STATSFORVALTNINGEN

Statsforvaltningens
brev til en borger

Dato: 01-12-2015

Henvendelse vedrørende delvist afslag på aktindsigt fra Guldborgsund Kommune

Tilsynet

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Sagsnummer.: 2015 - 11863
SAGSBEHANDLER: Maria Rosendahl Rosenmark

Telefon: 7256 7000
EAN-Nr. 5798000362222
skriv til os via borger.dk
www.statsforvaltningen.dk

EKSPEDITIONS- OG TELEFONTIDER
findes på
www.statsforvaltningen.dk/kontakt

Ved e-mails af 2. og 5. februar 2015 har du til Guldborgsund Kommune klaget over kommunens afgørelse af 30. januar 2015 om delvist afslag på aktindsigt i materiale vedrørende Middelaldercentret.

Guldborgsund Kommune videresendte den 12. februar 2015 din henvendelse til Statsforvaltningen, der i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Resumé

§ 30, nr. 2
Guldborgsund Kommune har undtaget dele af "Strategi- og forretningsplan 2015-2020.", hele dokument 20, 29, 30, 36, 37, 58, 69, 70, 71, og 72 samt dele af dokument 41, 54 og 55 efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at de undtagne dokumenter og oplysninger indeholder oplysninger om virksomhedens drifts- eller forretningsforhold, der er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Det er endvidere Statsforvaltningens opfattelse, at Guldborgsund Kommune har foretaget en konkret vurdering af, hvilke økonomiske skadevirkninger det vil have for Middelaldercentret, hvis der meddeles aktindsigt i de undtagne oplysninger.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at der er tale om oplysninger vedrørende detaljerede aktivitet- og udviklingsplaner, markedsføringsplaner, redegørelse for virksomhedens udvikling på bemanding og organisation samt økonomiske måltal.

Statsforvaltningen har endvidere lagt vægt på, at det er

oplyst, at en udlevering af oplysningerne vil kunne påføre Middelaldercentret økonomisk tab af nogen betydning, i det der er tale om detaljerede og specifikke beskrivelser af centrets fremtidige udvikling, som vil kunne anvendes umiddelbart af centrets konkurrenter.

Det er på denne baggrund Statsforvaltningens opfattelse, at Guldborgsund Kommune har været berettiget til at undtage de pågældende dokumenter og oplysninger, idet der gælder en formodning for, at en udlevering af sådanne oplysninger vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden vil lide økonomisk skade af betydning.

§ 23
Guldborgsund Kommune har undtaget dokument nr. 75 og 76 efter offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter.

Guldborgsund Kommune oplyser, at ingen af undtagelserne i § 26 finder anvendelse, men kommunen ses ikke at have taget stilling til § 28 om ekstrahering.

Statsforvaltningen finder dog ikke grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af sagen vil føre til en konstatering af, at Guldborgssund Kommune har undtaget oplysninger i strid med offentlighedsloven.

Statsforvaltningen foretager sig derfor ikke yderligere i anledning af din henvendelse.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Statsforvaltningens opfattelse.

Sagens baggrund

Det fremgår af Guldborgsund Kommunes brev til dig af 30. januar 2015, at du den 17. december 2014 anmodede kommunen om aktindsigt i materiale vedrørende Middelaldercenteret.

Guldborgsund Kommune meddelte den 30. januar 2015 delvist afslag på din anmodning om aktindsigt med følgende begrundelse:

> ”Kommunen har ved brev af 19. december 2014 anmodet Middelaldercenteret om en udtalelse i anledning af din aktindsigtsanmodning.
>
> Middelaldercenteret har i deres udtalelser af 8. januar og 13. januar 2015 anført, at man ikke ønsker centrets drifts- og forretningsforhold i ”Strategi- og forretningsplan 2015-2020” offentliggjort af konkurrencemæssige hensyn.
>
> Kommunen har med mail den 20. januar 2015 partshørt dig om Middelaldercenterets høringssvar. Du har ved mail af 26. januar 2015 fremsendt dit høringssvar.
>
> Guldborgsund Kommune har besluttet at træffe følgende afgørelse i sagen:
>
> Enkelte oplysninger i dokumentet ”Strategi- og forretningsplan 2015-2020” er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2. Baggrunden herfor er følgende:

Efter offentlighedslovens § 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.

Oplysningerne kan undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, hvis aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der - typisk af konkurrencemæssige grunde - påføres personen eller virksomheden skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Det er Guldborgsund Kommunes vurdering, at der i strategi- og forretningsplanen findes oplysninger, som vedrører forretningsforhold. Det drejer sig om oplysninger om detaljerede aktivitet- og udviklingsplaner, markedsføringsplaner, redegørelse for virksomhedens udvikling på bemanding og organisation samt økonomiske måltal.

Guldborgsund kommune har under hensyn til oplysningernes karakter konkret vurderet, at der er en nærliggende risiko for, at udlevering af oplysningerne vil kunne påføre Middelaldercentret økonomisk tab af nogen betydning. Kommunen har herved lagt vægt på, at der er tale om yderst detaljerede og specifikke beskrivelser af planer, der udgør en for Middelaldercentret særegen udvikling af centret, og at disse beskrivelser kan bruges umiddelbart af konkurrenter, hvorfor imødekommelse af aktindsigt således vil kunne give konkurrenter et detaljeret indblik i Middelaldercentrets planer med deraf følgende væsentlig skadevirkning for centret.

Disse oplysninger er derfor undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, ved sortmarkeringer i det udleverede dokument.

Kommunen har i overensstemmelse med offentlighedslovens § 34 givet aktindsigt i de øvrige oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt. Kommunen har ligeledes givet fuld aktindsigt i sagens øvrige dokumenter.

Efter offentlighedslovens § 14 stk. 1 har vi pligt til at overveje, om vi kan give aktindsigt i videre omfang, end offentlighedsloven forpligter til (dette kaldes meroffentlighedsprincippet). Vi har derfor afvejet hensynet til de interesser, der ligger bag din anmodning om aktindsigt overfor hensynet til de interesser der ligger bag undtagelsesbestemmelsen og andre lovlige hensyn. På den baggrund har vi ikke fundet grund til at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet."

Den 2. februar 2015 klagede du til kommunen over undtagelse af oplysninger i "Strategi- og forretningsplan 2015-2020."

Ved brev til dig af 5. februar 2015 skrev Guldborgsund Kommune følgende:

"I henhold til mail herfra af 4.2.2015 fremsendes hermed akter fra sag 14-39532 vedrørende din henvendelse om aktindsigt. I materialet indgår en oversigt over de 88 akter i denne sag. Vi har skønnet, at enkelte dokumenter efter offentlighedsloven er undtaget fra aktindsigt. Hvilke det drejer sig om, fremgår i det følgende:

Dokumenterne 75 og 76
Undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23. Ingen af bestemmelserne i § 26 finder anvendelse.

Dokumenterne 69, 70, 71 og 72
Undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30

Dokument 65 medsendes ikke, da det ér udleveret

Dokument 58
Undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30

Dokument 54 og 55
Undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30 (idéoplæggene)

Dokument 41
Dele af dokumentet, estimat 2014, undtages fra aktindsigt efter § 30

Dokument 36 og 37
Undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30

Dokument 29 og 30
Undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30

Dokument 20
Undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30

Efter offentlighedslovens § 14 stk. 1 har vi pligt til at overveje, om vi kan give aktindsigt i videre omfang, end offentlighedsloven forpligter til (dette kaldes meroffentlighedsprincippet). Vi har derfor afvejet hensynet til de interesser, der ligger bag din anmodning om aktindsigt overfor hensynet til de interesser der ligger bag undtagelsesbestemmelsen og andre lovlige hensyn. På den baggrund har vi ikke fundet grund til at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.
..."

Samme dag skrev du til Guldborgsund Kommune, at du også ønskede den manglende aktindsigt i de øvrige dokumenter indbragt for klagemyndigheden.

Guldborgsund Kommune skrev den 6. februar 2015 følgende til dig:

"Ved mail af 5. februar 2015 fra Jørgen Lykke Madsen til dig er givet dig delvist aktindsigt i sagen. Ved en fejl er afslag på aktindsigt i visse dokumenter/oplysninger i visse dokumenter kun begrundet med henvisning til offentlighedsloven og uden begrundelse.

Akterne 75 og 76 er interne dokumenter, og ifølge offentlighedslovens § 23 jf. § 26 omfatter retten til aktindsigt ikke disse dokumenter.

De øvrige undtagne dokumenter er undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 30. Baggrunden herfor er følgende:

Efter offentlighedslovens § 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. Oplysningerne kan undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, hvis aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at

der - typisk af konkurrencemæssige grunde - påføres personen eller virksomheden skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning. Det er Guldborgsund Kommunes vurdering, at disse dokumenter vedrører forretningsforhold. Det drejer sig om oplysninger om driftsomkostninger, og økonomiske forhold i øvrigt. Guldborgsund kommune har under hensyn til oplysningernes karakter konkret vurderet, at der er en nærliggende risiko for, at udlevering af oplysningerne vil kunne påføre Middelaldercentret økonomisk tab af nogen betydning.

Hvis du herefter ikke længere ønsker at klage over begrænsninger i aktindsigt i disse dokumenter, så beder jeg giver du besked. Ellers regner jeg bare med, at du fortsat ønsker at klage."

Den 12. februar 2015 videresendte Guldborgsund Kommune din henvendelse til Statsforvaltningen.

Statsforvaltningens kompetence

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Det tilsyn, som Statsforvaltningen udøver overfor en kommune, er et retlig tilsyn, der kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt kommunen har tilsidesat det retsgrundlag, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning.

Med udtrykket retsgrundlag menes i denne forbindelse offentligretlig lovgivning og offentligretlige retsgrundsætninger.

Statsforvaltningen kan derfor ikke tage stilling til spørgsmål vedrørende skønsudøvelsen, så længe skønnet udøves indenfor de rammer, der følger af den offentlige lovgivning og offentligretlige retsgrundsætninger.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Statsforvaltningens udtalelse

Retsgrundlag

Retten til aktindsigt følger af § 7 i offentlighedsloven, lov nr. 606 af 12. juni 2013, som lyder:

"§ 7
Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.
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.
..."

Offentlighedslovens §§ 23, 26 og 28 har følgende ordlyd:

> "§ 23
> Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses
> *1)*dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
> ...
>
> § 26
> Retten til aktindsigt omfatter uanset § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når
> 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
> 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter § 13,
> 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
> 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper eller
> 5) dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.
>
> § 28
> Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.
> Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang
> 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
> 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
> 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige."

Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, er interne dokumenter ikke omfattet af retten til aktindsigt. Adgangen til at undtage interne dokumenter fra aktindsigt begrænses dog af § 26, hvorefter visse interne dokumenter i endelig form er omfattet af retten til aktindsigt. Yderligere gælder der efter § 28 en ekstraheringspligt, hvorefter der skal meddeles indsigt i visse oplysninger i det undtagne dokument.

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."

I Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, side 521, er det om bestemmelsens formål anført:

> "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)."

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, er identisk med bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1 i offentlighedsloven af 1985. Om denne bestemmelse er det i Justitsministeriets betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 706, anført:

> "Bestemmelsen i den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2, tilsigter at undtage oplysninger om konkurrencerelaterede erhvervsforhold fra retten til aktindsigt. Beskyttelsesinteressen er således erhvervsmæssige interesser."

I de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår det endvidere:

> "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."

Justitsministeriet har i en konkret sag L.A.1987-543-99, udtalt følgende:

> "Oplysninger om den offentlige forvaltnings dispositioner må antages særligt at have pressens og offentlighedens interesser, og der er efter 1985-lovens § 12, stk. 1, nr. 2, kun hjemmel til at undtage oplysninger af denne karakter fra aktindsigt for at beskytte private virksomheders interesser, når oplysninger om virksomhedens tilbud og almindelige forretningsbetingelser viser så meget om virksomhedens generelle drifts- eller forretningsforhold, at der må antages at være en nærliggende risiko for, at der påføres virksomheden økonomisk skade. Oplysninger om enkelte kontraktforhold, hvor kun det aftalte vederlag og ikke de øvrige kontraktvilkår, herunder arbejdets omfang, fremgår, vil ikke i almindelighed kunne undtages efter denne bestemmelse."

I Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, side 530, er det om ovennævnte formodningsregel anført, 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. Det er videre anført, at kravet om den konkrete vurdering indebærer, at en generel angivelse af hensynet til konkurrencemæssige forhold på det pågældende område, den blotte gengivelse af bestemmelsens ordlyd eller en generel vurdering af risikoen for tab ikke i sig selv er nok til at meddele afslag på aktindsigt.

Statsforvaltningens vurdering

§ 30, nr. 2
Guldborgsund Kommune har undtaget dele af "Strategi- og forretningsplan 2015-2020.", hele dokument 20, 29, 30, 36, 37, 58, 69, 70, 71, og 72 samt dele af dokument 41, 54 og 55 efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at de undtagne dokumenter og oplysninger indeholder oplysninger om virksomhedens drifts- eller forretningsforhold, der er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Det er endvidere Statsforvaltningens opfattelse, at Guldborgsund Kommune har foretaget en konkret vurdering af, hvilke økonomiske skadevirkninger det vil have for Middelaldercentret, hvis der meddeles aktindsigt i de undtagne oplysninger.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at der er tale om oplysninger vedrørende detaljerede aktivitet- og udviklingsplaner, markedsføringsplaner, redegørelse for virksomhedens udvikling på bemanding og organisation samt økonomiske måltal.

Statsforvaltningen har endvidere lagt vægt på, at det er oplyst, at en udlevering af oplysningerne vil kunne påføre Middelaldercentret økonomisk tab af nogen betydning, i det der er tale om detaljerede og specifikke beskrivelser af centrets fremtidige udvikling, som vil kunne anvendes umiddelbart af centrets konkurrenter.

Det er på denne baggrund Statsforvaltningens opfattelse, at Guldborgsund Kommune har været berettiget til at undtage de pågældende dokumenter og oplysninger, idet der gælder en formodning for, at en udlevering af sådanne oplysninger vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden vil lide økonomisk skade af betydning.

§ 23
Guldborgsund Kommune har undtaget dokument nr. 75 og 76 efter offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter.

Guldborgsund Kommune oplyser, at ingen af undtagelserne i § 26 finder anvendelse, men kommunen ses ikke at have taget stilling til § 28 om ekstrahering.

Statsforvaltningen finder dog ikke grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af sagen vil føre til en konstatering af, at Guldborgssund Kommune har undtaget oplysninger i strid med offentlighedsloven.

Statsforvaltningen foretager sig derfor ikke yderligere i anledning af din henvendelse.

Statsforvaltningen har sendt en kopi af dette brev til Guldborgsund Kommune.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.statsforvaltningen.dk i anonymiseret form.

Med venlig hilsen

Maria Rosendahl Rosenmark