

Udskriftsdato: 23. juni 2025 (Gældende)

2024-18. Aktindsigt vedrørende visse virksomheders situation ved mangel på gas

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2024-18. Aktindsigt vedrørende visse virksomheders situation ved mangel på gas

En journalist klagede over Erhvervsministeriets delvise afslag på aktindsigt i en undersøgelse vedrørende life science-virksomheders situation i tilfælde af gasmangel.

Ministeriet havde med henvisning til offentlighedslovens § 31 om statens sikkerhed og rigets forsvaret undtaget oplysninger om bl.a. virksomhedernes navne og andre oplysninger, der kunne identificere virksomhederne, samt oplysninger om virksomhedernes sikkerhedsberedskab og afhængighed af gas. Det skete ifølge ministeriet af hensyn til forsyningssikkerheden i Danmark, fordi virksomhederne "producerer varer, der er af væsentlig betydning for såvel sundhed i Danmark og i verden, samt for dansk økonomi".

Ombudsmanden mente ikke, at de pågældende oplysninger efter offentlighedslovens § 31 kunne undtages af hensyn til dansk økonomi.

På det grundlag, der var tilvejebragt under ombudsmandens behandling af sagen, kunne han dog ikke kritisere, at Erhvervsministeriet havde undtaget de nævnte oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 31. Justitsministeriet og PET havde således nu vurderet, at oplysningerne ville kunne udnyttes af eksempelvis fjendtligsindede aktører til at forsøge at kompromittere kritisk infrastruktur i Danmark i relation til sundhedsydelser.

Erhvervsministeriet havde også undtaget andre oplysninger efter offentlighedslovens § 31, bl.a. mere generelle oplysninger om status for ministeriets undersøgelse, gengivelse af medieomtale samt oplysninger, som ministeriet havde været indforstået med, at journalisten modtog i partshøring. På det foreliggende grundlag fandt ombudsmanden ikke at kunne lægge til grund, at udlevering af disse resterende oplysninger ville kunne skade de interesser, der er beskyttet af § 31.

Herudover kritiserede ombudsmanden Erhvervsministeriets begrundelse i afgørelsen, ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 28 om ekstrahering og ministeriets sagsoplysning i relation til anvendelsen af lovens § 30, nr. 2.

Samlet set var det ombudsmandens opfattelse, at ministeriets behandling af og afgørelse i sagen havde været behæftet med væsentlige fejl. Han henstillede derfor, at Erhvervsministeriet i forhold til de nævnte øvrige oplysninger genoptog behandlingen af sagen og traf en ny afgørelse.

(Sag nr. 22/05178)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens omstændigheder

Den 23. september 2022 bad du Erhvervsministeriet om aktindsigt i materiale vedrørende life science-virksomheders situation i tilfælde af gasmangel blandt deres leverandører.

I forbindelse med behandlingen af sagen var Erhvervsministeriet i kontakt med flere af de nævnte virksomheder. Ministeriet skrev i den forbindelse følgende til de relevante virksomheder:

”Vi har behandlet aktindsigten efter offentlighedsloven, og det er vores vurdering, at akt-nr. (...) indeholder drifts og forretningsforhold jf. OFL § 30.

Til jeres information undtages jeres navne, e-mailadresser, virksomhedsnavn, logo mm., der kan henhøre til virksomheden fra at blive udleveret.

Jeg skal på baggrund af ovenstående vurdering samt det vedhæftede materiale høre, om (...) har bemærkninger hertil? ”

Erhvervsministeriet traf afgørelse i sagen den 9. november 2022 og gav dig aktindsigt i en række dokumenter. En del korrespondance mellem medarbejdere i Erhvervsministeriet blev undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (om interne dokumenter). Herudover blev en række oplysninger, herunder ekstraheringspligtige oplysninger i de undtagne dokumenter, undtaget efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, om bl.a. virksomheders drifts- og forretningsforhold, og efter § 31 om statens sikkerhed og rigets forsvar. Ministeriets vurdering efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, var baseret på udtalelser fra virksomhederne, hvori virksomhederne havde ”erklæret sig enige i Erhvervsministeriets vurdering om at tilbageholde forretningskritiske oplysninger”, jf. ministeriets udtalelse af 16. januar 2023.

Til brug for min behandling af sagen har jeg bedt Erhvervsministeriet om en kopi af de dokumenter, du har bedt om aktindsigt i, med angivelse af, hvilke bestemmelser i offentlighedsloven ministeriet henviser til for de enkelte undtagne dokumenter, herunder dele af dokumenter. På grund af uoverensstemmelser i det materiale, som jeg har modtaget fra ministeriet, har jeg ad flere omgange bedt ministeriet om at fremsende revideret materiale til brug for min behandling af sagen.

I det seneste materiale, som jeg har modtaget fra Erhvervsministeriet, har ministeriet angivet, hvilke oplysninger ministeriet har anset for ekstraheringspligtige. Desuden har Erhvervsministeriet anført, at flere af de dokumenter, som ministeriet ved sin afgørelse af 9. november 2022 anså for omfattet af din anmodning om aktindsigt, alligevel ikke er omfattet af anmodningen. Enkelte dokumenter (vedrørende akt 537572), som ministeriet undtog ved sin afgørelse af 9. november 2022, er endvidere ikke omtalt i materialet.

I det senest modtagne materiale har Erhvervsministeriet desuden ikke henvist til offentlighedslovens § 30, nr. 2, som hjemmel for undtagelse af oplysninger. For så vidt angår visse af de oplysninger, der ved afgørelsen af 9. november 2022 blev undtaget efter bestemmelsen, har ministeriet i stedet henvist til offentlighedslovens § 31. De øvrige oplysninger, som blev undtaget efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, indgår i dokumenter, som ministeriet nu ikke anser for omfattet af anmodningen, eller som ikke er omtalt i det seneste materiale, jf. ovenfor.

For så vidt angår spørgsmålet om undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 31, anførte Erhvervsministeriet i afgørelsen af 9. november 2022 alene, at en række dokumenter samt oplysninger om

”mailadresser og dokumenttitler, hvor virksomhedsnavne fremtræder”, var undtaget efter offentlighedslovens § 31. Afgørelsen indeholder ingen nærmere begrundelse herfor.

Den 10. november 2022 skrev Erhvervsministeriet – som svar på din anmodning om en begrundelse – at ”Erhvervsministeriets afgørelse i din sag beror på, at du har anmodet om aktindsigt i en sag som omhandler information om forsyningssikkerhed hvor det er blevet vurderet, at denne information ikke bør udleveres jf. OFL § 31”.

I sin udtalelse af 16. januar 2023 til mig, som Erhvervsministeriet har bekræftet kan sendes i partshøring hos dig, har ministeriet anført følgende:

”Erhvervsministeriet deltog ultimo august i et klassificeret KU-møde om forsyningssituationen i Danmark.

I forlængelse af KU-sagen blev Erhvervsministeriet bedt om at undersøge indirekte gasafhængigheder blandt danske virksomheder herunder i life science- og medicoindustrien. Erhvervsministeriet rakte på den baggrund ud til 8 af de største life science og medico virksomheder, samt brancheforeningerne Lif og Medicoindustrien, i primo september 2022 for at undersøge leverandørkæder og beredskab i tilfælde af gasmangel. Den information Erhvervsministeriet kom i besiddelse af, er af såvel forretningskritisk som forsyningssikkerhedspolitisk karakter.

...

Der er undtaget 46 dokumenter i deres helhed fra udlevering. Disse dokumenter er interne arbejdsdokumenter om Danmarks gasforsyningssikkerhed, hvor der indgår klassificeret information om bl.a. indirekte gasafhængigheder blandt danske life science og medico virksomheder. Derudover er der en række interne mails vedr. de otte virksomheder, hvori der bl.a. optræder referater fra møder med disse. Referaterne danner grundlag for sagen om indirekte gasafhængigheder. Disse 46 dokumenter er undtaget (...).

Der er blevet udleveret 84 dokumenter, hvor virksomhedernes navne, logoer, e-mailadresser, navne på medarbejdere samt andet der kan henvise tilbage til virksomhederne er undtaget med henvisning til § 31 i OFL. Resten af korrespondancen er dog udleveret i sin helhed. (...)

Erhvervsministeriet finder fortsat, at oplysninger om virksomhedernes navne, logoer, e-mailadresser, navne på medarbejdere samt andet der kan henvise tilbage til virksomhederne bør undtages med henvisning til § 31 i OFL. Erhvervsministeriet har præciseret sin begrundelse herfor i næste afsnit.

(...) beslutningen om at undtage virksomheders navne, logoer, e-mailadresser, navne på medarbejdere samt andet der kan henvise tilbage til virksomhederne, er taget med udgangspunkt i den forsyningssituation, som Danmark befandt sig og fortsat befinder sig i. Danmark er ligesom resten af Europa afhængig af gas, hvorfor Ruslands beslutning om at lukke for Nord Stream 1, har haft konsekvenser for dansk og europæisk forsyningssikkerhed. Erhvervsministeriet mener, at den information, ministeriet er kommet i besiddelse af ifm. kortlægningen, potentielt kan være skadelig for Danmark, da den omhandler få virksomheders kritiske afhængigheder. Der lægges her også vægt på, at disse virksomheder producerer varer, der er af væsentlig betydning for såvel sundhed i Danmark og i verden, samt for dansk økonomi. Udleveres disse virksomheders navne samt den information, de har oplyst os, vil denne information

også være tilgængelig for andre, herunder også fremmede magter. Under andre omstændigheder ville Erhvervsministeriet ikke have undtaget informationer om, hvem ministeriet afholder møde med. Der er her tale om en undtagelse grundet den forsyningssikkerhedspolitiske kontekst. ”

Herudover har Erhvervsministeriet i fortrolig form i flere udtalelser og på møder med mine medarbejdere uddybet sine vurderinger i relation til offentlighedslovens § 31. I en udtalelse af 30. oktober 2023, som Erhvervsministeriet efterfølgende har afklassificeret delvist og ligeledes har bekræftet delvist kan sendes i partshøring hos dig, er anført følgende:

”Ministeriet finder, at så længe dialogen er sket med et udvalg af virksomheder, så vil der være en sammenstillingsrisiko (...). Havde Erhvervsministeriet derimod været i dialog med alle medicinalvirksomheder i Danmark, havde ministeriet kunne oplyse virksomhedernes navne, medarbejdernavne og lignende oplysninger som kunne referere til de enkelte virksomheder. ”

På min foranledning har Erhvervsministeriet i forlængelse heraf indhentet udtalelser af 18. april 2024 fra henholdsvis Justitsministeriet og Politiets Efterretningstjeneste (PET).

Det fremgår heraf, at det er PET's vurdering, at oplysninger om navne på virksomheder, der fremgår af akterne i sagen, og andre oplysninger, der kan identificere virksomhederne, herunder medarbejdernavne og underleverandører, samt oplysninger, der beskriver virksomhedernes sikkerhedsberedskab og gasafhængighed, bør undtages fra aktindsigt. Det skyldes ifølge PET, at oplysningerne vedrører kritisk infrastruktur i Danmark og derfor vil kunne udnyttes af aktører, der ønsker at skade den danske stat. Det er derfor af væsentlig betydning for statens sikkerhed, at oplysningerne ikke udleveres i forbindelse med aktindsigt.

Justitsministeriet har hertil anført, at en offentliggørelse af oplysningerne vil kunne anvendes til at sammenstykke et billede af, hvilke virksomheder myndighederne anser for at være en del af den kritiske infrastruktur i Danmark i relation til sundhedsydelser. Oplysningerne vil således kunne udnyttes af eksempelvis fjendtligsindede aktører til at forsøge at kompromittere kritisk infrastruktur i Danmark. Offentliggørelse af oplysningerne vil derfor kunne kompromittere statens sikkerhed.

Det fremgår, at hverken Justitsministeriet eller PET har forholdt sig til det øvrige materiale, som er omfattet af din aktindsigtssag.

Du har i sagen anført bl.a., at der er undtaget mange oplysninger, men at der ikke er nogen argumentation for at undtage andet end navne på virksomheder mv.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens § 23 og § 28

Efter § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Af offentlighedslovens § 28 fremgår dog følgende:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. (...)”

I forarbejderne til bestemmelsen fremgår følgende:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

...

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne ’er relevante for sagen’. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

...

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.

Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante ’for sagen’. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension, en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte. I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg m.v., som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling. I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil ’sagen’ i stk. 1’s forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke ’det at føre en oversigt’.

Jeg henviser til forarbejderne til § 28 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A, s. 97.

Omfattet af ekstraheringspligten er eksempelvis relevante oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af undersøgelser og modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb. Oplysninger om iværksatte/beslutede tiltag og planlagte tiltag mv. kan også være omfattet af ekstraheringspligten. Jeg henviser til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 616 ff., samt artiklerne ”Ekstrahering – offentlighedslovens svære øvelse” og ”Ekstrahering – den evige udfordring”, som er tilgængelige på min hjemmeside.

I sagen FOB 2024-1 fandt ombudsmanden, at notater om interviews med eksterne parter, som blev gennemført i forbindelse med en evaluering af Fødevarestyrelsens håndtering af COVID-19 i mink, udgjorde en del af sagens faktuelle grundlag, da de indgik i det grundlag, som Fødevarestyrelsen havde bygget sine anbefalinger på. Som udgangspunkt var oplysninger i notaterne – der var af relevans for sagen – derfor efter ombudsmandens opfattelse omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

I sagen FOB 2022-28 fandt ombudsmanden, at et dokument med en medarbejders notater om de drøftelser mv., der fandt sted på en såkaldt valideringsworkshop, som blev gennemført for at kvalificere og validere indsamlede data, observationer og indtryk, i væsentligt omfang indeholdt oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Se tilsvarende sagen FOB 2014-21 om aktindsigt i en APV (arbejdspladsvurdering).

2.2. Offentlighedslovens § 30, nr. 2

Efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold e.l., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende:

”Bestemmelsen forudsætter (...) 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.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2023, s. 103. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 706 f., anfører følgende:

”Det er udtrykkeligt fremhævet i de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, at myndighederne – som efter 1985-loven – bør indhente en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysningerne om forretningsmæssige forhold mv. vil medføre en nærliggende risiko for, at den pågældende vil lide en økonomisk skade af (nogen) betydning. Det betyder, at myndigheden

som udgangspunkt skal indhente en sådan udtalelse, jf. bl.a. FOB 2014-25. Formålet med at indhente en udtalelse er, at myndigheden skal have et grundlag for at vurdere, om formodningsreglen i det konkrete tilfælde kan opretholdes, jf. FOB 2016-54. Med andre ord ændrer formodningsreglen ikke på myndighedernes pligt til – i overensstemmelse med officialprincippet – at indhente de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan afgøre en sag på et fyldestgørende oplyst grundlag. (...)

En myndighed kan dog undlade at indhente en sådan udtalelse, hvis den ikke er i tvivl om, hvorvidt en anmodning kan afslås eller ej (f.eks. fordi myndigheden tidligere har behandlet en identisk aktindsigtsanmodning). Endvidere kan en myndighed undlade at indhente en udtalelse, hvis myndigheden har de nødvendige forudsætninger for at vurdere, om en udlevering af oplysninger omfattet af § 30, nr. 2, vil indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende virksomhed økonomisk skade. ”

2.3. Offentlighedslovens § 31

Offentlighedslovens § 31 har følgende ordlyd:

”Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. ”

I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende:

”Det er (...) en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses, at det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udtrykket ’væsentlig betydning’, der skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Efter bestemmelsen kan oplysninger undtages fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed, beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker eller beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed. (...)”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2023, s. 103. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 712 ff., anfører følgende:

”Det er en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses, at det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udtrykket ’væsentlig betydning’, der skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Det nævnte udtryk indebærer i øvrigt, at en myndighed ikke blot med henvisning til, at oplysningerne vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar, kan begrænse retten til aktindsigt, da en sådan henvisning ikke er tilstrækkelig til at opfylde det almindelige begrundelseskrav i forvaltningslovens § 24. Det må således i almindelighed kræves, at myndigheden i begrundelsen for et afslag på aktindsigt efter § 31 foretager en vis angivelse af de involverede interessers karakter, men myndigheden kan dog undlade at foretage en

sådan angivelse, hvis det vil medføre en prisgivelse af de beskyttelsesinteresser der søges beskyttet i det enkelte tilfælde (...). På den anden side kræves det ikke, (...) at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed mv. vil lide skade af betydning, hvis der meddeles aktindsigt i oplysningerne. Tavshedspligten af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar følger af forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt.

...

Oplysninger, som i forvejen er offentligt tilgængelige, er næppe af fortrolig karakter og dermed ikke undergivet tavshedspligt (...). Henset til, at § 31 (formuleringsmæssigt) er identisk med den korresponderende tavshedspligtbestemmelse i forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., om statens sikkerhed og rigets forsvar, kan der som altovervejende hovedregel heller ikke meddeles afslag på aktindsigt i offentligt tilgængelige oplysninger (...).

Der bemærkes, at man, når det drejer sig om sager og dokumenter, der vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar, må være opmærksom på risikoen for, at personer, der i en given sammenhæng får meddelt oplysninger, som forekommer 'banale', ved at sammenstille dem med andre oplysninger kan komme i besiddelse af informationer, som kan være af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Dette sammenstillingshensyn kan inddrages ved vurderingen af, om § 31 kan finde anvendelse (...). ”

2.4. Forvaltningsloven

Det følger af § 22 i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), at en afgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, når den meddeles skriftligt, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Bestemmelsen finder anvendelse ved afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven.

Begrundelsen for afgørelsen skal ifølge forvaltningslovens § 24, stk. 1, indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Begrundelsens indhold kan dog under visse omstændigheder begrænses. Det gælder bl.a., i det omfang oplysningerne kan undtages fra aktindsigt på grund af afgørende hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Jeg henviser til forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 15.

3. Min vurdering

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at kritisere, at Erhvervsministeriet har undtaget en række dokumenter efter offentlighedslovens § 23. Jeg henviser til, at dokumenterne som anført af Erhvervsministeriet vedrører korrespondance mellem medarbejdere i ministeriet.

De undtagne dokumenter indeholder dog efter min opfattelse flere oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, end dem, som Erhvervsministeriet har anset for ekstraheringspligtige.

De oplysninger, som ministeriet har indhentet i forbindelse med sin undersøgelse, indgår således som udgangspunkt i det faktuelle grundlag, som ministeriets undersøgelse bygger på, forudsat at de er relevante for sagen. Det gælder både for de mere generelle oplysninger om situationen vedrørende forsyningen af gas, for de konkrete oplysninger om situationen hos de enkelte virksomheder og for virksomhedernes egne – eventuelt subjektivt prægede – vurderinger heraf. Se pkt. 2.1 ovenfor.

Alle tre typer oplysninger vil derfor som udgangspunkt være omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28.

Erhvervsministeriet har under min behandling af sagen ændret sin begrundelse for at undtage en række oplysninger, og der er således ikke i det materiale, jeg senest har modtaget fra ministeriet, undtaget oplysninger efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Jeg har på den baggrund ikke fundet anledning til at tage stilling til, om oplysningerne kunne undtages efter § 30, nr. 2. Jeg bemærker dog, at Erhvervsministeriets høringer af virksomhederne i relation til anvendelsen af § 30, nr. 2, efter min opfattelse ikke blev foretaget på en måde, der var egnet til at danne grundlag for en vurdering af, om aktindsigt i oplysningerne ville indebære en nærliggende risiko for, at der påførtes virksomhederne skade af nogen betydning, jf. pkt. 2.2. Det skyldes, at virksomhederne alene blev bedt om bemærkninger til ministeriets vurdering af, at oplysningerne skulle undtages fra aktindsigt, i stedet for at blive bedt om at udtale sig om skadesrisikoen ved at udlevere de nævnte oplysninger.

For så vidt angår ministeriets undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 31 bemærker jeg følgende:

Erhvervsministeriets afgørelse af 9. november 2022 opfylder efter min opfattelse ikke kravene til indholdet af en begrundelse i forvaltningslovens § 24. Afgørelsen indeholder således alene en konstatering af, at der er undtaget oplysninger efter offentlighedslovens § 31, men ingen angivelse af årsagerne hertil.

Ministeriet har efterfølgende uddybet begrundelsen for afslaget i et brev af 10. november 2022 til dig og i sine udtalelser af 16. januar og 30. oktober 2023 til mig. Ministeriet var i den forbindelse indforstået med, at du modtog disse udtalelser i partshøring. Ministeriet har endvidere fremsendt udtalelser af 18. april 2024 fra Justitsministeriet og PET, som ministeriet ligeledes har bekræftet, at du har kunnet modtage i partshøring.

Jeg må således lægge til grund, at ministeriet selv er af den opfattelse, at det i væsentligt yderligere omfang, end det faktisk skete, var muligt at give dig en begrundelse for, hvorfor oplysningerne var undtaget efter offentlighedslovens § 31. Jeg er enig heri og finder det beklageligt, at ministeriets afgørelse af 9. november 2022 således ikke overholdt forvaltningslovens regler om begrundelsespligt.

I udtalelsen af 16. januar 2023 har Erhvervsministeriet anført, at oplysningerne om virksomhedernes navne og andre oplysninger, der kan identificere virksomhederne, kan undtages efter offentlighedslovens § 31 af hensyn til forsyningssikkerheden i Danmark, fordi virksomhederne ”producerer varer, der er af væsentlig betydning for såvel sundhed i Danmark og i verden, samt for dansk økonomi”.

Efter min opfattelse kunne de pågældende oplysninger ikke undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31 af hensyn til dansk økonomi. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 31 varetager hensynet til

statens sikkerhed og rigets forsvar, og der er ikke holdepunkter i bestemmelsens ordlyd eller forarbejder for at lægge vægt på økonomiske interesser i sig selv. Sådanne økonomiske interesser må i givet fald bedømmes efter andre bestemmelser i offentlighedsloven. Hensynet til det offentlige økonomiske interesser varetages således i offentlighedslovens § 33, nr. 3, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, mens hensynet til privates økonomiske interesser varetages i offentlighedslovens § 30, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold e.l., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Spørgsmålet er herefter, om oplysningerne kan undtages efter offentlighedslovens § 31 af hensyn til forsyningssikkerheden i Danmark, fordi virksomhederne producerer varer, der er af væsentlig betydning for "sundhed i Danmark".

Som det fremgår under pkt. 1, har Justitsministeriet og PET til brug for min behandling af sagen i forhold til nogle af de undtagne oplysninger vurderet, at det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed, at der ikke gives aktindsigt i disse oplysninger. Det drejer sig om de oplysninger om navne på virksomheder, der fremgår af akterne i sagen, og andre oplysninger, der kan identificere virksomhederne, herunder medarbejdernavne og underleverandører, samt oplysninger, der beskriver virksomhedernes sikkerhedsberedskab og gasafhængighed. Det er Justitsministeriets og PET's vurdering, at disse oplysninger vil kunne anvendes til at sammenstykke et billede af, hvilke virksomheder myndighederne anser for at være en del af den kritiske infrastruktur i Danmark i relation til sundhedsydelser. Oplysningerne vil ifølge myndighederne kunne udnyttes af eksempelvis fjendtligsindede aktører til at forsøge at kompromittere kritisk infrastruktur i Danmark.

Jeg har ikke holdepunkter for at tilsidesætte Justitsministeriets og PET's vurdering heraf.

Jeg kan derfor – på det grundlag, der er blevet tilvejebragt under min behandling af din klage – ikke kritisere, at Erhvervsministeriet med henvisning til offentlighedslovens § 31 har undtaget oplysninger om virksomhedernes navne og andre oplysninger, der kan identificere virksomhederne, samt oplysninger om virksomhedernes sikkerhedsberedskab og afhængighed af gas.

Erhvervsministeriet har imidlertid også undtaget andre oplysninger efter offentlighedslovens § 31. Der er tale om bl.a. mere generelle oplysninger om status for ministeriets undersøgelse og gengivelse af medieomtale (se f.eks. akt 1, 8 og 22). Der er endvidere tale om en række oplysninger, der fremgår af ministeriets udtalelse af 16. januar 2023, som ministeriet har været indforstået med, at du har modtaget i partshøring.

Myndighederne har ikke i deres udtalelser til mig anført en nærmere begrundelse for, at disse øvrige oplysninger kan undtages efter offentlighedslovens § 31, og jeg finder på det foreliggende grundlag ikke at kunne lægge til grund, at udlevering af disse resterende oplysninger vil kunne skade de interesser, der er beskyttet af § 31.

Samlet set er det min opfattelse, at ministeriets behandling af og afgørelse i din sag om aktindsigt har været behæftet med væsentlige fejl. Jeg har derfor henstillet, at Erhvervsministeriet i forhold til de nævnte øvrige oplysninger genoptager behandlingen af din sag og træffer en ny afgørelse over for dig.

Erhvervsministeriet må i den forbindelse gennemgå de undtagne dokumenter på ny med henblik på at vurdere, hvilke yderligere oplysninger der er omfattet af offentlighedslovens § 28, og om de i givet fald skal udleveres eller undtages fra aktindsigt.

Desuden må Erhvervsministeriet genoverveje, om der i lyset af det anførte ovenfor er grundlag for at undtage andre oplysninger end virksomhedernes navne og de oplysninger, der kan identificere virksomhederne, samt oplysninger om deres sikkerhedsberedskab og afhængighed af gas.

Som nævnt har Erhvervsministeriet over for mig anført, at flere af de dokumenter, som ministeriet ved sin afgørelse af 9. november 2022 anså for omfattet af din anmodning om aktindsigt, alligevel ikke er omfattet af anmodningen. Enkelte dokumenter, som ministeriet tog stilling til i afgørelsen, var endvidere ikke omtalt i det seneste materiale, jeg modtog fra ministeriet. På baggrund af de oplysninger, som jeg har modtaget fra ministeriet, har det ikke været muligt for mig at foretage en endelig prøvelse af, om ministeriets ændrede afgrænsning af din anmodning er korrekt. Ministeriet må derfor i første omgang meddele dig, hvilke akter ministeriet (nu) ikke anser for omfattet af din anmodning, og hvad der er baggrunden herfor.

Jeg har bedt Erhvervsministeriet om at underrette mig om sin nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere i anledning af din klage. Hvis du er utilfreds med Erhvervsministeriets nye afgørelse i sagen, er du naturligvis velkommen til at klage til mig igen.

Jeg er afslutningsvist enig med dig i, at sagsbehandlingstiden i din klagesag hos mig har været meget lang. Baggrunden herfor er bl.a., at jeg ad flere omgange har fundet det nødvendigt at indhente yderligere oplysninger fra myndighederne.