



2013-26

Uberettiget afslag efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, på aktindsigt i prisoplæg fra et teleselskab

13. november 2013

Forvaltningsret
11241.3 – 3.5

En kommune modtog i 2011 et brev fra et teleselskab med et oplæg om, hvad selskabet mente var et rimeligt pris-/lejeniveau i kommunen. Oplægget vedrørte prisen på leje af bygninger og arealer til digital teleinfrastruktur. I oplægget anfægtede teleselskabet kommunens hidtidige prisstruktur, som var vedtaget i 2008 og havde ført til en fordobling af lejeniveauet. En konsulent, der beskæftigede sig med rådgivning på området, fik i forbindelse med sit arbejde kendskab til eksistensen af teleselskabets brev, som han derefter søgte kommunen om aktindsigt i.

Kommunen afslog anmodningen om aktindsigt – i første omgang fuldstændigt. Efter at konsulenten havde indbragt sagen for Statsforvaltningen Hovedstaden, gav kommunen ham aktindsigt i teleselskabets brev til kommunen. Kommunen udeholdt dog de beløb, der var angivet i brevet (herefter prisoplægget) og henviste herved til statsforvaltningens udtalelse som kommunal tilsynsmyndighed.

Ombudsmanden var enig med statsforvaltningen i, at prisoplægget efter sin karakter var omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (oplysninger om drifts- og forretningsforhold). Derimod mente ombudsmanden ikke, at kommunen på det foreliggende grundlag havde sandsynliggjort, at indrømmelse af aktindsigt i prisoplægget ville være af væsentlig økonomisk betydning for teleselskabet. Ombudsmanden henstillede derfor, at sagen blev genoptaget, og at der blev truffet en ny afgørelse.

Statsforvaltningen genoptog sagen og tilsluttede sig den opfattelse, som ombudsmanden havde givet udtryk for. Statsforvaltningen bad endvidere kommunen om at oplyse, hvad kommunen ville foretage sig i den anledning. Ombudsmanden meddelte herefter konsulenten, at han på det foreliggende grundlag ikke foretog sig mere i sagen.

(Sag nr. 12/04923)

I et brev af 13. november 2013 til konsulent (A) udtalte jeg følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"Min undersøgelse angår spørgsmålet om, hvorvidt teleselskabets oplysninger i et brev af 25. november 2011 til (X) Kommune om et fremtidigt lejeniveau i kommunen (herefter prisoplægget) med rette har kunnet undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

I brevet anfægtede teleselskabet rimeligheden af den prisstruktur, som kommunen havde vedtaget i 2008, og som havde ført til en fordobling af det hidtidige lejeniveau. Teleselskabet savnede bl.a. en saglig forklaring på, at kommunen i 2008 havde indført en grundtakst på 25.000 kr. pr. bygning pr. år.

Prisoplægget indeholdt – foruden en ny grundtakst – bl.a. takster for transmissionslink (pr. stk.), panelantenner (pr. stk.), lejers anvendelse af udlejers teknik-/lagerrum, initialbeløb ved oprettelse af nye lejemål (til dækning af udlejers egen og eventuelle eksterne rådgiveres medvirken til indgåelse af lejeaftalen) og en takst (et engangsbeløb) i forbindelse med udvidelse af et eksisterende lejemål.

Teleselskabet foreslog endvidere i brevet, at taksterne blev reguleret én gang årligt med 3 %.

Min sagsfremstilling nedenfor indeholder et længere citat fra brevet (dog uden angivelse af beløb).

(X) Kommune afslog den 20. december 2011 og 8. oktober 2012 dine anmodninger om aktindsigt i brevet af 25. november 2011 henholdsvis i prisoplægget.

Sagen har i to omgange været indbragt for Statsforvaltningen Hovedstaden (nu Statsforvaltningen), som ikke fandt grundlag for at udtale, at (X) Kommune havde tilsidesat offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt.

Retsgrundlaget

Offentlighedslovens udgangspunkt er, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med de dokumenter, der er indgået til en offentlig myndighed, jf. nærmere lovens § 4, stk. 1. Der gælder bl.a. efter offentlighedslovens § 12 en række undtagelser herfra. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

Som det fremgår af bestemmelsen i stk. 1, nr. 2, er oplysninger om f.eks. drifts- og forretningsforhold kun i en vis udstrækning undtaget fra retten til aktindsigt. Oplysninger af denne karakter kan således kun undtages fra aktindsigt, efter at der er foretaget en konkret vurdering af, om aktindsigt må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige årsager – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088 f.

Hidtidig praksis for, hvornår aktindsigt kan afslås under henvisning til § 12, stk. 1, nr. 2, er bl.a. beskrevet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 651 ff. Det anføres bl.a. her (s. 653 f.):

'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, jf. FOB 1993, side 294 (302) og FOB 2001, side 281.'

Der kan endvidere – til illustration af kravet om sammenhæng mellem aktindsigt og risikoen for økonomisk tab – henvises til FOB 1987, s. 242*, FOB 1993, s. 294*, FOB 2006, s. 158*, og FOB 2007, s. 315*. Tre af de fire sager er beskrevet nedenfor, således som de er gengivet i betænkning nr. 1510/2009.

FOB 1987, s. 242*, drejede sig om en anmodning om aktindsigt i vederlagsbestemmelserne i en overenskomst mellem en kommune og et redningsfirma om leje af en hjemmeplejebil. Kommunen havde afslået anmodningen, med den begrundelse at redningsfirmaet ellers ville blive mødt med underbud fra dets 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 et eventuelt underbud ville være et udslag af den almindelige konkurrencesituation, hvorfor det ikke var godtgjort, at aktindsigt ville indebære en nærliggende risiko for tab.

FOB 2006, s. 158*, drejede sig om en anmodning om aktindsigt i nogle fakturaer, der viste, hvor store udgifter en kommunes bygge- og teknikforvaltning havde haft til en graffitikonsulent. Kommunen – og statsamtet, der senere tiltrådte kommunens afgørelse – havde meddelt afslag efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, med henvisning til en udtalelse fra graffitikonsulentens advokat, hvori advokaten havde peget på, at konsulenten havde udviklet et særligt forretningskoncept med opbygning af et særligt netværk med bl.a. ansatte i kommunen og andre samarbejdspartnere, og at en udlevering af fakturaerne – der indeholdt oplysninger om dette netværk – kunne bevirke, dels at konkurrenter kunne kopiere konsulentens særlige koncept, dels at konsulentens samarbejdspartnere ville opgive samarbejdet. Endvidere ville en udlevering af fakturaerne vise, at konsulenten havde givet kommunen særrabat, og der ville være en nærliggende risiko for, at andre kunder ville kræve samme rabat. Konsulenten ville derfor lide et tab, hvis der blev meddelt aktindsigt i fakturaerne. Ombudsmanden fandt, at fakturaerne – der indeholdt oplysninger om bl.a. det månedlige samlede timeforbrug og timepris – indeholdt oplysninger omfattet af § 12, stk. 1, nr. 2 (drifts- og forretningsforhold). Derimod fandt ombudsmanden det ikke sandsynliggjort, at aktindsigt i oplysningerne ville have væsentlig økonomisk betydning for konsulenten. Ombudsmanden pegede således bl.a. på, at det ikke forekom overbevisende, at eventuelle konkurrenter ud fra det summariske indhold af fakturaerne kunne kopiere konsulentens særlige koncept, at aktindsigt i navne på myndigheder og myndighedspersoner, der indgik i konsulentens netværk, ikke kunne afslås, og at eventuelle konkurrenter også uden indsigt i fakturaerne – herunder timeprisen – kunne give kommunen attraktive tilbud på udførelsen af de omhandlede opgaver.

I FOB 2007, s. 315*, havde fødevaremyndighederne meddelt afslag på aktindsigt i navnene på 18 dyrlæger, der udskrev mest antibiotika, og som havde været inviteret til en samtale (dialog) i Fødevarestyrelsen. Afslaget var – bl.a. på grundlag af høringssvar fra dyrlægerne – begrundet med, at en offentliggørelse af de 18 dyrlægers navne ville kunne give indtryk af, at de pågældende dyrlægers ordination af antibiotika var ulovligt/uforholdsmæssigt stort, og at dette kunne medføre, at dyrlægernes klienter ville fravælge dyrlægerne. Der var således en nærliggende risiko for, at den offentlige omtale ville kunne få alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og derved få økonomiske konsekvenser for dem. Uanset at myndighederne i sagen havde vurderet risikoen for skadevirkninger for nærliggende, fandt ombudsmanden ikke, at risikoen var underbygget eller sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad, at der var grundlag for at meddele afslag på aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2. I den forbindelse henviste ombudsmanden 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.

Hvad oplysningerne i øvrigt skal bruges til, har normalt ingen relevans for afgørelsen af, om en aktindsigtsbegæring skal imødekommes. Jeg henviser til, at offentlighedsloven tillægger 'enhver' adgang til aktindsigt, og at loven ikke stiller krav om, at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes. Jeg henviser endvidere til betænkning nr. 857 fra 1978 om offentlighedslovens revision, s. 129, betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 385 ff., og den sag, som er refereret i FOB 2007, s. 315*, og som er gengivet ovenfor.

Afslaget på aktindsigt

Statsforvaltningen Hovedstaden fandt som nævnt ikke grundlag for at udtale, at kommunen ved sit afslag på aktindsigt i prisoplægget havde tilsidesat offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt.

Som begrundelse henviste statsforvaltningen til, at kommunen havde henvist til den konkrete risiko for, at teleselskabets prisoplæg blev opfattet som et landsdækkende prisniveau, og at kommunen således havde foretaget en konkret vurdering af mobilselskabets mulige forhandlingsposition i fremtiden. På den baggrund vurderede statsforvaltningen, at kommunen havde beskrevet en så konkret og nærliggende risiko for skade eller økonomisk tab for teleselskabet, at kommunen var berettiget til at undtage prisoplægget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Jeg er enig med statsforvaltningen i, at teleselskabets prisoplæg i brevet af 25. november 2011 til (X) Kommune efter sin karakter er omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (oplysninger om drifts- og forretningsforhold). Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt for, at undtagelsesbestemmelsen kan finde anvendelse. Som nævnt ovenfor kræves det yderligere, at 'det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at begæringen ikke imødekommes'.

I (X) Kommunes oprindelige afslag på aktindsigt af 20. december 2011 var der helt generelt henvist til, at der var risiko for, at teleselskabets forhandlingsposition kunne blive væsentligt forringet i fremtiden, hvis oplægget blev almindeligt kendt. Kommunen henviste også til risikoen for, at den kunne blive mødt med et erstatningskrav, hvis kommunen gav den ønskede aktindsigt.

Frygten for at blive mødt med et erstatningskrav og en generel henvisning til teleselskabets forhandlingsposition er ikke et tilstrækkeligt grundlag for at undtage prisoplægget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Jeg bemærker i den forbindelse, at (X) Kommune ikke vil kunne ifalde

erstatningsansvar for at meddele dig aktindsigt i det omfang, retten til aktindsigt følger af offentlighedsloven.

Under statsforvaltningens behandling af sagen kontaktede kommunen da også teleselskabet, som telefonisk oplyste, at teleselskabet var 'rigtig bekymret for, at brevet kan misbruges, hvis det bliver opfattet og brugt som et landsdækkende prisniveau'. Hvis det blev et generelt prisniveau overalt, kunne 'teleselskaberne slet ikke overleve'. På den baggrund fastholdt kommunen sit afslag på aktindsigt.

Efter at sagen var indbragt for statsforvaltningen, foretog (X) Kommune således yderligere sagsbehandlingsskridt for at forbedre oplysningsgrundlaget i sagen. Men det anførte udsagn fra teleselskabet giver efter min opfattelse ikke myndighederne det nødvendige grundlag for at antage, at aktindsigt i prisoplægget vil have væsentlig økonomisk betydning for teleselskabet.

Prisoplægget er således efter sit indhold rettet til (X) Kommune og tager udgangspunkt i den prisstruktur, som kommunen vedtog i 2008, som havde ført til en fordobling af det hidtidige lejeniveau, og som teleselskabet derfor med prisoplægget tog afstand fra. Det er efter min opfattelse ikke på det foreliggende oplysningsgrundlag sandsynliggjort, at prisoplægget f.eks. skulle blive opfattet og brugt som et landsdækkende niveau med den virkning, at teleselskabet ikke ville kunne 'overleve'. Jeg bemærker i den forbindelse også, at teleselskabets opfattelse af spørgsmålet kun er indhentet telefonisk, og at opfattelsen efter de foreliggende oplysninger på ingen måde er nærmere begrundet eller konkretiseret.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg således i modsætning til statsforvaltningen ikke, at det – på det foreliggende grundlag – er sandsynliggjort, at indrømmelse af aktindsigt i prisoplægget vil være af væsentlig økonomisk betydning for teleselskabet. Det er således samlet set min opfattelse, at (X) Kommune på det foreliggende grundlag ikke kunne give dig afslag på aktindsigt i teleselskabets prisoplæg efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Jeg har ikke taget stilling til, om der – på et mere udførligt og konkret oplysningsgrundlag – ville kunne gives afslag på aktindsigt i prisoplægget.

Jeg har gjort (X) Kommune og Statsforvaltningen bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til Statsforvaltningen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse på baggrund af det, som jeg har anført.

Jeg beder dig om at afvente, hvad min henstilling fører til, før du tager stilling til, om der er grundlag for at henvende dig til mig igen.

...”

Statsforvaltningen meddelte i en e-mail af 2. december 2013 ombudsmanden, at den havde genoptaget sagen, og at den tilsluttede sig den opfattelse, som ombudsmanden havde givet udtryk for. Statsforvaltningen bad den 2. december 2013 endvidere kommunen om at oplyse, hvad kommunen ville foretage sig i den anledning. Ombudsmanden meddelte herefter i et brev af 6. december 2013 konsulenten, at han på det foreliggende grundlag ikke foretog sig mere i sagen.

Sagsfremstilling

I efteråret 2011 havde teleselskabet B et møde med X Kommune om udlejning af arealer til digital teleinfrastruktur. Den 25. november 2011 sendte B X Kommune et forslag til en ny prisstruktur i kommunen.

B's brev indeholdt følgende forslag til et nyt lejeniveau for bygninger (beløb udeladt her):

"Vi anfægter med udgangspunkt i den prisstruktur, der i 2008 blev vedtaget af økonomiudvalget i (X) Kommune, og som tidligere anført, at udlejning af areal og bygninger til digital teleinfrastruktur bør imødekommes på kommunale ejendomme og til en leje og øvrige vilkår, der tilgodeser formålet og almenvællets interesser.

...

Den nuværende prisstruktur medfører en prisstigning på ca. 100 procent i forhold til ... det tidligere lejeniveau. ...

(B) har på intet tidspunkt modtaget en begrundelse for en så kraftig stigning i lejeniveauet. Blandt andet savner vi en saglig forklaring på, at der skal opkræves 25.000 kroner **pr. år** i Grundtakst på en bygning, når der ofte er meget få omkostninger forbundet med oprettelsen-/kontraktfasen.

...

...

Som udgangspunkt i den model (X) Kommune har valgt, finder (B) at en prissætning som nedenfor vil være rimelig for begge parter ved lejemål på bygninger:

...

Grundtakst, inkl. evt. skatter og afgifter	(...) kr./år
Anvendelse af udlejers* teknikrum/lagerrum	(...) kr./år/m ²
Transmissions link Ø 30 cm (minilink)	(...) kr./stk.
Transmissions link Ø 60 cm	(...) kr./stk.
Panelantenner /GSM/UTMS	(...) kr. pr. stk.

* Kan der ikke tilbydes rum til teknik, afregnes pladsbehov på areal efter samme takst.

Ved oprettelse af nye lejemål betales udover ovenstående det første år et initialbeløb på (...) kroner, der dækker udlejers egen og eventuelle eksterne rådgiveres medvirken til indgåelse af lejeaftalen. Beløbet betales i forbindelse med indgåelsen af lejemålet. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der er tale om en standardkontrakt, og det må derfor forventes, at tidsforbruget i den forbindelse er ganske beskedent.

I forbindelse med udvidelse af lejemål betales der et engangsbeløb på (...) kr. til dækning af udlejers inddragelse, udarbejdelse af allonge mv.

Alle ovenfor nævnte beløb er eksklusiv moms og reguleres én gang årligt med 3 procent.”

Om leje af arealer (typisk marginale jorder/arealer) indeholdt brevet bl.a. følgende passus (beløb udeladt her):

”Det kan være administrativt nemmere at fastsætte en ens pris på et areal, men som udgangspunkt mener vi, at dialog er vigtig, og at der er en øvre pris som er rimelig og fair. For (B) vil den meget attraktive placering for en antennemast max. udgøre kr. (...)/år og dette under forudsætning at udlejer ikke driver yderligere kommerciel udnyttelse af (B)’s investering og accepterer at (B) har fremlejeret i henhold til Mastelovens intentioner om at nedbringe antallet af antennemaster i natur og miljø.”

I forbindelse med overvejelserne om den fremtidige prisstruktur ringede X Kommune den 16. december 2011 til A som konsulent for Y Kommune. Under telefonsamtalen hørte A om B’s brev af 25. november 2011 til X Kommune (med prisoplæg), og A bad i en e-mail af 16. december 2011 kommunen om en kopi af brevet.

X Kommune afslog den 20. december 2011 under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, A’s anmodning om aktindsigt. Kommunen henviste herved til, at ”der er en risiko for, at mobilskabets forhandlingsposition kan blive væsentlig forringet fremover, hvis oplægget bliver almindeligt kendt”. Kommunen henviste også til, at den risikerede at blive mødt med ”et større erstatningskrav, hvis kommunen alligevel giver den ønskede aktindsigt”.

Den 24. januar 2012 klagede A første gang til ombudsmanden, der den 6. februar 2012 sendte klagen videre til besvarelse hos Statsforvaltningen Hovedstaden.

Statsforvaltningen bad den 13. februar 2012 X Kommune om en udtalelse. Inden X Kommune svarede statsforvaltningen, indhentede kommunen den 27. februar 2012 en telefonisk udtalelse fra B om sagen. Om B’s holdning til

aktindsigtsspørgsmålet anførte kommunen følgende i en udtalelse af 6. marts 2012 til statsforvaltningen:

”(...) oplyste, at brevet var sendt som en hjælp til (X) Kommune til at finde frem til et rimeligt lejeniveau her i kommunen. Det er ikke tænkt som et landsdækkende lejeniveau, da der nødvendigvis må være forskel på, om der er tale om leje af et areal i et tyndtbeholdt område eller 'på Rådhuspladsen'. (B) er rigtig bekymret for, at brevet kan misbruges, hvis det bliver opfattet og brugt som et landsdækkende prisniveau. Hvis det bliver et generelt prisniveau overalt, kan teleselskaberne slet ikke overleve. (...) ønsker således ikke, at kommunen giver aktindsigt i brevet.”

I udtalelsen af 6. marts 2012 fastholdt X Kommune afslaget på aktindsigt, idet kommunen bl.a. anførte følgende over for statsforvaltningen:

”(X) Kommune og teleselskaberne indledte i slutningen af 2011 et samarbejde for at skabe et overblik over branchens behov og konkrete løsningsmuligheder i kommunen. Samtidig sendte (B) den 25. november 2011 et oplæg til kommunen vedrørende prisniveauet, hvor man kritiserede det nuværende lejeniveau og foreslog et lavere lejeniveau.

Der var samtidig flere sager i pressen, hvor teleselskaberne kritiserede kommuner for at kræve for høj leje. Der var bl.a. en sag om (Y) Kommune, hvor et teleselskab gjorde gældende, at kommunen afpressede teleselskaberne ved at firedoble lejen for et kommunalt areal til mobilmaster, jf. vedlagte kopi af pressemeddelelse vedrørende (Y) Kommune.

Det var imidlertid lidt uklart, hvilken forhøjet leje (Y) Kommune havde krævet, hvorfor administrationen kontaktede (Y) Kommune for at høre, hvilket lejeniveau man havde hævet lejen til. I den forbindelse henviste teknisk direktør (...) til (A), som på det tidspunkt var konsulent for (Y) Kommune og havde rådgivet kommunen vedrørende det nye lejeniveau.

I telefonsamtalen med (A) oplyste undertegnede, at baggrunden for henvendelsen var, at (X) Kommune og teleselskaberne var uenige om kommunens lejeniveau og at kommunen i den forbindelse havde fået et oplæg fra et teleselskab vedrørende et nyt lejeniveau. Det kunne her være interessant at høre, hvilket lejeniveau (Y) Kommune havde valgt, når nu teleselskaberne var blevet så vrede og talte om afpresning.

(A) oplyste, at (Y) Kommune havde sat lejen op til mellem 35.000 og 45.000 kr. for udleje af et kommunalt areal til mobilmast og teknikskab. (A) bad samtidig i telefonsamtalen om at få aktindsigt i det forslag til nyt prisniveau, som (X) Kommune havde fået fra (B). (A) fandt det meget interessant at få dette papir, så han kunne bruge det, når han i fremtiden

skulle hjælpe kommuner og andre med at forhandle udlejningspriser med teleselskaberne. Så kunne det være vanskeligt for teleselskaberne at argumentere for et lavere prisniveau end det, som de selv havde foreslået over for (X) Kommune.

...

Det kan oplyses, at (X) Kommunes prisniveau efterfølgende er nedsat til eksempelvis 48.000 kr./år for leje af et areal til mobilmast og teknikskab. Til orientering kan det i øvrigt også oplyses, at (A) tidligere har kontaktet (X) Kommune og samtidig tilbudt sin bistand til at finde et fornuftigt lejeniveau i kommunen, jf. vedlagte kopi af mail af 19. oktober 2011 fra (A).”

Statsforvaltningen afgav den 27. september 2012 en udtalelse om sagen. A havde forinden – i en e-mail af 22. marts 2012 – kommenteret X Kommunes udtalelse af 6. marts 2012.

I udtalelsen anførte statsforvaltningen bl.a. følgende:

”Statsforvaltningen forstår kommunens afslag på aktindsigt og udtalelse af 6. marts 2012 således, at kommunen primært har forholdt sig til, om der kan gives aktindsigt i prisoplægget i (B)’s brev af 25. november 2011. Kommunen ses således ikke at have forholdt sig til muligheden for at undtage prisoplægget fra aktindsigt, men meddele aktindsigt i den øvrige del af dokumentet. Statsforvaltningen skal anmode kommunen om at oplyse, hvad der agtes foretaget i anledning heraf. [Statsforvaltningens fremhævelse; min bemærkning.]

Statsforvaltningen har ikke fundet grundlag for at udtale, at kommunen herudover ved sit afslag på aktindsigt i prisoplægget har tilsidesat offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at kommunen har henvist til den konkrete risiko for, at (B)’s prisoplæg opfattes som et landsdækkende prisniveau og således har foretaget en konkret vurdering af mobilsekskabets mulige forhandlingsposition fremover. På denne baggrund vurderer statsforvaltningen, at kommunen har beskrevet en så konkret og nærliggende risiko for skade eller økonomisk tab for den konkrete aktør, at kommunen har været berettiget til at undtage de omhandlede oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.”

Med brev af 8. oktober 2012 meddelte X Kommune herefter A aktindsigt i B’s brev af 25. november 2011 til X Kommune – dog uden prisoplægget (jf. de tomme parenteser i citaterne ovenfor fra brevet af 25. november 2011). Kom-

munen henviste herved til det, som statsforvaltningen havde anført i udtalelsen af 27. september 2012.

Den 18. oktober 2012 meddelte statsforvaltningen A, at statsforvaltningen under henvisning til kommunens brev af 8. oktober 2012 og den hermed meddelte aktindsigt ikke foretog sig mere i sagen.

Den 13. november 2012 klagede A til mig over statsforvaltningens udtalelse af 27. september 2012, idet A anførte, at det ud fra en almindelig ikke-juridisk synsvinkel syntes "totalt urimeligt, at offentligheden ikke kan få indsigt i hvad et stort dansk firma (...) tilbyder en kommune i lejeindtægt for et givent lejemål EFTER at forhandlingerne er afsluttet, og efter der ER lavet en aftale mellem parterne". A anførte endvidere, at han ikke kunne se, at B kunne lide et økonomisk tab ved en offentliggørelse af de pågældende beløb, og at selskabet "har været klar over (eller burde have været det), at der kan kræves aktindsigt i den korrespondance, som de har med en offentlig myndighed (i dette tilfælde X Kommune)".

I anledning af A's klage bad jeg den 14. december 2012 statsforvaltningen og kommunen om udtalelser om sagen og om udlån af sagens akter. Jeg bad bl.a. om, at statsforvaltningen uddybede, hvilken skade eller hvilket økonomisk tab B efter statsforvaltningens opfattelse måtte antages at have en nærliggende risiko for at lide, hvis der blev givet aktindsigt i prisoplægget. Jeg henviste i den forbindelse til betænkning om offentlighedsloven, nr. 1510, s. 653 f.:

"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, jf. FOB 1993, side 294 (302) og FOB 2001, side 281."

Jeg modtog herefter udtalelser af 17. januar og 28. februar 2013 fra henholdsvis kommunen og statsforvaltningen.

I udtalelsen af 17. januar 2013 har kommunen bl.a. anført følgende (som svar på min anmodning om uddybning af skaderisikoen for B):

"Her kan (X) Kommune henvise til telefonsamtalen, hvor (A) anmodede om aktindsigt. Som det fremgår af kommunens udtalelse af 6. marts 2012, fandt (A) det meget interessant at få dette papir, så han kunne

bruge det, når han i fremtiden skulle hjælpe kommuner og andre med at forhandle udlejningspriser med teleselskaberne. Så kunne det være vanskeligt for teleselskaberne at argumentere for et lavere lejeniveau end det, som de selv havde foreslået over for (X) Kommune.

Der er således en stor sandsynlighed for, at prisoplægget vil blive brugt til at presse (B) til at acceptere et lejeniveau, som de selv har foreslået over for (X) Kommune. Det svarer imidlertid ikke nødvendigvis til den leje, som rimeligvis skal betales i fx et af Danmarks yderområder med få brugere, og prisoplægget vil dermed skade (B)'s forhandlingsposition, da de risikerer at komme til at betale mere i leje disse steder, end de ellers kunne have forhandlet sig frem til."

X Kommune fastholdt herefter i udtalelsen af 17. januar 2013, med henvisning til sin tidligere udtalelse af 6. marts 2012 til statsforvaltningen, sin afgørelse om at undtage prisoplægget fra aktindsigt.

I udtalelsen af 28. februar 2013 har statsforvaltningen bl.a. anført følgende:

"Som det fremgår af kommunens udtalelse ovenfor, har kommunen indhentet en udtalelse hos (B). (B) har i den forbindelse gjort gældende, at offentliggørelse af prisoplægget vil skade virksomheden, idet det ville kunne opfattes som en landsdækkende pris. (B) har således anført, at offentliggørelse vil skade virksomhedens konkurrenceevne.

Kommunen har herefter foretaget en konkret vurdering og givet afslag på aktindsigt i prisoplægget.

Statsforvaltningen har ikke fundet grundlag for at udtale, at kommunen ved dette afslag på aktindsigt har tilsidesat offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt.

Statsforvaltningen kan således henholde sig til sin vejledende udtalelse af 27. september 2012."

Den 29. april 2013 bad jeg statsforvaltningen om en supplerende udtalelse, idet jeg bl.a. skrev følgende:

"Jeg har i øvrigt noteret mig, at baggrunden for kommunens afslag på aktindsigt bygger på en vurdering af, at aktindsigten vil kunne bruges til at presse (B) til i andre forhandlinger at acceptere det lejeniveau, som de selv har foreslået (X) Kommune – hvilket ikke rimeligvis skal betales i f.eks. et af Danmarks yderområder med få brugere. Hvis dette bliver et generelt prisniveau overalt, kan 'teleselskaberne slet ikke overleve', jf. telefoniske oplysninger den 27. februar 2012 mellem kommunen og en

medarbejder fra (B). Jeg beder om tilsynets eventuelle bemærkninger til min forståelse.”

Jeg modtog den 23. maj 2013 statsforvaltningens svar herpå. Statsforvaltningen har i brevet bemærket, at ”vedrørende baggrunden for kommunens afslag på aktindsigt kan statsforvaltningen tilslutte sig Ombudsmandens forståelse heraf”. Statsforvaltningen har i øvrigt anført, at den ikke har bemærkninger til A's partshøringssvar af 3. april 2013.

A har i e-mails af 3. april og 5. juni 2013 kommenteret myndighedernes udtalelser. A har bl.a. anført, at han har svært at se, hvorledes prisoplægget til X Kommune vil kunne danne præcedens i resten af landet, og hvorledes B vil kunne lide et økonomisk tab, hvis han får fuld aktindsigt.

A har – hvis dette skulle være tilfældet – endvidere anført, at B må have været klar over (eller burde have været klar over), at der kan kræves aktindsigt i selskabets korrespondance med offentlige myndigheder. A har i den forbindelse fremhævet, at B ham bekendt ikke (oprindeligt) har ønsket prisoplægget behandlet som fortroligt, og at det i givet fald i øvrigt ikke i sig selv kan være udslagsgivende for, om der skal gives fuld aktindsigt eller ej.

Endelig har A anført, at de motiver, som han er blevet tillagt i høringssvarene til mig – at han vil bruge prisangivelserne i oplægget til kommunen i forbindelse med sin fremtidige rådgivning af kommuner og andre i forbindelse med forhandlinger med teleselskaberne om fremtidige udlejningspriser – er udkommenterede og må stå for myndighedernes egen regning.

NOTER: (*) FOB 1987, s. 242, FOB 1993, s. 294, FOB 2006, s. 158, og FOB 2007, s. 315.