



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2020-1

Fakturaer fra energiselekskabs underleverandører indeholdt ikke miljøoplysninger

Resumé

7. januar 2020

Et energiselskab gav en virksomhedsejer delvist afslag på aktindsigt i fakturaer fra energiselskabets underleverandører. Virksomhedsejeren ønskede indsigt i fakturaerne, da de udgjorde en del af grundlaget for den samlede regning, som han havde modtaget for tilslutningen af sine markbaserede solcelleanlæg til elnettet.

EU-ret

9

Forvaltningsret

11241.3

12.2

Miljøret

9

Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviste at behandle klagen på grund af manglende kompetence, da der ikke var tale om aktindsigt i miljøoplysninger. Virksomhedsejeren klagede herefter til ombudsmanden.

Ombudsmanden fandt, at priserne i de underliggende udgiftsbilag fra energiselskabets leverandører ikke i sig selv udgjorde miljøoplysninger i medfør af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Ombudsmanden fandt til gengæld, at etablering af anlæg til udnyttelse af vedvarende energi gennem opsætning af markbaserede solcelleanlæg med tilslutning til elnettet udgjorde en foranstaltning eller aktivitet, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, som nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2, jf. § 3, nr. 3.

Spørgsmålet var herefter, om der var en tilstrækkelig forbindelse mellem leverandørfakturaerne og etableringen af solcelleanlæggene til at anse de ønskede oplysninger for miljøoplysninger. Ombudsmanden fandt, at forbindelsen alene var af indirekte karakter, og at oplysningerne i leverandørfakturaerne derfor ikke vedrørte etableringen af solcelleanlæggene (foranstaltningen/aktiviteten) i miljøoplysningslovens forstand. Oplysningerne skulle således ikke anses for miljøoplysninger.

Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke behandlede klagen over afslaget på aktindsigt efter reglerne i miljøoplysningsloven.

(Sag nr. 18/02989)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Du fik i 2013 og 2015 tilsluttet to markbaserede solcelleanlæg til elnettet via det lokale energiselskab, og den 10. maj 2016 modtog du en slutfaktura (FAN-000001) fra energiselskab A vedrørende begge anlæg.

Det fremgår af CVR-registeret, at energiselskab A fusionerede med energiselskab B den 2. november 2016, og at det førstnævnte selskab samtidig blev opløst. Energiselskab B har efterfølgende den 29. maj 2018 ændret navn. Det fremgår endvidere af CVR-registeret, at selskabet har til formål at drive netvirksomhed (og transmissionsvirksomhed) i henhold til bevilling efter elforsyningsloven.

Efter modtagelse af slutfakturaen ønskede du at kontrollere, om du var blevet faktureret for de faktiske omkostninger ved tilslutning af anlæggene, og du bad derfor den 24. august 2016 om aktindsigt i dokumentationen for beløbenes størrelse på slutfakturaen, herunder kopi af leverandørfakturaer på anvendte materialer samt timeforbrug og timesats på montør og projekteringsarbejde. Du ønskede således aktindsigt i de enkelte underliggende udgiftsbilag til slutfakturaen.

Du fik den 29. september og 14. november 2016 tilsendt specifikationer af slutfakturaen, men energiselskabet afslog at give dig aktindsigt i de enkelte underliggende udgiftsbilag.

Efter din opfattelse indeholdt specifikationerne ikke den ønskede dokumentation for beløbene på slutfakturaen, og den 3. januar 2017 klagede du til ombudsmanden over svarene på dine anmodninger om aktindsigt. Ombudsmanden sendte din klage videre til energiselskabet med henblik på, at energiselskabet kunne tage stilling til din anmodning om aktindsigt i de enkelte underliggende udgiftsbilag.

Den 2. februar 2017 gav energiselskabet delvist afslag på aktindsigt:

"I forbindelse med henvendelse til Folketingets Ombudsmand i ovenstående sag er vi blevet bedt om at tage stilling til aktindsigt i de enkelte udgiftsbilag, der danner grundlag for faktura FAN00001.

(...) solcelleanlæg etableret i 2013.

Dette anlæg er etableret af forsyningsvirksomheden C (...). Vi vedhæfter faktura nr. 12625, 127759, 12899, 130038 og 13186.

C er ikke omfattet af reglerne om aktindsigt.

(...) solcelleanlæg etableret i 2015.

Vi kan ikke udlevere materiale, der kortlægger vores indkøbsaftaler med eksterne leverandører.

Det er vores vurdering, at det kan skade vores fremtidige muligheder for at opnå gunstige priser, til skade for vore forbrugere.

..."

Du klagede herefter til ombudsmanden over svaret fra energiselskabet. Det fremgik ikke, om selskabet havde overvejet, om dine anmodninger om aktindsigt skulle have været behandlet på grundlag af reglerne i miljøoplysningsloven. Ombudsmanden sendte derfor den 27. februar 2017 din klage videre til Miljø- og Fødevareklagenævnet med henblik på, at nævnet kunne tage stilling til, om det var kompetent til at behandle din klage over energiselskabets svar på dine anmodninger om aktindsigt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste den 20. december 2017 at behandle din klage. Det fremgik af afgørelsen, at nævnet ikke mente at have kompetence til at behandle sagen efter miljøoplysningsloven. Nævnet anførte bl.a., at de undtagne fakturabilag (de underliggende udgiftsbilag til slutfakturaen) ikke indeholdt miljøoplysninger, idet der var tale om rent forretningsmæssige, økonomiske oplysninger. Nævnet mente heller ikke at have kompetence til at behandle sagen efter offentlighedsloven.

Du klagede derefter på ny til ombudsmanden over Miljø- og Fødevareklagenævnet. Du skrev, at du forventede, at du gennem aktindsigten kunne dokumentere, at du var blevet overfaktureret.

Den 11. april 2018 sendte ombudsmanden din klage videre til Miljø- og Fødevareklagenævnet med henblik på, at nævnet kunne give dig en uddybende begrundelse for, hvorfor nævnet – i lyset af den brede definition af begrebet "miljøoplysninger", som findes i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3 – havde vurderet, at de omhandlede udgiftsbilag ikke indeholdt miljøoplysninger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet svarede den 21. juni 2018. Det fremgik af svaret, at nævnet "fastholder sin afgørelse og henviser til begrundelsen heri for, at der efter nævnets vurdering ikke er tale om miljøoplysninger".

Efter en fornyet henvendelse fra dig iværksatte ombudsmanden en undersøgelse med fokus på, om oplysningerne i de underliggende udgiftsbilag til slutfakturaen måtte anses for omfattet af begrebet "miljøoplysninger" i miljøoplysningsloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet sendte den 14. december 2018 ombudsmanden en udtalelse og sagens akter, herunder de dokumenter, som nævnet havde modtaget fra energiselskabet, og som omfattede de fakturaer, som selskabet havde undtaget fra aktindsigt.

Min undersøgelse drejer sig i første række om, hvorvidt de oplysninger, som du har bedt om aktindsigt i (dvs. oplysningerne i de underliggende udgiftsbilag til slutfakturaen), er miljøoplysninger, og dermed om din anmodning om aktindsigt burde have været behandlet af Miljø- og Fødevareklagenævnet efter reglerne i miljøoplysningsloven. Et afslag på en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger efter miljøoplysningsloven kunne nemlig påklages til nævnet, jf. nærmere lovens § 4 a. I givet fald ville jeg – som anført i mine breve af 27. februar 2017 og 11. april 2018 – ikke være kompetent til at behandle din klage, før nævnet havde truffet afgørelse i sagen. Var der omvendt ikke tale om miljøoplysninger, skulle sagen bedømmes efter reglerne i offentlighedsloven, og der ville da opstå spørgsmål dels om, hvorvidt jeg havde kompetence over for energiselskabet, dels om, hvorvidt reglerne i offentlighedsloven sikrede dig ret til de ønskede dokumenter.

Til brug for min behandling af sagen har jeg sendt to forespørgsler til Den Europæiske Ombudsmand om fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger. Den Europæiske Ombudsmand har henholdsvis den 16. juli og 14. oktober 2019 sendt mig svar fra EU-Kommissionen (Kommissionens tjenestegrene).

Jeg vedhæfter EU-Kommissionens to svar som bilag til min udtalelse og omtaler dem ligeledes i pkt. 5 nedenfor.

2. Miljøoplysningsloven

2.1. Generelt om miljøoplysningsloven

Den oprindelige miljøoplysningslov – lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger – blev vedtaget for at gennemføre Rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger.

Ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 blev miljøoplysningsloven ændret for at gennemføre konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen) i dansk ret.

Miljøoplysningsloven blev ændret på ny ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, hvor Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF blev gennemført i dansk ret.

Direktiv 2003/4/EF gennemfører Århus-konventionens regler om bl.a. aktindsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Miljøoplysningsloven findes nu som lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017.

Det følger af lovens § 2, stk. 1, at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår, at lovens henvisninger til bestemmelser i offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

Det følger af det anførte, at din aktindsigtsanmodning – i det omfang den angår miljøoplysninger – skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985. En konsekvens heraf vil i givet fald bl.a. være, at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages. Disse afvejningsregler indebærer, at offentlighedslovens bestemmelser om undtagelser fra retten til aktindsigt skal fortolkes restriktivt, og selv hvis oplysninger – f.eks. om virksomheders økonomiske forhold – kan undtages efter offentlighedslovens regler, betyder det ikke i sig selv, at oplysningerne ikke skal udleveres. Der kan kun gives afslag på aktindsigt, hvis interesserne ved et afslag overstiger de offentlige interesser, der varetages ved at udlevere oplysningerne.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om miljøoplysninger, har også betydning for Miljø- og Fødevarerklagenævnets kompetence. Det følger således, som allerede nævnt ovenfor, af miljøoplysningslovens § 4 a, at et afslag på anmodning om aktindsigt (i miljøoplysninger), der er meddelt af et organ omfattet af § 1, stk. 2, og af forsyningsvirksomheder mv. omfattet af § 1, stk. 1, kan påklages til nævnet.

2.2. Definitionen af miljøoplysninger

Begrebet "miljøoplysninger" er defineret i miljøoplysningslovens § 3. Bestemmelsen lyder således:

”§ 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, herunder 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.”

Som det følger af bestemmelsens ordlyd, skal "miljøoplysninger" ikke alene forstås som oplysninger, der direkte vedrører miljøet, som f.eks. oplysninger om tilstanden i miljøelementer (luft, vand, jord mv.) eller oplysninger om faktorer (stoffer, energi, støj, affald mv.), der påvirker eller kan påvirke miljøelementer.

Også oplysninger, som kun mere indirekte drejer sig om miljøet, er efter ordlyden omfattet af definitionen. Således er bl.a. foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, og miljøaftaler, samt aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, omfattet.

Fortolkningen af reglerne i miljøoplysningsloven må bl.a. ske i lyset af miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4/EF), som miljøoplysningsloven bygger på.

Lovens definition af miljøoplysninger er en næsten ordret gengivelse af den definition af begrebet, der er indeholdt i direktivets artikel 2, stk. 1.

Definitionen blev med direktiv 2003/4/EF udvidet og præciseret i forhold til definitionen af miljøoplysningsbegrebet i det tidligere direktiv 90/313/EØF. Formålet med denne præcisering er bl.a. beskrevet i betragtning 10 i det gældende direktiv, der har følgende ordlyd:

”(10) Definitionen af miljøoplysninger bør præciseres, så den kommer til at omfatte oplysninger af enhver art om miljøets tilstand, om forhold, foranstaltninger eller aktiviteter, som påvirker eller kan påvirke miljøet eller planlægges for at beskytte det, om rentabilitetsberegninger og økonomiske analyser, der benyttes i forbindelse med sådanne foranstaltninger og aktiviteter samt information om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder forurening af fødekæden, om levevilkår samt kulturminde og bygningsværker i den udstrækning, de påvirkes eller kan påvirkes af disse forhold.”

Præciseringen af miljøoplysningsbegrebet må også ses i sammenhæng med det formål, som miljøoplysningsdirektivet overordnet skal varetage. Dette beskrives i betragtning 1 således:

”(1) Øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af sådanne oplysninger medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende et bedre miljø.”

3. Praxis om miljøoplysningsbegrebet

3.1. EU-Domstolen har flere gange taget stilling til fortolkningen af begrebet ”miljøoplysninger”. Praxis fra EU-Domstolen – der navnlig er afsagt i forhold til det tidligere miljøoplysningsdirektiv (direktiv 90/313/EØF) – viser, at der anlægges en bred forståelse af begrebet.

Jeg kan bl.a. henvise til sag C-321/96, Mecklenburg, ECLI:EU:C:1998:300, om en national myndigheds afslag på aktindsigt i en udtalelse afgivet af en miljømyndighed i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlægelse af en omfartsvej. EU-Domstolen udtalte bl.a., at ”fællesskabslovgiver ikke [har] villet give en definition af begrebet ’miljøoplysninger’, hvorved man

risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver”, og at begrebet ”foranstaltninger” alene tjener til ”at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet” (dommens præmis 20).

I forhold til den konkrete sag udtalte EU-Domstolen, at det afgørende for, om der var tale om en miljøoplysning, var, om myndighedens udtalelse udgjorde en akt, ”der er i stand til at skade eller beskytte tilstanden inden for de miljøområder, som er omfattet af direktivet”, og at denne betingelse var opfyldt, ”hvis udtalelsen kan have indflydelse på afgørelsen om godkendelse af bygge- og anlægsplanerne for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn” (præmis 21). Domstolen fandt på den baggrund, at udtalelsen fra miljømyndigheden var omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

EU-Domstolens udtalelse skal ses i sammenhæng med den senere dom i sag C-316/01, Glawischnig, ECLI:EU:C:2003:343, hvor EU-Domstolen efter at have henvist til Mecklenburg-dommens brede definition af miljøoplysninger tilføjede, at det daværende miljøoplysningsdirektiv ”ikke [havde] til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der foreligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til en af de dele af miljøet, der er omfattet af direktivets artikel 2, litra a) [se nu artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/4/EF]. For at få ret til den adgang, som følger af direktivet, skal sådanne oplysninger ifølge direktivet nemlig være omfattet af en eller flere af de kategorier, der er opregnet i denne bestemmelse”.

For en udtalelse vedrørende rækkevidden af begrebet ”miljøoplysninger” i det nugældende miljøoplysningsdirektiv henviser jeg til generaladvokat Kokott i sag C-524/09, Ville de Lyon, ECLI:EU:C:2010:613, der har tilkendegivet, at ”hverken det tidligere eller det nye direktiv om miljøoplysninger har (...) til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der ligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til et miljøgode”.

På tilsvarende måde er det i flere afgørelser fra domstole og ombudsmand i andre EU-medlemsstater lagt til grund, at begrebet miljøoplysninger på den ene side er bredt, men at det på den anden side ikke er så bredt, at det forhold, at visse oplysninger i en sag omfattes af begrebet miljøoplysninger, indebærer, at alle sagens oplysninger da falder ind under miljøoplysningsdirektivet.

3.2. Fra Folketingets Ombudsmands praksis kan jeg bl.a. henvise til en udtalelse af 2. marts 2018 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som FOB 2018-4), hvor ombudsmanden fandt, at materiale, der indgik i en sag

om etablering af et nyt havneanlæg, var omfattet af begrebet "miljøoplysninger". Der var tale om dokumenter, der indeholdt oplysninger om budgettal for årlige udgifter og indtægter for et containerområde flere år frem, en grundlejekontrakt med oplysninger om leje af et areal, som indgik i det nye havneanlæg, herunder oplysninger om anvendelsen af det lejede område og lejeperioden, samt en låneaftale mellem havnen og KommuneKredit med oplysninger om finansieringen af det nye havneanlæg.

Kreditkontrakten, som indeholdt den nævnte låneaftale, var efter ombudsmandens opfattelse omfattet af begrebet "foranstaltninger" i miljøoplysningsloven. Ombudsmanden udtalte bl.a., at det efter hans opfattelse måtte antages, at de aftalevilkår, der kunne opnås ved en finansieringsaftale om etableringen af en ny havn, på den ene eller anden måde ville kunne påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2. Aftalevilkårene i en sådan aftale kunne således have påvirket projektet, f.eks. ved at planerne for havnen blev ført ud i livet, eller ved at havneudvidelsen skulle udføres på en anden måde, hvis aftalevilkårene for finansieringen blev anderledes end oprindeligt forventet eller planlagt. Det var på den baggrund ombudsmandens opfattelse, at oplysningerne i kreditkontrakten var omfattet af begrebet "miljøoplysninger" i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Samtidig fandt ombudsmanden, at de beregninger, der var anvendt i forbindelse med kreditkontrakten, havde selvstændig karakter af miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 5.

Jeg henviser også til en udtalelse af 18. januar 2018 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som FOB 2018-2). I denne sag anså ombudsmanden et politisk debatoplæg om fremtidens transportformer for en administrativ foranstaltning, der kunne påvirke miljøelementer, og dermed for omfattet af begrebet "miljøoplysninger". Samtidig fandt ombudsmanden, at de beregninger og forudsætninger, som var anvendt i forbindelse med notatet, havde selvstændig karakter af miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 5.

Ombudsmanden udtalte bl.a., at det var vanskeligt at antage, at debatoplægget ikke – på den ene eller anden måde – skulle kunne ("kan") påvirke en stillingtagen til eventuelle fremtidige tiltag eller beslutninger mv. på området og dermed påvirke miljøelementer som nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Han lagde også vægt på, at et af de vigtigste hensyn bag miljøoplysningsloven og det bagvedliggende miljøoplysningsdirektiv er hensynet til en mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet – og derigennem bl.a. muligheden for at føre en mere effektiv kontrol med de myndigheder, der varetager opgaver på miljøområdet. En væsentlig forudsætning for, at disse hensyn kan tilgodeses, er bl.a., at offentligheden får adgang til oplysninger på så tidligt et stadie som muligt i politiske processer, der angår miljøspørgsmål.

Også oplysninger i fire akter, som drejede sig om ministeriets håndtering af offentlig kritik af debatoplægget, blev anset for at være miljøoplysninger. Ombudsmanden anførte i den forbindelse, at oplysningerne vedrørte spørgsmål om den faglige holdbarhed af det, der var anført i debatoplægget, og derfor havde nær indholdsmæssig sammenhæng med det. Debatten om notatet var et eksempel på effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet, som det var ønsket fra EU's side.

Som eksempel på en sag fra Folketingets Ombudsmands praksis, hvor ombudsmanden ikke anså oplysninger for omfattet af miljøoplysningsbegrebet, kan jeg henvise til en udtalelse af 22. november 2018 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som FOB 2018-34). De omhandlede oplysninger indgik i en sag om fornyelse af en alkoholbevilling til et værtshus.

Ombudsmanden fandt her, at en afgørelse fra Bevillingsnævnet og en indstilling fra sekretariatet til brug for nævnet ikke kunne anses for foranstaltninger, der "kan" påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's, forstand. Ombudsmanden inddrog en udtalelse fra EU-Kommissionen og lagde vægt på, at der i det konkrete tilfælde var tale om foranstaltninger, der ikke i sig selv vedrørte forhold på miljøområdet, og som kun indirekte kunne have miljømæssig effekt. Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere, at myndighederne ikke havde behandlet en anmodning om aktindsigt på grundlag af reglerne i miljøoplysningsloven.

4. Hvad har Miljø- og Fødevareklagenævnet anført?

Miljø- og Fødevareklagenævnet anførte i sin afgørelse af 20. december 2017 (som blev fastholdt ved afgørelsen af 21. juni 2018), at de udgiftsbilag, som energiselskab B havde undtaget fra aktindsigt, ikke indeholdt miljøoplysninger, idet der var tale om rent forretningsmæssige, økonomiske oplysninger.

I en anmodning om en udtalelse bad ombudsmanden Miljø- og Fødevareklagenævnet om at redegøre nærmere for, hvorfor nævnet fandt, at udgiftsbilag, der ligger til grund for en faktura vedrørende tilslutning af solcelleanlæg, ikke er omfattet af begrebet "miljøoplysninger" i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, hvorefter foranstaltninger og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2, er miljøoplysninger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i sin udtalelse af 14. december 2018 henvist til seks sager fra nævnets egen praksis vedrørende miljøoplysningsbegrebet samt til ombudsmandens sag FOB 2018-6 (også offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside).

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter anført følgende:

”Det er på baggrund af ovenstående praksis Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at udgiftsbilag, der ligger til grund for en faktura vedrørende tilslutning af solcelleanlæg, ikke er omfattet af begrebet ’miljøoplysninger’ i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Nævnet har ved denne vurdering lagt vægt på, at oplysningerne om de specifikke underpriser i forbindelse med etablering af et solcelleanlæg ikke kan anses for 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, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Nævnet har ved denne vurdering lagt til grund, at den samlede pris i fakturaen vedrørende tilslutning af solcelleanlæg har været kendt, og at det således er uden betydning for miljøet, hvordan de enkelte underpriser er fordelt.”

5. EU-Kommissionens udtalelser

Som nævnt i pkt. 1 ovenfor har jeg via Den Europæiske Ombudsmand indhentet to udtalelser fra EU-Kommissionens tjenestegrene.

Det fremgår af disse udtalelser, at det er EU-Kommissionens opfattelse, at oplysningerne i underbilagene til slutfakturaen ikke har karakter af miljøoplysninger omfattet af direktiv 2003/4/EF. I sin første udtalelse anførte EU-Kommissionens tjenestegrene således bl.a. følgende:

”For at være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger skal en foranstaltning eller aktivitet imidlertid enten vedrøre tilstanden i miljøelementer, herunder emissioner, som præciseret i artikel 2, stk. 1, litra a) i direktiv 2003/4/EF, eller faktorer, der påvirker eller kan påvirke de i denne bestemmelse nævnte miljøelementer. Det er ikke tilfældet for priser.”

Endvidere udtalte EU-Kommissionen i sin anden udtalelse yderligere bl.a. følgende:

”Kommissionens tjenestegrene er af den opfattelse, at foranstaltninger skal have en klar og direkte forbindelse til beskyttelsen af tilstanden i

miljøelementer eller faktorer. Det forhold, at priserne knytter sig til etableringen af markbaserede solcelleanlæg ændrer ikke situationen. For det første udgør priser ikke en foranstaltning. Derudover påpeges det, at foranstaltninger skal have en klar og direkte forbindelse til beskyttelsen af tilstanden i miljøelementer eller faktorer. Ellers synes begrebet miljøoplysninger at gå videre end til det, der var Århuskonventionens ophavsmænds eller EU-lovgivers hensigt. Hvis det vurderes, at foranstaltningen er etableringen af markbaserede solcelleanlæg, er forbindelsen til underpriserne i fakturaerne fra underleverandørerne ikke tilstrækkelig tydelig, direkte og åbenlys.”

6. Min vurdering – Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

6.1. Din sag om aktindsigt udspringer af, at du i 2013 og 2015 fik tilsluttet to markbaserede solcelleanlæg til elnettet via det lokale elselskab. Du modtog en slutfaktura for tilslutningen og bad energiselskab B om aktindsigt i de leverandørfakturaer, som dannede grundlag for den samlede afregning i slutfakturaen, hvilket energiselskabet delvist afslog.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har afvist at behandle din klage over afslaget på aktindsigt, da der efter nævnets opfattelse ikke er tale om aktindsigt i miljøoplysninger, og nævnet derfor ikke har kompetence til at realitetsbehandle klagen.

Jeg er enig med nævnet i, at dets kompetence til at behandle din klage afhænger af, om oplysningerne i leverandørfakturaerne, dvs. oplysningerne i de enkelte underliggende udgiftsbilag til slutfakturaen, er miljøoplysninger. I det følgende vil jeg derfor vurdere dette spørgsmål. Derefter vil jeg i pkt. 7 forholde mig til energiselskab B's afslag på aktindsigt.

6.2. Efter § 3, nr. 3, i miljøoplysningsloven er der tale om miljøoplysninger, når det kan fastslås, dels at der foreligger en foranstaltning eller aktivitet, dels at foranstaltningen eller aktiviteten påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer og faktorer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2.

Jeg finder ligesom Miljø- og Fødevarerklagenævnet og EU-Kommissionen, at der ikke er grundlag for i sig selv at anse priserne i de underliggende udgiftsbilag fra energiselskabets leverandører for miljøoplysninger i medfør af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Jeg er således enig i, at underpriserne, som energiselskab B har betalt i forhold til sine leverandører, ikke er en foranstaltning, som påvirker eller kan påvirke tilstanden i miljøet. Den foreliggende sag adskiller sig hermed fra den

sag, som er gengivet i FOB 2018-4 (omtalt i pkt. 3.2 ovenfor), hvor ombudsmanden fandt, at oplysninger, som fremgik af en kreditkontrakt, havde karakter af miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3 og 5. Den pågældende kreditkontrakt, der indeholdt oplysninger om finansieringen af et nyt havneanlæg, var indgået mellem havnen og finansieringsvirksomheden, og aftalevilkårene kunne påvirke projektet.

De priser, som energiselskabet i den foreliggende sag har betalt sine leverandører, kan ikke på samme måde antages at have en miljøpåvirkning, jf. også nedenfor under pkt. 6.3.

6.3. Etablering af anlæg til udnyttelse af vedvarende energi gennem opsætning af markbaserede solcelleanlæg med tilslutning til elnettet udgør derimod efter min opfattelse en foranstaltning eller aktivitet, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, som nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2, jf. § 3, nr. 3.

Det følger herefter af miljøoplysningslovens § 3, at "alle oplysninger", som er i en myndigheds besiddelse, og som vedrører bl.a. foranstaltninger og aktiviteter som nævnt i § 3, nr. 3, er miljøoplysninger.

De oplysninger, som du ønsker aktindsigt i, findes som nævnt i fakturaer fra energiselskabets leverandører, dvs. i en række underliggende udgiftsbilag til den slutfaktura, som du har modtaget. Spørgsmålet er derfor, om disse oplysninger "vedrører" etableringen af solcelleanlæggene i miljøoplysningslovens forstand, og dermed om der er en tilstrækkelig forbindelse mellem underbilagene og etableringen af solcelleanlæggene til, at underbilagene må anses for miljøoplysninger.

Som nærmere beskrevet i pkt. 2 og 3 ovenfor er miljøoplysningsbegrebet defineret bredt, ligesom det i EU-Domstolens praksis fortolkes bredt. Det følger imidlertid også af EU-Domstolens praksis – og afspejles i flere afgørelser fra andre EU-medlemsstater – at ikke enhver forbindelse mellem en given oplysning og miljøet er tilstrækkelig til at bringe oplysningen ind under miljøoplysningsdirektivets (og miljøoplysningslovens) anvendelsesområde.

Til støtte for at anse oplysningerne i de enkelte underliggende udgiftsbilag for miljøoplysninger taler efter min opfattelse navnlig, at de priser, som en virksomhed skal betale sine leverandører, normalt ikke vil være uden betydning for den samlede pris og dermed den endelige afregning over for slutkunden. Der kan således argumenteres for, at underpriserne kan have en vis betydning for, om der indkøbes og etableres solcelleanlæg.

I modsat retning taler imidlertid, at sammenhængen mellem oplysningerne om de ydelser, som underleverandørerne fakturerede energiselskabet for,

og selve etableringen af solcelleanlæggene, herunder tilslutning til elnettet, som du indgik aftale med energiselskabet om, alene er af indirekte karakter.

Der er således ikke tale om oplysninger, som kan antages at have haft en direkte betydning for indgåelsen af aftalen om køb af solcelleanlæggene. Af samme grund er forbindelsen mellem underpriserne og selve foranstaltningen/aktiviteten – nemlig etableringen af solcelleanlæggene – så meget desto mere indirekte og usikker.

Jeg kommer på den baggrund – ligesom EU-Kommissionen – til den konklusion, at oplysningerne i de enkelte underliggende udgiftsbilag, som du har bedt om aktindsigt i, ikke "vedrører" etableringen af solcelleanlæggene (foranstaltningen/aktiviteten) i miljøoplysningslovens forstand med den virkning, at de må anses for miljøoplysninger.

6.4. Sammenfattende kan jeg på baggrund af det ovenfor anførte ikke kritisere, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke anså oplysningerne i de underliggende leverandørfakturaer for miljøoplysninger og derfor ikke behandlede din klage over energiselskab B's afslag på aktindsigt efter reglerne i miljøoplysningsloven, men afviste klagen på grund af manglende kompetence til at realitetsbehandle sagen.

7. Energiselskab B's afslag på aktindsigt

Tilbage står det delvise afslag på aktindsigt, som energiselskab B meddelte dig den 2. februar 2017.

7.1. Ombudsmanden kan kun behandle klager over den offentlige forvaltning, dvs. offentlige myndigheder, og desuden visse private institutioner mv., som er nærmere beskrevet i § 7, stk. 1 og 4, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013.

Det betyder, at energiselskab B som udgangspunkt ikke er omfattet af ombudsmandens virksomhed, da energiselskabet er en virksomhed organiseret i selskabsform og således ikke er en del af den offentlige forvaltning.

Det følger imidlertid af ombudsmandslovens § 7, stk. 4, at "[s]åfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativt helt eller delvis inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed".

Hensigten med ombudsmandslovens § 7 er at skabe overensstemmelse mellem ombudsmandens kompetence og anvendelsesområdet for bl.a. offentlighedsloven.

7.2. Offentlighedsloven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning, jf. § 2 i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Desuden finder dele af loven – herunder reglerne om aktindsigt – anvendelse på al virksomhed, der udøves af elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover, jf. offentlighedslovens § 3, stk. 2, nr. 1.

Jeg har forstået, at energiselskab B har anset sig for omfattet af offentlighedsloven, jf. § 3, stk. 2, nr. 1. Det blev således i en e-mail af 14. november 2016 til dig oplyst, at netselskaberne i den koncern, energiselskabet er en del af, er omfattet af offentlighedslovens § 3, stk. 2, nr. 1, idet disse distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover. Andre selskaber i koncernen er dog ikke omfattet, ligesom det er anført af energiselskab B den 2. februar 2017, at det ene af dine solcelleanlæg blev etableret af selskab C, som ikke var omfattet af reglerne om aktindsigt.

7.3. Efter min gennemgang af den konkrete sag mener jeg ikke, at jeg har tilstrækkelig anledning til på nuværende tidspunkt at tage stilling til, om energiselskab B skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed i medfør af § 7, stk. 4, i ombudsmandsloven, og hvilken betydning det i givet fald vil have for dit ønske om aktindsigt.

Det skyldes, at der efter min opfattelse ikke er udsigt til, at jeg ved at fortsætte min undersøgelse i sidste ende vil kunne hjælpe dig til at få aktindsigt i de enkelte underliggende udgiftsbilag til slutfakturaen vedrørende tilslutningen af dine solcelleanlæg til elnettet, dvs. bilag som vedrører energiselskabets indkøbsaftaler med eksterne leverandører.

Baggrunden herfor er, at de oplysninger, du ønsker aktindsigt i, har karakter af økonomiske oplysninger, og at der i den gældende offentlighedslov er bestemmelser, som beskytter både virksomheders og offentlige myndigheders økonomiske interesser. Endvidere indeholder offentlighedsloven – i modsætning til miljøoplysningsloven – ikke udtrykkelige afvejningsregler, der indebærer, at undtagelsesbestemmelser skal fortolkes restriktivt, jf. pkt. 2.1 om miljøoplysningslovens afvejningsregler ovenfor.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har derfor besluttet ikke at foretage mig mere i sagen. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven. Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Samlet set foretager jeg mig herefter ikke mere i sagen.