



2014-32

Dataudtræk. Særlig tavshedspligtsbestemmelse. Få og enkle kommandoer

En journalist anmodede Erhvervsstyrelsen om at få udleveret oplysninger fra CVR-registret om antallet af ansatte i en række virksomheder. Oplysningerne var offentligt tilgængelige via udtræk fra registret, men kun i større intervaller. Journalisten ønskede enten at få oplyst det eksakte antal ansatte eller at få oplysningerne i mindre intervaller.

Erhvervsstyrelsen afslog anmodningen, bl.a. med henvisning til bestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7, om, at oplysninger om antal ansatte kun måtte videregives i form af en størrelsesgruppe. Det var styrelsens vurdering, at bestemmelsen havde karakter af en særlig tavshedspligtsbestemmelse, der var til hinder for at give oplysningerne i mindre intervaller end de allerede fastlagte. Erhvervs- og Vækstministeriet stadfæstede afgørelsen.

Journalisten klagede herefter til Ombudsmanden. Ombudsmanden udtalte, at han var enig med styrelsen og ministeriet i, at bestemmelsen i CVR-loven måtte anses for en særlig tavshedspligtsbestemmelse for så vidt angik videregivelse af oplysninger om det aktuelle, nøjagtige antal ansatte i virksomhederne, der var registreret i CVR. Selv om der kunne foretages en sammenstilling af oplysninger om det eksakte antal ansatte ved få og enkle kommandoer, kunne ombudsmanden således ikke kritisere, at myndighederne ikke efter offentlighedslovens § 11 foretog et dataudtræk af denne karakter.

Ombudsmanden var i øvrigt enig med myndighederne i, at en sammenstilling af oplysninger om antal ansatte i mindre intervaller end de allerede fastlagte i registret ikke kunne foretages ved få, enkle kommandoer, og ombudsmanden kunne således ikke kritisere, at myndighederne ikke havde foretaget et sådant dataudtræk efter offentlighedslovens § 11. Ombudsmanden fandt på den baggrund ikke grundlag for at tage stilling til, om bestemmelsen i CVR-loven var til hinder for, at der blev givet indsigt i oplysningerne om antal ansatte i mindre intervaller.

(Sag nr. 14/03576)

17. november 2014

Erhvervsret
1.1Forvaltningsret
112.2 – 1124.9

I det følgende gengives ombudsmandens svar til journalisten (A), bestående af ombudsmandens udtalelse efterfulgt af en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Spørgsmålet i sagen er, om offentlighedslovens § 11, stk. 1, om dataudtræk indebærer en ret for dig til at få udleveret oplysninger fra Erhvervsstyrelsens CVR-register om antallet af ansatte i to konkrete sæt P-numre (produktionsenhedsnumre) – herunder i form af snævrere intervaller end de intervaller, der i forvejen findes i registret, og som er offentligt tilgængelige.

Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet har afvist din anmodning bl.a. med henvisning til CVR-lovens § 18, stk. 7, hvorefter oplysninger om antal ansatte kun må videregives til private i form af størrelsesgrupper, der fastsættes i registerforskrifter for Det Centrale Virksomhedsregister (CVR). Myndighederne har henvist til, at bestemmelsen må opfattes som en særlig tavshedspligt, og at pligten til at meddele oplysninger derfor er begrænset af denne bestemmelse, jf. offentlighedslovens § 35.

Myndighederne har også henvist til, at pligten efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. pkt. – i tilfælde, hvor de pågældende oplysninger er omfattet af §§ 19-35 – kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. bestemmelsens 2. pkt.

2. Retsgrundlaget – bestemmelsen i offentlighedslovens § 11

§ 11 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) har følgende ordlyd:

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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse med hensyn til personoplysninger omfattet af § 10 i lov om behandling af personoplysninger.”

Det er således en betingelse for, at der kan kræves sammenstilling, at der er tale om allerede foreliggende oplysninger i myndighedernes databaser, og at sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Hvis oplysningerne er omfattet af f.eks. særlig tavshedspligt, gælder sammenstillingsretten endvidere kun, hvis de hensyn, der er nævnt i bestemmelsen, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Om udtrykket ”få og enkle kommandoer” fremgår følgende af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen):

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

Justitsministeriet har dog i forhold til § 11 i Offentlighedskommissionens lovudkast fundet anledning til i bestemmelsen at fastsætte, at retten til få foretaget et dataudtræk kun gælder, hvis udtrækket kan foretages ved »få og enkle kommandoer« og ikke som anført i Offentlighedskommissionens lovudkast »enkle kommandoer«.

Baggrunden herfor er, at den ændrede formulering i højere grad afspejler indholdet af den betingelse for dataudtræk, som Offentlighedskommissionen har foreslået. Udtrykket »enkle kommandoer« i kommissionens lovudkast tager således sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en ret til dataudtræk vil indebære, og det er i bemærkningerne til § 11 i kommissionens lovudkast bl.a. fremhævet, at »[b]etingelsen om enkle kommandoer vil [...] ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen [...] ikke kan foretages i løbet af kort tid«.

Tilføjelsen af udtrykket »få« skal ses i lyset af, at der efter ordlyden af § 11 i kommissionens lovudkast umiddelbart ville være ret til at få foretaget et dataudtræk, som kræver mange kommandoer, der hver især imidlertid er enkle at foretage – idet dataudtrækket vil kunne foretages ved »enkle kommandoer« – selvom udtrækket ikke nødvendigvis som forudsat af kommissionen vil kunne foretages i løbet af kort tid og derved alene uden brug af væsentlige ressourcer. Der kan også henvises til pkt. 4.5.1.1, hvoraf det fremgår, at kommissionen i betænkningen (side 372)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

har anført, at den aktindsigtssøgende ikke kan kræve, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om sammenstillingerne hver især kan foretages ved enkle kommandoer.

Formuleringen »få og enkle« giver på den anførte baggrund efter Justitsministeriets opfattelse et mere retvisende billede af den retstilstand, som Offentlighedskommissionen (og Justitsministeriet) lægger op til, og den er derfor af lovtekniske grunde at foretrække.”

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 11 fremgår bl.a. følgende (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen):

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

Betingelsen om få og enkle kommandoer vil under alle omstændigheder ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om at foretage en sammenstilling. Det samme gælder, hvis den ønskede sammenstilling vil kræve indhentelse af særlig faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over.”

I Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven er der på s. 371 anført følgende:

”I tilknytning hertil bemærkes, at den omhandlede sammenstillingsret ikke i praksis vil indebære en adgang for offentligheden til at kræve, at forvaltningsmyndighederne udarbejder egentlige alternative analyser eller beregninger på grundlag af de oplysninger, der er lagret i en database. Dette beror på, at udarbejdelse af sådanne analyser i almindelighed ikke vil kunne gennemføres ved enkle kommandoer, men typisk vil kræve en større arbejdsindsats fra forvaltningsmyndighedens side. En adgang til at kræve udarbejdelse af alternative analyser mv., vil derfor efter kommissi-

onens opfattelse falde uden for de spørgsmål, som bør reguleres af offentlighedsloven.

Den anførte betingelse om 'enkle kommandoer' vil i lyset af det anførte alene være opfyldt, hvis sammenstillingen kan foretages på baggrund af oplysninger, der er 'fastlagt på forhånd'. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor den aktindsigtssøgende anmoder Rigspolitiet om på baggrund af oplysningerne i motorkøretøjsregisteret at få oplyst, hvor mange biler af et bestemt bilmærke, der er indregistreret i Danmark. Den nævnte betingelse vil derimod ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om sammenstilling. Betingelsen vil heller ikke være opfyldt, hvis anmodningen om sammenstilling indebærer, at myndigheden skal fremskaffe eller indhente oplysninger, der ikke allerede foreligger i myndighedens database.

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

3. Kan der gives indsigt i oplysninger om det eksakte antal ansatte (betydningen af bestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7)?

3.1. Jeg forstår, at CVR-registret indeholder dels oplysninger om det eksakte antal ansatte i en given virksomhed (et givet P-nummer), og dels antallet af ansatte i de størrelsesgrupper, som fremgår af de nu ophævede registerforskrifter.

Jeg forstår også, at både oplysningerne om det eksakte antal ansatte og antallet af ansatte i de nævnte størrelsesgrupper kan udtrækkes af CVR ved få og enkle kommandoer.

Det er derfor nødvendigt at tage stilling til, om bestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7 – sådan som myndighederne har anført – er til hinder for, at der efter offentlighedslovens § 11 foretages et udtræk af det eksakte antal ansatte. Spørgsmålet om udlevering af oplysninger i mindre intervaller end dem, som fremgår af de allerede fastlagte størrelsesgrupper, er behandlet nedenfor i afsnit 4.

3.2. Bestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7, lyder således, jf. lovbekendtgørelse nr. 653 af 15. juni 2006:

”§ 18.

...

Stk. 7. Oplysning om antal ansatte må kun videregives til private i form af en størrelsesgruppe efter regler, der fastsættes i registerforskrifterne for Det Centrale Virksomhedsregister, jf. lov om behandling af personoplysninger.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår følgende (jf. lovforslag nr. 184 af 17. januar 1996 til Lov om Det Centrale Virksomhedsregister, Folketingstidende 1985-1986):

”Da det nøjagtige, aktuelle antal ansatte i en virksomhed ofte opfattes som et følsomt data, fastsættes det, at denne oplysning til private kun må gives i form af størrelsesgrupper.”

3.3. Myndighederne har oplyst, at der tidligere var fastsat registerforskrifter for CVR, men at disse blev ophævet ved persondatalovens ikrafttræden den 1. juli 2000. Myndighederne har imidlertid med hensyn til videregivelse af oplysninger til private i deres administration af reglerne også siden da anvendt samme størrelsesgrupper/intervaller for virksomheder, som fremgik af de tidligere retningslinjer.

Myndighederne har gjort gældende, at bestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7, har karakter af en særlig tavshedspligtsbestemmelse, og at pligten til at meddele oplysninger derfor er begrænset af bestemmelsen, jf. offentlighedslovens § 35, Myndighederne har anført, at dette må gælde, uanset at de registerforskrifter for CVR, der tidligere var fastsat, er ophævet i forbindelse med persondatalovens ikrafttræden den 1. juli 2000.

3.4. Offentlighedslovens § 35 lyder således:

”§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen):

”Omfattet af udtrykket 'særlige bestemmelser om tavshedspligt' er de tavshedspligtsbestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hen-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

syn har fastsat tavshedspligt med hensyn til *nærmere angivne forhold*. Således er de tavshedspligtsbestemmelser i særlovgivningen, der alene gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, ikke omfattet af det nævnte udtryk.

Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de særlige tavshedspligtsbestemmelser, vil bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens *ordlyd og forarbejder* må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.”

I betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven er der på s. 731-732 bl.a. henvist til betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 259 ff., for en nærmere vurdering af, hvornår en tavshedspligtsbestemmelse kan henregnes til ”særlige” bestemmelser. Som et eksempel er i denne betænkning på s. 302 anført bestemmelser, ”der foretager en præcisering af tavshedspligtens omfang gennem en angivelse af forholdsvist snævert afgrænsede forhold, der er undergivet tavshedspligt”.

Selv om bestemmelsen – efter ophævelsen af registerforskrifterne for CVR – ikke giver nøjagtig vejledning om, i hvilke intervaller antallet af ansatte kan videregives, indebærer den – også sammenholdt med forarbejderne – under alle omstændigheder et forbud mod, at det aktuelle, nøjagtige antal ansatte videregives til private.

Jeg er på den baggrund enig i, at bestemmelsen ud fra særlige hensyn (som bl.a. beskrevet i forarbejderne) fastsætter tavshedspligt med hensyn til nærmere angivne forhold, og at den derfor i relation til offentlighedslovens § 35 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse for så vidt angår videregivelse af oplysninger om det aktuelle, nøjagtige antal ansatte i virksomhederne, der er registreret i CVR.

Dette fører til, at der kun er pligt til at foretage og udlevere en sammenstilling af oplysningerne, hvis de hensyn, der er nævnt i § 35, kan tilgodeses gennem en anonymisering, der kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

Jeg må forstå myndighederne sådan, at de ikke har taget endelig stilling til, om en anonymisering kan ske ved få og enkle kommandoer. Jeg er imidlertid enig med myndighederne i, at det – for at anonymisering skal være effektiv – vil være nødvendigt at anonymisere P-numrene. Ved en sådan anonymisering vil formålet med din anmodning om dataudtræk forspildes.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere, at myndighederne ikke efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 mente at være forpligtet til at foretage og

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

udlevere et udtræk fra CVR-registret om det nøjagtige, aktuelle antal ansatte på nogle givne P-numre.

Spørgsmålet er herefter, om du havde krav på at få foretaget et udtræk af oplysningerne i mindre intervaller end dem, som i forvejen er fastlagt i systemet.

4. Kan der gives indsigt i oplysningerne i mindre intervaller?

4.1. Jeg forstår myndighederne sådan, at bestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7, er til hinder for, at der gives indsigt i oplysningerne i mindre intervaller end dem, der var fastsat i de ophævede registerforskrifter for CVR.

Dette bygger på, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7, fortsat er til stede. Hensynene var afspejlet i de tidligere registerforskrifter, og selv om de blev ophævet i 2000, har praksis siden da været i overensstemmelse med det, som fremgik af retningslinjerne.

Uanset om der efter bestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7, måtte være mulighed for at give indsigt i oplysningerne i mindre intervaller, er det en forudsætning for, at der efter offentlighedslovens § 11 er pligt til at foretage og udlevere en sammenstilling, at sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Jeg tager derfor i det følgende stilling til, om denne forudsætning er opfyldt.

4.2. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. er for ressourcekrævende, skal der ifølge forarbejderne lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen ikke kan foretages i løbet af kort tid.

Erhvervsstyrelsen har oplyst, at CVR er indrettet sådan, at registret udelukkende kan offentliggøre oplysninger om antal ansatte i form af de nuværende størrelsesgrupper, der fremgår af CVR. Såfremt styrelsen skal trække oplysningerne gennem de nuværende løsninger, vil det forudsætte en generel udvikling af styrelsens CVR-løsninger.

De intervaller, som du ønsker udleveret, foreligger ifølge styrelsen ikke i CVR-databasen, men vil skulle udarbejdes særskilt. Hvis de ønskede intervaller skulle kunne trækkes direkte fra CVR-databasen, ville det ifølge styrelsen enten kræve en generel udvikling af samtlige styrelsens CVR-løsninger, eller at styrelsens CVR-leverandør udvikler et specielt værktøj.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Du har anført, at de ønskede oplysninger – ved brug af en simpel formel i Excel, der regner det præcise antal ansatte om til de ønskede intervaller – kan leveres med få og enkle kommandoer.

Erhvervsstyrelsen har hertil anført, at en sådan ordning ville kræve, at styrelsen først skulle foretage et udtræk af det præcise antal ansatte for samtlige P-numre og derefter importere udtrækket til et andet program (Excel). Herefter ville der skulle opstilles en formel i det nye program med det formål at inddelle oplysningerne i de ønskede størrelsesgrupper.

Samlet set er det på den baggrund Erhvervsstyrelsens opfattelse, at der ikke er tale om en datasammenstilling, der kan foretages med "få og enkle kommandoer". Erhvervs- og Vækstministeriet er enig med styrelsen i dette og har bl.a. anført, at ministeriet på baggrund af loven, bemærkningerne og betænkningen finder, at styrelsen ikke kan kræves at udarbejde alternative programmer, ændringer af koder, udvikling af specielt værktøj eller generel systemudvikling for at imødekomme din anmodning.

Jeg kan ikke kritisere myndighedernes vurdering. Jeg har lagt vægt på det samme som ministeriet.

4.3. Når sammenstillingen herefter ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, har jeg ikke grundlag for at tage stilling til, om bestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7, i sig selv er til hinder for, at der foretages og udleveres udtræk i mindre intervaller end dem, som i forvejen ligger i CVR.

Jeg har dog noteret mig, at Erhvervs- og Vækstministeriet har anerkendt, at der er behov for registerforskrifter, der angiver, hvilke intervaller der kan anvendes, og at ministeriet derfor har opfordret Erhvervsstyrelsen til snarest muligt at fastsætte registerforskrifter, der også fremover regulerer omfanget af tavshedspligten efter CVR-lovens § 18, stk. 7.

Samlet kan jeg således ikke kritisere, at Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet har meddelt dig afslag på indsigt i oplysninger fra CVR-registret om antallet af ansatte for årene 2006-2013 for 10.000 specifikke P-numre.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din henvendelse.

Sagsfremstilling

Den 1. april 2014 anmodede du Erhvervsstyrelsen om aktindsigt i følgende:

”Jeg anmoder om aktindsigt i oplysninger vedrørende følgende to sæt p-numre. Det drejer sig om en række p-numre, som jeg ønsker tilføjet oplysninger for 1) CVR-nummer, 2) hovedbranche, 3) adresse, og 4) antal medarbejdere i årene 2006-2013 (evt. opgjort i 3 kvtr.). Gerne i en excel-fil med p-numre i rækkerne og de fire oplysninger i kolonner.”

Den 3. april 2014 henviste Erhvervsstyrelsen for så vidt angik pkt. 1-3 i din anmodning til, at der var tale om oplysninger, som var offentligt tilgængelige via CVR-udtræk på www.cvr.dk. Med hensyn til pkt. 4 i din anmodning anførte styrelsen følgende:

”Aktindsigtsanmodningens nr. 4 omhandler antallet af ansatte tilknyttet de vedhæftede p-numre. Erhvervsstyrelsen henviser her til CVR-lovens § 18, stk. 7, hvorefter oplysning om antal ansatte kun må videregives i form af en størrelsesgruppe. Det er styrelsens vurdering, at denne bestemmelse har karakter af en særlig tavshedspligt omfattet af offentlighedslovens § 35, hvorfor Erhvervsstyrelsen ikke meddeler aktindsigt heri.”

Den 7. april 2014 klagede du via Erhvervsstyrelsen til Erhvervs- og Vækstministeriet over styrelsens afgørelse for så vidt angik pkt. 4 i din anmodning (antallet af ansatte).

Med henvisning til styrelsens argumentation om, at oplysninger om antallet af ansatte på hvert P-nummer ikke måtte videregives præcist, oplyste du, at du i stedet gerne ville modtage de ønskede data i intervaller for antallet af ansatte fordelt på P-numre, gerne med så små intervaller som muligt. Du anførte, at styrelsen på www.cvr.dk anvendte nogle meget store intervaller, og at du gerne ville have nogle mindre intervaller, der beskrev virkeligheden mere sigende. Du vedhæftede et forslag til en intervaldeling.

Den 14. april 2014 skrev Erhvervsstyrelsen i en e-mail til dig, at intervallerne på antal ansatte på www.cvr.dk helt bevidst var forholdsvis brede. Dette skulle ses i lyset af, at flere brancheorganisationer ved udarbejdelsen af intervallerne fandt det potentielt konkurrenceforvridende, såfremt man gennem disse intervaller kunne følge sine konkurrenters ansættelsesforhold for tæt. Formålet med intervallerne ville således gå tabt, såfremt man mindskede disse.

Den 2. maj 2014 oplyste Erhvervsstyrelsen dig telefonisk om, at de anvendte intervaller stammede fra Danmarks Statistik. Styrelsen gjorde også opmærksom på, at Danmarks Statistik havde oplyst, at datakvaliteten i dag var noget

bedre, hvorfor Danmarks Statistik kunne være interesseret i en dialog med henblik på at revidere intervallerne.

Du klagede den 15. maj 2014 til Erhvervs- og Vækstministeriet over Erhvervsstyrelsen. Du henviste til, at offentlighedsloven gav dig ret til datasammenstilling, hvis det kunne gøres med få og enkle kommandoer, og at styrelsen ikke på noget tidspunkt havde anfægtet, at det var tilfældet i din sag. Det var din opfattelse, at en omregning af antal ansatte til de forespurgte intervaller kunne klares med en særdeles simpel beregning i f.eks. Excel.

Du anførte også, at du havde en åbenbar offentlig interesse i at få oplysningerne.

Samme dag skrev Erhvervsstyrelsen til dig, at styrelsen ville overveje, om de nugældende intervaller burde ændres, og at styrelsen i den forbindelse ville inddrage brugernes behov og ønsker, herunder dine input. En eventuel ændring af intervallerne forudsatte dog systemændringer, idet flere af styrelsens systemer ville skulle indrettes til at udstille de ændrede intervaller. Med hensyn til dit ønske om aktindsigt i antallet af ansatte på en række specifikke P-numre henviste styrelsen til sin afgørelse.

Den 28. maj 2014 anmodede Erhvervs- og Vækstministeriet om dine eventuelle bemærkninger til Erhvervsstyrelsens udtalelse af 27. maj 2014 til ministeriet over din klage. Af udtalelsen fremgår, at det er styrelsens opfattelse, at CVR-lovens § 18, stk. 7, har karakter af en særlig tavshedspligt. Da offentlighedslovens § 35 foreskriver, at pligten til at meddele oplysninger begrænses af særlige lovhjemlede tavshedspligter, var det styrelsens vurdering, at der ikke kunne meddeles aktindsigt i videre omfang end de allerede fastsatte intervaller. I udtalelsen beskrev Erhvervsstyrelsen desuden den videre proces for en eventuel ændring af intervallerne.

Den 2. juni 2014 kommenterede du Erhvervsstyrelsens udtalelse af 27. maj 2014. Du gjorde bl.a. opmærksom på, at du ikke havde anmodet om en generel ændring af intervallerne i CVR-systemet. Din henvendelse til styrelsen var i stedet en konkret anmodning om datasammenstilling.

Den 3. juli 2014 partshørte Erhvervs- og Vækstministeriet dig over to udtalelser af henholdsvis 19. juni og 2. juli 2014, som ministeriet havde indhentet hos Erhvervsstyrelsen. Ministeriet havde i den forbindelse bl.a. spurgt til, om det var teknisk muligt at give dig de ønskede oplysninger med få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11.

Af udtalelsen af 19. juni 2014 fra Erhvervsstyrelsen fremgik det, at Danmarks Statistik havde oplyst, at de anvendte beskæftigelsesintervaller på www.cvr.dk blev fastlagt i forbindelse med udarbejdelsen af CVR-loven. De blev fastlagt

som intervaller, som det daværende addressesalg i Danmarks Statistik anvendte ved salg af data. I udtalelsen var det desuden Erhvervsstyrelsens opfattelse, at det ikke var muligt at give dig de ønskede oplysninger gennem få og enkle kommandoer. Styrelsen henviste til, at der ville være tale om en betydelig administrativ byrde for styrelsen, idet det ville være nødvendigt at indhente oplysninger om det specifikke antal ansatte på de givne P-enheder og herefter manuelt omsætte disse til de foreslåede intervaller.

Af udtalelsen af 2. juli 2014 fremgår, at CVR-lovens § 18, stk. 7, efter sin ordlyd indeholder en klar begrænsning af styrelsens adgang til at udtale sig om og udlevere oplysninger om antallet af ansatte i virksomheder ud over en generel angivelse heraf i bestemte størrelsesgrupper.

Styrelsen anførte i udtalelsen, at bestemmelsen er at anse for en lovfæstet, særlig bestemmelse om tavshedspligt, jf. offentlighedslovens § 35. Styrelsen har ikke mulighed for at dispensere fra kravet om, at antallet af ansatte kun må oplyses til private i nærmere fastsatte størrelsesgrupper, og styrelsen har derfor heller ikke mulighed for – selv om styrelsen ligger inde med oplysninger om det specifikke antal ansatte – at imødekomme begæringer fra private om udlevering af sådanne oplysninger. Dette ændredes efter styrelsens opfattelse ikke af, at der ikke var udarbejdet registerforskrifter for § 18, stk. 7, og at henvisningen til registerforskrifter derfor var forældet.

Den 7. juli 2014 kommenterede du Erhvervsstyrelsens udtalelser af 19. juni og 2. juli 2014. Du gjorde opmærksom på, at styrelsen oplyste, at den lå inde med de oplysninger, som du ønskede udleveret. Du gjorde også opmærksom på, at de registerforskrifter, der angiveligt skulle fastsætte intervallerne, ikke fandtes.

Den 18. juli 2014 partshørte ministeriet dig over yderligere oplysninger fra Erhvervsstyrelsen modtaget pr. telefon den 11. juli 2014. Af oplysningerne fremgår bl.a., at antallet af ansatte i virksomheder oplyses af virksomhederne til SKAT, som giver dem videre til Danmarks Statistik og herefter til Erhvervsstyrelsen. Det fremgår, at Erhvervsstyrelsen får oplysningerne i intervaller.

Du kommenterede den 21. juli 2014 oplysningerne.

Den 23. juli 2014 traf Erhvervs- og Vækstministeriet afgørelse i sagen. Af ministeriets afgørelse fremgår følgende:

”Erhvervs- og Vækstministeriet er enig med Erhvervsstyrelsen i, at CVR-lovens § 18, stk. 7, efter sin ordlyd indeholder en klar begrænsning af styrelsens adgang til at udtale sig om og udlevere oplysninger om antallet af ansatte i virksomheder, udover en generel angivelse heraf i bestemte størrelsesgrupper.

Det fremgår desuden af bemærkningerne til bestemmelsen, at antallet af ansatte i en virksomhed 'ofte opfattes som et følsomt data'.

Efter Erhvervs- og Vækstministeriets oplysninger, blev de pågældende størrelsesgrupper oprindeligt fastsat i Forskrifter for Det Centrale Erhvervsregister § 15, stk. 2, i henhold til § 4, stk. 2, i lov om offentlige myndigheders registre, jf. lovbekendtgørelse nr. 654 af 20. september 1991. Af det for Erhvervs- og Vækstministeriet oplyste, fremgår det endvidere, at registerforskrifterne, der fastsatte de bestemte størrelsesgrupper, blev ophævet igen den 1. juli 2000, da persondataloven erstattede lov om myndigheders registre. Ophævelsen fremgår af persondatalovens § 76, stk. 2, og dertil hørende bemærkninger. Dertil kommer, at der, ifølge Erhvervsstyrelsen, mellem de relevante myndigheder har været konsensus om, at man fortsat har anvendt de tidligere fastsatte størrelsesgrupper, hvilket således har været fast praksis siden år 2000.

De hensyn, der ligger bag tavshedspligtbestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7, nemlig hensynet til virksomhedsfølsomme oplysninger, har været det samme under hele perioden og er fortsat gældende. Specifikke oplysninger om antal ansatte i en bestemt virksomhed kan udgøre en fortløbig oplysning om den enkelte virksomheds drifts- og forretningsforhold. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at flere brancheorganisationer ved udarbejdelsen af størrelsesgrupperne fandt det potentielt konkurrenceforvridende, såfremt man gennem disse størrelsesgrupper kan følge sine konkurrenters ansættelsesforhold for tæt. Antallet af ansatte i en virksomhed kan således karakteriseres som virksomhedsfølsomme data, og hensynet hertil taler derfor for, ikke at udlevere de ønskede data i mindre størrelsesgrupper end dem, der blev fastlagt ved forskrifterne for Det Centrale Virksomhedsregister og som efter fast praksis konsekvent har været anvendt siden.

Erhvervs- og Vækstministeriet finder, at CVR-lovens § 18, stk. 7, er en særlig tavshedspligtbestemmelse, jf. offentlighedslovens § 35, henset til hensynet bag bestemmelsen, og henset til den konsekvente praksis for anvendelse af bestemmelsen. Dette ændres efter ministeriets vurdering ikke ved, at udmøntningen af tavshedspligten i form af bestemte størrelsesgrupper ikke har været regelfastsat siden år 2000.

Retsvirkningen af, at der er tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse i henhold til offentlighedslovens § 35, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. bemærkningerne til § 35.

Erhvervs- og Vækstministeriet finder derfor, at Erhvervsstyrelsens afgørelse om, at styrelsen ikke har mulighed for at udlevere de efterspurgte oplysninger, da de er omfattet af en særlig tavshedspligt, er berettiget.

Erhvervs- og Vækstministeriet anerkender dog samtidig, at der er behov for registerforskrifter, som nærmere angiver rammerne for, hvilke intervaller, der kan anvendes. Derfor har Erhvervs- og Vækstministeriet opfordret Erhvervsstyrelsen til snarest muligt at fastsætte registerforskrifter, der også fremover regulerer omfanget af tavshedspligten efter CVR-lovens § 18, stk. 7.

...

Det er korrekt, at der efter offentlighedslovens § 11, er mulighed for, at forlange, at en myndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Det følger dog videre, af § 11, at sammenstillingsretten alene gælder for bl.a. tavshedsbelagte oplysninger, hvis de hensyn, der ligger bag tavshedspligten kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Hensynet bag tavshedspligten i CVR-lovens § 18, stk. 7, er hensynet til virksomhedsfølsomme oplysninger. Det er – efter Erhvervs- og Vækstministeriets opfattelse – ud fra det oplyste, ikke muligt at foretage en anonymisering eller lignende på en måde, så oplysningerne om antal ansatte kan udleveres uden at hensynet bag § 18, stk. 7, tilsidesættes.

Der er derfor ikke mulighed for at give aktindsigt i de pågældende oplysninger efter offentlighedslovens § 11.

...”

Det fremgår i øvrigt af Erhvervs- og Vækstministeriets afgørelse, at det var ministeriets opfattelse, at Erhvervsstyrelsen burde have overvejet, om der kunne gives aktindsigt i oplysningerne ud fra princippet om meroffentlighed. Ministeriet mente dog ikke, at dette konkret var tilfældet.

Du klagede den 20. august 2014 til mig over Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet. Det var bl.a. din opfattelse, at de mindre brede intervaller, som du havde anmodet Erhvervsstyrelsen om at få, imødekom både hensyn til offentlighedens interesse i oplysningerne og virksomhedernes interesse i at beskytte virksomhedsfølsomme oplysninger.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I anledning af din klage bad jeg den 28. august 2014 Erhvervs- og Vækstministeriet om en udtalelse. Jeg bad også om, at ministeriet først anmodede Erhvervsstyrelsen om en udtalelse om sagen.

Jeg bad bl.a. om, at Erhvervsstyrelsen i sin udtalelse kom ind på, om din anmodning omfattede "foreliggende oplysninger" i CVR-systemet, jf. offentlighedslovens § 11. Jeg bad også om, at styrelsen uddybede det anførte om, at din anmodning efter styrelsens opfattelse ikke kunne imødekommes "ved få og enkle kommandoer". Jeg bad desuden om, at Erhvervs- og Vækstministeriet i sin udtalelse kommenterede det, som styrelsen anførte herom.

Af Erhvervsstyrelsens udtalelse af 9. september 2014 fremgår følgende:

"...

På CVR.dk kan man ved enkeltopslag på et CVR-nummer eller P-nummer finde antallet af ansatte i en konkret virksomhed angivet i et af følgende intervaller:

- 0
- 1
- 2-4
- 5-9
- 10-19
- 20-49
- 50-99
- 100-199
- 200-499
- 500-999
- 1000 og derover
- Uoplyst

Herudover kan man via selvbetjeningsløsningen på CVR.dk danne udtræk af antallet af ansatte i flere virksomheder, ligeledes angivet i de nævnte intervaller.

Offentlige myndigheder kan desuden få oplysninger om antal ansatte via en webservice kaldet CVR-Online, hvorigennem der kan foretages opslag direkte ned i CVR-databasen. Offentlige myndigheder kan i begge løsninger (selvbetjeningsløsningen på CVR.dk og webservicen CVR-Online) få tildelt en udvidet adgang, der medfører, at myndigheden kan foretage udtræk/opslag indeholdende det præcise antal ansatte.

Erhvervsstyrelsen modtager oplysningerne om antallet af ansatte i virksomhederne fra Danmarks Statistik, der baserer tallene på indberetnin-

ger i SKATs e-Indkomst. Størrelsesgrupperne er et udtryk for antal ansatte beregnet som antal årsværk.

Baggrunden for Erhvervsstyrelsens It-løsninger til udstilling af antallet af ansatte i virksomheder med CVR-numre og P-numre er, at disse beskæftigelsesantal udelukkende må oplyses i størrelsesgrupper, jf. CVR-lovens § 18, stk. 7. Størrelsesgrupperne er udtryk for en fast praksis siden den oprindelige CVR-lov, jf. også nedenfor, og It-løsningerne er på denne baggrund indrettet på en sådan måde, at kun disse størrelsesgrupper kan udstilles.

...

Ad 1) Foreligger oplysningerne i CVR?

Erhvervsstyrelsen kan oplyse, at CVR indeholder og offentliggør antallet af ansatte i de størrelsesgrupper, der fremgår af første side i nærværende redegørelse, idet private udelukkende må modtage oplysninger herom i størrelsesgrupper, jf. CVR-lovens § 18, stk. 7.

Derudover indeholder registeret det eksakte antal af ansatte for en given virksomhed baseret på indberetninger i Skats e-indkomst, jf. ovenfor. Oplysninger om det præcise antal ansatte for en given virksomhed er dog kun tilgængelige for offentlige myndigheder, der har fået særlig adgang hertil, jf. ovenfor.

Erhvervsstyrelsen bemærker desuden, at de størrelsesgrupper, som klager ønsker udleveret, ikke foreligger i CVR, men vil skulle udarbejdes særskilt, jf. også nedenfor. Det er således udelukkende de beskæftigelsesantal, som de ønskede størrelsesgrupper vil skulle baseres på, der foreligger i CVR.

Ad 2) Kan sammenstillingen foretages ved få og enkle kommandoer?

Erhvervsstyrelsen kan oplyse, at Det Centrale Virksomhedsregister er (og har altid været) indrettet således, at registeret udelukkende kan offentliggøre oplysninger om antallet af ansatte i form af de nuværende størrelsesgrupper, der fremgår af CVR.dk.

Hverken førømtalte selvbetjeningsløsning til dataudtræk eller CVR-Online har en funktion, der kan omsætte et præcist antal af ansatte til andre størrelsesgrupper end de allerede eksisterende. Såfremt styrelsen skal trække oplysningerne gennem de nuværende løsninger, vil det forudsætte en generel udvikling af samtlige af styrelsens CVR-løsninger, herunder CVR.dk, selvbetjeningsløsningen til dataudtræk samt webservice CVR-Online. Dette vil blandt andet medføre, at koden, der genererer de nuvæ-

rende intervaller, skal ændres, ligesom flere af styrelsens systemer, der anvender beskæftigelsestal, vil skulle udvikles til at modtage de nye intervaller.

Styrelsen kan i løsningens nuværende udformning kun trække de ønskede oplysninger direkte fra CVR-databasen ved, at styrelsens CVR-leverandør udvikler et specielt værktøj. En sådan bestilling hos leverandøren vil – foruden udarbejdelse af en udførlig kravspecifikation omhandlende ønsket format og leverancemetode – omfatte en udvikling og eksekvering af en forespørgsel imod databasen (en såkaldt SQL), der kan kalde de ønskede data frem.

Det er styrelsens vurdering, at ingen af de ovennævnte udviklingsopgaver kan foretages med få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11.

Herudover anfører klager i sin mail af 7. juli 2014, at en omregning til de ønskede intervaller kan foretages ved hjælp af en formel i regnearksprogrammet Excel.

Til dette bemærker styrelsen, at en sådan manøvre ville kræve, at styrelsen først skulle foretage et udtræk af de præcise antal ansatte for samtlige P-numre og dernæst importere udtrækket til et andet program (Excel). Herefter ville der skulle opstilles en formel i det nye program med det formål at inddele oplysningerne i de ønskede størrelsesgrupper.

Det er styrelsens opfattelse, at den omstændighed, at oplysningerne om antal ansatte for samtlige P-numre efter udtræk ville skulle omregnes fra de præcise antal til mindre størrelsesgrupper i et særskilt program, medfører, at der ikke er tale om en datasammenstilling, der kan foretages med få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11.

Det bemærkes i den forbindelse desuden, at følgende fremgår af betænkningen til offentlighedsloven; 'i tilknytning hertil bemærkes, at den omhandlede sammenstillingsret ikke i praksis vil indebære en adgang for offentligheden til at kræve, at forvaltningsmyndighederne udarbejder egentlige alternative analyser eller beregninger på grundlag af oplysninger, der er lagret i en database. Dette beror på, at udarbejdelsen af sådanne analyser i almindelighed ikke vil kunne gennemføres ved enkle kommandoer, men typisk vil kræve en større indsats fra forvaltningsmyndighedens side'.

...

I udtalelsen af 9. september 2014 var det – i lighed med tidligere – desuden Erhvervsstyrelsens opfattelse, at CVR-lovens § 18, stk. 7, efter sin ordlyd indeholdt en klar begrænsning af styrelsens adgang til at udtale sig om og udlevere oplysninger om antallet af ansatte i virksomheder ud over en generel angivelse heraf i allerede fastsatte størrelsesgrupper. Det forhold, at der ikke var udarbejdet registerforskrifter i tilknytning til den nuværende bestemmelse i CVR-lovens § 18, stk. 7, ændrede efter styrelsens opfattelse ikke ved, at bestemmelsen er at betragte som en særlig tavshedsbestemmelse omfattet af offentlighedslovens § 35.

Det fremgår også af udtalelsen, at de intervaller (størrelsesgrupper), som Erhvervsstyrelsen anvender, har været uændrede i forhold til de intervaller, som gjaldt, da Danmarks Statistik før 2003 administrerede systemet, og derfor efter styrelsens opfattelse er udtryk for en fast praksis baseret på de oprindelige hensyn bag tavshedsbestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7.

Af Erhvervs- og Vækstministeriets udtalelse af 24. september 2014 fremgår følgende:

”Om hvorvidt anmodningen om aktindsigt omfatter ’foreliggende oplysninger’, jf. offentlighedslovens § 11

...

Ministeriet bemærker til spørgsmålet om journalist A’s anmodning omfatter ’foreliggende oplysninger’, at styrelsen er i besiddelse af oplysninger om det eksakte antal ansatte i henhold til de enkelte P-numre, som klager refererer til, men styrelsen har ikke oplysninger om antal ansatte i dataudtræk i de ønskede intervaller, som klager ønsker at modtage oplysningerne i. Erhvervsstyrelsen har redegjort for, at styrelsen ikke har mulighed for at foretage dataudtræk i de ønskede intervaller, som anmodningen omfatter, da it-systemerne ikke er kodet til det.

Ministeriet bemærker desuden, at det fremgår af Erhvervsstyrelsens udtalelse af 2. juli 2014, der blev afgivet til brug for ministeriets afgørelse af 23. juli 2014, at Erhvervsstyrelsen er i besiddelse af oplysninger om det præcise antal ansatte i systemerne. Styrelsen oplyste i samme udtalelse, at denne ikke har mulighed for særskilt at udlevere de foreliggende oplysninger til private i andre størrelsesgrupper end dem, som er tilgængelige på CVR.dk på nuværende tidspunkt.

Ministeriet finder på baggrund af Erhvervsstyrelsens redegørelse for styrelsens IT-systemer ikke grundlag for, at Erhvervsstyrelsen burde være nået frem til et andet resultat.

Kan anmodningen om aktindsigt imødekommes ved 'få og enkle kommandoer'?

...

Ministeriet er enig med styrelsen i, at bemærkningerne fra betænkningen sætter som fortolkningsbidrag en ramme for, hvad der må kræves af en forvaltningsmyndighed til at imødekomme en anmodning om datasammenstilling med 'få og enkle kommandoer'. I relation til klagers anmodning og de datasystemer, som Erhvervsstyrelsen har til rådighed, finder ministeriet på baggrund af loven, bemærkningerne og betænkningen ikke, at styrelsen kan kræves at udarbejde alternative programmer, ændringer af koder, udvikling af specielt værktøj eller generel systemudvikling for at imødekomme klagers anmodning. Dette må falde uden for, hvad der i lovens forstand må forstås ved 'få og enkle kommandoer'. Det er ministeriets vurdering, at der med offentlighedslovens § 11 ikke følger en ret til for anmoder at ændre i eksisterende databasesystemer, og vurderingen af om en sammenstilling af dataudtræk kan foretages med få og enkle kommandoer skal til hver en tid foretages med udgangspunkt i det it-system, forvaltningsmyndigheden er i besiddelse af på anmodningstidspunktet.

...

Om betydningen af, at bestemmelsen ikke længere er udmøntet i form af regelsæt om bestemte intervaller

Det følger af ordlyden af offentlighedslovens § 35, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Af bemærkningerne til bestemmelsen følger det, at ved vurderingen af, om der er tale om en særlig tavshedspligtsbestemmelse, vil det bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor der under hensyn til bestemmelses *ordlyd og forarbejder* må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

Af CVR-lovens § 18, stk. 7, fremgår det, at oplysninger kun må videregives til private i form af en størrelsesgruppe, der fastsættes i registerforskrifterne for Det Centrale Virksomhedsregister, jf. lov om behandling af personoplysninger. Erhvervs- og Vækstministeriet er af den opfattelse, at CVR-loven § 18, stk. 7, efter sin ordlyd indeholder en klar begrænsning af Erhvervsstyrelsens adgang til at udtale sig om og udlevere oplysninger om antallet af ansatte i virksomheder udover en generel gengivelse heraf i bestemte størrelsesgrupper. Denne opfattelse finder efter ministeriets vurdering støtte i bemærkningerne til bestemmelsen i den oprindelige CVR-lov (lov nr. 417 af 22. maj 1996), § 18, stk. 5 (nuværende § 18,

stk. 7). Det fremgår heraf, at *'Da det nøjagtige, aktuelle antal ansatte i en virksomhed ofte opfattes som et følsomt data, fastsættes det, at denne oplysning til private kun må gives i form af størrelsesgrupper'*. Videregivelse af data om præcise antal ansatte i en bestemt virksomhed kan efter bestemmelsen udgøre en fortrolig oplysning om den enkelte virksomheds drifts- og forretningsforhold, eftersom dette er karakteristisk for følsomt data. Erhvervsstyrelsen har bl.a. i mail af 14. april 2014 til klager oplyst, at flere brancheorganisationer ved udarbejdelsen af størrelsesgrupperne fandt det potentielt konkurrenceforvridende, såfremt man gennem disse størrelsesgrupper kan følge sine konkurrenters ansættelsesforhold for tæt.

Efter Erhvervs- og Vækstministeriets oplysninger blev de pågældende størrelsesgrupper oprindeligt fastsat i Forskrifter for Det Centrale Virksomhedsregister § 15, stk. 2, i henhold til § 4, stk. 2, i lov om offentlige myndigheders registre, jf. lovbekendtgørelse nr. 654 af 20. september 1991. Erhvervs- og Vækstministeriet er oplyst, at registerforskrifterne, der fastsatte de bestemte størrelsesgrupper blev ophævet den 1. juli 2000, da persondataloven erstattede lov om myndigheders registre. Ophævelsen fremgår af persondatalovens § 76, stk. 2, og dertil hørende bemærkninger.

De hensyn, der ligger bag tavshedspligtsbestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7, nemlig hensynet til virksomhedsfølsomme data, er imidlertid fortsat til stede, og bestemmelsen har været gældende siden 1996, hvor den blev indført. Hensynet hertil taler derfor for ikke at udlevere de ønskede data i mindre størrelsesgrupper end dem, der blev fastlagt ved forskrifterne for Det Centrale Virksomhedsregister, og som efter fast praksis konsekvent har været anvendt siden. Det faktum, at der siden år 2000 ikke har været fastsat registerforskrifter i relation til CVR-lovens § 18, stk. 7, ved indførelsen af persondataloven, kan efter ministeriets opfattelse ikke tages til udtryk for, at det grundlæggende hensyn, som har været gældende i tiden før år 2000, ikke var til stede. Den konsekvente praksis siden, har heller ikke dannet grundlag for, at ministeriet kunne komme frem til, at intervallerne i perioden siden ophævelsen af registerforskrifterne burde have været justeret.

Det følger af Erhvervsstyrelsens udtalelse af 9. september 2014, at offentlige myndigheder har mulighed for at anmode om udvidet adgang til at foretage udtræk/opslag indeholdende det præcise antal ansatte. Det kan i den forbindelse oplyses, at det ligeledes er fast praksis, at såfremt en myndighed anmoder om udvidet adgang til at tilgå viden om det præcise antal ansatte, erklærer myndigheden samtidigt, at denne ikke vil offentliggøre eller videregive CPR-oplysninger og oplysninger om virksomheders præcise antal ansatte. For eksempel i forbindelse med en myn-

digheds kontrolvirksomhed af virksomheder kan det være særligt relevant for myndigheden at have viden om det eksakte antal ansatte i en pågældende virksomhed. Myndigheder kan derimod ikke af Erhvervsstyrelsen få foretaget et dataudtræk over en række virksomheder med et specifik angivet interval, der er mindre end de gældende på CVR.dk.

Uanset at en myndighed har særlige formål med at indhente oplysninger om enkelte virksomheder med det eksakte antal ansatte, vil myndigheden stadig være forpligtet til ikke at videregive den information, den har tilegnet sig henset til beskyttelseshensynet bag bestemmelsen. Myndighederne har derfor også indrettet praksis på, at de nugældende intervaller er dem, som styrelsen har mulighed for at stille til rådighed.

Erhvervs- og Vækstministeriet finder samlet set, at CVR-lovens § 18, stk. 7, er en særlig tavshedsbestemmelse, jf. offentlighedslovens § 35, henset til hensynet bag bestemmelsen, og henset til den konsekvente praksis for anvendelse af bestemmelsen. Efter ministeriets vurdering ændrer den omstændighed, at registerforskrifterne blev ophævet, ikke ved, at der er tale om en særlig tavshedspligt. Retsvirkningen af, at der er tale om en særlig tavshedsbestemmelse i henhold til offentlighedslovens § 35, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. bemærkningerne til § 35.

Såfremt Erhvervsstyrelsen havde mulighed for at foretage dataudtræk ved 'få og enkle kommandoer', jf. ovenfor, og dermed havde udleveret de efterspurgte data i de ønskede intervaller efter offentlighedslovens § 11, mener ministeriet, at man samtidig ville have tilsidesat en lovbestemt særlig tavshedspligt.

Ministeriet anerkender dog samtidig, at der er behov for registerforskrifter, som angiver, hvilke intervaller, der kan anvendes. Derfor har Erhvervs- og Vækstministeriet også opfordret Erhvervsstyrelsen til snarest muligt at fastsætte registerforskrifter, der også fremover regulerer omfanget af tavshedspligten efter CVR-lovens § 18, stk. 7, hvilket også fremgår af ministeriets afgørelse af 23. juni 2014.

Om mulighed for anonymisering eller lignende

Offentlighedsloven giver vide rammer for aktindsigt i sammenstilling af data. Efter offentlighedslovens § 11 er der mulighed for at forlange, at en myndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Det følger dog videre af offentlighedslovens § 11, at sammenstillingsretten alene gælder for bl.a. tavshedsbelagte oplysninger, hvis de hensyn, der ligger bag tavshedspligten, kan til-

godeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Hensynet bag tavshedspligten i CVR-lovens § 18, stk. 7, er hensynet til virksomhedsfølsomme oplysninger, jf. ovenfor. I relation til CVR-lovens § 18, stk. 7, ville oplysninger om antallet af ansatte i virksomhederne i de efterspurgte P-numre skulle anonymiseres. Hvis man anonymiserer disse data, vil det betyde, at formålet med dataudtræk forspildes. Hvis man omvendt om muligt skulle imødekomme klagers ønskede intervaller, ville dette betyde, at man ville være nødsaget til at anonymisere de efterspurgte P-numre, så hensynet bag bestemmelsen i CVR-lovens § 18, stk. 7, varetages. Dette vil på samme måde resultere i, at formålet med datasammenstillingen vil forspildes.

Det er efter Erhvervs- og Vækstministeriets samlede vurdering, ikke muligt at foretage en anonymisering eller lignende på den måde, så oplysningerne om antal ansatte for de specifikke P-numre i de ønskede intervaller kan udleveres, uden at hensynet bag § 18, stk. 7, tilsidesættes.

Samlet vurdering

Sammenfattende finder ministeriet, at CVR-lovens § 18, stk. 7, indeholder en særlig tavshedspligtsbestemmelse. Det faktum, at de registerforskrifter, der er henvist til i CVR-lovens § 18, stk. 7, er ophævet, ændrer ikke på, at hensynet bag bestemmelsen er intakt, og at der uændret har været administreret i overensstemmelse med registerforskrifterne siden de blev ophævet. Selvom de foreliggende efterspurgte oplysninger findes i Erhvervsstyrelsens it-systemer, vil det ikke være muligt at foretage en datasammenstilling, som klager efterspørger med 'få og enkle kommandoer', jf. offentlighedslovens § 11. Dertil kommer, at dataudtræk ville indebære, at der skulle ske anonymisering af sammenstillede data, hvilket ville medføre at formålet med datasammenstillingen ville forspildes."

Den 3. oktober 2014 kommenterede du Erhvervsstyrelsens udtalelse af 9. september 2014 og Erhvervs- og Vækstministeriets udtalelse af 24. september 2014.

Det fremgår bl.a., at du mener, at Erhvervsstyrelsen i sin udtalelse anerkender, at de ønskede oplysninger – med en simpel formel i Excel, der regner det præcise antal ansatte om til de ønskede intervaller – let og enkelt kan leveres. Med hensyn til styrelsens og ministeriets bemærkninger om, at offentlighedsloven ikke giver ret til egentlige analyser, anførte du, at du ikke havde bedt om en analyse, men om et udtræk. Dette udtræk skulle blot omregnes fra et specifikt tal til et interval med brug af en enkelt formel, som kunne generaliseres fra en celle til samtlige med et tryk på én knap.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Du henviste også til, at der ikke længere var lovhjemmel for de af Erhvervsstyrelsen praktiserede intervaller, og at der derfor heller ikke var noget til hinder for at få oplyst antallet af ansatte i nogle lidt mere relevante intervaller.

Den 8. oktober 2014 skrev jeg til dig, at jeg ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og myndighederne.