

7. januar 2021
Sagsnr. 21/02996
ANL-NH

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

ÆNDRING i sag om Vordingborg Forsyningsservice A/S' afgørelse om afslag på aktindsigt i materiale vedrørende gæsteprincippet

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, og stk. 3, jf. § 4 a.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Vordingborg Forsyningsservice A/S' afgørelse af 22. februar 2021 om afslag på aktindsigt i materiale vedrørende gæsteprincippet til fuld aktindsigt.

Vordingborg Forsyningsservice A/S skal herefter udlevere de tidligere undtagne dokumenter til klager.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.²

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
aktindsigt@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 9. marts 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af afgørelsens adressat.

Klager har navnlig anført, at Vordingborg Forsyningsservice A/S ikke kan meddele afslag på aktindsigt med henvisning til 2013-offentlighedslovens § 27, nr. 4,³ idet Vordingborg Forsyningsservice A/S ikke kan betragtes som en offentlig myndighed.

Klager har videre anført, at Vordingborg Forsyningsservice A/S heller ikke kan meddele afslag på aktindsigt med henvisning til 2013-offentlighedslovens § 9, stk. 2. Klager har i den forbindelse henvist til, at klager ikke har fremsat et betydeligt antal anmodninger om aktindsigt, som anført af Vordingborg Forsyningsservice A/S, men blot gentaget en række anmodninger om aktindsigt, idet Vordingborg Forsyningsservice A/S ikke har besvaret henvendelserne.

2. Sagens oplysninger

2.1 Anmodningen om aktindsigt

Klager anmodede den 8. februar 2021 om aktindsigt i alt materiale vedrørende gæsteprincippet, som relaterer sig til fakturanr. 10523 af 3. december 2020 til Vordingborg Forsyningsservice A/S fra V1 -

2.2 Den påklagede afgørelse

Vordingborg Forsyningsservice A/S har den 22. februar 2021 meddelt afslag på aktindsigt i 27 e-mails inklusiv vedhæftninger, som ifølge Vordingborg Forsyningsservice A/S indeholder brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, jf. 2013-offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Vordingborg Forsyningsservice A/S har i den forbindelse bemærket, at fakturanr. 10523, som klager har henvist til, vedrører salær for rådgivning og sagsbehandling i juridiske tvister. Vordingborg Forsyningsservice A/S har videre oplyst, at der konkret er tale om en sag, som vedrører tvister opstået i forbindelse med ledningsomlægning som følge af arbejde udført af Banedanmark i Vordingborg Kommune.

Vordingborg Forsyningsservice A/S har anført, at der ikke blandt de undtagne dokumenter er oplysninger om sagens faktiske grundlag eller andre oplysninger, der skal udleveres i medfør af reglerne om ekstrahering, jf. 2013-offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Vordingborg Forsyningsservice A/S har endvidere vurderet, at anmodningen ikke er omfattet af miljøoplysningsloven. Vordingborg Forsyningsservice A/S har i den forbindelse anført, at dokumenterne vedrører

³ Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen.

drøftelse af selskabets juridiske rettigheder som infrastrukturejer i forhold til Banedanmarks krav om flytning af ledninger i henhold til gæsteprincippet. Dette kan efter selskabets opfattelse ikke betragtes som miljøoplysninger.

Vordingborg Forsyningsservice A/S har videre anført, at selskabet ikke har beslutningskompetence eller myndighedskompetence inden for miljøområdet.

Vordingborg Forsyningsservice A/S har dog, uanset at selskabet ikke mener, at dokumenterne indeholder miljøoplysninger, foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af oplysningerne, over for de interesser der varetages ved at afslå udlevering, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Vordingborg Forsyningsservice A/S har i den forbindelse vurderet, at der er væsentlige hensyn at tage til selskabet, idet dokumenterne indeholder juridiske vurderinger om selskabets rettigheder som infrastrukturejer i relation til tvister og eventuelle retsskridt, herunder fuldbyrdelse af retskrav.

Endvidere har Vordingborg Forsyningsservice A/S anført, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, jf. 2013-offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Endelig har Vordingborg Forsyningsservice A/S med henvisning til 2013-offentlighedslovens § 9, stk. 2, som yderligere begrundelse for selskabets afslag på aktindsigt bemærket, at klager har fremsat et betydeligt antal anmodninger om aktindsigt inden for en periode på 12 måneder, som efter selskabets vurdering skal tjene til chikanøse formål.

2.3 Vordingborg Forsyningsservice A/S bemærkninger til klagen

Vordingborg Forsyningsservice A/S har den 12. marts 2021 bemærket, at selskabet fastholder afgørelsen om afslag på aktindsigt af 22. februar 2021. Selskabet har i den forbindelse bl.a. anført, at der ikke i lovgivningen, herunder vandsektorloven, er indsat begrænsninger i forhold til forsyningsselskabers anvendelse af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 23. marts 2021 og flere gange efterfølgende anmodet Vordingborg Forsyningsservice A/S om at fremsende de dokumenter, som selskabet har undtaget fra aktindsigt, til nævnet. Miljø- og Fødevareklagenævnet har modtaget dokumenterne den 7. september 2021.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Miljøoplysningslovens anvendelsesområde

Det følger af miljøoplysningslovens § 4 a, at et afslag på en anmodning om aktindsigt, der er meddelt af et organ omfattet af lovens § 1, stk. 2, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, at loven gælder for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol.

Det fremgår af Vordingborg Forsynings hjemmeside, at Vordingborg Forsyning er et multiforsyningsselskab, der bl.a. beskæftiger sig med transport og rensning af spildevand, og at Vordingborg Forsyning er 100 % kommunalt ejet.⁴ Det fremgår dernæst, at koncernen Vordingborg Forsyning består af moderselskabet Vordingborg Energi Holding A/S samt seks datterselskaber, herunder Vordingborg Vand A/S, Vordingborg Spildevand A/S og Vordingborg Forsyningsservice A/S.⁵ Det fremgår derudover af Vordingborg Forsyningsservice A/S' seneste årsrapport, at dette selskab bl.a. varetager alle fællesfunktioner i koncernen, ligesom alle koncernens medarbejdere er ansat i dette selskab.⁶

På baggrund af ovenstående oplysninger er det Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at Vordingborg Forsyningsservice A/S er omfattet af miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, idet selskabet varetager offentlige funktioner i relation til miljøet i form af forsyningsvirksomhed, og idet selskabet i kraft af det kommunale ejerskab er underlagt offentlig kontrol.

Afgørende for, om anmodningen om aktindsigt skal behandles efter miljøoplysningsloven er herefter, om de oplysninger, der er anmodet om aktindsigt i, er omfattet af begrebet "miljøoplysninger", som det er defineret i miljøoplysningslovens § 3, der har følgende ordlyd:

"§ 3.

Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

- 1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, her-

⁴ Vordingborg Forsynings hjemmeside, Om os, <http://www.vordingborgforsyning.dk/om-os#frameId=StatusModule&height=229>.

⁵ Vordingborg Forsynings hjemmeside, Om os, <http://www.vordingborgforsyning.dk/om-os#frameId=StatusModule&height=229>.

⁶ Se Vordingborg Forsyningsservice A/S' årsrapport, 2019.

under genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,

- 2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
- 3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,
- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,
- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og
- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.”

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at de af Vordingborg Forsyningsservice A/S’ fremsendte dokumenter indeholder miljøoplysninger i miljøopplysningslovens forstand, og at anmodningen om aktindsigt derfor skal behandles efter miljøopplysningslovens regler. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at dokumenterne omhandler omkostnings- og ansvarsfordelingen mellem Vordingborg Forsyning og Banedanmark i forbindelse med Banedanmarks nedramning af pæle nær vandledning ved Vordingborg Station. Dette udgør efter nævnets opfattelse foranstaltninger og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i miljøopplysningslovens § 3, nr. 1, og nr. 2, jf. § 3, nr. 3.

3.1.2 Aktindsigt

Efter miljøopplysningslovens § 2, stk. 1, har enhver ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger under de betingelser og med de undtagelser, der følger af 1985-offentlighedsloven, jf. miljøopplysningslovens § 6, stk. 2. En anmodning om adgang til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger skal således som udgangspunkt behandles efter de almindelige regler i 1985-offentlighedsloven dog med de undtagelser, der følger af miljøopplysningsloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal indledningsvis bemærke, at 1985-offentlighedsloven ikke indeholder en ressourceregel tilsvarende den i 2013-offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, hvorfor der ikke i det konkrete tilfælde kan meddeles afslag på aktindsigt med henvisning hertil.

Det følger af 1985-offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 4, at retten til aktindsigt ikke omfatter myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug

i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Bestemmelsen er direkte videreført i 2013-offentlighedslovens § 27, stk. 1, nr. 4.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at det offentlige på samme måde, som en eventuel modpart i en retssag har ret til – som grundlag for sine overvejelser om at føre en retssag eller vedrørende en verserende retssag – at modtage fornøden sagkyndig vejledning og rådgivning, uden at andre skal have adgang til at gøre sig bekendt med vejledningen/rådgivningen. Hvis dette ikke var tilfældet, ville det stille myndigheden i en ringere position i forhold til modparten, der ved at søge om aktindsigt kunne få indsigt i myndighedens overvejelser om retssagen, hvilket vil kunne føre til en skævvridning mellem parterne i retssagen.⁷

Udtrykket ”sagkyndige” omfatter først og fremmest en myndigheds brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, herunder f.eks. indhentelse af responsa fra en advokat. Bestemmelsens anvendelsesområde er brevveksling med sagkyndige i forhold til det i bestemmelsen angivne formål, dvs. til brug i retssager eller ved overvejelse af om retssag bør føres.⁸

Udtrykket ”brevveksling” indebærer, at ikke blot selve den sagkyndige udtalelse, men også f.eks. processkrifter og andre dokumenter, som en myndigheds advokat sender til myndigheden, kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Det gælder, selvom dokumenterne har været fremlagt i retten eller i øvrigt er gjort tilgængelige for modparten. Bestemmelsen kan derimod ikke anvendes på modpartens processkrifter. Derudover kan breve fra den pågældende myndighed til den sagkyndige også være omfattet af undtagelsesbestemmelsen, ligesom den aktindsigtssøgende ikke har krav på at få oplyst, hvilke dokumenter i sagen der er stillet til den sagkyndiges rådighed til brug for dennes overvejelser.⁹

Om udtrykket ”retssager” fremgår det af en kommentar til offentlighedsloven, at der med udtrykket både sigtes til sager, der føres for de almindelige domstole og voldgiftssager.¹⁰

Om begrebet ”overvejelse af, om retssag bør føres” fremgår det af en kommentar til offentlighedsloven, at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må forudses som en nærliggende mulighed i anledning af en sags afgørelse, vil kunne undta-

⁷ Se Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020, side 569.

⁸ Se Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020, side 570f.

⁹ Se Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020, side 577.

ges fra aktindsigt.¹¹ Det fremgår derudover, at bestemmelsen også omfatter retshandlinger i forbindelse med håndhævelsen eller fuldbyrdelsen af et retskrav.¹²

Det fremgår af betænkning om offentlighedsloven, at et dokument omfattet af undtagelsesbestemmelsen, der er afgivet til udenforstående ikke længere vil kunne undtages fra aktindsigt efter den pågældende bestemmelse, hvis det må have stået myndigheden klart, at den i forbindelse med afgivelsen har opgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen.¹³

Videre fremgår det af 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, at oplysninger, der er omfattet af § 10, stk. 1, nr. 4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, uanset denne bestemmelse, skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Det følger derudover af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at vedkommende myndighed i sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 4, skal foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Undtagelsesbestemmelsen skal endvidere anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har gennemgået de dokumenter, som Vordingborg Forsyningsservice A/S har undtaget fra aktindsigt. De undtagne dokumenter består hovedsageligt af e-mailkorrespondance mellem Vordingborg Forsyningsservice A/S' advokat og en medarbejder ved Banedanmark, som efterfølgende er videresendt til Vordingborg Forsyningsservice A/S af selskabets advokat. Derudover består én e-mail af korrespondance mellem Vordingborg Forsyningsservice A/S og Banedanmark, og tre e-mails af henholdsvis 25. september 2020, 5. oktober 2020 og 13. oktober 2020 består af korrespondance mellem Vordingborg Forsyningsservice A/S og selskabets advokat.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at korrespondancen mellem Vordingborg Forsyningsservice A/S' advokat og en medarbejder ved Banedanmark samt korrespondancen mellem Vordingborg Forsyningsservice A/S og Banedanmark ikke er omfattet af anvendelsesområdet for 1985-offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 4, idet der ikke er tale

¹³ Se Justitsministeriets betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 1, s. 551ff. Se endvidere lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 27.

om korrespondance mellem en myndighed og den pågældende myndigheds sagkyndige. Der er således ikke tale om korrespondance mellem Vordingborg Forsyningsservice A/S og dennes advokat, men derimod om advokatens korrespondance med sagens modpart, som repræsentant for Vordingborg Forsyningsservice A/S samt selskabets egen korrespondance direkte med modparten. Det forhold, at advokaten efterfølgende har videresendt korrespondancen med Banedanmark til Vordingborg Forsyningsservice A/S ændrer ikke herved.

For så vidt angår korrespondancen, som er udvekslet mellem Vordingborg Forsyningsservice A/S og selskabets advokat, er det Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at denne som udgangspunkt er omfattet af anvendelsesområdet for 1985-offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 4. Nævnet har lagt vægt på, at dokumenterne indeholder selskabets og selskabets advokats overvejelser i forbindelse med selskabets håndtering af Banedanmarks nedramning af pæle nær vandledning ved Vordingborg Station, herunder bl.a. oplysninger om placeringen af Vordingborg Forsynings ledning og orientering om samtaler med modparten. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har videre lagt vægt på, at der efter det oplyste er en nærliggende risiko for, at sagen skal afsluttes med inddragelse af domstolene.

Det er på baggrund af sagens oplysninger endvidere nævnets vurdering, at dokumenterne ikke er udvekslet med udenforstående, hvorved det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen, må anses for opgivet.

For så vidt angår Vordingborg Forsyningsservice A/S' vurdering af, at dokumenterne ikke indeholder faktiske oplysninger, jf. 1985-offentlighedslovens § 11, er det imidlertid Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at enkelte af oplysningerne i dokumenterne er faktuelle oplysninger om bl.a. en lednings dimension og placeringen af et vandværk, hvorfor der som udgangspunkt skal ske ekstrahering af disse oplysninger.

Det er endvidere Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at klagers og offentlighedens interesse i at få kendskab til de undtagne dokumenter i det aktuelle tilfælde vejer tungere end Vordingborg Forsyningsservice A/S' interesse i at afslå udlevering, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har herved lagt vægt på, at Vordingborg Forsyningsservice A/S ikke på tilstrækkelig vis har redegjort for, hvilke konkrete hensyn til selskabets retsstilling under en eventuel retssag, der kan begrunde, at afvejningen efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, bør falde ud til selskabets fordel. Vordingborg Forsyningsservice A/S' beskrivelse af selskabets interesser i at afslå udlevering af dokumenterne i nærværende sag fremstår derimod som en generel begrundelse for, at dokumenterne er omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker derudover, at hensynet til at undtage korre-

spondancen forekommer mindre tungtvejende set i lyset af indholdet af de øvrige dokumenter, som udleveres, og som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen § 1985-offentlighedslovens § 10, stk. 1.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Vordingborg Forsyningsservice A/S' afgørelse af 22. februar 2021 om afslag på aktindsigt i materiale vedrørende gæsteprincippet til fuld aktindsigt.

Vordingborg Forsyningsservice A/S skal herefter udlevere de tidligere undtagne dokumenter til klager.

Denne afgørelse sendes til klager og Vordingborg Forsyningsservice A/S via Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.


Birgitte Egelund Olsen
Formand