

ERHVERVSANKENÆVNET

Nævnenes Hus * Toldboden 2 * 8800 Viborg * Tlf. 72 40 56 00 * ean@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

Kendelse af 17. juni 2022 – j.nr. 21/12120

Delvist stadfæstet, idet de resterende oplysninger i listen hovedsageligt indeholder oplysninger af overordnet karakter, som efter ankenævnets vurdering ikke er fortrolige oplysninger. Endvidere stadfæstet afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 7, stk. 1 og 11, stk. 1.

Offentlighedslovens §§ 7, stk. 1, 11, stk. 1, lov om finansiel virksomhed § 354, stk. 1. (Birte Rasmussen, Lise Høgh og Steen Mejer)

Kendelse

AA mod Finanstilsynet

Ved skrivelse af 17. oktober 2021 har AA klaget til Finanstilsynet over tilsynets afgørelser af 30. september og 8. oktober 2021 i forbindelse med, at AA har anmodet om aktindsigt i oplysninger om Finanstilsynets tilsyn med banker/realkrediters værdiansættelser på boligejendomme.

Sagens omstændigheder:

Af Finanstilsynets redegørelse til Erhvervsankenævnet af 26. oktober 2021 fremgår om sagens faktiske omstændigheder blandt andet:

”Finanstilsynet og klageren har over en længere årrække haft en dialog om tidsaktuelle emner, herunder især værdiansættelse af boligudlejningsejendomme og andelsboligforeningsejendomme. Dialogen foregår på klagerens initiativ. Brevene fra klageren vedr. både klagesagen og denne tidligere dialog.

Den 8. oktober 2021 traf Finanstilsynet senest afgørelse overfor klager: Afslag på aktindsigt.

Den konkrete sag startede den 23. september 2021, hvor klageren henvendte sig og anmodede om aktindsigt i:

1. Journallisten for FT's tilsyn med banker/realkredit værdiansættelser på boligejendomme jf. BEK417/2017 i perioden 01-01-2018 frem til 22-09-2021.
2. Hvor mange eksempler FT har på banker/realkredit, der efter 30-06-2020, har vurderet efter BEK417/2017 § 14, stk. 2, litra 5.

Brevet af 23. september 2021 med bilag er vedlagt som bilag 1.

Finanstilsynet besvarede anmodningen den 30. september 2021. Oversendelsesmail inkl. bilag er vedlagt som bilag 2. Finanstilsynet omformulerede anmodningen, hvilket er angivet i afgørelsens indledende afsnit.

Der blev i forhold til punkt 1 givet afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven, da anmodningen handlede om fortrolige oplysninger, idet den vedrørte konkrete kundeforhold, som er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Finanstilsynets journaliste er vedlagt som bilag 3. Det skal fremhæves, at materialet er fortroligt og ikke må udleveres til klageren.

I forhold til punkt 2 oplyste Finanstilsynet, at tilsynet ikke havde eksempler herpå. Det fremgår af oversendelsesmailen.

Den 1. oktober 2021 henvendte klageren sig igen. Brev inkl. bilag er vedlagt som bilag 4 med en omformuleret anmodning om aktindsigt. Det fremgik nu, at anmodning omhandlede:

1. FT bedes meddele, hvor hyppigt og gerne hvornår FT i perioden 01-01-2018 og frem til 30-09-2021 har foretaget tilsyn med bank/realkredits værdiansættelser af ejendomme efter BEK417/2017 § 14 samt hvor mange konkrete ejendomme værdiansat til belåningsværdien, som FT har efterprøvet i denne periode?
2. FT bedes meddele i hvilket afkastinterval de tilsete ejendomme har været?
3. FT bedes meddele hvor mange af de tilsete/efterprøvede blandede erhvervs/bolig-ejendomme er anført med særskilte afkastprocenter for erhvervsdelen, der vurderes ud fra den markedsmæssige leje og boligdelen, der vurderes ud fra den aktuelle leje typisk en leje efter Boliglejens regler?

Finanstilsynet svarede i brev af 8. oktober 2021, hvor klageren fik afslag på aktindsigt, da anmodningen om aktindsigt ikke vedrørte dokumenter, som er udarbejdet. Afslag og oversendelsesmail er vedlagt som bilag 5. ”

Af Finanstilsynets afgørelse af 29. september 2021 fremgår blandt andet:

”Du har i brev af 23. september 2021 bedt om aktindsigt i Finanstilsynets journalliste for tilsyn med banker og realkreditinstitutters værdiansættelser med boligejendomme, jf. bekendtgørelse nr. 417 af 2017 om værdiansættelse af pant og lån i fast ejendom, som stilles til sikkerhed for udstedelse af særligt dækkede realkreditobligationer og særligt dækkede obligationer (værdiansættelsesbekendtgørelsen) i perioden 01-01-2018 frem til 22-09-2021.

Finanstilsynet har ved besvarelsen lagt til grund, at du mener journallister vedrørende tilsynet med penge- og realkreditinstitutters værdiansættelse af boligudlejningsejendomme, når forholdet er omfattet af værdiansættelsesbekendtgørelsen. Ved journalister forstås i denne sammenhæng en oversigt over de ejendomme, som er udtaget til nærmere gennemgang i forbindelse med en inspektion.

Afgørelse

Vi kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt.

Begrundelse

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. Det følger af § 9, stk. 1, i forvaltningsloven.

Finanstilsynet afgør sager i medfør af lov om finansiel virksomhed eller forskrifter fastsat i medfør af lov om finansiel virksomhed. Den finansielle virksomhed, den finansielle holdingvirksomhed, den udenlandske finansielle virksomhed eller den udenlandske finansielle holdingvirksomhed, som Finanstilsynets afgørelse retter sig mod, er part i forhold til Finanstilsynet. Det fremgår af § 355, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Dette modificeres i § 355, stk. 2-5, i lov om finansiel virksomhed, der bestemmer, hvem der derudover kan anses som part i forhold til Finanstilsynet.

Vi vurderer, at du ikke har status som part i forhold til de dokumenter/de oplysninger, som du beder om aktindsigt i. Din anmodning om aktindsigt skal derfor behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Det følger af § 7, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven, at enhver med de undtagelser, der følger af §§ 19-35, er berettiget til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed.

Pligten til at meddele oplysninger efter § 7 i offentlighedsloven er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, jf. § 35 i offentlighedsloven. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed er en særlig bestemmelse om tavshedspligt, der er omfattet af § 35 i offentlighedsloven.

Det fremgår af § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, at Finanstilsynets ansatte er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsyns- og afviklingsvirksomheden. Det overordnede hensyn bag den særlige tavshedspligt er Finanstilsynets mulighed for at føre et effektivt tilsyn og at beskytte virksomheder under tilsyn og deres kunder mod udlevering af fortrolige oplysninger.

Tavshedspligten omfatter således oplysninger, som Finanstilsynet får kendskab til gennem sin tilsyns- og afviklingsvirksomhed, og som ikke er beregnet til at komme til offentlighedens kendskab på grund af deres fortrolige karakter.

De oplysninger, som du beder om aktindsigt i, vedrører Finanstilsynets tilsynsvirksomhed på det finansielle område. De lister, som du efterspørger indeholder fortrolige oplysningerne, da de indeholder oplysninger om kunders ejendomme. Finanstilsynet har fået kendskab til oplysningerne gennem tilsynsvirksomheden.

Som følge heraf er de oplysninger, som du beder om aktindsigt i, omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Oplysningerne er derfor undtaget fra aktindsigt, jf. § 35 i offentlighedsloven, jf. § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Meroffentlighed

Vi har overvejet, om der er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 14 i offentlighedsloven.

Vi har ikke fundet, at der er grundlag for meroffentlighed. Adgangen til meroffentlighed gælder ikke, hvis det vil være i strid med tavshedspligtreglerne, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven. Vi kan på den baggrund ikke give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.”

AA har den 1. oktober 2021 fremsendt en ny anmodning om aktindsigt. Af anmodningen fremgår blandt andet:

”Jeg skal derfor fremsætte en ny aktindsigtsbegæring:

FT bedes meddele, hvor hyppigt og gerne hvornår FT i perioden 01-01-2018 og frem til 30-09-2021 har foretaget tilsyn med bank/realkredits værdiansættelser af ejendomme efter BEK417 /2017 § 14 samt hvor mange konkrete ejendomme værdiansat til belåningsværdien, som FT har efterprøvet i denne periode?

FT bedes meddele i hvilket afkastinterval de tilsete ejendomme har været?

FT bedes meddele hvor mange af de tilsete/efterprøvede blandede erhvervs/bolig-ejendomme er anført med særskilte afkastprocenter for erhvervsdelen, der vurderes ud fra den markedsæssige leje og boligdelen, der vurderes ud fra den aktuelle leje typisk en leje efter Boliglejens regler?"

I Finanstilsynets afgørelse af 8. oktober 2021 fremgår blandt andet:

"Afgørelse

Vi kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt.

Begrundelse

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. Det følger af § 9, stk. 1, i forvaltningsloven.

Finanstilsynet afgør sager i medfør af lov om finansiel virksomhed eller forskrifter fastsat i medfør af lov om finansiel virksomhed. Den finansielle virksomhed, den finansielle holdingvirksomhed, den udenlandske finansielle virksomhed eller den udenlandske finansielle holdingvirksomhed, som Finanstilsynets afgørelse retter sig mod, er part i forhold til Finanstilsynet. Det fremgår af § 355, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Dette modificeres i § 355, stk. 2-5, i lov om finansiel virksomhed, der bestemmer, hvem der derudover kan anses som part i forhold til Finanstilsynet.

Vi vurderer, at du ikke har status som part i forhold til den sag, som du beder om aktindsigt i. Din anmodning om aktindsigt skal derfor behandles efter lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Det følger af § 7, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven, at enhver med de undtagelser, der følger af §§ 19-35, er berettiget til at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at der ikke gælder en pligt for myndighederne til at tilvejebringe eller udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger i sagen.

De analyser, som du efterspørger, foreligger ikke i sagen. Anmodningen er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt, og Finanstilsynet afslår derfor din anmodning om aktindsigt.

Meroffentlighed

Vi har ovevejet, om der er grundlag for at give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. § 14 i offentlighedsloven.

Vi har ikke fundet, at der er grundlag for meroffentlighed. Vi kan på den baggrund ikke give dig aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.”

Af AAs klageskrivelse af 3. november 2021 til Finanstilsynet fremgår:

”Jeg appellerer til Dem at tage denne sag alvorligt.

Finanstilsynet har ved omformuleringer af mine aktindsigtsbegæringer forhindret mig i at få indsigt i om FT overhovedet fører et tilsyn med bank/realkredittens belåningsværdier jf. BEK417/2017 § 14.

Hertil har FT bevidst undladt at besvare de spørgsmål jeg har stillet uagtet, at FT har en rådgivningsforpligtigelse.

Hertil, at jeg udsættes for uligebehandling, idet FT gerne holder møder med interesseorganisationen Forening BB, men konsekvent undslår at give mig samme tilbud. Tro mig, at jeg har stor indsigt i det som jeg skriver om. Tro mig, at jeg er ikke en kværlant. Jeg er muligvis noget så sjældent som en idealist – det man på CC [virksomhed] kalder for en ”Folkefjende”!

Jeg anmoder dem derfor om foretræde om en redelig behandling således, at vi fremover kan sikre samfundet en åbenhed, en gennemsigtighed, en regelretted i bankernes/realkredittens værdiansættelser af de ejendomme, der kommer til belåning.

I det mindste bruge jeres store magt og bestem, at bank/realkreditte fremover som [funktion 1] skal fremlægge deres vurderingsgrundlag.

Vi lever i en tid hvor alle tørster efter indsigt og åbenhed.”

I førnævnte redegørelse af 26. oktober 2021 har Finanstilsynet om sagens retlige omstændigheder blandt andet anført:

”2. Retligt grundlag

Forvaltningsloven

§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Lov om finansiell virksomhed

§ 355. Som part i forhold til Finanstilsynet anses den finansielle virksomhed, den finansielle holdingvirksomhed, forsikringsholdingvirksomheden, den blandede holdingvirksomhed, den udenlandske finansielle virksomhed eller den udenlandske finansielle holdingvirksomhed, som Finanstilsynet har truffet eller vil træffe afgørelse over for i medfør af denne lov, forskrifter

fastsat i medfør af denne lov, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, forordninger udstedt i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber og forordninger og regler udstedt i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og forordninger udstedt i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II), jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. I nedennævnte tilfælde anses en anden end virksomheden tillige som part i Finanstilsynets afgørelse, for så vidt angår den del af sagen, som vedrører den pågældende:

1) Modervirksomheden, hvor denne er en finansiel holdingvirksomhed, en forsikringsholdingvirksomhed eller en finansiel virksomhed. 2) Virksomheder, med hvilke en finansiel virksomhed har en særlig direkte eller indirekte forbindelse, og hvor tilsynet kan indhente oplysninger og foretage inspektionsbesøg, jf. § 347, stk. 4.

3) En fysisk eller juridisk person, som Finanstilsynet kræver oplysninger af til afgørelse af, om denne er omfattet af bestemmelserne i denne lov, jf. § 347, stk. 5.

4) Den påtænkte erhverver eller besidderen af en kvalificeret andel, når Finanstilsynet behandler sager om godkendelse af erhvervelse, jf. §§ 61, 61 a og 61 b, samt når Finanstilsynet reagerer som følge af manglende underretning om en andel eller ophæver stemmeretten, som er knyttet til den pågældende ejers andel, jf. § 62, stk. 1-3.

5) Revisor i en finansiel virksomhed, når Finanstilsynet fratager denne certificeringen i henhold til § 199, stk. 1, jf. § 199, stk. 4, eller påbyder denne at give oplysninger om virksomhedens forhold, samt i sager vedrørende forbud mod, at en revisor har lån m.v. i den finansielle virksomhed, som revisor reviderer, jf. § 199, stk. 4-7 og 9.

6) Virksomheder, hvortil et pengeinstitut, fondsmæglerselskab, investeringsforvaltningsselskab eller realkreditinstitut har en sådan tilknytning, at denne efter Finanstilsynets afgørelse skal medtages i konsolideringen, jf. § 177, stk. 1.

7) En virksomhed, som ansøger om tilladelse til at drive pengeinstitut, fondsmægler-, investeringsforvaltnings-, værdipapirhandler-, realkredit-, forsikrings- eller livsforsikringsvirksomhed, jf. § 7, stk. 1, § 8, stk. 1, § 9, stk. 1, § 10, stk. 1 og 2, § 11, stk. 1, og § 14, eller hvis ansøgning suspenderes, jf. § 14, stk. 4.

8) Et medlem af en finansiel virksomheds bestyrelse eller direktion eller en kapitalejer, når tilsynet nægter en finansiel virksomhed tilladelse eller inddrager denne helt eller delvis, jf. § 14, stk. 1, nr. 1, 2 og 4, og stk.

2, § 224 og § 225, stk. 1.

9) Virksomheder, som tilsynet finder har snævre forbindelser til en finansiel virksomhed, når tilladelse nægtes eller inddrages efter § 14, stk.

1, nr. 5 og 6, og § 224.

10) Den, som overtræder lovens forbud mod i en virksomheds navn eller betegnelse af virksomheden at benytte ord, der er omfattet af finansielle virksomheders eneret til navn, jf. § 7, stk. 4, § 8, stk. 5, § 9, stk.

5, 2. pkt., og stk. 6, 2. pkt., og § 11, stk. 9.

11) Den, der overtræder lovens forbud mod at drive virksomhed omfattet af § 7, stk. 1, 2 og 3, § 8, stk. 1 og 3, § 9, stk. 1 og 3, § 10, stk. 1 og 5, og § 11 stk. 1, uden tilladelse.

12) Den, over for hvem Finanstilsynet træffer afgørelse om, hvorvidt den pågældende kan tilbyde investeringsservice uden tilladelse, jf. § 9, stk. 10.

13) UCITS, når Finanstilsynet træffer afgørelse i en sag vedrørende det investeringsforvaltningsselskab, som administrerer den pågældende UCITS.

14) Den ansvarshavende aktuar, når denne ikke har opfyldt sin oplysningsforpligtelse over for Finanstilsynet, jf. § 108, stk. 5, 1. pkt. 15) Den midlertidige administrator, der indsættes i bestyrelsen i et pengeinstitut, et realkreditinstitut eller et fondsmæglerselskab I, i medfør af § 243 c i sager, der vedrører udpegning eller afsættelse af den midlertidige administrator.

Stk. 3. Som part anses i øvrigt et bestyrelsesmedlem, en ansvarshavende aktuar, en revisor, en direktør eller andre ledende medarbejdere i en finansiel virksomhed, en finansiel holdingvirksomhed, en forsikringsholdingvirksomhed, en udenlandsk finansiel virksomhed eller en udenlandsk finansiel holdingvirksomhed, hvis Finanstilsynets afgørelse er rettet direkte mod den pågældende. Det samme gælder for en likvidator, en administrator af en livsforsikringsbestand og en administrator i et administrationsbo for særligt dækkede obligationer.

Stk. 4. Som part i forhold til Finanstilsynets afgørelser om egnethed og hæderlighed anses både den berørte finansielle virksomhed og det bestyrelsesmedlem, den direktør eller den nøgleperson, som afgørelsen omhandler. Det samme gælder Finanstilsynets afgørelser efter §§ 64 a, 64 b, 313 og 351.

Stk. 5. Som part i forhold til Finanstilsynets afgørelser truffet som led i tilsynets kontrol af regnskaber aflagt efter reglerne i denne lovs kapitel 13 og de regler, der er udstedt i medfør af § 196, og af koncernregnskaber omfattet af artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om anvendelse af internationale regnskabsstandarde anses i øvrigt enhver, som Finanstilsynet anser som part i sagen.

Stk. 6. Partsstatus og partsbeføjelser efter stk. 2 og 3 er begrænset til forhold, hvor tilsynets afgørelser er truffet efter den 8. oktober 1998, for

realkreditinstitutter dog efter den 20. oktober 1998. For så vidt angår videregivelse af fortrolige oplysninger, jf. kapitel 9, er partsstatus og partsbeføjelser begrænset til forhold, hvor tilsynets afgørelser træffes efter den 1. januar 2004. For investeringsforvaltningsselskaber er partsstatus og partsbeføjelser begrænset til forhold, hvor tilsynets afgørelser træffes efter den 1. januar 2004. Partsstatus og partsbeføjelser efter stk. 4 er begrænset til forhold, hvor tilsynets afgørelse er truffet efter den 1. juli 2009.

Stk. 7. Finanstilsynet kan, når tilsynet tager en sag op om videregivelse af fortrolige oplysninger, jf. kapitel 9, give visse partsbeføjelser til andre fysiske eller juridiske personer end de i stk. 2 og 3 nævnte. Partsbeføjelser kan alene gives, for så vidt angår den del af sagen, som har direkte og væsentlig betydning for den pågældende. Partsbeføjelser skal gives under hensyntagen til beskyttelsen af fortrolige oplysninger om de virksomheder, der er under tilsyn. Partsbeføjelserne er begrænset til forhold, hvor tilsynets afgørelser træffes efter den 1. januar 2004.

Lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)

§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

3. Finanstilsynets vurdering

Finanstilsynet fastholder sine vurderinger, som fremgår af afgørelserne af 30. september 2021 og 8. oktober 2021.

I forhold til klagerens anbringender skal Finanstilsynet bemærke følgende:

- Klageren driver DD A/S. Dette selskab eller klageren selv er ikke under tilsyn af Finanstilsynet. Finanstilsynet træffer derfor ikke afgørelser om tilsynsmæssige forhold i forhold til klageren eller dennes virksomhed. Det fremgår tydeligt af § 355 i lov om finansiel virksomhed, hvem der er part i Finanstilsynets sager. Klageren er ikke omfattet heraf. Klagerens sager om aktindsigt i tilsynssager skal derfor ikke behandles efter § 9 i forvaltningsloven, men efter § 7 i offentlighedsloven.
- Finanstilsynet har den 30. september 2021 og 8. oktober 2021 truffet afgørelse om aktindsigt over for klageren. I den første afgørelse har Finanstilsynet tydeligt angivet, hvordan Finanstilsynet har forstået anmodning. Formålet med dette var at give klageren mulighed for at vende tilbage, hvis anmodningen skulle forstås anderledes. Klageren

vendte tilbage og præciserede anmodningen ved den fornyede anmodning af 1. oktober 2021. Han bad i den forbindelse om dokumenter eller analyser, som ikke eksisterer. Klageren fik derfor et afslag på aktindsigt, da retten til aktindsigt vedrører ”dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v.”, jf. § 7, stk. 1, i offentlighedsloven. Der gælder således ikke en pligt for myndighederne til at tilvejebringe eller udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger i sagen.

4. Konklusion

Det er Finanstilsynets vurdering, at anmodningen om aktindsigt skal behandles efter offentlighedsloven, da klageren ikke er part i Finanstilsynets tilsynssager. Det er Finanstilsynets vurdering, at Finanstilsynet ikke er forpligtiget til at udarbejde dokumenter som ikke eksisterer. Der er således ikke grundlag for at give klageren aktindsigt.”

Finanstilsynet har den 28. april 2022 telefonisk oplyst til ankenævnet, at Finanstilsynet ikke er i besiddelse af et dokument, som indeholder de oplysninger, som AA har anmodet om den 1. oktober 2021. Finanstilsynet har ligeledes oplyst, at det ikke er muligt at foretage et dataudtræk ved få og enkle kommandoer, idet tilsynet ikke journaliserer på det efterspurgte informationsniveau. Finanstilsynet har i den forbindelse oplyst, at en imødekommelse af anmodningen om aktindsigt ville kræve, at Finanstilsynet gennemgik deres sager manuelt for at fremsøge, hvorvidt der i de specifikke sager har været taget stilling til § 14 i bekendtgørelse om værdiansættelse af pant og lån i fast ejendom, som stilles til sikkerhed for udstedelse af særligt dækkede realkreditobligationer og særligt dækkede obligationer.

Ankenævnet udtaler:

Retsgrundlag

Efter § 7, stk. 1 og 2, i lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-35, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Det fremgår blandt andet af betænkning nr. 1510/2009, side 324, som ligger til grund for det lovforslag (L 144 af 7. februar 2013), som offentlighedsloven bygger på, at

”Offentlighedsloven giver ... kun ret til aktindsigt i de dokumenter, der eksisterer i forbindelse med sagen på det tidspunkt, hvor afgørelsen om aktindsigt træffes.”

Det fremgår endvidere blandt andet af de specielle bemærkninger til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, at ”Det er ... en betingelse for retten til aktindsigt, at dokumentet på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om aktindsigt er enten indgået til eller oprettet af myndigheden m.v. Myndighederne m.v. er derfor ikke forpligtet til at imødekomme anmodninger om at få tilsendt fremtidige dokumenter i en bestemt sag (løbende aktindsigt), ligesom der ikke gælder en pligt for myndighederne til at tilvejebringe eller udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger i sagen...”.

Efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. pkt., har enhver endvidere ret til *dataudtræk* fra myndigheders databaser. Efter denne bestemmelse kan enhver forlange, at en ”forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer”.

Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Det kan herved ikke kræves, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal dataudtræk, selv om dataudtrækkene hver især for en isoleret betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer. Der skal således – i lyset af, at betingelsen om få og enkle kommandoer er indsat af hensyn til forvaltningsmyndighedernes ressourceforbrug – foretages en helhedsvurdering i forhold til den fremsatte anmodning, jf. Mohammad Ahsan, Den kommenterede Offentlighedslov, side 233, med yderligere henvisninger. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder efter den nævnte bestemmelse endvidere ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format dvs. i en form eller i et format, der gør det muligt for den aktindsigtssøgende selv at foretage en sammenstilling af de offentliggjorte oplysninger. I sådanne tilfælde må den pågældende selv gennemføre en eventuel (elektronisk) sammenstilling af oplysningerne og kan således ikke forlange, at forvaltningsmyndigheden foretager sammenstillingen.

Retten til aktindsigt angår således allerede eksisterende dokumenter, mens retten til dataudtræk indebærer en forpligtelse for den pågældende forvaltningsmyndighed til at producere et nyt dokument, f.eks. i form af en liste.

Det følger af offentlighedslovens § 35, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Det følger dernæst af lov om finansiell virksomhed § 354, stk. 1, at Finanstilsynets ansatte under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e, er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsyns- og afviklingsvirksomheden. Af lovbemærkningerne (L 64 fremsat den 27. oktober 2004, § 1, nr. 65) til ændring af § 354, stk. 1, fremgår:

”...

Det foreslås, at bestemmelsens ordlyd præciseres, således at det udtrykkeligt fremgår, at den udelukkende omhandler fortrolige oplysninger samt oplysninger, som Finanstilsynet har modtaget i forbindelse med sin tilsynsvirksomhed.

Formålet hermed er at gøre det tydeligere, at oplysninger, som Finanstilsynet modtager i forbindelse med sin reguleringsvirksomhed og sin informationsvirksomhed ikke er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt. Ændringen indebærer, at det tydeliggøres, at fortrolighed i relation til disse dele af Finanstilsynets virksomhed alene skal vurderes i forhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven.

Stk. 1 indeholder hovedreglen om Finanstilsynets tavshedspligt. Efter bestemmelsen i stk. 1 må Finanstilsynets ansatte, personale, som udfører serviceopgaver for Finanstilsynet samt eksperter ansat af Finanstilsynet ikke videregive de fortrolige oplysninger, som modtages i forbindelse med tilsynsvirksomheden. Tavshedspligten omfatter også oplysninger, som Finanstilsynet modtager fra udenlandske myndigheder. De finansielle direktiver indeholder også regler om tavshedspligt.

Tavshedspligten er i høj grad baseret på et ønske om at beskytte de finansielle virksomheders kunder, det være sig privatpersoner eller erhvervskunder. Hertil kommer et ønske om af konkurrencemæssige grunde at beskytte de finansielle virksomheders forretningsmæssige forhold. Herudover er Finanstilsynets tavshedspligt en afgørende betingelse for den tilsynsmæssige effektivitet. For at tilsynet kan få alle nødvendige oplysninger i en given sag, må de finansielle virksomheder og kunderne kunne nære tillid til, at tilsynet ikke videregiver fortrolige oplysninger.

...

Ved fortrolige oplysninger forstås oplysninger om en finansiel virksomheds forretningsmæssige forhold og kunders forhold samt andre oplysninger, som efter deres karakter er fortrolige. Oplysninger, som efter deres karakter er offentlige, f.eks. regnskaber og fondsbørsmeddelelser, er ikke omfattet af tavshedspligten. Tilsvarende gælder oprindeligt fortrolige oplysninger, som uden om tilsynet er blevet offentliggjort af andre kanaler i en grad, at det er blevet almindeligt kendt.

Ved oplysninger, der efter deres karakter er fortrolige, forstås, oplysninger, der ikke direkte relaterer sig til enkelte kunders eller virksomheders forhold. ...”

Ankenævnets vurdering

Afgørelsen af 30. september 2021

Det fremgår af Finanstilsynets afgørelse af 30. september 2021, at Finanstilsynet har undtaget en liste over penge- og realkreditinstitutters værdiansatte boligejendomme, som Finanstilsynet har udtaget til en nærmere gennemgang. Finanstilsynet bemærker i den henseende, at oplysningerne er fortrolige, idet listen indeholder oplysninger om kunders ejendomme.

Ankenævnet skal indledningsvis bemærke, at tavshedspligten efter § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed omfatter fortrolige oplysninger, som tilsynet får kendskab til gennem sin tilsyns- og afviklingsvirksomhed. Det er efter bestemmelsens ordlyd således ikke i sig selv tilstrækkeligt, at tilsynet har fået kendskab til en oplysning gennem sin tilsyns- og afviklingsvirksomhed. Det er herudover også en betingelse, at det er en fortrolig oplysning.

Det er ankenævnets vurdering, at navnene på de udtagne boligejendomme må anses for fortrolige oplysninger, idet oplysningerne omhandler specifikke kunder, hvorfor der skal ske undtagelse af disse oplysninger med henvisning til § 354, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Det er imidlertid ankenævnets vurdering, at de resterende oplysninger i listen hovedsageligt indeholder oplysninger af overordnet karakter om fx antallet af udtagne ejendomme og sagsnumre, som efter ankenævnets vurdering ikke er fortrolige oplysninger. Ankenævnet meddeler derfor aktindsigt heri.

Det er ankenævnets vurdering, at der ikke er grundlag for at meddele yderligere aktindsigt i medfør af meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14, idet

dette vil være i strid med tavshedspligtsreglerne, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, 2. pkt.

Afgørelsen af 8. oktober 2021

Finanstilsynet har oplyst, at Finanstilsynet ikke er i besiddelse af de dokumenter, som klager har anmodet om aktindsigt i ved klagers anmodning af 1. oktober 2021 vedrørende dokumenter indeholdende generelle oplysninger om sagsbehandling af sager efter lov om betalingskonti samt sager med oplysning om tilsyn efter lov om betalingskonti. Finanstilsynet har på den baggrund meddelt afslag på aktindsigt som følge heraf, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Finanstilsynet har derudover oplyst, at tilsynet har overvejet, om det er muligt at foretage et dataudtræk ved få og enkle kommandoer. Finanstilsynet har i den forbindelse vurderet, at dette ikke er muligt, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Ankenævnet finder ikke ud fra sagens oplysninger grundlag for at antage, at dette ikke er korrekt.

Ankenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at Finanstilsynet har foretaget søgninger i tilsynets journalsystem efter relevante søgeord i forhold til klagers anmodning om aktindsigt. Finanstilsynet har endvidere af flere omgange været i kontakt med klager samt afholdt møder med denne.

Ankenævnet har derudover lagt vægt på det anførte om, at tilsynet ikke registrerer på det ønskede informationsniveau i tilsynets journalsystem, hvorfor en imødekommelse af anmodningen om aktindsigt vil kræve en manuel gennemgang af samtlige sager om værdiansættelser af ejendomme.

Ankenævnet stadfæster herefter delvist Finanstilsynets afgørelse af 30. september 2021 og i det hele Finanstilsynets afgørelse af 8. oktober 2021.