

Horten Advokatpartnerselskab
Att.: Annelouise Dalgaard Pedersen
Sendt via Filkassen

Afgørelse om aktindsigt

Indledning

Klagenævnet for Udbud modtog den 25. august 2025 en anmodning om aktindsigt fra Lekolar A/S (herefter Lekolar). Lekolar anmoder om aktindsigt i bilag E i klagesagen Lekolar A/S mod Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (j.nr. 25/07026). Den 12. september 2025 orienterede klagenævnet Lekolar A/S om, at klagenævnet forventede at kunne træffe afgørelse i sagen senest 19. september 2025.

Sagens forløb

Som anført anmodede Lekolar den 25. august 2025 om aktindsigt i bilag E i klagesagen Lekolar A/S mod Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S. Bilag E er fremlagt af Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (herefter SKI) på opfordring af Lekolar, og består af tilbuddet fra den vindende tilbudsgiver, Creativ Company Danmark A/S (herefter Creativ Company) ved SKI's udbud af "Rammeaftale 50.21 Skole-, hobby- og beskæftigelsesartikler".

I forbindelse med Lekolars anmodning om aktindsigt af 25. august 2025 har Lekolar blandt andet anført følgende:

"Herved anmoder Lekolar A/S om aktindsigt i bilag E, dog ikke delpriser (priser på enkelt-produkter), idet jeg henviser til § 7 i klagenævnsbekendtgørelsen, hvorefter klager skal gøres bekendt med sagens dokumen-

ter, ”medmindre adgangen til aktindsigt er begrænset i anden lovgivning”. Jeg skal samtidig anmode om, at Klagenævnet behandler aktindsigtsanmodningen hurtigst muligt, således at Lekolar A/S gives mulighed for at varetage sine interesser under klagesagen.

I sit indlæg af 19. august 2025 (indlæggets afsnit 3) er Creativ Company Danmark A/S fremkommet med en række bemærkninger om Lekolars adgang til aktindsigt i bilag E.

Creativ Company Danmark A/S fremfører herved navnlig, at oplysninger om varesortiment, leverandører og producenter er ”særligt konkurrencefølsomme” og derfor ikke generelt bør gøres til genstand for aktindsigt (indlæggets pkt. 18), at SKI’s udbud ikke er endeligt afsluttet, hvorfor der er en risiko for at påvirke konkurrencen i et genudbud (indlæggets pkt. 19), samt at Creativ Company Danmark A/S som følge af konkurrenceparametrene miljøkrav og sortimentsbredde har udfoldet betydelige anstrengelser for at kunne give et så konkurrencedygtigt tilbud som muligt (indlæggets pkt. 22).

Hertil bemærkes:

Udgangspunktet i både klagenævnsbekendtgørelsens § 7 og forvaltningslovens § 9 er, at Lekolar A/S har ret til fuld indsigt i bilag E.

Jeg antager, at grundlaget for Creativ Company Danmark A/S’ anmodning om, at dele af bilag E ikke udleveres til Lekolar A/S, er forvaltningslovens § 15b, hvorefter retten til aktindsigt ”kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn” til bl.a. private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (§ 15b nr. 5), og det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed (§ 15b nr. 3).

Af 2013 lovforarbejderne til forvaltningslovens § 15b fremgår bl.a. (mine understregninger):

”Det bemærkes, at for at undtage oplysninger omfattet af § 15 b fra partens ret til aktindsigt skal afgørende hensyn til de interesser, der er opregnet i bestemmelsen, tale imod udleveringen af oplysningerne til parten. Der skal således - i lyset af en parts behov for at kunne varetage sine interesser under en sag, hvor der af en forvaltningsmyndighed er eller vil blive truffet afgørelse - mere tungtvejende hensyn til de pågældende interesser til, for at en myndighed efter en konkret vurdering kan undtage

oplysninger fra en parts ret til aktindsigt, end når en anmodning om aktindsigt behandles efter offentlighedsloven.”

Undtagelse af dele af bilag E forudsætter således, at der kan påvises afgørende og tungtvejende hensyn til SKI (§ 15 b, nr. 3) eller Creativ Company Danmark A/S (§ 15 b, nr. 3). Hverken SKI eller Creativ Company Danmark A/S har påvist tilstedeværelsen af sådanne hensyn.

Jeg bemærker herved, at Creativ Company Danmark A/S ikke har konkretiseret risikoen for, at Creativ Company Danmark A/S' konkurrencemæssige position skades ved en videregivelse af bilag E til Lekolar A/S, men alene har henvist til det generelle konkurrenceforhold mellem Creativ Company Danmark A/S og Lekolar A/S. Den omstændighed, at der består et konkurrenceforhold mellem virksomhederne, er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at undtage oplysninger fra aktindsigt, jf. herved Klagenævnets afgørelse af 8. december 2023, Mediq Danmark A/S mod Staten- og Kommunernes Indkøbsservice A/S, hvor Klagenævnet bemærkede, *”at det forhold, at andre deltagere i udbuddet vil få kendskab til, hvilke produkter Abena A/S konkret har tilbudt, og at dette vil kunne give de andre deltagere en fordel i fremtidige, herunder verserende, lignende udbud, ikke i sig selv kan føre til, at oplysningerne skal undtages fra aktindsigt”*.

Dertil kommer, at tilbuddet fra Creativ Company Danmark A/S (bilag E) efter Creativ Company Danmark A/S' eget udsagn er ”særligt tilvirket” udbuddet, idet udbuddets konkurrenceparametre afviger fra de udbud, som typisk offentliggøres inden for dette segment. Der må derfor bestå en formodning *imod*, at Creativ Company Danmark A/S' generelle konkurrenceevne ville blive påvirket ved en videregivelse af bilag E til Lekolar A/S, da Creativ Company Danmark A/S netop ikke vil ”genbruge” indholdet af tilbuddet i andre udbud.

Derudover har Klagenævnet i en række afgørelser fundet, at der skal gives aktindsigt i produktsammensætning mv. i sortimentsudbud, jf. herved fx afgørelse af 7. september 2022, Plandent A/S mod Fællesindkøb Fyn, hvor Klagenævnet fandt, at oplysninger om de tilbudte produkter i form af produktnavne, produktbeskrivelser, varenumre, enhedsbetegnelser og enhedsantal pr. pakning ikke var omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Klagenævnet lagde ved vurderingen bl.a. 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 kunne antages, at en udlevering vil indebære en nærliggende risiko for, at tilbudsgiveren vil lide økonomisk skade. Vedrørende tilgængeligheden af produktoplysninger i dette udbud be-

mærkes, at vindende tilbudsgiver i medfør af rammeaftalen (bilag 4, afsnit 5.3) er forpligtet til at udarbejde et E-katalog, hvorved alle produktoplysninger bliver offentlig tilgængelige.

Supplerende kan Lekolar A/S henvise til Klagenævnets afgørelse af 8. december 2023, Mediq Danmark A/S mod Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S, hvor Klagenævnet bl.a. udtalte:

”For så vidt angår de øvrige kolonner, ”Tilbudsgivers varenummer”, ”Tilbudsgivers varenavn”, ”Tilbudsgivers produktbeskrivelse”, ”Producentnavn/fabrikant”, ”Producentvarenummer”, ”Produktserie”, ”Salgsenhedens betegnelse (æske, pakke, stk. mv.)”, ”Pakningsstørrelse” og ”Kontrolfelt” vurderer klagenævnet, at der ikke heri indgår oplysninger, som afgørende hensyn til private interesser, gør det påkrævet at hemmeligholde. Klagenævnet har herved lagt vægt på, at der er tale om oplysninger af generel og overordnet karakter om de tilbudte produkter og således ikke oplysninger om produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsbetingelser, forretningsmæssige strategier eller lignende.”

I forhold til hensynet til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed (§ 15 b, nr. 3), har både SKI og Creativ Company Danmark A/S henvist til, at Lekolar A/S’ aktindsigt i bilag E vil kunne påvirke konkurrencen i forbindelse med et genudbud. Henset til lovbemærkningerne til forvaltningslovens § 15b kan dette hensyn imidlertid ikke være tilstrækkeligt tungtvejende til at nægte Lekolar A/S’ den indsigt, som er nødvendig for, at Lekolar A/S kan varetage sine interesser under denne klagesag.”

Klagenævnet har ved mail af 27. september 2025 anmodet SKI om at fremsende eventuelle bemærkninger til Lekolars anmodning om aktindsigt.

Ved mail af 1. september 2025 har SKI henvist til sit svarskrift af 15. august 2025 i klagesagen, hvoraf fremgår blandt andet:

”Klager anmodede den 23. juli 2025 om aktindsigt i de vindende tilbud og anmodede samtidig om forlængelse af standstill (klagers bilag 8). Af klagers henvendelse fremgik det, at anmodningen om aktindsigt omfattede hele tilbuddet, uden nærmere afgrænsning til specifikke bilag eller oplysninger.

SKI afslog ved e-mail af 23. juli 2025 (klagers bilag 9) anmodningen om aktindsigt under henvisning til, at SKI er undtaget fra offentlighedsloven, jf. § 1, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 191 af 27. februar 2014. SKI afslog

endvidere at forlænge standstill, idet klager ikke i sin henvendelse af 23. juli 2025 havde gjort indsigelser mod udbudsforretningens lovlighed.

Klagers advokat rettede herefter den 28. juli 2025 (klagers bilag 10) henvendelse til SKI og gjorde indsigelse mod SKI's vurdering af konditionsmæssigheden af klagers tilbud. I samme forbindelse opfordrede klagers advokat SKI til at genoverveje afslaget på aktindsigt i de vindende tilbud, idet klager ellers ville se sig nødsaget til at indlede en klagesag ved klagenævnet for at få efterprøvet konditionsmæssigheden af tilbuddet fra Creativ Company.

SKI foretog herefter en høring af Creativ Company ved brev af 31. juli 2025, hvori SKI med henvisning til udbudslovens § 5, stk. 1, anmodede Creativ Company om at oplyse, hvilke oplysninger i selskabets tilbud, selskabet anser som fortrolige, og som SKI herefter ikke kan udlevere. SKI's høringsbrev af 31. juli 2025 fremlægges som sagens **bilag B**.

SKI besluttede i forlængelse heraf at foretage en frivillig forlængelse af standstill indtil udgangen af torsdag den 7. august 2025 (klagers bilag 11).

Creativ Company svarede ved e-mail samme dag, at hele deres tilbud skulle anses som fortroligt, og at der derfor ikke kunne gives aktindsigt. Svar fra Creativ Company fremlægges som sagens **bilag C**. Det bemærkes, at bilag C alene fremlægges i en ekstraheret version til klager. Klagenævnet modtager den fulde version af bilaget.

På den baggrund fastholdt SKI det tidligere meddelte afslag på aktindsigt i sin skrivelse til klager den 4. august 2025, jf. klagers bilag 12. SKI anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Creativ Company Denmark A/S har vurderet, at der ikke er grundlag for at give Lekolar SIS A/S aktindsigt, samt at deres samlede tilbud skal anses som fortroligt, jf. udbudslovens §5, stk. 1.

SKI er derfor ikke berettiget til at give Lekolar den efterspurgte indsigt og fastholder således sit tidligere afslag."

...

Påstand 2 er ifølge klager nedlagt på et foreløbigt grundlag og uden angivelse af nærmere anbringender til støtte for den nedlagte påstand, idet SKI har afvist klagers ansøgning om aktindsigt i Creativ Companys tilbud, jf. den supplerende sagsfremstilling punkt 3.7. Klager opfordrer på

den baggrund SKI til at fremlægge Creativ Companys tilbud for klagenævnet, så klager efterfølgende kan søge aktindsigt deri og derved efterprøve grundlaget for SKI's tildelingsbeslutning.

Med henvisning til at SKI er undtaget fra offentlighedsloven, jf. § 1, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 191 af 27. februar 2014 og udbudslovens § 5, stk. 1, fastholder SKI sin beslutning om at give afslag på aktindsigt i de vindende tilbud. SKI lægger her særligt vægt på, at Creativ Company i forbindelse med den gennemførte høring, jf. den supplerende sagsfremstilling, punkt 3.9 og bilag C, har angivet, at det samlede tilbud skal anses for fortroligt, herunder at det vil være til endog meget betydelig skade for Creativ Company, hvis selskabets klart væsentligste konkurrent skulle få adgang til oplysninger om tilbudte priser samt, hvilke produkter der er tilbudt og hvilke leverandører produkterne stammer fra. Creativ Company anfører hertil, at tilbudsgivernes kendskab og adgang til mulige leverandører er helt afgørende i en konkurrence, som i det af sagen omhandlede udbud, hvor der afgives tilbud på et meget stort antal varenumre, og hvor tilbudsgiverne bedømmes bl.a. på graden af opfyldelse af miljømæssige kriterier og kriterier om sortimentsbredde.

På baggrund af klagers **Opfordring 1** fremlægger SKI Creative Companys tilbud alene for klagenævnet med henblik på, at klagenævnet træffer afgørelse om eventuel aktindsigt heri for klager. De vindende tilbud fremlægges som sagens **bilag E** og fremsendes kun til klagenævnet.

SKI bemærker i den forbindelse med henvisning til forvaltningslovens § 15b, nr. 3, at meddelelse af omfattende aktindsigt til klager i de vindende tilbud vil kunne få negativ betydning for konkurrencen under et eventuelt genudbud af rammeaftalen for det tilfælde, at klager – mod forventning – skulle få helt eller delvist medhold i de nedlagte påstande og klagenævnet annullerer SKI's tildelingsbeslutning.”

Klagenævnet har ved mail af 27. september 2025 ligeledes anmodet Creativ Company om at fremsende eventuelle bemærkninger til Lekolars anmodning om aktindsigt.

Ved mail af 28. august 2025 modtog klagenævnet bemærkninger fra Creativ Company. Creativ Company henviste i høringssvaret til sine to interventionsindlæg i klagesagen af henholdsvis 19. og 28. august 2025.

Af interventionsindlægget af 19. august 2025 fremgår blandt andet:

”Det er væsentligt for Creativ Company at understrege den fortrolige karakter af hovedparten af Creativ Companys tilbud til SKI, jf. klagesagens

bilag E, og at hovedparten af tilbuddet ikke bør gøres til genstand for aktindsigt for Lekolar, jf. forvaltningslovens regler herom.

KONKURRENCEFØRHOLDET MELLEM LEKOLAR OG CREATIV COMPANY

Creativ Company (og søsterselskaber i koncernen) og Lekolar-koncernen er head-to-head konkurrenter for så vidt angår de produkter, som i nærværende sag har været genstand for SKI's udbud (skole-, hobby- og beskæftigelsesartikler). De to virksomheder er de to største leverandører af produkter på dette marked i Skandinavien.

Der er tale om et marked, der er præget af hyppige udbud, og hvor Lekolar og Creativ Company således ofte er i direkte konkurrence om offentlige kontrakter. Alene i 2025 vil Creativ Company skønne, at selskaber i de to koncerner har konkurreret ved afgivelse af tilbud på samme udbud i omtrent 15 tilfælde i de skandinaviske lande Danmark, Norge og Sverige. Der er flere umiddelbart forestående udbud.

Begge selskaber er i det væsentlige handelsvirksomheder. Hverken Lekolar eller Creativ Company har nogen væsentlig egen produktion af de varer, som har været genstand for SKI's udbud. Konkurrencen på markedet går derfor i høj grad ud på at identificere de bedste leverandører og producenter, og at opnå de bedst mulige kommercielle vilkår for produktion og/eller indkøb hos disse. Kontrakter med sådanne leverandører og producenter indgås næsten altid på ikke-eksklusive vilkår.

Oplysninger om varesortiment, leverandører og producenter er derfor særligt konkurrencemæssigt følsomme for Creativ Company og bør generelt ikke gøres til genstand for aktindsigt, da det vil kunne skade Creativ Companys konkurrencemæssige position på markedet.

Klagenævnet bør i denne forbindelse også tage udgangspunkt i, at SKI's udbud ikke er endeligt afsluttet. Der foreligger ganske vist en tildelingsbeslutning, men ikke en indgået kontrakt, og SKI's ret til at indgå kontrakt er omtvistet i klagesagen. Det vil være katastrofalt, hvis SKI mod forventning skulle være nødsaget til at foretage genudbud, og Lekolar havde fået aktindsigt i de centrale dele af Creativ Companys tilbud.

KONKURRENCEN I DET KONKRETE UDBUD

I det konkrete udbud har det åbenlyst været SKI's ambition af skubbe markedet i retning af levering af mere "grønne" og miljørigtige produkter. Dette fremgår ikke mindst af evalueringsmodellen, jf. udbudsbetingelsernes afsnit 8, hvor "grønne" produkter indgår med 75 % vægt i kvalitetskriteriet.

Konkurrencen under udbuddet har således ikke mindst bestået i at identificere og (på bedst mulige kommercielle vilkår) indgå leverancekontrakter med leverandører og producenter, der er i stand til at levere varer, der er konkurrencedygtige på miljømæssige kriterier.

Som anført i Creativ Companys høringssvar til SKI (jf. bilag C) har Creativ Company udfoldet endog meget betydelige anstrengelser for at afgive et så konkurrencedygtigt tilbud som muligt, herunder set i lyset af konkurrenceparametrene miljøkrav og sortimentsbredde. Creativ Company har afholdt betydelige ressourcer og tidsforbrug for at opsøge og opdyrke leverancemuligheder specifikt til brug for dette udbud.

Creativ Company har til brug for SKI's udbud sourcet næsten 3.000 produkter, der er nye i Creativ Companys sortiment. Dette kæmpe arbejde med at forny og udvide Creativ Companys sortiment er ikke udført "kun" for SKI's udbud, men vil være fundamentet for Creativ Companys konkurrencemæssige ageren i de mange kommende udbud både i Danmark og de øvrige skandinaviske lande.

Det vil være til endog meget betydelig skade for Creativ Company, hvis Creativ Companys klart væsentligste konkurrent, Lekolar, skulle få adgang til oplysninger om, hvilke produkter der er tale om, og hvilke producenter eller leverandører produkterne stammer fra. Lekolar ville i så fald uden væsentlige problemer kunne få adgang til størstedelen af disse produkter, der som tidligere nævnt sjældent handles på eksklusive vilkår.

Det vil ligeledes være endog meget skadeligt for Creativ Company, hvis Lekolar fik indsigt i Creativ Companys delpriser. Det følger også af fast praksis, at aktindsigt i sådanne priser ikke kan gives.

Det er således Creativ Companys opfattelse, at hovedparten af Creativ Companys tilbud skal undtages fra partsaktindsigt, jf. forvaltningslovens regler herom.

NÆRMERE OM DE ENKELTE DELE AF CREATIV COMPANY'S TILBUD

SKI har for klagenævnet fremlagt Creativ Company's tilbud som følger:

- a. Aftalebilag C (tilbudsliste) som udfyldt af Creativ Company
- b. Dokumentation om opfyldelse af miljøkriterier (A-mærkning, OEKO TEK, Bæredygtigt Træ, Svanemærket, Tillægsspecifikationer)

- c. Øvrigt materiale i form af i) ESPD'er, ii) serviceattester, iii) Ruslands-erklæringer, iv) årsrapporter og v) følgebrev

I det følgende er der gjort bemærkninger om de enkelte dele af tilbuddet.

Aftalebilag C (tilbudsliste) som udfyldt af Creativ Company

I tilbudslisten er følgende oplysninger (kolonner) fortrolige for Creativ Company A/S

Fanebladet "Tilbudsliste":

- Kolonnerne Y, Z, AA, AB, AC omhandlende Efterlevelse af miljøkriterierne
- Kolonnerne AF, AK, AL, AP omhandlende Producent/varemærke, Tilbudspris, Tilbudspris inkl. SKI-andel, Dokumentation

Fanebladet "Obligatoriske Produkter":

- Kolonnerne H, I, J, K, L omhandlende Efterlevelse af miljøkriterierne
- Kolonnerne M, N, O, T omhandlende Leverandørens varenummer, Leverandørens produktbeskrivelse, Producentnavn/varemærke, Tilbudspris pr salgsforpakning

Fanebladet "Obligatoriske sampakprodukter":

- Kolonnerne I, J, K, L, M omhandlende Efterlevelse af miljøkriterierne
- Kolonnerne N, O, P, U, V omhandlende Leverandørens varenummer, Leverandørens produktbeskrivelse, Producentnavn/varemærke, Tilbudspris pr evalueringsenhed, Tilbudspris pr salgsforpakning

Fanebladet "Frivillige Produkter":

- Kolonnerne H, I, J, K, L omhandlende Efterlevelse af miljøkriterierne
- Kolonnerne M, N, O, T omhandlende Leverandørens varenummer, Leverandørens produktbeskrivelse, Producentnavn/varemærke, Tilbudspris pr salgsforpakning

For så vidt angår kolonnerne om opfyldelse af miljøkriterier (på tværs af faneblade) har Creativ Company brugt mange ressourcer og afholdt betydeligt tidsforbrug med henblik på at identificere varer og varekategorier, hvor det er muligt at "købe grønt", men stadig være prismæssigt

konkurrencedygtig. Hvis oplysninger om dette gøres tilgængelige for Lekolar, vil det gøre det markant nemmere for Lekolar at målrette indsatsen for at opnå en styrket grøn profil mod disse varer og varekategorier.

For så vidt angår oplysninger om forskellige brands/private label-produkter (på tværs af faneblade) bemærkes, at oplysninger om leverandører udgør en konkurrenceparameter, som kan have afgørende betydning i fremtidige udbud. Sammensætningen af varenumre i udbudsøjemed er en væsentlig strategisk konkurrenceparameter for Creativ Company, og det vil kunne føre til alvorlig konkurrencemæssig skade, hvis oplysninger herom gøres tilgængelige for Lekolar via aktindsigt.

For så vidt angår priser (på tværs af faneblade) er det fast praksis, at i hvert fald delpriser (priser på enkelt-produkter) undtages fra aktindsigt. Dette er begrundet i både hensyn til Creativ Companys konkurrencemæssige og økonomiske interesser og i hensyn til det offentliges økonomiske interesser, idet usikkerheden om konkurrenters priser og tilgang til udbud generelt bidrager til større konkurrence i forbindelse med udbud.

Der henvises i denne forbindelse også til SKI's svarskrift, pkt. 4.3.8, for så vidt angår det offentliges økonomiske interesser. Det bør atter understreges, at SKI's udbud fortsat er igangværende, idet der ikke er indgået kontrakt, og idet berettigelsen af SKI's tildelingsbeslutning er omtvistet i klagesagen.

Oplysninger om de af Creativ Company afgivne priser (herunder priser på enkeltprodukter) vil selvsagt give Lekolar mulighed for i nogen grad at indrette sig efter Creativ Companys prissætning i andre, kommende udbud; både i Danmark og andre lande.

Hvad angår kolonnen "dokumentation" i fanen "tilbudsliste" bemærkes, at i denne kolonne er "Husk Dokumentation" kun synlig, hvis man har tastet "ja" i kolonnerne omhandlende efterlevelse af miljøkriterier. Denne kolonne vil dermed synliggøre, for hvilke varer og varekategorier det er lykkedes Creativ Company at identificere produkter, hvor en styrket grøn profil kan kombineres med prismæssig konkurrencedygtighed. Oplysninger herom er konkurrencemæssigt følsomme og bør ikke gøres til genstand for aktindsigt.

For så vidt angår oplysninger om varenummer og produktbeskrivelse bemærkes, at Creativ Companys måde at kombinere varer af forskellig oprindelse udgør et konkurrenceparameter, som kan have afgørende betydning i fremtidige udbud. Creativ Companys produksammensætning er et strategisk værktøj, som Creativ Company anvender til at differentiere sig fra konkurrenter.

Som det fremgår, er stort set samtlige oplysninger, som er udfyldt af Creativ Company (eller som regnearket selv beregner eller udfylder efter Creativ Companys udfyldelse af regnearket) fortrolige og forretningsfølsomme. Tilbudslisten har efter fjernelse af disse oplysninger ikke noget selvstændigt meningsindhold som tilbud, hvorfor det samlede tilbudsark bør undtages fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 15c, nr. 3.

Dokumentation til SKI for opfyldelse af miljøkriterier

Creativ Companys dokumentation til SKI for opfyldelse af miljøkriterier består af følgende dokumenter:

Dokumentation for: A-mærkning

Dokumentation for: Bæredygtigt træ

Dokumentation for: OEKO-TEK

Dokumentation for: Svanemærket

Dokumentation for: Tillægsspecifikationer

Det vil have endog meget væsentlig konkurrencemæssig betydning og indebære risiko for stor økonomisk skade for Creativ Company, hvis denne dokumentation gøres tilgængelig for Lekolar. Heri er fuld tilgang til dokumentation fra en væsentlig del af Creativ Companys leverandørportefølje, og i særlig grad den del af Creativ Companys leverandører, der leverer miljømærkede produkter.

De relevante varenumre kan nemt identificeres ud fra SKI-ID, og kan dernæst kombineres med licens-nummer for den enkelte leverandør. Med andre ord kan dokumentationen anvendes til at identificere stort set samtlige af Creativ Companys leverandører, der leverer miljømærkede produkter.

Som tidligere nævnt har Creativ Company udfoldet endog meget betydelige anstrengelser for at afgive et så konkurrencedygtigt tilbud som muligt, herunder set i lyset af konkurrencen på opfyldelse af miljømæssige kriterier. I en konkurrence, hvor der afgives tilbud på et meget stort antal varenumre, og hvor tilbudsgiverne bedømmes bl.a. på graden af opfyldelse af miljømæssige kriterier, er tilbudsgivernes kendskab og adgang til mulige leverandører helt afgørende. Det samme gælder, når der tages hensyn til konkurrencen på sortimentsbredde.

Oplysninger og dokumentation vedrørende opfyldelse af miljømæssige kriterier bør derfor undtages fra aktindsigt i sin helhed.

Dette understøttes også af, at Lekolar ved at få aktindsigt i den omfattende dokumentation, som Creativ Company har tilvejebragt, vil kunne drage fordel af denne dokumentation og langt hurtigere opbygge samme, omfattende dokumentationsbase, end hvis Lekolar skulle tilvejebringe dokumentationen fra sædvanlige kilder.

ESPD'er, serviceattester, Ruslands-erklæringer, årsrapporter og følgebrev

Creativ Companys ledsagende dokumenter i form af ESPD'er (for Creativ Company Danmark A/S og Creativ Company A/S), Ruslands-erklæringer (for samme selskaber), serviceattester (for samme selskaber), årsrapporter (for samme selskaber) og Creativ Company Danmark A/S' følgebrev indeholder ikke fortrolige oplysninger. Creativ Company har således ikke indvendinger imod, at disse dokumenter gøres til genstand for aktindsigt."

Af interventionsindlægget af 28. august 2025 fremgår blandt andet:

"Det fremgår af lovbemærkningerne til forvaltningslovens § 15b, nr. 5, at *"...bestemmelsen har til formål at videreføre gældende ret om, hvilke hensyn der kan begrunde, at oplysninger undtages fra partsaktindsigt efter forvaltningsloven, herunder enkeltpersoners interesse i at hemmeligholde oplysninger om private forhold og virksomheders interesse i at hemmeligholde oplysninger om forretningshemmeligheder mv."*

Den omstændighed, at der senere i forarbejderne henvises til, at der skal mere tungtvejende hensyn til at undtage oplysninger efter forvaltningslovens § 15b, nr. 5 end efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, spiller ikke nogen væsentlig rolle, når der er tale om oplysninger om kommercielt følsomme forhold og forretningshemmeligheder. Sådanne oplysninger vil både være "væsentlige" i offentlighedslovens § 30, nr. 2's forstand, og udgøre "afgørende hensyn" efter forvaltningslovens § 15b, nr. 5.

Det er ikke korrekt, når det i replikken anføres, at Creativ Company ikke har konkretiseret risikoen for konkurrencemæssig skade ved udlevering af Creativ Companys tilbud. Det er udtrykkelig anført, at der er nærliggende risiko for skade ved, at Lekolar eventuelt måtte få *"...adgang til oplysninger om, hvilke produkter der er tale om, og hvilke producenter eller leverandører produkterne stammer fra. Lekolar ville i så fald uden væsentlige problemer kunne få adgang til størstedelen af disse produkter, der som tidligere nævnt sjældent handles på eksklusive vilkår...."*, jf. pkt. 24.

Der er også henvist til kommende udbud, ligesom der i afsnit 3.3 er gjort talrige bemærkninger om de risici for skade, der vil være en konsekvens af, at Lekolar får adgang til Creativ Companys tilbud.

Det er ikke korrekt, når det i replikken, pkt. 3-4, gøres gældende, at Creativ Company ikke vil lide skade ved, at der gives aktindsigt i tilbuddet, *"...da Creativ Company Danmark A/S... "netop ikke vil "genbruge" indholdet af tilbuddet i andre udbud..."* Der henvises i denne forbindelse til indlæggets pkt. 23.

Der henvises i replikken til Klagenævnets afgørelse af 7. september 2022, Plandent A/S mod Fællesindkøb Fyn, hvor det netop fremgår, at oplysninger om produkterne var offentligt tilgængelige på tilbudsgiverens hjemmeside. Det er væsentligt at erindre, at Creativ Company ikke har offentliggjort det nye sortiment, der er tilvejebragt til SKI-udbuddet i nærværende sag, på Creativ Companys hjemmeside. Der er heller ikke taget endelig beslutning om, hvornår dette eventuelt måtte ske.

Det er ikke korrekt, at udarbejdelsen af et E-katalog kan sidestilles med offentlig tilgængelighed (jf. hertil replikken, s. 4), og i øvrigt udarbejdes dette E-katalog først efter kontraktindgåelsen. Den omstændighed, at der senere udarbejdes E-katalog, kan derfor ikke begrunde aktindsigt.

I forhold til afgørelsen af 8. december 2023, Mediq Danmark A/S mod SKI, er faktum i nærværende sag markant anderledes. Situationen i nærværende sag er, at det konkrete udbud efter Creativ Companys opfattelse har medvirket og fortsat vil medvirke til at drive en markedsudvikling i retning af grønnere indkøb, og at det vil være en væsentlig konkurrencemæssig fordel at være på forkant med denne udvikling. Aktindsigt i Creativ Companys tilbud vil indebære, at Lekolar får mulighed for at "snylte" på Creativ Companys arbejde i forbindelse med fornyelse og udbygning af produktsortimentet.

Samlet fastholdes det således, at der ikke bør gives videre aktindsigt i Creativ Companys tilbud end anført i Intervenientens Indlæg af 19. august 2025."

Klagenævnet har ved mail af 1. september 2025 forelagt Lekolar høringssvarene fra SKI og Creativ Company. Lekolar oplyste ved mail af 1. september 2025, at Lekolar ikke havde yderligere bemærkninger hertil.

Klagenævnets afgørelse og begrundelse

1. Lovgrundlaget

Forvaltningsloven¹

Det fremgår af forvaltningslovens § 2, stk. 1, at loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1 og 2, kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, med de undtagelser, der følger af lovens §§ 12-15 b, navnlig forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 3, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. Undtagelse af oplysninger med hensyn til det offentlige økonomiske interesser forudsætter, at der foreligger en mere konkret økonomisk tabsrisiko for det offentlige. Bestemmelsen svarer til offentlighedslovens § 33, nr. 3, med den undtagelse, at kriteriet for at kunne undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter forvaltningsloven er, at det skal være afgørende hensyn til de angivne interesser, hvor det i offentlighedsloven er nødvendige hensyn til de angivne interesser.

Efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Det er ikke muligt udtømmende at fastlægge, hvilke oplysninger der er omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Som eksempler på sådanne oplysninger kan dog bl.a. nævnes oplysninger om produktionsmeto-

¹ Bekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

der, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag. Endvidere kan nævnes oplysninger om etableringsomkostninger, driftsomkostninger, salgsomkostninger samt oplysninger om en virksomheds regnskaber og økonomiske forhold i øvrigt, herunder dens skattemæssige situation, jf. herom betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 706, som ligger til grund for lovforslag (nr. L 144 og 145 af 7. februar 2013) om ændring af bl.a. reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Det fremgår af betænkningen side 74 ff., og de specielle bemærkninger til § 15 b, nr. 5, i det omtalte lovforslag, at en undtagelse efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, skal ske efter en konkret afvejning af på den ene side partens interesse i at kunne benytte kendskab til oplysningerne til varetagelse af sit tarv og på den anden side afgørende hensyn til bl.a. private interesser. Angående de private interesser anføres det i betænkningen, at undtagelse af virksomheders drifts- eller forretningsforhold alene kan ske, hvis aktindsigt i oplysningerne afgørende vil kunne skade virksomhedens konkurrenceevne eller i øvrigt påføre virksomheden væsentlige skadevirkninger.

Ligeledes fremgår følgende af lovforslaget:

”... for at undtage oplysninger omfattet af § 15 b, fra parternes ret til aktindsigt, skal afgørende hensyn til de interesser, der er opregnet i bestemmelsen, tale imod udlevering af oplysningerne til parten. Der skal således – i lyset af en parts behov for at kunne varetage sine interesser under en sag, hvor der af en forvaltningsmyndighed er eller vil blive truffet afgørelse – mere tungtvejende hensyn til de pågældendes interesser til, for at en myndighed efter en konkret vurdering kan undtage oplysninger fra en parts ret til aktindsigt, end når en anmodning om aktindsigt behandles efter offentlighedsloven.”

Der er således ikke grundlag for som hovedregel under en udbudssag at gå ud fra, at der ikke er ret til aktindsigt i sagens dokumenter. Om der er ret til aktindsigt i en udbudssag efter reglerne i forvaltningsloven, må således afgøres ud fra den enkelte udbudssags dokumenter og oplysninger.

2. Klagenævnets vurdering af sagens oplysninger

Klagenævnet har gennemgået sagens oplysninger med henblik på at vurdere, hvorvidt dokumenterne indeholder oplysninger, der bør undtages fra aktindsigt.

Bilag E, som der er anmodet om aktindsigt i, består af Creativ Companys tilbudsmateriale; i alt 175 dokumenter.

Indledningsvis bemærker klagenævnet, at SKI med henvisning til forvaltningslovens § 15 b, nr. 3, har anført, at meddelelse af omfattende aktindsigt til klager i de vindende tilbud vil kunne få negativ betydning for konkurrencen under et eventuelt genudbud af rammeaftalen for det tilfælde, at klager – mod SKI's forventning – skulle få helt eller delvist medhold i de nedlagte påstande og klagenævnet annullerer SKI's tildelingsbeslutning.

Klagenævnet vurderer, med henvisning til delkendelse af 5. september 2025 i den verserende klagesag, hvor klagenævnet har fundet, at betingelsen om fumus boni juris (at klagen skal have noget på sig) ikke er opfyldt, at et genudbud ikke umiddelbart anses som en nærliggende mulighed.

Klagenævnet finder således, at der ikke foreligger en mere konkret økonomisk tabsrisiko for det offentlige, hvorfor det vindende tilbudsmateriale ikke kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 3.

I det følgende anføres under pkt. 2.1 – 2.3 klagenævnets afgørelse om, hvorvidt der kan undtages oplysninger fra aktindsigt i dokumenterne i bilag E efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

2.1 Aftalebilag C, tilbudslistes vedrørende delaftale 1-4

Tilbudslisterne vedrørende delaftale 1-4 består af fire excelark med ordregiverens forudfyldte oplysninger fra udbudsmaterialet. Tilbudsgiver har kunne udfylde i de farvede felter i fanerne "Tilbudsliste", "Obligatoriske Produkter", "Obligatoriske sampakprodukter" og "Frivillige produkter", hvorefter en række yderligere oplysninger er automatisk genereret af excelarket.

Klagenævnet kan konstatere, at tilbudslisterne indeholder oplysninger om Creativ Companys varesortiment, producenter og varemærker, mærkningsordninger og priser.

Varesortiment

Oplysningerne om Creativ Companys varesortiment og sammensætning af produkter består både af forudfyldte SKI-ID samt Creativ Companys angivelse af egne varenumre, varebeskrivelser, enheder og salgsforpackningsstør-

relser. Varesortimentet er fordelt på et af udbuddet defineret obligatorisk sortiment samt et frivilligt sortiment, bestående af yderligere farver, størrelser eller varianter indenfor samme varegrupper, som findes i det obligatoriske sortiment.

Klagenævnet vurderer, at de pågældende oplysninger har en så generel karakter, at disse ikke udgør oplysninger om forretningsforhold af særlig karakter, der kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Klagenævnet har lagt vægt på, at varesortimentet er foruddefineret af udbudsmaterialet, samt at de frivillige produkter, som en tilbudsgiver har kunne inkludere, ligeledes er foruddefineret af udbudsmaterialet. Den enkelte tilbudsgivers produktsammensætning er således begrænset heraf.

Det af Creativ Company anførte om, at oplysninger om varesortiment er særligt konkurrencemæssige følsomme oplysninger, eller at sammensætningen af varenumre i udbudsøjemed er et væsentlig strategisk konkurrenceparameter for Creativ Company, kan ikke føre til en anden vurdering.

Producenter og varemærker

Creativ Company har udfyldt tilbudslisterne med angivelse af producentnavn eller varemærke for hvert enkelt produkt. Klagenævnet vurderer, at de pågældende oplysninger udgør oplysninger om Creativ Companys forretningsforhold i form af oplysninger om Creativ Companys forretningsforbindelser og indgåede aftaler med underleverandører, som kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Klagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at Creativ Company har oplyst, at konkurrencen på det pågældende marked mellem Creativ Company og Lekolar i høj grad går ud på at identificere de bedste leverandører og producenter, og at opnå de bedst mulige kommercielle vilkår for produktion og/eller indkøb hos disse.

Klagenævnet har endvidere lagt vægt på, at Creativ Company har oplyst, at Creativ Company og Lekolar er direkte konkurrenter og de to største leverandører af produkter på det pågældende marked i Skandinavien.

Klagenævnet finder ud fra ovenstående, at det vil kunne skade Creativ Company på en afgørende måde, såfremt oplysningerne om underleverandører udleveres til Lekolar.

Klagenævnet bemærker hertil, at det samme beskyttelseshensyn ikke foreligger i de tilfælde, hvor Creativ Company har angivet eget virksomhedsnavn som producentnavn eller varemærke. Det er således alene de varer, hvor en egentlig underleverandør eller producent er angivet, som kan undtages fra aktindsigt. Tilbudslisterne udleveres således med bortredigering i overensstemmelse hermed.

Angivelse af mærkningsordninger

I tilbudslisterne har Creativ Company udfyldt, hvorvidt det enkelte produkt lever op til forskellige mærkningsordninger.

Klagenævnet vurderer, at oplysninger om, hvilke tilbudte produkter der lever op til hvilke mærkningsordninger, i det pågældende tilfælde ikke udgør oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Klagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at de tilbudte produkter har en generel karakter, og at mærkningsordningerne for de pågældende produkter må anses for at være typiske for produkter i disse varegrupper.

Klagenævnet har endvidere lagt vægt på, at Creativ Companys forretningsforhold i form af underleverandører og udvælgelse af varemærker ikke kan udledes af oplysningerne om, hvorvidt det enkelte produkt tilbydes med en given mærkningsordning.

Det af Creativ Company anførte om, at der ved dette udbud konkurreres specifikt om at kunne levere varer, der er konkurrencedygtige på miljømæssige kriterier, kan ikke føre til en anden vurdering.

Det anførte om, at Creativ Company har brugt mange ressourcer og betydeligt tidsforbrug med henblik på at identificere varer og varekategorier, hvor det er muligt at leve op til mærkningsordninger og stadig være prismæssigt konkurrencedygtig, samt at Lekolar kan drage fordel af dette arbejde, hvis der gives aktindsigt i hvilke produkter, der tilbydes med mærkninger, kan ligeledes ikke føre til et andet resultat.

Klagenævnet finder således efter en konkret afvejning, at kendskab til virksomhedens forretningsforhold ikke på en afgørende måde vil kunne skade

virksomhedens konkurrenceevne, hvorfor partens interesse i kendskab til oplysningerne ikke kan tilsidesættes i det pågældende tilfælde.

Priser

I tilbudslisterne har Creativ Company udfyldt tilbudspris på salgsforpakning for de enkelte produkter. Herefter har excelarket autoudfyldt en tilbudspris pr. evalueringsenhed og pr. salgsforpakning ved sampakprodukter. Klagenævnet kan konstatere, at der ikke i excelarket er angivet en samlet pris eller delsummer vedrørende priser.

Klagenævnet bemærker, at Lekolar har anmodet om ”aktindsigt i bilag E, dog ikke delpriser”. Klagenævnet finder, at der alene fremgår delpriser af tilbudslisterne, hvorfor dette forhold ikke behandles yderligere.

Prisoplysningerne er på denne baggrund bortredigeret ved sortmarkering i tilbudslisterne.

2.2 Dokumentation for mærkningsordninger

Bilag E indeholder i alt 161 dokumenter bestående i dokumentation for mærkninger, herunder Svanemærket, OEKO-TEX, bæredygtigt træ, A-mærkning og tillægsspecifikationer.

Klagenævnet kan konstatere, at dokumenterne indeholder oplysninger om de enkelte produkters mærkninger samt eventuel producent eller underleverandør for de enkelte produkter. Nogle af dokumenterne indeholder endvidere licensnumre og lignende, som kan anvendes til at identificere producenter og underleverandører.

Klagenævnet vurderer, at de pågældende oplysninger udgør oplysninger om fortrolige forretningsforhold for så vidt angår oplysningerne om underleverandører, som kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Modsætningsvist finder klagenævnet, at selve oplysningen om at et produkt har en given mærkning, ikke kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Klagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på samme kriterier som angivet under punkt 2.1 og 2.2.

Det af Creativ Company anførte om, at Lekolar ved at få aktindsigt i den omfattende dokumentation, som Creativ Company har tilvejebragt, langt hurtigere vil kunne opbygge samme omfattende dokumentationsbase, end hvis Lekolar skulle tilvejebringe dokumentationen fra sædvanlige kilder, kan ikke føre til et andet resultat.

Dokumentationen udleveres med bortredigering i overensstemmelse hermed.

2.3 Øvrige dokumenter

De resterende dokumenter omfattet af bilag E består i en støtteerklæring, ESPD'er, Ruslands-erklæringer, serviceattester, årsrapporter og et følgebrev, i alt 10 dokumenter.

For alle dokumenter, undtagen støtteerklæringen, har Creativ Company i sit høringssvar angivet, at Creativ Company ikke har indvendinger imod, at dokumenterne gøres til genstand for aktindsigt.

For så vidt angår støtteerklæringen, finder klagenævnet, at denne ikke indeholder forretningsforhold af fortrolig karakter.

Alle 10 dokumenter udleveres i sin fulde form.

3. Klagenævnets overvejelser om meroffentlighed

Klagenævnet har overvejet, om det ud fra meroffentlighedsprincippet vil være muligt at meddele Lekolar aktindsigt i videre omfang end sket, jf. forvaltningslovens § 10, stk. 1.

Klagenævnet finder imidlertid, at dette ikke er muligt. Klagenævnet har herved lagt vægt på de beskyttelseshensyn, der ligger bag bestemmelserne i forvaltningslovens § 15 b, nr. 3 og 5. Det bemærkes herved, at de undtagne oplysninger må anses for omfattet af tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2.

4. Klagenævnets afgørelse

Lekolar meddeles aktindsigt som anført i denne afgørelse. Dokumenterne er vedlagt med bortredigeringer som anført ovenfor.

Klagenævnets afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Kopi af denne afgørelse er samtidig sendt til SKI og Creativ Company.

f. Johann Herzog