandørs prissætningsstrategi. En sådan viden vil efter omstændighederne kunne udnyttes af den pågældende leverandørs konkurrenter og virke

konkurrenceforvridende med væsentlige økonomiske skadevirkninger for leverandøren til følge.

For så vidt angår offentlighedslovens § 31 bemærkes, at man ved at få kendskab til omfanget af en bestemt leverandørs leverancer til en bestemt institution, fx leverancer fra en leverandør af sikkerhedsmateriel, efter omstændighederne vil kunne opnå oplysninger, om fx den pågældende institutions sikkerhedskapacitet.

Posterne i Moderniseringsstyrelsens Indkøbsdatabase indeholder oplysninger om udgiftsstørrelse (beløb), tidspunktet for udgiftens afholdelse (år og kvartal), indkøbende institution, leverandør og indkøbskategori.

Moderniseringsstyrelsen har som anført i afgørelserne af 1. februar og 7. april 2016 – bortset fra egne kontrakter – ikke adgang til de kontrakter, som registreringerne i databasen vedrører, eller i øvrigt viden om kontrakterne og den sammenhæng, de indgår i.

Kendskab hertil er nødvendig for at vurdere, om offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser og reglerne om tavshedspligt finder anvendelse, og det er derfor, som det anføres i afgørelsen af 1. februar 2016, en forudsætning for Moderniseringsstyrelsens stillingtagen til spørgsmålet om udlevering, at Moderniseringsstyrelsen indhenter nærmere oplysninger fra de institutioner, som oplysningerne vedrører.

Efter omstændighederne vil det endvidere være en forudsætning, at der indhentes udtalelser fra de leverandører, som oplysningerne vedrører. Der kan i den forbindelse henvises til Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave, side 533-535, der blandt andet henviser til forarbejderne til offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Sagen omfatter oplysninger vedrørende mere end 53.000 forskellige eksterne leverandører fordelt på ca. 140 institutioner. At indhente og behandle oplysninger fra et så stort antal andre myndigheder og efter omstændighederne et så stort antal leverandører indebærer et ressourceforbrug, der efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse overstiger det ressourceforbrug, som en myndighed er forpligtet til at anvende inden for rammerne af offentlighedslovens § 11.

Det bemærkes i øvrigt, at det som anført af klageren, og som det anføres i afgørelsen af 1. februar 2016, er korrekt, at det følger af praksis, at man i forbindelse med anmodninger om udlevering af tilbud og kontrakter som udgangspunkt ikke kan undtage oplysninger om totalpriser fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2. Derimod vil delpriser, fx enhedspriser, ofte kunne nægtes udleveret. Der findes dog praksis, hvor det er

BILAG – SAGSFREMSTILLING

blevet anerkendt, at en samlet tilbudssum, der efterfølgende kan afspejles i en fakturasum, vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. Klagenævnet for Udbuds kendelse af 8. juli 2014 – Computerworld Denmark mod Statens It (nævnets j.nr. 2013-0033683). Kendelsen vedlægges som *bilag 5*.

Sagen vedrører den tidligere offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 5, der svarer til den gældende offentlighedslovs § 33, nr. 5. Med kendelsen ændres nævnets kendelse af 21. oktober 2013, som klageren har henvist til i sin klage af 3. december 2015 til Moderniseringsstyrelsen. Nævnets kendelse viser, at det er afgørende for stillingtagen til spørgsmålet om udlevering af oplysninger om priser i et kontraktforhold, at man har kendskab til det pågældende kontraktforhold. Kendelsen taler således for, at det er nødvendigt at indhente oplysninger fra de myndigheder, som oplysningerne vedrører, og efter omstændighederne fra de pågældende leverandører, for at vurdere spørgsmålet om pligten til at foretage og udlevere dataudtræk i den sag, som ombudsmandssagen vedrører.

Ad b:

Moderniseringsstyrelsen antager, at klagerens henvisning til, at de ønskede oplysninger er af almen offentlig interesse, skal ses i sammenhæng med meroffentlighedsprincippet, der blandt andet har fundet udtryk i offentlighedslovens § 14, og den afvejning af modstående interesser, som indgår i overvejelser om meroffentlighed.

Moderniseringsstyrelsen finder ikke, at det anførte kan begrunde en ændret afgørelse i den konkrete sag.

Moderniseringsstyrelsen henviser til afgørelsen af 1. februar 2016, hvorefter styrelsen har udøvet et skøn vedrørende meroffentlighedsprincippet.

Det bemærkes, at det, som ovenfor anført ikke kan afvises, at de oplysninger, der ønskes udleveret, er omfattet af tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27. Udlevering af oplysninger under henvisning til princippet om meroffentlighed kan således ikke ske uden gennemførelse af de ovenfor nævnte høringer mv.

Ad c:

Det, C anfører i klagen af 11. april 2016 til Folketingets Ombudsmand, er ikke en helt præcis angivelse af det, der er anført i klagen af 8. marts 2016 til Moderniseringsstyrelsen. I klagen til Moderniseringsstyrelsen er det anført, at klageren er indstillet på, at der ikke udleveres oplysninger

BILAG – SAGSFREMSTILLING

for de enkelte myndigheder, i relation til hvilke Moderniseringsstyrelsen vurderer, at offentlighedslovens § 31 kan være relevant.

Moderniseringsstyrelsen har ikke i sin afgørelse af 7. april 2016 forholdt sig udtrykkeligt til dette, idet det følger implicit af Moderniseringsstyrelsens afgørelser, at også en vurdering af dette spørgsmål, forudsætter indhentelse af oplysninger fra alle de myndigheder, som oplysningerne vedrører. Moderniseringsstyrelsen kan således ikke på baggrund af oplysningerne i Indkøbsdatabasen vurdere, hvilke oplysninger og myndigheder offentlighedslovens § 31 kan være relevant for.”

Ved brev af 26. maj 2016 sendte jeg dig en kopi af Moderniseringsstyrelsens udtalelse og bad om dine eventuelle bemærkninger hertil.

Du kommenterede Moderniseringsstyrelsens udtalelse i et brev dateret den 8. juni 2016 (afleveret personligt den 9. juni 2016). I forhold til styrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 30, nr. 2, henviste du til uddrag af lovforslagsbemærkningerne og Offentlighedskommissionens beskrivelse af gældende ret i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og bemærkede i fortsættelse heraf følgende:

”Det fremgår således klart af betænkningen, at en myndighed har pligt til selv at foretage en *konkret* vurdering i forhold til, om der er konkret *nærliggende risiko* for økonomisk tab. Moderniseringsstyrelsen har ikke foretaget en sådan vurdering, idet styrelsen blot henviser til den generelle risiko for konkurrenceforvridning og økonomisk tab, som der altid vil være i denne type sager, hvor der anmodes om aktindsigt i oplysninger fra en leverandør.

Moderniseringsstyrelsen forsøger at fralægge sig ansvaret for at foretage en konkret vurdering ved at henvise til, at udlevering af oplysningerne forudsætter indhentelse af en udtalelse fra de berørte leverandører.

Det fremgår imidlertid af betænkningen kapitel 17, punkt 3.5: *’Hvis en myndighed er i tvivl [min fremhævnings] om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter § 12, stk. 1, nr. 2, bør [min fremhævnings] myndigheden indhente en udtalelse fra den, som oplysningen vedrører – typisk en virksomhed – for at få belyst risikoen for, at aktindsigt vil påføre virksomheden tab, jf. bl.a. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986 og FOB 1989, side 119.*

Virksomhedens udtalelse er ikke bindende for myndigheden, [min fremhævnings] men vil kunne indgå som et moment i myndighedens konkrete vurdering af, om der skal gives afslag på aktindsigt i medfør af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, jf. FOB 1999, side 490’.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det er således ikke i alle tilfælde en forudsætning, at myndigheden skal indhente en udtalelse, men at det kun er i tvivlstilfælde, at en myndighed bør indhente en udtalelse, og en leverandørs udtalelse er i øvrigt ikke bindende for myndigheden. Dette tydeliggør, at det er myndighedens pligt og ansvar at foretage vurderingen af, om der er en konkret nærliggende risiko for tab, og dette ansvar kan myndigheden ikke fralægge sig ved uden videre at henvise til en generel risiko for tab, og ved at henvise til at indhentelse af udtalelser fra leverandører er nødvendig.

Som jeg tidligere har anført i mine breve til styrelsen, kan der ikke være nogen konkret nærliggende risiko for tab, når min klient ikke anmoder om oplysninger om hverken kontraktgenstanden, delpriser eller øvrige kontraktoplysninger. Min klient ønsker blot aktindsigt i leverandørens navn, cvr-nr. og den samlede fakturaværdi. Sådanne generelle og overordnede oplysninger om leverandører kan ikke medføre nogen konkret nærliggende risiko for økonomisk tab, og styrelsen har ikke angivet nogen konkrete omstændigheder, der sandsynliggør andet.

Derudover kan der henvises til FOB 1987, side 242 og FOB 2006, side 158. I begge sager, der vedrører aktindsigt i leverandøroplysninger, fandt ombudsmanden ikke, at der var en konkret nærliggende risiko for tab.

I forhold til Klagenævnet for Udbuds kendelse af 8. juli 2014 kan det bemærkes, at klagenævnet i sagen foretager den konkrete vurdering, som der er forudsætning for, at en myndighed kan undtage oplysninger efter § 30, nr. 2, og klagenævnet finder i den konkrete sag, at der er en *konkret nærliggende risiko for økonomisk tab*. Klagenævnets afgørelse er således i tråd med det ovenfor anførte, og afgørelsen ændrer således ikke på udgangspunktet om, at oplysninger fra leverandører er omfattet af aktindsigt, medmindre oplysninger efter en konkret vurdering kan undtages.

Du bemærkede endvidere, at det også i forhold til anvendelsen af offentlighedslovens § 31 er en betingelse, at myndigheden foretager en konkret vurdering af, om der er en nærliggende fare for skade. Brevet fortsatte således:

”Det skal i øvrigt bemærkes, at det uklart for mig, hvorfor Moderniseringsstyrelsen angiver, at følgende udtalelse ikke er en præcis angivelse af, hvad jeg angav i klagen til ombudsmanden:

’Hvis Moderniseringsstyrelsen er af den opfattelse, at det er virksomhedernes navn, der kan være årsag til, at § 31 kan anvendes, fx fordi det kan afsløre hvilken kontraktgenstand, der ligger til grund for fakturabeløbene, er min klient indstillet på, at der ikke gives aktindsigt i de ønskede

BILAG – SAGSFREMSTILLING

oplysninger for de enkelte myndigheder, hvor undtagelsesbestemmelsen efter styrelsens vurdering kan være relevant at anvende.'

Jeg kan både finde teksten i mit brev af 8. marts 2016 til Moderniseringsstyrelsen, samt i klagen til Folketingets Ombudsmand. Det forhold, at styrelsen ikke tager stilling til min anmodning, medfører ikke af denne grund, at min udtalelse ikke er korrekt."

Sidst i brevet knyttede du følgende bemærkning til Moderniseringsstyrelsens henvisning til forvaltningslovens § 27:

"Moderniseringsstyrelsen anfører ikke, hvilke konkrete bestemmelser i § 27, som styrelsen finder relevante at anvende. Jeg antager, at det angår § 27, stk. 1, nr. 2 og § 27, stk. 2. Da disse to bestemmelser svarer til offentlighedslovens § 30, nr. 2 og § 31, kan jeg henholde mig til bemærkningerne ovenfor."

Den 15. juni 2016 sendte jeg Moderniseringsstyrelsen en kopi af dit brev og bad om styrelsens eventuelle kommentarer hertil. Styrelsen svarede den 22. juni 2016 således:

"Brevet fra advokatfuldmægtig C giver Moderniseringsstyrelsen anledning til at opsummere, at baggrunden for Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 1. februar 2016 overordnet er:

- at Moderniseringsstyrelsen ikke kan udelukke, at der blandt de oplysninger, som ønskes udleveret, kan være oplysninger, der er omfattet af fx offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 31 og forvaltningslovens § 27,
- at Moderniseringsstyrelsen, for så vidt angår kontraktforhold, der ikke omfatter Moderniseringsstyrelsen, ikke er i besiddelse af alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne foretage en vurdering af, om fx offentlighedslovens § 30, nr. 2, og forvaltningslovens § 27 finder anvendelse, da disse oplysninger ikke indgår i Indkøbsdatabasen eller i øvrigt er i Moderniseringsstyrelsens besiddelse, og
- at det, at tilvejebringe disse oplysninger, i hvert fald i en sag af et omfang som den foreliggende, ligger uden for det, som en forvaltningsmyndighed er forpligtet til efter offentlighedslovens § 11, stk. 1."

Ved brev af 23. juni 2016 sendte jeg dig en kopi af Moderniseringsstyrelsens brev og meddelte dig, at sagen var klar til behandling.