

Vejledning om aktindsigt i udbudssager

Marts 2024



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Vejledning om aktindsigt i udbudssager

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-719-6

Vejledningen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Marts 2024

Indhold

Kapitel 1	5
Indledning	5
1.1 Formål med vejledningen.....	5
1.2 Vejledningens indhold og opbygning.....	6
Kapitel 2	7
Aktindsigt i udbudssager	7
2.1 Indledning.....	7
2.2 Hvem har ret til aktindsigt?.....	7
2.3 Hvem er omfattet af offentlighedsloven?.....	8
2.4 Aktindsigtsproceduren	9
2.4.1 Modtagelse af anmodning om aktindsigt	9
2.4.2 Tidsfrister.....	15
2.4.3 Afgørelsen	16
2.4.4 Klager over afgørelser om aktindsigt.....	18
2.4.5 Klage over sagsbehandlingstiden	20
Kapitel 3	21
Hvad kan undtages fra aktindsigt?	21
3.1 Indledning.....	21
3.2 Offentlighedslovens hovedregel – fuld aktindsigt.....	21
3.3 Undtagelser – visse sager, dokumenter og oplysninger	22
3.3.1 Dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven.....	23
3.3.2 Ekstraheringspligt – pligt til at udlevere oplysninger	28
3.3.3 Oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven.....	29
3.4 Meroffentlighed.....	52
Kapitel 4	54
Videregivelse af oplysninger under udbudsproceduren	54
4.1 Indledning.....	54
4.2 Oplysninger modtaget i forbindelse med dialog med tilbudsgiverne.....	54
Kapitel 5	56
Overvejelser til virksomheder	56
5.1 Indledning.....	56
5.2 Hvornår anmodes der om aktindsigt?.....	56
5.3 Er det nødvendigt at anmode om aktindsigt?	56
5.4 Hvordan kommunikeres anmodningen om aktindsigt?.....	57
Kapitel 6	58
Overvejelser til ordregiver	58

6.1	Indledning.....	58
6.2	Udbudsmaterialet.....	58
6.3	Underretning om tildeling.....	59
	Bilag 1	61
	Procesoversigt.....	61

Kapitel 1

Indledning

1.1 Formål med vejledningen

Aktindsigt bidrager til offentlighed om det, der foregår i forvaltningen. Det giver mulighed for, at journalister og borgere kan følge med, når forvaltningen udfører sine opgaver, og derved kontrollere, at udførelsen af opgaverne foregår korrekt.¹

I udbudsretlig sammenhæng giver reglerne om aktindsigt mulighed for, at berørte virksomheder og journalister kan få indsigt i ordregiveres gennemførelse af indkøb, og hvorvidt udbudsreglerne er iagttaget.

Danske ordregivere modtager ofte anmodninger om aktindsigt i forbindelse med deres udbud. En undersøgelse, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretog i 2019, fandt, at 75 procent af de adspurgte ordregivere inden for det seneste år havde oplevet, at der blev anmodet om aktindsigt i dokumenter i forbindelse med udbudsprocessen.²

Formålet med vejledningen er at understøtte offentlige ordregivere i deres behandling af anmodninger om aktindsigt i forbindelse med udbudssager til gavn for både ordregivere og den, der søger aktindsigt. Vejledningen kan desuden være en hjælp for de virksomheder, der ønsker at anmode om aktindsigt i udbudssager.

Vejledningen gennemgår de regler i offentlighedsloven, som er mest relevante i forhold til aktindsigt i udbudssager, og sætter dem i en udbudskontekst. Vejledningen gennemgår desuden relevant praksis fra Klagenævnet for Udbud, som kan hjælpe ordregiver med de vurderinger, som ofte skal foretages i forbindelse med anmodninger om aktindsigt i udbudssager.

Vejledningen er primært udformet med henblik på at kunne anvendes som opslagsværk.

For uddybning af reglerne i offentlighedsloven henvises til Justitsministeriet, som er ressortansvarlig for offentlighedsloven. Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven kan findes på retsinformation.dk.³ Der henvises desuden til forslag til lov om offentlighed i forvaltningen⁴ samt den bagvedliggende betænkning om offentlighedsloven afgivet af Offentlighedskommissionen.⁵

¹ Se eksempelvis offentlighedslovens § 1, stk. 1.

² Baseret på 177 besvarelser af ordregivende organisationer. Opgørelsen indeholder ikke "Ved ikke"-besvarelser (17 observationer for spørgsmålet). Selve spørgsmålet, som blev stillet, lyder: "I hvor stor en andel af jeres udbud har I oplevet, at der blev søgt aktindsigt i dokumenter ifm. udbudsprocessen, herunder tildelingsbeslutningen, inden for det seneste år?" Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse om ordregivende organisationers erfaring med udbudsloven, 2019.

³ Vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen. I nærværende vejledning om aktindsigt i udbudssager henvises der løbende til relevante punkter i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven.

⁴ Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen fremsat 7. februar 2013, lovforslag nr. 144.

⁵ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

1.2 Vejledningens indhold og opbygning

I kapitel 2 gennemgås de processuelle regler med henblik på at skabe klarhed over, hvem der kan opnå aktindsigt, hvem der er underlagt aktindsigtsreglerne, samt proceduren for aktindsigt m.v.

I vejledningens bilag 1 findes en procesoversigt, som ordregiver kan anvende i kombination med vejledningen. Procesoversigten tager udgangspunkt i en anmodning om aktindsigt i udbudssager, som skal behandles efter offentlighedsloven, og giver et overblik over de relevante processuelle trin.

Kapitel 3 har fokus på ordregivers behandling af anmodninger om aktindsigt, samt hvilke udbudsrelevante dokumenter og oplysninger der kan undtages fra aktindsigt. Gennemgangen i kapitel 3 er hovedsageligt baseret på relevant praksis fra Klagenævnet for Udbud.⁶ Store dele af den praksis, som indgår i vejledningen, er fra før ikrafttrædelsen af udbudslovens § 5 a. Det indebærer, at der kan være afgørelser, hvor der er givet aktindsigt i tilbud eller oplysninger fra tilbud til en aktindsigtssøgende, som ikke vil være omfattet af den kreds, som nu har ret til aktindsigt heri efter § 5 a.⁷

Afsnittene i kapitel 3 er opbygget med afsæt i de dokumenter og oplysninger, som ofte er relevante i forbindelse med anmodning om aktindsigt i udbudssager. Opbygningen af afsnittene følger derfor ikke systematikken i offentlighedsloven. Denne opbygning er valgt for at gøre vejledningen praktisk anvendelig som opslagsværk ved anmodning om aktindsigt i udbudssager.

Kapitel 4 omhandler videregivelse af oplysninger under udbudsprocessen. Kapitlet har fokus på de udbudsprocedurer, hvor tilbudsgiverne deler deres idéer og løsningsforslag med ordregiver. Kapitlet omhandler, hvad ordregiver kan gøre for at sikre, at ordregiver ikke videregiver fortrolige oplysninger, som er fremkommet under forhandlinger mellem parterne.

Afslutningsvis indeholder kapitel 5 og 6 overvejelser til henholdsvis virksomheder, der vil anmode om aktindsigt i udbudssager, og ordregivere, der skal håndtere anmodninger om aktindsigt. Kapitlerne går i dybden med, hvordan anmodninger om aktindsigt kan påvirke udbudsprocessen og forholdet mellem ordregiver og virksomheder, og opstiller en række overvejelser, som kan lette processen for begge parter.

Vejledningens fokus er aktindsigt i udbudssager. Vejledningen kommer alene ind på de regler i offentlighedsloven, som vurderes til at være mest relevante ved aktindsigt i udbudssager. Der er derfor ikke tale om en udtømmende gennemgang af reglerne om aktindsigt.

⁶ Klagenævnet for Udbud behandler anmodninger om aktindsigt i klagesager og er også klageorgan i forbindelse med udbudssager, hvor ordregivere ikke giver aktindsigt eller alene giver delvis aktindsigt. I vejledningen er der som altovervejende hovedregel alene taget sager med, hvor klagenævnet har behandlet klager over ordregivers manglende meddelelse af aktindsigt. Hovedparten af klagenævnets afgørelser i klager over manglende aktindsigt er ikke offentliggjort, og de er anført med et journalnummer. Det vil i vejledningen fremgå af en fodnote, hvis en afgørelse er offentliggjort. Anmodning om at få en ikke-offentliggjort afgørelse tilsendt kan rettes til Klagenævnet for Udbud. Der er enkelte sager, hvor en klage over aktindsigt behandles samtidig med en kendelse. I disse situationer er der henvist til kendelsen, som er offentliggjort.

⁷ Læs mere om udbudslovens § 5 a i afsnit 2.4.1.

Kapitel 2

Aktindsigt i udbudssager

2.1 Indledning

Formålet med kapitlet er at give et overblik over de formelle krav, som er relevante i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning i udbudssager. Det er bl.a. beskrevet, hvem der har ret til aktindsigt, og efter hvilke regler anmodningen om aktindsigt skal behandles. Desuden beskrives proceduren for behandlingen af en aktindsigtsanmodning, herunder bl.a. reglerne om tidsfrister, høring og krav til afgørelsen.

2.2 Hvem har ret til aktindsigt?⁸

Hvem der kan få aktindsigt, afhænger af, hvilket regelsæt der finder anvendelse i den konkrete aktindsigtssag. En aktindsigtsanmodning skal som udgangspunkt behandles efter enten offentlighedsloven eller forvaltningsloven, afhængigt af om den, der søger aktindsigt, er part i sagen eller ej, og om der er tale om en afgørelsessag.⁹

Det følger af offentlighedslovens § 7, stk. 1, at retten til aktindsigt gælder for "enhver". Med andre ord kan alle med hjemmel i offentlighedsloven anmode om aktindsigt i en myndigheds sag eller dokumenter. Det er ikke en forudsætning, at man har nogen speciel interesse i at få aktindsigt, og der stilles ikke krav om en nærmere begrundelse for anmodningen.

I udbudssager er kredsen af dem, der har ret til aktindsigt efter offentlighedsloven, imidlertid blevet begrænset med udbudslovens § 5 a, som trådte i kraft den 1. juli 2022.¹⁰ Udbudslovens § 5 a medfører, at retten til aktindsigt i tilbud eller oplysninger fra tilbud kun gælder for dem, der er klageberettiget til Klagenævnet for Udbud i den sag, som aktindsigtsanmodningen vedrører, samt for massemedier. Bestemmelsen begrænser således den kreds, der kan få aktindsigt i tilbud og oplysninger fra tilbud i forbindelse med udbudssager. Hvad bestemmelsen nærmere indebærer, uddybes i afsnit 2.4.1.

Forvaltningsloven finder kun anvendelse,¹¹ når:

1. der er tale om en afgørelsessag, og

⁸ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 4.1.

⁹ Der kan også være tale om aktindsigt i henhold til andre love, navnlig persondataloven og miljøoplysningsloven. I forhold til aktindsigt i udbudssager vil det især være offentlighedsloven, der er relevant. Aktindsigt i henhold til andre love behandles ikke i denne vejledning.

¹⁰ Lov nr. 884 af 21. juni 2022 om ændring af udbudsloven, lov om Klagenævnet for Udbud og lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren. Bestemmelsen gælder for udbud iværksat fra denne dato. Tidspunktet for, hvornår et udbud er "iværksat", afhænger bl.a. af, hvilket regelsæt og hvilken procedure der er tale om. For EU-udbud efter udbudsloven skal der fx ved "iværksat" forstås tidspunktet for ordregiverens offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse. Ved annoncering af kontrakter under EU-tærskelværdierne, men med klar grænseoverskridende interesse er det tidspunktet for annoncering. Ved kontrakter under EU-tærskelværdierne uden klar grænseoverskridende interesse anses indkøbet for iværksat på tidspunktet for ordregiverens indhentning af tilbud eller annoncering.

¹¹ Jf. forvaltningslovens §§ 2, stk. 1, og 9, stk. 1.

2. den, der søger aktindsigt, er part i den pågældende afgørelsessag.

Hvis disse betingelser er opfyldt, kan man som udgangspunkt forlange at få aktindsigt i sagens dokumenter efter forvaltningsloven. Reglerne i forvaltningsloven finder fx anvendelse, når der anmodes om aktindsigt i en sag ved Klagenævnet for Udbud af en, som er part i sagen.

Ordregivers beslutning om at tildele en kontrakt er derimod *ikke* en forvaltningsretlig afgørelse (dvs. en afgørelsessag), men er et led i faktisk forvaltningsvirksomhed. Det har Klagenævnet for Udbud bekræftet i flere sager.¹² Da der ikke er tale om en afgørelsessag, er det derfor som udgangspunkt offentlighedsloven, der finder anvendelse, når der anmodes om aktindsigt i ordregivers udbudssag.¹³

Idet ordregivers beslutninger i forbindelse med gennemførelsen af udbud er faktisk forvaltningsvirksomhed, er der i denne vejledning fokus på offentlighedslovens regler.¹⁴

2.3 Hvem er omfattet af offentlighedsloven?¹⁵

Alle danske forvaltningsmyndigheder er som udgangspunkt underlagt reglerne i offentlighedsloven. Derudover er særlige forvaltningsmyndigheder som eksempelvis Nationalbanken og Danmarks Radio omfattet.¹⁶ Kommunale og regionale myndigheder, herunder kommunale og regionale udvalg, kommunale fællesskaber samt lokale myndigheder med selvstændig kompetence, såsom børn og unge-udvalg og huslejenævn, er ligeledes omfattet.

Visse selvejende institutioner, selskaber oprettet på privatretligt grundlag samt offentligt ejede virksomheder er omfattet af offentlighedslovens aktindsigtsregler.¹⁷ Det samme gælder visse energiforsyningsvirksomheder, naturgasvirksomheder og kollektive varmforsyningsanlæg.¹⁸

Offentlighedslovens aktindsigtsregler finder også anvendelse på virksomhed, der udøves af selskaber, såfremt mere end 75 procent af ejerandelene tilhører danske offentlige

¹² Klagenævnet for Udbud tog i afgørelse af 11. september 2015 stilling til en påstand om, at en afvisning af en virksomhed på grund af manglende opfyldelse af et omsætningskrav var en forvaltningsretlig afgørelse. Klagenævnet afviste dette med henvisning til, at fastlæggelse af kriterier for egnethed og beslutninger på baggrund af kriterierne er et led i ordregiverens indkøb og som følge heraf faktisk forvaltningsvirksomhed. Derfor var der ikke tale om en forvaltningsretlig afgørelse, og forvaltningsloven fandt dermed ikke anvendelse (Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 11. september 2015, *Wind People mod Energistyrelsen* (j.nr. 2015-9675)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud). Klagenævnet for Udbud konstaterede også i afgørelse af 21. september 2017, at udbud er faktisk forvaltningsvirksomhed. I sagen havde en offentlig myndighed behandlet en anmodning om aktindsigt i oplysninger, der stammede fra en udbudt opgave, efter forvaltningsloven. I denne forbindelse konstaterede klagenævnet med henvisning til juridisk litteratur, at spørgsmål om aktindsigt i sager om offentlige myndigheders udbud afgøres i medfør af offentlighedsloven (Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 21. september 2017, *SIC – Skagen Innovation Center mod Kystdirektoratet* (j.nr. 17/01222)).

¹³ Dog er der ikke ret til aktindsigt i tilbud eller oplysninger fra tilbud efter reglerne i offentlighedsloven, medmindre den aktindsigtssøgende er omfattet af kredsen i udbudslovens § 5 a. Se uddybende i afsnit 2.4.1. Der kan desuden være tale om aktindsigt i henhold til andre love, navnlig miljøoplysningsloven og persondataloven. Aktindsigt i henhold til andre love end offentlighedsloven behandles ikke i denne vejledning.

¹⁴ For vejledning om forvaltningsloven henvises til vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven og vejledning nr. 9533 af 26. juni 2018 om beregning af klagefrister.

¹⁵ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 3.

¹⁶ Se i denne forbindelse kapitel 9 i betænkning om offentlighedsloven, betænkning nr. 1510/2009.

¹⁷ I henhold til offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, er følgende institutioner omfattet: 1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og 2) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

¹⁸ For en mere udførlig redegørelse for offentlighedslovens anvendelse i disse tilfælde henvises til Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen.

myndigheder.¹⁹ Ved "selskaber" forstås juridiske personer med en formue adskilt fra det offentlige formue, der driver forretningsmæssig virksomhed. Det omfatter aktie- og anpartsselskaber og selskaber omfattet af lov om visse erhvervsdrivende selskaber, herunder enkeltmandsvirksomheder, interessentskaber, kommanditselskaber, andelsselskaber samt andre selskaber og foreninger med begrænset ansvar, som ikke er omfattet af selskabsloven.

Offentlighedsloven indeholder imidlertid en bestemmelse, hvorefter vedkommende minister, efter forhandling med justitsministeren,²⁰ kan bestemme, at offentlighedslovens regler ikke finder anvendelse på nærmere angivne selskaber.²¹

Eksempelvis er følgende offentligt ejede virksomheder undtaget fra offentlighedslovens anvendelsesområde:

- » Finansiell Stabilitet A/S
- » Brobizz A/S
- » Sund & Bælt Partner A/S
- » Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S.

Det fremgår af udbudslovens § 5, stk. 1, at en ordregiver ikke må udlevere fortrolige oplysninger, som en ansøger eller tilbudsgiver har fremsendt i forbindelse med en udbudsprocedure. Udbudslovens § 5, stk. 1, viger dog for andre bestemmelser i udbudsloven og anden lovgivning. Det er især relevant i forhold til offentlighedsloven, idet oplysninger, som skal udleveres efter offentlighedsloven, ikke kan undtages aktindsigt med henvisning til udbudslovens § 5, stk. 1.

Ordregiver skal dog være opmærksom på udbudslovens § 5 a, som begrænser, hvem der kan få aktindsigt i tilbud.²²

2.4 Aktindsigtsproceduren

2.4.1 Modtagelse af anmodning om aktindsigt

Rette myndighed?²³

Ved modtagelse af en anmodning om aktindsigt skal ordregiver indledningsvis vurdere, om ordregiver er rette myndighed til at behandle anmodningen. Hvem der er rette myndighed, afhænger af, hvad der anmodes om aktindsigt i.

Ordregiver skal behandle anmodningen om aktindsigt, hvis der anmodes om aktindsigt i dokumenter, som ordregiveren er i besiddelse af.

Hvis anmodningen vedrører dokumenter, der indgår i en klagesag, og ordregiver er i besiddelse af disse dokumenter, skal ordregiver som udgangspunkt behandle anmodningen, uanset at dokumenterne også indgår i en klagesag. Ordregiver kan således ikke alene med henvisning til, at der verserer eller har verseret en klagesag, videresende aktindsigtsanmodningen til

¹⁹ Jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1. Det gælder dog ikke for børsnoterede selskaber samt disses datterselskaber.

²⁰ Hvis der er tale om et regionalt eller kommunalt ejet selskab, skal forhandlingerne omfatte enten KL eller Danske Regioner, hvilket fremgår af offentlighedslovens § 4, stk. 2.

²¹ Jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2. De specifikke bekendtgørelser, der undtager offentligt ejede selskaber fra offentlighedslovens anvendelsesområde, kan findes på retsinformation.dk.

²² Indholdet af udbudslovens § 5 a uddybes nærmere i afsnit 2.4.1.

²³ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 10.1.

Klagenævnet for Udbud, men skal selvstændigt tage stilling til anmodningen. Hvis der derimod anmodes om aktindsigt i selve klagesagen, eller hvis der anmodes om aktindsigt i de proceskrifter, der har været udvekslet i forbindelse med klagesagen, vil Klagenævnet for Udbud være rette myndighed.

Modtager en forvaltningsmyndighed en aktindsigtsanmodning, som ikke vedrører denne myndighed, skal henvendelsen så vidt muligt videresendes til rette myndighed.²⁴

Identifikationskravet²⁵

Det er en forudsætning, for at ordregiver kan vurdere, om en anmodning om aktindsigt skal imødekommes eller afvises, at dokumenterne, der søges aktindsigt i, kan identificeres. Derfor skal ordregiveren indledningsvis vurdere, om identifikationskravet er opfyldt. For at opfylde identifikationskravet skal en aktindsigtsanmodning indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at ordregiver kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.²⁶ Derudover er det et krav, at anmodningen angiver det tema, som sagen eller dokumenterne vedrører.²⁷

Hvis der er tale om en meget bred eller uklar aktindsigtsanmodning, bør ordregiveren rette henvendelse til den, der søger aktindsigt, med henblik på at få konkretiseret anmodningen. Dette sker for at vejlede den aktindsigtssøgende, men ordregiver kan også selv have en interesse i, at den aktindsigtssøgende opnår indsigt i netop de dokumenter, som den aktindsigtssøgende er interesseret i, bl.a. fordi en afgrænsning af anmodningen kan spare ordregiver for at foretage en vurdering af en række oplysninger, som i realiteten er irrelevante for den aktindsigtssøgende.

Der er ikke formkrav til den vejledning, ordregiver giver den aktindsigtssøgende. Den kan derfor både ske skriftligt eller mundtligt. Ordregiver skal i den forbindelse være opmærksom på at dokumentere den vejledning, der er givet.

Ressourcereglens²⁸

Der er en undtagelse til hovedreglen om retten til aktindsigt, hvorefter en anmodning om aktindsigt kan afslås, hvis behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (også kaldet ressourcereglens).²⁹

Det er ordregivers vurdering af det forventede tidsforbrug for sagsbehandlingen, der er afgørende for, om en anmodning om aktindsigt kan afslås med henvisning til ressourcereglens. Det skal i den forbindelse vurderes, hvilke dokumenter der anmodes om aktindsigt i. Både antal dokumenter og indholdet i dokumenterne kan have betydning for vurderingen. Der kan eksempelvis være tale om et meget stort antal dokumenter eller dokumenter med et indhold, der er kompliceret, og som dermed medfører en lang sagsbehandlingstid. Dvs. at både tid brugt på fremsøgningen af dokumenterne og ordregivers vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri, skal medtages i vurderingen.

²⁴ Jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

²⁵ Jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1. Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 4.3.

²⁶ Jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 1.

²⁷ Jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2.

²⁸ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 4.3.2.

²⁹ Jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Anmodningen kan ikke afslås med henvisning til ressourcereglene, hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes manglende behørig journalisering af dokumenter.³⁰

Det fremgår af lovbemærkningerne til offentlighedsloven, at adgangen til at afslå en anmodning om aktindsigt med henvisning til ressourcereglene forudsætter, at det samlede tidsforbrug forbundet med behandlingen af anmodningen forventes at overstige ca. 25 timer. Derudover fremgår det af lovbemærkningerne, at ordregiver inden afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til ressourcereglene bør indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på eventuelt at få afgrænset og konkretiseret anmodningen. Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør derfor ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt.³¹

Anmodning om aktindsigt kan som udgangspunkt ikke afslås med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvis den aktindsigtssøgende godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne. I en sådan situation kan ordregiver som udgangspunkt ikke afvise en aktindsigtsanmodning med henvisning til ressourcereglene. Hvorvidt den aktindsigtssøgende har en sådan særlig interesse, beror på en konkret vurdering i den enkelte sag. Det fremgår af lovforslagene, at et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut i almindelighed må antages at have en sådan særlig interesse.³² Det kan dog ikke generelt udelukkes, at bestemmelsen (ressourcereglene) kan anvendes over for journalister, der er tilknyttet et massemedie. Det forudsætter dog, at der er tale om et ressourceforbrug, der er væsentligt større end de ca. 25 timer, som er grænsen for dem, der ikke har en særlig interesse. Det beror på en konkret og samlet vurdering i lyset af den enkelte sags omstændigheder, om der er grundlag for at afslå anmodningen om aktindsigt med henvisning til ressourceforbrug.³³

En fravalgt leverandør kan have samme særlige interesse, hvilket indebærer, at der almindeligvis ikke kan gives afslag på en anmodning om aktindsigt på grund af ressourceforbrug i sådanne tilfælde.³⁴ Det skyldes, at den fravalgte leverandør har en særlig interesse i at kunne kontrollere, om tildelingen af kontrakten er sket i overensstemmelse med udbudsreglerne.

Ordregiver kan også anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende ønsker aktindsigt i, i tilfælde, hvor den aktindsigtssøgende har godtgjort en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne. Ordregiver vil efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering vil indebære længere sagsbehandlingstid.³⁵

I **afgørelse af 8. februar 2022**³⁶ bemærkede Klagenævnet for Udbud, at den aktindsigtssøgende, som var en fravalgt leverandør, i forbindelse med en direkte tildeling på en rammeaftale havde en særlig interesse i at få aktindsigt. I den konkrete sag havde ordregiver med henvisning til ressourcereglene givet den fravalgte leverandør afslag på aktindsigt i nærmere angivet materiale vedrørende udbud og implementering af tidligere kontrakter om

³⁰ Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 9.

³¹ Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 9.

³² Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 9.

³³ Jf. FOB 2016-23, hvor ombudsmanden fandt det berettiget, at Justitsministeriet havde afslået at behandle en aktindsigtsanmodning fra en journalist med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, som ministeriet havde skønnet til mere end 60 timer.

³⁴ Jf. Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 8. februar 2022, *Assemble A/S mod Thisted Kommune* (j.nr. 21/11557), som også omtales nedenfor. Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

³⁵ Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 9.

³⁶ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 8. februar 2022, *Assemble A/S mod Thisted Kommune* (j.nr. 21/11557). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

pladshenvisningssystemer. Klagenævnet bemærkede, at ordregiver kun kunne meddele afslag på aktindsigt med henvisning til ressourcereglene, hvis det ikke var muligt gennem dialog med den aktindsigtssøgende at konkretisere anmodningen. Afslag kunne således kun ske som en ekstraordinær undtagelse. I sagen havde ordregiver meddelt afslag på den indledende anmodning med henvisning til ressourcereglene. Ordregiver redegjorde imidlertid for, hvordan udbud på dagtilbudssystemer havde fundet sted i den relevante periode, og opfordrede anmoder til at konkretisere sin anmodning, så ressourceforbruget ved behandlingen ikke ville overstige ca. 25 timer. Anmoder begrænsede herefter sin anmodning til en kortere tidsperiode, men fastholdt anmodningens omfang for denne periode. Ordregiver afviste herefter anmodning om aktindsigt med henvisning til ressourcereglene. Klagenævnet fandt, at ordregiver ikke havde indgået i en tilstrækkelig dialog med den aktindsigtssøgende. Klagenævnet fandt ligeledes, at ordregiver ikke havde godtgjort, at de sager og dokumenter, som ordregiver havde identificeret, havde et sådant omfang, at ordregiver kunne afvise anmodningen om aktindsigt med henvisning til ressourcereglene.

I forbindelse med en konkret klage accepterede Klagenævnet for Udbud i **afgørelse af 23. juni 2014**³⁷ ordregivers afvisning af aktindsigt med henvisning til ressourcereglene. I den konkrete sag afviste en ordregiver aktindsigt med henvisning til, at aktindsigtsanmodningen forudsatte gennemgang af 500-700 dokumenter, vurdering af, om oplysninger kunne undtages efter offentlighedslovens §§ 30, nr. 2, og 33, nr. 3, samt forudgående partshøring. Dette arbejde ville efter ordregivers vurdering kræve en arbejdsindsats, der oversteg 37 arbejdstimer. Klagenævnet accepterede ordregivers vurdering af, at behandlingen af aktindsigtsanmodningen ville tage over 37 arbejdstimer. Klagenævnet fandt desuden, at den aktindsigtssøgende ikke havde en særlig interesse i at få indsigt i de efterspurgte dokumenter og oplysninger.

I **afgørelse af 2. marts 2017**³⁸ fandt klagenævnet heller ikke grundlag for at tilsidesætte ordregivers vurdering af, at det var forbundet med 50-60 timers arbejde at behandle en anmodning om aktindsigt i forbruget af konsulenter for regnskabsårene 2013-2015. Dette tidsforbrug blev anset for værende uforholdsmæssigt set i forhold til ansøgerens interesse i de konkrete oplysninger. Klagenævnet lagde i denne forbindelse vægt på, at der ikke forelå oplysninger, der gav den person, der havde anmodet om aktindsigt, en særlig interesse i at få aktindsigt i det ønskede materiale.

I **afgørelse af 6. marts 2018**³⁹ tiltrådte Klagenævnet for Udbud ordregivers vurdering af, at aktindsigt i ca. 2.500 dokumenter om otte udbud, herunder udbuddet af letbaneprojektet langs Ring 3, kunne afvises med henvisning til ressourcereglene. I den konkrete sag vurderede klagenævnet, at personen, der søgte om aktindsigt, ikke havde en særlig interesse i at få indsigt i de konkrete oplysninger. Dette blev begrundet med, at ansøgeren ikke var journalist tilknyttet et massemedie, og der forelå ikke andre oplysninger, der gav grundlag for at antage, at ansøgeren havde en særlig interesse. Ansøgeren havde anført, at der var tale om oplysninger, der havde en "stor samfundsmæssig interesse, idet anlæggelsen af letbanen kommer til at berøre rigtig mange mennesker". Klagenævnet fandt dog, at det ikke kunne føre til, at ansøgeren havde en særlig interesse i at få aktindsigt i det ønskede materiale.

Anmodning om aktindsigt i tilbud⁴⁰

Når ordregiver modtager en anmodning, som helt eller delvist vedrører aktindsigt i *tilbud* eller *oplysninger fra tilbud*, skal ordregiveren først vurdere, om anmodningen kommer fra en aktør,

³⁷ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 23. juni 2014, *SIC – Skagen Innovation Center mod Kystdirektoratet* (j.nr. 2014-0037702).

³⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 2. marts 2017, *Lars Bjørknæs mod Region Sjælland* (j.nr. 17/00333).

³⁹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 6. marts 2018, *Regina Hillerup mod Hovedstadens Letbane* (j.nr. 17/01647).

⁴⁰ Jf. udbudslovens § 5 a.

som har ret til aktindsigt heri efter udbudslovens § 5 a. Bestemmelsen er en undtagelse til hovedreglen i offentlighedslovens § 7, hvorefter enhver har ret til aktindsigt.⁴¹

Det følger af udbudslovens § 5 a, at retten til aktindsigt i tilbud og oplysninger fra tilbud alene gælder for den, der er klageberettiget til Klagenævnet for Udbud i den sag, som anmodningen vedrører, og for massemedier. Bestemmelsen finder anvendelse for tilbud eller oplysninger fra tilbud, som er afgivet i henhold til procedurer efter udbudsloven (afsnit II-V), tilbudsloven, forsyningsvirksomhedsdirektivet, koncessionsdirektivet og forsvars- og sikkerhedsdirektivet.

Reglen medfører bl.a., at adgangen til aktindsigt i tilbud som udgangspunkt begrænses for virksomheder, som anvender aktindsigt som redskab til indsamling af data med henblik på fx markedsafdækning og salg af informationer.

Begrænsningen i adgangen til aktindsigt gælder også for oplysningerne i tilbud, når de fremgår af andre dokumenter end tilbuddet. Det betyder eksempelvis, at oplysninger, der fremgår af evalueringsnotater, underretningsbreve og andre dokumenter, men som stammer fra tilbud, ligeledes undtages fra retten til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven.

Da bestemmelsen alene omfatter tilbud og oplysninger fra tilbud, skal anmodninger om aktindsigt i ansøgninger behandles efter reglerne i offentlighedsloven.

Som det fremgår ovenfor, er der fortsat adgang til aktindsigt i tilbud og oplysninger herfra for den, som er klageberettiget til Klagenævnet for Udbud vedrørende den sag⁴², som aktindsigtsanmodningen vedrører. Hvem der er klageberettiget, følger af lov om Klagenævnet for Udbud.⁴³ Det følger af lovens § 6, stk. 1, at klage kan indgives af enhver, der har retlig interesse heri. Begrebet retlig interesse skal fortolkes i overensstemmelse med, hvad der følger af kapitel 3 i lov om Klagenævnet for Udbud, samt retspraksis herom fra klagenævnet.

Klagenævnet for Udbud fortolker kravet om retlig interesse bredt. I henhold til Klagenævnet for Udbuds klagevejledning er virksomheder med retlig interesse eksempelvis virksomheder, som har overvejet at give tilbud på en opgave, men som har undladt det, fx på grund af indholdet i udbudsbetingelserne, virksomheder, som har anmodet om at blive prækvalificeret, men ikke er blevet det, og virksomheder, som har givet tilbud på en opgave, men som ikke har fået tildelt kontrakten eller rammeaftalen.⁴⁴

Herudover har erhvervsministeren givet visse organisationer og myndigheder klageadgang. Listen over de organisationer og offentlige myndigheder, som er tillagt klageadgang, findes i bilaget til bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud.⁴⁵

⁴¹ Bestemmelsen trådte i kraft den 1. juli 2022 og gælder således for tilbud og oplysninger fra tilbud, som stammer fra udbud, der er iværksat fra denne dato. Hvis der anmodes om aktindsigt i tilbud og oplysninger fra tilbud, som stammer fra udbud, der er iværksat før denne dato, skal anmodningen behandles på samme måde som øvrige aktindsigtsanmodninger, og der er ret til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, uanset hvem den aktindsigtssøgende er.

⁴² Spørgsmålet om klageberettigelse skal ses i forhold til tilbuddet ("sagen") som sådan – og ikke i forhold til de enkelte tilbudsgivere. For uddybning se Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 13. juli 2023, *Mediq Danmark A/S mod Københavns Kommune* (j.nr. 23/04394). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

⁴³ Lovbekendtgørelse nr. 593 af 2. juni 2016 om Klagenævnet for Udbud som ændret ved § 2 i lov nr. 884 af 21. juni 2022.

⁴⁴ Se også Klagenævnet for Udbuds kendelse af 24. april 2023, *Meldgaard Miljø A/S mod Afatek A/S* (j.nr.: 23/03361 og 23/03362), hvor klagenævnet fandt, at den vindende tilbudsgiver havde en konkret og direkte interesse i at få afklaret, om ordregiver havde overtrådt udbudsreglerne. På den baggrund kan en vindende tilbudsgiver konkret være klageberettiget til Klagenævnet for Udbud vedrørende den pågældende sag og dermed være omfattet af kredsen i udbudslovens § 5 a.

⁴⁵ Bekendtgørelse nr. 887 af 11. august 2011 om Klagenævnet for Udbud som ændret ved bekendtgørelse nr. 550 af 29. maj 2013 og bekendtgørelse nr. 178 af 11. februar 2016.

Udbudslovens § 5 a giver også adgang til aktindsigt i tilbud og oplysninger fra tilbud for *massemedier*. Det er angivet i lovbemærkningerne, hvad der menes med massemedier. Begrebet omfatter den personkreds, der er ansat ved de massemedier, som er omfattet af medieansvarsloven⁴⁶ og af vidnefritagelsesreglerne i retsplejelovens § 172, stk. 1, 2 og 4. Personkredsen vil således omfatte redaktører og redaktionelle medarbejdere ved

- » indenlandske periodiske skrifter, der trykkes eller på anden måde mangfoldiggøres (medieansvarslovens § 1, nr. 1)
- » radio- eller fjernsynsforetagender vedrørende lyd- og billedprogrammer, der spredes af DR, TV 2/DANMARK A/S, de regionale TV 2-virksomheder og foretagender, der har tilladelse til eller er registrerede til at udøve radio- eller fjernsynsvirksomhed (medieansvarslovens § 1, nr. 2)
- » massemedier, der formidler tekster, billeder og lydprogrammer, der periodisk udbredes til offentligheden og har karakter af en nyhedsformidling, som kan ligestilles med den formidling, der er omfattet af de to ovenstående punkter (medieansvarslovens § 1, nr. 3).

Udtrykket redaktører og redaktionelle medarbejdere omfatter først og fremmest de fastansatte redaktionelle medarbejdere. Herudover kan freelancejournalister være omfattet af den nævnte personkreds, hvis de i det enkelte tilfælde kan dokumentere, at arbejdet udføres for et massemedie, således at der er en ansvarshavende redaktør for arbejdet.

Det er ordregiver, der skal vurdere, om den, der anmoder om aktindsigt i tilbud eller oplysninger fra tilbud, er klageberettiget eller er tilknyttet et massemedie. Såfremt ordregiver vurderer, at den, der anmoder om aktindsigt i tilbud, ikke har ret til aktindsigt, skal ordregiver meddele dette til den aktindsigtssøgende.⁴⁷

Udbudslovens § 5 a er en fravigelse af offentlighedsloven, der som udgangspunkt giver "enhver" ret til aktindsigt. Bestemmelsen er ikke frivillig at anvende. Bestemmelsen medfører, at hvis den, der anmoder om aktindsigt i tilbud, ikke er omfattet af den kreds, som efter § 5 a har ret til aktindsigt heri, så finder offentlighedsloven ikke anvendelse. Det vil heller ikke være muligt at meddele den aktindsigtssøgende aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14 eller efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet.⁴⁸ Ordregivers afvisning af en anmodning om aktindsigt med henvisning til udbudslovens § 5 a kan påklages til Klagenævnet for Udbud.

Hvis den, der anmoder om aktindsigt, er omfattet af kredsen i udbudslovens § 5 a, og således har ret til aktindsigt i tilbud og oplysninger herfra, finder offentlighedsloven anvendelse i forhold til, hvad der kan opnås aktindsigt i. Dvs. at der herefter som udgangspunkt er ret til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, dog med de undtagelser, som følger af offentlighedslovens §§ 19-35.

Ordregiver skal være opmærksom på, at anmodningen om aktindsigt i tilbud eller oplysninger fra tilbud kan være fremsat som en del af en bredere aktindsigtsanmodning, som også vedrører andre dokumenter og oplysninger. Eftersom udbudslovens § 5 a alene omfatter tilbud eller

⁴⁶ Lovbekendtgørelse nr. 914 af 11. august 2014, medieansvarsloven, som ændret ved § 4 i lov nr. 1719 af 27. december 2018.

⁴⁷ Ordregiver skal ikke overveje spørgsmålet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, da den aktindsigtssøgende i så fald ikke har ret til aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvad meroffentlighed indebærer, uddybes i afsnit 3.4.

⁴⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 13. juli 2023, *Johan Møllerup mod Rudersdal Kommune* (j.nr. 23/04881). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

oplysninger fra tilbud, skal ordregiver udskille den del af anmodningen, som ikke vedrører tilbud eller oplysninger herfra, og behandle denne del efter reglerne i offentlighedsloven.

Klagenævnet for Udbud har desuden udtalt, at princippet i offentlighedslovens § 34 om meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument ud fra en formålsfortolkning også finder anvendelse, når de øvrige dele af dokumentet er undtaget efter udbudslovens § 5 a.⁴⁹ Det betyder, at når et dokument indeholder oplysninger, som skal undtages i medfør af udbudslovens § 5 a, fordi der er tale om oplysninger fra tilbud, og anmodningen er fremsat af en, som ikke er omfattet af den kreds, som er nævnt i bestemmelsen, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det kan fx være en evalueringsrapport, som indeholder både procesoplysninger og oplysninger om tilbud, og hvor der i så fald skal gives indsigt i relevante procesoplysninger.

Der kan dog være tilfælde, hvor der ikke skal gives aktindsigt i et dokumentets øvrige indhold, jf. ovenstående. Det er tilfældet, hvis a) aktindsigt heri vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der ligger bag undtagelsen i udbudslovens § 5 a, b) hvis det vil indebære, at der gives klart vildledende information, eller c) hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.⁵⁰

De følgende afsnit om aktindsigtsproceduren forudsætter, at offentlighedsloven finder anvendelse.

2.4.2 Tidsfrister⁵¹

Aktindsigtsanmodning skal behandles og afgøres "snarest"

Hvorvidt en aktindsigtsanmodning kan imødekommes, skal afgøres snarest og senest syv arbejdsdage efter modtagelsen.⁵² Overskridelse af fristen kan kun ske undtagelsesvist og navnlig som følge af sagens omfang eller kompleksitet.⁵³

Udtrykket "snarest" indebærer, at ordregiver skal behandle anmodningen og træffe afgørelse så hurtigt som muligt. Det skal i den forbindelse tilstræbes, at anmodninger om aktindsigt færdigbehandles i løbet af en-to arbejdsdage efter modtagelsen af en anmodning, når identifikationskravet er opfyldt, og der er et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver nærmere gennemgang eller overvejelse. En anmodning om aktindsigt, der omfatter lidt flere dokumenter, men som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør færdigbehandles i løbet af tre-syv arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelser.⁵⁴

Udtrykket "arbejdsdage" medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke skal medregnes ved beregningen af fristen.⁵⁵ Ved beregningen af syv arbejdsdage medtages desuden ikke dagen, hvor anmodningen om aktindsigt modtages. Det har derfor ikke nogen betydning, hvornår på dagen anmodningen om aktindsigt modtages. Selv om en anmodning om aktindsigt

⁴⁹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 13. juli 2023, *Johan Møllerup mod Rudersdal Kommune* (j.nr. 23/04881). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

⁵⁰ Jf. offentlighedslovens § 34. Se desuden afsnit 3.3.3.

⁵¹ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 10.

⁵² Jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2.

⁵³ Jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2, samt forarbejderne til offentlighedsloven og de specielle bemærkninger til § 36.

⁵⁴ Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 36.

⁵⁵ Med angivelsen af "bl.a." henvises der til, at fx grundlovsdag og 1. maj, som ikke er helligdage, ikke skal medregnes ved beregningen af fristen.

modtages kl. 23.59 pr. e-mail en mandag, så vil aktindsigtsanmodningen være modtaget mandag, og tirsdag skal tælles som den første af de syv arbejdsdage.

Sagsbehandlingstid, der er længere end syv arbejdsdage

Ordregivere kan som nævnt undtagelsesvist overskride sagsbehandlingsfristen på de syv arbejdsdage. Der vil navnlig være tale om særlige situationer, hvor sagens omfang eller kompleksitet kan begrunde, at fristen på de syv arbejdsdage ikke kan overholdes. "Sagens omfang" retter sig først og fremmest mod antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. "Kompleksitet" sigter hovedsageligt til de juridiske spørgsmål, som aktindsigtsanmodningen rejser, men også til de situationer, hvor der skal foretages en høring af andre myndigheder eller virksomheder.⁵⁶

I de særlige tilfælde, hvor anmodningen fx omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af fx juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på syv arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter modtagelse af anmodningen.

Hvis myndigheden holder lukket i en sammenhængende periode, fx omkring jul og nytår, af en sådan længde, at anmodningen om aktindsigt ikke (med rimelighed) kan forventes færdigbehandlet inden for fristen på syv arbejdsdage, vil dette også kunne begrunde, at fristen på syv arbejdsdage overskrides. Undtagelsen kan dog ikke overføres til lukning i forbindelse med en længere sammenhængende periode hen over sommeren.⁵⁷

Såfremt en anmodning om aktindsigt undtagelsesvist ikke kan færdigbehandles inden for syv arbejdsdage efter modtagelsen, skal ordregiver underrette den aktindsigtssøgende om grunden til fristoverskridelsen, samt hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Underretningen skal afsendes inden udløbet af den syvende arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.⁵⁸

2.4.3 Afgørelsen⁵⁹

Den, der anmoder om aktindsigt i en sag eller et dokument, er part i den pågældende sag om aktindsigt.⁶⁰ Når en ordregiver træffer en afgørelse om aktindsigt, er der tale om en forvaltningsretlig afgørelse efter forvaltningslovens § 2, og det indebærer, at forvaltningslovens sagsbehandlingsregler skal iagttages ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt. Det er navnlig forvaltningslovens regler om partshøring⁶¹, begrundelse⁶² og klagevejledning⁶³, der har betydning.

⁵⁶ Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 36.

⁵⁷ Jf. FOB 2021-1.

⁵⁸ Jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2.

⁵⁹ Se uddybende i vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven og vejledning nr. 9533 af 26. juni 2018 om beregning af klagefrister.

⁶⁰ Den person eller virksomhed, som oplysningerne i aktindsigtssagen angår, er dog ikke part i aktindsigtssagen. Den, som oplysningerne i en sag angår, har derfor ikke krav på efter forvaltningsloven at blive hørt, før der træffes afgørelse om aktindsigt, og den pågældende har ikke krav på begrundelse i tilfælde, hvor begæringen om aktindsigt imødekommes.

⁶¹ Jf. forvaltningslovens § 19.

⁶² Jf. forvaltningslovens § 24.

⁶³ Jf. forvaltningslovens § 25.

Partshøring

Ordregiver skal ifølge forvaltningslovens regler partshøre den aktindsigtsansøgende i de tilfælde, hvor ordregiveren til brug for behandlingen af aktindsigtsanmodningen indhenter en udtalelse fra en udenforstående (fx person eller myndighed), som taler imod en imødekomme af anmodningen, og denne udtalelse er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Derudover kan den aktindsigtssøgende få mulighed for at gøre sig bekendt med og kommentere, korrigere og supplere udtalelsen, inden sagen afgøres.

I udbudssager vil partshøring af virksomheder ofte være relevant, når ordregiver i forbindelse med oplysninger om forretningsforhold m.v.⁶⁴ har indhentet en udtalelse fra den eller de virksomheder, som oplysningerne vedrører. Hvis udtalelsen taler imod imødekomme af aktindsigtsanmodningen, og hvis udtalelsen er af væsentlig betydning for afgørelsen, skal den aktindsigtssøgende have mulighed for at kommentere på udtalelsen, inden ordregiver træffer sin afgørelse.⁶⁵

Der er ikke formkrav til, hvordan partshøringen gennemføres, og en partshøring kan gennemføres både mundtligt og skriftligt. Det afgørende er, at formålet med partshøringen opfyldes. Derudover er det et krav, at det fremgår klart, at der er tale om en høring, og at den aktindsigtssøgende (parten) har mulighed for at komme med en udtalelse.

Begrundelse for afslag og klagevejledning

Medmindre aktindsigtsanmodningen imødekommes fuldt ud, skal et afslag på aktindsigt ledsages af en begrundelse.⁶⁶ Det betyder også, at når visse dokumenter eller oplysninger undtages aktindsigt (delvist afslag), skal der gives en begrundelse for dette.

Det skal fremgå af afgørelsen, hvilke dokumenter/oplysninger der er blevet undtaget. Derudover skal der med henvisning til de relevante lovbestemmelser gives en begrundelse herfor.⁶⁷ Hvis der er indhentet en udtalelse, fx fra den tilbudsgiver, som dokumenterne/oplysningerne vedrører, skal dette også fremgå af begrundelsen.

Afgørelsen skal desuden være ledsaget af en klagevejledning. Klagevejledningen skal indeholde oplysninger om, hvor og hvordan der indgives en klage over afgørelsen, samt eventuelle tidsfrister. Ligesom ved pligten til begrundelse gælder pligten til klagevejledning også kun, hvis afgørelsen ikke giver ansøger fuldt ud medhold.

Hvem der kan klages til, behandles i afsnit 2.4.4.

Vejledningspligt

Når der er tale om forvaltningsretlige afgørelser, har ordregivere en vejledningspligt, jf. forvaltningslovens § 7. Herefter skal ordregivere i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer eller virksomheder, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Klagenævnet for Udbud har i **afgørelse af 7. september 2016**⁶⁸ taget stilling til, hvorvidt ordregiver havde opfyldt vejledningspligten i forvaltningslovens § 7 ved at henvise til en privat virksomhed. I den konkrete sag var det den private virksomhed, der bistod med et udbud, og

⁶⁴ Jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2.

⁶⁵ Se uddybende om oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, i afsnit 3.3.3.2.

⁶⁶ Jf. forvaltningslovens § 22.

⁶⁷ Jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1.

⁶⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 7. september 2016, *Teleindustrien mod Ringkøbing-Skjern Kommune* (j.nr. 2016-4716).

det var alene den private virksomhed, der var i besiddelse af de efterspurgte dokumenter. Derfor var ordregiveren ikke i besiddelse af dokumenterne og kunne ikke udlevere dem i forbindelse med en anmodning om aktindsigt. Ordregiveren havde ikke tilsidesat sin vejledningspligt ved blot at henvise til, at det var den private virksomhed, der var i besiddelse af dokumenterne.

Afgørelsens form⁶⁹

Det materiale, der skal udleveres i forbindelse med en anmodning om aktindsigt, skal udleveres i den form, som den, der har anmodet om aktindsigt, ønsker.⁷⁰ Hvis den aktindsigtssøgende eksempelvis anmoder om at få tilsendt materialet som filer i en e-mail eller papirkopier, skal ordregiver som udgangspunkt imødekomme dette. Hvis det er umuligt, meget vanskeligt, eller hvis der foreligger andre tungtvejende modhensyn, er ordregiver dog ikke forpligtet til at udlevere materialet i en bestemt form.⁷¹

2.4.4 Klager over afgørelser om aktindsigt⁷²

Det fremgår af offentlighedslovens § 37, stk. 1, at afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, som anmodningen om aktindsigt angår.

I udbudssager vil Klagenævnet for Udbud være rette klagemyndighed i forbindelse med afslag på aktindsigt, da Klagenævnet for Udbud har kompetence til at behandle klager over udbudsreglerne.⁷³

Det er dog ikke alle sager, der har deres udspring i et udbud, hvor Klagenævnet for Udbud er rette klageinstans. Eksempelvis vil afslag på aktindsigt i dokumenter, der angår udførelsen af kontrakter, ikke skulle påklages til Klagenævnet for Udbud. Det drejer sig eksempelvis om aktindsigt i fakturaer, korrespondance vedrørende udførelsen af kontrakter, dokumentation udarbejdet under kontraktperioden og mødereferater.

I de sager, hvor Klagenævnet for Udbud ikke er kompetent, vil klageinstansen afhænge af den enkelte myndighed, der træffer afgørelsen om aktindsigt. Eksempelvis kan det i visse situationer være muligt at påklage afgørelsen om aktindsigt til en overordnet forvaltningsmyndighed, fx et ministerium.⁷⁴ Det følger af forvaltningslovens § 25, at såfremt der kan klages til en anden forvaltningsmyndighed over en aktindsigtsafgørelse, hvor der ikke gives fuldt medhold, skal den myndighed, der kan klages til, fremgå af klagevejledningen.⁷⁵

I Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 21. september 2017**⁷⁶ blev der klaget over manglende aktindsigt i losserapporter og regninger fra en leverandør. Klagenævnet for Udbud lagde i den forbindelse til grund, at losserapporterne og regningerne for udført arbejde ikke var oplysninger, som var modtaget i forbindelse med udbudssagen, idet oplysningerne angik opfyldelse af en udbudt kontrakt. Klagenævnet konstaterede, at det ikke havde kompetence til at behandle

⁶⁹ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 11.1.

⁷⁰ Jf. forvaltningslovens § 16, stk. 3, og offentlighedslovens § 40, stk. 1.

⁷¹ Jf. forvaltningslovens § 16, stk. 3, og offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1.

⁷² Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 12.

⁷³ Jf. lov om Klagenævnet for Udbuds § 1, stk. 1-3, jf. § 10, stk. 1.

⁷⁴ Der kan være en lovhjemlet adgang. Adgangen kan også følge af den almindelige ulovbestemte regel om administrativ rekurs.

⁷⁵ Der skal i denne forbindelse angives oplysninger om klageinstans, fremgangsmåden ved indgivelse af klage og eventuelle tidsfrister.

⁷⁶ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 21. september 2017, *SIC – Skagen Innovation Center mod Kystdirektoratet* (j.nr. 17/01222).

sager vedrørende kontraktretlige spørgsmål efter et afsluttet udbud. Derfor anså klagenævnet sig heller ikke for kompetent til at behandle klager over manglende aktindsigt i dokumenter, der er et led i opfyldelsen af en udbudt kontrakt. På baggrund heraf sendte Klagenævnet for Udbud sagen tilbage til myndigheden med henblik på, at klagen blev videresendt til den rette klageinstans.

I forhold til indkøb, der ikke er omfattet af udbudsreglerne, vil Klagenævnet for Udbud heller ikke være kompetent. Det var eksempelvis tilfældet i **afgørelse af 28. september 2018**,⁷⁷ hvor Klagenævnet for Udbud vurderede, at dokumenterne angik en sag om konkurrenceudsættelse, der var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i udbudslovens § 22 om tjenesteydelser vedrørende forskning og udvikling. På baggrund heraf var der tale om et indkøb, der ikke var omfattet af udbudsloven, hvorfor Klagenævnet for Udbud ikke var kompetent.

Det er ikke muligt at klage til en overordnet myndighed, når afgørelsen er truffet af kommuner eller regioner. Det skyldes, at de ikke står i over-/underordningsforhold til dele af staten, og dermed vil det ikke være muligt at påklage afgørelser om aktindsigt til en statslig myndighed. I forhold til regionale og kommunale afgørelser fører Ankestyrelsen et uafhængigt tilsyn med, at regionale og kommunale afgørelser overholder lovgivningen. Ankestyrelsen kan dog kun behandle en klage, såfremt der ikke er nogen særskilt klageinstans, hvilket eksempelvis vil sige, at når Klagenævnet for Udbud er kompetent, vil det være Klagenævnet for Udbud, der er rette klageinstans.

Der er altid mulighed for at klage til Folketingets Ombudsmand, men der er som udgangspunkt ikke pligt til at angive denne generelle mulighed i klagevejledningen. En klage til Folketingets Ombudsmand kræver dog, at alle andre klagemuligheder er benyttet. Der er heller ikke et krav om, at ordregiver skal vejlede om den generelle mulighed for at indbringe afgørelser for domstolene. Afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene inden for en lovbestemt frist, skal dog være ledsaget af oplysning herom.⁷⁸

I forbindelse med klager over aktindsigt finder den såkaldte remonstrationsordning anvendelse. Den betyder, at klagen indledningsvis skal sendes til den (ordregivende) myndighed, hvis afgørelse der klages over, hvorved myndigheden får mulighed for at revidere sin vurdering, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 2. Det skal derfor fremgå af klagevejledningen, at klager indledningsvis skal sendes til ordregiver.

Hvis man som ordregiver har modtaget en klage over manglende aktindsigt og fastholder den oprindelige afgørelse, skal man snarest og som udgangspunkt senest syv arbejdsdage efter modtagelsen af klagen videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.⁷⁹ I udbudssager er klageinstansen Klagenævnet for Udbud.

Fristen på de syv arbejdsdage giver ordregiver mulighed for at revurdere afgørelsen, og såfremt ordregiver vurderer, at den oprindelige afgørelse har været forkert, træffes der en ny afgørelse. Fristen på de syv arbejdsdage kan efter omstændighederne udsættes i en kortere periode, hvis der i klagen gøres nye synspunkter og anbringender gældende.⁸⁰

⁷⁷ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 28. september 2018, *Omnibus – universitetsavisen på Aarhus Universitet mod Miljø- og Fødevareministeriet* (j.nr. 18/02618).

⁷⁸ Jf. forvaltningslovens § 26.

⁷⁹ Jf. offentlighedslovens § 37, stk. 2.

⁸⁰ Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 37.

Når Klagenævnet for Udbud har modtaget klagen fra ordregiveren, har klagenævnet som udgangspunkt 20 arbejdsdage til at færdigbehandle klagen. Dette udgangspunkt kan fraviges, hvis eksempelvis sagens omfang eller kompleksitet ikke gør det muligt at nå at færdigbehandle klagen inden for tidsfristen.⁸¹ Klageren skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen, samt hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Man kan ikke klage over afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis man ikke selv har indgivet anmodningen. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis en tilbudsgivers underleverandør klager over afslag på tilbudsgiverens aktindsigtsanmodning. I Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 17. oktober 2014**⁸² afviste klagenævnet en klage over en kommunes afslag på aktindsigt, idet klagen var indgivet af en virksomhed, der ikke oprindeligt havde søgt aktindsigt.

2.4.5 Klage over sagsbehandlingstiden⁸³

Som tidligere nævnt skal en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt færdigbehandles senest syv arbejdsdage efter modtagelsen.

Der er mulighed for at klage særskilt over sagsbehandlingstiden, hvis der er gået mindst 14 arbejdsdage, siden anmodningen om aktindsigt blev modtaget hos ordregiver.⁸⁴

Klagenævnet for Udbud behandler også klager over sagsbehandlingstiden. Det forudsætter imidlertid, at aktindsigtsanmodningen ikke er færdigbehandlet, inden der klages over sagsbehandlingstiden. I Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 7. september 2015**⁸⁵ konstaterede klagenævnet, at der ikke var grundlag for at tage stilling til den del af klagen, der angik sagsbehandlingstiden, da anmodningerne om aktindsigt var færdigbehandlet på det tidspunkt, hvor der blev klaget over sagsbehandlingstiden.

⁸¹ Jf. offentlighedslovens § 37, stk. 3.

⁸² Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. oktober 2014, *Langhøj ApS mod Ringkøbing-Skjern Kommune* (j.nr. 2014-0037958).

⁸³ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 13.

⁸⁴ Jf. offentlighedslovens § 39, stk. 1.

⁸⁵ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 7. september 2015, *Siemens A/S mod AffaldVarme Aarhus* (j.nr. 2015-8021).

Kapitel 3

Hvad kan undtages fra aktindsigt?

3.1 Indledning

I dette kapitel fokuseres på aktindsigt i udbudssager og de typer af dokumenter og oplysninger, som er relevante i en udbudskontekst.

Kapitlet omhandler den indholdsmæssige del af behandlingen af en anmodning om aktindsigt i en udbudssag. Med udgangspunkt i relevant praksis fra Klagenævnet for Udbud gennemgår kapitlet således mulighederne for at undtage forskellige dokumenter og oplysninger fra aktindsigt. Kapitlet behandler desuden reglerne om ekstraheringspligt og meroffentlighed.

Kapitlet er opbygget med henblik på, at det skal kunne anvendes som opslagsværk. Gennemgangen af de forskellige typer af dokumenter og oplysninger følger derfor ikke systematikken i offentlighedsloven. For at øge anvendeligheden af vejledningen i praksis er kapitlets forskellige afsnit i stedet inddelt og navngivet efter de typer af dokumenter og oplysninger, som oftest er relevante ved aktindsigt i udbudssager.

3.2 Offentlighedslovens hovedregel – fuld aktindsigt⁸⁶

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven omfatter som udgangspunkt alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling.⁸⁷ I udbudssager er der som hovedregel ikke grundlag for at gå ud fra, at udbudssagens dokumenter m.v. kan undtages fra aktindsigt. Hvorvidt der er ret til aktindsigt i en konkret udbudssag, må afgøres ud fra den enkelte sags dokumenter og oplysninger.⁸⁸

Offentlighedsloven indeholder imidlertid en række væsentlige undtagelser til hovedreglen. En undtagelsesbestemmelse kan dog ikke anvendes som grundlag for at afvise aktindsigt, hvis dokumenterne eller oplysningerne allerede er gjort offentligt tilgængelige. Det er eksempelvis tilfældet, hvis der søges aktindsigt i et tilbud, og der er tale om oplysninger, som allerede fremgår af tilbudsgiverens hjemmeside eller af en offentliggjort årsrapport eller lignende.

Det er en forudsætning for aktindsigt, at ordregiveren er i besiddelse af de dokumenter, der søges aktindsigt i. Det fremgår fx af Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 11. juli 2018**,⁸⁹ hvor der blev anmodet om aktindsigt i materiale vedrørende afholdte møder, herunder mødereferater. I den konkrete sag havde ordregiver på baggrund af erindringer oplyst, hvem der deltog i møderne. Derudover havde ordregiver oplyst, at der ikke forelå yderligere materiale vedrørende møderne. I denne forbindelse konstaterede klagenævnet, at offentlighedslovens § 7 ikke giver ret til aktindsigt i dokumenter, som ordregiver ikke er i besiddelse af. Eftersom det var

⁸⁶ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 4.1.

⁸⁷ Jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

⁸⁸ Jf. eksempelvis Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 30. august 2021, *JK Office ApS mod Skive Kommune* (j.nr. 21/06335), hvor klagenævnet indledningsvis bemærker dette.

⁸⁹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 11. juli 2018, *Nygaard Turist og Minibusser mod Sorø Kommune* (j.nr. 18/03700).

oplyst, at der ikke eksisterede yderligere materiale, ændrede klagenævnet ikke den påklagede afgørelse. Det samme var tilfældet i **afgørelse af 7. september 2016**,⁹⁰ hvor klagenævnet lagde til grund, at ordregiver på tidspunktet for afgørelsen om aktindsigt ikke var i besiddelse af de dokumenter, der blev søgt aktindsigt i. Derfor tiltrådte klagenævnet afgørelsen om at afvise aktindsigt. Det fremgår dog af sagen, at de pågældende dokumenter efterfølgende var kommet i ordregivers besiddelse, og klagenævnet påpegede i den forbindelse, at der ikke er noget, der forhindrer, at der på ny anmodes om aktindsigt. Fra nyere praksis kan der henvises til Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 16. marts 2023**,⁹¹ hvor klagenævnet ikke fandt grundlag for at tilsidesætte ordregivers vurdering af, at ordregiver ikke var i besiddelse af de efterspurgte dokumenter.

Retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7 vedrører dokumenter, som de ser ud på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt modtages af myndigheden. Der må derfor ikke foretages rettelser eller tilføjelser i dokumenterne, således at de får et indhold, der ikke fuldt ud er identisk med dokumenternes indhold på tidspunktet for aktindsigtsanmodningen.⁹² Spørgsmålet om, hvorvidt fx enkelte oplysninger kan undtages (fx ved at overstrege dem), beror på en konkret vurdering efter offentlighedslovens undtagelser fra retten til aktindsigt.⁹³

Der skal træffes en konkret afgørelse ved hver eneste aktindsigtsanmodning. Det kan medføre, at ellers sammenlignelige anmodninger over tid behandles forskelligt, da beskyttelseshensyn kan have ændret sig i forhold til ældre anmodninger. Eksempelvis kan der over tid være oplysninger, som tidligere kunne undtages med henvisning til, at der var tale om drifts- eller forretningsforhold m.v., men hvor det ikke længere er tilfældet.⁹⁴ Myndigheden kan derfor ikke blot henvise til en gammel afgørelse, men skal træffe en selvstændig afgørelse for hver aktindsigtsanmodning.

3.3 Undtagelser – visse sager, dokumenter og oplysninger

Der gælder som nævnt efter offentlighedsloven flere undtagelser til hovedreglen om retten til aktindsigt, hvorefter det er muligt at undtage visse sager, dokumenter og oplysninger fra aktindsigt. Disse undtagelser følger en hierarkisk struktur, således at det først skal undersøges, om sagstypen som helhed kan undtages fra adgangen til aktindsigt. Hvis det ikke er tilfældet, undersøges det herefter, om der er dokumenter i sagen, som kan undtages aktindsigt. Hvis et dokument ikke undtages i sin helhed, undersøges det, om der er enkelte oplysninger i dokumentet, der skal undtages aktindsigt.

De sagstyper, som kan undtages fra aktindsigt, er typisk ikke relevante i udbudssager og behandles derfor ikke yderligere i vejledningen.⁹⁵ De følgende afsnit om undtagelserne til hovedreglen om adgangen til aktindsigt følger ovennævnte systematik og behandler således først undtagne dokumenter og dernæst undtagne oplysninger.

⁹⁰ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 7. september 2016, *Teleindustrien mod Ringkøbing-Skjern Kommune* (j.nr. 2016-4716).

⁹¹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 16. marts 2023, *Gavdi A/S mod DSB* (j.nr. 22/14592 (tidl. 22/11761)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

⁹² Jf. Ahsan, M., *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udgave, 2022, s. 208. Se også Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 3. januar 2023, *DiaLab mod Region Midtjylland* (j.nr. 22/14555 (tidl. 22/05561)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

⁹³ Undtagelserne til hovedreglen om retten til aktindsigt, som følger af offentlighedslovens § 7, findes i offentlighedslovens §§ 19-35.

⁹⁴ Undtagelse af oplysninger om drifts- eller forretningsforhold m.v. uddybes i afsnit 3.3.3.2.

⁹⁵ De sagstyper, som kan undtages fra aktindsigt, omfatter straffesager, personalesager, sager om lovgivning, der ikke er fremsat i Folketinget, sager om ansættelse og forfremmelse og sager om førelse af en kalender, jf. offentlighedslovens §§ 19-22. Der henvises til vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 5.

3.3.1 Dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven⁹⁶

Offentlighedsloven åbner mulighed for generelt at undtage visse dokumenter fra retten til aktindsigt. Det drejer sig om interne dokumenter og en række særlige dokumenter, herunder brevveksling med sagkyndige til brug for retssager.

Ud over disse dokumenttyper behandler de følgende afsnit andre dokumenttyper, som kan indgå i udbudsprocessen, men som ikke generelt kan undtages efter reglerne i offentlighedsloven. Det drejer sig om tilbud, evalueringsnotater og kontrakter.

Tilbud

Retten til aktindsigt omfatter tilbud, dog under forudsætning af, at den, der anmoder om aktindsigt i tilbud eller oplysninger fra tilbud, er berettiget til aktindsigt heri, jf. udbudslovens § 5 a.⁹⁷ Når offentlighedsloven finder anvendelse, fordi den, der anmoder om aktindsigt, er omfattet af udbudslovens § 5 a, følger det af praksis fra Klagenævnet for Udbud, at et tilbud ikke kan undtages fra aktindsigt i sin helhed. Der kan imidlertid være oplysninger i tilbuddet, som kan undtages fra aktindsigt. Se uddybende herom i afsnit 3.3.3.

I Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 6. marts 2013**⁹⁸ havde en kommune undtaget tilbud fra aktindsigt i deres helhed med den begrundelse, at "tilbudsgivernes tilbud skal ses i deres helhed og at kommunen som ansvarlig myndighed ikke kan overlade forretningshemmeligheder, mm til 3. mand og dermed potentielt udsætte sig for erstatningskrav fra en eller flere virksomheder". I forbindelse med vurderingen havde kommunen lagt vægt på, at der på det konkrete marked (udbuddet angik låsesystemer) er en tæt konkurrence med et mindre antal leverandører, hvorfor informationer om priserne kunne udnyttes af konkurrenter. Endvidere var der i tilbuddene efter kommunens vurdering en række tekniske informationer, som kommunen ikke fandt det forsvarligt at udlevere. For Klagenævnet for Udbud anførte kommunen, at den var af den opfattelse, at tilbuddene skulle undtages i deres helhed med hjemmel i offentlighedslovens §§ 30, nr. 2, og 33, nr. 3,⁹⁹ hvorfor det ikke var muligt at fremsende tilbuddene med udvalgte oplysninger overstreget. Klagenævnet konstaterede indledningsvis, at der som udgangspunkt skal gives fuld indsigt i alle dokumenter, hvilket en tilbudsgiver må være indstillet på og tage højde for ved sine angivelser i tilbuddet. På baggrund af udtalelser fra tilbudsgiverne afslog klagenævnet at give aktindsigt i visse oplysninger om drifts- og forretningsforhold m.v., som fremgik af tilbuddene, men udleverede de resterende oplysninger fra tilbuddet. Der var som følge heraf ikke grundlag for at undtage tilbuddene som helhed.

På samme måde konstaterede Klagenævnet for Udbud i **afgørelse af 3. august 2015**,¹⁰⁰ at et revideret tilbud ikke kunne undtages fra aktindsigt. Tilbuddet indeholdt visse oplysninger, som kunne undtages, eksempelvis delpriser. Dog kunne store dele af tilbuddet ikke undtages fra aktindsigt. Det drejede sig bl.a. om tilbuddets forside, afsnit benævnt "leverancen" og afsnit benævnt "tilbuddet".

⁹⁶ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 6.

⁹⁷ Læs mere om udbudslovens § 5 a i afsnit 2.4.1.

⁹⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 6. marts 2013, *Birepo ApS mod Tårnby Kommune* (j.nr. 2012-0026794).

⁹⁹ I den daværende offentlighedslov var det §§ 12 og 13, stk. 1, nr. 5.

¹⁰⁰ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 3. august 2015, *Holmrís + Flexform A/S mod Holbæk Kommune* (j.nr. 2015-8488).

Interne dokumenter¹⁰¹

Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. I forbindelse med udbudssager er det relevant at se på den situation, hvor et dokument ikke er afgivet til udenforstående (myndigheder eller personer).¹⁰² Vurderingen af, om et dokument har været afgivet til udenforstående myndigheder eller personer, indebærer bl.a., at der skal tages stilling til, i hvilket omfang en person, fx en konsulent eller myndighed, som et dokument er afgivet til, skal betragtes som udenforstående i forhold til ordregiver. Hvis personen eller myndigheden ikke er udenforstående i forhold til ordregiver, vil der som udgangspunkt være tale om et internt dokument, som kan undtages fra aktindsigt.

Når det skal vurderes, hvorvidt der er tale om interne dokumenter, som ikke er afgivet til udenforstående, kan der hentes inspiration i Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 16. november 2018**.¹⁰³ Under den konkrete sag havde ordregiver oplyst, at ordregiver ikke havde sendt dokumenterne til andre, at medarbejdere hos andre myndigheder ikke havde adgang til materialet, og at materialet opbevarede adskilt fra øvrige sager. På den baggrund konstaterede klagenævnet, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte ordregivers vurdering af, at der var tale om interne dokumenter, som kunne undtages fra aktindsigt.

Hvis et dokument udveksles mellem forskellige enheder inden for samme ordregivende myndighed, mister dokumentet heller ikke sin interne karakter. Når dokumenter sendes mellem forskellige personer, er det derfor væsentligt at vurdere, om der er tale om udveksling af dokumenter inden for samme myndighed, eller om der er udvekslet dokumenter med en anden myndighed, hvorved dokumentet som udgangspunkt mister sin interne karakter.¹⁰⁴

Der kan dog være situationer, hvor forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som en selvstændig myndighed. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis der i forbindelse med et konkret udbud nedsættes en særlig arbejdsgruppe. Hvis der er tale om en arbejdsgruppe, der kan betegnes som en selvstændig myndighed, vil en række dokumenter betragtes som interne arbejdsdokumenter og dermed være undtaget fra aktindsigt. Det drejer sig om dokumenter, der udarbejdes i arbejdsgruppen til dennes eget brug, og dokumenter, som udveksles mellem arbejdsgruppens medlemmer. Det vil dog være en konkret vurdering, hvorvidt en arbejdsgruppe kan betragtes som en selvstændig myndighed.

Der har i praksis været tvivl om, hvorvidt et dokument mister sin interne karakter, når det behandles i en "arbejdsgruppe" eller "evalueringsgruppe", der består af ansatte fra forskellige myndigheder, som er ansvarlig for at vurdere tilbuddene.

Klagenævnet for Udbud tog i **afgørelse af 15. september 2017**¹⁰⁵ stilling til, hvorvidt en arbejdsgruppe på tværs af forskellige myndigheder kunne anses som en selvstændig myndighed, hvorefter dokumenter, som blev delt internt mellem arbejdsgruppens medlemmer, havde intern karakter. I den konkrete sag var der tale om et indkøbsfællesskab mellem kommuner, som nedsatte en arbejdsgruppe på tværs af kommunerne i indkøbsfællesskabet. En

¹⁰¹ Jf. offentlighedslovens §§ 23-26. Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 6.1.

¹⁰² Jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

¹⁰³ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 16. november 2018, *Henrik Sørensen mod Hovedstadens Letbane* (j.nr. 18/07120).

¹⁰⁴ Se i denne forbindelse udtalelse fra Folketingets Ombudsmand af 22. august 2017 om, at videregivelse af et dokument fra kommunal selvstyrehavn til kommunen var ekstern. Her udtalte ombudsmanden, at en kommunal selvstyrehavn skulle anses som "udenforstående", hvorfor videregivelsen af en rapport til kommunen ikke kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at der var tale om et internt dokument.

¹⁰⁵ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 15. september 2017, *LOS - De private sociale tilbud mod FællesUdbud Sjælland v/ Holbæk Kommune* (j.nr. 17/01283). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

gevinstberegning blev udvekslet mellem medlemmerne af arbejdsgruppen. Derudover havde indkøbscheferne i de enkelte kommuner også modtaget gevinstberegningen til orientering. Indkøbsfællesskabet havde, til støtte for at arbejdsgruppen skulle anses som en selvstændig myndighed, anført, at arbejdsgruppens aktivitet var såvel tids- som emnemæssigt snævert begrænset til varetagelsen af opgaver direkte forbundet med det konkrete udbud, at arbejdsgruppens tovholder havde ageret uafhængigt af den administrative og politiske ledelse i kommunerne, og at kommunerne alene havde været orienteret om forhold i udbuddet. Klagenævnet for Udbud fandt på baggrund af det oplyste ikke grundlag for at tilsidesætte indkøbsfællesskabets vurdering af arbejdsgruppen som en selvstændig myndighed. For så vidt angik gevinstberegningen, som også var sendt til indkøbscheferne i de enkelte kommuner "til orientering", konstaterede klagenævnet, at det ikke kunne lægges til grund, at udleveringen af gevinstberegningen til indkøbscheferne alene skete som led i medlemmernes varetagelse af myndighedernes interesser i arbejdsgruppen. På den baggrund kunne dokumentet om gevinstberegningen ikke anses for at være internt, og det var dermed omfattet af aktindsigten.

Angående dokumenter, som arbejdsgruppen modtager fra andre, fremgår det af en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 2004, s. 98), at dokumenter, som er udarbejdet af andre myndigheder end dem, der er repræsenteret i arbejdsgruppen, ikke kan betragtes som interne arbejdsdokumenter, som på den baggrund kan undtages fra aktindsigt.

Som nævnt mister dokumenter ikke deres interne karakter, hvis de deles inden for ordregivers egen myndighed, fx i evalueringsgrupper. Hvis der derimod indgår medlemmer i en arbejdsgruppe eller evalueringsgruppe, som ikke er ansat hos ordregiveren, har Klagenævnet for Udbud i **afgørelse af 2. marts 2015**¹⁰⁶ lagt vægt på følgende omstændigheder ved vurderingen af, om evalueringsgruppen kunne anses for at være en selvstændig myndighed:

1. om arbejdet er udført med ordregiver som opdragsgiver
2. om ordregiver har instruktionsbeføjelse over for gruppen
3. om evalueringsdokumenterne er udfærdiget og journaliseret hos ordregiver
4. at eksterne medlemmer ikke deltager på vegne af deres arbejdsgiver, og arbejdsgiveren ikke modtager evalueringsdokumenterne.¹⁰⁷

I den konkrete sag konstaterede Klagenævnet for Udbud, at den pågældende projektgruppe ikke kunne anses for etableret med en så fast struktur og selvstændige beføjelser, at arbejdsgruppen kunne anses for en ad hoc nedsat selvstændig myndighed med den virkning, at de foreløbige evalueringsdokumenter, der var udarbejdet i projektgruppens regi, kunne anses som værende projektgruppens interne dokumenter. Dog kunne dokumenter afgivet til personer, som deltog i projektgruppen som eksperter, ikke anses for værende afgivet til udenforstående.

Derudover anføres det i forarbejderne til offentlighedsloven, at et dokument ikke anses for indgået til en ordregiver, hvis den offentligt ansatte har modtaget dokumentet i anden egen- skab end ansat ved den pågældende ordregiver.¹⁰⁸

Selv om et dokument er blevet afgivet til udenforstående, bevarer det sin interne karakter, hvis afgivelsen er sket af retlige grunde, til forskningsmæssigt brug eller af andre lignende

¹⁰⁶ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 2. marts 2015, *Ion Beam Applications S.A. mod Region Midtjylland* (j.nr. 2015-608). For nyere praksis kan henvises til Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 27. april 2023, *Yunex GmbH og Yunex Traffic Austria GmbH mod Sund & Bælt A/S* (j.nr. 22/14560 (tidl. 22/07008)). Begge afgørelser er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁰⁷ Det er ikke klart, om alle førnævnte momenter skal være opfyldt, før dokumentet ikke mister sin interne karakter. Men det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at hvis man opfylder momenterne, risikerer man ikke, at et dokument mister sin interne karakter.

¹⁰⁸ Jf. betænkning nr. 1510/2009, kapitel 11, afsnit 3.2.

grunde.¹⁰⁹ Hvis ordregiver fx afgiver et dokument til Klagenævnet for Udbud som led i en klagesag, mister dokumentet derfor ikke sin interne karakter.¹¹⁰

Evalueringsnotater m.v.

I forbindelse med gennemførelsen af et udbud vil ordregiver ofte udarbejde en række notater, fx evalueringsnotater eller notater om udbudsstrategi. Disse notater vil som udgangspunkt udgøre interne dokumenter, som udarbejdes af ordregiveren til ordregiverens eget brug, og som ikke afgives til udenforstående.

Selv om der er tale om et internt dokument, vil der alligevel være adgang til aktindsigt heri, når dokumentet foreligger i endelig form og alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende sagens afgørelse.¹¹¹

Et endeligt evalueringsnotat kan således ikke undtages aktindsigt, da dokumentet indeholder grundlaget for ordregivers beslutning.¹¹² I **kendelse af 28. februar 2006**¹¹³ udtalte Klagenævnet for Udbud, at formålet med den endelige udgave af sådanne notater, rapporter eller lignende dokumenter ikke alene er at danne grundlag for myndighedens afgørelse, men tillige udarbejdes, for at myndigheden kan være i besiddelse af en skriftlig redegørelse for afgørelsen og for grundlaget for afgørelsen, og at denne redegørelse bl.a. vil skulle anvendes, hvis ordregiveren under en efterfølgende klagesag over for klagenævnet skal redegøre for sin afgørelse. Den endelige udgave af sådanne dokumenter er derfor ikke interne arbejdsdokumenter.

En ordregiver kan imidlertid udarbejde flere udkast, inden det endelige dokument foreligger. Udkast til sådanne dokumenter, tidligere udgaver af sådanne dokumenter m.v. er interne arbejdsdokumenter, som er undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23.

Klagenævnet for Udbud har i **kendelse af 28. februar 2006**¹¹⁴ udtalt, at tidligere udgaver af eller udkast til dokumenter, som danner grundlag for afgørelsen af, hvilken tilbudsgiver der skal indgås kontrakt med, er interne arbejdsdokumenter.¹¹⁵ Klagenævnet for Udbud nåede samme konklusion i **kendelse af 17. juni 2010**,¹¹⁶ hvor klagenævnet tiltrådte ordregivers vurdering af, at den aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, der var givet den aktindsigtssøgende, var begrænset til det afsluttende vurderingsnotat.

Selv om det endelige evalueringsnotat ikke i sin helhed kan undtages aktindsigt, kan der være oplysninger heri, som kan undtages efter reglerne om undtagelse af visse oplysninger. Se eksempelvis Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 17. februar 2023**,¹¹⁷ hvor klagenævnet fandt,

¹⁰⁹ Jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2.

¹¹⁰ Jf. lov om Klagenævnet for Udbuds § 11, stk. 4.

¹¹¹ Jf. offentlighedslovens § 26, nr. 1.

¹¹² Klagenævnet for Udbuds kendelse af 28. februar 2006, *S-Card A/S mod Rigspolitiet* (j.nr. 2005-0003934), og afgørelse af 2. marts 2015, *Ion Beam Application S.A. mod Region Midtjylland* (j.nr. 2015-608). Begge er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹¹³ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 28. februar 2006, *S-Card A/S mod Rigspolitiet* (j.nr. 2005-0003934). Denne kendelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud. I kendelsen henvises der til forvaltningslovens § 12, stk. 1, om interne arbejdsdokumenter. Formuleringen af bestemmelsen er imidlertid ændret i lyset af offentlighedsloven, så afgrænsningen er den samme.

¹¹⁴ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 28. februar 2006, *S-Card A/S mod Rigspolitiet* (j.nr. 2005-0003934). Denne kendelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹¹⁵ I kendelsen henvises der til forvaltningslovens § 12, stk. 1, om interne arbejdsdokumenter. Formuleringen af bestemmelsen er imidlertid ændret i lyset af offentlighedsloven, så afgrænsningen er den samme.

¹¹⁶ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 17. juni 2010, *Jydsk Planteservice A/S mod Odense Kommune m.fl.* (j.nr. 2010-0021118). Denne kendelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹¹⁷ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. februar 2023, *Teknologiens Mediehus A/S mod Jammerbugt Kommune* (j.nr. 22/14563 (tidl. 22/07415)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

at oplysninger i evalueringsnotater om tilbudsgivernes support og service samt leverings- og monteringsstider kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Se uddybende om undtagelse af oplysninger i afsnit 3.3.3.

Kontrakter

Kontrakter, der er indgået mellem en ordregiver og en leverandør, er ikke interne dokumenter, som kan undtages adgangen til aktindsigt. Udgangspunktet er altså, at der skal meddeles aktindsigt i kontrakter. Der kan dog være oplysninger i kontrakterne, som kan undtages, hvilket uddybes i afsnit 3.3.3.

Brevveksling med eksterne sagkyndige til brug for en retssag¹¹⁸

Retten til aktindsigt omfatter ikke brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Bestemmelsen finder selvsagt anvendelse ved brevvekslinger mellem fx en juridisk sagkyndig og dennes klient i forbindelse med en konkret retssag. Det er ikke et krav, at der skal være tale om en igangværende retssag. Bestemmelsen finder også anvendelse, hvis anlæggelsen af en retssag er en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag.¹¹⁹

En sag ved Klagenævnet for Udbud anses ifølge klagenævnets praksis for at være omfattet af begrebet "retssag" i denne sammenhæng. Klagenævnet for Udbud er et domstolslignende organ, og klagenævnet har i **afgørelse af 11. september 2015**¹²⁰ konstateret, at sager for Klagenævnet for Udbud i vidt omfang træder i stedet for sagsanlæg ved de almindelige domstole.

Det centrale ved vurderingen af, om brevveksling med eksterne sagkyndige skal undtages aktindsigt, er brevvekslingens funktion, dvs. om brevvekslingen sker til "brug i en retssag". I førnævnte **afgørelse af 11. september 2015**¹²¹ havde ordregiver efter klagenævnets opfattelse lagt til grund, at det afgørende var, om brevvekslingen efterfølgende måtte vise sig at være af betydning for senere retssager. Denne tilgang afviste Klagenævnet for Udbud og lagde i stedet vægt på funktionen af brevvekslingen på tidspunktet for selve brevvekslingen. I sagen accepterede klagenævnet afslag på aktindsigt i en brevveksling med ordregivers advokat vedrørende afklaring af juridiske tvivlsspørgsmål. Klagenævnet konstaterede, at der i det konkrete udbud var en nærliggende risiko for en klage- eller retssag i forbindelse med planlægningen af udbuddet. I den forbindelse lagde klagenævnet vægt på udbuddets størrelse og karakter og på, at det erfaringsmæssigt vil være nærliggende at antage, at der vil blive klaget over sådan et udbud. Den konkrete sag angik et udbud om kystnære havvindmølleparker og havde et egenhedskrav til omsætningen på 4 mia. kr. Risikoen for klage blev også bekræftet, idet Klagenævnet for Udbud modtog to klager vedrørende prækvalifikationsfasen af udbuddet.

Idet der skal være tale om brevveksling til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, forudsætter det, at de dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt, er et udtryk for

¹¹⁸ Jf. offentlighedslovens § 27, nr. 4. Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 6.5.5.

¹¹⁹ Jf. udtalelse fra Folketingets Ombudsmand af 1. januar 1997 om Afslag på aktindsigt i responsum fra Kammeradvokaten. Her udtaler Folketingets Ombudsmand følgende: "Jeg har tidligere givet udtryk for at det må antages at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4."

¹²⁰ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 11. september 2015, *Wind People mod Energistyrelsen* (j.nr. 2015-9675). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹²¹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 11. september 2015, *Wind People mod Energistyrelsen* (j.nr. 2015-9675). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

juridisk rådgivning. Anden rådgivning vil derfor ikke være omfattet af undtagelsen. Det kan eksempelvis dreje sig om økonomisk rådgivning, byggeteknisk rådgivning eller processuel rådgivning. Det samme er tilfældet, hvis den juridiske rådgivning alene er accessorisk til en anden rådgivning (mere herom nedenfor).

I den nævnte **afgørelse af 11. september 2015**¹²² havde ordregiver modtaget rådgivning fra et advokatfirma, men havde også modtaget rådgivning fra en revisionsvirksomhed. Ordregiver havde undtaget brevvekslingen med både advokatfirmaet og revisionsvirksomheden under henvisning til undtagelsen om brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Klagenævnet for Udbud konstaterede, at da ordregiver havde modtaget rådgivning fra både et advokatfirma og en revisionsvirksomhed, var der en klar formodning om, at den juridiske rådgivning var ydet af advokatfirmaet, mens den økonomiske rådgivning m.v. var ydet af revisionsvirksomheden. Derudover konstaterede klagenævnet, at selv om den økonomiske rådgivning måtte indeholde og angå visse generelle juridiske aspekter, ændrede det ikke ved, at undtagelsen ikke fandt anvendelse, hvis den juridiske rådgivning alene havde forholdsvis underordnet og accessorisk karakter i forhold til den økonomiske rådgivning. På baggrund heraf krævede klagenævnet, at der i materialet skulle være klare, vel-dokumenterede holdepunkter for ud fra et væsentlighedskriterium at antage, at den rådgivning, der var udøvet ud over den økonomiske rådgivning, også bestod af selvstændig juridisk rådgivning, der ikke blot var af underordnet og accessorisk karakter. I forbindelse med den konkrete brevveksling mellem ordregiver og revisionsvirksomheden vurderede klagenævnet, at der ikke var tale om juridisk rådgivning, hvorfor brevvekslingen ikke kunne undtages fra aktindsigt. Ifølge klagen angik brevvekslingen med revisionsvirksomheden bl.a. kreditvurdering af potentielle tilbudsgivere, rådgivning i forhold til et spørgsmål under udbudsprocessen angående forståelsen af et krav til omsætning, foranalyse af tekniske mindstekrav og input til udbudsbekendtgørelsen.

3.3.2 Ekstraheringspligt – pligt til at udlevere oplysninger¹²³

Selv om et dokument er undtaget retten til aktindsigt, kan der alligevel være en pligt til at meddele aktindsigt i visse oplysninger i dokumentet (ekstrahering).¹²⁴ Det angår bl.a. oplysninger om en sags faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumentet.¹²⁵ Ekstraheringspligten finder dog alene anvendelse, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, hvilket vil sige, at de er indgået i sagen. Irrelevante eller uvæsentlige oplysninger skal derimod ikke ekstraheres.

Oplysninger om en sags faktiske grundlag omfatter egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere en sags bevismæssige grundlag eller i øvrigt

¹²² Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 11. september 2015, *Wind People mod Energistyrelsen* (j.nr. 2015-9675). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹²³ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 7.

¹²⁴ I henhold til offentlighedslovens § 28, stk. 1, skal der gives aktindsigt i visse oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 23 (interne dokumenter), § 24, stk. 1 (ministerbetjening), § 25 (dokumenter til brug for drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer) og § 27, nr. 1-4 (statsrådsprotokoller, dokumenter i forbindelse med lovgivningsprocesser, dokumenter vedrørende en myndigheds udførelse af sekretariatsopgaver for en anden myndighed og brevveksling med sagkyndige til brug for retssager).

¹²⁵ Jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ekstraheringspligten gælder dog ikke, hvis ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2. Ekstraheringspligten omfatter også interne faglige vurderinger i endelig form, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller andet offentliggjort politisk initiativ, jf. offentlighedslovens § 29.

tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Dette kan fx være oplysninger om resultatet af en måling eller anden undersøgelse.

Oplysninger, der består af en **ekstern faglig vurdering**, skal også undergives aktindsigt, hvis de er relevante for sagen. En ekstern faglig vurdering er en vurdering, der eksempelvis er foretaget af en ekstern konsulent, der har faglig viden om et område, og som udtaler sig om en bestemt problemstilling. Denne eksterne faglige vurdering kan supplere sagens bevismæssige grundlag eller skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Andre typer af vurderinger, bl.a. udenforståendes tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse, vil ikke være omfattet af ekstraheringspligten og skal dermed ikke udleveres. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (udtalelser) ikke angår det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen. Endvidere gælder ekstraheringspligten ikke for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, fx oplysninger om indholdet af gældende ret eller relevante rets- eller administrative afgørelser.

3.3.3 Oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven¹²⁶

Selv om et dokument er underlagt adgang til aktindsigt, kan det efter omstændighederne indeholde oplysninger, som kan undtages efter offentlighedslovens regler.

Oplysninger, som kan undtages aktindsigt, fremgår af offentlighedslovens §§ 30-33. I det følgende gennemgås de undtagelsesmuligheder, der især er relevante for udbudssager. De omhandler enkeltpersoners private forhold, oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold m.v., hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed samt offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Under hver undtagelsesmulighed gennemgås praksis vedrørende forskellige typer af oplysninger, som kan være relevante i udbudssager, hvor det konkret skal vurderes, om oplysningerne kan undtages fra aktindsigt.

Hvis oplysninger i et dokument undtages aktindsigt, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der ligger bag undtagelsen fra aktindsigt, hvis det vil indebære, at der gives klart vildledende information, eller hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.¹²⁷

3.3.3.1 Enkeltpersoners private forhold¹²⁸

I henhold til offentlighedsloven kan oplysninger om enkeltpersoners private forhold, herunder økonomiske forhold, undtages fra aktindsigt.¹²⁹ Dette sikrer, at hensynet til indsigt i dokumenter hos en offentlig myndighed ikke tilsidesætter hensynet til privatlivets fred.

Når det skal vurderes, om oplysninger angår enkeltpersoners private forhold, skal vurderingen ikke tage udgangspunkt i en konkret vurdering af den enkelte person. Derimod skal der i henhold til lovbemærkningerne tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan

¹²⁶ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 8.

¹²⁷ Jf. offentlighedslovens § 34. Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 8.5.

¹²⁸ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 8.1.

¹²⁹ Jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1.

karakter, at de efter "den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab".¹³⁰

Derudover fremgår det af lovbemærkningerne, at bestemmelsen omfatter "særligt følsomme oplysninger, såsom oplysninger om race, religion, hudfarve, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er mindre følsomme oplysninger omfattet, f.eks. oplysninger om cpr-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer".¹³¹

Derimod vil bestemmelsen i henhold til lovbemærkningerne ikke omfatte oplysninger af "rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab".¹³²

I forhold til udbud er der flere typer af oplysninger, som kan give anledning til overvejelser om anvendelsen af undtagelsen om enkeltpersoners private forhold. Praksis herom uddybes nedenfor.

Navne på medarbejdere

I Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 31. oktober 2014**¹³³ havde Region Syddanmark undtaget navne på medarbejdere i et tilbud fra BIOS Ambulance Services Danmark A/S og Responce A/S, som Falck Danmark A/S havde søgt aktindsigt i. Falck Danmark A/S klagede til Klagenævnet for Udbud over det delvise afslag på aktindsigt. Klagenævnet konstaterede i den forbindelse, at oplysninger om navne, telefonnumre og e-mailadresser på medarbejdere hos en tilbudsgiver ikke i almindelighed kan undtages fra aktindsigt med henvisning til undtagelsen om enkeltpersoners private forhold. Endvidere konstaterede klagenævnet, at Region Syddanmark ikke havde godtgjort, at oplysningerne i det konkrete tilfælde skulle være "følsomme" i en sådan grad, at der var grundlag for at undtage oplysningerne fra aktindsigt.

Klagenævnet for Udbud nåede samme resultat i **afgørelse af 12. august 2016**,¹³⁴ hvor klagenævnet fandt, at ordregiver hverken kunne undtage navnet på den medarbejder hos den vindende tilbudsgiver, som havde underskrevet brevet med fremsendelse af tilbud, eller den medarbejder, som havde underskrevet resuméet af den vindende tilbudsgivers tilbud. Klagenævnet fandt ligeledes, at navnene ikke kunne undtages fra aktindsigt efter lovens § 30, nr. 1. Dette skete med reference til ovenstående afgørelse af 31. oktober 2014.¹³⁵

CV'er

I forhold til CV'er kan der henvises til både enkeltpersoners private forhold og drifts- eller forretningsforhold, når oplysningerne undtages fra aktindsigt. CV'er er behandlet samlet i afsnit 3.3.3.2 om tekniske indretninger m.v. umiddelbart nedenfor.

¹³⁰ Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 30, nr. 1.

¹³¹ Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 30, nr. 1.

¹³² Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 30, nr. 1.

¹³³ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 31. oktober 2014, *Falck Danmark A/S mod Region Syddanmark* (j.nr. 2014-0038271). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹³⁴ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 12. august 2016, *FFW Danmark ApS mod Energinet.dk* (j.nr. 2016-1800).

¹³⁵ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 31. oktober 2014, *Falck Danmark A/S mod Region Syddanmark* (j.nr. 2014-0038271). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

3.3.3.2 Tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold m.v.¹³⁶

I henhold til offentlighedslovens § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, hvis det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, som oplysningerne angår, at oplysningerne hemmeligholdes.

Det fremgår af bemærkningerne til offentlighedsloven, at undtagelsen forudsætter, at der foretages en konkret vurdering i to led. Begge betingelser skal være opfyldt, før oplysningerne kan undtages aktindsigt. Først skal der tages stilling til, om der er tale om oplysninger omfattet af anvendelsesområdet for bestemmelsen, dvs. om oplysningerne vedrører tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold m.v. Er det tilfældet, skal der dernæst foretages en vurdering af, om aktindsigt i de pågældende oplysninger vil kunne indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende person eller virksomhed økonomisk skade af nogen betydning.

Det er ikke nærmere præciseret, hvilke oplysninger der er omfattet af bestemmelsen. I betænkning til offentlighedsloven er der dog angivet følgende eksempler: oplysninger om produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag. Derudover kan nævnes oplysninger om etableringsomkostninger, driftsomkostninger, salgsomkostninger samt oplysninger om virksomhedens regnskaber og økonomiske forhold i øvrigt, herunder dens skattemæssige situation.¹³⁷

Kravet om, at risikoen skal være nærliggende, indebærer, at der skal foretages en konkret vurdering af, hvilke økonomiske skadevirkninger der er forbundet med udlevering af oplysningerne. Kravet om en konkret vurdering indebærer, at det ikke er tilstrækkeligt alene at henviser til undtagelsen eller generelle forhold i øvrigt.¹³⁸ Som følge heraf kan det være hensigtsmæssigt at indhente en udtalelse fra den, som oplysningerne vedrører, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold m.v. vil medføre en risiko for økonomisk skade. Se herom i afsnittet nedenfor.

Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 17. februar 2023**¹³⁹ illustrerer, at der er tale om en toleddet vurdering. Sagen vedrørte bl.a. en anmodning om aktindsigt i de indkomne tilbud i et udbud vedrørende etablering og drift af ladestandere. Klagenævnet fandt, at tilbudsgiverens oplysninger om ladestandere, standardvilkår og prisstruktur var omfattet af anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 30, nr. 2, da de vedrørte produktionsforhold og forretningsbetingelser. Af forskellige grunde fandt klagenævnet det imidlertid ikke godtgjort, at der ved udlevering af oplysningerne var en nærliggende risiko for at påføre tilbudsgiveren økonomisk skade af nogen betydning. Oplysningerne kunne derfor ikke undtages fra aktindsigt.

I udbudssager kan det fx være relevant at undtage konkrete oplysninger i et tilbud, hvis udlevering af oplysningerne kan have en skadevirkning på virksomhedens konkurrenceevne. Dette kan fx være relevant i forhold til oplysninger om produktionsmetoder, produktionsforhold,

¹³⁶ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 8.1.3.

¹³⁷ Betænkning nr. 1510/2009, s. 706.

¹³⁸ Jf. betænkning nr. 1510/2009, kapitel 17, afsnit 3.4.

¹³⁹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. februar 2023, *Teknologiens Mediehus A/S mod Jammerbugt Kommune* (j.nr. 22/14563 (tidl. 22/07415)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

forretningsforbindelser, kundelister, priser, forretningsmæssige strategier, driftsomkostninger, salgsomkostninger samt oplysninger om virksomhedens skattemæssige situation.¹⁴⁰

Det er ikke muligt udtømmende at fastlægge, hvilke oplysninger der er omfattet af undtagelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2.¹⁴¹ I de følgende afsnit gennemgås bestemte typer af udbudsrelevante oplysninger, som i visse situationer kan undtages fra aktindsigt. For alle typer af oplysninger gælder, at der skal foretages en konkret vurdering i to led, som nævnt ovenfor.

Oplysninger af teknisk eller procesmæssig karakter

Et tilbud kan indeholde oplysninger af teknisk eller procesmæssig karakter i forbindelse med fremstillingen af eksempelvis en vare. Dette kan bl.a. omfatte detaljerede oplysninger om egenkontrolprocedure og kvalitetssikring. Klagenævnet for Udbud har i **afgørelse af 6. januar 2014**¹⁴² udtalt, at sådanne oplysninger ikke kan anses for tiltænkt offentligheden, og at en offentliggørelse indebærer nærliggende fare for, at den berørte virksomhed vil lide økonomisk skade af væsentlig betydning.

Et andet eksempel på oplysninger, der er blevet undtaget fra aktindsigt, kan ses i **kendelse af 2. maj 2014**,¹⁴³ hvor der i forbindelse med et udbud af tjenesteydelser blev undtaget oplysninger i et tilbud vedrørende procedurer til sikring af overholdelse af leveringstider og sikkerhedsprocedurer. Klagenævnet lagde i den forbindelse vægt på, at disse oplysninger indgik som et konkurrenceparameter i udbuddet og havde været udslagsgivende for, hvem der blev tildelt kontrakten. De pågældende oplysninger havde derfor karakter af forretningshemmeligheder, og da offentliggørelse af oplysningerne kunne indebære en nærliggende fare for økonomisk skade af væsentlig betydning, kunne de pågældende oplysninger undtages fra aktindsigt.

I en **afgørelse af 31. oktober 2014**¹⁴⁴ fandt klagenævnet ligeledes, at detaljerede oplysninger om tekniske indretninger, specifikationer, medarbejdere og fremgangsmåder ved to virksomheders drift af ambulancekørsel kunne undtages retten til aktindsigt med henblik på at beskytte de berørte virksomheder mod økonomisk skadevirkning. Her lagde klagenævnet bl.a. vægt på den særlige konkurrencesituation, der var på markedet for ambulancekørsel, de kommende udbud i andre regioner og det forhold, at oplysningerne indgik som et konkurrenceparameter. Dog fremhævede klagenævnet også, at dele af besvarelsen var så generelle, at de ikke kunne undtages fra aktindsigt.

Klagenævnet for Udbud konstaterede i **afgørelse af 12. august 2016**,¹⁴⁵ at konkrete oplysninger omhandlende en detaljeret beskrivelse af et projekts tidsplan, betalingsplan, specifikation af løsningens programmel og dokumentation med priser, tilknyttede ydelser, kundens deltagelse, specifikation af vedligeholdelse med priser, prøver, servicemål, samarbejdsorganisation, ændringsprocedure og specifikation af optioner med pris kunne undtages aktindsigt i henhold til offentlighedsloven. Klagenævnet fandt, at de pågældende oplysninger måtte anses som forretningshemmeligheder, og at aktindsigt heri ville kunne indebære en risiko for at påføre tilbudsgiveren konkurrencemæssig eller økonomisk skade af betydning. Klagenævnet fandt

¹⁴⁰ Jf. betænkning nr. 1510/2009, kapitel 17, afsnit 5.3.

¹⁴¹ Jf. betænkning nr. 1510/2009, kapitel 17, afsnit 5.3.

¹⁴² Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 6. januar 2014, *Damasec IAG JV mod Udenrigsministeriet* (j.nr. 2013-0035941). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁴³ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 2. maj 2014, *Eurographic Danmark A/S mod Ministeriet for Børn og Undervisning* (j.nr. 2013-0035426). Denne kendelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁴⁴ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 31. oktober 2014, *Falck Danmark A/S mod Region Syddanmark* (j.nr. 2014-0038271). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁴⁵ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 12. august 2016, *FFW Danmark ApS mod Energinet.dk* (j.nr. 2016-1800).

endvidere, at oplysninger om tilbudsgiverens egenudviklede webgovernance model var detaljerede tekniske beskrivelser, som ligeledes måtte anses som forretningshemmeligheder.

Fra nyere praksis kan nævnes **afgørelse af 16. marts 2023**,¹⁴⁶ hvor klagenævnet tiltrådte ordregivers undtagelse af tilbudsgivers oplysninger om teststrategier og programmer til afprøvning. Klagenævnet fandt, at der var tale om oplysninger om produktionsforhold, som kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, og lagde i den forbindelse vægt på, at oplysningerne i detaljeret grad beskrev metoderne til afprøvning af fx it-løsninger, samt at det ikke var godtgjort, at metoderne alene relaterede sig til det konkrete udbud. Klagenævnet vurderede, at udlevering af oplysningerne ville medføre en nærliggende risiko for økonomisk skade for tilbudsgiver i form af forringet konkurrenceevne. I samme sag konstaterede klagenævnet, at oplysninger om systemfunktioner og under-underdatabehandlere, som fremgik af en databehandleraftale, kunne undtages fra aktindsigt efter § 30, nr. 2.

Såfremt de tekniske oplysninger angår produkter, som allerede må anses for at være udbredt på markedet og derved til en bredere kreds, udgør disse ikke oplysninger om drifts- eller forretningsforhold m.v., som kan undtages fra aktindsigt. Dette var situationen i klagenavnets **afgørelse af 2. maj 2017**,¹⁴⁷ hvor fotos vedrørende affaldssystemer, som var en del af tilbuddet, samt filer med illustrationer af produkterne med en nærmere beskrivelse af målene på produkterne ikke kunne undtages fra aktindsigt. Dog blev en fil, der indeholdt en nærmere beskrivelse af funktionaliteten samt driftsstabiliteten, undtaget fra aktindsigt.

Et tilbud kan også indeholde oplysninger, som er bestemt til at blive oplyst til en bredere kreds af fremtidige brugere af den udbudte opgave. Det bevirker, at oplysningerne ikke kan undtages fra aktindsigt. Det gør sig bl.a. gældende ved oplysninger om åbningstider og tilgængelighed ved drift af lægepraksis. I **afgørelse af 6. juni 2017**¹⁴⁸ konstaterede klagenævnet, at oplysninger om åbningstider og tilgængelighed måtte anses for tiltænkt ”en bredere kreds af potentielle patienter”. Disse oplysninger har i almindelighed ikke karakter af sådanne oplysninger, der kan undtages i medfør af undtagelsen om drifts- eller forretningsforhold m.v. Klagenævnet pointerede, at dette gælder, uanset om den part, der søger aktindsigt, er konkurrent til den virksomhed, der har afgivet tilbuddet.

Forretningskoncepter

I **afgørelse af 7. december 2011**¹⁴⁹ fandt Klagenævnet for Udbud, at oplysninger om tilbudsgivers forretningskoncept kunne undtages aktindsigt. Der var tale om konkurrencefølsomme oplysninger om forretningskonceptet og om afregningen til leverandøren, og dermed var der tale om oplysninger af væsentlig økonomisk betydning, der kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2 (daværende § 12, stk. 1, nr. 2).

Priser

I forhold til spørgsmålet om aktindsigt i priser er det væsentligt at sondre mellem på den ene side et tilbuds totale pris og på den anden side delpriser. Efter Klagenævnet for Udbuds faste praksis vil del- og enhedspriser som hovedregel kunne undtages fra retten til aktindsigt, idet en konkurrerende virksomheds kendskab til en tilbudsgivers prissætning efter

¹⁴⁶ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 16. marts 2023, *Gavdi A/S mod DSB* (j.nr. 22/14592 (tidl. 22/11761)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁴⁷ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 2. maj 2017, *HUMUS-Genplast mod Aarhus Kommune* (j.nr. 17/00251).

¹⁴⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 6. juni 2017, *MedAssist ApS mod Region Sjælland* (j.nr. 17/00533).

¹⁴⁹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 7. december 2011, *Journalist Jakob Krarup Bjerregaard mod Herning Kommune* (j.nr. 2011-0025413).

omstændighederne vil kunne indebære en nærliggende risiko for at skade tilbudsgiverens konkurrenceevne.¹⁵⁰

I afgørelse af **17. februar 2023**¹⁵¹ tiltrådte klagenævnet ordregivers undtagelse af oplysninger om delpriser angivet i tilbudslister i forbindelse med et udbud af ladestandere. Hvad angik nogle sumpriser for en række numre på tilbudslisterne, bemærkede klagenævnet, at disse ikke kunne anses for delpriser, da sumpriserne var beregnet på baggrund af en række nærmere op-listede delpriser, der ikke selvstændigt blev meddelt aktindsigt i. På den baggrund vurderede klagenævnet, at sumpriserne ikke i sig selv udgjorde oplysninger om tilbudsgiverens konkrete prissætning på den pågældende type opgaver, der kunne undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Der er ikke tale om en fuldstændig fri adgang til at undtage del- og enhedspriser fra aktindsigt. Muligheden for at undtage del- og enhedspriser fra aktindsigt er bl.a. begrænset, hvor prisoplysningerne hele tiden har været bestemt til at blive gjort tilgængelige for en bredere kreds af fx borgere eller leverandører af tilsvarende produkter. Aktindsigt i priserne kan i disse situationer ofte ikke antages at have økonomisk betydning for den pågældende virksomhed. Dette gør sig eksempelvis gældende i forbindelse med udbud omfattet af reglerne om frit leverandørvalg.¹⁵² Det fremgår af servicelovens § 112, stk. 3, 2. pkt., at borgere kan anmode om at benytte en anden leverandør end den, som ordregiveren har indgået leverandøraftale med. I denne situation kan der være pligt til at give aktindsigt i priserne, hvilket klagenævnets **afgørelse af 13. december 2012**¹⁵³ illustrerer. Sagen angik et udbud af hjælpemidler, som var omfattet af servicelovens fritvalgsordning. Borgerne kunne således vælge at benytte den leverandør, som ordregiveren havde indgået en aftale med, eller benytte en anden leverandør. Såfremt en borger valgte at benytte en anden leverandør, havde borgeren ret til at få udgifterne til hjælpemidlet refunderet, dog højst med et beløb svarende til den pris, som ordregiverens leverandør kunne tilbyde. Herved fik såvel borgeren som en eventuel anden leverandør indsigt i priserne. Klagenævnet konstaterede, at hvor prisoplysningerne hele tiden havde været bestemt til at blive gjort tilgængelige for en bredere kreds af såvel borgere som leverandører af tilsvarende produkter, kunne prisoplysningerne ikke undtages aktindsigt.

Omvendt kom klagenævnet i **afgørelse af 21. november 2018**¹⁵⁴ frem til, at prisoplysninger kunne undtages fra aktindsigt, selv om udbuddet i den konkrete sag var omfattet af servicelovens fritvalgsordning. Baggrunden herfor var, at udbuddet blev annulleret, hvorfor begrundelsen for udlevering af delpriserne bortfaldt. Det samme var tilfældet i klagenævnets **afgørelse**

¹⁵⁰ Tilsvarende fremgår af bl.a. Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 3. december 2010, *Lars Gliese mod Hillerød Kommune* (j.nr. 2010-0023042), afgørelse af 24. august 2016, *Bandagist-Centret A/S mod Fællesindkøb Fyn* (j.nr. 2016-3082) (denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud), afgørelse af 17. juni 2016, *HUMUS-Genplast mod Aarhus Kommune* (j.nr. 2016-4632), afgørelse af 17. april 2013, *Monday Production ApS mod Syddjurs Kommune* (j.nr. 2012-0026937), og afgørelse af 7. juni 2013, *Computerworld mod Ringkøbing-Skjern Kommune* (j.nr. 2012-0033285). Dette udgangspunkt bekræftes også i nyere praksis; se Klagenævnet for Udbuds afgørelser af henholdsvis 31. januar 2023, *Kompan Danmark A/S mod Frederiksberg Kommune* (j.nr. 22/14578 (tidl. 22/09120)), og 16. marts 2023, *Gavdi A/S mod DSB* (j.nr. 22/14592 (tidl. 22/11761)). Begge afgørelser er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁵¹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. februar 2023, *Teknologiens Mediehus A/S mod Jammerbugt Kommune* (j.nr. 22/14563 (tidl. 22/07415)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁵² Se herom i Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 11. februar 2013, *Etac A/S mod Mariagerfjord Kommune* (j.nr. 2012-0026822).

¹⁵³ Afgørelsen er offentliggjort som kendelse af 13. december 2012, *ReaMed (Tødin A/S) mod Gribskov Kommune* (j.nr. 2012-0031745).

¹⁵⁴ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 21. november 2018, *PUBLICURE Advokatfirma P/S mod KomUdbud v/Kolding Kommune* (j.nr. 18/08113).

af **26. november 2018**,¹⁵⁵ hvor der endnu ikke var indgået kontrakt, idet ordregiver afventede udfaldet af en klagesag.

Der blev heller ikke givet aktindsigt i delpriser i forbindelse med klagenævnets **afgørelse af 4. december 2018**,¹⁵⁶ som også angik et udbud omfattet af servicelovens fritvalgsordning. I den konkrete sag blev afslaget på aktindsigt i delpriserne begrundet med, at borgerne alene ville få oplysninger om et samlet maksimumbeløb vedrørende den konkrete bevilling af produkterne, såfremt borgerne ville benytte sig af det frie valg og anvende en anden leverandør. Dermed ville borgerne ikke få oplyst de konkrete delpriser. Idet delpriserne måtte anses for forretningshemmeligheder, tiltrådte klagenævnet afgørelsen om ikke at udlevere delpriserne.

Samlede priser, hvoraf den konkrete prissætning/-opbygning ikke kan udledes, kan derimod typisk ikke undtages aktindsigt. Hvis delpriserne/enhedspriserne kan udledes af de samlede tilbudspriser, fx fordi de samlede tilbudspriser er beregnet på grundlag af estimerede mængder, der fremgår af udbudsmaterialet,¹⁵⁷ kan aktindsigt i samlede tilbudspriser imidlertid efter omstændighederne godt undtages aktindsigt.

Dette var tilfældet i klagenævnets **afgørelse af 24. februar 2014**,¹⁵⁸ hvor klagenævnet tiltrådte ordregiveres afgørelse om at undtage den samlede pris. Som begrundelse herfor angav klagenævnet, at det var muligt at beregne enhedspriser, idet der tidligere var givet aktindsigt i prisenberegningsskemaet. Det samme gjorde sig gældende i klagenævnets **afgørelse af 23. marts 2018**,¹⁵⁹ der angik den samlede kontraktpris for modtagelse af byggeaffald. I forbindelse med en tidligere aktindsigt var aktindsigtsansøgeren blevet gjort bekendt med, hvor mange ton byggeaffald kontrakten angik, og hvis der efterfølgende blev givet aktindsigt i den samlede kontraktpris, ville det være muligt at beregne enhedspriserne. Som følge heraf tiltrådte klagenævnet ordregiverens afgørelse om ikke at give aktindsigt i den samlede kontraktpris.

I forhold til enhedspriser er der også eksempler på, at der gives aktindsigt i disse. I klagenævnets **afgørelse af 29. juni 2018**¹⁶⁰ havde ordregiver undtaget oplysninger om enhedspriser. Klagenævnet kunne ikke tiltræde denne afgørelse, idet virksomheden, som oplysningerne angik, i høringen ikke havde indvendinger mod at meddele aktindsigt i tilbuddet. Under den samme klage blev enhedspriser fra en anden virksomhed undtaget, idet den pågældende virksomhed havde anført, at det var forretningshemmeligheder. Klagenævnet kunne heller ikke tiltræde, at oplysninger om enhedspriser skulle undtages under hensyntagen til beskyttelse af det offentlige økonomiske interesser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3.¹⁶¹

Selv om ordregivere ofte henviser til konkurrencesituationen i kommende udbud, når oplysninger om delpriser undtages fra aktindsigt, er der eksempler på, at priser kunne undtages,

¹⁵⁵ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 26. november 2018, *PUBLICURE Advokatfirma P/S mod Sydjysk Kommuneindkøb v/ Bil-lund Kommune* (j.nr. 18/08668).

¹⁵⁶ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 4. december 2018, *PUBLICURE Advokatfirma P/S mod Aalborg Kommune* (j.nr. 18/08116).

¹⁵⁷ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 18. december 2012, *Stryker Danmark mod Region Syddanmark* (j.nr. 2012-0026539). Denne kendelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁵⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 24. februar 2014, *Journalist Martin Hammer mod Midttrafik* (j.nr. 20014-0036719).

¹⁵⁹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 23. marts 2018, *Sjællandske Medier A/S mod Sorø Kommune* (j.nr. 18/02042).

¹⁶⁰ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 29. juni 2018, *HUMUS-Genplast v/Hans Jørgen Rasmussen mod AffaldVarme Aarhus* (j.nr. 18/03107).

¹⁶¹ Se uddybende om undtagelse af hensyn til det offentlige økonomiske interesser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3, i afsnit 3.3.3.4.

selv om der ikke er udsigt til et nærtforestående udbud. I **afgørelse af 16. december 2013**¹⁶² accepterede klagenævnet, at en tilbudsblanket indeholdende priser blev undtaget fra aktindsigt. Tilbudsgiveren havde anført, at oplysningerne ville kunne anvendes til at anslå tilbudsgiverens forventede delpriser og fastsætte egne tilbudspriser, hvilket kunne skade tilbudsgiverens konkurrencesituation ved fremtidige udbud eller andre aftaler. Klagenævnet konstaterede, at indholdet og karakteren af oplysningerne om pris havde en sådan konkurrencefølsom karakter, at de kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2 (daværende § 12, stk. 1, nr. 2).¹⁶³

Prisoplysninger i underretninger

Man skal som ordregiver i forbindelse med underretninger om kontrakttildelingen være opmærksom på kravene til underretningen i udbudsloven.¹⁶⁴ Det er et krav til underretningen, at man angiver det vindende tilbuds karakteristika og relative fordele i forhold til det afviste tilbud. Dette kan indebære, at oplysninger om prisen i det vindende tilbud skal oplyses. Ordregiver skal dog være opmærksom på ikke i underretningen at oplyse om forhold, som ellers ville være undtaget retten til aktindsigt, fx oplysninger om delpriser. Hvis ordregiver på anden måde meningsfuldt kan redegøre for det vindende tilbuds karakteristika og relative fordele med henblik på at give en forbigået tilbudsgiver fornødent kendskab til grundlaget for tildelingsbeslutningen, er det ikke nødvendigt at oplyse om priser for at opfylde kravene til underretning.¹⁶⁵

Estimerede timeantal

I kategori med priser kan estimerede timeantal være oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt.

I **afgørelse af 26. februar 2014**¹⁶⁶ accepterede Klagenævnet for Udbud, at oplysninger om estimeret timeantal havde en sådan karakter, at de kunne undtages fra aktindsigt. Tilbudsgiveren havde angivet, at der var tale om oplysninger, som kunne udnyttes af de øvrige tilbudsgivere, idet oplysningerne indgik som en del af tilbudsgiverens forretningsgrundlag. Ordregiveren lagde i sin afgørelse vægt på, at der var tale om et marked præget af tæt konkurrence.

Referencelister

Referencelister kan indeholde mere eller mindre detaljerede oplysninger om det arbejde, som tilbudsgiverne tidligere har udført. Virksomheder kan i visse situationer have en interesse i, at oplysninger fra referencelisten undtages fra aktindsigt. Dog er der ofte tale om oplysninger af generel karakter, der ikke medfører en nærliggende risiko for økonomisk skadevirkning. Dette var eksempelvis tilfældet i Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 31. oktober 2014**,¹⁶⁷ hvor Region Syddanmark havde undtaget telefonnumre og navne på kontaktpersoner, da der efter

¹⁶² Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 16. december 2013, *Havnens Skibsreparationer A/S og Nettobådene A/S mod Trafikskabet Movia* (j.nr. 2013-0035066).

¹⁶³ Klageren fremsatte efterfølgende en begæring om genoptagelse vedrørende prisoplysningerne med den begrundelse, at Klagenævnet for Udbud ikke havde været fuldt ud opmærksom på de konkrete omstændigheder for det pågældende udbud. Bl.a. angik den udbudte kontrakt den eneste danske kontrakt om havnebussejlads, hvilket betød, at kontrakten ikke kunne sammenlignes med andre markeder. Derudover havde kontrakten en længde, der betød, at prisoplysningerne ville være mellem 9 og 12 år gamle, når kontrakten skulle genudbydes. Klagenævnet for Udbud konstaterede dog i afgørelse af 20. december 2013, *Havnens Skibsreparationer A/S og Nettobådene A/S mod Trafikskabet Movia* (j.nr. 2013-0035066), at disse oplysninger havde indgået i den oprindelige vurdering, og derfor besluttede klagenævnet ikke at imødekomme anmodningen om genoptagelse af aktindsigtssagen.

¹⁶⁴ Jf. udbudslovens § 171, stk. 4, nr. 2.

¹⁶⁵ Jf. Klagenævnet for Udbuds kendelse af 1. februar 2013, *Abena A/S mod Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S* (j.nr. 2012-0032300). Denne kendelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁶⁶ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 26. februar 2014, *A2Z Turnkey A/S mod Københavns Universitet* (j.nr. 2014-0036468).

¹⁶⁷ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 31. oktober 2014, *Falck Danmark A/S mod Region Syddanmark* (j.nr. 2014-0038271). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

Region Syddanmarks vurdering var tale om oplysninger, som var omfattet af undtagelsen om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold. Klagenævnet konstaterede imidlertid i den konkrete sag, at det ikke indebar en risiko for at skade tilbudsgivernes forretningsvirksomhed, hvis der blev meddelt aktindsigt i oplysningerne.

Virksomheder kan have en interesse i at friholde oplysninger om kontraktsummen i referencelisterne fra det materiale, der udleveres i forbindelse med en aktindsigt. Dette kan være muligt i visse situationer. I **kendelse af 17. juni 2010**¹⁶⁸ accepterede klagenævnet, at oplysninger om kontraktsummen i referencelisterne blev undtaget fra aktindsigt. Århus Kommune, som handlede på vegne af alle de samarbejdende kommuner, havde anført i afgørelsen, at kontraktsummen i referencelisterne var undtaget fra aktindsigt, da det kunne få væsentlig økonomisk betydning for de virksomheder, som oplysningerne angik. Eksempelvis kunne oplysningerne udnyttes ved, at den aktindsigtsanmodende tilbudsgiver kontaktede den pågældende kontaktperson på de enkelte referencer og underbød den virksomhed, hvis referencelister den aktindsigtsøgende havde opnået adgang til. Klagenævnet tiltrådte den begrundelse, som var anført af Århus Kommune.

I **afgørelse af 26. februar 2014**¹⁶⁹ accepterede klagenævnet, at referencer kunne undtages fra aktindsigt. Selv om det ikke blev begrundet nærmere af klagenævnet, havde tilbudsgiverne anført, at nogle af referenceoplysningerne indeholdt beskrivelse af løsningsmodellen samt dele af kundekartoteket i form af kontaktpersoner hos kunder. Derudover anvendes referencerne oftest til at bekræfte løsningsmodeller og metoder på det pågældende marked. Ordregiveren lagde i sin afgørelse vægt på, at referencerne kunne vedrøre igangværende kundeforhold, og henset til en tæt konkurrence på det pågældende marked ville oplysningerne være af væsentlig økonomisk betydning for tilbudsgiverne. Samme konklusion nåede Klagenævnet for Udbud i **afgørelse af 10. juni 2014**,¹⁷⁰ hvor klagenævnet tilsluttede sig ordregiveres undtagelse af referencelister fra aktindsigt, idet oplysninger om kundens kontaktperson og kontaktoplysninger samt opgavebeskrivelse ville give andre virksomheder i branchen en oplagt mulighed for hurtigt og effektivt at kontakte de pågældende kunder med henblik på at overtage kunderne.

CV'er, personaleressourcer, navne, telefonnumre m.v.

I almindelighed kan oplysninger om navne, telefonnumre og e-mailadresser på medarbejdere hos en tilbudsgiver eller samarbejdspartner ikke undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.¹⁷¹

Dette bekræftes i **afgørelse af 31. januar 2023**,¹⁷² hvor ordregiver havde undtaget oplysninger i CV'er indleveret af den vindende tilbudsgiver, der bl.a. indeholdt kontaktoplysninger, kompetenceprofiler og referencer. Klagenævnet fandt desuden, at der ikke var grundlag for at undtage oplysningerne om medarbejdernes ansættelsessteder, uddannelse, kompetencer m.v., og begrundede dette med, at der ikke var tale om oplysninger omfattet af anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 30, nr. 2. Klagenævnet fandt heller ikke, at oplysningerne om medarbejdernes rollefordeling i anledning af udbuddet kunne undtages fra aktindsigt, da disse

¹⁶⁸ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 17. juni 2010, *Jydsk Planteservice A/S mod Odense Kommune m.fl.* (j.nr. 2010-0021118). Denne kendelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁶⁹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 26. februar 2014, *A2Z Turnkey A/S mod Københavns Universitet* (j.nr. 2014-0036468).

¹⁷⁰ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 10. juni 2014, *Accobat A/S mod NaturErhvervstyrelsen* (j.nr. 2014-0037734).

¹⁷¹ Se fx Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 31. januar 2023, *Kompan Danmark A/S mod Frederiksberg Kommune* (j.nr. 22/14578 (tidl. 22/09120)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud. I afgørelsen henviser klagenævnet til nævnets praksis i bl.a. *K2 Management A/S og Atkins Danmark A/S mod HOFOR A/S* (j.nr. 21/09808), *Commentor A/S mod Aarhus Universitet* (j.nr. 21/10547) og *NorSea Danmark A/S mod DIN Forsyning Varme A/S* (j.nr. 21/13161).

¹⁷² Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 31. januar 2023, *Kompan Danmark A/S mod Frederiksberg Kommune* (j.nr. 22/14578 (tidl. 22/09120)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

oplysninger kun i generelle træk beskrev medarbejderne og deres opgaver og ikke havde et sådant særligt indhold, at de måtte anses for forretningshemmeligheder. Det samme gjorde sig gældende for oplysninger om referencer på medarbejdere og om deres kompetencer, hvor klagenævnet navnlig lagde vægt på, at der var tale om korte og overordnede beskrivelser af de enkelte medarbejders kompetencer og funktioner i forbindelse med den enkelte reference eller det enkelte referenceprojekt. Klagenævnet fandt desuden, at oplysningerne heller ikke var af en sådan karakter, at de kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, vedrørende oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

Klagenævnet nåede samme resultat i **afgørelse af 17. februar 2023**,¹⁷³ hvor ordregiver havde undtaget navne- og kontaktoplysninger på medarbejdere ansat ved tilbudsgiverne fra aktindsigt. Ordregiver havde desuden undtaget oplysninger om en medarbejders underskrift fra aktindsigt. I sagen fandt klagenævnet ikke anledning til at fravige den hidtidige praksis. Klagenævnet fandt desuden, at oplysningerne ikke havde en sådan karakter, at de kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1.

I visse situationer kan oplysninger knyttet til bestemte medarbejdere dog undtages fra aktindsigt.

Klagenævnet for Udbud konstaterede i **afgørelse af 12. august 2016**,¹⁷⁴ at visse oplysninger om nøglemedarbejdere kunne undtages fra aktindsigt i medfør af undtagelsen om drifts- eller forretningsforhold m.v. Klagenævnet fandt, at oplysningerne vedrørende relevante kompetencer og særligt relevante projekter og roller hos nøglemedarbejderne kunne undtages fra aktindsigt, da udlevering kunne indebære en nærliggende risiko for at skade tilbudsgiverens konkurrenceevne med et økonomisk tab til følge. Klagenævnet lagde særlig vægt på oplysningernes karakter og det oplyste om konkurrencesituationen på det pågældende marked. Klagenævnet konstaterede dog i samme sag, at oplysninger om de involverede medarbejders navne, ansættelsessted, telefonnumre, e-mailadresser, uddannelse, erfaring, karriere samt sprogkundskaber ikke kunne undtages aktindsigt.

I **afgørelse af 16. december 2013**¹⁷⁵ accepterede klagenævnet, at der ikke blev givet aktindsigt i de anvendte personaleressourcer. De anvendte personaleressourcer fremgik af en driftsredegørelse, og selv om dokumentet generelt var af overordnet karakter, kunne de anvendte personaleressourcer undtages fra aktindsigt.

Ligeledes havde ordregiver i forbindelse med en aktindsigt, der blev påklaget i **afgørelse af 6. februar 2015**,¹⁷⁶ undtaget navne på visse nøglemedarbejdere fra aktindsigt. Navnene fremgik af en korrespondance mellem den vindende tilbudsgiver og ordregiver fra tilbudsfristen i udbuddet og frem til anmodningen om aktindsigt. Ordregiver undtog navne på visse nøglemedarbejdere med den begrundelse, at navnene kunne bruges direkte af en konkurrerende virksomhed til forsøg på målrettet headhunting, hvilket tilbudsgiverne havde konkrete erfaringer med. Hermed ville udlevering af disse oplysninger indebære en nærliggende risiko for, at det kunne påvirke indgåede kontrakter eller fremtidige udbud samt skade evnen til at konkurrere.

¹⁷³ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. februar 2023, *Teknologiens Mediehus A/S mod Jammerbugt Kommune* (j.nr. 22/14563 (tidl. 22/07415)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁷⁴ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 12. august 2016, *FFW Danmark ApS mod Energinet.dk* (j.nr. 2016-1800).

¹⁷⁵ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 16. december 2013, *Havnens Skibsreparationer A/S og Nettobådene A/S mod Trafikskabet Movia* (j.nr. 2013-0035066).

¹⁷⁶ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 6. februar 2015, *European Dynamics Luxembourg SA mod SKAT* (j.nr. 2014-9940).

Klagenævnet tiltrådte ordregiverens begrundelse og accepterede, at navnene på visse nøglemedarbejdere blev undtaget fra aktindsigt.¹⁷⁷

I **afgørelse af 16. marts 2023**¹⁷⁸ tiltrådte klagenævnet ordregivers beslutning om at undtage oplysninger om rollefordelingen i anledningen af udbuddet, som fremgik af indsendte CV'er, med henvisning til § 30, nr. 2. Klagenævnet lagde vægt på, at oplysningerne i et detaljeret omfang beskrev de enkelte medarbejders roller i det konkrete projekt, og at det var sandsynliggjort, at oplysningerne også ville kunne blive relevante i forbindelse med fremtidige udbud af lignende ydelser.

Tekniske detaljer og specifikationer

Oplysninger, der knytter sig til det tilbudte produkt eller en tilbudt ydelse, kan i visse situationer undtages fra aktindsigt.

Klagenævnet for Udbud tiltrådte i **kendelse af 18. december 2013**¹⁷⁹ ordregivers afgørelse om, at *tekniske detaljer og specifikationer* skulle undtages fra aktindsigt. I den pågældende sag var der tale om detaljer vedrørende en robot. Kendelsen understreger, at muligheden for at undtage oplysninger fra aktindsigt særligt gør sig gældende på markeder med få markedsaktører.¹⁸⁰

Klagenavnets **afgørelse af 17. juni 2016**¹⁸¹ angik aktindsigt i en detaljeret beskrivelse af en given betonkasses konstruktion, to tekniske illustrationer af kassen samt betonkassens tekniske specifikationer. Klagenævnet tiltrådte, at oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt, og betonede i den forbindelse, at oplysningerne havde en høj detaljeringsgrad, som ville give et indblik i betonkassens tekniske indretning. Derved kunne aktindsigt i oplysningerne medføre en nærliggende risiko for at skade den pågældende tilbudsgivers konkurrenceevne ved fremtidige udbud med et økonomisk tab til følge. Klagenævnet lagde vægt på de modtagne oplysninger om konkurrencesituationen på det konkrete marked, som var præget af mistillid og skarp konkurrence. Klagenævnet fandt med samme begrundelse, at oplysninger, der omhandlede specifikke vejledninger vedrørende montering/afmontering, ville give et indgående indblik i den tekniske indretning af affaldssystemets konstruktion. Disse oplysninger kunne ligeledes undtages aktindsigt.

I klagenavnets **afgørelse af 12. august 2016**¹⁸² fandt klagenævnet heller ikke grundlag for at tilsidesætte ordregivers vurdering, hvorefter oplysninger fra den vindende tilbudsgiver i en kravspecifikation blev undtaget fra aktindsigt. Oplysningerne angik en nærmere beskrivelse af den tilbudte løsning og et tidsestimat og kunne undtages, da oplysningerne kunne anses som forretningshemmeligheder.

¹⁷⁷ Se tilsvarende i Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. juni 2014, *SIC – Skagen Innovation Center mod Kystdirektoratet* (j.nr. 2014-0037590), hvor navne på enkelte medarbejdere, som fremgik af invitationer, kunne undtages fra aktindsigt sammen med navnene på de repræsentanter fra virksomhederne, der deltog i et informationsmøde og som følge heraf fremgik af et mødereferat.

¹⁷⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 16. marts 2023, *Gavdi A/S mod DSB* (j.nr. 22/14592 (tidl. 22/11761)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁷⁹ Klagenævnet for Udbuds kendelse af 18. december 2013, *Health Robotics Srl mod Region Hovedstaden* (j.nr. 2013-00343178). Denne kendelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁸⁰ Se også Klagenævnet for Udbuds kendelse af 11. december 2005, *Jan Houlberg Instrumentering A/S mod Skatteministeriet* (j.nr. 2005-0003552). Denne kendelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁸¹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. juni 2016, *HUMUS-Genplast mod Aarhus Kommune* (j.nr. 2016-4632).

¹⁸² Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 12. august 2016, *FFW Danmark ApS mod Energinet.dk* (j.nr. 2016-1800).

Det samme gjorde sig gældende i forbindelse med klagenævnets **afgørelse af 16. december 2013**,¹⁸³ der angik et udbud af rutesejls i Københavns Havn. Klagenævnet accepterede, at oplysninger om brændstofleverancer i 2012 i et tilbud blev undtaget fra aktindsigt. Disse oplysninger kunne sige noget om brændstofforbruget ved udførelsen af ydelserne, hvilket ifølge tilbudsgiveren udgjorde næsten halvdelen af selskabets samlede omkostninger ved udførelsen af ydelserne.

I **afgørelse af 31. januar 2023**¹⁸⁴ fandt klagenævnet heller ikke grundlag for at tilsidesætte ordregivers vurdering, hvorefter oplysninger om den vindende tilbudsgivers underleverandørs farvepolitik blev undtaget fra aktindsigt. Oplysningerne kunne undtages, da der var tale om oplysninger om produktionsforhold og forretningsbetingelser, og klagenævnet fandt, at der var en nærliggende risiko for, at det ville påføre tilbudsgiveren og/eller underleverandøren økonomisk skade af nogen betydning i form af en forringet konkurrenceevne, såfremt der blev meddelt aktindsigt i oplysningerne. Oplysningerne om farvepolitikken kunne derfor undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

I **afgørelse af 6. februar 2015**¹⁸⁵ konstaterede klagenævnet ligeledes, at ordregiver var berettiget til at undtage oplysninger om de tekniske og funktionelle løsninger, herunder it-arkitektur og design. Ordregiveren havde lagt vægt på, at der var tale om et teknisk betonet område med få konkurrenter, hvor beskrivelserne udgjorde en for virksomhederne særegen og særlig rationel udvikling af produktionen. Disse beskrivelser kunne ifølge ordregiveren bruges direkte af en konkurrerende virksomhed. Klagenævnet konstaterede på baggrund af den måde, hvorpå oplysningerne var integreret med prissætningen af de tilbudte ydelser, og konkurrencesituationen på markedet, at oplysningerne kunne undtages for aktindsigt.

Fra nyere praksis kan nævnes **afgørelse af 16. marts 2023**,¹⁸⁶ hvor klagenævnet heller ikke fandt grundlag for at tilsidesætte ordregivers vurdering, hvorefter oplysninger fra den vindende tilbudsgiver om den tilbudte it-løsning og tidsplan for levering blev undtaget fra aktindsigt. Oplysningerne kunne undtages, da de kunne anses som forretningshemmeligheder, og der var formodning om, at udlevering af oplysningerne ville indebære en nærliggende risiko for økonomiske skadevirkninger.

I **afgørelse af 17. februar 2023**¹⁸⁷ havde ordregiver i forbindelse med et udbud om etablering og drift af ladestandere i tidsplanen fra den ene tilbudsgiver undtaget oplysninger om leveringstider og metode for bestilling af hardware fra aktindsigt. Bortset fra nogle oplysninger i et afsnit, som havde samme indhold som tidligere meddelte oplysninger, tiltrådte klagenævnet ordregivers vurdering af, at et afsnit i tilbudsgiverens tidsplan vedrørte produktionsforhold, som kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2. Klagenævnet lagde ved vurderingen vægt på, at der var en nærliggende risiko for, at det ville påføre tilbudsgiveren økonomisk skade af nogen betydning i form af forringet konkurrenceevne, såfremt der blev meddelt aktindsigt i oplysningerne om leveringstider og metode for bestilling. Klagenævnet bemærkede, at de pågældende oplysninger ikke var tiltænkt offentligheden og måtte anses

¹⁸³ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 16. december 2013, *Havnens Skibsreparationer A/S og Nettobådene A/S mod Trafikskibet Movia* (j.nr. 2013-0035066).

¹⁸⁴ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 31. januar 2023, *Kompan Danmark A/S mod Frederiksberg Kommune* (j.nr. 22/14578 (tidl. 22/09120)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁸⁵ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 6. februar 2015, *European Dynamics Luxembourg SA mod SKAT* (j.nr. 2014-9940).

¹⁸⁶ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 16. marts 2023, *Gavdi A/S mod DSB* (j.nr. 22/14592 (tidl. 22/11761)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁸⁷ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. februar 2023, *Teknologiens Mediehus A/S mod Jammerbugt Kommune* (j.nr. 22/14563 (tidl. 22/07415)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

for et konkurrenceparameter under det konkrete og fremtidige udbud vedrørende lignende ydelser.

I **afgørelse af 31. januar 2023**¹⁸⁸ havde ordregiver undtaget oplysninger i form af tekniske tegninger, der bl.a. beskrev opbygningen og materialer på en ny legeplads, fra aktindsigt. Klagenævnet fandt, at de pågældende tegninger udgjorde oplysninger om produktionsforhold og tekniske indretninger, som kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2. Klagenævnet vurderede, at der var en nærliggende risiko for, at det ville påføre virksomheden økonomisk skade af nogen betydning i form af forringet konkurrenceevne, såfremt der blev meddelt aktindsigt i oplysningerne. I samme sag havde ordregiver undtaget oplysninger i form af illustrationer af det tilbudte projekt og dertilhørende legepladsinventar med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2. Klagenævnet fandt ikke, at illustrationerne kunne anses for oplysninger om forretningsforhold m.v., som omfattet af bestemmelsen. I vurderingen lagde klagenævnet vægt på, at illustrationerne havde et generelt indhold og viste inventar, som måtte anses for almindeligt forekommende på en legeplads, og som ikke havde sådanne særlige egenskaber, at der var tale om detaljerede oplysninger om produktionsmetoder, produktionsforhold eller forretningsforbindelser. Klagenævnet lagde desuden vægt på, at billederne ikke indeholdt detaljerede angivelser om inventarets egenskaber, priser på indkøb eller lignende. Desuden var oplysningerne i vid udstrækning tilgængelige på virksomhedens underleverandørs hjemmesider.

I forbindelse med undtagelse af tekniske oplysninger kan spørgsmålet om, hvorvidt kendte produktions- eller fremgangsmåder kan undtages fra aktindsigt, opstå. Hvis de er kendte, vil der som klart udgangspunkt ikke være en nærliggende risiko for et væsentligt økonomisk tab, hvis der gives aktindsigt i oplysningerne. Dog har klagenævnet i **afgørelserne af 11. april 2011**¹⁸⁹ accepteret, at kombinerede kendte produktions- eller fremgangsmetoder kunne undtages aktindsigt, da en hidtil ukendt kombination af en kendt metode kunne anses for en oplysning, der kunne undtages fra aktindsigt.

Løsningsbeskrivelse m.v.

I udbud spiller tilbudsgivernes løsningsbeskrivelse ofte en stor rolle, idet tilbudsgiverne her præsenterer den løsning, som vil opfylde de krav og ønsker, som ordregiveren har tilkendegivet i udbudsmaterialet. Løsningsbeskrivelsen er oftest en konsekvens af ordregiverens krav om en beskrivelse af løsningen, som vil blive bedømt ud fra kvalitative kriterier for tildeling. Løsningsbeskrivelsen kan dermed rumme oplysninger om metoder, tekniske detaljer i tilbudte produkter, planlagte fremgangsmåder og forretningsgange, som vil indgå i tilbudsevalueringen.

Klagenævnet for Udbud fandt i **afgørelse af 12. august 2016**,¹⁹⁰ at den vindende tilbudsgivers løsningsbeskrivelse kunne undtages aktindsigt, idet løsningsbeskrivelsen ville have betydning i forhold til den vindende tilbudsgivers deltagelse i fremtidige udbud. Der var tale om detaljerede og specifikke tekniske beskrivelser af løsninger, som klagenævnet vurderede efter deres karakter måtte anses som forretningshæmmeligheder. En konkurrerende virksomheds kendskab til oplysningerne ville indebære en nærliggende risiko for, at den vindende tilbudsgivers konkurrenceevne kunne blive skadet med et økonomisk tab til følge. Ved klagenævnets vurdering blev også konkurrencesituationen på markedet inddraget. Dog var der også dele af

¹⁸⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 31. januar 2023, *Kompan Danmark A/S mod Frederiksberg Kommune* (j.nr. 22/14578 (tidl. 22/09120)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

¹⁸⁹ Klagenævnet for Udbuds afgørelser af 11. april 2011, (I) *Konsortiet 1. Alpine Bau GmbH 2. FCC Construcción S.A. mod Metrosekskabet I/S* og (II) *MET 4 JV mod Metrosekskabet I/S* (j.nr. 2010-0023262 (I) og 2010-0023284 (II)).

¹⁹⁰ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 12. august 2016, *FFW Danmark ApS mod Energinet.dk* (j.nr. 2016-1800).

besvarelsen, der var så generelle, at de ikke kunne undtages fra aktindsigt. Det var bl.a. beskrivelsen af virksomhedens strategi og arbejdsmetoder.¹⁹¹

I klagenævnets **afgørelse af 7. august 2013**¹⁹² blev det konstateret, at specifikke afsnit i løsningsbeskrivelsen kunne undtages fra aktindsigt. Det drejede sig om oplysninger angående tilbudsgivernes individuelle forretningsgange, metodegrundlag og innovative fremgangsmåder. Det blev bl.a. fremført, at der var tale om et udbud, hvor der jævnlige sker genudbud af ydelserne, at tilbudsgivernes metoder adskiller sig fra hinanden, og at der var tale om metodeforslag målrettet ordregiveres behov og arbejdet med den gruppe af borgere med henblik på at sikre den enkeltes progression mod arbejdsmarkedet og selvforsørgelse.¹⁹³

Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 6. august 2013**¹⁹⁴ angår også et udbud på beskæftigelsesområdet. Frederiksberg Kommune havde undtaget oplysninger om tilbudsgivernes metode og priser. Begrundelsen for at undtage metoden fra aktindsigt var, at metodetilgangen var udviklet igennem en længere årrække, hvor de forskellige indsatser var blevet tilpasset. Endvidere havde Frederiksberg Kommune begrundet afvisningen med, at tilbudsgiverne havde forskellige tilgange og havde tilrettelagt indsatsen forskelligt. Denne forskellige tilrettelæggelse havde en væsentlig betydning for, om de blev valgt til at udføre opgaven, idet kvalitet vægtede med 40 procent. Klagenævnet fandt grundlag for at undtage prisoplysninger fra aktindsigt, idet en offentliggørelse af prisoplysningerne ville kunne risikere at skade tilbudsgivernes konkurrenceevne fremadrettet. Dog var der ikke grundlag for at undtage den resterende del af tilbuddet.

Tilsvarende blev der i **afgørelse af 6. marts 2014**¹⁹⁵ givet aktindsigt i løsningsbeskrivelsen. Københavns Kommune havde undtaget løsningsbeskrivelsen fra aktindsigt med den begrundelse, at "der er tale om et afgrænset marked, hvor samme leverandører går igen og byder på de samme udbud i konkurrence med hinanden. Offentliggørelse af nævnte leverandørers priser og metoder vil således medføre en nærliggende risiko for, at virksomheder på det konkrete marked i fremtiden vil adoptere/kopiere hinandens koncepter for levering af ydelser og skele til prisfastsættelsen herfor til væsentlig økonomisk skade for den enkelte virksomhed." Klagenævnet begrundede afgørelsen om at give aktindsigt i løsningsbeskrivelsen med, at der efter en konkret vurdering ikke kunne antages at foreligge en så nærliggende risiko for, at der blev påført tilbudsgiverne skade, herunder et økonomisk tab af en sådan betydning, at oplysningerne kunne undtages aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Klagenævnet lagde ved denne vurdering særlig vægt på karakteren af de oplysninger, der var givet i de enkelte løsningsbeskrivelser. Bl.a. indeholdt løsningsbeskrivelserne overordnet set de samme aktiveelementer. Derudover var løsningsbeskrivelserne i vidt omfang allerede offentlige,

¹⁹¹ Se også afgørelse af 31. oktober 2014, *Falck Danmark A/S mod Region Syddanmark* (j.nr. 2014-0038271), som også er omtalt tidligere. Her konstaterede Klagenævnet for Udbud, at visse oplysninger i løsningsbeskrivelsen kunne undtages. Dog fremhævede klagenævnet også, at dele af besvarelsen var så generelle, at de ikke kunne undtages fra aktindsigt.

¹⁹² Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 7. august 2013, *Beskæftigelseskonsortiet ApS mod Københavns Kommune* (j.nr. 2012-0032486).

¹⁹³ Se tilsvarende for visse af tilbudsgiverne i Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 29. juni 2013, *Monday Production ApS mod Greve Kommune* (j.nr. 2013-0033367), hvor klagenævnet udtaler, at "disse passager indeholder oplysninger om drifts- og forretningsforhold i form af aktørens individuelle forretningsgange, metodegrundlag og innovative fremgangsmåder, der må antages at være af så væsentlig betydning, at begæringen om aktindsigt ikke kan imødekommes".

¹⁹⁴ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 6. august 2013, *Monday Production ApS mod Frederiksberg Kommune* (j.nr. 2013-0033367). Denne afgørelse indgår som led i en større sag med et antal forskellige anmodninger om aktindsigt, hvorfor sagsnummeret er det samme som for en række andre afgørelser i samme sag.

¹⁹⁵ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 6. marts 2014, *Monday Production ApS mod Københavns Kommune* (j.nr. 2013-0033367). Afgørelsen angår samme sag som afgørelse af 6. august 2013 (j.nr. 2013-0033367), men er dog et udtryk for forskellige anmodninger om aktindsigt.

eftersom løsningsbeskrivelserne løbende blev anvendt på de enkelte borgere, der modtog aktivtivering.¹⁹⁶

Løsningsbeskrivelser kan have karakter af et samlet koncept. Klagenævnet har i en tidligere sag accepteret, at et koncept undtages fra aktindsigt. I **afgørelse af 16. december 2013**¹⁹⁷ accepterede klagenævnet vedrørende et udbud af rutesejlad i Københavns Havn, at der ikke blev givet aktindsigt i en detaljeret beskrivelse af "Bedre Bustur-konceptet". Det var et samlet koncept for udvikling og drift af offentlige transportydelser, som var blevet udviklet i samarbejde med Trafikselskabet Movia. Dette kunne ifølge tilbudsgiveren udgøre et væsentligt salgsargument, og derved kunne offentliggørelse skade konkurrenceevnen væsentligt. Klagenævnet tiltrådte Trafikselskabet Movias afgørelse om at undtage beskrivelsen fra aktindsigt. Derimod blev tilbuddets beskrivelse af løsning, arbejdsgang og organisation ikke undtaget fra aktindsigt, da der var tale om en beskrivelse af overordnet og generel karakter.

Selv om der er eksempler på, at et samlet koncept kan undtages fra aktindsigt, kan det ikke udelukkes, at der skal sondres mellem koncepter udviklet til det konkrete udbud og mere generelle koncepter. Dette indikeres af klagenævnet i **afgørelser af 11. april 2011**,¹⁹⁸ hvor det påpeges, at løsninger, som er specifikt udviklet til en udbudt opgave, og som kun har betydning for det konkrete udbud, normalt ikke kan undtages fra aktindsigt, når det konkrete udbud er afsluttet. Dette skyldes, at der ikke er nogen nærliggende risiko for økonomisk tab. Muligheden for, at kontrakten bringes til ophør og efterfølgende genudbydes, er ikke i almindelighed noget, der medfører en nærliggende risiko for et væsentligt økonomisk tab. Det afgørende er derfor, om der er en konkret risiko for, at aktindsigt i løsningsbeskrivelsen vil kunne påføre den pågældende tilbudsgiver et økonomisk tab i fremtidige udbud eller aftaler.

En del af løsningsbeskrivelsen kan være den metode, som tilbudsgiverne vil anvende i forbindelse med udførelsen af den udbudte opgave. I **afgørelse af 7. marts 2014**¹⁹⁹ konstaterede klagenævnet, at der skulle gives aktindsigt i metodebeskrivelsen. Henset til, at dele af indholdet var offentligt tilgængeligt på internettet, havde metodebeskrivelsen en generel beskrivende karakter eller måtte følge af almindelig arbejdsudførelse. Ordregiveren havde derimod vurderet, at der ikke kunne gives aktindsigt i metodebeskrivelsen, da den indeholdt oplysninger om forretningsmodeller, herunder brug af fremgangsmåder, arbejdsmetoder og brug af tekniske løsninger, der ville medføre en ikke uvæsentlig risiko for, at tilbudsgiveren ville blive påført både konkurrencemæssig og forretningsmæssig skade. Dog konstaterede klagenævnet også, at der var dele af metodebeskrivelsen, der kunne undtages fra aktindsigt. Det drejede sig især om oplysninger angående fremgangsmåder, der var udviklet gennem længere tids erfaring inden for området. Derudover blev der lagt vægt på, at der var dele af metodebeskrivelsen, som måtte anses som særligt konkurrencefølsomme, og det forhold, at det ved udbud er almindeligt, at tilbudsgiverne skal beskrive metode og løsningsmodel. De dele, der blev undtaget, var bl.a. en beskrivelse af tilbudsgiverens samarbejde med ordregiveren, kvalitetssikring og tilrettelæggelsen af opgaven.

¹⁹⁶ Se tilsvarende i afgørelse af 15. januar 2014, *Monday Production ApS mod Allerød Kommune*, afgørelse af 23. september 2013, *Monday Production ApS mod Brøndby Kommune*, afgørelse af 25. november 2013, *Monday Production ApS mod Køge Kommune*, og afgørelse af 30. juli 2013, *Monday Production ApS mod Ringsted Kommune*. Alle afgørelserne har samme journalnummer (2013-0033367).

¹⁹⁷ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 16. december 2013, *Havnens Skibsreparationer A/S og Nettobådene A/S mod Trafikselskabet Movia* (j.nr. 2013-0035066).

¹⁹⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelser af 11. april 2011, (I) *Konsortiet 1. Alpine Bau GmbH 2. FCC Construcccion S.A. mod Metrosekskabet I/S* og (II) *MET 4 JV mod Metrosekskabet I/S* (j.nr. 2010-0023262 (I) og 2010-0023284 (II)).

¹⁹⁹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 7. marts 2014, *Bonefeld & Bystrup A/S mod Kommissarius ved Statens Ekspropriation på Øerne og i Jylland* (j.nr. 2013-0036216).

I visse udbud skal tilbudsgivere fremlægge en implementeringsplan, tidsplaner eller lignende dokumenter, der viser planer for leverancen.

Klagenævnet behandlede i **afgørelse af 1. juli 2014**²⁰⁰ spørgsmålet om aktindsigt i implementeringsplaner. I den pågældende sag konstaterede klagenævnet, at dele af implementeringsplanen kunne undtages fra aktindsigt, idet de specifikke dele indeholdt konkrete oplysninger om milepæle for implementeringen samt datoer for milepælernes forventede forfald og fremdrift. Derudover lagde klagenævnet vægt på den konkrete konkurrencemæssige situation på det pågældende marked og konstaterede, at konkurrerende tilbudsgivere som udgangspunkt vil kunne udnytte kendskab til implementeringsplanen i fremtidige udbud med konkurrencemæssig og økonomisk skade for tilbudsgiveren.²⁰¹

I **afgørelse af 10. juni 2014**²⁰² tilsluttede klagenævnet sig ordregiveres vurdering af at undtage leveranceprocesser og tidsplaner. Oplysningerne havde en overordnet og generel karakter, der beskrev, hvilke trin processerne indeholdt. Dog var det ikke anført, hvordan de enkelte trin skulle udføres. Klagenævnet vurderede imidlertid, at oplysningerne om tilbudsgivernes tidsmæssige planlægning er en oplagt konkurrenceparameter. Endvidere indebar sammenhængen mellem tilbudsgivernes løsningsforslag og tidsplanerne, at aktindsigt i det konkrete tilfælde ville indebære en risiko for at påføre tilbudsgiveren en konkurrencemæssig eller økonomisk skade.

Et kommende genudbud kan medføre, at der vil være en mere nærliggende risiko for et væsentligt økonomisk tab hos den virksomhed, som oplysningerne angår. Det var eksempelvis tilfældet i **afgørelse af 6. juli 2017**,²⁰³ hvor KMD A/S klagede over et afslag på aktindsigt i dele af tilbuddene fra IBM Danmark og Netcompany A/S. Der var bl.a. blevet nægtet aktindsigt i bilagene, der indeholdt løsningsbeskrivelsen, leverandørens metode og kundens medvirken. Klagenævnet fremhævede, at den udbudte kontrakt blev genudbudt, og at genudbuddet i al væsentlighed angik den samme kontrakt, som var genstand for det oprindelige udbud. Derudover lagde klagenævnet til grund, at IBM og Netcompany agtede at afgive tilbud i forbindelse med genudbuddet. Som et led heri ville de tidligere tilbud i vidt omfang blive genanvendt ved udformningen af disse nye tilbud. Derfor konstaterede klagenævnet, at de tilbud, der var søgt aktindsigt i, havde karakter af udkast til virksomhedernes forventede tilbud, der skulle afgives under genudbuddet. På den baggrund konstaterede klagenævnet, at bilagene var fortrolige forretningsforhold, som kunne undtages aktindsigt.

Navne på virksomheder, der ikke blev vurderet egnede eller ikke blev udvalgt

I forbindelse med begrænsede procedurer såsom begrænset udbud og udbud med forhandling vil en række virksomheder ikke blive opfordret til at afgive tilbud eller deltage i forhandlingerne. Det kan skyldes, at virksomhederne ikke vurderes egnede eller ikke bliver udvalgt.

Der kan være virksomheder eller personer, som har interesse i at opnå kendskab til, hvilke virksomheder der ikke bliver opfordret til at afgive tilbud eller deltage i de efterfølgende forhandlinger.

²⁰⁰ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 1. juli 2014, *SOS Ambulance A/S mod Region Midtjylland* (j.nr. 2014-0036640).

²⁰¹ Samme konklusion når Klagenævnet for Udbud til i afgørelse af 6. oktober 2014, *IST Danmark ApS mod Kolding Kommune* (j.nr. 2014-0037847), vedrørende "Tidsplan for implementering".

²⁰² Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 10. juni 2014, *Accobat A/S mod NaturErhvervstyrelsen* (j.nr. 2014-0037734).

²⁰³ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 6. juli 2017, *KMD A/S mod ATP* (j.nr. 17/00890).

Klagenævnet har haft lejlighed til at tage stilling til aktindsigt i denne type oplysninger i **afgørelse af 17. juni 2014**.²⁰⁴ I forbindelse med denne sag havde ordregiveren undtaget navnet på den virksomhed, der *ikke* blev opfordret til at afgive tilbud, fra aktindsigten. Ordregiveren havde begrundet dette med, at offentliggørelse af virksomhedens navn kunne påvirke det pågældende udbud og virke afskrækkende på virksomheder i forbindelse med fremtidige udbud. Dette ville reducere antallet af kvalificerede tilbud, og dermed kunne det medføre betydelig skade på det offentlige økonomi, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3. Endvidere vurderede ordregiveren, at aktindsigt i navnet på virksomheden kunne stille virksomheden i en svagere markedsposition. Klagenævnet tiltrådte i den konkrete sag ordregivers afgørelse og lagde vægt på, at det ikke kan udelukkes, at en virksomheds ry kan påvirkes negativt, såfremt navnet på virksomheden, der ikke bliver udvalgt, undergives aktindsigt. Det kunne i den konkrete sag medføre en økonomisk eller konkurrencemæssig skade for den pågældende virksomhed. Derudover tiltrådte klagenævnet også ordregivers begrundelse, hvorefter aktindsigt kan afholde virksomheder fra at ansøge, hvorved ordregiver kan risikere, at der ikke modtages lige så mange eller lige så fordelagtige tilbud ved fremtidige udbud.

Navne på underleverandører

Det er muligt for virksomheder at samarbejde om opfyldelsen af offentlige kontrakter bl.a. ved brug af underleverandører. I den forbindelse kan ordregiver kræve, at tilbudsgiverne i deres tilbud anfører, på hvilke dele af kontrakten de har til hensigt at anvende underleverandører til at udføre arbejdet, samt hvilke underleverandører der foreslås, hvis de kendes på tidspunktet for tilbuddets afgivelse.²⁰⁵

I **afgørelse af 12. august 2016**²⁰⁶ konstaterede Klagenævnet for Udbud, at generelle og overordnede oplysninger om tilbudsgiverens leverandørteam ikke kunne undtages aktindsigt. Klagenævnet mente ikke, at oplysningerne havde en sådan karakter, at de kunne anses for forretningshemmeligheder.

Det samme resultat nåede Klagenævnet for Udbud i **afgørelse af 17. juni 2016**,²⁰⁷ hvor oplysninger om, hvem der producerede et givent affaldssystem, hvor det produceredes, hvordan projekter tilrettelagdes, og hvilke erfaringer tilbudsgiveren havde med samarbejdet, ikke kunne undtages aktindsigt. Klagenævnet vurderede, at oplysningerne var af generel og sædvanlig karakter og dermed ikke ville medføre en nærliggende risiko for, at tilbudsgiver ville lide skade.

I **afgørelse af 16. marts 2023**²⁰⁸ tiltrådte klagenævnet ordregivers vurdering af, at oplysninger om årsagen til tilbudsgivers anvendte leverandørkonstellation i forbindelse med udbuddet kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Klagenævnet lagde vægt på, at oplysningerne bl.a. vedrørte konkrete og forretningsmæssige beslutninger foretaget af underleverandøren, og fandt, at der var en nærliggende risiko for, at meddelelse af aktindsigt i oplysningerne ville påføre underleverandøren økonomisk skade.

²⁰⁴ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. juni 2014, *SIC - Skagen Innovation Center mod Kystdirektoratet* (j.nr. 2014-0037590).

²⁰⁵ Jf. udbudslovens § 177.

²⁰⁶ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 12. august 2016, *FFW Danmark ApS mod Energinet.dk* (j.nr. 2016-1800).

²⁰⁷ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. juni 2016, *HUMUS-Genplast mod Aarhus Kommune* (j.nr. 2016-4632).

²⁰⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 16. marts 2023, *Gavdi A/S mod DSB* (j.nr. 22/14592 (tidl. 22/11761)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

Oplysninger om sortiment

Oplysninger om en tilbudsgivers tilbudte sortiment er blevet undtaget fra aktindsigt i **kendelse af 15. maj 2012**, *Danpleje – OneMed Danmark A/S mod Københavns Kommune*.²⁰⁹ Klagenævnet for Udbud accepterede dette. Ordregiver havde i forbindelse med undtagelsen fra aktindsigt påpeget, at der var tale om forretningsforhold af væsentlig økonomisk betydning.

Derimod konstaterede klagenævnet i **afgørelse af 3. august 2016**,²¹⁰ at tilbudsbilag indeholdende oplysninger om vareproducenter, det enkelte produkts varenavn, varennummer, antal mulige farver samt links til billeder af varen ikke kunne undtages aktindsigt. Klagenævnet mente ikke, at der var tale om oplysninger om forretningshemmeligheder, da der var tale om overordnede oplysninger vedrørende møbelprodukter, som for en væsentlig del var offentligt tilgængelige. Klagenævnet påpegede endvidere, at oplysningerne ikke angik detaljerede forhold om eksempelvis produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, markedsføringstiltag eller salgsomkostninger.

Samme resultat nåede klagenævnet i **afgørelse af 26. oktober 2017**,²¹¹ hvor ordregiver havde afslået at give aktindsigt i sammensætningen af produktvarenumre og produktnavne i det vindende tilbud angående et udbud om levering af arbejdsbeklædning. Klagenævnet konstaterede vedrørende de manglende oplysninger om sammensætning af produktvarenumre og produktnavne, at oplysningerne "ikke i sig selv udgør oplysninger om tekniske indretninger, fremgangsmåder eller forretningshemmeligheder omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2." Klagenævnet lagde navnlig vægt på, at oplysningerne havde en overordnet karakter og således ikke angik detaljerede oplysninger om produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, kontraktvilkår, etableringsomkostninger eller salgsomkostninger. Klagenævnet anførte i denne forbindelse, at det ikke kunne føre til et andet resultat, at oplysningerne var et udtryk for den vindende tilbudsgivers strategiske valg i forbindelse med udbuddet.

Klagenævnet tiltrådte heller ikke ordregivers vurdering i **afgørelse af 7. september 2022**.²¹² Sagen vedrørte en anmodning om aktindsigt i en virksomheds tilbudsliste (uden priser) indgivet i forbindelse med et udbud vedrørende dentale forbrugsvarer. Ordregiver havde undtaget tilbudslisten fra aktindsigt i sin helhed med henvisning til, at dokumentet indeholdt oplysninger om forretningsforhold af væsentlig økonomisk betydning for virksomheden. Klagenævnet fandt imidlertid, at oplysningerne i tilbudslisten om de tilbudte produkter i form af produktnavne, produktbeskrivelser, varennumre, enhedsbetegnelser og enhedsantal pr. pakning ikke var omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Klagenævnet lagde ved vurderingen vægt på, at oplysningerne omhandlede udvalgte produkter i forbindelse med det specifikke udbud og dermed ikke var udtryk for tilbudsgiverens samlede produktkatalog. Klagenævnet lagde desuden vægt på, at der udelukkende var tale om faktiske produktoplysninger, som i det væsentligste var offentligt tilgængelige på tilbudsgiverens hjemmeside, og at det efter oplysningernes karakter ikke kan antages, at en udlevering vil indebære en nærliggende risiko for, at tilbudsgiveren vil lide økonomisk skade.

²⁰⁹ Som omtalt i Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 12. august 2016, *Lett Advokatpartnerselskab mod Viborg Kommune* (j.nr. 2016-2671). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

²¹⁰ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 3. august 2016, *Kinnarps A/S mod Indkøbsfællesskabet Sjælland* (j.nr. 2016-2688).

²¹¹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 26. oktober 2017, *Orloff Firmatøj A/S mod Fællesindkøb Fyn A/S* (j.nr. 17/01583).

²¹² Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 7. september 2022, *Plandent A/S mod Fællesindkøb Fyn* (j.nr. 22/01334).

I **afgørelse af 31. januar 2023**²¹³ havde ordregiver undtaget oplysninger i form af betegnelser for virksomhedens ydelser og antallet heraf, som fremgik af en tilbudsliste. Klagenævnet fandt, at oplysningerne ikke kunne anses for oplysninger om forretningsforhold m.v. som omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, da oplysningerne alene vedrørte det konkrete udbud og ikke var udtryk for virksomhedens samlede varekatalog. Klagenævnet fandt desuden, at det ikke var godtgjort, at den metode, hvormed virksomheden havde sammensat sit tilbud, var udtryk for en sådan særlig metode, at oplysningerne skulle undtages aktindsigt efter § 30, nr. 2.

I **afgørelse af 30. august 2021**²¹⁴ havde ordregiver i forbindelse med et udbud af kontormøbler bl.a. undtaget oplysninger i tilbudslisten fra den vindende tilbudsgiver om varenummer, varetekst/beskrivelse og producent/modelnavn. Klagenævnet tiltrådte ikke ordregivers vurdering af, at der var tale om oplysninger, som kunne undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 2. I sin vurdering heraf lagde klagenævnet vægt på, at oplysningerne omhandlede udvalgte produkter i forbindelse med det specifikke udbud og dermed ikke var udtryk for den vindende tilbudsgivers samlede produktkatalog. Klagenævnet lagde desuden vægt på, at der udelukkende var tale om faktiske oplysninger om de tilbudte produkter, og at det ikke kunne antages, at udlevering af oplysningerne ville indebære en nærliggende risiko for, at tilbudsgiveren ville lide økonomisk skade. I samme sag havde ordregiver undtaget oplysninger fra den vindende tilbudsgivers funktionsskema og evalueringsbeskrivelse vedrørende henholdsvis beskrivelser af de enkelte møblers funktioner og oplysninger om leveringstid og garanti. Klagenævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte ordregivers vurdering af, at der var tale om oplysninger, som omfattedes af bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2. Klagenævnet fandt, at oplysningerne i funktionsskemaet gav et samlet og relativt detaljeret billede af den vindende tilbudsgivers produkter, herunder funktion og anvendelse. Klagenævnet bemærkede, at der var tale om et område, hvor tilsvarende ydelser ofte udbydes. I vurderingen inddrog klagenævnet høringssvaret fra tilbudsgiveren, hvori denne havde anført, at beskrivelserne måtte forventes at ville indgå som en central del af dennes tilbud i fremtidige udbud om lignende ydelser. Derudover lagde klagenævnet vægt på, at tilbudsgiveren havde brugt mange ressourcer på at udarbejde beskrivelserne.

Oplysninger om garanti

Klagenævnet for Udbud fandt i **afgørelse af 17. juni 2016**,²¹⁵ at oplysninger om tilbudsgivers garantistillelse var omfattet af betegnelsen drifts- eller forretningsforhold eller lignende oplysninger i offentlighedslovens § 30, nr. 2. Klagenævnet vurderede endvidere, at aktindsigt i oplysninger om den medfølgende garanti kunne antages at indebære en risiko for at skade den pågældende tilbudsgivers konkurrenceevne ved fremtidige udbud eller aftaler med et økonomisk tab til følge.

Høring og partshøring

Inden ordregiver udleverer oplysninger, der kan være omfattet af en virksomheds drifts- eller forretningsforhold m.v., bør ordregiver indhente en udtalelse fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold m.v. vil medføre risiko for økonomisk skade.²¹⁶ Denne anbefaling er anført i forhold til muligheden i § 30, nr. 2, for at undtage oplysninger om drifts- og forretningsforhold m.v. af økonomisk betydning,

²¹³ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 31. januar 2023, *Kompan Danmark A/S mod Frederiksberg Kommune* (j.nr. 22/14578 (tidl. 22/09120)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud

²¹⁴ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 30. august 2021, *JK Office ApS mod Skive Kommune* (j.nr. 21/06335).

²¹⁵ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 17. juni 2016, *HUMUS-Genplast mod Aarhus Kommune* (j.nr. 2016-4632).

²¹⁶ Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2. Se desuden vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 8.1.3.

men gør sig gældende generelt. Således bør ordregiveren foretage en høring af den berørte virksomhed, inden der træffes afgørelse om aktindsigt.

Høring af en berørt virksomhed forudsætter, at ordregiver fastsætter en kort høringsfrist, der tager passende hensyn til, at aktindsigtsanmodningen så vidt muligt skal færdigbehandles inden for rimelig tid.²¹⁷ Høringsfristen skal dog give den berørte virksomhed en reel mulighed for at gennemgå det relevante materiale med henblik på at vende tilbage med en udtalelse. Det indebærer, at den berørte virksomhed bør have minimum en-to arbejdsdage til at give en tilbagemelding. Derefter skal ordregiver foretage en vurdering af tilbagemeldingen og til sidst træffe en afgørelse.

I forbindelse med høringen er det vigtigt, at ordregiver anmoder virksomheden om at begrundede konkret, hvorfor specifikke oplysninger skal undtages fra aktindsigt. En generel kommentar fra virksomheden om, at fx hele tilbuddet er en forretningshemmelighed, vil sjældent kunne hjælpe ordregiver til at vurdere, om specifikke oplysninger skal undtages med henvisning til § 30, nr. 2, angående oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

Udtalelsen fra den berørte virksomhed er ikke bindende for ordregiveren, men kan indgå i vurderingen. Det vil altid være ordregiveren, der på baggrund af en konkret vurdering skal træffe afgørelse om omfanget af aktindsigten på baggrund af sagens oplysninger. Tilbagemeldingen kan dog indgå som et væsentligt element, idet ordregivere ikke altid er i besiddelse af indsigt i det konkrete marked, og hvad der udgør oplysninger af forretningsforhold m.v. med væsentlig økonomisk betydning for virksomheden. Dette forudsætter, at tilbagemeldingen fra virksomheden er specifik og tydelig, og at ordregiveren på baggrund af tilbagemeldingen kan begrunde, hvorfor oplysninger skal undtages fra aktindsigt.

Når ordregiver foretager en høring af den berørte virksomhed, skal ordregiver partshøre den aktindsigtssøgende, hvis udtalelsen fra den berørte virksomhed er til ugunst for den aktindsigtssøgende, dvs. taler imod imødekomme af aktindsigtsanmodningen, og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.²¹⁸

Høringen kan gennemføres skriftligt såvel som mundtligt. I mindre komplicerede sager kan man med fordel kontakte aktindsigtssøgende telefonisk eller afholde et møde, hvor synspunkterne i høringssvaret oplyses, og hvor aktindsigtssøgende får mulighed for at kommentere på høringssvaret. Ordregiver skal i den forbindelse være opmærksom på at dokumentere parts-høringen.

Hvis udtalelsen fra den berørte virksomhed indeholder de oplysninger, som specifikt ønskes undtaget, fordi de er af væsentlig økonomisk betydning for virksomheden, kan ordregiver undlade at udlevere disse oplysninger til den aktindsigtssøgende i forbindelse med partshøringen.

²¹⁷ Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 36, stk. 2. Høring af den berørte virksomhed kan være et element, som øger sagens kompleksitet. Se desuden vejledningens afsnit 2.4.2 om tidsfrister.

²¹⁸ Jf. forvaltningslovens § 19. Se uddybende om partshøring i afsnit 2.4.3.

3.3.3.3 Hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar²¹⁹

Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, jf. offentlighedslovens § 31. Undtagelsen kan være relevant i forhold til specifikke udbud.

Klagenævnet tog i **afgørelse af 10. maj 2022**²²⁰ stilling til spørgsmålet om muligheden for at undtage oplysninger fra aktindsigt af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Sagen vedrørte en anmodning om aktindsigt i klageskrivelse med bilag og svarskrift fra indklagede i forbindelse med en klagesag ved Klagenævnet for Udbud over et udbud af en rammeaftale om levering af armerede køretøjer med tilhørende reservedele, serviceydelser og køreundervisning. Udbuddet blev gennemført af Udenrigsministeriet sammen med henholdsvis det norske og det svenske udenrigsministerium og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Klagenævnet fandt, at der af svarskriftet fremgik oplysninger, som havde en sådan karakter, at de måtte anses for at være fortrolige af hensyn til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed samt beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker. Dette var særligt oplysninger om de armerede køretøjers indretning samt tekniske kvalifikationer. Klagenævnet vurderede, at hemmeligholdelse var nødvendig for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, jf. offentlighedslovens § 31. Desuden kunne dele af oplysningerne i svarskriftet undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Klagenævnet undtog ligeledes oplysninger fra aktindsigt med henvisning til statens sikkerhed eller rigets forsvar i **afgørelse af 10. juni 2022**.²²¹ Sagen vedrørte en anmodning om aktindsigt i klageskrivelser afgivet i forbindelse med en rammeaftale om indkøb af ammunition udbudt af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. I to af klageskrifterne undtog klagenævnet oplysninger om tekniske specifikationer, herunder krav til ammunition og beskrivelser af ammunitionens anvendelse, fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 31. I sin vurdering lagde klagenævnet vægt på kontraktgenstandens karakter, at kravspecifikationen alene var kommet de prækvalificerede til kundskab, og at disse i henhold til udbudsbetingelserne var underlagt en fortrolighedsforpligtelse. Klagenævnet lagde derudover vægt på, at beskrivelserne indeholdt oplysninger om det danske forsvars våbenkapacitet, herunder hvilke redskaber det danske forsvar kunne benytte i militære indsatser, og at udlevering af oplysningerne ville give indsigt i karakteren af forsvarets materiel.

3.3.3.4 Det offentliges økonomiske interesser²²²

Hensynet til beskyttelsen af det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, kan begrunde, at oplysninger undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Undtagelsen kan efter omstændighederne finde anvendelse, hvis der vil være en nærliggende risiko for, at aktindsigt i de afgivne tilbud indebærer, at ordregiver i forbindelse med et senere udbud ikke modtager kvalificerede tilbud, eller at ordregiverens forhandlingsposition bliver svækket.²²³

Undtagelsen gælder ikke alene oplysninger fra tilbud, men kan også angå oplysninger, der fremgår af andre dokumenter.

²¹⁹ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 8.2.

²²⁰ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 10. maj 2022, *Christian Bach Clausen* (j.nr. 22/04020).

²²¹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 10. juni 2022, *Berlingske Medier A/S* (j.nr. 22/05061).

²²² Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 8.4.4.

²²³ Jf. betænkning 1510/2009, kapitel 17, afsnit 4.2.5.

Anvendelsen af bestemmelsen forudsætter, at der foretages en konkretisering af den økonomiske tabsrisiko for det offentlige, der er forbundet med en meddelelse af aktindsigt.²²⁴

Hensynet til det offentliges økonomiske interesser er tidligere blevet anvendt til at undtage aktindsigt i afgivne priser, hvilket kan ses i Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 8. juli 2014**.²²⁵ I den konkrete sag var der tale om gennemførelse af et miniudbud, hvor store dele af miniudbudsmaterialet allerede var fastlagt i rammeaftalen. Det samme gjorde sig gældende for de fremtidige miniudbud, således at de enkelte miniudbud kun adskilte sig på få områder. En aktindsigt i de afgivne priser ville medføre en konkret risiko for, at leverandørerne til rammeaftalen ville kunne tilrettelægge deres tilbud ved fremtidige miniudbud, hvis de fik kendskab til hinandens priser, på en sådan måde, at variationerne i priserne mindskedes med det resultat, at ordregiver ville lide et økonomisk tab.²²⁶

Udsigten til et genudbud kan også have betydning for, om oplysninger kan undtages med henvisning til det offentliges økonomiske interesser. Klagenævnet har i **afgørelse af 15. september 2017**²²⁷ konkluderet, at undtagelsen ikke fandt anvendelse i en situation, hvor ordregiver havde annulleret et udbud med den begrundelse, at tilbudsgivernes afgivne bud ikke var konkurrencedygtige. Ordregiver havde givet afslag på aktindsigt i nogle prisoplysninger og gevinstberegninger med den begrundelse, at udlevering af oplysningerne ville formodes at have betydning for en eventuel kommende udbudsrunde, og at udlevering af prisoplysningerne kunne skade konkurrencen på det konkrete marked. Klagenævnet lagde i sin afgørelse vægt på, at prisoplysningerne angik priser, som ikke var anset for konkurrencedygtige og derfor ikke havde dannet grundlag for indgåelse af kontrakten. Der var derfor ikke grund til at antage, at en udbredelse af kendskabet til priserne skulle kunne føre til en forminskelse af konkurrencen i forbindelse med fremtidige udbud. Klagenævnet påpegede derudover, at der på det tidspunkt ikke var truffet beslutning om, hvorvidt der skulle ske genudbud af opgaven, og at en eventuel risiko for mindskelse af konkurrencen ikke kunne anses for at være nærliggende. Klagenævnet konkluderede på den baggrund, at undtagelsen om hensynet til det offentliges økonomiske interesser ikke kunne anvendes til at undtage prisoplysningerne og gevinstberegningerne fra aktindsigt.

Klagenævnet for Udbuds **afgørelse af 13. juli 2023**²²⁸ behandlede også spørgsmålet om aktindsigt i afgivne priser i relation til spørgsmålet om beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser. I den konkrete sag var der tale om en anmodning om aktindsigt i den samlede tilbudspris afgivet af den konkurrerende virksomhed i et udbud, som var blevet annulleret, og som skulle genudbydes.²²⁹ Ordregiver havde bl.a. begrundet undtagelsen fra aktindsigt med henvisning til hensynet til beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3, da udbuddet var annulleret grundet manglende konkurrence med hensyn til prisafvigelsen i de to afgivne tilbud, og da ordregiver var i gang med at genudbyde kontrakten med stort set samme indhold og vilkår som i det oprindelige udbud. Klagenævnet fandt, at ordregiver havde godtgjort, at der forelå en konkret risiko for, at ordregiver ikke ville

²²⁴ FOB 1990.276 og FOB 1990.288.

²²⁵ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 8. juli 2014, *Computerworld Denmark mod Statens It* (j.nr. 2013-0033683). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

²²⁶ Se uddybende om muligheden for at undtage oplysninger om priser i afsnit 3.3.3.2.

²²⁷ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 15. september 2017, *LOS – De private sociale tilbud mod FællesUdbud Sjælland v/ Holbæk Kommune* (j.nr. 17/01283). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

²²⁸ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 13. juli 2023, *Plandent A/S mod Middelfart Kommune* (j.nr. 23/03366). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

²²⁹ Klagenævnet fandt indledningsvis, i tråd med fast klagenævnspraksis, at oplysningen om den samlede tilbudspris ikke kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Se uddybende om muligheden for at undtage oplysninger om priser i afsnit 3.3.3.2.

modtage tilbud med konkurrencedygtige priser, hvis der blev meddelt aktindsigt i prisoplysningerne. Ordregiver havde således godtgjort, at det var nødvendigt at begrænse aktindsigten som sket til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser. Klagenævnet lagde vægt på, at eftersom ordregiver var i gang med at forberede et genudbud, forelå der en situation, hvor ordregiver havde en konkret og væsentlig økonomisk interesse i, at konkurrencen ikke blev begrænset i forbindelse med genudbuddet.

Klagenævnet for Udbud har også udtalt sig om anvendelsen af undtagelsen i relation til ordregivers kontrolbud, hvorefter en ordregiver ikke med henvisning til det offentliges økonomiske interesser kan nægte at give aktindsigt i et kontrolbud afgivet af ordregiveren. Klagenævnet konstaterede dette i **afgørelse af 5. maj 2014**,²³⁰ hvor en kommune havde afslået aktindsigt i kontrolbuddets priser. I den konkrete sag havde kommunen lagt vægt på, at kommunen risikerede at miste viden og kompetencer på det pågældende område, hvis den ikke selv skulle udføre opgaverne. Såfremt tilbudsgivere fik kendskab til kommunens tilrettelæggelse af arbejdsudførelse, kunne det efter kommunens opfattelse medføre, at kommende tilbudsgivere ville få urimelig mulighed for at underbyde kommunens priser og vinde udbud. Klagenævnet konstaterede, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser. Klagenævnet påpegede i den forbindelse, at kommunens begrundelse angående risikoen for at blive underbudt i fremtiden og risikoen for, at kommunen mister viden og kompetencer, ikke er et hensyn, der kan varetages via offentlighedslovens regler om begrænsning af aktindsigt. Derfor konkluderede klagenævnet, at der ikke var en konkret risiko for økonomisk skadevirkning, såfremt der blev givet fuld aktindsigt i kontrolbuddet.

3.3.3.5 Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet²³¹

Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, kan begrunde, at oplysninger undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet. For at undtage oplysninger efter bestemmelsen skal der være en nærliggende fare for, at de pågældende beskyttelsesværdige interesser vil lide skade af betydning, hvis der meddeles aktindsigt i oplysningerne.²³²

Anvendelsen forudsætter desuden, at myndigheden har foretaget en konkret vurdering af behovet for hemmeligholdelse og risikoen for skadevirkninger ved udlevering af oplysningerne samt nærmere redegjort for disse overvejelser. Herudover er det en forudsætning, at de mulige skadevirkninger er konkretiserede og sandsynliggjorte.²³³

Undtagelsens anvendelse i udbudssager har været behandlet af Klagenævnet for Udbud i **afgørelse af 3. januar 2023**.²³⁴ I sagen havde en brancheforening klaget over myndighedens delvise afslag på at meddele aktindsigt i bl.a. oplysninger om indkøb af COVID-19-selvtests.

²³⁰ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 5. maj 2014, *Dansk Byggeri mod Sønderborg Kommune* (j.nr. 2014-0036379). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

²³¹ Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 8.4.6.

²³² Jf. forarbejderne til offentlighedsloven, de specielle bemærkninger til § 33.

²³³ Jf. FOB 2020-35.

²³⁴ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 3. januar 2023, *DiaLab mod Region Midtjylland* (j.nr. 22/14555 (tidl. 22/05561)). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

Myndigheden havde bl.a. undtaget oplysninger om udgifterne til selvtests og om overvejelser vedrørende anvendelsen af udbudslovens § 80, stk. 5, om direkte tildeling af en kontrakt som følge af tvingende grunde. Myndigheden havde vurderet, at hemmeligholdelse af oplysninger om grundlaget for at kunne anvende udbudslovens § 80, stk. 5, som var blevet udvekslet med andre myndigheder, var klart påkrævet af hensyn til offentlige interesser. Begrundelsen herfor var, at vurderingerne om anvendelsen af udbudslovens § 80, stk. 5, blev foretaget i en sammenhæng, hvor en klage- eller retssag var en nærliggende mulighed, og hvor myndigheden søgte vejledning hos de øvrige myndigheder, som indkøbet blev koordineret med. Myndigheden havde vurderet, at en varslet mulig klage medførte en konkret nærliggende fare for, at de offentlige interesser ville lide skade af betydning, hvis der blev meddelt aktindsigt i oplysningerne. Klagenævnet fandt, at oplysningerne ikke kunne undtages fra aktindsigt efter § 33, nr. 5, da myndigheden ikke i tilstrækkelig grad havde redegjort for, hvorfor hemmeligholdelse af oplysningerne af hensyn til det offentlige interesser efter forholdets særlige karakter skulle være klart påkrævet. Klagenævnet fandt, at myndigheden ikke i fornødent omfang havde konkretiseret, hvorfor udlevering af oplysningerne ville kunne skade det offentlige interesser, eller sandsynliggjort, at der forelå en nærliggende fare for, at en sådan skade ville indtræde.²³⁵ Klagenævnet lagde desuden vægt på bestemmelsens snævre anvendelsesområde og bemærkede, at oplysningerne om udgifterne ikke kunne undtages med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2, da oplysningerne var udtryk for myndighedens egne oplysninger og skønsmæssige vurderinger og derfor ikke omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.

I forhold til myndighedens overvejelser vedrørende valg af udbudsform og hensyn til en mulig klage- eller retssag bemærkede klagenævnet, at der som udgangspunkt ikke må lægges vægt på den aktindsigtssøgendes interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne, herunder dennes formodede brug af oplysningerne. Klagenævnet bemærkede desuden, at beslutningen om at anvende udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse, jf. udbudslovens § 80, stk. 5, forudsætter, at ordregiveren har foretaget en vurdering af, om betingelserne herfor er opfyldt, og at denne vurdering må forventes inddraget i en eventuel klagesag om valget af udbudsform. Klagenævnet påpegede, at eftersom udbudslovens § 80, stk. 5, er en undtagelsesbestemmelse, som kun kan anvendes i strengt nødvendigt omfang, består der en væsentlig interesse for offentligheden i udlevering af oplysninger om baggrunden for anvendelsen.

3.4 Meroffentlighed²³⁶

Ordregiveren har altid pligt til at overveje, om et dokument eller en oplysning, der er undtaget fra aktindsigt, alligevel skal undergives aktindsigt (meroffentlighedsprincippet). Det gælder dog ikke for anmodninger om aktindsigt i tilbud eller oplysninger fra tilbud, når den aktindsigtssøgende ikke er omfattet af kredsen i udbudslovens § 5 a. Det betyder, at der ikke kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedsloven eller efter et princip svarende hertil, når adgangen til aktindsigt i tilbud eller oplysninger fra tilbud er afskåret for den, der søger aktindsigt.²³⁷

Ordregiveren må foretage en afvejning af interesserne for den, der anmoder om aktindsigt, over for de hensyn, der taler for, at dokumentet ikke undergives aktindsigt. Meroffentlighedsprincippet forpligter altså ordregiveren til at overveje, om der kan gives aktindsigt i videre

²³⁵ For en del af oplysningerne om priser lagde Klagenævnet for Udbud vægt på, at oplysningerne allerede var offentligt tilgængelige, bl.a. på Folketingets hjemmeside og i artikler i medierne. For den anden del af oplysningerne om priser lagde klagenævnet vægt på, at oplysningerne udgjorde estimater og ifølge sagens oplysninger var behæftet med betydelig usikkerhed.

²³⁶ Jf. offentlighedslovens § 14. Se uddybende i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 9.

²³⁷ Jf. Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 13. juli 2023, *Johan Møllerup mod Rudersdal Kommune* (j.nr. 23/04881). Denne afgørelse er offentliggjort af Klagenævnet for Udbud.

omfang, end hvad undtagelsesreglerne lægger op til. Ordregiveren skal foretage denne overvejelse af egen drift.

Der må dog ikke gives aktindsigt, heller ikke efter meroffentlighedsprincippet, hvis det er i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler om behandling af personoplysninger.²³⁸ Det betyder bl.a., at en ordregiver ikke må udlevere en oplysning, som eksempelvis må betegnes som en oplysning, der er omfattet af undtagelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, om drifts- eller forretningsforhold m.v.

Det skal fremgå af afgørelsen, at spørgsmålet om meroffentlighed har været overvejet, ligesom det skal fremgå, om der gives meroffentlighed, samt hvilke hensyn ordregiver eller Klagenævnet for Udbud har lagt vægt på. Der vil som regel kunne bruges en standardbegrundelse, men ordregiveren er forpligtet til reelt og på saglig vis at overveje spørgsmålet om meroffentlighed.

I en klage over manglende aktindsigt valgte Klagenævnet for Udbud i **afgørelse af 20. maj 2015**²³⁹ at give aktindsigt i dele af interne dokumenter under henvisning til princippet om meroffentlighed. Klagenævnet foretog en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesværdige interesser, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven, og på den anden side hensynet til oplysninger om udbudsprocessen, som klager havde anført. På baggrund af denne vurdering gav Klagenævnet for Udbud meroffentlighed i dele af et notat og dele af et skema vedrørende vurdering af tilbud, der begge var karakteriseret som interne dokumenter. I forbindelse med den konkrete sag var den aktindsigtssøgende en lokal ugeavis.

²³⁸ Fx reglerne i forvaltningslovens kapitel 8 om tavshedspligt.

²³⁹ Klagenævnet for Udbuds afgørelse af 20. maj 2015, *Lokal Journalen ApS mod Nordfyns Kommune* (j.nr. 2015-4345).

Kapitel 4

Videregivelse af oplysninger under udbudsproceduren

4.1 Indledning

Efter udbudsloven har ordregivere under visse forudsætninger adgang til at anvende udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog, ligesom udbudsloven giver mulighed for i særlige situationer at gøre brug af innovationspartnerskabsproceduren. Fælles for de tre (fleksible) procedurer er, at de i mange tilfælde vil indebære, at tilbudsgiverne deler deres idéer og løsningsforslag m.v. med ordregiver. Tilbudsgiverne må antages at være mere tilbøjelige til at deltage i en fleksibel procedure, hvis de kan opnå sikkerhed for, at ordregiver ikke videregiver fortrolige oplysninger, som er fremkommet under forhandlingerne mellem parterne. Dette kapitel handler om, hvad ordregiver kan gøre for at bibringe tilbudsgiverne denne sikkerhed og på samme tid tilgodese tilbudsgivernes ønske om fortrolighed, ordregivers behov for at modtage de bedst mulige tilbud samt ordregivers pligt til at overholde reglerne om aktindsigt.

Kapitlet har fokus på dialogforløbet under konkurrencepræget dialog. De anførte betragtninger kan imidlertid overføres til forhandlingerne i procedurerne udbud med forhandling og innovationspartnerskaber. Derudover kan en række af betragtningerne også overføres til de øvrige udbudsprocedurer.

4.2 Oplysninger modtaget i forbindelse med dialog med tilbudsgiverne

Konkurrencepræget dialog kan anvendes, hvis ordregiver ikke har det nødvendige kendskab til løsninger, der kan opfylde ordregivers behov. Dialogen er et centralt element i udbudsproceduren. Det er netop i forbindelse med dialogforløbet, at tilbudsgiverne kan fremkomme med de løsninger, som skal skabe vished hos ordregiver om, hvordan det konkrete behov kan løses. Løsningerne vil ofte være de konkurrenceparametre, som de involverede virksomheder konkurrerer ud fra. Hvis en virksomhed ikke har sikkerhed for, at en ny og innovativ løsning på en konkret udfordring holdes fortrolig og ikke bliver delt med virksomhedens konkurrenter, forsvinder en central forudsætning for at anvende konkurrencepræget dialog.

Selv om dialogen kan vedrøre (næsten) alt i ordregivers beskrivende dokument og tilbudsgivernes løsningsforslag, skal dialogen ske under overholdelse af de grundlæggende principper, herunder ligebehandlingsprincippet og tilbudsgivernes krav på, at forretningshemmeligheder behandles fortroligt.

Udbudslovens § 5, stk. 1, fastsætter, at ordregiver ikke må udlevere fortrolige oplysninger, som en ansøger eller tilbudsgiver har fremsendt i forbindelse med en udbudsprocedure. Ved fortrolige oplysninger skal forstås de oplysninger, som ansøgeren eller tilbudsgiveren i forbindelse med fremsendelsen har betegnet som fortrolige og oplysninger, og som i øvrigt, herunder på grundlag af lovgivningens almindelige regler, må betragtes som fortrolige.²⁴⁰ Såfremt en

²⁴⁰ Jf. lovbemærkninger til udbudslovens § 5, stk. 1.

ansøger eller tilbudsgiver ønsker fortrolighed vedrørende fremsendte oplysninger, skal denne klart angive, at de pågældende oplysninger er fortrolige. Der er dog ikke særlige formkrav til ansøgerens eller tilbudsgiverens klausul om fortroligheden af oplysningerne.

En fortrolighedsklausul kan tilbagekaldes, og der kan gives konkret samtykke til udlevering i bestemte sammenhænge. Hvis en økonomisk aktør har betegnet oplysninger som fortrolige, kan ordregiver som udgangspunkt ikke udlevere disse og skal respektere fortrolighedsønsket. Hvis der anmodes om aktindsigt i disse oplysninger, må ordregiver kun udlevere oplysningerne som følge af en forpligtelse i henhold til offentlighedsloven.²⁴¹

Pligten til at behandle tilbudsgiverne lige gør det også problematisk at videregive oplysninger i forbindelse med dialogforløbet. Selv om det er legitimt at oplyse en tilbudsgiver om, at dennes tilbud står ringere i konkurrencen sammenlignet med andre tilbudsgivere, udstrækker denne ret sig ikke til at dele andre tilbudsgivers idéer eller løsningsforslag, som kan medføre, at konkurrencen mellem tilbudsgiverne fordrejes. Oplysninger, som har betydning for konkurrencen, kan fx være forretningsfølsomme oplysninger, hvor videregivelse medfører en nærliggende risiko for økonomisk skade for virksomheden. Det kan fx også være en oplysning, som medfører, at ordregiver ikke vil modtage tilstrækkeligt kvalificerede tilbud fra virksomhederne.

I forbindelse med tilrettelæggelsen af udbudsproceduren er det relevant at tage stilling til følgende elementer med henblik på at sikre tilbudsgivernes tillid til, at deres forretningshemmeligheder behandles fortroligt:

- » Ordregiver bør allerede i udbudsmaterialet beskrive, hvordan man forholder sig til fortrolighed i forhold til oplysninger i tilbud og løsningsforslag samt i forbindelse med dialogmøderne.
- » Udbudsmaterialet bør angive sammenhængen mellem tilbudsgivernes behov for fortrolighed og ordregivers pligt til at give aktindsigt efter offentlighedsloven. Det er med til at sikre, at de interesserede virksomheder er klar over betingelserne for deres deltagelse i proceduren.
- » Udbudsmaterialet kan indeholde en anmodning om, at tilbudsgiverne markerer, hvilke oplysninger der anses som værende fortrolige. Markeringerne bør være ledsaget af en fyldestgørende begrundelse.
- » Ordregiver skal som følge af gennemsigtighedsprincippet udfærdige et referat af de enkelte dialogmøder, som sendes til de respektive tilbudsgivere. Hvis referatet indeholder oplysninger, som ordregiver ønsker at dele med de øvrige tilbudsgivere, skal der indhentes et udtrykkeligt samtykke. Det kan eksempelvis være, hvis ordregiver ønsker at anvende nogle af oplysningerne, fx til præcisering og opdatering af materiale, inden det endelige tilbud skal afgives. Samtykket må ikke være et generelt afkald på rettigheder, men skal vedrøre specifikke oplysninger.

²⁴¹ Jf. lovbemærkninger til udbudslovens § 5, stk. 1.

Kapitel 5

Overvejelser til virksomheder

5.1 Indledning

Der kan være forskellige grunde til at anmode om aktindsigt i forbindelse med en udbudssag. En forbigået tilbudsgiver kan fx have en formodning om, at ordregiver har truffet en forkert tildelingsbeslutning. Anmodningen om aktindsigt kan også være begrundet i et ønske om at få fuld indsigt i ordregivers beslutningsgrundlag med henblik på at inddrage dette i et fremtidigt udbud.

Tilbudsgiver kan dog med fordel overveje, på hvilket tidspunkt der anmodes om aktindsigt, og hvordan anmodningen præsenteres over for ordregiver. Dette kapitel beskriver forskellige overvejelser, som tilbudsgiver kan gøre sig i forlængelse af afslutningen på et udbud, hvor tilbudsgiver ikke er blevet tildelt kontrakten, herunder hvilken betydning det har, hvornår i beslutningsprocessen der søges om aktindsigt. Sigtet med kapitlet er at pege på forhold, som kan bidrage til en mere smidig sagsbehandling, når tilbudsgiver bruger sin lovfæstede ret til at anmode om aktindsigt.

5.2 Hvornår anmodes der om aktindsigt?

Der kan sondres mellem tre perioder efter udbuddets afslutning, hvor der kan anmodes om aktindsigt:

- » I standstill-perioden
- » Efter standstill-periodens udløb, men inden udløbet af klagefristen
- » Efter klagefristens udløb.

Tidspunktet for anmodningen om aktindsigt kan have indflydelse på, hvordan anmodningen opfattes af ordregiver. En overvejelse er derfor, at tilbudsgiver inden fremsættelsen af aktindsigtsanmodningen tænker over betydningen af tidspunktet for anmodningen i relation til formålet med aktindsigten.

En aktindsigtsanmodning under standstill-perioden kan af ordregiver opfattes som det første indledende skridt til en klagesag. Hvis hensigten med anmodningen ikke er at vurdere, om der er grundlag for at klage, kan tilbudsgiver således med fordel anmode om aktindsigt efter klagefristens udløb eller alternativt efter udløb af standstill-perioden. Herved undgås, at ordregiver får opfattelsen af, at tilbudsgiver lægger an til at indgive en klage.

Hvis tilbudsgivers formål med anmodningen om aktindsigt er at få indblik i øvrige tilbudsgivers tilbud, kan det også give mening at anmode om aktindsigt, efter kontrakten er blevet tildelt, dvs. efter ordregivers tildelingsbeslutning. Hvis der anmodes om aktindsigt før tildelingsbeslutningen, er der en risiko for, at flere oplysninger undtages fra aktindsigt, end tilfældet vil være, efter at udbuddet er afsluttet. Det skyldes, at oplysninger efter omstændighederne kan undtages under hensyntagen til ordregiverens økonomiske interesser.

5.3 Er det nødvendigt at anmode om aktindsigt?

Hvis man som forbigået tilbudsgiver ønsker at få uddybet baggrunden for ordregivers tildelingsbeslutning, kan tilbudsgiver overveje at anmode ordregiver om at indgå i en dialog.

Dialogen kan fx ske gennem afholdelsen af et møde eller en telefonisk drøftelse, hvor ordregiver får mulighed for i detaljer at uddybe baggrunden for beslutningen.

Der kan være flere fordele ved at indlede en uformel drøftelse med ordregiveren, hvor ordregiveren kan give en uddybende forklaring:

- » Tilbudsgiver kan fx få opfyldt sit behov for yderligere oplysninger, og der er altid mulighed for at anmode om aktindsigt efterfølgende.
- » Det giver en god mulighed for en mere uformel relation til ordregiver, som ikke forstyrres af lovgivningsmæssige krav til ordregivers behandling af aktindsigtsanmodningen.
- » En mundtlig dialog kan give tilbudsgiver en viden, som man måske ikke ville få med en skriftlig aktindsigtsanmodning, fordi tilbudsgiver ikke var opmærksom på at anmode om indsigt heri.

Tilbudsgiver kan derfor overveje indledningsvis at undersøge, om behovet for oplysninger kan opfyldes gennem en uformel drøftelse med ordregiver frem for en aktindsigtsanmodning. Tilbudsgiver er ikke afskåret fra at anmode om aktindsigt efterfølgende, og det er altid tilbudsgivers vurdering, om det er nødvendigt at anmode om aktindsigt.

5.4 Hvordan kommunikerer anmodningen om aktindsigt?

Inden tilbudsgiver anmoder om aktindsigt, er det hensigtsmæssigt at bruge tilstrækkelig tid på at overveje, hvad der ønskes indsigt i. Det kan bidrage til, at aktindsigtsanmodningen kan formuleres klart og præcist. Det er en god idé af to grunde:

- » Ordregiver ved, præcis hvilket materiale der er relevant for anmodningen. Derved kan det undgås, at ordregiver bruger tid og ressourcer på at tage stilling til irrelevant materiale.
- » Tilbudsgiver sparer selv ressourcer ved ikke at skulle sætte sig ind i materiale, som virksomheden ikke har brug for.

Tilbudsgiver bør derfor være bevidst om omfanget af sin anmodning om aktindsigt, så der ikke anmodes om aktindsigt i noget, som tilbudsgiver ikke er interesseret i. Omfanget af anmodningen hænger også sammen med sagsbehandlingstiden, så jo mindre anmodningens omfang er, des hurtigere bør tilbudsgiver få afgørelsen.

Ordregiver har mulighed for at fastsætte en længere standstill-periode eller forlænge standstill-perioden inden udløbet af den obligatoriske periode på grundlag af en aktindsigtsanmodning. I nogle tilfælde kan baggrunden for en anmodning om aktindsigt være et ønske om at kontrollere udbudsprocessens lovlighed. I disse tilfælde kan det være i såvel ordregiverens som virksomhedens interesse, at ordregiver forlænger standstill-perioden og udskyder kontraktindgåelsen. Det kan således give ordregiver mulighed for at finde eventuelle fejl i den oprindelige vurdering af tilbuddene. Hvis det sker inden kontraktindgåelse, kan ordregiver, ved at udskyde kontraktindgåelsen, sikre, at tilbudsevalueringen er korrekt, inden kontrakten indgås.

Kapitel 6

Overvejelser til ordregiver

6.1 Indledning

Muligheden for at få aktindsigt er afgørende for tilliden til den offentlige forvaltning. Behandlingen af aktindsigtsanmodninger kan imidlertid også være ressourceforbrugende for den enkelte ordregiver. Der er en række tiltag, som ordregiver kan iværksætte for at imødekomme tilbudsgivers behov for information og samtidig nedbringe de ressourcer, som bruges på behandlingen af anmodninger om aktindsigt.

Dette kapitel beskriver en række overvejelser, som ordregiver kan gøre sig i forhold til spørgsmålet om aktindsigt. Det omfatter forslag til, hvordan ordregiver kan forholde sig til anmodninger om aktindsigt, og hvad ordregiver selv kan gøre for at mindske ansørgeres og tilbudsgivers behov for at anmode om aktindsigt.

Overvejelserne i kapitlet har ikke fokus på at begrænse mængden af anmodninger om aktindsigt, men derimod at begrænse *behovet* for at anmode om aktindsigt til gavn for både ordregivere og tilbudsgivere, og uden at det sker på bekostning af tilliden til den offentlige forvaltning.

6.2 Udbudsmaterialet

Hvis en ordregiver oplever at modtage anmodninger om aktindsigt i de fleste af sine udbudssager (eller at der er visse udbudssager, hvor der altid søges aktindsigt), kan et råd være, at ordregiver i forbindelse med udformningen af det pågældende udbudsmateriale opfordrer tilbudsgiverne til at angive, hvilke dele af deres tilbud der har karakter af fortrolige oplysninger.

For at undgå, at tilbudsgiverne markerer hele deres tilbud som fortroligt, bør ordregiver angive, at en markering skal være præcis og ledsaget af en konkret og fyldestgørende argumentation for, hvorfor netop den specifikke oplysning skal holdes fortrolig. Derudover kan ordregiver samtidig gøre opmærksom på, at man ikke er bundet af tilbudsgivers begrundelse for, hvorfor bestemte oplysninger skal undtages fra aktindsigt.

Det kan være ressourcebesparende, hvis ordregiver følger dette råd og allerede i udbudsmaterialet beder tilbudsgiverne om klart at identificere og begrunde fortrolige oplysninger. På den måde har tilbudsgiver allerede forsynet ordregiver med begrundelsen for, hvorfor en oplysning skal undtages, hvilket letter behandlingen af en eventuel senere aktindsigtsanmodning.

Ordregiver bør dog være opmærksom på, at det kan øge transaktionsomkostningerne for tilbudsgiverne. Rådet bør derfor kun følges i de tilfælde, hvor ordregiver erfaringsmæssigt modtager mange aktindsigtsanmodninger.

6.3 Underretning om tildeling²⁴²

Underretning om tildeling er en vigtig del af udbudsprocessen. I forbindelse med underretningen kan ordregiver nedbringe det behov for at anmode om aktindsigt, som er begrundet i ønsket om at kontrollere, at udbuddet er gennemført efter reglerne.

Udbudsreglerne fastsætter nogle krav til, hvordan underretning om tildeling skal foregå. Ordregivers underretning om tildeling skal indeholde en begrundelse, der angiver det vindende tilbuds karakteristika og relative fordele set i forhold til det afviste tilbud. Derudover skal navnet på den vindende tilbudsgiver angives. For så vidt angår tilbudsgivere, som har afgivet uantagelige tilbud, skal grundene til, hvorfor tilbuddene er blevet afvist, angives. Endelig skal det angives, hvornår standstill-perioden udløber.²⁴³

Begrundelsen for ordregiverens beslutning skal have et indhold, som gør, at den berørte tilbudsgiver klart og utvetydigt får kendskab til de betragtninger, som ordregiver har lagt til grund ved beslutningen.

Når ordregiver underretter de tilbudsgivere, der har afgivet et antageligt tilbud, skal ordregiver oplyse om de forhold, der er blevet tillagt betydning i tilbudsevalueringen. Det betyder bl.a., at det ikke vil være tilstrækkeligt, hvis ordregiver kun oplyser resultatet af beslutningen og om fremgangsmåden ved beslutningen.

Hvor fyldestgørende en begrundelse skal være, afhænger af de konkrete omstændigheder ved det enkelte udbud. Det kan fx afhænge af de valgte underkriterier, kompleksiteten af den udbudte ydelse, og hvordan ordregiveren har udformet udbudsmaterialet. Begrundelsespligten betyder dog selvsagt ikke, at ordregiver skal videregive oplysninger, som der ikke ville kunne gives aktindsigt i. Det betyder fx, at der ikke må videregives oplysninger om drifts- eller forretningsforhold m.v., som skal undtages efter § 30, nr. 2. Der kan være grund til at være særligt opmærksom på at give en fyldestgørende begrundelse i de tilfælde, hvor den forbigåede tilbudsgiver har afgivet tilbuddet med den laveste pris, og priskriteriet vægtede højt. Det samme gør sig gældende i tilfælde, hvor flere tilbud ligger tæt i den samlede evaluering.

I forhold til underretning af tilbudsgivere, der har afgivet et uantageligt tilbud, er ordregiveren kun forpligtet til at begrunde, hvad der har ført til afvisningen af tilbudsgiverens eget tilbud. Begrundelsen skal vedrøre, hvordan tilbuddet stiller sig i forhold til de krav, som ordregiver har stillet i udbudsmaterialet. Forholdet til andre tilbud er derimod ikke relevant.

Udbudsloven stiller som nævnt krav om, at det skal være klart for en tilbudsgiver, hvorfor denne ikke er blevet tildelt kontrakten. Der er ikke tale om strenge krav til begrundelsen, men ordregiver kan overveje at bruge ekstra ressourcer på at udarbejde begrundelser, som går ud over udbudslovens krav. En udførlig begrundelse kan mindske sandsynligheden for, at tilbudsgiver efterfølgende anmoder om en uddybning af begrundelsen eller anmoder om aktindsigt. Ordregiver skal dog være opmærksom på, at der fx ikke må videregives oplysninger om drifts- eller forretningsforhold m.v., som skal undtages efter § 30, nr. 2.

Tilbudsgivere investerer mange ressourcer i at udarbejde tilbud og vil derfor også gerne have en begrundelse for, hvorfor de ikke vandt. En god tilbagemelding til en forbigået tilbudsgiver kan være med til at gøre dem bedre til at optimere deres tilbud ved kommende opgaver, og i

²⁴² Reglerne om underretning er mere udførligt beskrevet i *Udbudsloven – vejledning om udbudsreglerne*, som kan findes på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside.

²⁴³ Jf. udbudslovens § 171.

nogle tilfælde kan det også være med til at reducere behovet for at anmode om aktindsigt. Det kan derfor ofte være en god idé – allerede i forbindelse med underretningen – at udarbejde en ordentlig og gennemsigtig begrundelse, som kan give forbigåede tilbudsgivere en klar forståelse for, hvorfor deres tilbud ikke er blevet valgt.

Ordregiver kan også overveje at tilbyde at afholde et kort møde, eventuelt telefonmøde, hvor begrundelsen uddybes. Her kan der gives en mere uddybende feedback på tilbuddet. Ordregiver skal dog være opmærksom på ikke at dele fortrolige oplysninger, herunder forretningshemmeligheder, fra det vindende tilbud. Tilbudsgiverne kan bruge disse erfaringer til at optimere deres næste tilbud – så tilbudsprocessen opleves som et konstruktivt input og ikke helt forgæves. Det kan være med til at sikre en god konkurrence om kommende opgaver og dermed også være en fordel for ordregiver.

Bilag 1

Procesoversigt

Procesoversigten giver overblik over de processuelle trin, som ordregiver skal igennem i forbindelse med behandling af en anmodning om aktindsigt i en udbudssag. Oversigten er vejledende og tager udgangspunkt i en anmodning om aktindsigt, som skal behandles efter offentlighedsloven.

Procesoversigten kan bruges i kombination med vejledningen, og der er under hvert trin henvist til det relevante afsnit i vejledningen.

Indledende sagsbehandling efter modtagelse af aktindsigtsanmodningen	
Er anmodningen sendt til rette myndighed? Afsnit 2.4.1	Er det ikke tilfældet, skal ordregiver sende anmodningen til rette myndighed og orientere den aktindsigtssøgende herom.
Identifikation og afgrænsning Afsnit 2.4.1	Ordregiver skal identificere og afgrænse det, der anmodes om aktindsigt i. Eventuel tvivl om rækkevidden af aktindsigtsanmodningen skal afklares med den aktindsigtssøgende. Ordregiver kan eventuelt kvittere for modtagelsen af anmodningen. Ordregiver skal fremsøge det efterspurgte materiale og identificere de relevante dokumenter. Ordregiver skal identificere, om anmodningen vedrører aktindsigt i tilbud eller oplysninger fra tilbud. Hvis anmodningen vedrører tilbud eller oplysninger fra tilbud, skal ordregiver vurdere, om den aktindsigtssøgende er omfattet af kredsen i udbudslovens § 5 a. Hvis den aktindsigtssøgende ikke har ret til aktindsigt i tilbud efter udbudslovens § 5 a, skal ordregiver meddele det til den aktindsigtssøgende. Den eventuelle del af anmodningen, som ikke vedrører tilbud eller oplysninger herfra, udskilles og behandles efter offentlighedslovens regler.
Lovgrundlag Afsnit 2.2	Ordregiver skal identificere det relevante lovgrundlag, som anmodningen skal behandles efter. Denne oversigt tager udgangspunkt i, at anmodningen skal behandles efter offentlighedsloven.
Ressourcereglens Afsnit 2.4.1	Ordregiver kan overveje, om ressourcereglens finder anvendelse.

<p>Frister</p> <p>Afsnit 2.4.2</p>	<p>Ordregiver skal overholde fristerne for sagsbehandlingstiden, der som udgangspunkt er på syv arbejdsdage.</p> <p>Hvis der undtagelsesvist er grundlag for fristudsættelse i den konkrete situation, navnlig på grund af sagens omfang eller kompleksitet, skal ordregiver orientere den aktindsigtssøgende herom.</p>
<p>Behandling af aktindsigtsanmodningen</p>	
<p>Som udgangspunkt er der ret til aktindsigt.</p> <p>Identificér eventuelle relevante undtagelser.</p> <p>Afsnit 3.2 og 3.3.</p>	<p>Ordregiver skal identificere eventuelle relevante undtagelser. Ved anmodning om aktindsigt i udbudssager vil det ofte være en eller flere af følgende undtagelser:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Undtagelse af dokumenter (afsnit 3.3.1) <ul style="list-style-type: none"> » Interne dokumenter » Brevveksling med sagkyndige » Undtagelse af oplysninger (afsnit 3.3.3) <ul style="list-style-type: none"> » Enkeltpersoners private forhold (afsnit 3.3.3.1) » Tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- eller forretningsforhold m.v. (afsnit 3.3.3.2) » Hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar (afsnit 3.3.3.3) » Det offentlige økonomiske interesser (afsnit 3.3.3.4) » Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (afsnit 3.3.3.5)
<p>Høring og partshøring</p> <p>Afsnit 3.3.3.2 og 2.4.3.</p>	<p>Ordregiver skal overveje, om det efterspurgte materiale giver anledning til at foretage høring af den, som oplysningerne vedrører, fx hvis der kan være tale om en virksomheds forretningsfølsomme oplysninger.</p> <p>Ordregiver sender høringsbrev med angivelse af passende høringsfrist.</p> <p>Efter modtagelse af høringssvar foretages partshøring af den aktindsigtssøgende. Fortrolige oplysninger ekstraheres fra de modtagne høringssvar, inden den aktindsigtssøgende parts høres herom.</p> <p>Høringen og partshøringen indgår i ordregivers vurdering af, hvad der kan udleveres til den aktindsigtssøgende.</p>
<p>Ekstrahering</p> <p>Afsnit 3.3.2 og 3.3.3</p>	<p>Ordregiver skal vurdere, hvad der kan udleveres til den aktindsigtssøgende.</p> <p>Selv om et <u>dokument</u> er undtaget aktindsigt, kan der være pligt til at udlevere visse oplysninger, som fremgår af dokumentet. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om en sags faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumentet.</p> <p>Hvis <u>oplysninger</u> i et dokument undtages aktindsigt, skal der som udgangspunkt meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.</p>

Meroffentlighed Afsnit 3.4	<p>Ordregiver skal overveje, om der skal gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af offentlighedsloven, herunder om noget af det, som kan undtages, alligevel kan udleveres.</p> <p>Meroffentlighedsprincippet finder ikke anvendelse ved aktindsigt i tilbud og oplysninger fra tilbud, når den aktindsigtsøgende er afskåret fra aktindsigt heri efter udbudslovens § 5 a.</p>
Afgørelsen	
Begrundelse og klagevejledning Afsnit 2.4.3	<p>Afgørelsen og det materiale, som kan udleveres, sendes til den aktindsigtssøgende.</p> <p>Afgørelsen skal indeholde begrundelse og klagevejledning, medmindre aktindsigtsanmodningen imødekommes fuldt ud.</p>
