

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 2016.10132 (Gældende)

Oplysninger i præsentation, som blev udleveret til eksterne analytikere før børsnoteringen af DONG Energy, kunne undtages fra aktindsigt (offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3)

Ministerium: Folketinget

Journalnummer: Sag nr. 16/02694

Oplysninger i præsentation, som blev udleveret til eksterne analytikere
før børsnoteringen af DONG Energy, kunne undtages fra aktindsigt
(offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3)

Svar til journalist A, medie B

26-10-2016

Sag nr. 16/02694

Finansministeriets delvise afslag på aktindsigt i DONG Energys analytikerpræsentation

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg kan ikke kritisere, at Finansministeriet kun delvist imødekom din aktindsigtsanmodning.

En nærmere begrundelse for resultatet af min undersøgelse findes nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse”. Efter udtalelsen (fra s. 10) er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Du har klaget over, at Finansministeriet som en del af en større aktindsigtssag har afvist at udlevere visse oplysninger i en analytikerpræsentation til dig. Præsentationen blev den 7. april 2016 fremlagt for en række bankanalytikere forud for børsnoteringen af selskabet DONG Energy.

Finansministeriet har på baggrund af drøftelser med DONG Energy og en skriftlig udtalelse fra selskabet vurderet, at oplysningerne i præsentationen kan undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3.

Ministeriet har vurderet, at oplysningerne er følsomme oplysninger om drifts- og forretningsforhold, og at en offentliggørelse i form af aktindsigt vil indebære en nærliggende risiko for, at DONG Energy påføres

økonomisk skade af nogen betydning. Ministeriet har endvidere vurderet, at det er nødvendigt at undtage oplysningerne med henblik på beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser i forbindelse med varetagelse af statens ejerskab af DONG Energy.

2. Retsgrundlaget

2.1. Offentlighedslovens § 30, nr. 2

2.1.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2 (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) lyder således:

”§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

(...)

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes. ”

Bestemmelsen svarer til § 12, stk. 1, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov fra 1985 og har til formål at tilgodese private erhvervsinteresser.

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

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

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

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

Forvaltningsmyndighederne bør dog – som hidtil – *indhente en udtalelse* fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold mv. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 3 (side 651 ff.). Om kommissionens overvejelser henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.3 (side 706 f.). ”

2.1.2. Som eksempler på oplysninger omfattet af bestemmelsen nævner betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 706, bl.a. produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktsvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag.

Også oplysninger om etableringsomkostninger, driftsomkostninger, salgsomkostninger samt oplysninger om virksomhedens regnskaber og økonomiske forhold i øvrigt nævnes som eksempler på omfattede typer af oplysninger.

Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 521 ff., herunder det på s. 523 anførte om, at oplysninger om økonomiske forhold i bred forstand i praksis er anset for omfattet af bestemmelsen. Således er bl.a. vederlagsoplysninger i en kontrakt, udgiftsoplysninger, afsætningsmuligheder samt prisfastsættelsesovervejelser omfattet af bestemmelsen.

Samme sted, s. 528 f., er det anført, at oplysninger, der efter deres karakter er omfattet af § 30, nr. 2, ikke vil kunne undtages med hjemmel i bestemmelsen, hvis de er offentligt tilgængelige, f.eks. via offentlige myndigheders registre eller statistikker eller via en hjemmeside, idet oplysningerne i så fald ikke kan anses for fortrolige. Se også Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), s. 264.

2.1.3. Som det fremgår af de citerede forarbejder, er offentlighedslovens § 30, nr. 2, kun anvendelig, hvis meddelelse af aktindsigt i oplysninger omfattet af bestemmelsen efter en konkret vurdering må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Som det imidlertid også fremgår af forarbejderne, vil der i forhold til oplysninger af denne karakter gælde en ”klar formodning” for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide en sådan skade. Se også betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 1005.

Om det nærmere indhold af formodningsreglen henviser jeg til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 530, hvor bl.a. følgende er anført:

”Hverken de specielle bemærkninger eller betænkningen indeholder noget nærmere om baggrunden for eller den nærmere betydning af formodningsreglen. Det må antages, at reglen skal ses i sammenhæng med, at myndigheden, der skal foretage den endelige skadesvurdering, typisk ikke vil have de nødvendige forudsætninger for at vurdere, om en udlevering af oplysningerne om drifts- eller forretningsmæssige forhold mv. omfattet af § 30, nr. 2, rent faktisk vil påføre den pågældende virksomhed skade. Derfor anføres det også i de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, (...), at myndigheden bør indhente en udtalelse fra vedkommende virksomhed mv. I de tilfælde, hvor virksomheden giver udtryk for, at en udlevering vil påføre konkrete skadevirkninger for virksomhedens økonomi, og begrundet dette, må formodningsreglen indebære, at myndigheden normalt ikke behøver yderligere dokumentation for, at betingelserne for at begrænse aktindsigten efter § 30, nr. 2, er opfyldt.”

Det anføres dog videre samme sted (s. 530 f.), at formodningsreglen ikke ændrer ved, at myndigheden (for en principiel betragtning) fortsat skal foretage en konkret vurdering af, om udleveringen vil indebære en nærliggende risiko for, at der påføres virksomheden navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Bl.a. med henvisning til tidligere ombudsmandspraksis angiver kommentaren således, at kravet om den konkrete vurdering indebærer, at f.eks. en generel angivelse af hensynet til konkurrencemæssige forhold på det pågældende område, den blotte gengivelse af bestemmelsens ordlyd eller en generel vurdering af risikoen for tab ikke i sig selv er nok til at meddele afslag på aktindsigt.

2.2. Offentlighedslovens § 33, nr. 3

2.2.1. Finansministeriet har ved undtagelse af oplysningerne desuden henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

(...)

3) Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

(...)”

2.2.2. Offentlighedslovens § 33, nr. 3, har samme ordlyd som § 13, stk. 1, nr. 5, i den tidligere offentlighedslov fra 1985 og har til formål at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser.

I de almindelige bemærkninger til forslaget til den nugældende offentlighedslov fremgår der følgende i afsnit 3.4.3.3 (lovforslag L 144 af 7. februar 2013):

”Endvidere kan oplysninger efter offentlighedslovens § 13 undtages fra retten til aktindsigt, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af en række nærmere opregnede offentlige eller private interesser.

Oplysninger kan således undtages på grund af bl.a. hensynet til (...) det offentliges økonomiske interesser, jf. § 13, stk. 1, nr. 5. (...).

En begæring om aktindsigt kan – i almindelighed – kun afslås efter bestemmelserne i § 13, stk. 1, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysningerne i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser. Dette indebærer, at aktindsigt (i almindelighed) kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning. ”

Af de specielle bemærkninger fremgår det, at § 33, nr. 3, er identisk med bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, i den tidligere gældende offentlighedslov, og at der om bestemmelsens nærmere indhold derfor henvises til beskrivelsen af gældende ret i Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven.

I betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, er der på s. 679 bl.a. følgende anført:

”Bestemmelsen kan endvidere anvendes i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, herunder med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom mv. Aktindsigt i forbindelse med kontraktindgåelse må antages at kunne nægtes, hvis en imødekommelse af en aktindsigtsbegæring vil afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold. Om dette hensyn gør sig gældende i det enkelte tilfælde, vil i praksis ofte bero på, om begæringen fremsættes forud for kontraktindgåelsen, eller efter at kontrakten er afsluttet.

Det antages, at bestemmelsen efter omstændighederne også kan finde anvendelse i de tilfælde, hvor det offentlige indhenter tilbud fra private erhvervsdrivende i forbindelse med indkøb og lignende til det offentlige, og hvor der vil være en nærliggende risiko for, at aktindsigt i de afgivne tilbud vil indebære, at myndigheden i forbindelse med næste udbudsrunde ikke vil kunne fremkalde kvalificerede tilbud, eller at det offentliges forhandlingsposition svækkes, jf. Vogter, side 246, samt Gammeltoft-Hansen m.fl., side 434. Derimod er en beslutning fra en offentlig myndighed om, at man generelt har besluttet ikke at offentliggøre tilbud fra private virksomheder af diskretionshensyn, ikke tilstrækkeligt til at bringe bestemmelsen i anvendelse, jf. FOB 1990, side 276.

Bestemmelsen kan i øvrigt ikke uden videre bringes i anvendelse i forhold til indgåede aftaler mellem en forvaltningsmyndighed og et privat firma med hensyn til, hvilket beløb kommunen skal betale det private firma for levering af en ydelse (en såkaldt prisaftale). Også i disse tilfælde skal forvaltningsmyndigheden nærmere konkretisere de forhold, der medfører, at der foreligger et sådant hensyn til det offentliges økonomiske interesser, at de omhandlede oplysninger er unddraget aktindsigt. ”

3. Hvad har Finansministeriet anført?

3.1. I sagen har Finansministeriet undtaget oplysninger, som ministeriet anser for følsomme oplysninger om drifts- og forretningsforhold hos DONG Energy.

Ministeriet har nærmere anført, at der er tale om oplysninger om virksomhedens forretningsstrategi, forretningsforbindelser og oplysninger om virksomhedens investeringsplaner. Der er endvidere til dels tale om oplysninger, som er blevet opdateret, siden analytikerpræsentationen blev fremlagt den 7. april 2016.

Finansministeriet har i den del af udtalelsen til mig af 29. juni 2016, som ikke er sendt til dig som led i partshøring, nærmere redegjort for karakteren af de undtagne oplysninger.

Finansministeriet har vurderet, at det er af væsentlig økonomisk betydning for DONG Energy, at din aktindsigtsanmodning ikke imødekommes for så vidt angår de pågældende oplysninger. Det fremgår af bl.a. ministeriets udtalelse af 29. juni 2016, at ministeriet herved har lagt vægt på DONG Energys udtalelse af 31. maj 2016 om mulige økonomiske skadevirkninger mv. og ministeriets drøftelser herom med DONG Energy.

3.2. Finansministeriet har i udtalelsen af 29. juni 2016 med henvisning til afgørelsen af 1. juni 2016 redegjort for, at ministeriet har foretaget en konkret vurdering af hvert enkelt dokument, og at ministeriet i den forbindelse har fundet det nødvendigt at undtage de omhandlede oplysninger i analytikerpræsentationen.

Ministeriet har i afgørelsen af 1. juni 2016 anført, at det er ministeriets vurdering, at udlevering af oplysningerne vil skade DONG Energy og selskabets aktionærer økonomisk, hvis oplysningerne tilfalder selskabets konkurrenter eller forretningsforbindelser. Ud fra tilsvarende betragtninger har ministeriet oplyst, at det vurderes nødvendigt at undtage oplysningerne med henblik på beskyttelse af statens interesser ved varetagelse af ejerskabet af DONG Energy.

4. Min vurdering af sagen

4.1. Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at Finansministeriet har fundet, at de oplysninger, som du ikke har fået aktindsigt i, efter deres karakter er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2 (oplysninger om drifts- og forretningsforhold). Jeg henviser til det under pkt. 2.1 anførte om bestemmelsens anvendelsesområde.

Spørgsmålet er herefter, om det i tilstrækkelig grad er godtgjort, at aktindsigt vil indebære en nærliggende risiko for, at der påføres DONG Energy økonomisk skade af nogen betydning. Vurderingen må ske i lyset af, at der efter bestemmelsens forarbejder gælder en "klar formodning" for en sådan nærliggende risiko.

Finansministeriet har – som forudsat i forarbejderne til § 30, nr. 2 – indhentet en udtalelse fra DONG Energy for at få belyst risikoen for økonomisk skade for selskabet ved udlevering af oplysningerne.

Efter min gennemgang af dokumenterne i sagen må jeg desuden lægge til grund, at ministeriet har forholdt sig selvstændigt til den indhentede udtalelse. Således er nogle oplysninger ikke blevet undtaget fra aktindsigt, selv om DONG Energy har ment, at oplysningerne var omfattet af § 30, nr. 2. Som eksempel kan nævnes oplysningerne på s. 4 i præsentationen (Transaction overview), som DONG Energy i sin udtalelse af 31. maj 2016 lagde op til skulle undtages i sin helhed.

Da Finansministeriet har belyst sagen ved at indhente oplysninger og en udtalelse fra DONG Energy, hvori selskabet har redegjort nærmere for baggrunden for, at der ikke bør ske udlevering – og da ministeriet må antages at have foretaget en selvstændig vurdering af skadesrisikoen ved imødekommelse af aktindsigt – har jeg ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering.

4.2. Jeg forstår ministeriets henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3, som afledet af, at ministeriet mener, at der er tale om forretningshemmeligheder hos DONG Energy, der kan undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2. Hvis aktindsigt må antages at påføre DONG Energy skade, vil staten som aktionær i DONG også lide skade.

Som anført ovenfor kan jeg ikke kritisere, at oplysningerne kunne undtages af hensyn til DONG Energys forretningsmæssige interesser, jf. offentlighedsloven § 30, nr. 2. På den baggrund kan jeg heller ikke

kritisere, at Finansministeriet også fandt, at oplysningerne kunne undtages af hensyn til det offentlige økonomiske interesser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3.

4.3. Du har særligt gjort gældende, at analytikerpræsentationen allerede er udleveret til ”ikke-insidere”, da den blev udleveret til gruppen af analytikere, og at det derfor er mærkværdigt, at resten af offentligheden ikke skal have den samme adgang til oplysningerne.

Spørgsmålet er i den forbindelse, om Finansministeriet ved afgivelsen af oplysningerne til de udenforstående analytikere må anses for at have opgivet de beskyttelseshensyn, der ligger bag bestemmelserne i offentlighedslovens § 30, nr. 2 og § 33, nr. 3. Se i den forbindelse bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 558 f.

Det fremgår af det, som Finansministeriet har anført i udtalelsen til mig af 29. juni 2016 og i udtalelsen af 11. august 2016, at en analytikerpræsentation er normal praksis i enhver børsnotering, og at det er normal praksis, at præsentationen ikke offentliggøres, hvorimod selve børsprospektet gøres tilgængeligt for alle.

Finansministeriet har også anført, at analytikerpræsentationen blev udleveret til en snæver kreds af analytikere med det præcist beskrevne formål, at analytikerne kunne udarbejde rapporter i overensstemmelse med de fastsatte retningslinjer (”Research Guidelines”), som bl.a. indeholdt forskrifter om, hvornår rapporterne måtte offentliggøres. Analytikerne var desuden pålagt fortrolighedsklausuler i forhold til oplysningerne i præsentationen.

På den baggrund er jeg enig med Finansministeriet i, at beskyttelseshensynene i bestemmelserne i offentlighedslovens § 30, nr. 2 og § 33, nr. 3, fortsat bestod, også efter udleveringen til analytikerne, og at udleveringen derfor ikke har betydning for, om oplysningerne kan undtages fra aktindsigt.

Jeg har i den forbindelse lagt til grund, at de undtagne oplysninger i DONG’s analytikerpræsentation af 7. april 2016 ikke er gjort offentligt tilgængelige i den relevante kontekst, herunder i rapporter fra bankanalytikerne offentliggjort i overensstemmelse med de fastsatte retningslinjer efter 12. maj 2016 (datoen for besked til markedet om planlagt børsnotering).

4.4. Finansministeriet har ifølge afgørelsen af 1. juni 2016 overvejet, om de undtagne oplysninger burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor.

Det fremgår, at ministeriet i den forbindelse har foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes fuldt ud.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering.

4.5. Sammenfattende kan jeg ikke kritisere, at Finansministeriet kun delvist imødekom din aktindsigtsanmodning for så vidt angik analytikerpræsentationen, som blev fremlagt den 7. april 2016.

Jeg foretager mig ikke mere på baggrund af din klage.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Finansministeriet

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagen, at du den 3. december 2015 bad Finansministeriet om aktindsigt i bl.a. følgende:

”3) (...) al kommunikation mellem Finansministeriet og aktionærerne* i DONG Energy vedrørende DONG Energy i indeværende år.

*Med aktionærerne menes (...).

4) Al kommunikation mellem Finansministeriet og virksomhed C angående DONG Energy i indeværende år.

5) Al kommunikation mellem Finansministeriet og direktion/bestyrelsen i DONG Energy i indeværende år. ”

Finansministeriet besvarede i delafgørelser af 14. december 2015 samt 7., 21., 28. og 29. april 2016 din anmodning.

Du udvidede den 2. marts 2016 din anmodning om aktindsigt, så den også var gældende for perioden frem til denne dato.

Finansministeriet sendte dig den 31. marts 2016 journallisterne på de sager, der var omfattet af din udvidede anmodning om aktindsigt. Du indskrænkede ved e-mail af 12. april 2016 omfanget af din begæring, således at den alene omfattede specifikke dokumenter i 10 af ministeriets sager.

Du aftalte den 13. maj 2016 telefonisk med ministeriet, at behandlingen af din anmodning skete med udgangspunkt i dokumenternes endelige versioner.

Til brug for behandlingen af din anmodning om aktindsigt bad ministeriet bl.a. DONG Energy om en udtalelse.

I en udtalelse af 31. maj 2016 forholdt DONG Energy sig til spørgsmålet om aktindsigt i en analytikerpræsentation, som ifølge det oplyste var blevet fremlagt den 7. april 2016 for en række bankanalytikere. Udtalelsen blev ikke sendt til dig med henblik på partshøring, da ministeriet vurderede, at udtalelsen indeholdt en uddybning af de oplysninger, som kunne tilbageholdes fra aktindsigt, jf. ministeriets udtalelse af 29. juni 2016 til mig (citeret nedenfor).

Ministeriet traf den 1. juni 2016 afgørelse i sagen om din udvidede anmodning om aktindsigt. Ministeriets afgørelse var bl.a. vedlagt den nævnte analytikerpræsentation.

Ud fra det materiale, jeg har modtaget fra dig og ministeriet, har jeg lagt til grund, at præsentationen er akt nr. 16/00334-17 i ministeriets sag. Af bilag 1 til ministeriets afgørelse af 1. juni 2016 fremgik det i relation til denne sagsakt, at "[d]er gives aktindsigt i dokumentet. Der undtages dog en række oplysninger i dokumentet i medfør af OFL §§ 30, nr. 2, og 33, nr. 3 (...)".

Ministeriet redegjorde i afgørelsen af 1. juni 2016 overordnet for, hvorfor de undtagne oplysninger efter ministeriets opfattelse var omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3, herunder mere specifikt i forhold til DONG Energy (ministeriets afgørelse er på disse punkter gengivet i ministeriets senere udtalelse af 29. juni 2016, citeret nedenfor).

Det fremgik desuden af afgørelsen, at ministeriet havde overvejet, om du kunne få indsigt i bl.a. oplysningerne i analytikerpræsentationen som led i meraktindsigt. Hertil anførte ministeriet følgende:

"...

Finansministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

..."

Du klagede den 10. juni 2016 til mig. I klagen redegjorde du for, at analytikerpræsentationen blev udleveret som en del af en større aktindsigtsanmodning, men at det kun var ministeriets undtagelse af oplysninger i analytikerpræsentationen, du klagede over.

I klagen anførte du også, at du havde kontaktet DONG Energy, som havde oplyst, at de undtagne oplysninger i præsentationen ikke var væsentlige oplysninger, som ikke var med i selskabets prospekt, der blev offentliggjort i forbindelse med børsnoteringen.

DONG Energy havde dog også oplyst, at selskabet ikke ønskede, at information i den ældre analytikerpræsentation kunne blive offentliggjort på en anden måde end som fremstillet i prospektet, da det kunne skabe forvirring og usikkerhed blandt investorerne. I det omfang information var ændret fra analytikerpræsentationen til prospektet, havde DONG Energy gjort analytikerne opmærksomme på dette.

Du gjorde i klagen gældende, at oplysninger, der var givet til en gruppe af analytikere, burde være omfattet af aktindsigt efter offentlighedsloven. Du var desuden uenig i, at der var tale om forretningsfølsomme oplysninger, idet du anførte, at oplysningerne ikke var mere følsomme, end at de kunne gives til en række ikke-insidere i form af analytikere.

På baggrund af din klage bad jeg den 20. juni 2016 Finansministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg modtog den 30. juni 2016 en udtalelse fra ministeriet, hvori ministeriet bl.a. redegjorde nærmere for indholdet og karakteren af de undtagne oplysninger.

Ministeriet bad om, at jeg ved partshøring af dig anvendte en udgave af udtalelsen, hvori denne del af ministeriets redegørelse var udeladt.

I udtalelsen af 29. juni 2016 anførte ministeriet bl.a. følgende:

”2. DELVIST AFSLAG PA AKTINDSIGT

2.1 Delvist afslag på aktindsigt i oplysninger i Analyst Presentation efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3

Det fremgår af Finansministeriets afgørelse af 1. juni 2016 samt tilhørende bilag, at Finansministeriet for hvert enkelt dokument konkret har vurderet, om der kan gives aktindsigt i dokumentet samt hvilke undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, der eventuelt finder anvendelse for så vidt angår dokumentet eller konkrete oplysninger i dokumentet.

Det er Finansministeriets opfattelse, at de konkrete undtagne oplysninger efter deres karakter er følsomme oplysninger om drift- og forretningsforhold. Finansministeriet har således begrundet afslaget med hensyn til DONGs økonomiske interesser jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2 og statens økonomiske interesser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Som beskrevet i afgørelsen, har Finansministeriet for de relevante dokumenter, jf. bilag 1, konkret vurderet følgende:

’Ifølge offentlighedslovens § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes. Finansministeriet har vurderet, at det er berettiget at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af de nævnte drifts- eller forretningsforhold el. lign.

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 30, nr. 2, at bestemmelsen forudsætter, at forvaltningsmyndigheden foretager en konkret vurdering, der falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. Er det tilfældet, skal

myndigheden dernæst foretage en vurdering af om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at der i forhold til oplysninger, der er omfattet af lovens § 30, nr. 2, vil gælde en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning.

Ifølge offentlighedslovens § 33, nr. 3, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Finansministeriet har vurderet, at det er nødvendigt at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

(...)

Der er endvidere tale om forretningsfølsomme oplysninger vedrørende DONG Energy, og en offentliggørelse af oplysningerne vil medføre risiko for, at der påføres selskabet væsentlig økonomisk skade. Der er bl.a. tale om oplysninger, der vedrører DONG Energys drifts- og forretningsforhold, herunder detaljer vedrørende selskabets forretningsstrategi, forretningsforbindelser og oplysninger om selskabets investeringsplaner. Endvidere er der tale om en ekstern rådgivers vurderinger i forbindelse med forberedelsen af børsnoteringen og detaljer angående aktieudbuddet.

Endelig vurderes det, at udlevering af oplysningerne vil skade selskabet og dermed også selskabets aktionærer økonomisk, i det omfang oplysningerne tilfalder DONG Energys konkurrenter eller forretningsforbindelser. Ud fra tilsvarende betragtninger vurderes det nødvendigt at undtage oplysningerne til beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser i forbindelse med varetagelse af statens ejerskab i DONG Energy. ’

Finansministeriet har konkret vurderet, at det er nødvendigt at undtage de omhandlede oplysninger i Analyst Presentation fra aktindsigt.

2.1. Udtalelse fra DONG Energy

I forbindelse med afgørelsen af 1. juni 2016 har Finansministeriet drøftet med DONG Energy om, hvorvidt Analyst Presentation indeholder oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, som har en sådan karakter, at det vil være af væsentlig økonomisk betydning for DONG Energy, hvis anmodningen om aktindsigt imødekommes, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2. DONG Energy har herefter udarbejdet en udtalelse, der er modtaget i Finansministeriet ved e-mail af 31. maj 2016. Udtalelsen vedlægges sagen til behandling hos Folketingets Ombudsmand (bilag 1). Udtalelsen er ikke sendt i høring hos A, da udtalelsen indeholder en uddybning af de samme oplysninger, der ønskes hemmeligholdt, jf. nærmere afsnit 2.2.

Finansministeriet har i afgørelsen af 1. juni 2016 lagt vægt på DONG Energys udtalelse af 31. maj 2016 og begrundet afgørelsen under hensyn til forvaltningslovens § 24, stk. 3.

Ifølge forarbejderne til § 30, nr. 2, (lovforslag L 144 af 7. februar 2013) gælder en klar formodning for, at offentliggørelse af oplysninger omfattet af nr. 2 vil indebære en nærliggende risiko for økonomisk skade. I de tilfælde, hvor en virksomhed giver udtryk for, at udlevering af de pågældende forretningsoplysninger vil påføre virksomheden konkrete skadevirkninger, vil myndigheden normalt ikke behøve yderligere dokumentation for, at betingelsen for at undtage oplysningerne efter § 30, nr. 2, er opfyldt.

På den baggrund har Finansministeriet i afgørelsen af 1. juni 2016 foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3, og på den anden side den berettigede interesse, journalisten må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Finansministeriet har herefter konkret vurderet, at udlevere visse dokumenter og oplysninger, (selvom DONG Energy i e-mailen af 31. maj 2016 har vurderet, at en udlevering vil indebære skade for virksomheden).

Nedenfor gives en nærmere beskrivelse af indholdet og begrundelse af de oplysninger, der er undladt.

2.2 Uddybende beskrivelse af indholdet i de undtagne oplysninger

DONG Energy har en juridisk forpligtelse til at sikre, at alle væsentlige forhold, der vedrører selskabet, er beskrevet i prospektet for børsnoteringen (prospektet). Det betyder, at al information omkring selskabet, der er givet i analytikerpræsentationen i sin væsentlighed er beskrevet i prospektet. De undtagne oplysninger kan dog på grund af detaljeringsgraden påføre DONG Energy økonomisk skade, såfremt de bliver offentliggjort.

De undtagne oplysninger kan inddeles i fire kategorier:

[udeladt]

Det bemærkes endvidere, at et aktieselskab i særdeleshed vurderes at være følsomt overfor økonomisk skade, når det befinder sig midt i en børsnotering. Finansministeriets afgørelse vedrørende dokumenterne i Analyst Presentation blev truffet den 1. juni 2016, og DONG Energy blev først endeligt børsnoteret den 9. juni 2016. Ovenstående beskyttelseshensyn gør sig fortsat gældende uanset, at DONG Energy befinder sig på den anden side af børsnoteringen, idet undtagelserne vedrører hensyn i forhold til DONG Energys forretning generelt.

På den baggrund vurderes det, at en offentliggørelse af oplysningerne i de relevante dokumenter vil være forbundet med en væsentlig nærliggende risiko for, at DONG Energy lider økonomisk skade. Ud fra tilsvarende betragtninger vurderes det nødvendigt at undtage oplysningerne til beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser i forbindelse med varetagelsen af statens ejerskab i DONG Energy.

2.3 Baggrund for Analyst Presentation

A har i sin klage af 10. juni 2016 til Folketingets Ombudsmand anført følgende:

'Jeg har taget kontakt til DONG for at høre, om de vil fortælle, hvad der står bag de sorte streger i aktindsigten, og her var meldingen fra [ledende medarbejder], at der ikke er tale om væsentlige oplysninger, som ikke var med i selskabets prospekt. Jeg mener, at oplysninger, der er givet til en gruppe af analytikere, bør være omfattet af offentlighedsloven.'

Det anføres endvidere:

'Jeg er uenig med Finansministeriet i, at der er tale om forretningsfølsomme oplysninger. Under alle omstændigheder er de ikke mere følsomme, end at man kan vise dem til en række ikke-insidere i form af analytikere.'

Det kan hertil oplyses, at Analyst Presentation, som klagen vedrører, er en præsentation, der af DONG Energys ledelse er præsenteret for en række bankanalytikere den 7. april 2016 på selskabets adresse i Gentofte. Præsentationen er udarbejdet af DONG Energy i samarbejde med de syndikatbanker, der har bistået med rådgivning i børsnoteringen.

En analytikerpræsentation er normal praksis i enhver børsnotering. Det er endvidere normal praksis i en kommerciel børsnotering, at analytikerpræsentationen *ikke* offentliggøres, hvorimod børsprospektet repræsenterer det officielle juridiske dokument for børsnoteringen, der gøres frit tilgængeligt for alle.

Præsentationen er præsenteret for en række bankanalytikere, der kommer fra analytikerafdelingerne i de syndikatbanker, der er hyret til at bistå med børsnoteringen af DONG Energy. Bankanalytikerne er uafhængige fra syndikatbankernes rådgivnings- og salgsafdeling og har til opgave at komme med deres uafhængige vurdering af selskabet. Bankanalytikerne vil typisk være analytikere, der har kendskab til branchen og dækker således flere andre lignende selskaber i branchen. Efter analytikerpræsentationen udarbejder bankanalytikerne rapporter, hvori de giver deres vurdering af selskabet og markedet.

DONG Energy er, som et selskab med handlede gældspapirer, forpligtet til at sikre at al væsentlig information, der kan påvirke værdien af gældspapirer, gøres ligeligt tilgængelig for alle. Markedsaktørerne skal være sikre på, at de kan handle med selskabets gældspapirer ud fra det udgangspunkt, at de har samme adgang til information. Bankanalytikerne er derfor underlagt fortrolighedsklausuler og skal udarbejdes på baggrund af 'Research Guidelines', der beskriver praksis og lovgivning, som rapporterne skal overholde. 'Research Guidelines' beskriver bl.a., hvornår bankanalytikerne må offentliggøre deres rapporter.

Al væsentlig information i analytikerpræsentationen, der må antages at kunne påvirke værdien af gældspapirerne, blev delt med markedet den 27. april 2016, da DONG Energy offentliggjorde selskabets 1. kvartalsregnskab. Bankanalytikerne fik tilladelse til at offentliggøre deres rapporter, da selskabet den 12. maj 2016 udsendte en besked til markedet om, at man havde intention om at børsnotere selskabet.

Det bemærkes yderligere, at DONG Energy som børsnoteret selskab nu er underlagt regulering omkring, hvordan information deles og offentliggøres. Dette er med henblik på at sikre, at informationen er ligeligt tilgængeligt for alle på samme tid. En vurdering af offentliggørelsen af markedssensitiv information vil derfor også skulle ses i lyset af regulering i lov om værdipapirhandel.

Sammenfattende er det i overensstemmelse med normal praksis i en børsnoteringsproces, at DONG Energy den 7. april 2016 præsenterede dokumenterne Analyst Presentation for en række bankanalytikere. Der er således ikke tale om, at oplysningerne er givet til en række '*ikke-insidere*', og en offentliggørelse af oplysningerne vil fortsat være af væsentlig økonomisk betydning for DONG Energy og staten i

forbindelse med varetagelsen af statens ejerskab i DONG Energy, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2 og § 33, nr. 3. ”

Du kommenterede i din e-mail af 13. juli 2016 Finansministeriets udtalelse af 29. juni 2016. Du anførte bl.a. følgende:

”Først og fremmest vil jeg gerne bestride den afsluttende bemærkning fra Finansministeriet om, at ’Der er således ikke tale om, at oplysninger er givet til en række *’ikke-insidere’*”.

Finansministeriet bestrider ikke, at informationen i præsentationen er givet til analytikerne. Og FM skriver desuden på side syv op i deres udtalelse, at analytikerne er uafhængige fra syndikatbankernes rådgivning. Analytikerne kan således ikke være insidere, og da de vitterligt har fået informationen, har jeg svært ved at forstå logikken i FM’s udtalelse.

Det springende punkt i mine øjne er, at DONG Energy allerede har givet analytikerne den overstregede information, og at disse analytikere har præcis lige så god ret som resten af offentligheden til at se disse informationer. DONG Energy har med andre ord i mine øjne givet offentligheden (om end en meget spinkel gruppe) indsigt i de overstregede oplysninger, og derfor forekommer det mig mærkværdigt, at resten af offentligheden ikke er det samme forundt. ”

På baggrund af bemærkningerne i din e-mail af 13. juli 2016 anførte ministeriet følgende i sin supplerende udtalelse af 11. august 2016:

”Finansministeriet kan henholde sig til ministeriets udtalelse af 29. juni 2016 til Folketingets Ombudsmand.

Finansministeriet ønsker imidlertid at understrege, som anført i udtalelsen af 29. juni 2016, at det er i overensstemmelse med normal praksis i en børsnoteringsproces, at dokumenterne Analyst Presentation blev præsenteret for en række bankanalytikere den 7. april 2016.

Analyst Presentation er udarbejdet af DONG Energy i samarbejde med de syndikatbanker, der har bistået med rådgivning i børsnoteringen. Bankanalytikerne er uafhængige fra syndikatbankernes rådgivnings- og salgsafdeling og har til opgave at komme med deres uafhængige vurdering af selskabet.

Efter analytikerpræsentationen udarbejder bankanalytikerne rapporter, hvori de giver deres vurdering af selskabet og markedet. Det er endvidere normal praksis i en kommerciel børsnotering, at analytikerpræsentationen *ikke* offentliggøres, hvorimod børsprospektet repræsenterer det officielle juridiske dokument for børsnoteringen, der gøres frit tilgængeligt for alle.

DONG Energy er, som et selskab med handlede gældspapirer, forpligtet til at sikre at al væsentlig information, der kan påvirke værdien af gældspapirer, gøres ligeligt tilgængelig for alle. Markedsaktørerne skal være sikre på, at de kan handle med selskabets gældspapirer ud fra det udgangspunkt, at de har samme adgang til information. Bankanalytikerne er derfor underlagt fortrolighedsklausuler og skal udarbejdes på baggrund af ’Research Guidelines’, der beskriver praksis og lovgivning, som rapporterne skal overholde. ’Research Guidelines’ beskriver bl.a., hvornår bankanalytikerne må offentliggøre deres rapporter.

Al væsentlig information i analytikerpræsentationen, der må antages at kunne påvirke værdien af gældspapirerne, blev delt med markedet den 27. april 2016, da DONG Energy offentliggjorde selskabets 1. kvartalsregnskab. Bankanalytikerne fik tilladelse til at offentliggøre deres rapporter, da selskabet den 12. maj 2016 udsendte en besked til markedet om, at man havde intention om at børsnotere selskabet.

DONG Energy har en juridisk forpligtelse til at sikre, at alle væsentlige forhold, der vedrører selskabet, er beskrevet i prospektet for børsnoteringen. Det betyder, at al information omkring selskabet, der er givet i analytikerpræsentationen i sin væsentlighed er beskrevet i prospektet. De undtagne oplysninger kan dog på grund af detaljeringsgraden påføre DONG Energy økonomisk skade, såfremt de bliver offentliggjort.

På den baggrund gør de anførte beskyttelseshensyn i **udtalelse a** til Folketingets Ombudsmand sig fortsat gældende, og en offentliggørelse af oplysningerne i de relevante dokumenter vil være forbundet med en væsentlig nærliggende risiko for, at DONG Energy lider økonomisk skade. Ud fra tilsvarende betragtninger vurderes det nødvendigt at undtage oplysningerne til beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser i forbindelse med varetagelsen af statens ejerskab i DONG Energy. ”

Du meddelte mig den 18. august 2016, at du ikke havde yderligere at tilføje.