

14. juli 2022
Sagsnr. 21/12211
IDADEG-NH

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

DELVIS ÆNDRING i sag om Sydfalster Varmeværks afgørelse om afslag på aktindsigt i oplysninger om bl.a. fakturaer vedrørende bidrag for tilslutning til fjernvarme mv.

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

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klagen over Sydfalster Varmeværk A.M.B.A.s afgørelse af 12. oktober 2021, for så vidt angår afslag på aktindsigt i oplysninger, som efter nævnets opfattelse ikke udgør miljøoplysninger samt oplysninger, som ikke eksisterer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Sydfalster Varmeværk A.M.B.A.s afgørelse af 12. oktober 2021, for så vidt angår afslag på aktindsigt i fakturaer vedrørende bidrag for tilslutning til fjernvarme til fuld aktindsigt. Sydfalster Varmeværk A.M.B.A. skal herefter udlevere fakturaer vedrørende bidrag for tilslutning til fjernvarme i deres helhed 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.

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 25. oktober 2021 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af afgørelsens adressat.

Klager har navnlig anført, at:

- det opgjorte forventede tidsforbrug ved behandlingen af anmodningen er urealistisk højt, og
- Sydfalster Varmeværk A.M.B.A. skal udlevere de ønskede oplysninger efter miljøoplysningsloven.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

2.1 Anmodningen om aktindsigt

Klager anmodede den 4. oktober 2021 Sydfalster Varmeværk A.M.B.A. (herefter Sydfalster Varmeværk eller selskabet) om aktindsigt i:

- fakturaer og bilag, som ligger til grund for værkets bogføring af tilgange, tilslutningsbidrag og afgange,
- alle fakturaer fra advokatfirmaerne Horten og Drachmann som måtte være fremkommet i 2021,
- fakturaer vedrørende 31 stikledninger samt brønde og forgreninger, herunder
 - oplysninger om, hvornår arbejdet vedrørende pågældende er udført af F.R. Entreprise ApS,
 - fakturaer vedrørende 341 m forsyningsledninger,
 - oplysninger om arbejdsløn til en navngiven ansat og/eller andre af Sydfalster Varmeværks smede,
 - oplysninger om afholdte transportudgifter i forbindelse med levering af diverse gratis og betalt varmtvandsudstyr mv., og
 - faktura fra Døllefjelde Maskinmontage.

2.2 Den påklagede afgørelse

Sydfalster Varmeværk har den 12. oktober 2021 meddelt klager afslag på aktindsigt med henvisning til, at behandling af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. 2013-offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.³

Sydfalster Varmeværk har anført, at det samlede forventede tidsforbrug ved at behandle anmodningen om aktindsigt vil overstige 25 timer. Selskabet har i tilknytning hertil oplyst, at der er blevet registreret et tidsforbrug på 36 timer i forbindelse med behandlingen af klagers seneste anmodning om aktindsigt.

Det fremgår videre af afgørelsen, at Sydfalster Varmeværk konkret har vurderet, at det forventede tidsforbrug i forbindelse med behandlingen af

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

anmodningen om aktindsigt ikke står mål med klagers interesse i at få aktindsigt i de pågældende oplysninger, og at der på den baggrund er tale om et uforholdsmæssigt ressourceforbrug fra selskabets side.

Sydfalster Varmeværk har desuden lagt vægt på, at selskabet inden for 12 måneder har modtaget 14 anmodninger om aktindsigt fra klager, der alle relaterer sig til en sag vedrørende beslutning om at lade et antal boliger i Sundhaven blive tilsluttet til Sydfalster Varmeværk uden tilslutningsafgift.

Sydfalster Varmeværk har endelig anført, at det er selskabets vurdering, at der i den aktuelle sag ikke er anmodet om aktindsigt i miljøoplysninger, hvorfor anmodningen er behandlet efter 2013-offentlighedsloven.

2.3 Klagers indhold

Klager har den 21. oktober 2021 anført, at Sydfalster Varmeværks afgørelse om afvisning af klagers anmodning om aktindsigt alene har til formål at hindre åbenhed og gennemsigtighed i forhold om utilbørlige fordele, som har betydet en merpris for alle Sydfalster Varmeværks forbrugere i 2020 på ca. 5 %.

Klager har desuden vedrørende sin ret til aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven henvist til sin klage hos Miljø- og Fødevarerklagenævnet med sagsnr. 21/12212,⁴ hvoraf det fremgår, at der efter klagers opfattelse er adgang til at påklage Sydfalster Varmeværks afgørelse om aktindsigt, jf. 2013-offentlighedslovens § 37, stk. 1.

Klager har bestridt, at det skulle kunne tage mere end 25 timer at fremsøge de ønskede dokumenter. Klager har herved gjort gældende, at de dokumenter, som klager har anmodet om aktindsigt i, er tydeligt identificerede, og at det ikke bude tage mere end 2,5 time for en elev at finde frem til dokumenterne. Klager stiller sig på baggrund heraf også undrende over for Sydfalster Varmeværks opgørelse af tidsforbruget i forbindelse med behandlingen af klagers anmodning om aktindsigt af 22. september 2021, og har i tilknytning hertil bemærket, at det opgjorte tidsforbrug alene kan skyldes, at den væsentligste del af tiden er medgået til konsultationer med selskabets juridiske rådgivere eller interne drøftelser af, hvad der skulle udleveres.

Klager har desuden fremsat en række bemærkninger i relation til Sydfalster Varmeværks regnskab og konsekvenserne af gratis tilslutning af Sundhaven til fjernvarme.

Klager har den 22. november 2021 og den 8. april 2022 fremsat yderligere bemærkninger i relation til Sydfalster Varmeværks regnskab og konsekvenserne af gratis tilslutning af Sundhaven til fjernvarme.

⁴ Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i sagsnr. 21/12212.

Klager har endelig den 27. april 2022 oplyst, at Sydfalster Varmeværk i april 2022 har udleveret seks fakturaer fra advokatfirmaerne Drachmann og Horten, og at disse fakturaer dækker perioden frem til november 2021. Klager har desuden fremsat en række yderligere bemærkninger i relation til Sydfalster Varmeværks regnskab og konsekvenserne af gratis tilslutning af Sundhaven til fjernvarme.

2.4 Sydfalster Varmeværks bemærkninger til klagen

Sydfalster Varmeværk har den 25. oktober 2021 bemærket, at selskabet er organiseret som et forbrugerejet andelsselskab med begrænset ansvar, samt at selskabet har en varmekapacitet på i alt 14,8 MW og derfor er omfattet af 2013-offentlighedsloven, jf. lovens § 3, stk. 2, nr. 3.

Sydfalster Varmeværk har derudover anført, at selskabet fastholder sin vurdering af, at besvarelsen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug, og at anmodningen derfor kan afslås med henvisning til 2013-offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Det er desuden Sydfalster Varmeværks vurdering, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke har kompetence til at behandle den aktuelle klage over selskabets afgørelse om aktindsigt, da de oplysninger, som klager har anmodet om aktindsigt i, ikke udgør miljøoplysninger.

2.5 Nye oplysninger under sagens behandling

Til brug for Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering af, om der er anmodet om aktindsigt i miljøoplysninger, har nævnets sekretariat den 5. april 2022 bedt Sydfalster Varmeværk om at fremsende retvisende og dækkende eksempler på det materiale, som er omfattet af anmodningen om aktindsigt.

Sydfalster Varmeværk har den 22. april 2022 fremsendt eksempler på materiale omfattet af anmodningen. Selskabet har i den forbindelse oplyst vedrørende den del af anmodningen, der angår fakturaer og bilag, som ligger til grund for værkets bogføring af tilgange, tilslutningsbidrag og afgang, at der ikke er sket afgang i den relevante periode. Selskabet har desuden vedrørende arbejds løn og transportudgifter for medarbejdere bemærket, at der ikke føres time- eller kørselsregnskab for de enkelte medarbejders arbejdsopgaver i løbet af dagen, hvorfor selskabet ikke har mulighed for at fremsende eksempler herpå.

Det fremgår endvidere af Sydfalster Varmeværks afgørelse af 11. april 2022, at selskabet har udleveret fakturaer fra advokatfirmaerne Drachmann og Horten for perioden 1. oktober 2020 til 1. april 2022.

Miljø- og Fødevareklagenævnets sekretariat har den 24. juni 2022 anmodet Sydfalster Varmeværk om at oplyse, hvorvidt de udleverede fakturaer

dækker den del af klagers aktindsigtsanmodning af 4. oktober 2021, som angår advokatfakturaer.

Sydfalster Varmeværk har ved e-mail af 28. juni 2022 bekræftet, at de udleverede advokatfakturaer dækker den del af klagers aktindsigtsanmodning af 4. oktober 2021, som angår advokatfakturaer.

Sydfalster Varmeværk har i e-mail af 28. juni 2022 desuden henvist til Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOU 2020-1 vedrørende Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 20. december 2017, som efter selskabets opfattelse vedrører oplysninger af samme karakter som i den aktuelle sag. Selskabet har herved bemærket, at Ombudsmanden i sagen fandt, at priserne i underliggende leverandørfakturaer fra et energiselskabs leverandører ikke i sig selv udgjorde miljøoplysninger i medfør af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, idet forbindelsen mellem leverandørfakturaerne og etableringen af foranstaltningen eller aktiviteten i miljøoplysningslovens forstand i den pågældende sag alene var af indirekte karakter.

Sydfalster Varmeværk har videre gjort gældende, at man ved vurderingen af, om der er tale om miljøoplysninger, bør se på, hvad tilslutningerne vedrører. Det er således Sydfalster Varmeværks opfattelse, at der i den sammenhæng bør være forskel på, om der er tale om tilslutning til fjernvarme, som sker på ejerens egen foranledning og initiativ, og på tilslutning til spildevand, som pålægges den enkelte ejendommejer af myndigheder til varetagelse af hensyn til vandmiljøet.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Miljø- og Fødevareklagenævnets kompetence til at realitetsbehandle klagen over aktindsigt efter henholdsvis miljøoplysningsloven og 2013-offentlighedsloven,
- 2) Sydfalster Varmeværks afslag på aktindsigt i fakturaer vedrørende tilslutning til fjernvarme, og
- 3) Sydfalster Varmeværks afslag på aktindsigt i fakturaer vedrørende komponenter til fjernvarmeanlæg og arbejds løn.

Miljø og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til klagepunktet vedrørende afslag på aktindsigt i fakturaer fra advokatfirmaerne Drachmann og Horten. Nævnet finder, at klagepunktet ikke er aktuelt, idet Sydfalster Varmeværk ved afgørelse af 11. april 2022 har meddelt klager aktindsigt i de pågældende fakturaer.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets kompetence efter miljøoplysningsloven

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

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 1, stk. 1, at loven gælder for alle myndigheder m.v., der er omfattet af 1985-offentlighedslovens § 1,⁵ som har følgende ordlyd:

”§ 1. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jfr. dog §§ 1 og § 3.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for

- 1) elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
- 2) selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
- 3) kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/ s.

[...]”

Sydfalster Varmeværk har under sagens behandling oplyst, at selskabet er organiseret som et forbrugerejet andelsselskab med begrænset ansvar, og at selskabet med en varmekapacitet op i alt 14,8 MW udgør et kollektivt varmforsyningsanlæg, jf. 1985-offentlighedslovens § 1, stk. 2, nr. 3.

Sydfalster Varmeværk er derfor omfattet af miljøoplysningslovens § 1, stk. 1.

Det afgørende for, om miljøoplysningsloven finder anvendelse, er herefter, om de oplysninger, der er anmodet om aktindsigt i, er omfattet af ”miljøoplysningsbegrebet”, som er defineret i miljøoplysningslovens § 3, som 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

⁵ Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen.

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.”

Det følger bl.a. af praksis fra Folketingets Ombudsmand, at miljøoplysningsbegrebet skal forstås bredt, og at der også kan være tale om oplysninger, som kun mere indirekte drejer sig om miljøet. Den omstændighed, at der er flere ”led” mellem en administrativ foranstaltning og en mulig påvirkning af miljøet udelukker ikke i sig selv, at der kan være tale om miljøoplysninger. Det forhold, at der er usikkerhed om resultatet af en administrativ foranstaltning fører ikke til, at oplysningerne falder uden for miljøoplysningsbegrebet.⁶

Endvidere følger det af praksis fra Folketingets Ombudsmand, at oplysninger, som i anden sammenhæng ikke ville have udgjort miljøoplysninger, men som optræder i sammenhæng med miljøoplysninger, kan være omfattet af begrebet. Også oplysninger, som ikke i sig selv kan påvirke miljøelementer m.v., kan således ud fra en samlet vurdering af den sammenhæng, som oplysningerne indgår i være omfattet af begrebet.⁷

Miljø- og Fødevareklagenævnet har gennemgået de eksempler på dokumenter omfattet af anmodningen, som Sydfalster Varmeværk har fremsendt.

⁶ Se bl.a. FOU 2018-4.

⁷ Se bl.a. FOU 2011 15-5.

Oplysninger, som ikke eksisterer

Sydfalster Varmeværk har oplyst, at selskabet ikke er i besiddelse af oplysninger om afgange fra den relevante periode, samt oplysninger om timeregnskab og transportudgifter for en navngiven ansat og andre af selskabets smede.

Miljø- og Fødevareklagenævnet lægger på baggrund af oplysningerne fra Sydfalster Varmeværk til grund, at oplysningerne ikke eksisterer, således at disse oplysninger hverken foreligger hos eller opbevares for selskabet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har derfor ikke mulighed for at give klager medhold i klagen, for så vidt angår disse oplysninger, uanset om der efter omstændighederne kunne have været tale om miljøoplysninger.

Fakturaer vedrørende 31 stikledninger samt brønde og forgreninger

For så vidt angår de fakturaer, som er omfattet af klagers anmodning om aktindsigt i fakturaer vedrørende 31 stikledninger samt brønde og forgreninger, kan Miljø- og Fødevareklagenævnet på baggrund af de fremsendte eksempler på materiale omfattet af denne del af anmodningen om aktindsigt konstatere, at der er tale om fakturaer vedrørende komponenter til fjernvarmeanlæg og udført arbejde fra forskellige underleverandører. Det er nævnets vurdering, at der, for så vidt angår disse fakturaer, ikke er anmodet om aktindsigt i miljøoplysninger. Det er således nævnets opfattelse, at forbindelsen mellem disse fakturaer fra underleverandør og tilslutning af Sundhaven til fjernvarme alene er af indirekte karakter.⁸ Nævnet har desuden lagt vægt på, at der er tale om rent forretningsmæssige, økonomiske oplysninger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter ikke kompetence til at realitetsbehandle klagen over afslag på aktindsigt i de pågældende oplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 4 a.

Fakturaer vedrørende tilslutning til fjernvarme

For så vidt angår fakturaer vedrørende tilslutning til fjernvarme er det Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at disse indeholder miljøoplysninger. Nævnet har lagt vægt på, at tilslutning til fjernvarme udgør en aktivitet, som efter nævnets opfattelse, kan påvirke de enkelte miljøelementer, og at opkrævning af betaling for dette udgør en administrativ foranstaltning i nær tilknytning hertil, og at de pågældende fakturaer bl.a. indeholder oplysninger om, hvor der er sket tilslutning, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, og nr. 5, jf. nr. 1, og nr. 2.

⁸ Se FOU 2020-1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at der ved vurderingen af, om oplysninger er omfattet af "miljøoplysningsbegrebet", som er defineret i miljøoplysningslovens § 3 ikke sondres mellem, hvorvidt den bagvedliggende aktivitet er igangsat på en privat borgers eller en myndigheds foranledning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter kompetence til at realitetsbehandle klagen over afslag på aktindsigt i fakturaer, som vedrører tilslutning til fjernvarme, jf. miljøoplysningslovens § 4 a.

3.2.2 Aktindsigt i fakturaer vedrørende tilslutning til fjernvarme

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at enhver har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger under de betingelser og med de undtagelser, der følger af 1985-offentlighedsloven, jf. dog miljøoplysningslovens § 2, stk. 2-6, og § 3. 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 miljøoplysningsloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer på denne baggrund Sydfalster Varmeværks afgørelse, for så vidt angår afslag på aktindsigt i disse fakturaer til fuld aktindsigt.

Sydfalster Varmeværk skal herefter udlevere disse fakturaer i deres helhed til klager.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at når der er anmodet om aktindsigt i miljøoplysninger finder ressourcebestemmelsen i 2013-offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, ikke anvendelse, og at 1985-offentlighedsloven ikke indeholder en tilsvarende bestemmelse.

3.2.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets kompetence efter 2013-offentlighedsloven

Det følger af 2013-offentlighedslovens § 37, stk. 1, at afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at der ikke i det foreliggende tilfælde er anmodet om aktindsigt i en sag, hvor en eventuel afgørelse eller behandlingen i øvrigt vil kunne påklages til nævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle nogen dele af den pågældende klage over aktindsigt i medfør af 2013-offentlighedslovens § 37, stk. 1.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviser at realitetsbehandle klagen over Sydfalster Varmeværk A.M.B.A.s afgørelse af 12. oktober 2021, for så vidt angår afslag på aktindsigt i oplysninger, som efter nævnets opfattelse ikke udgør miljøoplysninger samt oplysninger, som ikke eksisterer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Sydfalster Varmeværk A.M.B.A.s afgørelse af 12. oktober 2021, for så vidt angår afslag på aktindsigt i fakturaer vedrørende bidrag for tilslutning til fjernvarme til fuld aktindsigt. Sydfalster Varmeværk A.M.B.A. skal herefter udlevere fakturaer vedrørende bidrag for tilslutning til fjernvarme i deres helhed til klager.

Denne afgørelse sendes til klager og Sydfalster Varmeværk via Digital Post.

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Ida Charlotte Aagaard Degn Aarøe
Stedfortrædende formand