



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2022-16

ATP Ejendomme A/S er omfattet af offentlighedsloven

Resumé

7. juli 2022

ATP Ejendomme A/S gav en borger afslag på aktindsigt med den begrundelse, at selskabet ikke var omfattet af offentlighedsloven. Beskæftigelsesministeriet var enig i vurderingen.

Forvaltningsret

112.9

Ombudsmanden indledte herefter en generel undersøgelse af, hvorvidt ATP Ejendomme A/S kunne anses for omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Efter denne bestemmelse finder offentlighedsloven – med visse undtagelser – anvendelse på al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 pct. af ejerandelene tilhører "danske offentlige myndigheder". Spørgsmålet var derfor, om ATP, der ejer ATP Ejendomme A/S, kunne henregnes til begrebet "danske offentlige myndigheder" i offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Efter at have genovervejet spørgsmålet fandt Beskæftigelsesministeriet, at det gav anledning til tvivl, men at mest dog talte for at anse ATP Ejendomme A/S for omfattet af offentlighedsloven.

Ombudsmanden fandt, at ATP Ejendomme A/S er omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1. Det betyder, at offentlighedslovens bestemmelser – bortset fra §§ 11-12 og §§ 15-17 – finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af ATP Ejendomme A/S.

Idet Beskæftigelsesministeriet havde oplyst, at ATP Ejendomme A/S havde genoptaget den konkrete sag, hvori der var givet afslag på aktindsigt, foretog ombudsmanden sig ikke mere.

(Sag nr. 22/00340)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

ATP Ejendomme A/S er et aktieselskab, der er 100 pct. ejet af ATP, som er en selvejende institution oprettet ved lov.

Den 28. september 2020 afslog ATP Ejendomme A/S en anmodning fra en borger om aktindsigt efter offentlighedsloven. Afslaget var givet med den begrundelse, at selskabet ikke var omfattet af offentlighedsloven, herunder lovens § 4, stk. 1. Efter denne bestemmelse finder offentlighedsloven – med visse undtagelser – anvendelse på al virksomhed, ”der udøves af selskaber, hvis mere end 75 pct. af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder”. Efter ATP Ejendomme A/S’ opfattelse kunne selskabets ejer, ATP, nemlig ikke anses for en dansk offentlig myndighed i bestemmelsens forstand.

Borgeren klagede herefter til mig, og den 21. januar 2021 videresendte jeg klagen til Beskæftigelsesministeriet med henblik på, at ministeriet over for borgeren kunne tage stilling til, om offentlighedsloven finder anvendelse på ATP Ejendomme A/S.

Jeg modtog den 3. oktober 2021 en kopi af Beskæftigelsesministeriets brev til borgeren af samme dato. Det fremgik af brevet, at også Beskæftigelsesministeriet vurderede, at ATP Ejendomme A/S ikke var omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1. Ministeriet byggede ligesom ATP Ejendomme A/S denne vurdering på den opfattelse, at selskabets ejer, ATP, ikke var omfattet af begrebet ”danske offentlige myndigheder” i offentlighedslovens § 4, stk. 1, da ATP er en selvejende institution, og ATP Ejendomme A/S dermed ikke er et statsligt, regionalt eller kommunalt ejet selskab.

Med henvisning til § 17, stk. 2, i ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013) bad jeg den 24. februar 2022 Beskæftigelsesministeriet om en udtalelse.

I en udtalelse til mig af 13. maj 2022 har Beskæftigelsesministeriet anført, at ministeriet efter at have genovervejet spørgsmålet nu finder, at det giver anledning til tvivl, om ATP Ejendomme A/S er omfattet af offentlighedsloven, men at efter ”en samlet vurdering taler mest dog for at anse ATP Ejendomme A/S for omfattet af offentlighedsloven”. Beskæftigelsesministeriet tilføjer, at ministeriets udtalelse har været drøftet med Justitsministeriet, der er enig i

konklusionen, og at ministeriet har hørt ATP og ATP Ejendomme A/S i forbindelse med udfærdigelsen af udtalelsen. Ministeriets overvejelser er gengivet nærmere nedenfor under pkt. 3.

Beskæftigelsesministeriet har den 21. juni 2022 oplyst, at ATP Ejendomme A/S har genoptaget den konkrete sag, der er omtalt ovenfor.

2. Retsgrundlaget

2.1. Offentlighedslovens regler

2.1.1. Offentlighedslovens § 2

Offentlighedsloven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning, jf. lovens § 2 (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020).

I forarbejderne til § 2 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, s. 64, der kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A) er der anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen fastslår, at loven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for *den offentlige forvaltning*. Enkelte af lovens bestemmelser gælder dog alene for de mere centrale forvaltningsmyndigheder (...).

Den offentlige forvaltning omfatter alle statslige forvaltningsmyndigheder, herunder nævn, råd og udvalg samt særlige forvaltningsmyndigheder som Nationalbanken og Danmarks Radio. Omfattet er også alle kommunale og regionale myndigheder, herunder kommunale og regionale udvalg, kommunale fællesskaber samt lokale myndigheder med selvstændig kompetence som børn- og ungeudvalg og huslejenævn.”

2.1.2. Offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1

Bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 3. Loven finder bortset fra bestemmelserne i §§ 11 og 12 og §§ 15-17 anvendelse på al virksomhed, der udøves af
1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov,”

I forarbejderne til § 3, stk. 1, nr. 1 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, lovforslagets almindelige bemærkninger, s. 65, der kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A), er der anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1* er – bortset fra *stk. 1, nr. 3* – udtryk for en lovfæstelse af gældende ret, da de selvejende institutioner, der er nævnt i *stk. 1, nr. 1 og 2*, er omfattet af den gældende offentlighedslov, idet de henregnes til den offentlige forvaltning.

...

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 1*, omfatter selvejende institutioner, foreninger og fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. (...) ATP.

De nævnte institutioner er også efter gældende ret omfattet af offentlighedsloven, men der har udviklet sig en praksis, hvor de pågældende (selvejende) institutioner kun er omfattet af loven efter en konkret vurdering af samtlige sagens omstændigheder. Med bestemmelsen er det fastsat, at sådanne institutioner umiddelbart er omfattet af loven, og der skal derfor ikke længere foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.”

2.1.3. Offentlighedslovens § 4

Bestemmelsen i § 4 i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 4. Loven finder bortset fra bestemmelserne i §§ 11 og 12 og §§ 15-17 anvendelse på al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 pct. af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber og disses datterselskaber.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber omfattet af *stk. 1*. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de i 1. pkt. nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.”

I forarbejderne til lov om offentlighed i forvaltningen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, lovforslagets almindelige bemærkninger, s. 29 ff., der kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A) er der anført bl.a. følgende:

”4.3.1.2. Som nævnt i pkt. 3.2.2 falder bl.a. selskaber, der er etableret på privatretligt grundlag, som udgangspunkt uden for den gældende offentlighedslovs anvendelsesområde, uanset om de er 100 % ejet af det offentlige, og uanset om selskabets virksomhed kan sidestilles med virksomhed, der udføres af forvaltningen.

Det er imidlertid med lovudkastets § 4, stk. 1, foreslået, at offentlighedslovens aktindsigtsregler skal gælde for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det skal dog ikke gælde, hvis der er tale om et børsnoteret selskab.

Om baggrunden for, at sådanne selskaber – uanset at opgaverne af det offentlige kan være udlagt til et (offentligt) selskab med henblik på, at opgaverne skal løses på almindelige markedsvilkår, og (netop) ikke efter de forvaltningsretlige principper, som i øvrigt gælder for udøvelsen af offentlig virksomhed – bør være omfattet af offentlighedsloven, har Offentlighedskommissionen bl.a. peget på, at udlægningen af en række centrale samfundsopgaver til offentligt ejede selskaber indebærer en forringelse af muligheden for indsigt i varetagelsen af opgaverne i forhold til, hvad der var gældende, da opgaverne (inden udlægningen) blev udført af forvaltningen.

...

4.3.2.2. Justitsministeriet kan (...) tiltræde forslaget om, at offentlighedslovens aktindsigtsregler også skal gælde for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.”

Derudover fremgår bl.a. følgende af bemærkningerne til lovforslagets § 4, stk. 1:

”Bestemmelsen, der er ny, udvider lovens organisatoriske anvendelsesområde, således at loven ikke alene finder anvendelse på de offentlige myndigheder, der er omfattet af § 2, men også på selskaber, der i kraft af det offentliges ejerskab er undergivet en betydelig grad af offentlig styring og kontrol.

Bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, fastsætter, at loven – bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 – finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.

Det følger af bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, at loven med de anførte undtagelser – i lighed med, hvad der gælder for de myndigheder, der er omfattet af § 2 – finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af de pågældende selskaber. Loven finder således anvendelse på hele selskabet og ikke alene for den virksomhed, der kan betegnes som forvaltningsvirksomhed.

Ifølge bestemmelsen finder loven anvendelse for selskaber, hvis *mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder*. Om begrundelsen herfor henvises der til betænkningens side 304 ff. og pkt. 4.3.1.2 og pkt. 4.3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

...

Som anført finder loven alene anvendelse for de omhandlede selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.

Det er herved forudsat, at loven finder anvendelse på sådanne selskaber, uanset om der er tale om direkte eller indirekte ejerskab af mere end 75 % af ejerandelene. Ved indirekte ejerskab forstås ejerskab gennem en eller flere andre juridiske personer. F.eks. vil et selskab, hvori ejerandelene er fordelt med 25 % på fire selskaber, som staten alle ejer 100 % af, være omfattet af bestemmelsen. Derimod vil et selskab, der er 76 % ejet af et andet selskab, som det offentlige ejer 76 % af, ikke være omfattet af bestemmelsen.

...

Ifølge bestemmelsen i *stk. 2* kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber omfattet af *stk. 1*. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de i *1. pkt.* nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.

Det forudsættes, at bestemmelsen i *stk. 2* navnlig finder anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber, der ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Ved beslutninger om at undtage selskaber i medfør af bestemmelsen i *stk. 2*, vil det således i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udfører opgaver, der ikke har karakter af traditionel forvaltningsvirksomhed. Endvidere vil det i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Afgørelsen heraf må bero på en konkret bedømmelse i hvert enkelt tilfælde.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 304 ff., er anført bl.a. følgende:

”6.9.1. Det har i kommissionen været overvejet, om og i givet fald i hvilket omfang statslige og kommunale selskaber bør inddrages under offentlighedsloven.

...

6.9.2. Det er kommissionens opfattelse, at offentligheden har en berettiget interesse i at kunne følge med i det offentliges optræden som ejer og udvikler af statslige, regionale og kommunale selskaber. Det offentlige ejerskab varetages således på borgernes vegne.

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at afvejningen af på den ene side offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af offentlige selskaber og på den anden side hensynet til, at disse selskaber er organiseret på et privatretligt grundlag, og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår, indebærer, at statslige, regionale og kommunale aktieselskaber og selskaber, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, bør være omfattet af offentlighedsloven.”

2.2. Lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension

ATP blev oprettet ved lov nr. 46 af 7. marts 1964 om Arbejdsmarkedets Tillægspension som en selvejende institution.

ATP er i dag reguleret ved ATP-loven (lovbekendtgørelse nr. 1110 af 10. oktober 2014 om Arbejdsmarkedets Tillægspension med senere ændringer).

Det fremgår af § 26 b, stk. 5, nr. 3, i ATP-loven, at ATP har adgang til at investere sine aktiver i dattervirksomheder, der har til formål at opføre, eje og drive fast ejendom og infrastruktur omfattende tekniske anlæg, transportanlæg og bygningsanlæg.

Det følger af § 31 i ATP-loven, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse for investeringsvirksomhed, som udøves af ATP.

I forarbejderne til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, lov om Lønmodtagernes Dyrstidsfond, lov om arbejdsløshedsforsikring og forskellige andre love (lovforslag nr. L 26 af 7. oktober 2015, lovforslagets almindelige bemærkninger, s. 11, der kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2015-16, tillæg A) er der anført bl.a. følgende:

”Efter såvel den tidligere som den gældende lov om offentlighed i forvaltningen er alle dele af Arbejdsmarkedets Tillægspensions og Lønmodtagernes Dyrstidsfonds virksomhed omfattet af lovens anvendelsesområde.

Det indebærer, at der kan anmodes om aktindsigt i medfør af offentlighedslovens regler i Arbejdsmarkedets Tillægspensions og Lønmodtagernes Dyrtingsfonds investeringsaktiviteter – i modsætning til lignende aktiviteter i private og visse offentlige virksomheder. Der skal således meddeles aktindsigt, medmindre det efter en konkret vurdering er muligt at undtage dokumenter eller oplysninger med henvisning til de hensyn, der fremgår af offentlighedslovens §§ 19-35.

...

Det foreslås, at undtagelsen fra offentlighedsloven begrænses til alene at omfatte investeringsvirksomheden i Arbejdsmarkedets Tillægspension (...), der varetager al virksomhed relateret til Arbejdsmarkedets Tillægspensions (...) fondsanbringelser (...), herunder forberedelse af investeringer, udarbejdelse og løbende revision af investeringsstrategi samt beslutning om at foretage konkrete investeringer. Endvidere varetager investeringsvirksomheden al pleje af den eksisterende portefølje, herunder overvågning af investeringer samt vedligeholdelse og afvikling af investeringer.

Tilsvarende hensyn gør sig gældende for Arbejdsmarkedets Tillægspensions (...) dattervirksomheder, som er oprettet på privatretligt grundlag. Dattervirksomhederne er dog ikke omfattet af forslaget, idet de i dag ikke er omfattet af offentlighedslovens regler.”

Derudover fremgår bl.a. følgende af bemærkningerne til lovforslagets § 31:

”Med den foreslåede nye bestemmelse i § 31, foreslås det, at Arbejdsmarkedets Tillægspensions investeringsvirksomhed undtages fra reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen. Investeringsvirksomhed omfatter al virksomhed, som vedrører aktiviteter som forvalter af de midler, der henlægges til Arbejdsmarkedets Tillægspension.

...

Forslaget omfatter ikke Arbejdsmarkedets Tillægspensions dattervirksomheder, da disse er oprettet på privatretligt grundlag.”

2.3. Retspraksis, ombudsmandspraksis og juridisk litteratur

I U 2003.1939 Ø udtalte Østre Landsret bl.a. følgende om ATP's forvaltningsretlige status:

”ATP er en selvejende institution oprettet ved lov og med principalt samtlige lønmodtagere i alderen 18-66 år som pligtmæssige medlemmer. Formålet med oprettelsen af ATP var at forbedre indkomsten og

dermed formindske indkomstnedgangen for et bredt udsnit af lønmodtagere ved overgangen fra aktiv beskæftigelse til pensionisttilværelsen ved at supplere den almindelige folkepension med en tillægspension. ATP's midler er hovedsagelig tilvejebragt ved lovpligtige bidrag, og arbejdsministeren er ved loven tillagt en række beføjelser, herunder vedrørende fastsættelse af regler vedrørende indbetaling, udbetaling, indberetning og med hensyn til udpegning af medlemmer til repræsentantskab og bestyrelse og til det ved ordningen etablerede ankenævn.

ATP findes under disse omstændigheder, og uanset at ATP er oprettet som en selvejende institution, der ikke modtager offentlig støtte, at være omfattet af begrebet 'en offentlig myndighed' i den dagældende museumslovs § 26, stk. 3, således som dette begreb nærmere er defineret i lovens forarbejder.

Det bemærkes herved, at det i en række relationer er fastslået eller fast antaget, at ATP er en offentlig forvaltningsmyndighed. Dette gælder således i relation til forvaltnings- og offentlighedsloven samt i relation til Ombudsmandens kompetence og EU's udbudsregler, ligesom ATP er omfattet af begrebet 'statslige myndigheder' i ligestillingsloven."

Ombudsmanden har lagt til grund, at ATP udgør en forvaltningsmyndighed omfattet af hans kompetence. I overensstemmelse hermed gives der i den forvaltningsretlige litteratur udtryk for, at ATP har karakter af en forvaltningsmyndighed, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 67, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 86, Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 129, og Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), s. 41.

3. Beskæftigelsesministeriets synspunkter

Som anført i pkt. 1 ovenfor har Beskæftigelsesministeriet i sin udtalelse af 13. maj 2022 givet udtryk for, at spørgsmålet om, hvorvidt ATP Ejendomme A/S er omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1, efter ministeriets opfattelse giver anledning til tvivl.

Imod at anse ATP Ejendomme A/S for omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1, taler efter ministeriets opfattelse navnlig, at forarbejderne til bestemmelsen ifølge ministeriet lægger op til en snæver forståelse af begrebet "danske offentlige myndigheder" som omfattende alene offentlige forvaltningsmyndigheder omfattet af offentlighedslovens § 2.

Da ATP som selvejende institution er omfattet af offentlighedsloven i medfør af § 3, stk. 1, nr. 1, og ikke i medfør af offentlighedslovens § 2, taler dette således ifølge ministeriet for, at ATP ikke er en "dansk offentlig myndighed" i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.'s forstand, og at ATP Ejendomme A/S dermed ikke er omfattet af offentlighedsloven.

Denne snævre forståelse af begrebet "danske offentlige myndigheder" understøttes efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse desuden af formålet med § 4, som ifølge ministeriet er at sikre offentlighedens mulighed for at følge med i det offentliges optræden som ejer og udvikler af statslige, kommunale og regionale selskaber, der løser en central samfundsmæssig opgave. Det kan på den baggrund ifølge ministeriet anføres, at det ikke har været formålet, at ATP Ejendomme A/S skal være omfattet af offentlighedsloven, da selskabet hverken er et statsligt, et regionalt eller et kommunalt selskab, og da selskabet opfører, ejer og driver fast ejendom på markedsvilkår som en del af ATP's fondsanbringelse og dermed ikke isoleret set udøver en central samfundsmæssig opgave.

Endelig har Beskæftigelsesministeriet anført, at ATP-lovens § 31 og forarbejderne hertil indikerer, at det ikke har været lovgivers hensigt, at investeringsvirksomhed i ATP's datterselskaber, herunder ATP Ejendomme A/S, skal være omfattet af offentlighedsloven.

Heroverfor står ifølge Beskæftigelsesministeriet en række forhold, der taler for, at ATP Ejendomme A/S er omfattet af offentlighedsloven. Ministeriet har i den forbindelse peget på, at begrebet "danske offentlige myndigheder" i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., efter en naturlig sproglig forståelse er bredere end begrebet "myndigheder inden for den offentlige forvaltning" i offentlighedslovens § 2.

Ministeriet har også anført, at hvis det havde været lovgivers hensigt at begrænse anvendelsesområdet af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., til selskaber, hvor mere end 75 pct. er ejet af forvaltningsmyndigheder omfattet af offentlighedslovens § 2, havde det været mest nærliggende at anvende samme terminologi i de to bestemmelser.

Endelig har ministeriet anført, at en bredere forståelse af begrebet "danske offentlige myndigheder" understøttes af, at selvejende institutioner, foreninger og fonde mv. oprettet ved lov efter 1985-offentlighedsloven var omfattet af lovens § 1 (svarende til den gældende offentlighedslovs § 2), og at den gældende offentlighedslovs § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, er en videreførelse af gældende ret.

Efter en samlet vurdering er det herefter Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at mest taler for at anse ATP for en dansk offentlig myndighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.'s forstand, og at ATP Ejendomme A/S dermed er omfattet af de regler i offentlighedsloven, der er nævnt i offentlighedslovens § 4, stk. 1.

4. Min vurdering

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, at offentlighedsloven – bortset fra bestemmelserne i lovens §§ 11 og 12 og §§ 15-17 – finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 pct. af ejerandelene tilhører "danske offentlige myndigheder".

ATP Ejendomme A/S er som et aktieselskab ikke umiddelbart omfattet af offentlighedsloven. Som det fremgår af pkt. 1 ovenfor, er ATP Ejendomme A/S imidlertid 100 pct. ejet af ATP. Afgørende for, om ATP Ejendomme A/S er omfattet af offentlighedsloven, er derfor, om selskabets ejer, ATP, er omfattet af begrebet "danske offentlige myndigheder" i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Som anført i pkt. 2.3 ovenfor er det fastslået i retspraksis og antaget i ombudsmandspraksis og i den forvaltningsretlige litteratur, at ATP har karakter af en forvaltningsmyndighed i den forstand, hvorved dette begreb anvendes i den almindelige forvaltningsret og i en række offentligretlige love, herunder ombudsmandsloven og 1985-offentlighedsloven.

Ud fra en naturlig sproglig fortolkning af bestemmelsen må ATP derfor anses som en dansk offentlig myndighed.

Beskæftigelsesministeriet har imidlertid rejst det spørgsmål, om begrebet "danske offentlige myndigheder" i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., skal fortolkes indskrænkende, således at det alene omfatter de organer, der er omfattet af offentlighedsloven efter lovens § 2, men ikke de institutioner mv., der er omfattet af offentlighedsloven efter lovens § 3, stk. 1, nr. 1, om bl.a. selvejende institutioner, der er oprettet ved eller i henhold til lov.

Efter min opfattelse er der ikke grundlag for en sådan indskrænkende fortolkning af offentlighedslovens § 4, stk. 1.

For det første har lovgivningsmagten – som Beskæftigelsesministeriet selv er inde på – ikke defineret myndighedsafgrænsningen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, ved de samme termer som i lovens § 2. Tværtimod anvendes i lovens § 2 ordene "myndigheder inden for den offentlige forvaltning", mens der i lovens § 4 henvises til "danske offentlige myndigheder".

En sådan forskellig begrebsanvendelse taler efter min opfattelse imod, at offentlighedslovens § 4 alene omfatter selskaber mv., der er ejet af organer omfattet af offentlighedsloven i kraft af lovens § 2, men ikke af lovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2. Det gælder så meget desto mere, eftersom § 4 ikke indeholder en henvisning til § 2. Heller ikke lovens forarbejder omtaler en sådan mulig identitet mellem anvendelsesområdet for § 2 og ejerkredsen i § 4, men bruger tværtimod de bredere formuleringer "offentligt ejede selskaber" og "selskaber, der i kraft af det offentliges ejerskab er undergivet en betydelig grad af offentlig styring og kontrol".

At den forskellige begrebsanvendelse må antages at være udtryk for et ønske om, at de to begreber ikke skal have samme rækkevidde, understøttes efter min opfattelse af, at den ovenfor beskrevne almindelige forvaltningsretlige forståelse af begrebet "forvaltningsmyndigheder" i almindelighed også omfatter de organer, som henregnes til offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2. Formålet med at opdele reguleringen af forskellige typer forvaltningsorganer i §§ 2 og 3, stk. 1, nr. 1 og 2, er således navnlig at fastsætte, at specielle former for forvaltningsorganer ikke skal være underlagt bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 11 og 12 og §§ 15-17. Som ATP i øvrigt selv er et eksempel på, kan et organ, der typisk karakteriseres som en forvaltningsmyndighed, således være en offentlig myndighed omfattet af offentlighedsloven, selv om organet omfattes af lovens § 3, stk. 1, nr. 1 eller 2.

For det andet taler også det forhold, at offentlighedslovens § 4, stk. 1, ikke kun omfatter direkte ejerskab af et selskab, men også indirekte ejerskab såsom ejerskab via offentligt ejet moderselskab til det pågældende selskab (samt ejerskab via KL eller Danske Regioner) for, at det ikke kan have været lovgivers hensigt, at bestemmelsens anvendelsesområde skulle fortolkes indskrænkende i forhold til de nævnte organer.

Endelig synes en sådan indskrænkende fortolkning af begrebet "danske offentlige myndigheder" i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., også at stemme mindre godt overens med bestemmelsens formål om at undgå en forringelse af muligheden for indsigt i varetagelse af opgaver, uanset om disse bliver udført af forvaltningen eller af et (offentligt) selskab, jf. ovenfor under pkt. 2.1.3.

Sammenfattende finder jeg således, at der ikke er grundlag for en indskrænkende fortolkning, hvorefter begrebet "danske offentlige myndigheder" i § 4, stk. 1, kun skulle omfatte organer, der er omfattet af offentlighedsloven i kraft af lovens § 2, men ikke organer, der er omfattet af offentlighedsloven i kraft af lovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Der er efter min opfattelse heller ikke på andet grundlag fornødne holdepunkter for en antagelse om, at ATP Ejendomme A/S ikke er omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Således er det forhold, at ATP Ejendomme A/S "opfører, ejer og driver fast ejendom på markedsvilkår som en del af ATP's fondsanbringelse og dermed ikke isoleret set udøver en central samfundsmæssig opgave" uden betydning for, om selskabet omfattes af offentlighedslovens § 4, stk. 1. Bestemmelsens anvendelsesområde defineres nemlig ikke ud fra, hvilken aktivitet et selskab udøver, men alene ud fra, om mere end 75 pct. af ejerandelen tilhører danske offentlige myndigheder.

At det er tilfældet, understreges af offentlighedslovens § 4, stk. 2, hvorefter vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren – kan fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber omfattet af § 4, stk. 1. I forarbejderne til bestemmelsen er det forudsat, at bestemmelsen i § 4, stk. 2, navnlig finder anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber, der ikke udøver traditionel forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Hermed må det være forudsat, at også sådanne selskaber kan være omfattet af udgangspunktet i lovens § 4, stk. 1.

Endelig kan heller ikke ATP-lovens § 31 og forarbejderne hertil efter min opfattelse føre til, at ATP Ejendomme A/S falder uden for offentlighedslovens anvendelsesområde.

Det fremgår ganske vist af forarbejderne til ATP-lovens § 31, at "[d]attervirksomhederne er dog ikke omfattet af forslaget, idet de i dag ikke er omfattet af offentlighedslovens regler". Det anføres også, at årsagen hertil er, at "disse er oprettet på privatretligt grundlag".

Denne opfattelse af, at de pågældende datterselskaber ikke er omfattet af offentlighedslovens regler, bygger imidlertid efter min opfattelse på en forkert forståelse af den nye offentlighedslov fra 2013, hvor der alene henses til det enkelte organs egen status og ikke – som foreskrevet i lovens § 4 – også til ejerkredsen. Retsopfattelsen i forarbejderne til ATP-loven kan på den baggrund efter min opfattelse ikke føre til det resultat, at ATP Ejendomme A/S ikke er omfattet af offentlighedslovens regler.

Sammenfattende er jeg på den anførte baggrund enig med Beskæftigelsesministeriet og Justitsministeriet i, at ATP Ejendomme A/S er omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1. Det betyder, at offentlighedslovens bestemmelser – bortset fra §§ 11-12 og §§ 15-17 – finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af ATP Ejendomme A/S.

Jeg har ikke på nuværende tidspunkt fundet anledning til at bestemme, at ATP Ejendomme A/S skal være omfattet af min virksomhed efter ombudsmandslovens § 7, stk. 4. Det følger af denne bestemmelse, at hvis selskaber, institutioner, foreninger mv. 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.

Idet den konkrete sag, der er omtalt ovenfor under pkt. 1, er genoptaget af ATP Ejendomme A/S, foretager jeg mig ikke mere.

ATP Ejendomme A/S er efterfølgende blevet undtaget fra reglerne i offentlighedsloven ved bekendtgørelse nr. 175 af 21. februar 2023 om undtagelse af selskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen.