



Danske Digitale Medier A/S
Norgesgade 48
7000 Fredericia
Att.: Andreas Andreassen

Din henvendelse om aktindsigt hos Fredericia Kommune

30. juli 2025

Ankestyrelsen har i dag sendt et brev til Fredericia Kommune.

J.nr. 25-12952

Vi vedlægger en kopi af brevet til orientering.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Venlig hilsen

Tel +45 3341 1200

Julie Elnegaard

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:
man-tirs kl. 9.00-15.00
ons lukket
tors-fre kl. 9.00-15.00

Fredericia Kommune
Gothersgade 20
7000 Fredericia
Att: Fællessekretariatet

30. juli 2025

Tilsynsudtalelse om aktindsigt (kommunens sagsnr. 25-2436)

J.nr. 25-12952

Andreas Andreassen ved Danske Digitale Medier A/S har den 31. januar 2025 skrevet til Fredericia Kommune om kommunens afgørelse af 31. januar 2025 om aktindsigt.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Fredericia Kommune har den 4. februar 2025 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen vurderer, at Fredericia Kommune ikke kunne undtage de pågældende oplysninger med den anførte begrundelse.

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Ankestyrelsen beder derfor Fredericia Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Åbningstid - telefon:
man-tirs kl. 9.00-15.00
ons lukket
tors-fre kl. 9.00-15.00

Sagens oplysninger

Fredericia Kommune traf den 9. januar 2025 afgørelse om delvist afslag på aktindsigt i korrespondance mellem Fredericia Kommune og "Skrup" det seneste år. Kommunen oplyste i den forbindelse, at en del af korrespondancen udgøres af fakturaer fra Jysk Fynske Medier (JFM). Kommunen bad Patrick Viborg Andersen ved Danske Digitale Medier A/S om at give kommunen besked, hvis han også ønskede aktindsigt i disse.

Patrick Viborg Andersen bekræftede den 10. januar 2025, at Danske Digitale Medier A/S ønskede aktindsigt i de nævnte fakturaer fra JFM.

I forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt i fakturaerne bad Fredericia Kommune den 30. januar 2025 JFM om eventuelle bemærkninger til aktindsigten.

JFM svarede følgende:

"Som udgangspunkt ønsker vi ikke priser i vores enkelte kundeforhold oplyst, da det kun vedrører os og respektive kunde. Men vi vil ikke kunne opgøre et potentielt økonomisk tab, såfremt del-/enhedspriserne bliver offentliggjort."

Fredericia Kommune traf den 31. januar 2025 afgørelse om delvist afslag på aktindsigt i fakturaerne fra JFM. Følgende fremgår bl.a. af afgørelsen:

"Det følger af offentlighedslovens § 30, nr. 2, 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.

I de fakturaer, som du har modtaget den 30. januar 2025, er del-/enhedspriser, der relaterer sig til de enkelte annoncer mv., som JFM har bragt i en række medier for kommunen, streget over.

Kommunen vurderer, at en udlevering af de overstregede oplysninger må antages at ville indebære en nærliggende risiko for, at der påføres JFM økonomisk skade af en vis betydning.

På den baggrund finder kommunen, at du ikke har ret til aktindsigt i disse oplysninger.

Det fremgår af høringssvar, som kommunen indhentede fra JFM, at virksomheden som udgangspunkt ikke ønsker priser i deres enkelte kundeforhold oplyst, da det kun vedrører dem og den respektive kunde.

Det fremgår også af høringssvaret, at virksomheden ikke vil kunne opgøre et potentielt økonomisk tab, såfremt del-/enhedspriserne bliver offentliggjort.

Selvom virksomheden ikke ser sig i stand til at sandsynliggøre, hvor stort et økonomisk tab vil være, vil kommunen dog ikke kunne lægge til grund, at tabet ville være af ubetydelig størrelse.

Derfor skal kommunen fortsat vurdere, om en udlevering af de overstrede oplysninger må antages at ville indebære en nærliggende risiko for, at der påføres JFM økonomisk skade af en vis betydning.

Vurderingen foretages ud fra typen af de oplysninger, som ønskes udleveret, og ud fra den praksis, som Ankestyrelsen og Ombudsmanden har fastlagt i sager om aktindsigt i del-/enhedspriser.

På baggrund af denne vurdering finder kommunen, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte ønsket fra JFM om, at de overstrede oplysninger ikke udleveres.

I øvrigt har kommunen ikke forholdt sig til, om de undtagne oplysninger tillige ville kunne undtages under hensyn til kommunens økonomiske interesser i henhold til offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Det følger af offentlighedslovens § 14, at myndigheder skal overveje muligheden for at give aktindsigt også i de typer af akter, der som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt ("meroffentlighed").

Efter denne regel skal der ske en afvejning mellem forpligtelsen til at behandle oplysninger om drifts- eller forretningsforhold fortroligt og din interesse i at få aktindsigt heri.

Kommunen vurderer, at beskyttelsen af de ovennævnte oplysninger er et mere væsentligt hensyn end hensynet til din interesse i at få aktindsigt heri.

På den baggrund finder kommunen, at du heller ikke efter reglen om meroffentlighed har ret til aktindsigt i de overstrede oplysninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at som følge af, at kommunen skal behandle oplysninger om drifts- eller forretningsforhold fortroligt, vil der kun rent undtagelsesvist være ret til aktindsigt

efter reglen om meroffentlighed, hvis oplysningerne er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.”

Andreas Andreassen ved Danske Digitale Medier A/S klagede den 31. januar 2025 over afgørelsen. Følgende vedrørende fakturaerne fremgår bl.a. af klagen:

”I modsætning hertil har kommunen i sagen om JFM afvist aktindsigt i enhedspriser alene baseret på en formodning om økonomisk skade – uden nogen konkret dokumentation. Kommunens selektive anvendelse af offentlighedsloven har dermed skabt en konkurrenceforvridende situation, hvor én virksomhed (JFM) beskyttes, mens en anden (DDM) har lidt et dokumenteret milliontab.”

Klagepunkter

[...]

3. Kommunen har ikke foretaget en dokumenteret vurdering af økonomisk skade i JFM-sagen

- Kommunen afviste aktindsigt i JFM's enhedspriser med begrundelsen, at offentliggørelse "må antages at ville indebære en nærliggende risiko" for økonomisk skade.
- JFM oplyste selv i høringssvar, at de ikke kunne dokumentere et økonomisk tab.
- På trods af dette valgte kommunen at undtage oplysningerne.

Offentlighedsloven kræver, at en myndighed foretager en konkret og dokumenteret vurdering af risikoen for økonomisk skade. Det er ikke tilstrækkeligt at henvise til en hypotetisk mulighed for tab.

4. Kommunen har undladt at overveje meroffentlighedsprincippet

- Offentlighedslovens § 14 forpligter myndigheder til at overveje, om oplysninger kan udleveres i videre omfang, end hvad loven kræver.
- Kommunen har ikke forholdt sig til dette i JFM-sagen, selvom den tidligere har udleveret identiske oplysninger i DDM-sagen.
- Dette er en klar sagsbehandlingsfejl, da § 14 kræver en konkret vurdering af, om meroffentlighed kan gives.

5. Kommunens praksis har påført Danske Digitale Medier A/S et milliontab

Fredericia Kommunes systematiske favorisering af JFM har haft konkrete økonomiske konsekvenser:

- Kommunens beslutning om at udlevere DDM's økonomiske oplysninger har undermineret vores konkurrenceevne og forårsaget tab af betydelige annonceindtægter, samt hængt os ud i konkurrerende medier
- Kommunen har samtidig beskyttet JFM mod aktindsigt og dermed sikret, at konkurrenten ikke udsættes for samme kommercielle skade.
- DDM har lidt et milliontab som en direkte konsekvens af Fredericia Kommunes skævvridning af aktindsigtspraksis."

Den 4. februar 2025 genvurderede og fastholdt Fredericia Kommune afgørelsen og oversendte herefter sagen til Ankestyrelsen.

Regler

Efter offentlighedslovens § 7 kan enhver med de i reglerne nævnte undtagelser forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling.

Retten til aktindsigt er begrænset af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 19-35.

Offentlighedslovens § 30, nr. 2

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 30, nr. 2:

"§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) [...]

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."

Om den tilsvarende bestemmelse i den tidligere offentlighedslov fremgår følgende af lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen:

"3.4.3.2. Dernæst gælder retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold eller lignende, der er af væsentlig økonomisk

betydning for den person eller virksomhed, som oplysningen angår, jf. § 12, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen er – i modsætning til § 12, stk. 1, nr. 1, jf. pkt. 3.4.2.1 – ikke en absolut undtagelsesregel. Myndighederne skal således i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret vurdering af, om der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold m.v. og i givet fald, om aktindsigt i disse oplysninger vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade for den virksomhed m.v., som oplysningerne angår.”

Følgende fremgår af lovforslagets specielle bemærkninger til § 30, nr. 2:

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

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

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

Vedrørende betingelsen om, at myndigheden foretager en konkret vurdering af eventuel risiko for økonomisk skade, er det i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 653, anført:

”Kravet om, at risikoen for skade skal være nærliggende, indebærer, at myndigheden må foretage en konkretisering af, hvilke økonomiske skadevirkninger for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, der er tale om. Det skal fremgå, hvorledes det økonomiske tab vil eller kan indtræde som en

følgevirkning af, at begæringen om aktindsigt imødekommes. Det er ikke tilstrækkeligt blot at henvise til undtagelsesbestemmelsens ordlyd, til konkurrencemæssige grunde eller tilsvarende abstrakte angivelser af beskyttelsesbehovet, [...]”

Følgende fremgår Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 682, 693 og 696 f:

”Den beskyttelsesinteresse, der ligger bag § 30, nr. 2, er ikke fremhævet i bestemmelsens forarbejder, men det må lægges til grund, at sigtet med bestemmelsen er at beskytte hensynet til erhvervsmæssige (økonomiske) interesser, jf. FOB 2016-54, og således navnlig undtage oplysninger, der af andre virksomheder mv. kan udnyttes i konkurrencemæssigt øjemed (navnlig forretningshemmeligheder).

[...]

Bestemmelsen i § 30, nr. 2, er kun anvendelig, hvis meddelelse af aktindsigt efter et *konkret skøn* må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning. I de specielle bemærkninger til § 30, stk. 2, er det dog 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 eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af (nogen) betydning [...]. Hverken de specielle bemærkninger eller betænkningen indeholder noget nærmere om baggrunden for eller den nærmere betydning af formodningsreglen. Det må antages, at reglen skal ses i sammenhæng med, at myndigheden, der skal foretage endelige skadesvurdering, typisk ikke vil have de nødvendige forudsætninger for at vurdere, om en udlevering af oplysninger om drifts- eller forretningsmæssige forhold mv. omfattet af § 30, nr. 2, rent faktisk vil påføre den pågældende virksomhed økonomiske skade. Derfor anføres det også i de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, at myndigheden (som efter 1985-loven) bør indhente en udtalelse fra vedkommende virksomhed mv., jf. herom pkt. 2.8 nedenfor.

Det skal dog samtidig bemærkes, 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, jf. også de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2.

Kravet om den konkrete vurdering indebærer, at en generel gengivelse af hensynet til konkurrencemæssige forhold på det pågældende område, den blotte gengivelse af bestemmelsens ordlyd, jf. FOB 2001, side 281, eller en generel vurdering af risikoen for tab, jf. f.eks. FOB 2007, side 315, ikke i sig selv er nok til at meddele afslag på aktindsigt. Det samme gælder en generel henvisning til, at der er tale om forretningsforhold mv., hvorfor der er en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at den pågældende virksomhed vil lide skade af betydning, jf. FOB 2014-17. [...]

[...]

Det må på den anførte baggrund kræves, at myndigheden navnlig i lyset af virksomhedens udtalelse – og i tvivlstilfælde på grundlag af 'forretningsoplysningernes' karakter sammenholdt med bl.a. konkurrencesituationen på det pågældende område – i almindelighed konkret vurderer (eller angiver), hvilke økonomiske skadevirkninger der vil indtræde, jf. princippet i FOB 1997, side 105, samt pkt. 2.8 nedenfor. Forudsætningen for at undtage oplysninger omfattet af § 30, nr. 2, er således, at myndigheden – i lyset af de angivne forhold, herunder navnlig virksomhedens udtalelse – i almindelighed nærmere konkretiserer, hvilke økonomiske skadevirkninger der er tale om, og hvorledes det økonomiske tab forventes at indtræde som en følgevirkning af, at oplysningerne udleveres, jf. herved også FOB 2018-7."

I Offentlighed i forvaltningen, Jon Andersen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2013, side 271-274, er følgende anført om formodningsreglen:

"Ifølge lovforslagets bemærkninger til § 30, nr. 2 gælder der en 'klar formodning for, at en udlevering af oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen, vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne vedrører, vil lide skade af betydning'. Det er ikke ganske klart, hvad denne bemærkning sigter til. Hvis ikke kravet i § 30 nr. 2 om risiko for økonomisk skadevirkning skal udvandes helt, må bemærkningen fortolkes således, at der sigtes til de bevismæssige forhold; at der

gælder en bevismæssig formodning for, at de konkrete og individuelle skadevirkninger, virksomheden påberåber sig, risikerer at indtræde, hvis der gives aktindsigt. Hvis denne fortolkning følges, gælder formodningen ikke i de tilfælde, hvor virksomheden ikke peger på konkrete skadevirkninger af, at der gives aktindsigt i oplysningerne. [...]

Myndigheden vil normalt som et led i bedømmelsen af, om der kan gøres undtagelse i henhold til § 30, nr. 2, skulle indhente en vejledende udtalelse fra den berørte virksomhed. Myndigheden er imidlertid forpligtet til at foretage en selvstændig vurdering af, om betingelserne for at holde oplysninger tilbage er opfyldt. Det er derfor myndighedens ansvar at påse, at der bliver spurgt, så virksomheden er klar over, hvilke forhold der skal belyses.”

Krav til begrundelse

I det omfang en afgørelse beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen for en skriftlig afgørelse indeholde de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Det fremgår af forvaltningslovens § 24, stk. 1.

Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Det fremgår af forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Følgende fremgår af Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOB 2015-26 om begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24:

”Mere overordnet er hensigten, at begrundelsen skal fremstå som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Dette bl.a. med henblik på at give parten grundlag for at kontrollere, om afgørelsen er korrekt, eller om der er anledning til at klage over den.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Fredericia Kommune ikke kunne undtage de pågældende oplysninger med den anførte begrundelse.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Fredericia Kommune ikke har konkretiseret, hvilke væsentlige økonomiske skadevirkninger, der vil kunne indtræde for JFM som følgevirkning af aktindsigt i oplysninger om

del-/enhedspriser, der relaterer sig til konkrete opgaver, som er løst for kommunen.

Vi vurderer, at Fredericia Kommunes henvisning til, at en udlevering af disse oplysninger må antages at ville indebære en nærliggende risiko for, at der påføres JFM økonomisk skade af en vis betydning, ikke udgør en tilstrækkelig konkretisering af, hvilke økonomiske skadevirkninger, der er tale om, eller hvordan et eventuelt økonomisk tab vil eller kan indtræde.

Vi henviser til, at det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 30, nr. 2, at det ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for at undtage oplysninger efter bestemmelsen at henvise til bestemmelsens ordlyd, til konkurrencemæssige grunde eller andre tilsvarende abstrakte angivelser af beskyttelsesbehovet.

Ankestyrelsen beder derfor Fredericia Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Vi bemærker, at vi ikke har taget stilling til, om kommunen kan undtage de pågældende oplysninger med en anden eller mere udførlig begrundelse.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Julie Elnegaard

Kopi er sendt til:

Danske Digitale Medier A/S

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

Lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), senest bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020, som bl.a. ændret ved lov nr. 655 af 11. juni 2024