



2014-25

## Afslag på aktindsigt i afvigelsesforklaring til produktionsregnskab for spillefilm

*En journalist havde anmodet Det Danske Filminstitut om aktindsigt i afvigelsesforklaringen til et produktionsregnskab for en spillefilm. Afgigelsesforklaringen fremgik af en mailkorrespondance mellem filminstituttet og det filmselskab, som havde produceret filmen.*

*Da afvigelsesforklaringen blev udleveret, undtog Det Danske Filminstitut – og senere Kulturministeriet – oplysninger om løn til ansatte på filmproduktionen, størrelsen på co-producenternes finansiering af filmen, salgsindtægter og fordeling af filmens udviklingsomkostninger fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1 og 2. Det var myndighedernes vurdering, at der dels var tale om oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (§ 30, nr. 1), dels oplysninger om forretningsmæssige forhold, hvis udlevering ville medføre en risiko for økonomisk skade for navnlig filmselskabet (§ 30, nr. 2).*

*Journalisten klagede herefter til ombudsmanden, som ikke fandt grundlag for at kritisere, at myndighederne havde undtaget oplysningerne fra aktindsigt. Ombudsmanden lagde vægt på, at der efter det oplyste var foretaget en konkret vurdering af oplysningernes karakter, ligesom der for oplysningerne undtaget efter § 30, nr. 2, var foretaget en konkret vurdering af, om udlevering ville medføre en risiko for økonomisk skade. I lyset af omstændighederne i sagen kunne ombudsmanden i øvrigt ikke kritisere, at Det Danske Filminstitut ikke havde indhentet en udtalelse fra filmselskabet, inden afgørelsen blev truffet.*

*Ombudsmanden fandt det dog relevant at komme med nogle generelle bemærkninger om Det Danske Filminstituts praksis, herunder om betydningen af den formodningsregel, som er nævnt i forarbejderne til offentlighedslovens § 30, nr. 2.*

(14/00643)

22. august 2014

Forvaltningsret  
11241.3 – 12.4

I et brev af 22. august 2014 skrev jeg følgende til journalist A:

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **”1. Sagen**

Sagen drejer sig om aktindsigt i afvigelsesforklaringen til produktionsregnskabet for spillefilmen (B). Spillefilmen er produceret af filmselskabet (C).

Du anmodede den 2. januar 2014 Det Danske Filminstitut om aktindsigt i afvigelsesforklaringen. Filminstituttet udleverede ved afgørelse af 10. januar 2014 afvigelsesforklaringen, som fremgår af en mailkorrespondance mellem filminstituttet og (C), men undtog visse oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1 og 2.

Du klagede den 21. januar 2014 til Det Danske Filminstitut over afgørelsen. Den 29. januar 2014 besluttede filminstituttet at fastholde sin afgørelse og oversendte samme dag din klage til Kulturministeriet i medfør af offentlighedslovens § 37, stk. 2.

Kulturministeriet henholdt sig ved afgørelse af 6. februar 2014 til Det Danske Filminstituts afgørelse i sagen.

### **2. Om produktionsregnskaber og afvigelsesforklaringer**

Af Det Danske Filminstituts udtalelse af 5. marts 2014 fremgår følgende om de krav, der stilles til produktionsregnskaber for film, der modtager filmstøtte:

”Støttemodtagere skal i henhold til filmlovens § 24, stk. 1, aflægge regnskab for støtte modtaget af DFI, og regnskaberne skal være revideret af en af produktionsselskabet valgt registreret eller statsautoriseret revisor.

DFI har for de forskellige tilskudsområder fastsat vilkår for støttemodtagernes aflæggelse af regnskaber.

For spillefilm, som har modtaget produktionsstøtte, skal produktionsregnskaberne indeholde en specifikation af filmenes produktionsomkostninger og indtægter, der har begrænset produktionsomkostningerne for filmen.

Produktionsregnskaberne skal indeholde samme poster som det af DFI godkendte produktionsbudget, og budgettallene fra det godkendte budget skal anføres i produktionsregnskaberne til sammenligning.

Produktionsregnskaberne skal endvidere indeholde en balance samt en endelig finansierings- og tilbagebetalingsoversigt.

Produktionsselskaberne skal vedlægge en afvigelsesforklaring til det reviderede produktionsregnskab, hvori der redegøres for afvigelser på mere end 10 % i produktionsregnskabernes hovedposter i forhold til de godkendte poster i produktionsbudgettet.'

### 3. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 30, nr. 1 og 2 (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen), har følgende ordlyd:

'§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

- 1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og
- 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.'

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med lovens § 34, hvoraf følgende fremgår:

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

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

*Nærmere om offentlighedslovens § 30, nr. 1*

Offentlighedslovens § 30, nr. 1, svarer til § 12, stk. 1, nr. 1, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer) og har til formål at tilgodese hensynet til privatlivets fred.

Følgende fremgår bl.a. af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

'Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre 'private forhold', må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en *generel betragtning* efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

...

Omfattet af nr. 1 er *særligt følsomme oplysninger*, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er *mindre følsomme oplysninger* omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer (...)

*Uden for bestemmelsen* falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab (...)

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 2, side 650, er følgende bl.a. anført om den tilsvarende bestemmelse i offentlighedsloven fra 1985 og spørgsmålet om enkeltpersoners 'økonomiske forhold':

'(...) Bestemmelsens formulering – 'private, herunder økonomiske, forhold' – indebærer, at der skal være tale om oplysninger, som vedrører den pågældendes privatøkonomi, hvis der skal ske undtagelse af oplysninger med den begrundelse, at der er tale om enkeltpersoners økonomiske forhold.

Oplysningen om, at en person har modtaget en ydelse af en bestemt størrelse fra det offentlige, vil således kun kunne undtages fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen, hvis oplysningen i øvrigt afslører noget om den pågældendes privatøkonomi som sådan. Det vil eksempelvis kunne være tilfældet for så vidt angår oplysninger om, at en person modtager boligsikring af en bestemt størrelse eller får en indtægtsafhængig pension mv., idet man på baggrund af oplysning om den pågældende ydelse, vil kunne slutte sig til oplysninger om modtageres privatøkonomi.'

Noget tilsvarende er anført i John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), side 221 f., og i Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), side 256.

*Nærmere om offentlighedslovens § 30, nr. 2*

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

Følgende fremgår bl.a. af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

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

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

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

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

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.).'

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 2, side 655, er der i afsnittet om gældende ret efter den tidligere offentlighedslov anført følgende om høring af den, oplysningerne angår:

'Hvis en myndighed er i tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter § 12, stk. 1, nr. 2, bør 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.'

Af den omtalte vejledning til den tidligere gældende lov fremgår følgende under pkt. 42:

'Bestemmelsen er kun anvendelig, hvis der efter en konkret bedømmelse må antages at være nærliggende risiko for, at der påføres den, oplysningerne vedrører, et økonomisk tab. I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, vil det være nærliggende at indhente en udtalelse fra den, oplysningen vedrører, for at belyst risikoen for, at aktindsigt vil påføre virksomheden et tab. En sådan udtalelse er ikke bindende for myndigheden, der må træffe afgørelse ud fra en selvstændig afvejning.'

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 2, side 706, er angivet følgende eksempler på oplysninger omfattet af bestemmelsen:

'(...) produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag. Endvidere kan nævnes oplysninger om etableringsomkostninger, driftsomkostninger, salgsomkostninger samt oplysninger om virksomhedens regnskaber og økonomiske forhold i øvrigt, herunder dens skattemæssige situation.'

Samme betænkning indeholder i afsnittet om gældende ret efter den tidligere offentlighedslov bl.a. følgende om konkretisering af skadesrisikoen (se bind 2, side 653):

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

I Jon Andersen, Offentlighed i Forvaltningen (2013), findes på side 270 en gennemgang af hidtidig praksis, herunder ombudsmandspraksis, på området med bl.a. en række eksempler på, hvordan mulige økonomiske tab kan kvalificeres nærmere.

Se i øvrigt om den tilsvarende bestemmelse i offentlighedsloven fra 1985 i John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), side 225 ff.

#### **4. De undtagne oplysninger**

##### **Oplysninger undtaget i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1**

Det Danske Filminstitut og Kulturministeriet har ved afgørelserne af henholdsvis 10. januar og 6. februar 2014 undtaget en række oplysninger om løn/honorar til ansatte på filmproduktionen fra aktindsigt.

Oplysninger om enkeltpersoners indtægts- og formueforhold – i den foreliggende sag oplysninger om privatansattes lønmæssige forhold i en myndigheds besiddelse – kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1, idet der i bestemmelsens forstand er tale om oplysninger om enkeltpersoners 'private, herunder økonomiske forhold'. Jeg henviser til gennemgangen af bestemmelsen ovenfor i afsnit 3.

På den baggrund – og idet det fremgår af sagen, at der ved undtagelsen af oplysningerne er foretaget en konkret vurdering af deres karakter – kan jeg ikke kritisere, at Det Danske Filminstitut og Kulturministeriet har undtaget en række oplysninger om løn/honorar til ansatte på filmproduktionen.

##### **Oplysninger undtaget i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2**

Ved afgørelserne har Det Danske Filminstitut og Kulturministeriet endvidere undtaget en række oplysninger om forretningsmæssige forhold fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Der er tale om oplysninger om størrelsen på (dele af) co-producenternes finansiering af spillefilmen, herunder oplysninger om en del af salgsindtægterne, og oplysninger om den nærmere fordeling af udviklingsomkostningerne til spillefilmen.

Oplysningerne udgør – som jeg har forstået det – forskellige underposter i produktionsregnskabet for spillefilmen.

På baggrund af det, som Det Danske Filminstitut har anført i sin udtalelse af 5. marts 2014 og især i udtalelsen af 13. juni 2014, må jeg lægge til grund, at filminstituttet ved undtagelsen af de omhandlede oplysninger har foretaget en konkret vurdering af dels oplysningernes karakter, dels risikoen for økonomisk skade for navnlig (C), hvis oplysningerne blev udleveret.

Jeg må på baggrund af de nævnte udtalelser endvidere lægge til grund, at Det Danske Filminstitut inden afgørelsen af 10. januar 2014 i forbindelse med behandlingen af andre aktindsigtsanmodninger fra dig vedrørende bl.a. produktionsbudgettet og selve produktionsregnskabet for spillefilmen (B) indhen-

tede flere udtalelser fra (C) herom, herunder den udtalelse af 14. januar 2013, som er omtalt i Kulturministeriets supplerende udtalelse af 2. juli 2014. Jeg forstår, at disse udtalelser også er indgået i filminstituttets behandling af din senere anmodning om aktindsigt i afvigelsesforklaringen til produktionsregnskabet.

På denne baggrund giver det mig ikke anledning til bemærkninger, at Det Danske Filminstitut ikke inden afgørelsen af 10. januar 2014 indhentede en ny udtalelse fra (C) om aktindsigt i afvigelsesforklaringen til produktionsregnskabet. Jeg har lagt vægt på, at de undtagne oplysninger i afvigelsesforklaringen er oplysninger, som stammer fra netop produktionsregnskabet.

Jeg bemærker i øvrigt, at det fremgår af Det Danske Filminstituts udtalelse af 5. marts 2014, at filminstituttet – efter at du den 21. januar 2014 klagede over filminstituttets afgørelse i sagen – indhentede en udtalelse fra (C) med henblik på afklaring af, om der ville kunne udleveres yderligere oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 1 (meroffentlighedsprincippet). Efter modtagelsen af (C)'s udtalelse foretog filminstituttet på ny en selvstændig vurdering af oplysningerne i afvigelsesforklaringen og fastholdt herefter afgørelsen i sagen.

Det giver mig heller ikke anledning til bemærkninger, at myndighederne mente, at oplysningerne – som hviler på aftaler om udvikling og investering i og distribution af spillefilmen – efter deres karakter kan anses for omfattet af første led i offentlighedslovens § 30, nr. 2, om oplysninger om 'tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende'. Jeg henviser til gennemgangen af bestemmelsen ovenfor i afsnit 3.

Som anført i afsnit 3 gælder der efter forarbejderne til § 30, nr. 2, en 'klar formodning' for, at udlevering af oplysninger omfattet af bestemmelsen vil indebære en nærliggende risiko for, at den virksomhed eller person, som oplysningerne angår, vil lide økonomisk skade af nogen betydning. På den baggrund – og i lyset af de udtalelser, der er indhentet fra (C) – har jeg endvidere ikke grundlag for at kritisere myndighedernes konkrete vurdering af, at betingelserne for at undtage oplysningerne fra aktindsigt er opfyldt. Jeg har lagt vægt på det oplyste om, at udlevering ville kunne få betydning for bl.a. (C)'s mulighed for at indgå aftaler om udvikling, finansiering og distribuering mv. af film i fremtiden.

For så vidt angår oplysningerne om udgifter til udvikling af spillefilmen henviser jeg i øvrigt til den begrundelse for undtagelse af disse oplysninger, som jeg i forbindelse med min behandling af sagen telefonisk har indhentet fra Det Danske Filminstitut. Begrundelsen er nærmere gengivet i sagsfremstillingen.



## **5. Generelle bemærkninger om Det Danske Filminstituts praksis vedrørende offentlighedslovens § 30, nr. 2**

Efter min gennemgang af sagen – herunder udtalelser og supplerende udtalelser fra Det Danske Filminstitut og Kulturministeriet – har jeg forstået, at oplysninger i produktionsbudgetter og produktionsregnskaber for film efter myndighedernes opfattelse kan være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, således at oplysningerne ikke bør udleveres.

Jeg har forstået Det Danske Filminstituts praksis i sager om aktindsigt i produktionsbudgetter og produktionsregnskaber sådan, at filminstituttet – uanset dette – som udgangspunkt giver aktindsigt i oplysningerne i budgetternes og regnskabernes hovedposter og oplysningerne om, hvem der har deltaget i finansieringen af filmene, og at dette som hovedregel sker uden høring af det pågældende produktionsselskab.

Denne praksis er efter det oplyste udviklet i forståelse med bl.a. Producentforeningen og bygger på, at oplysningerne i hovedposterne ikke har en sådan detaljeringsgrad, at udlevering må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres produktionsselskaberne økonomisk skade af nogen betydning. Den bygger efter det oplyste også på, at navne på filmenes investorer, co-producenter og andre finansieringsparter (også) offentliggøres i materiale vedrørende filmene og på rulleteksterne.

Det fremgår af Det Danske Filminstituts supplerende udtalelse af 13. juni 2014, at der hos de forskellige produktionsselskaber generelt er en accept af, at filminstituttet udleverer de omhandlede oplysninger.

Jeg har forstået navnlig Det Danske Filminstituts supplerende udtalelse af 13. juni 2014 sådan, at filminstituttet – hvis der konkret gør sig helt særlige forhold gældende – fraviger det anførte udgangspunkt og herunder indhenter en udtalelse fra det pågældende produktionsselskab med henblik på at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysningerne vil medføre økonomisk skade.

På den baggrund – og idet jeg efter det oplyste lægger til grund, at den nævnte praksis er accepteret af dem, som eventuelt måtte have interesse i, at oplysningerne ikke udleveres – har jeg ikke bemærkninger til filminstituttets praksis.

For så vidt angår oplysningerne i produktionsbudgetternes og produktionsregnskabernes underkonti, oplysningerne om de beløb, som er indskudt af investorer, co-producenter og andre finansieringsparter, og oplysningerne om salgsindtægter har jeg forstået Det Danske Filminstituts praksis således, at en eventuel udlevering af disse først sker efter en konkret vurdering af oplysnin-

gernes karakter og af risikoen for, at en udlevering vil påføre produktionsselskaberne økonomisk skade af nogen betydning.

Det fremgår af Det Danske Filminstituts supplerende udtalelse af 13. juni 2014, at denne vurdering sker på baggrund af det materiale, som filminstituttet er i besiddelse af, og efter indhentelse af en udtalelse fra det pågældende produktionsselskab, såfremt filminstituttet er i tvivl om, hvorvidt en anmodning om aktindsigt bør afslås.

Det Danske Filminstitut har i den forbindelse anført, at filminstituttet forstår forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, således, at det ikke kræves, at myndighedernes vurdering skal ske på et fuldt ud dokumenteret og oplyst grundlag, idet myndigheden skal foretage en vurdering af, om offentliggørelse af oplysningerne må antages at indebære en nærliggende risiko for, at produktionsselskabet eller eventuel tredjepart derved påføres økonomisk skade af nogen betydning.

Jeg bemærker i den forbindelse, at den formodningsregel, som er nævnt i forarbejderne til offentlighedslovens § 30, nr. 2 (jf. afsnit 3 og 4 ovenfor), efter min opfattelse ikke ændrer på myndighedernes pligt til at oplyse sagen og herunder som udgangspunkt indhente en udtalelse fra den, som oplysningerne angår. Det fremgår således udtrykkeligt, at myndighederne 'som hidtil' bør indhente en udtalelse fra den, som oplysningerne angår. Derimod vil myndighederne i videre omfang end tidligere herefter kunne lægge til grund, at betingelserne for undtagelse fra aktindsigt er opfyldt

Jeg har noteret mig, at Kulturministeriet har indskærpet over for Det Danske Filminstitut, at filminstituttet fremover konsekvent skal indhente en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold mv. vil medføre en risiko for økonomisk skade, og at en sådan udtalelse skal indhentes, inden filminstituttet træffer afgørelse. Jeg foretager mig derfor ikke mere i spørgsmålet.

Jeg bemærker endvidere, at det, som Det Danske Filminstitut anfører i den supplerende udtalelse af 13. juni 2014 om karakteren og kvaliteten af de udtalelser, som filminstituttet modtager fra produktionsselskaberne, efter min opfattelse ikke har betydning for pligten til – og behovet for – at indhente en udtalelse. Hvis filminstituttet mener, at en udtalelse ikke giver tilstrækkeligt grundlag for at anse sagen for tilstrækkeligt oplyst, må filminstituttet således stille supplerende spørgsmål til produktionsselskabet. Dette kan eventuelt ske med angivelse af, at et ikke tilfredsstillende svar vil kunne føre til, at filminstituttet ikke har tilstrækkeligt grundlag for at afslå aktindsigt i oplysningerne.

Jeg har gjort Kulturministeriet og Det Danske Filminstitut bekendt med min opfattelse.”

## Sagsfremstilling

Den 2. januar 2014 bad journalisten A Det Danske Filminstitut om aktindsigt i afvigelsesforklaringen til produktionsregnskabet for spillefilmen B.

Det Danske Filminstitut meddelte den 10. januar 2014 A aktindsigt i afvigelsesforklaringen, som fremgår af en e-mailkorrespondance mellem filminstituttet og filmselskabet C, men undtog visse oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1 og 2.

Følgende fremgår bl.a. af Det Danske Filminstituts afgørelse:

”Jeg vedhæfter afvigelsesforklaring vedr. spillefilmen (B), med overstregninger af oplysninger i dokumenterne, som efter DFIs vurdering er undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 30, stk. 1 [nr. 1; min rettelse], fordi der er tale om oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold i form af løn, vederlag eller honorarer mv. og fortrolige oplysninger om forretningsforhold undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 30, stk. 2 [nr. 2; min rettelse].

...

Filminstituttet har overvejet om meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1, kan føre til, at DFI kan give aktindsigt i oplysningerne i videre omfang end hvad der følger af offentlighedslovens § 30.

Det følger af meroffentlighedsprincippet, at en myndighed, der behandler en begæring om aktindsigt, kan give aktindsigt i videre omfang end hvad der følger af undtagelsesbestemmelserne, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder reglerne om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Det er DFIs vurdering, at der med henvisning hertil ikke kan gives aktindsigt i videre omfang i de i henhold til offentlighedslovens § 30, stk. 1 [nr. 1; min rettelse], undtagne oplysninger, eller i de i henhold til offentlighedslovens § 30, stk. 2 [nr. 2; min rettelse], undtagne oplysninger, fordi det er fortrolige, tavshedsbelagte oplysninger, som det er af væsentlig økonomisk betydning for (C) ikke udleveres.”

A klagede den 21. januar 2014 til Det Danske Filminstitut over afgørelsen af 10. januar 2014.

Det Danske Filminstitut foretog på baggrund af hans klage en høring af C, idet der efter filminstitutkets opfattelse ikke kunne videregives flere oplysninger

uden en sådan forudgående høring. Følgende fremgår bl.a. af C's høringssvar af 27. januar 2014:

”Vi mener ikke, at DFI er forpligtet til at udlevere al korrespondance, da enhver ureflekteret åbenhed vil kunne påvirke tilliden og dialogen generelt mellem DFI og producenterne. Jeg vil ikke kunne sige med 100 % sikkerhed, at mailkorrespondancen havde været anderledes, hvis vores folk havde vidst, at den ville blive udleveret, men det bør være afgørende for administrationen af den 'dyre' filmstøtte, at der er fuld tillid mellem DFI og producenten. Det er jeg ikke sikker på vil være tilfældet, hvis I for ofte og for ureflekteret udleverer korrespondance – selvom tallene er slettet.

Det giver derfor ikke mening for os, at I ændrer på den beslutning I tidligere har taget i sagen.”

Ved e-mail af 29. januar 2014 fastholdt Det Danske Filminstitut afgørelsen af 10. januar 2014 og meddelte samtidig A, at hans klage samme dag var videresendt til Kulturministeriet til behandling, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 2.

Kulturministeriet henholdt sig ved afgørelse af 6. februar 2014 til Det Danske Filminstituts afgørelse i sagen. Samme dag klagede A til mig over ministeriets afgørelse.

Jeg bad den 18. februar 2014 Kulturministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg bad om, at ministeriet til brug for udarbejdelsen af udtalelsen anmodede Det Danske Filminstitut om en udtalelse om sagen.

Den 2. april 2014 modtog jeg udtalelserne sammen med akterne i myndighedernes aktindsigtssager og de dokumenter, der var anmodet om aktindsigt i.

Følgende fremgår bl.a. af Det Danske Filminstituts udtalelse af 5. marts 2014:

**”Baggrund for DFIs behandling af anmodninger om aktindsigt i oplysningerne i produktionsregnskaberne i henhold til offentlighedsloven**

Kulturministeriet traf d. 4/7-2003 afgørelse i en sag om (avisen D)'s klager over DFIs afgørelse om blandt andet anmodning om aktindsigt i oplysningerne i de af DFI godkendte produktionsregnskaber vedrørende 11 spillefilm produceret af forskellige produktionsselskaber.

DFI foretog forud for DFIs afgørelse i sagen høringer af produktionsselskaberne samt selskabernes branche- og arbejdsgiverforening Producentforeningen, og Kammeradvokaten rådgav DFI i forbindelse med DFIs behandling og afgørelse af sagen.

Henset til, at de produktionsregnskaber, DFI modtager, som beskrevet ovenfor, indeholder ensartet dokumentation samt specifikation af produktionsomkostningerne på henholdsvis hovedposter og underposter, har DFI fundet, at det er forsvarligt at fastlægge en praksis som danner udgangspunkt for behandlingen af sager om aktindsigt i oplysningerne i spillefilmens produktionsregnskaber.

Det er endvidere DFIs vurdering, at udgangspunktet herfor er den fortolkning af de relevante bestemmelser i offentlighedsloven og disse bestemmelsers anvendelse i sager om anmodning om aktindsigt i oplysningerne i produktionsregnskaberne, som blev anlagt i Kulturministeriets afgørelse af 4/7-2003.

Begrundelsen herfor er, at der forud herfor var blevet foretaget meget grundige juridiske forarbejder og vurderinger af såvel DFI som Kulturministeriet med henblik på fastlæggelse af offentlighedslovens anvendelse på sager om anmodning om aktindsigt i oplysningerne i produktionsregnskaberne for spillefilm.

Det er på baggrund heraf DFIs vurdering, at der umiddelbart er offentlighed i følgende oplysninger, som vurderes at være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2:

- Oplysningerne i produktionsbudgetternes og produktionsregnskaberne hovedkonto
- Oplysninger om, hvem der har deltaget i finansieringen af filmen for så vidt angår afsluttede projekter, dvs. navnene på investorer, co-producenter og andre finansieringsparter

Samt, at udgangspunktet er, at der ikke er offentlighed i følgende oplysninger, som vurderes at være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2:

- Oplysningerne i produktionsbudgetternes og produktionsregnskaberne underkonti
- De beløb investorer, co-producenter og andre finansieringsparter har indskudt i filmens finansiering
- Oplysninger om salgsindtægter

Det er endvidere DFIs vurdering, at oplysninger om løn, vederlag og honorarer til ansatte på filmproduktionerne, som udgangspunkt er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1, og at der som følge heraf ikke er offentlighed heri.

## **DFIs almindelige overvejelser ved behandling af anmodninger om aktindsigt i oplysningerne i produktionsregnskaberne**

DFI foretager ved sagsbehandlingen af en anmodning om aktindsigt i oplysningerne i produktionsregnskaberne en konkret vurdering af, hvilke oplysninger, der i henhold til offentlighedslovens bestemmelser, er helt eller delvist aktindsigt i, og som udgangspunkt efter høring af pågældende produktionsselskab.

Den konkrete vurdering, som forudsættes anlagt i offentlighedslovens § 30, nr. 2, af, om der kan ske udlevering af oplysninger omfattet af bestemmelsen, eller om dette må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres produktionsselskabet en økonomisk skade af nogen betydning, udfordres efter DFIs opfattelse af den kompleksitet, der er kendetegnende for aftalestrukturen i og de økonomiske forudsætninger for filmproduktion.

Det er blandt andet kendetegnende herfor, at der er tale om en blandingsøkonomi mellem offentlige og private midler, og at det private engagement og den private økonomi mv., der indgår i produktionen af filmene, er en altafgørende forudsætning for realiseringen af filmprojekterne. Og der er tale om forretningsmæssige og økonomiske dispositioner mellem private virksomheder og investorer med henblik på at opnå en indtjening.

De enkelte produktionsselskaber kan endvidere gennem årene have opbygget særlige arbejdsmetodiker og forretningskoncepter mv., navnlig for så vidt angår finansieringen og aftalestrukturerne på de internationale filmproduktioner, ligesom produktionsselskaberne ofte opbygger samarbejdsrelationer med co-producenter, distributører, salgsagenter, leverandører osv., som kan indebære, at aftalerne indgås på særlige forretningsmæssige og økonomiske vilkår, som er fortrolige mellem parterne, og i en vis udstrækning hviler på et gensidighedsforhold mellem parterne.

For at skaffe den nødvendige finansiering af filmprojekterne indgår produktionsselskaberne distributions-, co-produktions- og andre tilsvarende aftaler med private investorer, virksomheder og aktører. Disse aftaler kommer selvsagt i stand efter forhandlinger mellem parterne, hvori der kan inddrages mange forskellige forhold, som har betydning for, hvilken konkret aftale parterne ender op med at kunne opnå enighed om. Herunder enighed om de vilkår, som fastlægger de finansieringsbidrag, pågældende finansieringspart i henhold til aftalen skal indskyde i filmen mod opnåelse af de i aftalen fastlagte rettigheder og andele i filmens indtægter.

I finansieringen af filmene indgår derfor såvel offentlige indskud som private indskud fra distributører, investorer, co-producenter og andre finansieringsparter mod erhvervelse af rettigheder til filmene, at de står for dele af produktionen af filmen/levering af udstyr mv. til produktionen og/eller opnår andele i filmenes indtægter mv.

Det er således DFIs vurdering, at den konkrete vurdering af, om oplysninger i filmregnskabernes finansieringsoversigt omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, kan udleveres, for at være fyldestgørende kræver, at DFI gennemgår de aftaler, produktionsselskabet har indgået med finansieringsparterne. Samt, at DFI i vurderingen heraf også skal vurdere, om oplysningerne indebærer nærliggende risiko for, at produktionsselskabets aftalepart påføres økonomisk skade af nogen betydning, såfremt oplysningerne omfattet af bestemmelsen udleveres.

For så vidt angår vurderingen af, om der er offentlighed i produktionsregnskabernes underkonti omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, bemærkes, at underposterne indeholder økonomiske oplysninger om dels interne og koncerninterne leverancer samt økonomiske oplysninger vedrørende produktionsselskabernes aftaler med eksterne leverandører. Underposterne kan også indeholde oplysninger om økonomiske forhold, der indgår som del af en finansieringsaftale, hvor finansieringsparterne f.eks. indskyder udstyr og personel i filmene eller står for dele af produktionen i en entreprise.

I underposterne kan være opgjort den samlede udgift, produktionsselskabet har haft i henhold til en aftale med en ekstern leverandør, eller underposterne kan indeholde den samlede udgift i henhold til flere såvel eksterne aftaler som interne leverancer.

Aftalerne med de eksterne leverandører indgås med produktionsselskaberne i forventning om, at der ikke er offentlighed i fortrolige oplysninger om økonomiske forhold i aftalerne, og det må antages, at såfremt der er almindelig offentlighed heri, vil dette vanskeliggøre forhandlingerne herom og dermed indgåelsen af de nødvendige aftaler, herunder navnlig forhandlinger som leder frem til fordelagtige vilkår for produktionsselskaberne.

Det er DFIs vurdering, at en fyldestgørende konkret vurdering af, om der må antages at være en nærliggende risiko for, at produktionsselskabet eller den eksterne leverandør påføres en økonomisk skade af nogen betydning ved udlevering af oplysningerne i produktionsregnskabernes underkonti, kræver kendskab til og indsigt i de bagvedliggende bilag til underposterne og aftalegrundlaget herfor.

Med hensyn til den konkrete vurdering af om oplysninger om filmenes salgsindtægter omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, kan udleveres, gør der sig tilsvarende forhold gældende som nævnt ovenfor i forbindelse med finansieringen af filmene. Produktionsselskaberne bag filmene opnår indtægter fra udnyttelsen af rettighederne til filmene gennem aftaler indgået efter forhandling med private distributører og salgsagenter, ligesom dette kan være en del af en finansieringsaftale vedrørende filmene, f.eks. ved at distributøren indskyder en minimumsgaranti i filmens finansiering.

Det er derfor også i denne sammenhæng DFIs vurdering, at en fyldestgørende vurdering af, om der må antages at være en nærliggende risiko for, at produktionsselskabet eller distributøren mv. påføres en økonomisk skade af nogen betydning ved udlevering af oplysningerne, kræver at DFI gennemgår de aftaler mv., der ligger til grund for oplysninger i indtægtsopgørelserne mv.

### **DFIs behandling af (avisen E)'s anmodning om aktindsigt i oplysningerne i afvigelsesforklaringen til produktionsregnskabet for '(B)'**

DFIs sagsbehandling af (E)'s anmodning er beskrevet i DFIs mail til Kulturministeriet af 29/1-2014 og gengivet i Kulturministeriet afgørelse af 6/2-2014 sendt til (A).

DFI har ved den konkrete vurdering af de undtagne oplysninger lagt følgende til grund:

#### Oplysninger undtaget i henhold til offentlighedslovens § 30, nr. 1:

...

#### Oplysninger undtaget i henhold til offentlighedslovens § 30, nr. 2:

...

### **Meroffentlighedsprincippet**

DFI har den 27/1-14 modtaget hørings svar fra (C) i sagen. Det tilkendes heri, at (C) er af den opfattelse, at DFI burde have været mere tilbageholdende med udlevering af oplysningerne i afvigelsesforklaringen og korrespondancen. (C) bidrager ikke i hørings svaret yderligere til DFIs oplysning af sagen, og hørings svaret indeholder ikke (C)'s begrundelser for, at de undtagne oplysninger ikke kan udleveres af DFI i henhold til offentlighedsprincippet [meroffentlighedsprincippet; min rettelse].



DFI har derfor nøje gennemgået hver enkelt af de undtagne oplysninger i dokumenterne med henblik på en vurdering af, om der i henhold til meroffentlighedsprincippet kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser i § 30, nr. 1 og 2.

DFI har i denne forbindelse foretaget en afvejning af på ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelserne i offentlighedslovens § 30, nr. 1 og 2, og på den anden side den berettigede interesse, (E) har i, at anmodningen om aktindsigt i oplysningerne imødekommes.

DFI har på baggrund af denne afvejning ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende oplysninger efter reglerne om meroffentlighed.”

Følgende fremgår bl.a. af Kulturministeriets udtalelse af 31. marts 2014:

”Kulturministeriet har lagt vægt på DFIs vurdering om, at udleveringen af de pågældende oplysninger vedrører forretningsforhold samt, at en udlevering heraf må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres (C) økonomisk skade af nogen betydning, hvis der gives aktindsigt i disse oplysninger.

Kulturministeriet kan på baggrund af DFIs afgørelse af 10. januar 2014 og DFIs supplerende udtalelse af 5. marts 2014 konstatere, at DFI i forbindelse med (A)’s aktindsigtsanmodning blandt andet foretog en konkret vurdering af, om udlevering af oplysninger indebar en nærliggende risiko for, at (C) ville påføres en økonomisk skade af nogen betydning. Kulturministeriet finder ikke grundlag for at komme med bemærkninger til vurderingen, og Kulturministeriet kan derfor henholde sig til DFIs vurdering og afgørelse.”

Jeg sendte den 8. april 2014 A en kopi af Det Danske Filminstituts og Kulturministeriets udtalelser og bad om hans eventuelle bemærkninger. Jeg modtog ikke bemærkninger fra A.

Den 7. maj 2014 bad jeg til brug for min behandling af sagen Kulturministeriet om at sende mig en kopi af dels produktionsbudgettet og produktionsregnskabet for den omhandlede spillefilm, dels den afgørelse fra ministeriet af 4. juli 2003, som er nævnt i Det Danske Filminstituts udtalelse af 5. marts 2014.

Jeg modtog materialet den 14. maj 2014, og efter en gennemgang af det samlede materiale i sagen bad jeg den 27. maj 2014 Kulturministeriet og Det Danske Filminstitut om supplerende udtalelser vedrørende undtagelsen af oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Følgende fremgår bl.a. af mit brev af 27. maj 2014 til Kulturministeriet:

### **”3. Min forståelse af Det Danske Filminstitut og Kulturministeriets udtalelser i sagen**

**3.1.** Jeg må forstå Det Danske Filminstituts udtalelse af 5. marts 2014 sådan, at filminstituttet i forbindelse med ansøgninger om aktindsigt i produktionsregnskaber for spillefilm følger en fast praksis, hvorefter visse oplysninger i sådanne regnskaber som udgangspunkt anses for omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2 (tidligere § 12, stk. 1, nr. 2), med den virkning, at oplysningerne ikke udleveres.

Følgende fremgår bl.a. af filminstituttets udtalelse:

’(...) udgangspunktet er, at der ikke er offentlighed i følgende oplysninger, som vurderes at være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2:

- Oplysningerne i produktionsbudgetternes og produktionsregnskaberne underkonti
- De beløb, investorer, co-producenter og andre finansieringsparter har indskudt i filmenes finansiering
- Oplysninger om salgsindtægter’

Denne praksis er efter det oplyste fastlagt i forbindelse med en større konkret sag i 2003 om aktindsigt i produktionsregnskaberne for 11 spillefilm. Det Danske Filminstitut foretog under behandlingen af sagen høring af såvel Producentforeningen som de konkrete producenter og rådførte sig med Kammeradvokaten. Kulturministeriet traf afgørelse i sagen den 4. juli 2003, og filminstituttet henviser i sin udtalelse flere gange til ministeriets afgørelse som grundlag for den fastlagte praksis på området.

**3.2.** Det Danske Filminstitut kommer i udtalelsen af 5. marts 2014 i afsnittet ’DFI’s almindelige overvejelser ved behandling af anmodninger om aktindsigt i oplysningerne i produktionsregnskaberne’ endvidere med nogle mere generelle betragtninger vedrørende den konkrete vurdering af, om udlevering af oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for en økonomisk skade af nogen betydning:

’DFI foretager ved sagsbehandlingen af en anmodning om aktindsigt i oplysningerne i produktionsregnskaberne en konkret vurdering af, hvilke oplysninger, der i henhold til offentlighedslovens bestemmelser, er helt eller delvist aktindsigt i, og som udgangspunkt efter høring af pågældende produktionsselskab.

Den konkrete vurdering, som forudsættes anlagt i offentlighedslovens § 30, nr. 2, af, om der kan ske udlevering af oplysninger omfattet af bestemmelsen, eller om dette må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres produktionsselskabet en økonomisk skade af nogen betydning, udfordres efter DFIs opfattelse af den kompleksitet, der er kendetegnende for aftalestrukturen i og de økonomiske forudsætninger for filmproduktion.

...

Det er DFIs vurdering, at en fyldestgørende konkret vurdering af, om der må antages at være en nærliggende risiko for, at produktionsselskabet eller den eksterne leverandør påføres en økonomisk skade af nogen betydning ved udlevering af oplysningerne i produktionsregnskaberne underkonti, kræver kendskab til og indsigt i de bagvedliggende bilag til underposterne og aftalegrundlaget herfor.'

Det Danske Filminstitut anfører i udtalelsen noget tilsvarende for så vidt angår oplysninger om salgsindtægter.

Jeg forstår Det Danske Filminstituts bemærkninger i afsnittet som en beskrivelse af, hvilke oplysninger filminstituttet skulle indhente, og hvilke overvejelser filminstituttet skulle gøre sig ved enhver anmodning om aktindsigt i produktionsregnskaber mv., hvis ikke den ovenfor beskrevne faste praksis blev fulgt.

**3.3.** For så vidt angår nærværende sag anfører Det Danske Filminstitut, at der er foretaget en konkret vurdering af de oplysninger, som er undtaget i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

I lyset af beskrivelsen af den faste praksis og i lyset af, at Det Danske Filminstitut ikke i forbindelse med sin oprindelige behandling af sagen indhentede en udtalelse fra (C), forstår jeg det sådan, at den konkrete vurdering, der blev foretaget, var en konkret vurdering af, hvorvidt de oplysninger der blev undtaget, faldt ind under de kategorier af oplysninger, som ifølge den faste praksis blev vurderet til at være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

**3.4.** Jeg har som nævnt indhentet Kulturministeriets afgørelse af 4. juli 2003, som er den afgørelse, som filminstituttet henviser til som grundlag for den fastlagte praksis på området. Jeg har umiddelbart svært ved at læse ud af afgørelsen, at den skulle etablere en praksis af den anførte karakter. Da ministeriet hverken i sin afgørelse af 6. februar 2014 eller i udtalelsen til mig af 31. marts 2014 har taget afstand fra det, som filmin-

stituttet har anført om praksis, går jeg ud fra, at ministeriet har godkendt den.

#### 4. Min anmodning om en supplerende udtalelse

Jeg beder Det Danske Filminstitut og Kulturministeriet om i de supplerende udtalelser at forholde sig til det, som jeg har anført oven for om min forståelse af de allerede afgivne udtalelser, herunder indholdet af den foretagne konkrete vurdering. Hvis jeg ikke har forstået udtalelserne korrekt, beder jeg myndighederne om at redegøre for indholdet af den eller de konkrete vurderinger, der er foretaget i forbindelse med undtagelsen fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Jeg beder endvidere filminstituttet om at oplyse, om det er sædvanligt, at der ikke ved behandlingen af en aktindsigtsanmodning i et produktionsregnskab indhentes en udtalelse fra producenten, men at dette først sker i forbindelse med en eventuel klage.

Jeg beder også myndighederne om at forholde sig til, hvorvidt den af Det Danske Filminstitut beskrevne praksis på området efter myndighedernes opfattelse harmonerer med indholdet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, og forarbejderne hertil, hvorefter der skal foretages en konkret vurdering af, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv., og en konkret vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning. Jeg bemærker i den forbindelse også, at det følger af forarbejderne, at der – som hidtil – bør indhentes 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.”

Den 4. juli 2014 modtog jeg myndighedernes supplerende udtalelser.

Følgende fremgår bl.a. af Det Danske Filminstituts supplerende udtalelse af 13. juni 2014:

”Det er DFIs vurdering, at oplysningerne i produktionsbudgetternes og produktionsregnskaberne *hovedposter* samt oplysningerne om, hvem der har deltaget i finansieringen af filmene, kan være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Uanset denne vurdering er udgangspunktet for DFIs behandling af anmodninger om aktindsigt i produktionsregnskaberne, og de tilhørende produktionsbudgetter, for filmene, at der er offentlighed i disse oplysninger.

DFI foretager derfor som altovervejende udgangspunkt ikke høring af produktionsselskaberne forud for offentliggørelse af disse oplysninger, ligesom DFI som altovervejende hovedregel ikke undtager disse oplysninger fra aktindsigt, medmindre der konkret gør sig helt særlige forhold gældende, som begrundes, at DFI vurderer, at DFI skal fravige dette udgangspunkt.

Denne praksis er fremkommet i forbindelse med sagen vedrørende (D)'s anmodning om aktindsigt og Kulturministeriets afgørelse af klagen i brev af 4. juli 2003, og i forståelse med navnlig producenternes brancheforening Producentforeningen.

DFIs praksis harmonerer for så vidt angår indhentelse af udtalelse fra produktionsselskaberne forud for offentliggørelse ikke umiddelbart med offentlighedslovens § 30, nr. 2. Begrundelsen for denne praksis er, at DFI finder, at produktionsselskaberne som minimum må tåle, at der gives offentlighed i disse oplysninger om de økonomiske forhold for filmproduktioner, der har modtaget støttemidler fra DFI, og at der generelt hos produktionsselskaberne er accept af, at DFI som minimum umiddelbart udleverer disse oplysninger i produktionsbudgetterne og produktionsregnskaberne for filmene.

DFI har endvidere lagt til grund, at produktionsbudgetternes og produktionsregnskabernes hovedposter, som hovedregel indeholder beløb fremkommet ved sammenlægning af en række beløb i underposterne, som derfor ikke har en detaljeringsgrad, der kan begrunde, at der er en nærliggende risiko for, at produktionsselskaberne må antages at påføres økonomisk skade af nogen betydning, såfremt oplysningerne offentliggøres. Endvidere har DFI lagt til grund at navne på filmenes investorer, coproducenter og andre finansieringsparter offentliggøres på filmenes rulletekster og i materiale vedrørende filmene.

Oplysningerne i produktionsbudgetternes og produktionsregnskabernes underkonti, oplysningerne om de beløb, investorer, coproducenter og andre finansieringsparter har indskudt i filmenes finansiering, og oplysninger om filmenes salgsindtægter, er efter DFIs vurdering også oplysninger, som kan være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Forinden DFI afgør om oplysningerne er undtaget aktindsigt eller ej, foretager DFI en vurdering af, om der er tale om oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, og en vurdering af om aktindsigt i oplysningerne må antages at indebære en nærliggende risiko for, at det pågældende produktionsselskab eller tredjepart påføres økonomisk skade af betydning, såfremt oplysningerne offentliggøres.

Denne konkrete vurdering sker efter indhentelse af udtalelse fra produktionsselskabet, såfremt DFI er i tvivl om, hvorvidt anmodningen om aktindsigt bør afslås, og på grundlag af de oplysninger, DFI i øvrigt har eller måtte modtage i sagen. DFI indhenter som udgangspunkt en udtalelse fra produktionsselskabet, forinden der er indgivet klage over afgørelsen. Det bemærkes, at de høringssvar DFI modtager fra produktionsselskaberne overvejende er af generel karakter og sjældent bidrager væsentligt til den konkrete vurdering af de enkelte poster og oplysninger.

DFI forstår forarbejderne til bestemmelsen således, at der ikke kræves, at myndighedernes vurdering skal ske på et fuldt ud dokumenteret og oplyst grundlag, idet myndigheden skal foretage en vurdering af om offentliggørelse af oplysningerne må antages at indebære en nærliggende risiko for, at produktionsselskabet eller eventuel tredjepart derved påføres økonomisk skade af nogen betydning. Og idet det af bestemmelsens forarbejder fremgår, at der er en klar formodning for, at udlevering af oplysninger omfattet af § 30, nr. 2, vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden oplysningen angår, vil lide skade af betydning.

Uanset dette finder DFI, som beskrevet i DFIs notat af 5. marts 2014, at denne vurdering særligt for sådanne oplysninger er vanskelig henset til den kompleksitet, som DFI er bekendt med kan ligge til grund for oplysningerne. Og at der derfor er mange forhold og oplysninger, som DFI er bekendt med kan have betydning for vurderingen, som DFI ikke har mulighed for at være fuldt ud oplyst eller vidende om.

DFIs vurdering baserer sig derfor efter DFIs opfattelse så meget desto mere på et skøn på grundlag af de oplysninger, der er tilgængelige for DFI, hvilket DFI er bekendt med i forbindelse med sagsbehandlingen.

Som indledningsvis beskrevet i DFIs notat af 5. marts 2014, har DFI siden sidste kvartal 2012 løbende behandlet aktindsigtsanmodninger fra (E) og på baggrund heraf i samme periode foretaget høringer af (C).

I den konkrete sag har DFI tidligere indhentet udtalelser fra (C) om oplysningerne i blandt andet produktionsbudgettet og produktionsregnskabet for (B) på baggrund af anmodninger fra (E) om aktindsigt heri.”

Som bilag til Det Danske Filminstituts supplerende udtalelse af 13. juni 2014 vedlagde instituttet bl.a. de udtalelser, som instituttet har modtaget fra C i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodningerne vedrørende spillefilmen B.

Af Kulturministeriets supplerende udtalelse af 2. juli 2014 fremgår bl.a. følgende:

”Kulturministeriet har modtaget vedlagte supplerende udtalelse fra Det Danske Filminstitut (DFI) af 13. juni 2014.

Kulturministeriet har på den baggrund følgende supplerende udtalelse:

...

Det Danske Filminstitut (DFI) anfører i udtalelsen af 13. juni 2014 bl.a., at det er DFI's vurdering, at sådanne regnskaber *kan* være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2. I den forbindelse påpeger DFI, at forinden DFI afgør, om oplysningerne er undtaget aktindsigt, foretager DFI en konkret vurdering af, om der er oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, og en konkret vurdering af, om aktindsigt i oplysningerne må antages at indebære en nærliggende risiko for, at det pågældende produktionsselskab eller tredjepart påføres økonomisk tab af betydning, såfremt oplysningerne offentliggøres.

På den baggrund er det ministeriets vurdering, at DFI, som bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, forudsætter, foretager en konkret vurdering, som falder i to led. Herunder at DFI tager stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold m.v., ligesom DFI foretager 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. Det er derfor ministeriets vurdering, at DFI ikke undtager oplysningerne alene på baggrund af, hvilken kategori oplysningerne falder ind under.

...

Kulturministeriet har forståelse for, at vurderingen, der skal foretages i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2, er kompleks for DFI henset til de mange forhold, herunder en kompleks aftalestruktur, og oplysninger, som DFI ikke har mulighed for at være fuldt ud oplyst og vidende om. Kulturministeriet har på baggrund heraf forstået DFI's oplysninger herom i udtalelsen af 5. marts 2014 som en beskrivelse om belysning af de faktiske forhold, der gør den konkrete vurdering i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2, kompleks og udfordrende, og ikke som et udtryk for, at der ikke er foretaget en konkret vurdering. Det er Kulturministeriets forståelse af sagen, at DFI derfor efter bedste evne foretager en konkret vurdering af, om oplysningerne må *antages* at indebære en nærliggende risiko for, at produktionsselskabet og eventuel tredjemand påføres økonomisk skade af nogen betydning ved udlevering af oplysningerne.

For så vidt angår høring af (C), som omtales på side 5 i ombudsmandens udtalelse af 27. maj 2014, i forhold til de oplysninger, som er undtaget i den konkrete sag, så foretog DFI, Kulturministeriet bekendt, en forudgående høring af (C), inden afgørelse om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt blev truffet. I (C)'s udtalelse af 14. januar 2013 anføres det bl.a., at *'regnskaberne og herunder også diverse underposter indeholder en større mængde informationer, som offentliggjort vil afsløre personlige forhold omkring filmarbejdere/kreative, vi har engageret på filmene, som offentliggjort vil afsløre fortrolige forretningsmæssige aftaler/informationer omkring de aftaleforhold, vi har indgået med diverse leverandører. Da filmregnskaber, herunder underposterne, for en stor dels vedkommende består af sådanne informationer, er det derfor naturligt, at en del vil være undtaget for aktindsigten, da det har væsentlig økonomisk betydning for både (C), men i høj grad også for disse leverandører, at informationerne ikke kommer til offentlighedens kendskab.'*

Ministeriet er blevet opmærksom på, at DFI efter det oplyste i udtalelsen af 13. juni 2014 ikke har været konsekvent i en procedure med at indhente en udtalelse fra den, som oplysningerne angår, *forinden* oplysningerne er blevet undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Ministeriet vil indskærpe over for DFI, at DFI fremover skal indhente en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold mv. vil medføre en risiko for økonomisk skade, og at en sådan udtalelse skal indhentes forinden, at DFI træffer afgørelse om at undtage visse oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Under pkt. 3.4. på side 5 i ombudsmandens udtalelse af 27. maj 2014 anføres det, at ombudsmanden har indhentet Kulturministeriets afgørelse af 4. juli 2003, som er den afgørelse, som filminstituttet henviser til som grundlag for den faste praksis på området. Det påpeges, at ombudsmanden umiddelbart har sværet ved at læse ud af afgørelsen, at den skulle etablere en praksis af den anførte karakter, og anfører, at *'da ministeriet hverken i sin afgørelse af 6. februar 2014 eller i udtalelsen af 31. marts 2014 har taget afstand fra det, som filminstituttet har anført om praksis, går ombudsmanden ud fra, at ministeriet har godkendt den.'*

...

Det skal påpeges, at Kulturministeriet ikke har godkendt en sådan praksis, ligesom Kulturministeriet ikke har godkendt, at oplysninger kan undtages i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2, uden at der foretages en konkret vurdering heraf."



Jeg sendte den 4. juli 2014 A en kopi af Det Danske Filminstituts og Kulturministeriets supplerende udtalelser og bad om hans eventuelle bemærkninger. Jeg modtog ikke bemærkninger fra A.

I forbindelse med min behandling af sagen rettede jeg den 13. august 2014 telefonisk henvendelse til Det Danske Filminstitut med henblik på at få uddybet begrundelsen for, at oplysningerne om udgifterne til udvikling af filmen efter filminstituttets vurdering er undtaget fra aktindsigt i afvigelsesforklaringen.

Det Danske Filminstitut oplyste herefter telefonisk den 14. august 2014, at filminstituttet generelt anser udviklingsfasen af en film for særlig følsom, hvilket bl.a. skyldes, at finansieringen ofte ikke er på plads på dette tidspunkt. Det betyder, at de, der deltager i den tidlige udvikling af et givent filmprojekt (manuskriptforfatter, instruktør, producer, caster mv.) nogle gange ikke får noget honorar for dette arbejde eller arbejder på særlige vilkår, men deltager i forventning om, at finansieringen efterfølgende kommer på plads, og projektet realiseres, og at der herefter vil blive indgået aftaler om honorar. Indgåelse af aftaler om deltagelse i en films udvikling uden (garanti for) honorar er således i vidt omfang afhængig af et tillidsfuldt forhold mellem produktionsselskabet og de øvrige aktører, herunder tillid til en vis fortrolighed med de særlige vilkår, der kan være accepteret.

Det Danske Filminstitut oplyste endvidere, at filminstituttet ved vurderingen af, om oplysninger om udgifter til udvikling kan offentliggøres, ikke alene inddrager hensynet til det pågældende produktionsselskab og dets mulighed for efterfølgende at indgå fordelagtige aftaler i forbindelse med projektudviklingen, men også hensynet til de øvrige aktører og deres muligheder for at forhandle sig frem til andre vilkår på fremtidige projekter – herunder også med andre produktionsselskaber. I den forbindelse oplyste filminstituttet, at det – navnlig for andre i filmbranchen, herunder konkurrerende produktionsselskaber – kan være muligt at gennemskue oplysninger om udgifter til udvikling af en film.

Ved e-mail af 14. august 2014 sendte jeg en kopi af mit notat om ovennævnte samtale til Kulturministeriet til eventuelle bemærkninger. Ministeriet meddelte samme dag, at ministeriet ikke havde bemærkninger til det, som Det Danske Filminstitut havde oplyst.