

Andersen Partners Advokatpartnerselskab
Att. Litha Skjolden
Sendt via Digital Post

Afgørelse om aktindsigt

Indledning

Klagenævnet for Udbud modtog den 13. juni 2025 en anmodning om aktindsigt fra Meldgaard Holding A/S. Meldgaard Holding A/S anmoder om aktindsigt i bilag F i klagesagen Meldgaard Holding A/S mod I/S REFA (j.nr. 25/03313).

Den 24. juni 2025 orienterede klagenævnet Meldgaard Holding A/S om, at klagenævnet ikke havde været i stand til at træffe afgørelse inden for de forventede syv arbejdsdage i overensstemmelse med forvaltningslovens § 16, stk. 2, men at klagenævnet forventede at kunne træffe afgørelse i sagen inden for syv arbejdsdage. Den 3. juli 2025 blev fristen udsat med yderligere syv arbejdsdage.

Sagens forløb

Som anført anmodede Meldgaard Holding A/S den 13. juni 2025 om aktindsigt i bilag F vedlagt interventionsindlægget i klagesagen Meldgaard Holding A/S mod I/S REFA. Bilag F er en ejerskabsaftale for selskabet AFATEK A/S.

Klagenævnet har ved breve af 17. juni 2025 anmodet de seks virksomheder, som har indgået ejerskabsaftalen, om at fremsende eventuelle bemærkninger til Meldgaard Holding A/S' anmodning om aktindsigt.

Ved mail af 20. juni 2025 modtog klagenævnet bemærkninger fra I/S REFA. Af I/S REFAs høringssvar fremgår bl.a.:

”2 Oplysninger, der anmodes undtaget fra aktindsigt

Det gøres overordnet gældende, at den omhandlede ejeraftale er en privatretlig aftale mellem AFATEKs ejere, som indeholder oplysninger om forretningsforhold, der ikke er tiltænkt offentligheden og særligt ikke AFATEKs konkurrenter. Det er derfor vores opfattelse, at oplysningerne nedenfor – grundet deres særlige karakter – bør undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Meldgaard Holding A/S’ interesse i aktindsigt bør i den forbindelse vige for den væsentlige interesse i hemmeligholdelse af disse oplysninger.

På den baggrund anmodes der om, at nedenstående oplysninger undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

2.1 Oplysninger om indløsningsret og AFATEKs interne beslutningsstruktur

Vi anmoder om, at oplysninger om ejernes indløsningsret og AFATEKs interne beslutningsstruktur i ejeraftalens afsnit 3.2.3 og 9 undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, idet der er tale om fortrolige forretningsforhold, hvis udlevering vil kunne udnyttes af AFATEKs konkurrenter og dermed svække AFATEKs konkurrenceevne med væsentlige økonomiske skadevirkninger til følge.

REFAs interesse i at hemmeligholde oplysninger om ejernes indløsningsret og AFATEKs interne beslutningsstruktur skyldes bl.a., at sådanne oplysninger er stærkt konkurrencesensitive, da de kan udnyttes strategisk af tredjemand, herunder konkurrenter, til at påvirke AFATEKs markedsposition med deraf følgende væsentlig økonomisk skadevirkning for AFATEK. Oplysningerne udgør således forretningsforhold, som ikke er tiltænkt offentligheden.

De konkrete oplysninger, som bedes undtaget, er markeret med **turkis** i vedlagte bilag F.

2.2 Oplysninger om forretningshemmeligheder og -strategier

Vi anmoder om, at oplysningerne i ejeraftalens afsnit 4.2 - 4.2.4, 4.3.2 - 4.3.4, 10.2 - 10.2.3, 11.1 - 11.5, 11.7 og 12 - 14 (inkl. overskrifter) samt tilhørende definitioner i afsnit 1 undtages fra aktindsigt, idet oplysningerne udgør forretningshemmeligheder og -strategier, hvis udlevering vil kunne svække AFATEKs fremtidige forhandlingsposition med væsentlig økonomisk skadevirkning til følge, jf. forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Dette skyldes, at de nævnte bestemmelser indeholder oplysninger om værdiansættelsesmetoder, betingelser for overdragelse af ejerandele, interne beslutningsprocesser og exit-strategier, som afspejler AFATEKs interne strategiske overvejelser vedrørende kontrol, kapitalstruktur og fremtidig realisering af ejerskab og værdi, f.eks. i forbindelse med et salg. Oplysningerne er dermed ikke tiltænkt offentligheden, idet der er tale om konkurrencesensitive forretningshemmeligheder, der – såfremt de offentliggøres – vil svække AFATEKs forhandlingsposition og konkurrenceevne med en direkte væsentlig økonomisk skade til følge.

Dette understøttes også af Folketingets i FOB 2016-54, hvori det fastslås, at oplysninger om at prisfastsættelsesovervejelse og forretningsstrategier efter omstændighederne kan undtages fra aktindsigt, når offentliggørelse indebærer en nærliggende risiko for, at virksomheden påføres væsentlig økonomisk skade.

De konkrete oplysninger, som bedes undtaget, er markeret med **gul** i vedlagte bilag b.”

Ved mail af 23. juni 2025 modtog klagenævnet bemærkninger fra ARGO I/S. Af ARGO I/S’ høringssvar fremgår bl.a.:

”En ejeraftale mellem aktionærerne i et selskab er normalt fortrolig mellem aktionærerne og udleveres ikke til nogen. Det skyldes, at en ejeraftale er et fortroligt dokument mellem ejerne, der har strategisk betydning for ejerskabet af en virksomhed. Herunder kan ejeraftalen indeholde væsentlige informationer om selskabet og dets drift. Det bemærkes hertil, at AFATEK er en privat virksomhed, der drives på kommercielle vilkår, og at der ikke er adgang til aktindsigt i AFATEKS dokumenter, da aktindsigtsreglerne ikke finder anvendelse. Det samme gør sig gældende for hovedaktionæren i AFATEK.

ARGOs grundlæggende opfattelse er derfor, at dokumentet i sin helhed er fortroligt med undtagelse af de passager, der allerede er fremlagt af AFATEK. Såfremt Klagenævnet for Udbud det til trods vurderer, at der skal gives yderligere aktindsigt i ejeraftalen, gør følgende sig gældende: Meldgaards aktindsigtsanmodning er omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 1 og 2, om partsaktindsigt, hvorefter en part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Oplysninger, der vedrører virksomheders forretningsforhold, forretningshemmeligheder m.v. kan efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, undtages fra aktindsigt, hvis en offentliggørelse af oplysningerne indebærer en nærliggende risiko for, at den virksomhed, hvis oplysninger der meddeles aktindsigt i, bl.a. af konkurrencemæssige årsager vil lide skade, herunder navnlig et økonomisk tab af væsentlig betydning.

Meldgaards interesse i at kende indholdet af ejeraftalen til varetagelse af sine tarv i forbindelse med klagesagen må således vige til fordel for ejerne og AFATEKs interesse i at hemmeligholde oplysningerne i ejeraftalen, da disse har forretningsfølsom karakter.

Det er ARGOs vurdering, at nedenstående oplysninger udgør forretningsforhold og forretningshemmeligheder, som skal undtages fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15 b, nr. 5:

Oplysninger om indløsningsret og intern beslutningsstruktur

Afsnit 3.2.3, 9, 4.1.2, 4.3.1, 8.1, og 11.6 vedrører ejernes indløsningsret og den interne beslutningsstruktur i AFATEK. Disse oplysninger udgør fortrolige forretningsforhold, der ikke kan deles med tredjemand, herunder konkurrenter til AFATEK. Offentliggørelse af oplysningerne vil kunne udnyttes strategisk af tredjemand, herunder konkurrenter, til at påvirke AFATEKs markedsposition med deraf følgende væsentlig økonomisk skadevirkning for AFATEK og følgelig for ejerne. Oplysningerne udgør således forretningsforhold, der ikke er tiltænkt offentligheden.

De konkrete oplysninger, som bedes undtaget, er markeret med **turkis** i ejeraftalen, der er vedlagt som bilag.

Oplysninger om forretningshemmeligheder og strategier

Afsnit 1.1 delvist, 3.3.1, 4.2 - 4.2.4, 4.3.2 - 4.3.4, 10.2 - 10.2.3, 11.1 - 11.5, 11.7 og 12 - 14 (inkl. overskrifter) samt tilhørende definitioner i afsnit 1 indeholder oplysninger om værdiansættelsesmetoder, betingelser for overdragelse af ejerandele, interne beslutningsprocesser og exit-strategier. Disse oplysninger afspejler ejerne af AFATEKs interne strategiske overvejelser om kontrol, kapitalstruktur og fremtidig realisering af ejerskab og værdi, for eksempel i forbindelse med et salg. Dette er konkurrencefølsomme forretningshemmeligheder, der – såfremt de offentliggøres – direkte kan svække både ejerkredsen og AFATEKs forhandlingsposition og konkurrenceevne med en direkte væsentlig økonomisk skade til følge.

De konkrete oplysninger, som bedes undtaget, er markeret med **gul** i ejeraftalen vedlagt som bilag.”

Klagenævnet modtog ligeledes ved mail af 23. juni 2025 bemærkninger fra I/S Norfors. Ordlyden af I/S Norfors' hørings svar er enslydende med ARGO I/S' hørings svar med undtagelse af eget virksomhedsnavn.

De resterende hørte virksomheder, SCANMETALS A/S, I/S VESTFORBRÆNDING og I/S AffaldPlus, har ikke besvaret klagenævnets høringsbrev.

Klagenævnet har ved mail af 30. juni 2025 anmodet Meldgaard Holding A/S om at fremsende eventuelle bemærkninger til høringssvarene fra I/S REFA, ARGO I/S og I/S Norfors.

Ved mail af 30. juni 2025 modtog klagenævnet bemærkninger fra Meldgaard Holding A/S, hvoraf følgende bl.a. fremgår:

”De tre høringssvar, der er bemærkelsesværdigt enslydende, angiver en opdeling i henholdsvis oplysninger om

- Indløsningsret og AFATEKs interne beslutningsstruktur
- Forretningshemmeligheder og strategier

og laver en forholdsvis generel begrundelse for, hvorfor sådanne oplysninger skal være undtaget fra aktindsigt.

Det er dog vanskeligt at forestille sig, at indsigt i oplysninger om indløsningsret og intern beslutningsstruktur i AFATEK skulle indebære risiko for påvirkning af AFATEKs markedsposition.

Der er endvidere tale om en ejeraftale mellem kapitalejerne af AFATEK og dermed mere overordnede forhold, herunder overordnede strategier, omkring det fælles ejerskab. De af I/S REFA angivne kendelse fra Klagenævnet og FOB er dermed ikke relevante eller sammenlignelige med denne sags omstændigheder, da de netop omhandler mere konkrete oplysninger på tilbudsniveau.

I klagenævnets afgørelse af 6. januar 2014, Damasec IAG JV mod Udenrigsministeriet, var der således tale om aktindsigt i et konkret tilbud, og de undtagne oplysninger var delpriser samt meget konkrete og specifikke oplysninger, nemlig *”oplysninger af teknisk og procesmæssig karakter i forbindelse med opbygningen af armerede køretøjer og oplysninger om drifts- og forretningsforhold, herunder detaljerede oplysninger om egenkontrolprocedure og kvalitetssikring”*.

FOB 2016-54 vedrørte oplysninger i tilbud afgivet i forbindelse med salg af aktier i DONG, herunder oplysninger om den forretningsmæssige drift af den offentlige virksomhed og således meget mere konkrete oplysninger om prisfastsættelsesovervejelser og forretningsstrategier end det i en ejeraftale angivne. Afslaget på aktindsigt blev desuden givet med begrundelsen, at aktindsigt i tilbuddet ville kunne medføre mindre deltagelse i fremtidige kapitalfremskaffelsessituationer, hvilket heller ikke er sammenligneligt med denne sag.

De faktiske omstændigheder, begrundelser osv. i disse to afgørelser om aktindsigt er på ingen måde sammenlignelige med overordnede forhold omkring fælles ejerskab i et selskab, som der her er tale om, hvorfor dette ikke kan begrunde undtagelse af sådanne oplysninger fra aktindsigt.

Endvidere bemærkes det, at der ikke kan tilbageholdes stort set hele dokumentet eller hele bestemmelser som her, idet det jo netop skal vurderes, om de konkrete oplysninger i de enkelte bestemmelser vil kunne undtages aktindsigt.

I/S REFA har således også anmodet om, at overskrifterne i Bilag F undtages fra aktindsigt. Det bestrides, at aktindsigt i overskrifter alene konkret kan indebære en nærliggende risiko for, at den virksomhed, hvis oplysninger der meddeles aktindsigt i, vil lide et økonomisk tab af væsentlig betydning.

Det bemærkes desuden, at intervenienten i klagesagen har givet fuld indsigt i og aktivt argumenterer ud fra punkt 4.2.4, hvorfor det er helt unødvendigt at argumentere for, at denne undtages fra aktindsigt. Der er i punkt 4.2.4 en henvisning til punkt 4.2.2, hvorfor det er nødvendigt med aktindsigt i dette punkt for at kunne forholde sig til det af intervenienten angivne i intervenientsskriftet.

Endvidere har hverken ARGO, I/S Norfors eller I/S REFA godtgjort, at alle de angivne bestemmelser indeholder oplysninger vedrørende forretningsforhold m.v., og ej heller at der ved aktindsigt i disse oplysninger må antages at være en nærliggende risiko for, at henholdsvis ARGO, I/S Norfors eller I/S REFA påføres økonomisk skade af betydning. Der foreligger heller ikke afgørende hensyn til privates interesser, som kan medføre, at oplysningerne undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Endelig er det vigtigt, at Meldgaard opnår indsigt i Bilag F Shareholders' Agreement – Afatek A/S for at kunne varetage sine interesser i klagesagen.”

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.

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

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 fremgår af betænkning nr. 1510/2009, side 74 ff., og de specielle bemærkninger til § 15 b, nr. 5, i lovforslag nr. L 145 af 7. februar 2013 om ændring af bl.a. forvaltningsloven, 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.

2. Klagenævnets vurdering af sagens oplysninger

Klagenævnet har gennemgået sagens oplysninger med henblik på at vurdere, hvorvidt ejerskabsaftalen indeholder oplysninger, der bør undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Ejerskabsaftalen er i klagesagen Meldgaard Holding A/S mod I/S REFA allerede udleveret delvist til Meldgaard Holding A/S. Klagenævnet tager ved denne afgørelse derfor alene stilling til de oplysninger, som ikke allerede er udleveret til Meldgaard Holding A/S. Klagenævnet bemærker hertil, at bl.a. indholdsfortegnelsen og alle overskrifter og underoverskrifter allerede er udleveret.

Klagenævnet kan konstatere, at ejerskabsaftalen indeholder oplysninger om det indbyrdes forhold mellem de seks selskaber, som indgik aftalen den 2. december 2024. Ejerskabsaftalen regulerer bl.a., hvordan ejerne af AFATEK A/S kan træffe beslutninger, hvordan der kan udstedes nye aktier og værdier i selskabet, under hvilke forhold henholdsvis hovedaktionær og øvrige aktionærer kan sælge sine andele af selskabet, samt hvordan uenighed i ejerkredsen håndteres.

Ejerskabsaftalen indeholder endvidere i pkt. 18 en sædvanlig fortrolighedsklausul.

De oplysninger, som I/S REFA, ARGO I/S og I/S Norfors ønsker undtaget fra aktindsigt, angår bl.a. den interne beslutningsproces ejerne imellem, forkøbsrettigheder, fremgangsmåden ved værdiansættelse af aktier samt rettigheder og forpligtelser ved salg.

Klagenævnet finder, at oplysningerne angår forretningsforhold mellem ejerne, og at offentliggørelse heraf vil kunne påføre AFATEK A/S væsentlige skadevirkninger.

AFATEK A/S har i interventionsindlæg af 11. juni 2025 henvist til bl.a. ejerskabsaftalens pkt. 4.2.4, der henviser til pkt. 4.2.2. Indholdet af pkt. 4.2.4 er samtidig med fremsendelsen af interventionsindlægget gjort tilgængelig for Meldgaard Holding A/S.

Klagenævnet vurderer, at Meldgaard Holding A/S' interesse i at få kendskab til oplysningerne i ejerskabsaftalens pkt. 4.2.2 til varetagelse af sit tarv under klagesagen tilsiger, at Meldgaard Holding A/S får aktindsigt heri.

Klagenævnet vurderer, at Meldgaard Holding A/S' interesse i at få kendskab til de øvrige oplysninger i ejerskabsaftalen, som ønskes hemmeligholdt, til varetagelse af sit tarv under klagesagen ikke er så tungtvejende i forhold til AFATEK A/S' og AFATEK A/S' ejeres interesse i hemmeligholdelse af oplysningerne, at Meldgaard Holding A/S skal meddeles aktindsigt heri.

Klagenævnet vurderer herved, at de pågældende oplysninger, bortset fra pkt. 4.2.2, kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

3. Klagenævnets overvejelser om meroffentlighed

Klagenævnet har overvejet, om det ud fra meroffentlighedsprincippet vil være muligt at meddele Meldgaard Holding A/S 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. 5.

4. Klagenævnets afgørelse

Meldgaard Holding A/S meddeles aktindsigt som anført i denne afgørelse. Dokumentet er vedlagt.

Klagenævnets afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Kopi af denne afgørelse er samtidig sendt til I/S REFA, ARGO I/S, I/S Norfors, SCANMETALS A/S, I/S Vestforbrænding og I/S AffaldPlus.

f. Jakob O. Ebbensgaard