



2017-11

## Henvisning til tidligere kritiske artikler i afslag på aktindsigt var beklagelig. Navn på virksomhed kunne ikke undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 2

*En journalist anmodede Erhvervsstyrelsen om aktindsigt i styrelsens tilladelser til eksport af overvågningsteknologi i en nærmere angivet periode.*

*Styrelsen imødekom anmodningen, men undtog efter at have hørt de berørte virksomheder en række oplysninger, med henvisning til at der ville være nærliggende risiko for, at virksomhederne blev påført et økonomisk tab, hvis oplysningerne blev udleveret, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, om undtagelse af oplysninger om drifts- og forretningsforhold.*

*Erhvervsministeriet tiltrådte senere afgørelsen og henviste i den forbindelse supplerende til, at journalisten tidligere havde skrevet kritiske artikler om eksport af overvågningsteknologi. Journalisten klagede herefter til ombudsmanden.*

*Erhvervsministeriet oplyste over for ombudsmanden, at ministeriet ikke havde anvendt de kritiske artikler som begrundelse for at afslå aktindsigt, men alene havde lagt vægt på, at der var tale om oplysninger om drifts- og forretningsforhold omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2.*

*Ombudsmanden lagde ministeriets oplysninger til grund, men kritiserede ministeriets formulering, som han anså for "meget beklagelig".*

*Det var desuden ombudsmandens opfattelse, at myndighederne ikke med den anførte begrundelse kunne tilbageholde oplysningen om navnet på den ene af de to berørte virksomheder, og han henstillede derfor til ministeriet at tage sagen op til fornyet vurdering.*

*Ombudsmanden mente endelig, at Erhvervsstyrelsen burde have partshørt journalisten over de dele af virksomhedernes udtalelser, der ikke indeholdt oplysninger om drifts- og forretningsforhold. Da ministeriet delvist havde repareret fejlen, fandt ombudsmanden dog ikke tilstrækkelig grund til at henstille til ministeriet at forholde sig til betydningen af den manglende partshøring. I lyset af henstillingen om at foretage en ny vurdering af sagen henstillede ombudsmanden dog samtidig til ministeriet at vurdere, hvilke dele af udtalelserne journalisten burde være partshørt over, og herefter sende dem til ham.*

5. april 2017

Forvaltningsret

11241.3 – 1133.2 – 114.3  
– 12.2 – 123.1

*Erhvervsministeriet hjemviste herefter sagen til Erhvervsstyrelsen, som meddelte journalisten aktindsigt i oplysningen om navnet på den virksomhed, hvis navn myndighederne havde tilbageholdt, og udleverede de dele af virksomhedernes udtalelser, som ikke var undtaget fra aktindsigt.*

*(Sag nr. 16/04247)*

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til journalisten), efterfulgt af en sagsfremstilling.

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

- A: det medie, på hvis vegne journalisten anmodede om aktindsigt
- B: den ene virksomhed, der fik meddelt tilladelse til eksport af overvågnings-teknologi i den pågældende periode
- C: journalisten

### Ombudsmandens udtalelse

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

Sagen drejer sig om din anmodning om aktindsigt i Erhvervsstyrelsens tilladelser og afslag på tilladelser i perioden 1. januar 2015 til 31. marts 2016 til eksport af overvågningsteknologi omfattet af EU's kontrolliste vedrørende produkter med dobbelt anvendelse (forordning (EF) nr. 428/2009 med senere ændringer, herefter kontrollisten).

Nærmere bestemt drejer din anmodning sig om aktindsigt i tilladelser/afslag på tilladelser til eksport af 1) produkter, der opfylder kontrollistens definition af "intrusion software", 2) produkter omfattet af kontrollistens kategori 5A001, pkt. f, om udstyr til aflytning af telekommunikation, jammingudstyr mv. og 3) produkter i kategori 5A001, pkt. j, om internetprotokolbaserede kommunikationsovervågningssystemer mv.

Du har desuden bedt om aktindsigt i eventuelle udtalelser, som Erhvervsstyrelsen i tilknytning til afgørelserne måtte have indhentet fra Udenrigsministeriet.

Erhvervsstyrelsen identificerede på grundlag af din anmodning 11 eksporttilladelser og ét afslag på eksporttilladelse samt syv udtalelser fra Udenrigsministeriet som omfattet af anmodningen.

Ved afgørelse af 27. april 2016 meddelte styrelsen dig delvis aktindsigt i dokumenterne.

Erhvervsstyrelsen undtog i 10 eksporttilladelser og det ene afslag på eksporttilladelse – til virksomheden B – oplysninger om kunder (købere, agenter, slutbrugere – herefter under ét betegnet kunder) og destinationslande. I de 10 tilladelser undtog styrelsen desuden oplysninger om stykantal og ordrestørrel-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ser. Undtagelserne skete med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2, om oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende.

Med samme begrundelse undtog styrelsen oplysninger om destinationslande i de syv udtalelser fra Udenrigsministeriet, indhentet i forbindelse med afgørelserne truffet i forhold til B.

Endelig undtog styrelsen – ligeledes med henvisning til § 30, nr. 2 – en række oplysninger i tilladelsen med løbenummer 7358. Det drejede sig om oplysninger om kunden, stykantal, ordrestørrelse, produktbeskrivelse, produktets endelige anvendelse og navnet på den virksomhed, som havde ansøgt om eksporttilladelsen. Oplysningen om destinationsland blev derimod ikke undtaget.

Af afgørelsen fremgik, at oplysningerne var undtaget efter høring af de to berørte virksomheder.

På baggrund af din klage over afgørelsen meddelte Erhvervsstyrelsen dig ved afgørelse af 12. maj 2016 aktindsigt i enkelte yderligere oplysninger i tilladelsen med løbenummer 7358 i form af oplysninger om produktets endelige anvendelse samt oplysninger om værdi og mængde (i afgørelsen af 27. april 2016 betegnet som oplysninger om ordrestørrelse og stykantal).

Den øvrige del af din klage blev videresendt til behandling i Erhvervs- og Vækstministeriet (nu Erhvervsministeriet – denne betegnelse anvendes i det følgende), som ved afgørelse af 14. september 2016 stadfæstede Erhvervsstyrelsens afgørelse af 27. april 2016 som korrigeret ved afgørelse af 12. maj 2016. Det var dog ministeriets opfattelse, at styrelsen kunne have uddybet begrundelsen ved nærmere at angive, hvilke bagvedliggende hensyn der begrundede undtagelsen af oplysninger om drifts- og forretningsforhold i eksporttilladelserne mv.

Spørgsmålet i sagen er for det første, om myndighederne med hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, kunne undtage de ovennævnte oplysninger i eksporttilladelserne og det ene afslag samt i udtalelserne fra Udenrigsministeriet.

Da jeg forstår dig sådan, at du alene har klaget til mig over myndighedernes undtagelse af oplysninger om kunder og destinationslande (for så vidt angår dokumenter vedrørende virksomhed B) og virksomhedsnavn (for så vidt angår eksporttilladelsen med løbenummer 7358), har jeg afgrænset min undersøgelse af myndighedernes anvendelse af offentlighedsloven § 30, nr. 2, til kun at angå de pågældende oplysninger.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I klagen til mig har du desuden rejst et særligt spørgsmål om Erhvervsministeriets henvisning – som led i begrundelsen for afgørelsen om at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 30, nr. 2 – til, at der i medie A tidligere har været bragt kritiske artikler om eksport af den foreliggende type produkter.

Jeg tager stilling til disse spørgsmål under pkt. 2 nedenfor.

Under pkt. 3 forholder jeg mig til din klage over, at du ikke er blevet partshørt over de udtalelser, som myndighederne i forbindelse med behandlingen af din anmodning har indhentet hos de berørte virksomheder.

Du har endvidere gjort gældende, at Erhvervsstyrelsen har handlet i strid med vejledningspligten ved ikke at have givet dig mulighed for at vælge, om du helst ville have udleveret oplysningen om virksomhedsnavn eller oplysningen om destinationsland ved imødekommelsen af din aktindsigtsanmodning. Det tager jeg stilling til under pkt. 4.

Under pkt. 5 tager jeg stilling til din klage over myndighedernes afslag på at udlevere oplysningerne som meroffentlighed.

Jeg har besluttet ikke at undersøge din klage over Erhvervsministeriets sagsbehandlingstid. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg har især lagt vægt på, at ministeriet i afgørelsen af 14. september 2016 har beklaget sagsbehandlingstiden over for dig, og at en ombudsmandsundersøgelse ikke vil kunne hjælpe dig til en bedre retsstilling på dette punkt.

Jeg henviser i øvrigt til, at ministeriet i udtalelsen af 24. november 2016 har bemærket, at sagsbehandlingstiden skyldes sagens principielle karakter og kompleksitet og det forhold, at virksomhed B har været inddraget ad flere omgange. Dette er du blevet orienteret om i den dialog, der har været mellem dig og ministeriet.

## **2. Undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 30, nr. 2**

### **2.1. Retsgrundlaget**

Myndighederne har som anført undtaget oplysningerne efter § 30, nr. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

Bestemmelsen lyder således:

”§ 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.”

Bestemmelsen 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.

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 (s. 651 ff.). Om kommissionens overvejelser henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.3 (s. 706 f.).”

Som det fremgår, er det ikke præciseret i forarbejderne, hvilke nærmere oplysninger der kan undtages efter bestemmelsen.

Som eksempler på oplysninger, der omfattes af bestemmelsen, nævner betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 706, bl.a. produktionsmeto-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

der, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsførings tiltag.

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

Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med Kommentarer (2014), s. 521 ff., herunder det på s. 523 anførte 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.

Offentlighedskommissionen anfører i betænkning nr. 1510/2009, s. 706, i tilknytning til dette, at det efter kommissionens opfattelse ikke er muligt udtømmende eller blot nogenlunde dækkende at fastlægge, hvilke oplysninger der skal være omfattet af bestemmelsen.

Der er således ikke tale om en udtømmende opregning.

Selv om oplysningerne efter deres karakter er omfattet af § 30, nr. 2, vil de ikke kunne undtages med hjemmel i bestemmelsen, hvis de er offentligt tilgængelige, f.eks. via offentlige myndigheders registre eller statistikker eller via en hjemmeside. I så fald kan oplysningerne ikke anses for fortrolige. Se bl.a. Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), s. 264.

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

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. Se også betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 1005.

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 for-

modningsreglen. 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 økonomisk 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 begrundet dette, må formodningsreglen indebære, at myndigheden normalt ikke behøver yderligere dokumentation for, at betingelserne for at begrænse aktindsigten efter § 30, nr. 2, er opfyldt.”

Det anføres dog videre samme sted (s. 530 f.), 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.

Bl.a. med henvisning til tidligere ombudsmandspraksis angiver kommentaren således, at kravet om den konkrete vurdering indebærer, at f.eks. 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.

### **2.2. Myndighedernes anvendelse af offentlighedslovens § 30, nr. 2**

Jeg har som anført afgrænset min undersøgelse af myndighedernes anvendelse af offentlighedslovens § 30, nr. 2, til de oplysninger, som du specifikt har klaget over ikke at have fået aktindsigt i.

I forhold til dokumenterne vedrørende virksomhed B (tilladelser, afslag og udtalelser fra Udenrigsministeriet) tager jeg dermed alene stilling til myndighedernes undtagelse af oplysninger om kunder og destinationslande.

I forhold til eksporttilladelsen med løbenummer 7358 tager jeg alene stilling til myndighedernes undtagelse af oplysningen om virksomhedens navn.

Jeg forholder mig først til det særlige klagepunkt, som du har rejst i forhold til Erhvervsministeriets begrundelse.



### 2.2.1. Henvisning til de tidligere kritiske artikler

2.2.1.1. Erhvervsministeriet har i afgørelsen af 14. september 2016 henvist til, at medie A tidligere har bragt kritiske artikler om eksport af den type produkter, som eksporttilladelse vedrører.

Ministeriet har i den forbindelse bemærket, at medieomtale af den nævnte karakter – i tilfælde af at der kan etableres en sammenhæng mellem en virksomhed, dens produkter og destinationslande – efter ministeriets opfattelse vil kunne indebære en nærliggende risiko for negative konsekvenser for andre eksisterende forretningsforhold mellem virksomheder (end dem, der er omtalt i artiklen) og kunne miskreditere en virksomhed og dens forretningsgrundlag med mulig økonomisk skade til følge.

Du har i din klage til mig gjort gældende, at ministeriets bemærkning må ses som et angreb på pressefriheden. Det er din opfattelse, at ministeriet har anvendt de kritiske artikler som argument for, at offentlighedslovens § 30, nr. 2, i det konkrete tilfælde finder anvendelse.

Erhvervsministeriet har i udtalelsen til mig beklaget formuleringen af det pågældende afsnit i afgørelsen, idet ministeriet medgiver, at formuleringen var uhensigtsmæssig og har givet anledning til misforståelser. Ministeriet bemærker, at ministeriet "på ingen måde har haft til hensigt at begrænse pressefriheden", og at reaktionerne på den anvendte formulering er taget til efterretning i ministeriet.

Ministeriet har i fortsættelse heraf tilkendegivet, at ministeriet ikke har anvendt de tidligere kritiske artikler som begrundelse for ikke at give aktindsigt i de pågældende oplysninger i eksporttilladelse. Ministeriet bemærker, at ministeriet derimod har lagt vægt på, at der er tale om oplysninger om drifts- og forretningsforhold, som – hvis de udleveres – vil kunne føre til, at virksomhederne lider økonomisk skade af betydning.

2.2.1.2. Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven tilkommer efter lovens § 7, stk. 1, "enhver", og det er ikke en betingelse, at den aktindsigtssøgende begrunder anmodningen eller på anden måde dokumenterer en særlig interesse i sagen. Jeg henviser bl.a. til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 168 f., hvor det bl.a. er anført, at dette skal ses i sammenhæng med de formål, som offentlighedsordningen understøtter, herunder informations- og ytringsfriheden, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Ved vurderingen af, om en aktindsigtsanmodning kan imødekommes, vil der som udgangspunkt heller ikke være grundlag for at lægge vægt på den formodede brug af oplysningerne. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sag nr. 2009 9-1.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Et afslag på aktindsigt med henvisning til en formodning om, at den aktindsigtssøgende vil anvende oplysningerne til at skrive kritiske artikler, vil på den baggrund ikke være sagligt.

Jeg må ud fra det, som Erhvervsministeriet har anført i udtalelsen til mig, lægge til grund, at ministeriet ikke har anvendt dine tidligere kritiske artikler som begrundelse for ikke at give aktindsigt i oplysningerne i eksporttilladelserne, og at ministeriet ikke har haft til hensigt at begrænse pressefriheden.

Jeg bemærker i den forbindelse også, at ministeriet i afgørelsen udførligt har redegjort for, hvilke skadevirkninger der i forhold til hver af de to virksomheder er tale om, og hvordan det økonomiske tab efter ministeriets opfattelse forventes at indtræde som en følgevirkning af, at oplysningerne udleveres. Se nærmere pkt. 2.2.2 og 2.2.3 nedenfor.

Efter min opfattelse er formuleringen i ministeriets afgørelse af 14. september 2016 imidlertid meget beklagelig. Det skyldes, at formuleringen for mig at se umiddelbart kun kan forstås sådan, at det forhold, at du tidligere har drevet kritisk journalistik om danske virksomheders eksport af overvågningssystemer, har haft betydning for ministeriets vurdering af din aktindsigtsanmodning.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

### *2.2.2. Undtagelse af oplysninger i dokumenter om virksomheden B – hvad har myndighederne anført?*

Erhvervsstyrelsen har i afgørelsen af 27. april 2016 med henvisning til udtalelsen fra B begrundet undtagelsen af oplysninger om kunder og destinationslande med, at offentliggørelse kan medføre, at konkurrerende virksomheder får indblik i, hvilke konkrete kunder og lande B afsætter denne type produkter til. Dette vurderes at kunne indebære risiko for, at virksomheden påføres et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder.

Erhvervsministeriet har i afgørelsen af 14. september 2016 – på grundlag af udtalelsen fra B – uddybende bemærket, at B opererer på et marked med en meget snæver kundekreds, og at oplysningen om destinationsland dermed vil give indblik i, hvilke konkrete kunder og markeder virksomheden handler med.

Endvidere har ministeriet henvist til, at der ifølge virksomhedens oplysninger er tale om et marked, hvor tillid og fortrolighed er altafgørende for samarbejdet med kunderne. B er derfor underlagt fortrolighedsklausuler, og det vil få vidtrækkende konsekvenser for virksomheden, hvis oplysninger om kunder og destinationslande bliver offentliggjort. Virksomheden har oplyst, at der i givet

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

fald vil være nærliggende risiko for, at fremtidigt samarbejde vil blive ødelagt med økonomisk tab til følge.

Ministeriet har på den anførte baggrund samlet set fundet, at B i tilstrækkelig grad har sandsynliggjort, at offentliggørelse af oplysninger om destinationsland og kunder i sammenhæng med oplysningen om B's navn vil betyde, at konkurrerende virksomheder får indblik i, hvilke konkrete lande og markeder virksomheden opererer i med denne særlige type produkter. Dette vil indebære nærliggende risiko for væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder.

Myndighederne har i udtalelserne til mig peget på, at skaderisikoen må vurderes, på baggrund af at eksporttilladelse indeholder en række forretningsfølsomme oplysninger, og at sammenstillingen af de forskellige oplysninger i eksporttilladelse underbygger formodningen for, at en udlevering af oplysninger om destinationslande og kunder vil medføre risiko for økonomiske skadevirkninger for B.

Myndighederne har endelig bemærket, at oplysningerne om B's kunder og destinationslande i sammenhæng med det omhandlede produkt ikke er offentligt tilgængelige. Det fremgår således af Erhvervsstyrelsens udtalelse af 12. oktober 2016, at Erhvervsstyrelsen på baggrund af B's høringssvar undersøgte, om oplysningerne var tilgængelige på virksomhedens hjemmeside eller andetsteds i det offentlige rum, men fandt, at det ikke var tilfældet.

### *2.2.3. Undtagelse af oplysning om virksomhedsnavn – tilladelse med løbenummer 7358 – hvad har myndighederne anført?*

Erhvervsstyrelsen har i afgørelsen af 27. april 2016 som begrundelse for undtagelsen af oplysningen om (bl.a.) virksomhedens navn henvist til, at offentliggørelse af oplysningen kan medføre, at konkurrerende virksomheder får indblik i, at virksomheden handler med netop den pågældende type produkter, og at dette kan indebære risiko for, at virksomheden bliver påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder.

Det er ikke nærmere forklaret, hvordan oplysningen om virksomhedens tilstedeværelse på det pågældende produktmarked risikerer at kunne påføre virksomheden økonomisk skade.

Det fremgår, at styrelsens afgørelse også på dette punkt er truffet efter høring af den berørte virksomhed.

Erhvervsministeriet er enig med styrelsen i, at oplysningen om virksomhedens navn kan undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, men har begrundet det anderledes. Ministeriet har i afgørelsen af 14. september 2016 i

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

den forbindelse tilkendegivet, at Erhvervsstyrelsens begrundelse kunne have henvist til de konkrete bagvedliggende hensyn, som begrundede undtagelsen af oplysninger efter § 30, nr. 2, uden at dette kompromitterede virksomhedernes interesser.

Erhvervsministeriet har i lyset heraf for det første henvist til, at oplysningen om virksomhedens navn blev undtaget på baggrund af virksomhedens udtrykkelige ønske, med henvisning til at virksomheden ikke ønskede sit navn offentliggjort i forbindelse med mulige producenter af "intrusion software". Virksomhedens begrundelse var efter det oplyste, at offentliggørelse af virksomhedens navn i den angivne sammenhæng risikerede at skade virksomhedens navn både i og uden for Danmark. Dette måtte forventes at få væsentlig økonomisk betydning for virksomheden som følge af tabte ordrer og indtjening.

Ministeriet har for det andet henvist til, at en offentliggørelse af oplysningen om virksomhedens navn sammenholdt med oplysninger om produktets endelige anvendelse og kunder efter ministeriets vurdering vil betyde, at der er nærliggende risiko for, at konkurrerende virksomheder med denne sammenkobling af oplysninger får indblik i de specifikke eksportmarkeder, som virksomheden opererer i med denne type produkter. Dette vil efter ministeriets opfattelse medføre risiko for, at virksomheden mister kunder og indtjening til konkurrerende virksomheder.

Jeg forstår det således, at ministeriet med den nævnte bemærkning sigter til sammenkoblingen af oplysning om virksomhedens navn med (alle) de oplysninger, som du ved udleveringen af eksporttilladelsen har fået aktindsigt i. Det vil sige bl.a. selve oplysningen om, at virksomheden er meddelt tilladelse til eksport af den pågældende type produkt, oplysningen om destinationsland, produktets endelige anvendelse samt oplysningen om, hvilket nummer på kontrollisten tilladelsen vedrører.

Jeg henviser i den forbindelse endvidere til følgende uddrag af Erhvervsstyrelsens udtalelse af 12. oktober 2016:

"Den ene af virksomhederne anmodede specifikt om, at bl.a. virksomhedens navn blev undtaget fra aktindsigt. (...)

Erhvervsstyrelsen undtog på denne baggrund med hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, bl.a. oplysningen om virksomhedens navn fra aktindsigt. Styrelsen vurderede således konkret, at denne oplysning i dette tilfælde kunne anses for at være en oplysning om forretningsforhold. Styrelsen vurderede dernæst, at det som følge af virksomhedens argumentation i høringssvaret ikke kunne udelukkes, at netop sammenkoblingen af virksomhedens navn med eksporttilladelse til denne type overvågningsudstyr til virksomhedens datterselskab i Singapore mhp. dattersel-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

skabets demonstration af produkterne til kunder i Singapore ville kunne indebære risiko for, at konkurrerende virksomheder vil kunne få indblik i de specifikke eksportmarkeder, som virksomheden opererer på i relation til denne type software, og dermed indebære risiko for, at virksomheden vil kunne miste ordrer eller indtjening til konkurrerende virksomheder.”

Jeg lægger i lyset af styrelsens udtalelse til grund, at styrelsens afgørelse i realiteten byggede på de samme hensyn, som ministeriet har henvist til.

Jeg bemærker endelig, at jeg har forstået det således, at myndighederne som konsekvens af undtagelsen af virksomhedens navn fandt, at der ikke samtidig var hjemmel til at undtage oplysningen om destinationsland, jf. herved bl.a. Erhvervsstyrelsens bemærkninger i udtalelsen af 12. oktober 2016. Denne oplysning blev derfor udleveret til dig.

### 2.3. Min vurdering

#### 2.3.1. Er der tale om oplysninger om forretningsforhold?

Det må først vurderes, om de undtagne oplysninger efter deres karakter er oplysninger, som er omfattet af § 30, nr. 2's, anvendelsesområde.

Erhvervsstyrelsen har i notat af 28. juni 2016 bemærket, at der ”som udgangspunkt ikke er direkte hjemmel i offentlighedsloven” til at undtage oplysninger om, til hvilke lande styrelsen i en given periode har givet tilladelse til eksport af produkter inden for bestemte kategorinumre på EU's kontrolliste vedrørende produkter med dobbelt anvendelse, da sådanne oplysninger ikke kan sammenkobles med oplysninger om bestemte virksomheder. Dette er jeg enig i.

Derimod vil sammenkædningen af på den ene side oplysningen om virksomhedsnavn og destinationsland (og evt. kunde) med på den anden side oplysningen om, at den pågældende virksomhed er meddelt eksporttilladelse til nærmere bestemte produkter på kontrollisten, efter min opfattelse kunne være en oplysning om en virksomheds drifts- eller forretningsforhold.

Se i den forbindelse udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 315, om aktindsigt hos Fødevarestyrelsen i en liste med navnene på de 18 dyrlæger, der på landsplan udskrev mest antibiotika. Ombudsmanden udtalte bl.a., at det ikke kunne udelukkes, at ”neutrale” oplysninger som f.eks. oplysninger om dyrlægenes navn, adresse mv. kunne være omfattet af den tilsvarende bestemmelse i 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvis det blev kædet sammen med andre oplysninger på en sådan måde, at oplysningerne samlet set kunne skade dyrlægenes virksomhed.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Se også min udtalelse af 28. november 2016 offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2016-54.

Efter min gennemgang af sagen er jeg enig med myndighederne i, at sammenkædningen af oplysning om virksomhedsnavn og destinationsland (og eventuelt kunde) med oplysning om, at den pågældende virksomhed er meddelt eksporttilladelse til overvågningssystemer mv., i den foreliggende sammenhæng har karakter af oplysninger om drifts- eller forretningsforhold i § 30, nr. 2's, forstand.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at oplysningerne samlet set giver et billede af, på hvilke eksportmarkeder virksomhederne opererer med de nævnte produkter, og på, at begrebet "drifts- eller forretningsforhold" ikke skal fortolkes snævert, jf. pkt. 2.1 og den nævnte sag i Folketingets Ombudsmands beretning (FOB 2007.315).

*2.3.2. Er der en nærliggende risiko for, at der påføres virksomhederne skade af nogen betydning ved udlevering?*

Når der er tale om oplysninger, som efter deres karakter er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, skal der dernæst efter bestemmelsen og dens forarbejder foretages en konkret vurdering af, om udlevering af de pågældende oplysninger vil indebære nærliggende risiko for, at der påføres de berørte virksomheder økonomisk skade af nogen betydning.

Som det fremgår af forarbejderne, gælder der en "klar formodning" for, at udlevering af oplysninger omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde vil indebære en sådan risiko for økonomisk skade.

Som anført under pkt. 2.1 må formodningsreglen ses i sammenhæng med, at myndigheden som grundlag for vurderingen bør indhente en udtalelse fra den eller de berørte virksomheder. Myndigheden vil nemlig sædvanligvis ikke selv have de nødvendige forudsætninger for at vurdere, om virksomheden risikerer at blive påført økonomiske skadevirkninger ved udlevering af oplysningerne.

I de tilfælde, hvor virksomheden giver udtryk for, at en udlevering vil medføre konkrete skadevirkninger – og begrundet dette – indebærer formodningsreglen, at myndigheden normalt ikke behøver yderligere dokumentation for, at betingelserne for at begrænse aktindsigt er opfyldt. Myndigheden skal imidlertid foretage en selvstændig vurdering af skaderisikoen.

Erhvervsstyrelsen har i overensstemmelse med det anførte indhentet udtalelser fra virksomhed B og den unavngivne virksomhed om mulige økonomiske skadevirkninger ved udlevering af eksporttilladelserne og det øvrige materiale, der er omfattet af din anmodning.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

### 2.3.2.1. Virksomhed B – oplysninger om kunder og destinationsland

I forhold til virksomhed B har myndighederne som nævnt vurderet, at udlevering af oplysninger om destinationsland og kunder i sammenhæng med oplysningen om virksomhedens navn (og den bagvedliggende oplysning om eksporttilladelse til det pågældende produkt) vil betyde, at konkurrerende virksomheder får indblik i, hvilke konkrete lande og markeder virksomheden opererer i med de pågældende produkter. Der er dermed nærliggende risiko for, at virksomheden vil blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder i samme branche.

Det fremgår af afgørelserne og myndighedernes udtalelser til mig, at udtalelsen fra B er indgået som et væsentligt element i grundlaget for vurderingen.

B har i udtalelsen detaljeret redegjort for, hvilke økonomiske skadevirkninger der er tale om, og hvorledes de forventes at indtræde ved en udlevering af oplysningerne.

På den baggrund – og da der efter bestemmelsens forarbejder gælder en klar formodning for, at udlevering af oplysninger omfattet af bestemmelsen vil medføre risiko for økonomisk skade – kan jeg samlet set ikke tilsidesætte myndighedernes vurdering af, at oplysningerne om destinationslande og kunder i den foreliggende sammenhæng kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Det er indgået i min vurdering, at du – med imødekommelsen af din anmodning om aktindsigt i eksporttilladelserne – fik aktindsigt i en række detaljerede oplysninger om de produkter, som eksporttilladelserne vedrører, herunder produktbeskrivelser vedrørende de enkelte produkter og oplysninger om produkternes endelige anvendelse. Vurderingen af skaderisikoen må foretages i lyset af, at du har fået disse oplysninger.

Jeg bemærker endvidere, at jeg ikke har grundlag for at antage, at myndighederne ved behandlingen af sagen ikke har foretaget en selvstændig vurdering af skaderisikoen.

Jeg henviser bl.a. til, at jeg ud fra min gennemgang af sagen kan konstatere, at Erhvervsstyrelsen har givet dig aktindsigt i visse oplysninger, som B havde bedt om blev undtaget, idet Erhvervsstyrelsen fandt, at de ikke kunne undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Din henvisning til Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 315, vedrørende grundlaget for myndighedens risikovurdering kan i øvrigt ikke føre til et andet resultat. Jeg henviser til, at udtalelsen vedrører retstilstanden efter den tidligere offentlighedslov, hvor den omtalte formodningsregel ikke var gældende.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg tilføjer, at jeg har lagt til grund for min vurdering, at oplysningen om, at B har et marked for netop denne type produkter i de pågældende lande, ikke er offentligt tilgængelig. Jeg henviser til Erhvervsstyrelsens udtalelse af 12. oktober 2016, hvor det fremgår, at styrelsen har konstateret, at de oplysninger om eksportlande, der findes på virksomhedens hjemmeside, vedrører andre produkter.

### *2.3.2.2. Eksporttilladelsen med løbenummer 7358 – oplysninger om virksomhedens navn*

Myndighedernes begrundelse for at undtage oplysningen om virksomhedens navn i eksporttilladelsen med løbenummer 7358 bygger som nævnt på to hovedhensyn. Dels virksomhedens udtrykkelige ønske under henvisning til risikoen for, at omtale af virksomhedens navn i sammenhæng med mulige producenter af "intrusion software" vil skade virksomhedens omdømme og dermed føre til tab af ordrer mv. Og dels myndighedernes vurdering af, at oplysningen om virksomhedens navn i sammenhæng med de øvrige oplysninger i eksporttilladelsen vil kunne udnyttes i konkurrencemæssigt øjemed med økonomisk tab til følge.

Ud fra det, der er anført i myndighedernes afgørelser – og de uddybende bemærkninger, som myndighederne er kommet med i deres udtalelser til mig – har jeg forstået det således, at det først og fremmest er risikoen for, at oplysningerne udnyttes i konkurrencemæssigt øjemed, der efter myndighedernes vurdering vil indebære nærliggende risiko for økonomisk skadevirkning, og som dermed kan begrunde undtagelsen af virksomhedsnavnet i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Til dette bemærker jeg følgende:

Det beskyttelseshensyn, som myndighederne finder kan begrunde undtagelsen af oplysningen om virksomhedens navn, må forstås som hensynet til, at konkurrerende virksomheder i branchen for overvågningsudstyr ikke skal kunne udnytte oplysningen om virksomhedens navn sammenholdt med de øvrige oplysninger i eksporttilladelsen til at målrette deres forretningsaktiviteter mod virksomhedens konkrete eksportmarked. Dette vil nemlig efter myndighedernes opfattelse medføre risiko for, at virksomheden mister markedsandele til konkurrenterne med økonomisk skade til følge.

Jeg har umiddelbart vanskeligt ved at følge dette argument.

På grundlag af de oplysninger, som du har fået aktindsigt i, er det således allerede kendt, at den pågældende type overvågningsudstyr (i form af internetprotokolbaserede kommunikationsovervågningssystemer mv.) eksporteres til Singapore. En konkurrent vil derfor for mig at se allerede på det foreliggen-



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

de grundlag kunne udnytte viden om, at der er et potentielt marked for netop disse produkter i Singapore. Det beskyttelseshensyn, som myndighederne mener kan begrunde undtagelsen af oplysningen om virksomheden i medfør af § 30, nr. 2, synes dermed allerede at være prisgivet.

Det forhold, at virksomheden ikke selv har peget på denne skaderisiko ved udlevering af oplysningen om virksomhedens navn, afsvækker efter min opfattelse yderligere formodningen for, at der skulle være en konkurrencemæssig risiko af den pågældende karakter.

Virksomheden har som nævnt derimod henvist til risikoen for tabte ordrer, hvis virksomhedens navn optræder i sammenhæng med mulige producenter af "intrusion software", under henvisning til at dette vil skade virksomhedens omdømme.

Hertil bemærker jeg, at den meddelte eksporttilladelse ikke vedrører "intrusion software", men internetprotokolbaserede kommunikationsovervågningssystemer, jf. kontrollistens kategori 5A001, pkt. j. Dette fremgår også af de oplysninger, som der ved udleveringen af eksporttilladelsen er givet aktindsigt i, jf. pkt. 2.2.3.

Begrebet "intrusion software" dækker ifølge kontrollisten over software, der er specielt udviklet eller modificeret til at undgå at blive detekteret af "overvågningsværktøjer" eller modstå "beskyttende foranstaltninger" i en computer eller en enhed, der kan tilsluttes et netværk, som kan udføre nærmere bestemte funktioner (se forordningens bilag 1, afsnittet med overskriften "Definitioner af udtryk, der anvendes i dette bilag").

Jeg må på den baggrund forstå, at "intrusion software" og internetprotokolbaserede kommunikationsovervågningssystemer er to forskellige typer produkter.

Jeg må herefter forstå det sådan, at det er risikoen for misbrug eller misforståelse af oplysningerne, der gør, at der ikke kan gives aktindsigt i navnet.

Risikoen for, at den, der søger om aktindsigt, eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger, som vedkommende efter offentlighedsloven vil opnå aktindsigt i, kan i almindelighed ikke tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt.

Dette må navnlig ses i lyset af, at offentlighedsloven i § 7 tillægger "enhver" adgang til aktindsigt, og at loven ikke stiller krav om, at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes. Se bl.a. sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 315, samt sag nr. 2009 9-1 i beretningen for 2009 og sagerne nr. 2013-13 og 2017-3, der alle er offentliggjort på min hjemmeside.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Samlet set mener jeg ikke, at myndighederne kunne tilbageholde oplysningen om virksomhedens navn, under henvisning til at der af de anførte grunde ville være nærliggende risiko for, at virksomheden blev påført et økonomisk tab af nogen betydning, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Jeg har derfor henstillet til Erhvervsministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – foretage en ny vurdering af din ret til aktindsigt i oplysningen om virksomhedens navn i eksporttilladelsen med løbenummer 7358.

Jeg har ikke herved taget stilling til, om det på andet grundlag vil være berettiget at undtage oplysningen fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2. Jeg har heller ikke taget stilling til, hvad det eventuelt måtte betyde, at Erhvervsstyrelsen allerede har udleveret oplysninger om destinationsland mv.

### **3. Din klage over ikke at være blevet partshørt over virksomhedernes udtalelser**

**3.1.** Som anført i pkt. 2.2 ovenfor indhentede Erhvervsstyrelsen udtalelser fra de to berørte virksomheder i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning.

Som det også fremgår, indgik udtalelserne – der talte imod at imødekomme din aktindsigtsanmodning fuldt ud – som et væsentligt element i grundlaget for Erhvervsstyrelsens og siden Erhvervsministeriets afgørelse. Myndighederne undtog således i overensstemmelse med virksomhedernes konkrete ønsker en række nærmere bestemte oplysninger i de dokumenter, der var omfattet af din anmodning.

Du blev ikke partshørt over virksomhedernes udtalelser, hverken forud for Erhvervsstyrelsens afgørelse eller senere i forløbet.

Som svar på din klage over den manglende partshøring bemærkede Erhvervsministeriet i afgørelsen af 14. september 2016, at du efter ministeriets opfattelse ikke burde være partshørt. Det skyldtes, at de oplysninger, der var undtaget fra aktindsigt, vurderedes at være oplysninger om forretningsforhold, som – hvis de blev offentliggjort – kunne indebære risiko for, at de berørte virksomheder ville blive påført et væsentligt økonomisk tab.

Ministeriet henviste til bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 19, stk. 2, nr. 4, § 15 b, nr. 5, og § 15 c, nr. 1 (se nærmere herom nedenfor).

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ministeriet og Erhvervsstyrelsen har i udtalelserne til mig fastholdt, at der ikke var pligt til at partshøre dig over virksomhedernes udtalelser.

**3.2.** Det følger af § 19, stk. 1, i forvaltningsloven (senest lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), at den, der er part i en afgørelsessag, skal partshøres over oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, der indgår i grundlaget for afgørelsen, og som er til ugunst for den pågældende og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Afgørende for, om en oplysning skal undergives partshøring efter § 19, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skaffe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Partshøringspligtens udstrækning er således ikke i første række afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling.

Partshøringspligten vil derfor også kunne omfatte oplysninger udefra, der indeholder en subjektivt præget og skønsmæssig stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Se bl.a. Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer* (2013), s. 547 ff., og den praksis, som er nævnt der.

Det er min opfattelse, at oplysningerne i de udtalelser, som Erhvervsstyrelsen som led i behandlingen af din anmodning indhentede fra virksomhed B og den unavngivne virksomhed, vedrørte sagens faktiske grundlag eller var eksterne faglige vurderinger, der var til ugunst for dig og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Jeg henviser til, at virksomhedernes udtalelser må antages at have været udslagsgivende for afgørelsen. Jeg bemærker, at mange af de konkrete oplysninger, som virksomhederne ønskede unddraget aktindsigt, faktisk blev undtaget.

Hvis du var blevet partshørt over virksomhedernes udtalelser, inden Erhvervsstyrelsen traf afgørelse i sagen, ville du f.eks. have haft mulighed for at tilkendegive, at nogle af oplysningerne efter din opfattelse var offentligt tilgængelige, og at lignende oplysninger tidligere havde været udleveret.

Som part i aktindsigtssagen skulle du som udgangspunkt derfor have været partshørt over virksomhedernes udtalelser. Se i den forbindelse også Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer* (2014), s. 534, hvor det er forudsat, at der som udgangspunkt partshøres over udtalelser indhentet fra virksomheder til brug for vurderingen af, om oplysninger skal undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

**3.3.** Pligten til at foretage partshøring gælder ikke, hvis parten ikke har ret til aktindsigt i de pågældende oplysninger, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Af betydning for den foreliggende sag er bestemmelsen i forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter findes at burde vige for "afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet".

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder (jf. lovforslag nr. L 145 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13, de specielle bemærkninger til § 15 b), at den bl.a. har til formål at videreføre tidligere gældende ret om, hvilke hensyn der kan begrunde, at oplysninger undtages fra partsaktindsigt efter forvaltningsloven. Det gælder bl.a. hensynet til virksomheders interesser i at hemmeligholde oplysninger om forretningsforhold mv.

Se også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 535, og Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 502 f., hvor det er anført, at en udtalelse må kunne undtages fra partsaktindsigt (og partshøring), i det omfang virksomhederne i udtalelserne har gengivet eller uddybet de oplysninger, som de under henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2, har ønsket undtaget fra aktindsigt.

Hvis det hensyn, der fører til, at retten til aktindsigt kan begrænses, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der gives aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det fremgår af forvaltningslovens § 15 c, 1. pkt. Dette gælder dog bl.a. ikke, hvis det vil medføre en prisgivelse af det hensyn, der begrundet undtagelsen fra aktindsigt, jf. § 15 c, nr. 1.

**3.4.** Jeg har gennemgået de udtalelser, som jeg i forbindelse med min behandling af klagen har modtaget fra Erhvervsstyrelsen.

Udtalelserne indeholder primært virksomhedernes generelle argumentation for, hvorfor oplysningerne i tilladelserne og afslaget skal undtages fra aktindsigt, og ikke i særligt omfang specifikke oplysninger fra tilladelserne og afslaget.

Det er på den baggrund min opfattelse, at størstedelen af oplysningerne ikke kan undtages fra aktindsigt som oplysninger om drifts- eller forretningsforhold i medfør af bestemmelsen i forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Jeg mener heller ikke, at det ville være en prisgivelse af hensynene bag undtagelsesbestemmelsen, hvis du blev partshørt over disse dele af udtalelserne. Jeg er på den baggrund ikke enig med myndighederne i, at Erhvervsstyrelsen

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

i medfør af forvaltningslovens § 15 c, nr. 1, helt kunne undlade at partshøre dig.

Det understøttes også af, at du under Erhvervsministeriets behandling af klagesagen fik tilsendt et notat (af 28. juni 2016), hvor Erhvervsstyrelsen gengav flere af de argumenter, som virksomhederne havde fremført, til støtte for at din anmodning ikke blev imødekommet fuldt ud.

Samlet set er det herefter min opfattelse, at Erhvervsstyrelsen – inden styrelsen traf afgørelse i sagen – burde have partshørt dig over de dele af udtalelserne, der ikke var undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, jf. § 15 c, 1. pkt.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

**3.5.** Det må dernæst vurderes, hvilken betydning det havde for behandlingen af sagen, at du ikke blev partshørt.

Jeg bemærker i den forbindelse, at væsentlige dele af virksomhedernes argumentation er gengivet i Erhvervsstyrelsens notat af 28. juni 2016, som du forud for Erhvervsministeriets afgørelse havde lejlighed til at kommentere. Det forhold, at Erhvervsstyrelsen ikke partshørte dig over virksomhedernes udtalelser, blev derfor i et vist omfang repareret i forbindelse med Erhvervsministeriets afgørelse.

Jeg har på den baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille til ministeriet at genoptage sagen med henblik på at forholde sig til betydningen af den manglende partshøring.

I lyset af min henstilling til ministeriet om at genoverveje din ret til aktindsigt i oplysningen om virksomhedens navn i eksporttilladelsen med løbnummer 7358 (jf. pkt. 2.3.2.2 ovenfor) har jeg imidlertid samtidig henstillet til ministeriet at tage stilling til, hvilke dele af udtalelserne du – i den forbindelse – burde have været partshørt over, og herefter sende (dele af) udtalelserne til dig.

### **4. Din klage over Erhvervsstyrelsens vejledning**

**4.1.** I klagen til mig har du gjort gældende, at Erhvervsstyrelsen forud for afgørelsen burde have orienteret dig om, at du ikke havde mulighed for at få aktindsigt i både virksomhedens navn og destinationsland i eksporttilladelserne, og at du dermed måtte vælge, hvilken af oplysningerne du helst ville have.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Du mener, at styrelsen har handlet i strid med vejledningspligten ved ikke at give dig denne valgmulighed. Du bemærker, at du klart ville have foretrukket oplysningen om destinationsland.

Jeg forstår det således, at din indsigelse alene vedrører styrelsens behandling af den del af sagen, der vedrører eksporttilladelser mv. til virksomheden B. Jeg henviser til, at du netop fik udleveret oplysningen om destinationsland – men ikke virksomhedens navn – i forbindelse med, at du fik aktindsigt i eksporttilladelsen med løbenummer 7358.

**4.2.** Det er fastsat i forvaltningslovens § 7, stk. 1, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Grundsynspunktet bag bestemmelsen er, at det skal undgås, at borgeren på grund af uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstap. Myndighederne bør således efter omstændighederne yde vejledning, selv om borgeren ikke direkte har bedt om det, men hvor der foreligger omstændigheder, der viser, at der kan være behov for en sådan vejledning.

Jeg kan bl.a. henvise til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 139 ff., og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 379 ff.

**4.3.** Jeg mener ikke, at Erhvervsstyrelsen har handlet i strid med vejledningspligten ved ikke at give dig mulighed for at vælge, om du ønskede at få aktindsigt i oplysningen om virksomhedsnavn eller destinationsland.

Ved min vurdering har jeg især lagt vægt på, at din henvendelse til Erhvervsstyrelsen var formuleret som en anmodning om aktindsigt i styrelsens tilladelser og afslag på tilladelser til eksport af overvågningssystemer generelt, og at styrelsen derfor ikke havde grundlag for at antage, at du var særligt interesseret i bestemte oplysninger i eksporttilladelserne mv.

Styrelsen havde dermed ikke særlig anledning til at give dig en sådan vejledning.

Jeg bemærker i øvrigt, at myndighedens vurdering af en aktindsigtsanmodning, der angår dokumenter, som kan være omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, i vidt omfang er styret af virksomhedernes udtalelser – herunder i forhold til hvilke konkrete oplysninger der i det enkelte tilfælde bør undtages som oplysninger om drifts- eller forretningsforhold.

Jeg foretager mig derfor ikke yderligere vedrørende dette klagepunkt.

### 5. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighed har følgende ordlyd:

”§ 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.”

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

”Meroffentlighedsprincippet bygger på, at lovens undtagelsesbestemmelser i §§ 19-35 ikke indeholder et pålæg til myndighederne m.v. om at undtage de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne fra retten til aktindsigt, men i almindelighed blot indebærer, at de pågældende dokumenter og oplysninger *kan undtages* fra retten til aktindsigt.

...

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.

...

Det må i den forbindelse antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Dette skyldes, at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, hvis formulering foreslås ændret med det samtidig fremsatte forslag til ændringer i bl.a. forvaltningsloven.

Meroffentlighedsprincippet vil derfor have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til akt-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

indsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end lovforslagets §§ 30-33. Det bemærkes dog, at der også i de tilfælde, hvor oplysningerne er omfattet af de nævnte undtagelsesbestemmelser, kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det gælder f.eks. i de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger er omfattet af en undtagelsesbestemmelse, der varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv råder over, f.eks. hensynet til det offentlige økonomiske interesser (lovforslagets § 33, nr. 3).”

Myndighederne overvejede i afgørelserne om aktindsigt, om de undtagne oplysninger vedrørende de to virksomheder burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed.

Myndighederne foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i at få udleveret oplysningerne. Myndighederne fandt på den baggrund ikke anledning til at give dig yderligere aktindsigt.

Jeg kan ikke kritisere myndighedernes meroffentlighedsvurdering i forhold til de oplysninger, der er undtaget i dokumenterne vedrørende virksomheden B. Jeg henviser herved til, at myndighederne ikke råder over den interesse, som undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, skal beskytte.

I lyset af min henstilling til Erhvervsministeriet om at foretage en ny vurdering af din ret til aktindsigt i oplysningen om virksomhedens navn i eksporttilladelsen med løbenummer 7358 har jeg ikke fundet grundlag for at forholde mig til myndighedernes meroffentlighedsvurdering i relation til denne oplysning.

Jeg har bedt Erhvervsministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse, men jeg foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen.

---

Erhvervsministeriet orienterede mig ved brev af 11. maj 2017 om, at ministeriet havde hjemvist sagen til Erhvervsstyrelsen, som havde genoptaget behandlingen af sagen i overensstemmelse med min henstilling.

Ministeriet orienterede mig i den forbindelse om, at Erhvervsstyrelsen den 6. maj 2017 havde truffet en ny afgørelse i sagen.



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Af styrelsens afgørelse fremgik bl.a. følgende:

”Som led i den fornyede behandling af sagen har styrelsen indhentet en ny udtalelse fra den berørte virksomhed. Virksomheden har i den forbindelse oplyst, at man på baggrund af Ombudsmandens udtalelse vil afstå fra at argumentere for, at virksomhedens navn skal undtages fra aktindsigt. På denne baggrund finder styrelsen ikke anledning til at partshøre dig over virksomhedens udtalelse, men styrelsen vedlægger udtalelsen til din orientering.

Styrelsen meddeler dig herved aktindsigt i navnet på virksomheden i den pågældende eksporttilladelse med løbenummer 7358, jf. offentlighedslovens § 7.

Erhvervsstyrelsen skal samtidig oplyse, at man har taget Ombudsmandens udtalelse om partshøring til efterretning. På den baggrund finder styrelsen, at du burde have været partshørt over de dele af udtalelsen fra virksomhed B, som ikke indeholder konkrete oplysninger om virksomhedens kunder og destinationslande, som er undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Tilsvarende finder styrelsen, at du burde have været partshørt over de dele af udtalelsen fra den unavngivne virksomhed, som ikke indeholder konkrete oplysninger om virksomhedens kunder, som er undtaget fra aktindsigt efter § 15 b, nr. 5.

Som følge heraf vedlægges udtalelserne fra de to virksomheder, idet det bemærkes, at alle oplysninger om kunder er undtaget i begge udtalelser og i udtalelsen fra virksomhed B tillige oplysningerne om destinationslande, jf. forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.”

Ved brev af 17. maj 2017 meddelte jeg Erhvervsministeriet, at jeg ikke foretog mig yderligere i sagen.

### Sagsfremstilling

Ved e-mail af 11. april 2016 anmodede du Erhvervsstyrelsen om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg søger hermed aktindsigt i alle tilladelser og afslag på eksport af produkter, der falder under EU's kontrollistes definition af 'intrusion software', som Erhvervsstyrelsen har givet i 2015 og første kvartal af 2016.

Jeg beder desuden om aktindsigt i alle tilladelser og afslag til eksport af produkter, der falder under kontrollistens kategori 5A001 underkategori f (udstyr til aflytning af telekommunikation, eller jammingudstyr, og overvågningsudstyr hertil som følger, og specielt designede komponenter hertil) og/eller underkategori j (Internetprotokolnetbaserede (IP-net) kommunikationsovervågningsystemer eller udstyr, og specielt konstruerede komponenter hertil, med alle følgende egenskaber), som Erhvervsstyrelsen har givet i 2015 og første kvartal af 2016.

Min anmodning om aktindsigt omfatter også de vurderinger/input, som Erhvervsstyrelsen måtte have indhentet fra Udenrigsministeriet i forbindelse med behandlingen af de pågældende sager.”

Erhvervsstyrelsen identificerede i alt 11 udførselstilladelser og et afslag på udførselstilladelse som omfattet af din aktindsigtsanmodning.

10 af udførselstilladelserne og det ene afslag var givet til virksomheden B, mens den sidste udførselstilladelse var givet til en anden virksomhed. I syv af sagerne havde Erhvervsstyrelsen hørt Udenrigsministeriet.

Den 12. april 2016 anmodede Erhvervsstyrelsen de to virksomheder om udtalelser med henblik på at få belyst risikoen for, at aktindsigt i tilladelserne og afslaget ville påføre dem økonomisk skade. Styrelsen bad også Udenrigsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt ministeriet havde bemærkninger til, at dets høringssvar blev undergivet aktindsigt.

Styrelsen modtog udtalelser fra virksomhederne af henholdsvis 15. og 20. april 2016.

Udenrigsministeriet meddelte den 18. april 2016, at der ikke var forhold, der kunne begrunde begrænsninger i adgangen til aktindsigt.

Erhvervsstyrelsen meddelte dig ved afgørelse af 27. april 2016 delvis aktindsigt i de ønskede oplysninger. Styrelsen skrev således:

”Det kan oplyses, at Erhvervsstyrelsen på grundlag af dine oplysninger har identificeret i alt 12 sager, heraf 11 udførelstilladelser og 1 afslag, som er omfattet af din anmodning om aktindsigt. I 7 af disse sager har styrelsen indhentet en udtalelse fra Udenrigsministeriet i forbindelse med behandlingen af sagen.

Da du konkret har anmodet om aktindsigt i de specifikke udførelstilladelser og afslag samt vurderinger fra Udenrigsministeriet, meddeler styrelsen dig herved aktindsigt i følgende dokumenter i de pågældende sager, jf. offentlighedslovens § 7: Virksomhedernes udførelstilladelser, høringssvar fra Udenrigsministeriet og afslaget på udførelstilladelse.

Erhvervsstyrelsen bemærker, at styrelsen efter høring af de berørte virksomheder har undtaget følgende oplysninger i de pågældende dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2:

Virksomhed B: Udførelstilladelserne med løbenummer 6980, 7080, 7085, 7136, 7183, 7200, 7290, 7589, 7711 og 7877 samt afslaget på udførelstilladelse med løbenummer 7178: Oplysninger om kunderne (agent, køber og slutbruger, herunder personnavne hos kunderne) og destinationsland samt oplysninger om stykantal og ordrestørrelser. Begrundelsen for at undtage disse oplysninger er, at der efter styrelsens vurdering er tale om oplysninger om forretningsforhold, og at offentliggørelse af oplysningerne vil kunne medføre, at konkurrerende virksomheder får et indblik i virksomhedens kundeforhold og priser. Oplysningerne vil således kunne give konkurrerende virksomheder indblik i, hvilke konkrete kunder og lande, virksomhed B handler med, samt indblik i virksomhedens prissætning. Det vurderes derfor, at konkurrerende virksomheder vil kunne opnå en betydelig markedsmæssig fordel på bekostning af B. Offentliggørelse af disse oplysninger vurderes derfor ligeledes at indebære risiko for, at virksomheden kan blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder. Styrelsen har derfor med hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, undtaget disse oplysninger i dokumenterne fra aktindsigt.

I virksomhed: Udførelstilladelsen med løbenummer 7358: Oplysninger om kunderne (køber og slutbruger) samt oplysninger om stykantal og ordrestørrelser. Begrundelsen for at undtage disse oplysninger er, at der efter styrelsens vurdering er tale om oplysninger om forretningsforhold, og at offentliggørelse af oplysningerne vil kunne medføre, at konkurrerende virksomheder får et indblik i virksomhedens kundeforhold og priser. Offentliggørelse af disse oplysninger vurderes derfor ligeledes at indebære risiko for, at virksomheden kan blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder. Styrelsen har derfor med hjemmel i offentlighedslovens § 30,

nr. 2, undtaget disse oplysninger i dokumentet fra aktindsigt. Derudover er oplysninger om virksomhedens navn, produktbeskrivelse og produktets endelige anvendelse undtaget. Begrundelsen herfor er, at disse oplysninger efter styrelsens opfattelse må anses for oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder samt om forretningsforhold, hvor det vurderes at være af væsentlig økonomisk betydning for virksomheden, at disse oplysninger ikke offentliggøres. Det vurderes således, at offentliggørelse af disse oplysninger vil kunne medføre, at konkurrerende virksomheder får indblik i, at den pågældende virksomhed handler med netop denne type specifikke produkter, hvilket vurderes at kunne indebære en risiko for, at virksomheden kan blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder. Styrelsen har derfor med hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, ligeledes undtaget disse oplysninger i dokumentet fra aktindsigt.

Høringssvar fra Udenrigsministeriet: Oplysning om destinationsland i de 7 sager, hvor Udenrigsministeriet har afgivet høringssvar. Det drejer sig om udførselstilladelse med løbenummer 7080, 7136, 7200, 7290 (høringssvar afgivet kort forinden i en anden sag med samme destinationsland), 7589, 7877 og afslaget med løbenummer 7178. Begrundelsen herfor er, at der efter styrelsens opfattelse er tale om en oplysning om forretningsforhold, og at offentliggørelse af denne oplysning vil kunne medføre, at konkurrerende virksomheder får et indblik i virksomhedens kundeforhold og markeder. Oplysningen vil således kunne give konkurrerende virksomheder indblik i, hvilke konkrete lande, virksomhed B handler med. Offentliggørelse af denne oplysning vurderes derfor ligeledes at indebære risiko for, at virksomheden kan blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder. Styrelsen har derfor med hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, undtaget disse oplysninger i dokumenterne fra aktindsigt.

De undtagne oplysninger i dokumenterne er overstregede.

Erhvervsstyrelsen har endvidere overvejet, om der i medfør af princippet om meroffentlighed kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af offentlighedslovens §§ 23-35, jf. § 14. Styrelsen har vurderet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt i videre omfang og har herved lagt vægt på de samme hensyn, som ligger bag bestemmelserne i offentlighedslovens § 30, nr. 2, afvejet over for din interesse i offentlighed i oplysningerne og dokumenterne.”

Den 2. maj 2016 klagede du til Erhvervsstyrelsen over afgørelsen.

Det var din opfattelse, at styrelsen ikke havde været berettiget til efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, at undtage oplysninger om destinationsland i Udenrigsministeriets høringssvar til udførselstilladelserne.

Dette begrundede du bl.a. således:

”1) (...)

For det første er jeg ikke enig i vurderingen af, at offentliggørelse af oplysninger om destinationsland vil føre til et væsentligt økonomisk tab for virksomhed B. Og for det andet mener jeg ikke, at Erhvervsstyrelsen har sandsynliggjort at dette skulle være tilfældet.

Hvad angår det første skriver Erhvervsstyrelsen i afgørelsen på min aktindsigtssag, at oplysningerne om destinationsland blandt andet vil kunne give indsigt i 'kundeforhold'. Det mener jeg ikke er korrekt. Der kan være mange forskellige kunder i et givent destinationsland, og derfor kan oplysningen om destinationsland ikke i sig selv give indblik i kundeforhold. Jeg kan desuden ikke se, hvordan det, at andre virksomheder evt. måtte få indblik i, hvilke markeder – forstået som destinationslande – som B er aktiv inden for, skulle medføre væsentlige økonomiske tab for virksomheden. Det er en oplysning af så generel karakter, at den ikke kan siges at skade virksomheden væsentligt. Erhvervsstyrelsen har heller ikke sandsynliggjort, endsige begrundet, at dette skulle være tilfældet.

Jeg vil desuden henvise til Ombudsmands-udtalelsen FOB 1987 s. 242. I den pågældende sag om en anmodning om aktindsigt, som blev afslået på grund af frygt for, at konkurrenter skulle kunne underbyde den pågældende virksomhed, udtalte Ombudsmanden, at man i spørgsmålet om aktindsigt ikke kan lægge afgørende vægt på risikoen for, at konkurrenter skulle kunne underbyde virksomheden, eftersom det bare er en følge af almindelig konkurrence. Derfor er det ikke en gyldig grund til at tage paragraf 30 stk. 2 i brug.

Det samme mener jeg er tilfældet i min sag. Hvis en konkurrerende virksomhed på baggrund af offentliggørelsen af de nævnte oplysninger om destinationslande beslutter sig for at prøve at gå ind på markedet i de pågældende lande, opstår en helt almindelig konkurrencesituation, som ifølge udtalelsen fra Folketingets Ombudsmand ikke kan være begrundelse for at undtage oplysningerne fra aktindsigt. Eftersom pris, specifikke kunder og produktspecifikationer er blevet undtaget fra aktindsigt, vil en konkurrerende virksomhed heller ikke alene på baggrund af oplysninger om destinationsland have en uretmæssig konkurrencemæssig fordel.

Jeg er opmærksom på, at FOB-udtalelsen er af ældre dato, men eftersom paragraffen ikke har forandret sig siden dengang, er udtalelsen fortsat relevant. Det understreges også af, at udtalelsen er medtaget i det autoritative værk 'Offentlighedsloven med kommentarer' af Mohammad Ahsan – se s. 531.

Hvad angår min indvending om, at Erhvervsstyrelsen ikke har sandsynliggjort sin vurdering af, at en offentliggørelse af oplysningerne vil påføre virksomhed B væsentlige økonomiske tab: Erhvervsstyrelsen argumenterer i sin afgørelse af min aktindsigtssag ikke for, hvorfor oplysninger om destinationslande skulle medføre 'tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder'. Det er i mine øjne også vanskeligt at se, hvordan dette skulle kunne være tilfældet.

Jeg vil i den forbindelse henvise til FOB 2007 s. 315, hvor ombudsmanden udtalte, at det ikke var tilstrækkeligt for myndigheden at henvise til en risikovurdering af generel karakter, som ikke er underbygget af konkrete erfaringer. Se evt. også 'Offentlighedsloven med kommentarer' af Mohammad Ahsan s. 531-532. Jeg vil mene, at Erhvervsstyrelsen i min sag har henholdt sig til en risikovurdering af generel karakter, som styrelsen ikke har begrundet konkret og med basis i konkrete erfaringer. Derfor anser jeg det ikke som tilstrækkeligt sandsynliggjort, at en offentliggørelse af oplysningerne om destinationslande vil påføre virksomhed B væsentlig økonomisk skade."

Det var for det andet din opfattelse, at Erhvervsstyrelsen ikke var berettiget til at undtage oplysninger om slutbruger og destinationsland i 10 af de 11 udførselstilladelser og i det ene afslag, som var omfattet af din anmodning, i medfør af § 30, nr. 2.

Du skrev bl.a. følgende:

"2) (...)

...

Jeg mener (...), af de grunde jeg har anført under punkt 1 af min klage, ikke at oplysninger om destinationsland giver indblik i kundeforhold. Der kan være mange mulige kunder i et givent destinationsland. Som et minimum mener jeg derfor, at styrelsen også bør udlevere oplysninger om destinationslandene.

For det andet mener jeg, at styrelsen også bør udlevere oplysninger om slutbrugerne. Ganske vist giver oplysningerne indblik i virksomhed B's kundeforhold, men jeg mener ikke, det er sandsynligt, at det vil påføre

virksomheden væsentlige økonomiske tab. Styrelsen har heller ikke konkret begrundet eller sandsynliggjort, at det skulle være tilfældet. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til FOB 2007 s. 315, (...) [omtalt under pkt. 1 i klagen; min bemærkning]. Jeg vil mene, at Erhvervsstyrelsen i min sag har henholdt sig til en risikovurdering af generel karakter, som styrelsen ikke har begrundet konkret og med basis i konkrete erfaringer. Derfor anser jeg det ikke som tilstrækkeligt sandsynliggjort, at en offentliggørelse af oplysningerne om slutbrugere vil påføre B's væsentlig økonomisk skade.”

For det tredje gjorde du gældende, at Erhvervsstyrelsen ikke havde været berettiget til at undtage oplysninger om virksomhedens navn i udførelstilladelsen med løbenummer 7358.

Du begrundede det således:

”3) (...)

Styrelsen skriver som begrundelse for dette, at oplysningen vil 'kunne medføre, at konkurrerende virksomheder får indblik i, at den pågældende virksomhed handler med netop denne type specifikke produkter, hvilket vurderes at kunne indebære en risiko for, at virksomheden kan blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder'. Jeg mener ikke, det er sandsynligt, at oplysningen om navnet på virksomheden kan medføre denne konsekvens. Det understreges også af, at andre virksomheder i branchen, som fx det tidligere nævnte B, er åbne om, at de beskæftiger sig med overvågnings-systemer. Hvis det ville påføre dem en væsentlig negativ økonomisk påvirkning, ville det naturligvis ikke være tilfældet.

Skulle det mod mine forventninger alligevel forholde sig sådan, at navnet på virksomheden er undtaget aktindsigt jf. Paragraf 30 stk. 2, bortfalder til gengæld begrundelserne for at undtage oplysninger om pris, stykantal, ordrestørrelse, produktbeskrivelse og produktets endelige anvendelse. Og formentlig også kunder. For hvis virksomhedens navn ikke er offentligt, kan de oplysninger ikke kobles til den konkrete virksomhed, og derfor kan virksomheden heller ikke lide nogen skade.”

Du klagede desuden over, at Erhvervsstyrelsen ikke havde partshørt dig over de udtalelser, som styrelsen havde indhentet fra de berørte virksomheder.

Endelig klagede du over begrundelsen for afgørelsen, som efter din opfattelse ikke var tilstrækkeligt konkret.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Efter en gennemgang af din klage skrev Erhvervsstyrelsen ved brev af 12. maj 2016 således til dig:

” ...

På baggrund af denne gennemgang og fornyede vurdering skal styrelsen oplyse, at oplysningerne om produktets endelige anvendelse, værdi og mængde i udførselstilladelsen med løbnummer 7358 burde have været udleveret til dig. Begrundelsen herfor er, at der ikke i forhold til disse oplysninger må antages at være risiko for, at den konkrete virksomhed kan blive påført et økonomisk tab af væsentlig betydning, hvis oplysningerne udleveres.

Tilladelsen med løbnummer 7358 fremsendes derfor hermed til dig uden ekstrahering af de ovenfor nævnte oplysninger. Styrelsen skal samtidig beklage, at du ikke fik oplysningerne i første omgang.

...”

Dine øvrige klagepunkter gav ikke styrelsen grundlag for at ændre afgørelsen, og styrelsen fremsendte derfor klagen til behandling i Erhvervs- og Vækstministeriet.

Ved e-mail af 8. juni 2016 meddelte ministeriet, at ministeriet ikke havde mulighed for at besvare din klage inden for 20 arbejdsdage, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 3, 1. pkt., da klagen rejste en række juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter. Ministeriet oplyste, at ministeriet forventede at færdigbehandle klagesagen senest den 22. juni 2016.

Den 22. juni 2016 spurgte du til status i sagen.

Senere samme dag skrev ministeriets sagsbehandler til dig, at det på grund af en ”akut personlig situation” desværre ikke var muligt at få sendt svaret til dig. Det ville i stedet ske den følgende dag.

Dagen efter oplyste ministeriet, at den tidligere angivne frist måtte udsættes til den 29. juni 2016. Ministeriet oplyste, at grunden var, at ministeriet havde bedt Erhvervsstyrelsen om yderligere oplysninger om anvendelsen af offentlighedslovens § 30, nr. 2, og forventede at modtage disse oplysninger den 29. juni 2016.

Den 29. juni 2016 fremsendte ministeriet et notat af 28. juni 2016 udarbejdet af Erhvervsstyrelsen til dig, med henblik på at du kunne komme med eventuelle kommentarer til notatet.



Af notatet fremgik, at styrelsen – med henblik på at få belyst risikoen for, at udlevering af oplysninger omfattet af din anmodning kunne medføre risiko for økonomisk skade for de to berørte virksomheder – forud for afgørelsen af 17. april 2016 havde indhentet en udtalelse fra de pågældende virksomheder. Styrelsen henviste til et notat af 18. maj 2016, hvori styrelsen havde redegjort for virksomhedernes bemærkninger.

Af notatet af 28. juni 2016 fremgik bl.a. følgende:

#### ***”4. Begrundelser for undtagelse af oplysninger i eksporttilladelserne og afslaget på eksporttilladelse***

##### *Ad virksomhed B*

I forhold til virksomhed B vurderede ERST for det første, at eksporttilladelserne og afslaget indeholder oplysninger om forretningsforhold, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, 1. led, fordi dokumenterne bl.a. indeholder oplysninger om de kunder (agenter, købere, slutbrugere), som virksomheden har fået tilladelse/afslag til at eksportere til, oplysninger om det land (destinationsland), eksporttilladelserne/afslaget vedrører, prisoplysninger m.v. Sådanne oplysninger må netop betragtes som oplysninger om forretningsforhold, jf. de ovenfor nævnte eksempler i Offentlighedsloven med kommentarer, s. 523.

ERST har derefter for det andet foretaget en vurdering af, om det må antages, at der påføres virksomhed B økonomisk skade af nogen betydning, såfremt disse oplysninger offentliggøres, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, 2. led. Virksomheden har i sit høringssvar anført, at videregivelse af oplysningerne om kunder (agenter, købere, slutbrugere), priser og destinationsland indebærer en konkret og nærliggende risiko for, at virksomheden lider tab, da konkurrenter i så fald får mulighed for at tilrettelægge en målrettet markedsføring direkte mod virksomhed B's kunder, samt at der på markedet alene findes en meget snæver kundekreds. For så vidt angår modtagerland er der desuden ingen steder i det offentlige rum – heller ikke på virksomhedens hjemmeside – tilgængelige oplysninger om, til hvilke kunder og modtagerlande, B leverer de specifikke produkter, som er omfattet af anmodningen om aktindsigt. Desuden opererer B på et ganske koncentreret marked med kun få kunder og endnu færre leverandører, hvorfor offentliggørelse af oplysninger om stykantal og priser konkret vil kunne bruges til økonomisk skade for B.

Navnlig i lyset af denne udtalelse fra B om konkurrencesituationen på det pågældende marked for overvågningsudstyr, er det ERST's vurdering, at B har sandsynliggjort, at virksomheden risikerer at lide økonomisk skade, såfremt oplysningerne om kunder, priser og destinationsland offentliggøres, fordi oplysningerne om bl.a. destinationsland kan kobles til B, og

dermed give konkurrerende virksomheder indsigt i de konkrete lande og markeder, virksomheden handler med. Det bemærkes i den forbindelse, at B ikke har anmodet om, at virksomhedens navn undtages fra aktindsigt, hvorfor ERST ikke har vurderet, at der var grundlag for at undtage denne oplysning.

### Ad virksomhed nr. 2

I forhold til virksomhed nr. 2 vurderede ERST tilsvarende og med samme begrundelser som i forhold til virksomhed B, at der var hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, til at undtage virksomhedens navn fra aktindsigt.

Også i forhold til virksomhed nr. 2 har ERST – navnlig i lyset af virksomhedens udtalelse – vurderet, at virksomheden har sandsynliggjort, at virksomheden risikerer at lide økonomisk skade, såfremt disse oplysninger offentliggøres. Virksomheden har således anført, at offentliggørelse af disse oplysninger risikerer at medføre skade på virksomhedens navn både i og uden for Danmark, fordi virksomhedens navn sættes i forbindelse med denne type 'intrusion software'. Dette finder virksomheden vil få væsentlig økonomisk betydning for virksomheden både i Danmark og for koncernens virksomheder i udlandet som følge af tabte ordrer og indtjening. Efter ERST's vurdering kan det ikke udelukkes, at netop denne sammenkobling af virksomhedens navn med eksporttilladelse til denne type overvågningsudstyr til virksomhedens datterselskab mhp. datterselskabets demonstration af produkterne til kunder vil kunne indebære risiko for, at konkurrerende virksomheder får indblik i de specifikke eksportmarkeder, som virksomheden opererer på i forhold til denne type software, og dermed indebære risiko for, at virksomheden vil miste ordrer eller indtjening til konkurrerende virksomheder. Derimod finder ERST ikke, at der i forhold til eksporttilladelsen til virksomhed nr. 2 er hjemmel til at undtage oplysningen om destinationsland, fordi oplysningen herom i denne sag ikke kan benyttes til at identificere den konkrete virksomhed (virksomhed nr. 2), eftersom virksomhedens navn er undtaget fra aktindsigt.

### **5. Sammenstilling af oplysninger om kunder, destinationslande m.v.**

Efter ERST's opfattelse er der som udgangspunkt ikke direkte hjemmel i offentlighedsloven til at undtage oplysninger om, til hvilke lande (destinationslande), ERST i en given periode har givet tilladelse til eksport af produkter inden for bestemte kategorinumre på EU's kontrolliste, idet sådanne oplysninger ikke kan sammenkobles med oplysninger om bestemte virksomheder. ERST har da også i tidligere anmodninger om aktindsigt, som alene vedrørte oplysninger om, til hvilke produktnumre (kategorinumre) og lande, der var givet eksporttilladelse i en given periode, meddelt aktindsigt i denne type oplysninger.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

I den foreliggende anmodning om aktindsigt fra medie A er der imidlertid tale om sammenstilling af en lang række oplysninger om forretningsforhold m.v., idet eksporttilladelse og afslaget indeholder oplysninger om både den danske eksportør (B og virksomhed nr. 2), som ERST har udstedt tilladelse/afslaget til, samt oplysninger om de kunder (agenter, købere og slutbrugere), som tilladelse/afslaget vedrører, oplysninger om destinationslande og produkter, oplysninger om den konkrete anvendelse for det produkt, der er givet tilladelse til/afslag på, oplysning om priser m.v.

Det er netop denne sammenstilling af en lang række forretningsfølsomme oplysninger, som efter ERST's opfattelse er problematisk i forhold til de 2 berørte virksomheder, og som derfor begrundet, at ERST konkret har vurderet, at der er hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, til at undtage de ovenfor nævnte oplysninger fra aktindsigt."

I en e-mail af samme dato bemærkede du, at Erhvervsstyrelsens oplysninger ikke gav dig grundlag for ændre dit syn på sagen, og du henviste til punkterne i din oprindelige klage.

Du skrev desuden følgende:

"Jeg bemærker dog Erhvervsstyrelsens erkendelse af, at oplysninger om destinationsland som udgangspunkt er omfattet af offentlighed, og at styrelsen tidligere har udleveret oplysninger om destinationslande.

Jeg mener, det er stærkt kritisabelt, at det ikke er sket i dette tilfælde.

Det kan ikke være sådan, at styrelsen kan undtage oplysninger, som ellers ville være offentlige, ved at udlevere en anden information, der – ifølge styrelsen – som udgangspunkt ikke er offentlighed omkring. Det skaber en helt arbitrær retstilstand. I den forbindelse vil jeg gerne minde om, at en aktindsigt er uden formkrav, og at styrelsen har en vejledningspligt i forbindelse med aktindsigtssager. Jeg henviser i den forbindelse til aktindsigtshaandbogen.dk, hvoraf det fremgår at:

'Vejledningspligten gælder først og fremmest, hvis en borger direkte beder om vejledning, men myndigheden skal også yde vejledning i en konkret sag, selv om borgeren ikke selv har bedt om vejledningen. En sådan uanmodet vejledning skal du eksempelvis give, hvis det står klart, at en person ikke kender til visse forhold, som kan betyde, at personen på en urimelig måde bliver fastlåst i en situation.'

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Hvis Erhvervsstyrelsens tolkning af reglerne er korrekt – hvad jeg ikke er overbevist om – er jeg på en urimelig måde blevet fastlåst i en situation, hvor jeg ikke kan få oplysninger, som jeg ellers som udgangspunkt har ret til. Jeg har således efterfølgende forsøgt at få oplyst destinationslande for en længere periode end den, jeg først søgte aktindsigt i, således at oplysningerne ikke kunne kobles til firmaets navn. Uden held.

I stedet burde styrelsen under behandlingen af min oprindelige sag have henvendt sig til mig og forklaret, at jeg kunne vælge mellem enten at få udleveret oplysninger på destinationslande m.m., men ikke navnet på firmaet, eller navnet på firmaet, men ikke destinationslande m.m.

Jeg ville klart have foretrukket oplysninger om destinationslande frem for navnet på firmaet. Oplysningerne om destinationsland er afgørende for min mulighed for som journalist at kontrollere, om de nye eksportkontrolregler for overvågning, der trådte i kraft 31. december 2014, og som bl.a. blev til på baggrund af et politisk ønske om at begrænse eksporten af overvågning til menneskerettighedskrænkende diktaturer, virker efter hensigten, og om Erhvervsstyrelsen forvalter reglerne i den ånd, de er skabt.

Det kan være, Erhvervsstyrelsens kritisable håndtering af sagen bare bunder i sjusk og dårligt kendskab til reglerne. Men jeg kan desværre ikke undgå at få den tanke, at Erhvervsstyrelsen ikke har været interesseret i kritisk granskning fra en journalist.”

Den 6. juli 2016 orienterede Erhvervs- og Vækstministeriet dig om, at ministeriet havde behov for yderligere dialog med virksomheden B vedrørende virksomhedens udtalelse i sagen, særligt henset til din klage over manglende partshøring.

Ministeriet oplyste, at ministeriet derfor havde bedt virksomheden om bemærkninger og givet virksomheden svarfrist til primo august 2016, hvorefter ministeriet ville fortsætte behandlingen af din klage.

Den 18. august 2016 orienterede ministeriet dig på baggrund af din henvendelse samme dag om, at der var brug for yderligere tid til at vurdere spørgsmålet om partshøring, men at ministeriet håbede at kunne vende tilbage ugen efter.

Ved e-mail af 6. september 2016 spurgte du igen til sagen, og dagen efter oplyste ministeriet, at ministeriet havde afsluttet drøftelserne med virksomheden og forventede at kunne træffe afgørelse senest i starten af den følgende uge.

Den 13. september 2016 oplyste ministeriet på baggrund af din e-mail af samme dato, at du kunne forvente en afgørelse dagen efter.

Ministeriet traf afgørelse den 14. september 2016. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

”Ministeriet er samlet set enig i Erhvervsstyrelsens afgørelse af 27. april 2016, dog med undtagelse af de oplysninger, der er nævnt under klagepunkt nr. 3, og som Erhvervsstyrelsen den 12. maj 2016 også har meddelt dig aktindsigt i. Dog mener ministeriet, at det havde været muligt for Erhvervsstyrelsen at udbygge begrundelsen for undtagelse af oplysninger om drifts- og forretningsforhold efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, med inddragelse af de bagvedliggende hensyn, uden at dette ville kompromittere virksomhedens interesser. Dette er meddelt styrelsen.

...

### **Erhvervs- og Vækstministeriets vurdering:**

Ministeriet har forstået din klage således, at du mener Erhvervsstyrelsen har fejlfortolket offentlighedslovens § 30, nr. 2, i undtagelsen af oplysninger om slutbruger og destinationsland i udførselstilladelse til virksomhed B, om destinationsland i Udenrigsministeriets høringssvar samt undtagelse af virksomhedens navn, slutbruger og destinationsland i én konkret udførselstilladelse. Desuden mener du, at Erhvervsstyrelsen har brudt forvaltningsloven ved ikke at partshøre dig, og at Erhvervsstyrelsens begrundelser for at undtage oplysninger generelt er ukonkrete og tynde.

### 1. Virksomhed B

Ministeriet skal bemærke, at der i nærværende sag er tale om virksomhedsfølsomme oplysninger, som ikke er offentligt tilgængelige. Det understreges særligt af, at de pågældende oplysninger om slutbrugere, produktbeskrivelser, ordresummer og destinationsland ikke findes på virksomhedernes egne hjemmesider.

*Undtagelse af oplysninger om modtagere, slutbruger og destinationsland*  
Af offentlighedslovens § 30, nr. 2, følger det, at retten til aktindsigt ikke omfatter 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.

Af lovbemærkningerne til § 30, nr. 2, fremgår det, at myndigheden foretager en konkret vurdering, der falder i to led. Først skal myndigheden

tage stilling til, om der er tale om oplysninger vedr. forretningsforhold m.v., og i bekræftende fald, skal myndigheden herefter 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 virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning. Det præciseres i den forbindelse, at der i forhold til oplysninger, der er omfattet af § 30, nr. 2, gælder en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden vil lide skade af betydning.

Ministeriet er oplyst, at der er tale om, at virksomhed B handler inden for et marked, hvor der alene findes en meget snæver kundekreds. Ligeledes er ministeriet oplyst, at undtagelse af oplysninger om destinationsland er helt essentielt for B, da dette vil give konkurrerende virksomheder indsigt i de konkrete lande og markeder, virksomheden handler med.

Ministeriet er endvidere oplyst, at B generelt opererer på et marked, hvor tillid og fortrolighed er helt afgørende for samarbejder mellem virksomheder, hvorfor virksomheden også er underlagt fortrolighedsklausuler med sine respektive kunder, hvilket virksomheden har oplyst vil kunne få vidtrækkende konsekvenser for virksomheden, såfremt oplysninger om modtagere og destinationsland blev offentliggjort. I den forbindelse vil offentliggørelse af oplysningerne skabe en nærliggende risiko for, at fremtidigt samarbejdsforhold vil være i nærliggende fare for at blive ødelagt til skade for virksomheden.

Ud fra det oplyste er det ministeriets opfattelse, at B i tilstrækkelig grad har sandsynliggjort, at offentliggørelse af oplysninger om destinationsland sammenholdt med B's navn, vil betyde at konkurrerende virksomheder får indblik i, hvilke slutbrugere B handler med. Det vil efter ministeriets opfattelse indebære en nærliggende risiko for, at sammenstillingen af oplysningerne kan medføre, at virksomheden vil blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder, hvilket ministeriet er enig med Erhvervsstyrelsens vurdering af. Ministeriet mener dog, at Erhvervsstyrelsen kunne have tydeliggjort i sin afgørelse af 27. april, at det er sammenstillingen af en række forretningsfølsomme oplysninger, der giver anledning til en vurdering af, at der er den fornødne hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, til at undtage de ovennævnte oplysninger fra aktindsigt.

I din klage henviser du til tidligere ombudsmandsudtalelse FOB 2007.315. I den forbindelse påpeger du, at Erhvervsstyrelsen har foretaget risikovurdering af generel karakter, som styrelsen ikke har begrundet konkret og med basis i konkrete erfaringer. Erhvervsstyrelsen har efter ministeriets opfattelse ikke foretaget en generel vurdering, men har efter

indhentningen af udtalelse fra virksomhederne fået indsigt i fortrolige oplysninger om forretningsforhold. Disse oplysninger fremgår som tidligere nævnt ikke offentligt, men virksomhederne har udelukkende indsendt oplysningerne til myndighederne, fordi virksomhederne er forpligtet til det efter lovgivningen.

Endvidere har ministeriet erfaret, at medie A tidligere har bragt kritiske artikler om eksport af denne type produkter, og i en sammenhæng med menneskerettighederne. Det forhold, at der kan etableres en konkret sammenhæng mellem en virksomhed, dens produktangivelser og destinationslande, vil med artikler af denne art efter ministeriets vurdering kunne medføre en nærliggende risiko for dels at have negative konsekvenser for andre eksisterende forretningsforhold mellem virksomheder globalt, dels miskreditere en virksomhed og dens forretningsgrundlag, der kan resultere i, at virksomheden vil lide skade af betydning.

Herefter er det ministeriets opfattelse, at hensynet til virksomhederne må tilsige, at det ikke er hensigten med offentlighedslovens § 30, nr. 2, at virksomheder tidligere skal have været tilført økonomisk skade af betydning, og videregive denne oplysning til myndighederne, førend myndighederne kan undtage denne type oplysninger for offentligheden.

Det er herefter ministeriets samlede vurdering, at oplysninger om destinationsland i de pågældende eksporttilladelser/afslag kan undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

### *Undtagelse af oplysninger om priser, ordresum og produktbeskrivelse*

For så vidt angår undtagelse af oplysninger om modtagere, kunder, priser, produktbeskrivelse samt produktets endelige anvendelse, bemærker ministeriet, at der er tale om oplysninger om forretningsforhold som ved offentliggørelse vil kunne medføre, at konkurrerende virksomheder får indblik i virksomhed B's kundeforhold og indblik i prissammensætning. Som oplyst ovenfor opererer B på et ganske koncentreret marked med kun få aktører, hvorfor offentliggørelse af oplysninger om stykantal og priser konkret vil kunne bruges af konkurrerende virksomheder til økonomisk skade for B. Dertil kommer, at der er tale om unikke udviklede produkter, hvortil virksomheden kan have anvendt ikke uvæsentlige omkostninger på dels at producere, dels at videreudvikle produkter inden for denne specifikke branche. Såfremt disse oplysninger videregives til tredjemand, herunder konkurrerende virksomheder, vil dette sætte tredjemand i stand til at tilbyde tilsvarende produkter uden at have afholdt tilsvarende omkostninger. Dette vil medføre, at konkurrerende virksomheder vil få en betydeligt markedsmæssig fordel, til økonomisk skade for B.

Det er herefter ministeriets vurdering, at offentliggørelse af oplysningerne om priser, vil indebære nærliggende risiko for, at virksomheden kan blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder, hvilket formålet med offentlighedslovens § 30, nr. 2, er at hindre.

### *Undtagelse af oplysninger om destinationsland i Udenrigsministeriets høringssvar*

Du fremhæver i din klage, at du ikke er enig i Erhvervsstyrelsens vurdering af, at offentliggørelse af oplysninger om destinationsland i Udenrigsministeriets høringssvar vil føre til et væsentligt økonomisk tab for virksomhed B. Desuden mener du ikke, at Erhvervsstyrelsen har sandsynliggjort, at dette skulle være tilfældet.

En offentliggørelse af destinationsland i Udenrigsministeriets høringssvar vil i denne sammenhæng være en prisgivelse af de hensyn, der ligger bag undtagelsen af de pågældende oplysninger i udførselstilladelse.

Det er herefter ministeriets vurdering, at Erhvervsstyrelsen ud fra en konkret vurdering, har fornøden hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, til at undtage oplysninger om destinationsland i Udenrigsministeriets høringssvar, hvorfor ministeriet ikke finder anledning til at nå frem til et andet resultat.

### 2. Unavngiven virksomhed

Ministeriet skal indledningsvis bemærke, at det ligeledes i nærværende sag, gælder, at der er tale om virksomhedsfølsomme oplysninger, som ikke er offentligt tilgængelige.

### *Undtagelse af virksomhedens navn og kunder*

I din klage anfører du, at Erhvervsstyrelsen har fejlfortolket offentlighedslovens § 30, nr. 2, ved at undtage virksomhedens navn i én konkret udførselstilladelse. Såfremt en undtagelse af virksomhedens navn er undtaget aktindsigt jf. § 30, nr. 2, er du derimod af den opfattelse, at begrundelserne for undtagelse af oplysninger om pris, stykantal, ordrestørrelse, produktbeskrivelse og produktets endelige anvendelse bortfalder.

Som indledningsvist beskrevet, har Erhvervsstyrelsen i mail af 12. maj 2016 revurderet sagen og udleveret oplysninger om produktets endelige anvendelse, værdi og mængde. Ministeriet forholder sig derfor i det følgende til Erhvervsstyrelsens undtagelse af oplysninger om virksomhedens navn, kunder (slutbruger og køber).



Virksomheden har anført, at offentliggørelse af de angivne oplysninger om virksomhedens navn risikerer at medføre skade på virksomhedens navn både i og uden for Danmark, fordi virksomhedens navn sættes i forbindelse med eksport af denne type 'intrusion software'. Dette finder virksomheden vil få væsentlig økonomisk betydning for virksomheden både i Danmark og for koncernens virksomheder i udlandet som følge af tabte ordrer og indtjening.

Det følger af Erhvervsstyrelsens afgørelse af 12. maj 2016 og af styrelsens notat af 28. juni 2016, at eksporttilladelsen er til brug for virksomhedens datterselskab mhp. datterselskabets demonstration af produkterne til kunder. En offentliggørelse af oplysningen om virksomhedens navn sammenholdt med oplysninger om produktets endelige anvendelse og kunder, vil efter ministeriets vurdering betyde, at der vil være en nærliggende risiko for, at netop denne sammenkobling vil kunne indebære, at konkurrerende virksomheder får indblik i de specifikke eksportmarkeder, som virksomheden opererer i med denne type software. Der vil derved være risiko for, at virksomheden vil miste ordrer eller indtjening til konkurrerende virksomheder som følge heraf.

Det er herefter ministeriets vurdering, at Erhvervsstyrelsen ud fra en konkret vurdering, har fornøden hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, til at undtage oplysninger om virksomhedens navn, pris, produktets endelige anvendelse og kunder, hvorfor ministeriet ikke finder anledning til at nå frem til et andet resultat.

### *Manglende partshøring*

I din klage har du med henvisning til forvaltningslovens § 19 anført, at du burde have været partshørt i sagen over udtalelserne fra de omhandlede virksomheder.

Ministeriet er enig med dig i, at forvaltningslovens § 19 gælder, hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Dette udgangspunkt er dog ikke gældende, hvis parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger. Af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, fremgår det, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv

findes at burde vige for afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Henset til, at de oplysninger, som er undtaget fra aktindsigten vurderes at være oplysninger om forretningsforhold, hvis offentliggørelse vurderes at indebære risiko for, at de berørte virksomheder kan blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder, er det ministeriets vurdering, at du ikke burde have været partshørt i disse oplysninger inden Erhvervsstyrelsen traf sin afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, jf. § 15 b, nr. 5. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at forvaltningslovens § 15 c, nr. 1 tilsvarende finder anvendelse, da dette vil være en prisgivelse af de hensyn, der gælder bag forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Af dine bemærkninger til partshøringen over Erhvervsstyrelsens notat af 28. juni 2016 følger det, at styrelsen efter din opfattelse efter vejledningspligten burde have vejledt om, at man skal give enten destinationsland eller virksomhedens navn, således at du ikke står i en fastlåst situation, hvor du ikke kan få udleveret oplysninger du i udgangspunktet måtte være berettiget til.

Med hensyn til vejledningspligt er det ministeriets vurdering, at Erhvervsstyrelsen som før skrevet har foretaget en høring af de berørte virksomheder, som herefter har redegjort for, hvilke oplysninger, der skal undtages efter de hensyn, som § 30, nr. 2, foreskriver. Da hensynene bag § 30, nr. 2, ligger hos virksomhederne, og idet undtagelsen af oplysningerne konkret er hjemlet i § 30, nr. 2, finder ministeriet ikke, at styrelsen burde have vejledt dig i, hvilke oplysninger du kunne få udleveret.

### *Generelt ukonkrete argumenter for undtagelse af oplysninger*

I din klage har du anført, at Erhvervsstyrelsens begrundelser for at undtage oplysninger generelt er ukonkrete og tynde.

Det er ministeriets overordnede vurdering, at Erhvervsstyrelsen konkret har begrundet alle undtagelser af oplysninger i dokumenterne. Der er for alle de undtagne oplysningers vedkommende foretaget en konkret vurdering af, at de pågældende oplysninger er oplysninger om forretningsforhold, og dernæst foretaget en vurdering af, at offentliggørelse af oplysningerne må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres virksomhederne økonomisk skade af væsentlig betydning. Dog mener ministeriet, at det havde været muligt for Erhvervsstyrelsen at udbygge begrundelsen for undtagelse af oplysninger om drifts- og forretningsforhold efter offentlighedslo-

vens § 30, nr. 2, med inddragelse af de bagvedliggende hensyn uden at dette ville kompromittere virksomhedens interesser.

Du henviser i den forbindelse i din klage til ombudsmandsudtalelsen FOB 1987.242, hvoraf det følger, at man ved vurderingen af § 30, nr. 2, ikke kan lægge afgørende vægt på, om der vil være risiko for at virksomheden vil blive underbudt af konkurrerende virksomheder, da dette er udtryk for almindelig konkurrence. Som ovenfor anført, er ministeriet blevet oplyst, at virksomhed B [opererer] på et koncentreret marked, som kun har få aktører. Ministeriet finder det i den konkrete sag tilstrækkeligt godtgjort, at offentliggørelse af oplysninger om produktbeskrivelse, datablade, oplysninger på medarbejdere samt oplysninger om samarbejdsaftaler er helt essentielt at hemmeligholde for virksomheden, der opererer på et koncentreret marked.

Ministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at komme til andet resultat.

### *Meroffentlighed*

Ministeriet har overvejet, om de omhandlende oplysninger burde udleveres til dig efter reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2 (hensynet til virksomhedernes drifts- og forretningsforhold), og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at udlevering af oplysningerne imødekommes. Ministeriet finder på den baggrund ikke grundlag for at udlevere de pågældende oplysninger.

Ministeriet skal for god ordens skyld bemærke, at du ikke er blevet partsført om Erhvervsstyrelsens redegørelse af 18. maj 2016, da det er vurderingen, at denne redegørelse ikke indeholder nye faktiske oplysninger, som er lagt til grund for ministeriets afgørelse.

Afslutningsvis skal ministeriet beklage den længere sagsbehandlingstid.”

Den 28. september 2016 klagede du til mig over ministeriets afgørelse og sagsbehandling. Din klage angik syv konkrete forhold, beskrevet under klagepunkterne a-g. Under klagepunkt a skrev du bl.a. følgende:

”Et af ministeriets argumenter for, at paragraf 30 stk. 2 finder anvendelse i min sag, er at jeg tidligere har bedrevet kritisk journalistik om emnet. Det mener jeg er en helt uhørt begrundelse og vel nærmest et angreb på pressefriheden. Formålet med offentlighedsloven er så vidt jeg ved netop, at borgerne – og i særdeleshed pressen – skal kunne foretage en kri-

tisk kontrol med myndighedernes forvaltning. Jeg finder det derfor af principielle årsager meget vigtigt at få afklaret, om dette argument mod at give indsigt i oplysningerne virkelig kan være i overensstemmelse med loven. Det vil jeg bede Ombudsmanden tage stilling til.”

Under klagepunkt b – om undtagelse af oplysninger om destinationslande – henviste du bl.a. til de argumenter, som fremgik af din oprindelige klage over Erhvervsstyrelsens afgørelse.

Det var således fortsat din opfattelse, at oplysningen om destinationsland var en så generel oplysning, at en offentliggørelse ”ikke kan siges at skade virksomheden væsentligt”. Det forhold, at virksomheden B ifølge det af ministeriet oplyste handlede inden for et marked med en meget snæver kundekreds, gjorde efter din opfattelse således ingen forskel.

I tillæg hertil anførte du om ministeriets øvrige argumenter desuden følgende:

”Ministeriets andet argument er, at virksomhed B generelt opererer på et marked, hvor tillid og fortrolighed er helt afgørende for samarbejder mellem virksomheder, hvorfor virksomheden også er underlagt fortrolighedsklausuler med sine kunder, og at det derfor vil kunne skade virksomheden, hvis destinationslandet bliver offentliggjort. Det argument mener jeg også er uholdbart. Dels kan en privat virksomheds fortrolighedsklausuler efter min mening ikke overtrumfe offentlighedsloven – og hvis B ikke har oplyst sin kunde om, at der i Danmark er offentlighed i forvaltningen, må det være virksomhedens eget problem. Dels vil oplysningen om destinationsland ikke kunne afsløre identiteten på den kunde, som B har indgået fortrolighedsklausulen med. Der kan jo være flere mulige kunder i et givent destinationsland: Forskellige myndigheder, efterretningstjenester, internetudbydere m.v.

Ministeriets tredje argument er, at jeg ikke har ret i, at styrelsen blot har henvist til en risikovurdering af generel karakter, som ikke er underbygget af konkrete erfaringer, fordi styrelsen har indhentet ’fortrolige’ oplysninger fra firmaet, som man har lagt til grund for afgørelsen. Men der er ingen steder i hverken ministeriets eller styrelsens afgørelser henvist til nogen konkrete erfaringer, der kan begrunde undtagelse af oplysningerne. Det undrer mig. Særligt fordi jeg faktisk – på baggrund af en anden aktindsigt, hvor det var muligt at se gennem de sorte overstregninger – har skrevet kritiske artikler om virksomhed B’s salg af internetovervågnings-teknologi til Indenrigsministeriet i De Forenede Arabiske Emirater. Hvis det har skadet B væsentligt, eksempelvis i form af en mistet kontrakt, må firmaet, styrelsen og ministeriet vel kunne henvise til en sådan konkret erfaring? Og hvis ikke der som følge af de artikler er indtruffet en sådan skade, må begrundelsen for undtagelse af oplysningerne bortfalde. Både

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

ministeriets og styrelsens risikovurdering er bl.a. derfor efter min mening af rent generel karakter.”

Du bad mig for det tredje – dit klagepunkt c – om at tage stilling til, om fjernel- sen af oplysninger om købere og slutbrugere er i overensstemmelse med of- fentlighedsloven. Du henviste til de argumenter, som du havde fremført under pkt. 2 i din klage over Erhvervsstyrelsens afgørelse.

For det fjerde bad du mig – under klagepunkt d – om at vurdere, om undtagel- sen af oplysningen om virksomhedens navn i udførselstilladelsen med løbe- nummer 7358 er i overensstemmelse med § 30, nr. 2.

Du bemærkede i relation til ministeriets afgørelse særligt følgende:

”Ministeriets første argument er, at det vil skade virksomhedens navn i Danmark og i udlandet, hvis dens navn sættes i forbindelse med eksport af denne type overvågningsteknologi, og at det vil få økonomiske konse- kvenser som følge af tabte ordrer og indtjening. Det mener jeg ikke er et gyldigt argument. Andre aktører – eksempelvis ovenfor nævnte virksom- hed B – er åbne om, at de sælger overvågningsteknologi, uden at det så vidt jeg ved har skadet dem økonomisk. Jeg mener også, det er bekym- rende, hvis det kan være et argument for at undtage oplysninger fra akt- indsigt, at det vil kunne skade en virksomheds ’navn’ – altså brand. Det kan ikke være formålet med paragraf 30 stk. 2 at beskytte virksomheder mod kritisk omtale, som måske/måske ikke kan give omverdenen et ne- gativt billede af den pågældende virksomhed.

Ministeriets andet argument er, at oplysningen om firmaets navn sam- menholdt med andre oplysninger vil give konkurrerende virksomheder indblik i hvilke eksportmarkeder, firmaet opererer i, og at det vil kunne medføre tabte ordrer eller indtjening til konkurrerende virksomheder. På linje med hvad jeg har anført under punkt B af denne klage mener jeg, at det er udtryk for en helt almindelig konkurrencesituation, som ikke kan begrunde undtagelse af oplysningen.”

Under klagepunkt e bad du mig om at tage stilling til, om ministeriet havde handlet i strid med forvaltningsloven ved ikke at partshøre dig over de to be- rørte virksomheders udtalelser.

I relation til Erhvervs- og Vækstministeriets stillingtagen til dette spørgsmål bemærkede du følgende:

”Erhvervs- og vækstministeriet indvender over for dette, at virksomhe- dernes hørings svar indeholder oplysninger, som er undtaget fra aktind- sigt, og at det derfor var helt ok, at Erhvervsstyrelsen ikke partshørte mig.

Hvis det er korrekt burde styrelsen dog efter min mening have partshørt mig til de dele af virksomhedernes hørings svar, som ikke er undtaget aktindsigt. Man kunne eksempelvis have ekstraheret oplysninger.

Under dette klagepunkt vil jeg også bede Ombudsmanden forholde sig til det forhold, jeg anførte i min mail til Erhvervs- og vækstministeriet den 29. juni. Hvis det vitterligt er korrekt, at destinationslandet i sammenhæng med virksomhedsnavn kan skade virksomheden – hvilket jeg tvivler på – burde ministeriet efter min mening have oplyst mig om dette, så jeg kunne vælge hvilken af de to oplysninger, jeg helst ville have. I stedet har man ladet virksomhed B bestemme, at jeg skulle have den for mig mindre interessante oplysning om virksomhedsnavn, men ikke destinationsland. Hvis jeg skulle vælge, ville jeg klart have foretrukket at få oplysningen om destinationsland. At styrelsen ikke oplyste mig om dette er efter min mening i strid med vejledningspligten.”

Du klagede endelig – under pkt. f og g – over ministeriets meroffentlighedsvurdering og sagsbehandlingstiden i ministeriet.

Den 4. oktober 2016 bad jeg Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg bad om, at myndighederne i deres udtalelser forholdt sig udtrykkeligt til dine syv klagepunkter.

I fortsættelse heraf skrev jeg følgende:

”I forbindelse med klagepunkt a) om usaglig begrundelse for undtagelse af oplysninger beder jeg ministeriet om nærmere i den konkrete sag at forholde sig til det, som justitsministeren har anført i svar på spørgsmål nr. S 1423 fra medlem af Folketinget Rune Lund (EL), FT 2015-16.”

Jeg modtog myndighedernes udtalelser den 25. november 2016.

Erhvervsstyrelsen tog i sin udtalelse af 12. oktober 2016 stilling til klagepunkterne b-e, idet styrelsen henviste til, at de øvrige klagepunkter alene vedrørte Erhvervs- og Vækstministeriets afgørelse og sagsbehandling.

Erhvervsstyrelsen bemærkede følgende:

*”b. og c. Undtagelse af oplysninger om destinationslande samt undtagelse af oplysninger om købere og slutbrugere.*

De to klagepunkter behandles under ét, da hjemmelen i offentlighedsloven og Erhvervsstyrelsens begrundelser for undtagelse af de pågældende oplysninger er de samme.

Som led i behandlingen af anmodningen om aktindsigt fra journalist C, blev de to berørte virksomheder hørt. Den ene af virksomhederne (B) anmodede i sit høringssvar bl.a. om, at oplysninger om agenter, købere og slutbrugere samt destinationsland blev undtaget fra aktindsigt, idet disse oplysninger var at betragte som forretningshemmeligheder for virksomheden. B oplyste, at oplysningerne om kunder og destinationslande sammenholdt med de bagvedliggende forhold tilsammen udgjorde en væsentlig del af virksomhedens omsætningsgrundlag og kundekartotek. Virksomheden fandt således, at der var en konkret og nærliggende risiko for, at virksomheden kunne lide tab, hvis disse oplysninger blev videregivet, da konkurrenter i så fald ville få mulighed for at tilrettelægge en målrettet markedsføring direkte mod virksomhedens kunder. Ved videregivelse af oplysningerne ville konkurrerende virksomheder opnå en betydelig markedsmæssig fordel på bekostning af virksomheden.

Erhvervsstyrelsen iværksatte derefter – på baggrund af høringssvaret fra virksomhed B – en undersøgelse for at få afdækket, hvorvidt de omhandlede oplysninger om kunder og destinationslande var at finde i det offentlige rum. Styrelsen fandt på baggrund af undersøgelsen ikke, at oplysninger om de omhandlede kunder eller destinationslande var at finde i det offentlige rum. De oplysninger, der findes på virksomhedens hjemmeside, relaterer sig således til koncernens andre forretningsområder.

Efter offentlighedslovens § 30 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold (nr. 1) og oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, som er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller den virksomhed oplysningen angår (nr. 2).

Erhvervsstyrelsen undtog på den baggrund – med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2, – bl.a. oplysningerne om købere og slutbrugere samt destinationslandene fra aktindsigt, idet det var vurderingen, at en offentliggørelse af disse oplysninger ville indebære risiko for, at virksomheden ville kunne blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder.

Af den kommenterede offentlighedslov, side 521, fremgår det, at den beskyttelsesinteresse, der ligger bag § 30, nr. 2, ikke er fremhævet i bestemmelsens forarbejder, men at 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).

Videre fremgår det, at de grundlæggende betingelser for at anvende bestemmelsen er, at myndigheden foretager en *konkret vurdering*, der falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende drifts- eller 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. Oplistingen af typen af oplysninger i offentlighedslovens § 30, nr. 2, er ikke udtømmende, men af den kommenterede offentlighedslov, side 523, fremgår det, at eksempler på sådanne oplysninger kunne være produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, forretningsmæssige strategier, og markedsføringstiltag.

Af betænkning om offentlighedsloven (bind 2) side 654 fremgår følgende: *'Det må således efter forarbejderne være en forudsætning for afslag på aktindsigt, at oplysninger f.eks. vil afsløre en ny og hidtil ukendt produktionsmetode, og at en adgang til aktindsigt i oplysningerne afgørende vil skade den pågældende virksomheds konkurrenceevne, jf. Folketings-tidende 1984-85, tillæg B, sp. 3089.'*

Med henvisning til eksemplerne fra den kommenterede offentlighedslov, jf. ovenfor, hvor også produktionsmetoder indgår, kunne eksemplet fra betænkningen om offentlighedsloven (bind 2) side 653 ligeså vel have været forretningsforbindelser, kundelister mv., således at en mulig afsløring af hidtil ukendte forretningsforbindelser, kundelister mv., ville berettige en undtagelse fra aktindsigt i sådanne oplysninger, såfremt disse vurderedes at risikere at skade den pågældende virksomheds konkurrenceevne.

Erhvervsstyrelsen har i forbindelse med vurderingen af virksomhedens høringssvar netop foretaget en konkret vurdering af, om der var tale om oplysninger, der vedrørte drifts- eller forretningsforhold. Styrelsen kom til den konklusion, at købere og slutbrugere samt destinationslande henhører under oplysninger om forretningsforhold henset til ovenstående betragtninger om området for anvendelse af offentlighedslovens § 30, nr. 2, fra den kommenterede offentlighedslov samt betænkning om offentlighedsloven, som ligeledes nævnt ovenfor. Dernæst foretog styrelsen en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger måtte antages at indebære en nærliggende risiko for, at der kunne blive påført virksomheden økonomisk skade af nogen betydning, på baggrund af de oplysninger, der fremkom i virksomhedens høringssvar.



Det fremgår af den kommenterede offentlighedslov, side 529, at det i de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 30, nr. 2, er anført, at der i forhold til oplysninger omfattet af bestemmelsen vil gælde en *klar formodning* for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden, oplysningerne angår, vil lide skade af (nogen) betydning. De specielle bemærkninger indeholder ikke 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 skadevurdering, typisk ikke vil have de nødvendige forudsætninger for at vurdere, om udlevering af oplysningerne om drifts- eller forretningsmæssige forhold mv. omfattet af § 30, nr. 2, rent faktisk vil påføre den pågældende virksomhed økonomisk skade. Derfor anføres det også i de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, at myndigheden bør indhente en udtalelse fra vedkommende virksomhed. 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 aktindsigt efter § 30, nr. 2, er opfyldt.

Erhvervsstyrelsen foretog netop høring af virksomhed B og foretog på baggrund af virksomhedens høringssvar en konkret vurdering, der bl.a. bevirkede, at oplysningerne om købere og slutbrugere samt destinationslandene i de konkrete sager vedr. denne virksomhed blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven § 30, nr. 2. Det bemærkes, at det i styrelsens konkrete vurdering indgik, at der ved anmodningen om aktindsigt fra journalist C var tale om sammenstilling af en lang række oplysninger om forretningsforhold m.v., idet eksporttilladelse og afslaget indeholder oplysninger om både den danske eksportør (virksomhed B), som styrelsen har udstedt tilladelse og afslaget til, samt oplysninger om de kunder (agenter, købere og slutbrugere), som tilladelse og afslaget vedrører, oplysninger om destinationslande og produkter, oplysninger om den konkrete anvendelse for det eller de produkter, der er givet henholdsvis tilladelse og afslag på, oplysning om priser m.v. Det er netop denne sammenstilling af en lang række forretningsfølsomme oplysninger, som Erhvervsstyrelsen finder, understøtter risikoen for, at virksomheden kan lide tab og derved er problematisk i forhold til virksomheden. Dette begrunder derfor, at styrelsen konkret har vurderet, at der er hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, til at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt.

Erhvervsstyrelsen finder fortsat, at oplysningerne om købere og slutbrugere samt destinationslande er af forretningsfølsom karakter, og at offentliggørelse af oplysningerne herom vil kunne medføre, at konkurrerende virksomheder får et indblik i virksomhedens kundeforhold, herun-

der i, hvilke konkrete lande, virksomheden handler med, og dermed give konkurrerende virksomheder mulighed for at opnå en betydelig markedsmæssig fordel på bekostning af virksomhed B. Offentliggørelse af disse oplysninger vurderes derfor fortsat at indebære risiko for, at virksomheden kan blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder.

C henviser i sin klage (under punkt b) til FOB 1987.242 til støtte for sit synspunkt om, at oplysningen om destinationsland er en overordnet og generel oplysning, og at en udlevering af oplysningen efter hans opfattelse ikke kan skade virksomheden væsentligt.

Til det skal Erhvervsstyrelsen bemærke følgende: FOB 1987.242 drejer sig om en anmodning om aktindsigt i vederlagsbestemmelserne i en overenskomst mellem en kommune og et redningsfirma om leje af en hjemmeplejebil. Kommunen afslog aktindsigt med begrundelsen, at redningsfirmaet ellers ville blive mødt med underbud fra sin eneste konkurrent. Herom udtalte ombudsmanden, at der ikke ved afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet kunne lægges afgørende vægt på risikoen for underbud fra en konkurrent, idet redningsfirmaet under alle omstændigheder løbende risikerede at blive underbudt af konkurrenter.

Ombudsmanden fandt således, at risikoen for underbud var udslag af en almindelig konkurrencesituation. Det adskiller sig fra nærværende sag, idet Erhvervsstyrelsen lægger til grund, at der i nærværende sag ikke er tale om en almindelig konkurrencesituation.

I den konkrete sag er der således tale om en situation, hvor man som konkurrent ville kunne gøre sig bekendt med en aktørs ageren på et marked, hvor det ikke har været almindelig kendt, at denne aktør befandt sig. Denne viden kunne man tilegne sig udelukkende ved at få adgang til oplysninger herom, via aktindsigt hos den myndighed, der er i besiddelse af oplysningerne. Myndigheden (Erhvervsstyrelsen) er i besiddelse af netop disse oplysninger pga. et lovbestemt krav om eksporttilladelse på området, der indebærer, at virksomheden i forbindelse med ansøgningen om eksporttilladelse skal indsende disse oplysninger til Erhvervsstyrelsen til brug for styrelsens behandling af ansøgningen. Dette kan efter Erhvervsstyrelsens vurdering ikke sidestilles med en almindelig konkurrencesituation, hvorfor henvisningen til FOB 1987.242 efter Erhvervsstyrelsens opfattelse ikke i denne sammenhæng er relevant, da de to tilfælde/sager ikke er sammenlignelige.

C henviser i sin klage (under punkt c) desuden til FOB 2007.315 til støtte for sit synspunkt om, at Erhvervsstyrelsens begrundelse for undtagelse af oplysningerne om købere og slutbrugere ikke er konkret begrundet, og

at det heller ikke er sandsynliggjort, at aktindsigt i disse oplysninger vil påføre virksomheden væsentlige økonomiske tab.

Erhvervsstyrelsen skal bemærke, at denne FOB 2007.315 drejer sig om en anmodning om aktindsigt fra en borger i navnene på 18 dyrlæger, som Fødevarestyrelsen havde inviteret til et møde, fordi de pågældende dyrlæger var dem, der udskrev mest antibiotika til svin i landet. Fødevarestyrelsen afslog aktindsigt med begrundelsen, at offentliggørelse af navnene ville kunne give det indtryk, at dyrlægernes ordination af antibiotika var ulovlig, og at dette kunne medføre, at dyrlægernes klienter ville fravælge dyrlægerne. Der vurderedes derfor at være nærliggende risiko for, at dette kunne få alvorlige konsekvenser for dyrlægernes konkurrenceevne og dermed økonomi. Herom udtalte ombudsmanden, at risikoen for, at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger, som ansøgeren efter offentlighedsloven vil få indsigt i, i almindelighed ikke kan tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at grundlaget for risikovurderingen var af generel karakter og f.eks. ikke var underbygget af konkrete erfaringer med væsentlige skadevirkninger af aktindsigt i lignende sager.

Erhvervsstyrelsen finder heller ikke, at denne sag er sammenlignelig med den konkrete sag. I den konkrete sag er der som nævnt tale om en situation, hvor konkurrerende virksomheder via aktindsigt hos den myndighed, der er i besiddelse af oplysningerne, vil kunne få viden om, hvilke konkrete kunder og markeder en bestemt anden virksomhed i samme branche har. Myndigheden (Erhvervsstyrelsen) er udelukkende i besiddelse af disse oplysninger, som også nævnt ovenfor, fordi der foreligger et lovbestemt krav om eksporttilladelse for den type produkter, som virksomheden handler med, og fordi virksomheden i forbindelse med ansøgningen om eksporttilladelse har indsendt disse oplysninger til Erhvervsstyrelsen til brug for styrelsens behandling af ansøgningen. Erhvervsstyrelsen finder derfor heller ikke, at dette kan sidestilles med en almindelig konkurrencesituation, hvorfor henvisningen til FOB 2007.315 efter Erhvervsstyrelsens opfattelse ikke er relevant.

Mht. det af C anførte om, at Erhvervsstyrelsens begrundelse for undtagelse af oplysningerne om købere og slutbrugere ikke er konkret begrundet, og at det heller ikke er sandsynliggjort, at aktindsigt i disse oplysninger vil påføre virksomheden væsentlige økonomiske tab, skal styrelsen oplyse, at styrelsen på baggrund af virksomhedens høringssvar i den konkrete aktindsigtssag netop foretog en konkret vurdering af oplysningerne om købere og slutbrugere og i den forbindelse vurderede, at de pågældende oplysninger måtte anses for virksomhedsfølsomme oplysninger, jf. også den kommenterede offentlighedslov, side 523, hvoraf det

fremgår, at eksempler på forretningsfølsomme oplysninger i offentlighedslovens § 30, nr. 2, kunne være forretningsforbindelser og kundelister. Styrelsen vurderede dernæst konkret, at offentliggørelse af de pågældende oplysninger måtte antages at indebære en nærliggende risiko for, at der kunne blive påført virksomheden økonomisk skade af nogen betydning.

### *d. Fjernelse af virksomhedsnavn*

Som led i behandlingen af anmodningen om aktindsigt fra journalist C, blev de to berørte virksomheder som tidligere nævnt hørt. Den ene af virksomhederne anmodede specifikt om, at bl.a. virksomhedens navn blev undtaget fra aktindsigt. Virksomheden begrundede dette med, at der er tale om en forretningsfølsom oplysning, og at virksomheden ikke ønskede sit navn offentliggjort i forbindelse med mulige producenter af 'intrusion software', da dette ville medføre skade på virksomhedens navn både i Danmark og uden for Danmark og dermed ødelægge omdømmet for hele koncernen. Dette forventedes at ville få væsentlig økonomisk betydning for virksomheden i Danmark såvel som for koncernens virksomheder i udlandet og medføre tab af ordrer og indtjening. Virksomheden forventede desuden, at det ikke ville være muligt at rette op på virksomhedens ødelagte omdømme igen.

Erhvervsstyrelsen undtog på denne baggrund med hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2, bl.a. oplysningen om virksomhedens navn fra aktindsigt. Styrelsen vurderede således konkret, at denne oplysning i dette tilfælde kunne anses for at være en oplysning om forretningsforhold. Styrelsen vurderede dernæst, at det som følge af virksomhedens argumentation i høringssvaret ikke kunne udelukkes, at netop sammenkoblingen af virksomhedens navn med eksporttilladelse til denne type overvågningsudstyr til virksomhedens datterselskab i Singapore mhp. datterselskabets demonstration af produkterne til kunder i Singapore ville kunne indebære risiko for, at konkurrerende virksomheder vil kunne få indblik i de specifikke eksportmarkeder, som virksomheden opererer på i relation til denne type software, og dermed indebære risiko for, at virksomheden vil kunne miste ordrer eller indtjening til konkurrerende virksomheder. Det bemærkes, at oplysningen om destinationsland ikke blev undtaget fra aktindsigt i forhold til denne virksomhed, netop fordi virksomhedens navn blev undtaget, og da oplysningen om destinationsland derfor ikke kunne benyttes til at identificere den pågældende virksomhed. Desuden blev en række andre oplysninger i eksporttilladelsen om bl.a. varekode og kontrollistenummer heller ikke undtaget fra aktindsigt, idet disse oplysninger heller ikke ville kunne sammenkobles med virksomhedens navn, eftersom virksomhedens navn blev undtaget fra aktindsigten. Styrelsen vurderede således ikke, at offentliggørelse af disse oplysninger ville kunne

indebære risiko for, at virksomheden ville kunne miste ordrer eller indtjening til konkurrerende virksomheder. Erhvervsstyrelsen skal i denne forbindelse henvise til det af ombudsmanden anførte på side 16 i FOB 2007.315, hvor ombudsmanden udtaler, at *'Oplysningerne om navn, adresse og praksisnavn på de 18 dyrlæger indebærer ikke – i sig selv – skadevirkninger i bestemmelsens forstand. Jeg mener dog ikke, at det generelt set kan udelukkes at sådanne 'neutrale' oplysninger kan være omfattet af bestemmelsen, hvis de i sagen er kædet sammen med andre oplysninger på en sådan måde at oplysningerne samlet set kan skade vedkommendes virksomhed.'*

Vedrørende fortolkningen af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag § 30, nr. 2, samt betingelserne for anvendelsen af bestemmelsen henvises i øvrigt til det anførte under punkt b og c fra den kommenterede offentlighedslov.

### *e. Manglende partshøring*

Efter forvaltningslovens § 19 skal en myndighed inden der træffes afgørelse foretage partshøring, hvis den pågældende part ikke kan antages at være bekendt med nogle oplysninger, som myndigheden er i besiddelse af, og disse oplysninger er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Efter stk. 2, nr. 4, gælder dette dog ikke, hvis parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger.

I henhold til forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, i kapitel 4, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Med henvisning til disse bestemmelser i forvaltningsloven og henset til, at de oplysninger, som er undtaget fra aktindsigten vurderes at være oplysninger om forretningsforhold, hvis offentliggørelse vurderes at indebære risiko for, at de berørte virksomheder kan blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder, finder Erhvervsstyrelsen ikke, at journalist C skulle have været partshørt, inden styrelsen traf afgørelse om aktindsigt.

Erhvervsstyrelsen skal i denne forbindelse henvise til betænkningen om offentlighedsloven (bind 2, side 655) 3.5. Høring af den, oplysningerne angår. Det fremgår heraf, at 'Hvis en myndighed er i tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter § 12, stk. 1, nr. 2, (den gamle bestemmelse, nu § 30, 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.

Virksomhedens udtalelse er ikke bindende for myndigheden, 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, (den gamle bestemmelse, nu § 30, nr. 2) jf. FOB 1999, side 490.

Den person, som har indgivet en anmodning om aktindsigt, er part i aktindsigtssagen. Såfremt myndigheden som led i sagen hører den berørte virksomhed og ikke af egen drift foretager partshøring om udtalelsen, vil en anmodning fra ansøgeren om aktindsigt i virksomhedens udtalelse skulle afgøres efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt. Disse bestemmelser må imidlertid anvendes under hensyntagen til indholdet og formålet med offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. (den gamle bestemmelse, nu § 30, nr. 2). Hvis virksomheden således har afgivet en udtalelse, hvori de oplysninger, der ønskes hemmeligholdt, er gentaget eller uddybet, må denne udtalelse kunne undtages fra partsaktindsigt, i samme omfang som den ville kunne have været undtaget efter § 12, stk. 1, nr. 2, (den gamle bestemmelse, nu § 30, nr. 2), jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 503.'

Her understreges det således, at der ikke skal ske partshøring over oplysninger, der undtages efter § 30, nr. 2.

Journalist C henviser i sin klage (under punkt e) desuden til FOB 2003.725 samt FOB 2004.158 til støtte for sit synspunkt om, at Erhvervsstyrelsen har brudt forvaltningsloven ved ikke at have partshørt C i forbindelse med aktindsigtssagen.

Erhvervsstyrelsen skal bemærke, at FOB 2003.725 drejer sig om aktindsigt i de kliniske forsøg, der lå til grund for godkendelse af nogle lægemidler. Lægemiddelstyrelsen traf afgørelse i sagen uden forinden at gøre de to journalister bekendt med en udtalelse fra en af lægemiddelproducenternes advokat. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at Lægemiddelstyrelsen burde have partshørt de to journalister over advokatens udtalelse, inden styrelsen traf afgørelse i sagen. Ombudsmanden tog dog ikke stilling til, hvorvidt der var dele af advokatens udtalelse, der kunne undtages fra partshøring efter § 19, stk. 2, nr. 4 (den gamle bestemmelse, nu § 15 b, nr. 5).

FOB 2004.158 drejer sig om Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse om aktindsigt i en lignende sag, hvor ministeriet havde tiltrådt Lægemiddelstyrelsens afslag på aktindsigt i dokumenter, der vedrørte godkendelse af et lægemiddel. Også i denne sag kritiserede ombudsmanden, at Lægemiddelstyrelsen ikke havde overvejet, om der skulle partshøres over en udtalelse, som styrelsen havde indhentet fra den advokat, der repræsenterede virksomheden, som havde søgt om godkendelse af lægemidlet. Ombudsmanden kritiserede desuden, at ministeriet ikke havde vurderet, hvilken betydning den manglende partshøring burde have haft for ministeriets videre behandling af sagen.

Efter Erhvervsstyrelsens opfattelse er disse sager ikke relevante i forhold til den konkrete sag, idet de to sager angik myndighedernes manglende overvejelse af spørgsmålet om partshøring. Erhvervsstyrelsen overvejede imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt C burde partshøres om de udtalelser, som styrelsen indhentede fra de to berørte virksomheder. Styrelsen vurderede imidlertid, at der i den konkrete situation ikke burde partshøres, idet udtalelserne fra de to virksomheder indeholdt en lang række oplysninger om forretningsforhold, som styrelsen vurderede netop burde undtages fra aktindsigt, fordi offentliggørelse af de pågældende oplysninger vurderedes at indebære risiko for, at de berørte virksomheder kunne blive påført et væsentligt økonomisk tab som følge af tabte ordrer og kunder til konkurrerende virksomheder. Styrelsen vurderede således med hjemmel i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, sammenholdt med § 15 b, nr. 5, at C ikke burde partshøres om udtalelserne, inden styrelsen traf afgørelse om aktindsigt.”

Af Erhvervs- og Vækstministeriets udtalelse af 24. november 2016 fremgår følgende:

”Indledningsvist vil ministeriet kommentere på det første klagepunkt om usaglig begrundelse. Journalist C anfører i klagen, at et af ministeriets argumenter for, at § 30, nr. 2, finder anvendelse i sagen er, at C tidligere har bedrevet kritisk journalistik om emnet. C anfører videre, at dette efter hans opfattelse er en helt uhørt begrundelse og nærmest et angreb på pressefriheden.

Erhvervs- og Vækstministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet anerkender at have angivet i afgørelsen, at medie A tidligere har bragt kritiske artikler. Ministeriet har noteret sig, at dette har givet anledning til en del medieomtale, og medgiver, at det var en uhensigtsmæssig formulering.

Ministeriet skal beklage anvendelsen af formuleringen, der har givet anledning til misforståelser om begrundelsen for afgørelsen. Ministeriet har

på ingen måde haft til hensigt at begrænse pressefriheden og har taget reaktionerne på formuleringen til efterretning.

Ministeriet har *ikke* anvendt de tidligere kritiske artikler, som en begrundelse for ikke at give indsigt i de omhandlede oplysninger. Begrundelsen for at undtage oplysningerne er, at der er tale om drifts- og forretningsforhold, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2. I den forbindelse har ministeriet foretaget en vurdering af den økonomiske skaderisiko og fundet, at udlevering og offentliggørelse af oplysningerne i den konkrete situation vil kunne forårsage, at virksomhederne vil lide økonomisk skade af betydning.

Nedenfor redegøres i henhold til klagen for ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 30, nr. 2, spørgsmålet om partshøring, overvejelser om meroffentlighed samt for ministeriets sagsbehandlingstid.

### *Anvendelsen af offentlighedslovens § 30, nr. 2*

Oplysninger om erhvervsmæssige forhold, herunder drifts- og forretningsforhold, befinder sig almindeligvis hos de private virksomheder selv og ikke hos myndighederne. Normalt bliver de derfor slet ikke omfattet af offentlighedsloven. I den konkrete sag har virksomhederne imidlertid givet disse oplysninger om private erhvervsinteresser til Erhvervsstyrelsen, da det var nødvendigt for at få den ønskede eksporttilladelse.

Hvis disse oplysninger, der således er indgået til en myndighed, skal kunne undtages fra retten til aktindsigt, skal det være begrundet i undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven.

Formålet med offentlighedslovens § 30 er netop at give myndighederne mulighed for at undtage oplysninger om privatlivets forhold og erhvervsmæssige forhold.

Offentlighedslovens § 30, nr. 2, giver således mulighed for at undtage oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el. lign., hvis det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Af lovbemærkningerne til § 30, nr. 2, fremgår det, at myndigheden skal foretage en konkret vurdering, der falder i to led. Først skal myndigheden tage stilling til, om der er tale om oplysninger vedr. forretningsforhold m.v. Hvis det er tilfældet, skal myndigheden herefter 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 virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen



betydning. Det præciseres i den forbindelse, at der for oplysninger, der er omfattet af § 30, nr. 2, gælder en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden vil lide skade af betydning.

Til brug for vurderingen af, om der er tale om drifts- og forretningsforhold, og om der er risiko for økonomisk skadevirkning, har Erhvervsstyrelsen, og efterfølgende ministeriet, indhentet en vurdering fra virksomhederne. Denne høring danner grundlag for myndighedernes vurdering af om § 30, nr. 2, kan finde anvendelse. Erhvervsstyrelsen har uddybende redegjort for dette i sin udtalelse til ombudsmanden, og ministeriet henholder sig hertil.

Ministeriet bemærker i den forbindelse, at der ud fra ministeriets synspunkt er tale om en principiel afvejning af på den ene side hensynene bag offentlighedslovens bestemmelser og på den anden side hensynene til de erhvervsmæssige interesser.

Oplysninger om destinationsland og købere og slutbrugere er i den konkrete sag efter ministeriets vurdering, oplysninger om virksomhedernes drifts- og forretningsforhold, der – hvis de udleveres – vil kunne indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden vil lide økonomisk skade af betydning. Det bemærkes i den forbindelse, at virksomhedens navn (B) allerede var kendt på tidspunktet for ministeriets behandling af sagen. Når virksomhedens navn er udleveret, kan oplysninger om destinationslandet ikke udleveres, da det netop er sammenstillingen af oplysningerne, der kan skade virksomheden økonomisk.

Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 14. september 2016, er det således oplysningen om virksomhedens navn sammenholdt med oplysninger om produktets endelige anvendelse og kunder, der efter ministeriets vurdering betyder, at der vil være en nærliggende risiko for, at netop denne sammenkobling vil kunne indebære, at konkurrerende virksomheder får indblik i de specifikke eksportmarkeder, som virksomheden opererer i med denne type software. Der vil derved være risiko for, at virksomheden vil miste ordrer eller indtjening til konkurrerende virksomheder som følge heraf.

Hensynet til virksomhederne må – efter Erhvervs- og Vækstministeriets opfattelse – tilsige, at det ikke kan være hensigten med offentlighedslovens § 30, nr. 2, at virksomheder tidligere faktisk skal have lidt dokumenterbar økonomisk skade af betydning, førend myndighederne kan undtage denne type oplysninger for offentligheden. Dette understøttes yderligere af, at der i lovbemærkningerne gælder en klar formodning for, at ud-

levering af oplysninger om drifts- og forretningsforhold vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden vil lide skade af betydning.

Samlet finder ministeriet derfor, at oplysningerne om destinationsland, købere og slutbrugere i den konkrete sag, er oplysninger om virksomhedernes drifts- og forretningsforhold, der er omfattet af undtagelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Ministeriet er opmærksom på, at offentlighedsloven som udgangspunkt ikke giver grundlag for at lægge vægt på den efterfølgende anvendelse af oplysningerne, men at der efter flere af bestemmelserne i loven kan lægges vægt på skadevirkningen af at udlevere oplysninger. Det gælder ifølge justitsministerens svar til Folketinget på spørgsmål S 1423 af 21. september 2016 bl.a. efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

### *Manglende partshøring*

I klagen anføres det, at Erhvervsstyrelsen har handlet i strid med forvaltningslovens regler om partshøring.

Af forvaltningslovens § 19 følger det, at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Dette udgangspunkt er dog ikke gældende, hvis parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger. Af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, fremgår det, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Det er ministeriets vurdering, at C ikke burde have været partshørt om disse oplysninger, inden Erhvervsstyrelsen traf sin afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, jf. § 15 b, nr. 5. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at forvaltningslovens § 15 c, nr. 1, tilsvarende finder anvendelse, da dette vil være en prisgivelse af de hensyn, der gælder bag forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Ministeriet finder dog, at styrelsen burde have oplyst om begrundelsen for ikke at have partshørt efter forvaltningslovens regler. Der henvises i øvrigt til ministeriets afgørelse af 14. september 2016, under afsnit om manglende partshøring.

Det er i klagen fra C desuden anført, at Erhvervsstyrelsen skulle have handlet i strid med vejledningspligten ved ikke at lade ham vælge hvilke af to oplysninger, der kunne udleveres. Det fremgår endvidere, at han i tilfælde af at skulle vælge havde foretrukket at få udleveret oplysninger om destinationsland i stedet for navneoplysningen om virksomhed B.

I det konkrete tilfælde vurderede Erhvervsstyrelsen på tidspunktet for afgørelsen, at oplysninger om destinationsland var undtaget fra aktindsigt efter § 30, nr. 2, hvorfor det ikke var relevant at lade C vælge mellem oplysningerne om virksomhedsnavn og destinationsland.

### *Meroffentlighed*

Det anføres i klagen til Folketingets Ombudsmand, at ministeriet ikke har foretaget en ordentlig vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed. Ministeriet har i forbindelse med behandlingen af sagen overvejet, om de omhandlede oplysninger burde udleveres til journalist C efter reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Ministeriet foretog en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2 (hensynet til virksomhedernes drifts- og forretningsforhold), og på den anden side den berettigede interesse, C måtte antages at have i, at udlevering af oplysningerne imødekommes. Ministeriet fandt på den baggrund ikke grundlag for at udlevere de pågældende oplysninger, da hensynet til virksomhedernes drifts- og forretningsforhold vurderes at veje tungest.

Ved den konkrete afvejning af om oplysningerne kunne udleveres efter reglen om meroffentlighed, har ministeriet *ikke* lagt vægt på, hvilket formål oplysninger skulle bruges til. Ministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet hverken har til hensigt eller hjemmel til at inddrage et sådan element i afvejningen.

### *Sagsbehandlingstid*

I klagen til Folketingets Ombudsmand anfører journalist C, at sagsbehandlingstiden har været for lang. Ministeriet har i afgørelsen beklaget over for C. Ministeriet skal bemærke, at der gennem sagsbehandlingen har været dialog med C, hvorefter ministeriet oplyste baggrunden for den længere sagsbehandlingstid.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Sagsbehandlingstiden skyldes sagens principielle karakter, kompleksitet og de vanskelige juridiske vurderinger. Herudover har virksomhed B været inddraget ad flere omgange. Sagsbehandlingstiden afspejler således ministeriets indgående behandling af sagen.

Afslutningsvis skal ministeriet henvise til Erhvervsstyrelsens udtalelse af 12. oktober 2016, samt ministeriets afgørelse af 14. september 2016, som ministeriet i øvrigt henholder sig til.”

Den 29. november 2016 sendte jeg udtalelserne til dig med henblik på eventuelle bemærkninger.

Du kommenterede de enkelte punkter i myndighedernes udtalelser i en e-mail af 8. december 2016.

I relation til ministeriets bemærkning om tidligere kritiske artikler i medie A bemærkede du følgende:

”Jeg noterer mig, at ministeriet nu beklager ’formuleringen’ om kritiske artikler i afgørelsen på min aktindsigtssag, som ifølge ministeriet har ’givet anledning til misforståelser’. Jeg mener imidlertid ikke, at der blot er tale om en uheldig formulering eller en misforståelse. Jeg ser dette som en meget alvorlig og principiel sag.

Ministeriet hævder nu, at man ikke har anvendt de tidligere kritiske artikler i medie A som en begrundelse for ikke at give indsigt. Men af ministeriets oprindelige afgørelse fremgår det klart og tydeligt, at de kritiske artikler er et af ministeriets argumenter for, at oplysningerne er omfattet af paragraf 30 stk. 2. Det fremgår således, at de pågældende oplysninger ’med artikler af denne art efter ministeriets vurdering kunne medføre en nærliggende risiko for dels at have negative konsekvenser for andre eksisterende forretningsforhold mellem virksomheder globalt, dels miskreditere en virksomhed og dens forretningsgrundlag, der kan resultere i, at virksomheden vil lide skade af betydning’.

Jeg håber derfor, at Ombudsmanden ikke vil lade ministeriet slippe med denne halve beklagelse, men i stedet påtale dette alvorlige angreb på pressefriheden og én gang for alle slå fast, at kritisk journalistik naturligvis ikke kan anvendes som et argument mod at give aktindsigt.”

I forhold til spørgsmålet om partshøring bemærkede du endvidere følgende:

”Ift. ministeriets og styrelsens bemærkninger til spørgsmålet om partshøring vil jeg fastholde, at styrelsen burde have partshørt mig. Jeg har forståelse for, at styrelsen i forbindelse med en høring ikke ville kunne give

mig indsigt i oplysninger, som i selve aktindsigten evt. ville være undtaget som følge af paragraf 30 stk. 2. Men styrelsen kunne – og burde – have fundet en måde at partshøre mig på, der ikke ville prisgive dette hensyn. Det kunne fx være ved at overstrege de pågældende oplysninger i det høringssvar, man udleverede til mig. Eller ved at orientere mig om indholdet af virksomhed B's høringssvar i mere overordnede termer, så jeg havde mulighed for at imødegå argumenterne uden at hensynet i paragraf 30 stk. 2 blev tilsidesat. At styrelsen ikke har forsøgt det ser jeg som et klart tegn på, at myndigheden i denne sag klart har valgt side til fordel for virksomheden, som man nærmest lader diktere, hvilke oplysninger offentligheden har adgang til.

I sit svar skriver Erhvervsstyrelsen endvidere, at Gammeltoft-Hansen m.fl. side 503 må tolkes således, at 'der ikke skal ske partshøring over oplysninger, der undtages efter 30 stk. 2'. Det er for så vidt korrekt. Men det fremgår netop af det afsnit, styrelsen citerer, at udtalelsen kan undtages fra aktindsigt 'i samme omfang' som under paragraf 30 stk. 2. Derfor kan styrelsen ikke undtage hele virksomhedens høringssvar – men kun de konkrete oplysninger, som måtte falde under 30 stk. 2. Således burde styrelsen have partshørt mig ift. de dele, der ikke var omfattet af paragraf 30 stk. 2.

Styrelsen skriver videre, at man vurderede, at jeg jf. Forvaltningslovens paragraf 19 stk. 2 nr. 4 sammenholdt med 15 b nr. 5 ikke burde partshøres om udtalelserne. I så fald undrer det mig meget, at styrelsen ikke informerede mig om dette. Det fremgår ikke noget sted i den oprindelige afgørelse, at styrelsen har foretaget en sådan vurdering, og styrelsen har heller ikke ad anden vej gjort mig opmærksom på dette. Jeg stiller mig derfor tvivlende over for, om Erhvervsstyrelsen virkelig har foretaget en sådan vurdering – eller om det er en forklaring opfundet til lejligheden, nu hvor Ombudsmanden er gået ind i sagen. Uanset hvad er det i hvert fald stærkt problematisk, at styrelsen ikke orienterede mig om denne vurdering og baggrunden for den. Dermed har jeg ikke haft mulighed for at klage over vurderingen.

Jeg vil i øvrigt tilføje, at det er min erfaring, at Justitsministeriet foretager en partshøring af den aktindsigtssøgende i lignende sager. Det har jeg selv oplevet i forbindelse med aktindsigt i eksporttilladelser til udførsel af militært udstyr, hvor netop paragraf 30 stk. 2 også er i spil. Hvis Justitsministeriet kan gøre det, kan Erhvervsstyrelsen naturligvis også."

I relation til undtagelsen af oplysninger i 10 udførselstilladelser (og det ene afslag herpå) til virksomheden B bemærkede du endvidere følgende:

”Hvad angår styrelsens bemærkninger til min brug af FOB 1987.242 til støtte for mit synspunkt:

Styrelsen anfører, at FOB-udtalelsen omhandler en situation, hvor der er tale om en almindelig konkurrencesituation. Styrelsen mener ikke, at der i min sag er tale om en almindelig konkurrencesituation, og derfor finder styrelsen ikke, at FOB-udtalelsen er relevant i denne sag. Styrelsen skriver til støtte for sit synspunkt, at 'i den konkrete sag er der således tale om en situation, hvor man som konkurrent kunne gøre sig bekendt med en aktørs ageren på et marked, hvor det ikke har været almindeligt kendt, at denne aktør befandt sig'. Jeg antager, at styrelsen med ordet 'marked' sigter til, hvilke lande virksomhed B opererer i. Men som jeg anførte i min oprindelige klage har B's afdeling for overvågningsystemer (...) offentligt søgt dansk-talende medarbejdere til at arbejde i Saudi-Arabien. Det er desuden offentligt tilgængeligt, at firmaet har kontorer i bl.a. Oman, De Forenede Arabiske Emirater, Sydafrika, Malaysia og Singapore. Hvis destinationslandene i min sag er et eller flere af disse, bortfalder derfor argumentet om, at det ikke har været almindeligt kendt, at denne aktør befandt sig på disse markeder.

Men selv hvis styrelsen skulle have ret i, at det ikke har været almindeligt kendt, at firmaet befandt sig på markedet i de pågældende lande, kan det efter min mening ikke være et argument for at undtage oplysningerne. Finder en konkurrerende virksomhed ud af, at B opererer på markedet i et givent land, og beslutter virksomheden på den baggrund at forsøge at komme ind i markedet i det pågældende land, opstår en helt almindelig konkurrencesituation. Og en helt almindelig konkurrencesituation kan ifølge FOB 1987.242 ikke være grund til at undtage oplysningerne fra aktindsigt. Det samme gælder ift. Erhvervsstyrelsens indvendinger mod min brug af FOB 2007.315 til støtte for mit synspunkt.”

I forhold til undtagelsen af virksomhedens navn i udførselstilladelsen med løbenummer 7358 bemærkede du desuden følgende:

”Som nævnt i min klage til Ombudsmanden mener jeg ikke, det kan være formålet med paragraf 30 stk. 2 at beskytte en virksomhed mod kritisk omtale. Derfor finder jeg det kritisabelt, at Erhvervsstyrelsen har undtaget virksomhedens navn med henvisning til, at det kan skade virksomhedens 'omdømme', hvis det kommer frem, at den laver overvågningsystemer.

Erhvervsstyrelsen skriver videre, at den vurderede, at det 'ikke kunne udelukkes', at sammenkoblingen af virksomhedens navn med eksporttilladelse til Singapore mhp. datterselskabets demonstration af produkterne ville kunne indebære risiko for, at konkurrerende virksomheder vil kunne få indblik i de specifikke eksportmarkeder som virksomheden opererer på

i relation til denne type software, og dermed indebære risiko for, at virksomheden vil kunne miste ordrer eller indtjening til konkurrerende virksomheder.

Denne argumentation finder jeg temmelig usammenhængende. Af dokumenterne som jeg har fået udleveret, fremgår det ikke, hvilke kunder produktet skal demonstreres for – eller om det overhovedet er kunder i Singapore. Det gælder både den version af dokumentet, jeg fik udleveret i første omgang, og den version med lidt flere oplysninger, som Erhvervsstyrelsen sendte til mig, da jeg klagede til Erhvervsministeriet. De pågældende kunder kunne for så vidt lige så godt være fra et helt andet sted i verden, der kom til virksomhedens datterselskab i Singapore for at få en demonstration af produktet. Derfor er det ikke korrekt, når styrelsen anfører, at konkurrenter ville kunne få indblik i specifikke eksportmarkeder som virksomheden opererer på i relation til denne type software, hvis jeg også fik indblik i virksomhedens navn.

Jeg vil desuden tillade mig at antage, at det er offentligt tilgængelig viden, at virksomheden har et datterselskab i Singapore. Således vil virksomhedens konkurrenter formentlig allerede være bekendt med, at virksomheden opererer på dette marked. Og derfor giver det ingen mening at hævde, at det vil skade virksomheden, hvis det kommer frem, at den pågældende virksomhed opererer i Singapore.”

Ved brev af 14. december 2016 sendte jeg din e-mail til myndighederne med henblik på eventuelle kommentarer.

I e-mail af 22. december 2016 skrev Erhvervs- og Vækstministeriet (nu Erhvervsministeriet) bl.a. følgende:

”Erhvervsministeriet henholder sig til den udtalelse, ministeriet har sendt til jer, og vil blot endnu engang gøre opmærksom på, at ministeriet ikke har haft til hensigt at begrænse pressefriheden.

Som også anført i ministeriets udtalelse er begrundelsen for at undtage oplysningerne i den konkrete sag, at der er tale om oplysninger vedrørende drifts- og forretningsforhold, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2. Det er ministeriets opfattelse, at denne bestemmelse er anvendt korrekt ud fra hensynet til de omhandlede virksomheder, der – hvis oplysningerne udleveres – vil kunne lide økonomisk skade af betydning. Det hensyn, der ligger bag ministeriets afgørelse, er således alene hensynet til virksomhedernes drifts- og forretningsforhold.”

Ved brev af 27. december 2016 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.