



12. juli 2021
21/06068

Afgørelse om aktindsigt i dokumenter vedrørende Forsyningstilsynets sag j.nr. 19/09432

RESUMÉ

Forsyningstilsynet har den 18. maj 2021 modtaget en anmodning om aktindsigt fra Verdo A/S. Verdo A/S anmoder om aktindsigt i en række dokumenter fra Forsyningstilsynets sag (j.nr. 19/09432) om Bornholms EI-Produktions (herefter BEP) omkostningsfordeling.

Til brug for Forsyningstilsynets vurdering af anmodningen har Forsyningstilsynet indhentet bemærkninger hos BEP.

BEP har i den forbindelse anført, at der er en række oplysninger i dokumenterne, der bør undtages fra aktindsigt, idet der er tale om oplysninger om omkostningsfordelingen, produktionsomkostninger og teknisk data for Blok 6.

Forsyningstilsynet vurderer, at der i flere af dokumenterne indgår oplysninger, som i denne konkrete sag skal undtages fra aktindsigt, og meddeler derfor delvis aktindsigt i 6 af de 14 dokumenter.

Derudover meddeler Forsyningstilsynet afslag på aktindsigt i 2 af dokumenterne, idet der er tale om interne dokumenter, der er udarbejdet til Forsyningstilsynets eget brug.

Derudover imødekommes anmodningen om aktindsigt fuldt ud.

AFGØRELSE

Der meddeles fuld aktindsigt i følgende dokumenter, jf. miljøoplysningslovens § 2:

- Nr. 71 – Svar fra BEP vedr. forespørgsel om værker BEP sammenligner sig med ved fordelingsnøgler
- Nr. 88 – Følgemail - BEP fremsender bemærkninger til Rambøll rapport i ekstraheret version
- Nr. 96 – Følgemail - BEP fremsender ekstraheret COWI rapport til RV
- Nr. 96 – Ekstraheret COWI-rapport
- Nr. 107 – Orientering om kendelse
- Nr. 107 – Voldgiftsrettens kendelse af 6. juni 2019

Der meddeles afslag på aktindsigt i følgende dokumenter, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 jf. 1985-offentlighedslovens § 7:

FORSYNINGSTILSYNET
Torvegade 10
3300 Frederiksværk

Tlf. 4171 5400
post@forsyningstilsynet.dk
www.forsyningstilsynet.dk

- Nr. 103 – udkast til samlet afgørelse (til at arbejde videre i).
- Nr. 108 – Bornholm fordelingsnøgler opsummering – tænke/talepapir.

Der meddeles delvis aktindsigt i følgende dokumenter jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og § 6, stk. 2, jf. 1985-offenlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2:

- Nr. 45 – Udkast til delafgørelse
- Nr. 51 – Følgemail til EY's notat
- Nr. 51 – Notat fra EY om fordelinger af omkostninger på blok 6
- Nr. 66 – Følgemail - BDOs bemærkninger til EY notat af 27. januar 2020
- Nr. 66 – BDOs bemærkninger til EY notat af 27. januar 2020
- Nr. 88 - BEP's bemærkninger til Rambølls rapport i ekstraheret version

De oplysninger, der undtages fra aktindsigt, er udstreget og fjernet i de vedhæftede dokumenter.

Sagens baggrund og begrundelsen for Forsyningstilsynets afgørelse fremgår nedenfor.

SAGSFREMSTILLING

Forsyningstilsynet modtog den 18. maj 2021 en anmodning om aktindsigt fra Verdo A/S. Anmodningen er fremsat i forlængelse af en tidligere aktindsigtsanmodning, hvor Verdo A/S havde bedt om aktindsigt i aktliste vedrørende sagen omkring omkostningsfordelingen på BEP (j.nr. 19/09432).

Anmodningen har følgende ordlyd:

"Jeg skal på vegne af Verdo A/S begære aktindsigt i følgende dokumenter fra aktlisten:

- *Nr. 45 – Udkast til delafgørelse – word og pdf. Verdo begærer alene aktindsigt i pdf-dokumentet.*
- *Nr. 51 – Notat fra EY om fordelinger af omkostninger på blok 6.*
- *Nr. 66 – BDOs bemærkninger til EY notat af 27. januar 2020.*
- *Nr. 71 – Svar fra BEP vedr. forespørgsel om værker BEF sammenligner sig med ved fordelingsnøgler.*
- *Nr. 88 – BEP fremsender bemærkninger til Rambøll rapport i ekstraheret version.*
- *Nr. 96 – BEP fremsender ekstraheret COWI rapport til RV.*
- *Nr. 103 – udkast til samlet afgørelse (til at arbejde videre i).*
- *Nr. 107 – Orientering om kendelse.*
- *Nr. 108 – Bornholm fordelingsnøgler opsummering – tænke/talepapir."*

Forsyningstilsynet bemærker for en ordens skyld, at der på akt nr. 51, 66, 88, 96 og 107 ligger to dokumenter, hvorfor aktnumrene fremgår to gange i afgørelsen, og med forskellige titler.

Forsyningstilsynet kvitterede den 19. maj 2021 for modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Den 20. maj 2021 sendte Forsyningstilsynet et høringsbrev til BEP, og bad BEP kommentere på, hvorvidt der var fortrolige oplysninger i de efterspurgte dokumenter. BEP

fik svarfrist til den 26. maj 2021. Da Forsyningstilsynet ikke havde modtaget svar fra BEP ved fristens udløb, sendte Forsyningstilsynet den 27. maj 2021 på ny en henvendelse til BEP med anmodning om bemærkninger senest den 28. maj 2021.

Den 27. maj 2021 modtog Forsyningstilsynet BEPs bemærkninger til Verdo A/S' aktindsigtsanmodning.

BEP vurderede, at flere af oplysningerne i dokumenterne ikke kunne udleveres og anførte:

"Som det fremgår af Forsyningstilsynets mail omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

De dokumenter, der er begæret aktindsigt i indeholder visse oplysninger, som skal undtages fra aktindsigt med henvisning hertil. Det drejer sig om oplysningerne om omkostningsfordelingen, produktionsomkostningerne og om de tekniske data for Blok 6.

[...]

Der er utvivlsomt tale om "oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende", jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, 1. led.

Dertil er det af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes", jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, 2. led.

Sidstnævnte skyldes, at der er tale om tekniske og økonomiske oplysninger om Blok 6, som ikke er offentligt tilgængelige og hvor udlevering vil medføre en nærliggende risiko for, at BEP's konkurrenceevne og økonomiske interesser i øvrigt påføres skade af væsentlig betydning.

Oplysningerne vil således kunne anvendes til at vurdere Blok 6's kapacitet, omkostningsniveau og effektivitet, hvilket i almindelighed har kommerciel betydning for BEPs position på såvel elmarkedet som varmemarkedet. Kendskab til BEP's tekniske og økonomiske forhold kan således udnyttes af konkurrenter på markedet.

Jeg henviser generelt til Forsyningstilsynets afgørelse af 13. oktober 2020 som stadfæstet af Energiklagenævnet den 13. april 2021, hvor nævnet udtalte følgende:

"Energiklagenævnet vurderer, at oplysningerne om Blok 6's effektivitet målt i MWh og grader, faktiske kapacitet og driftsdata udgør oplysninger om drifts- og forretningsforhold, der er omfattet af bestemmelsen i 2012-forvaltningslovens § 15, stk. 1. Energiklagenævnet har ved vurderingen navnlig lagt vægt på, at der ved sammenhængen af oplysningerne kan udledes

oplysninger om tekniske indretninger og væsentlige forhold om Blok 6. Energiklagenævnet har dernæst lagt vægt på det oplyste om fremtidige udbud, hvor fordelingen af omkostninger mellem el- og varme kan udgøre et vigtigt konkurrenceparameter. Dernæst, at oplysningerne vil give en konkurrerende virksomhed mulighed for at tilrettelægge fremtidige forretningsinitiativer.

Energiklagenævnet vurderer på baggrund af ovenstående, at Bornholm El-Produktion A/S har godtgjort, at der er nærliggende risiko for, at en udlevering af oplysninger om Blok 6's effektivitet målt i MWh og grader, faktiske kapacitet og driftsdata vil have væsentlig økonomisk betydning for Bornholm El-Produktion A/S ved, at en konkurrent kan misbruge oplysninger til økonomisk at skade selskabet, hvorfor hemmeligholdelse er særlig påkrævet." [...]"

Den 27. maj 2021 sendte Forsyningstilsynet en mail til Verdo, hvori Forsyningstilsynet orienterede Verdo om, at Forsyningstilsynet forventede at kunne træffe afgørelse senest den 7. juni 2021.

Den 7. juni kontaktede Forsyningstilsynet Verdo, og oplyste at anmodningen endnu ikke var færdigbehandlet, men at Forsyningstilsynet forventede at kunne træffe afgørelse senest den 11. juni 2021.

Den 11. juni 2021 kontaktede Forsyningstilsynet Verdo og oplyste, at det på grund af sagens kompleksitet ikke havde været muligt at færdigbehandle sagen, men at Forsyningstilsynet forventede at kunne træffe afgørelse senest den 18. juni 2021.

Den 16. juni 2021 sendte Forsyningstilsynet en ny høring til BEP og bad om supplerende bemærkninger i forhold til enkelte af de oplysninger BEP ønskede undtaget. BEP fik svarfrist til den 18. juni 2021.

Den 17. juni kontaktede BEP Forsyningstilsynet og anmodede om fristudsættelse til den 22. juni 2021. Forsyningstilsynet imødekom fristudsættelsen.

Den 18. juni 2021 kontaktede Forsyningstilsynet Verdo og oplyste, at det på grund af den supplerende høring af BEP ikke havde været muligt at færdigbehandle sagen, men at Forsyningstilsynet forventede at kunne træffe afgørelse senest den 29. juni 2021.

Den 22. juni modtog Forsyningstilsynet BEPs supplerende bemærkninger. BEP meddelte, at der kan gives aktindsigt i en række oplysninger som BEP tidligere havde ønsket undtaget. BEP fastholdt dog samtidig, at visse oplysninger fortsat ønskedes undtaget fra aktindsigt og anførte følgende:

"[...]For så vidt angår oplysningerne [...], skal jeg på vegne af Bornholms El-Produktion fastholde, at der er tale om oplysninger, som skal undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2. Årsagen hertil er, at meddelelse

af aktindsigt i de pågældende oplysninger vil medføre en nærliggende risiko for, at Bornholms EI-Produktions konkurrenceevne og økonomiske interesser i øvrigt påføres skade af væsentlig betydning.

Det skyldes, at Bornholms EI-Produktion er et centralt kraftvarmeanlæg, der i relation til produktionen af el agerer som kommerciel aktør på elmarkedet. Bornholms EI-Produktion agerer herunder på elspotmarkedet, hvor der sker salg af den el, Bornholms EI-Produktion producerer på Blok 6. Elmarkedet er et konkurrenceudsat marked, hvor salg sker til markedspris, dvs. til en pris som fastsættes på elbørsen NordPool Spot bl.a. på baggrund af indmeldte elpriser, og hvor disse møder en efterspørgsel.

Kendskab til de undtagne oplysninger om Bornholms EI-Produktions driftsøkonomiske forhold kan have afgørende kommerciel betydning for Bornholms EI-Produktions position på elspotmarkedet. Det skyldes, at oplysningerne kan anvendes til at beregne eller vurdere Bornholms EI-Produktions produktionsomkostninger og dermed kan udnyttes til at optimere konkurrenternes bud på elmarkedet og dermed konkurrenternes salg af elektricitet på bekostning af BEP.

Der er således en formodning for, at elproduktionsvirksomheder, herunder Bornholms EI-Produktion, kun udbyder elproduktion til salg på elbørsen, hvis elektriciteten kan produceres til en pris, der i hvert fald sikrer dækning af omkostningerne forbundet med den pågældende elproduktion (kostprisen). Bornholms EI-Produktions konkurrenter vil dermed, hvis de får indsigt i Bornholms EI-Produktions driftsøkonomiske forhold kunne prissætte egne ydelser lavere end Bornholms EI-Produktions produktionsomkostninger og på den måde forøge eget salg af elektricitet til væsentlig skade for Bornholms EI-Produktion.

Bornholms EI-Produktion agerer derudover på markedet for systemydelser, hvor Bornholms EI-Produktion efter udbud har indgået en systemaftale med Energinet om reserveforsyning af Bornholm, og hvor Bornholms EI-Produktion leverer regulerkraft og balancering.

Aftalen om levering af reserveforsyning af Bornholm blev senest udbudt i efteråret 2020 og blev vundet af Bornholms EI-Produktion. Som det imidlertid fremgår af Energinets hjemmeside (<https://energinet.dk/EI/Systemydelser/Nyheder-om-systemydelser/05-01-2021-Bornholm>), var der to tilbudsgivere, som overholdt udbudsbetingelserne, og Bornholms EI-Produktion er ved udbuddene således i konkurrence med andre potentielle leverandører af reserveforsyning. Der er tale om en tidsbegrænset kontrakt og der vil derfor være et nyt udbud inden for en årrække.

Kendskab til de omhandlede oplysninger kan også udnyttes af Bornholms EI-Produktions konkurrenter på markedet for systemydelser på bekostning af Bornholms EI-Produktion. Dette gælder også oplysningerne på s. 5 og 6 i dokument 3 (nr. 51), der vedrører perioden 2015-2017 inden ombygningen af Blok 6. Det skyldes, at omkostningsniveauet på Blok 6 er nogenlunde stabilt før og efter ombygningen. Det ændrer ikke herved, at EY har anført, at notatet ikke indeholder fortrolige oplysninger. Det skyldes, at bemærkningen er møntet på

Rønne Varme, hvor spørgsmålet var, om Rønne Varme kunne få aktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven.

På samme måde som aktindsigt vil forringe Bornholms EI-Produktions position på elmarkedet, jf. ovenfor, vil aktindsigt også forringe Bornholms EI-Produktions position på varmemarkedet. Det skyldes, at Bornholms EI-Produktion ikke har monopol på varmeproduktion og således principielt agerer på et konkurrenceudsat varmemarked.

Aktindsigt i de driftsøkonomiske oplysninger om Blok 6 kan anvendes af konkurrenter i forbindelse med fremtidige varmeprojekter og kan derfor medføre væsentlige skadevirkninger for Bornholms EI-Produktion i form af tab af indtægter fra varmesalg. Kendskab til de omhandlede oplysninger kan derved anvendes af konkurrenter til at tilrettelægge fremtidige varmeforsyningsprojekter på Bornholm i ulige konkurrence med varmen fra Bornholms EI-Produktion. Med samme begrundelse ønskes oplysningerne nævnt i dokument 5 (nr. 66) undtaget fra aktindsigt.”

Den 29. juni 2021 kontaktede Forsyningstilsynet Verdo og oplyste, at sagen endnu ikke var færdigbehandlet, men at Forsyningstilsynet forventede at kunne træffe afgørelse senest den 2. juli 2021.

SAGENS PARTER

Det er som udgangspunkt kun den aktindsigtssøgende, der er part i sin egen aktindsigtssag.

Verdo er derimod ikke part i den sag, der søges om aktindsigt i: j.nr. 19/09432 ”Rønne Varme v/Energi & Miljø - Klage over Bornholms Elproduktion (BEP) budget 2018, 2019 og 2020 - omkostningsfordelinger/afgiftsfordelen/kapacitet/underdækning”

Forsyningstilsynet har derfor vurderet, at anmodningen om aktindsigt skal behandles efter miljøoplysningsloven, herunder reglerne i 1985-offentlighedsloven. Se nærmere om lovvalg under ”Retsgrundlag”, s. 7.

HØRING

Udkast til afgørelse blev sendt i høring hos Verdo A/S den 2. juli 2021, med frist for bemærkninger senest den 9. juli 2021.

Ved mail af 9. juli 2021 oplyste Verdo A/S til Forsyningstilsynet, at Verdo ingen bemærkninger havde til afgørelsesudkastet.

ORIENTERING OM OFFENTLIGGØRELSE

Forsyningstilsynets afgørelse (uden bilag) vil blive offentliggjort på Forsyningstilsynets hjemmeside www.forsyningstilsynet.dk

Såfremt Verdo A/S vurderer, at visse oplysninger i afgørelsen bør undtages fra aktindsigt, f.eks. efter reglerne om myndigheders tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27,

bedes Verdo A/S angive disse oplysninger i høringsvaret med en begrundelse for, hvorfor oplysningerne ikke bør offentliggøres.

RETSGRUNDLAG

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

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at retten til aktindsigt, med visse undtagelser, følger reglerne i offentlighedsloven fra 1985.

Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., skal der foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Det følger desuden af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., at undtagelser fra aktindsigt skal anvendes restriktivt.

Derudover skal der efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, foretages en vurdering af, om de anmodede dokumenter indeholder oplysninger om emissioner.

”§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

Stk. 2. Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af Fællesskabsretlige forpligtelser.

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.

Stk. 4. § 10, stk. 1, nr. 5, i lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for miljøoplysninger, jf. dog § 4 a.

Stk. 5. Bestemmelsen i § 10, nr. 1-4, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 12, stk. 1, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på oplysninger om emissioner til miljøet, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF.

Stk. 6. Bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 15, stk. 1, nr. 4 og 5, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i det i stk. 5 nævnte direktiv.

Miljøoplysningslovens § 3 fastsætter, hvad der forstås ved miljøoplysninger:

§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lyd-form, 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.

Af miljøoplysningslovens § 4b fremgår klagebestemmelsen:

§ 4 b. Klage indgives skriftligt til den myndighed, det organ eller den forsyningsvirksomhed, der har truffet afgørelsen. Myndigheden, organet eller forsyningsvirksomheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt ikke senere end 3 uger efter modtagelsen af klagen videresende klagen til klageinstansen. Klagen skal ved videresendelsen være ledsaget af den påklagede afgørelse, de dokumenter, der er indgået i sagens bedømmelse, og en udtalelse fra myndigheden, organet eller forsyningsvirksomheden med dennes bemærkninger til sagen og de i klagen anførte klagepunkter.
 Stk. 2. Ved klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet indgives klagen ved anvendelse af digital selvbetjening, jf. dog § 21, stk. 2-4, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Endvidere skal efterfølgende kommunikation om klagesagen ske ved anvendelse af digital selvbetjening. En klage anses for indgivet, når den er tilgængelig for myndigheden.
 Stk. 3. Myndighedens videresendelse af klage til og efterfølgende kommunikation om klagesagen med Miljø- og Fødevareklagenævnet skal ske ved anvendelse af digital selvbetjening. Det samme gælder sager, hvor klage ikke er indgivet ved anvendelse af digital selvbetjening, men hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse om, at klagen ikke afvises.
 Stk. 4. Indgives en klage ikke ved anvendelse af digital selvbetjening, skal myndigheden snarest videresende klagen til Miljø- Fødevareklagenævnet. I sådanne tilfælde finder stk. 3 ikke anvendelse

I henhold til miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, skal lovens henvisninger til lov om offentlighed i forvaltningen bl.a. forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer – herefter ”1985-offentlighedsloven”:

§ 6. [...] Stk. 2. Henvisninger i denne lov til bestemmelser i lov om offentlighed i forvaltningen skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.[...]

Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer

Meroffentlighedsprincippet:

§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens

virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Det følger af § 4, stk. 1, 2. pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Interne dokumenter

Det følger af 1985-offentlighedslovens § 7, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter.

”§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,*
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og*
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.”*

Om fortolkningen af 1985-offentlighedslovens § 7, kan der henvises til Justitsministeriets Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Det fremgår bl.a. af side 510, at:

*”Efter lovens § 7, nr. 1, anses dokumenter for interne arbejdsdokumenter i det omfang, **de er udarbejdet af en myndighed til eget brug.** Det er ikke i forarbejderne til bestemmelsen angivet, hvilke momenter der skal tillægges betydning ved vurderingen af, om et dokument kan betragtes som et internt arbejdsdokument. Det er dog i den juridiske litteratur fremhævet, at udgangspunktet for afgrænsningen af, hvornår et dokument kan anses for et internt arbejdsdokument, **må søges i det forhold, at undtagelsesbestemmelsen efter forarbejderne er begrundet i behovet for at kunne hemmeligholde dokumenter af mere foreløbig karakter, der tjener til forberedelse af en myndigheds interne beslutningsgrundlag,** jf. Vogter, side 165. Herved synes primært forvaltningsmyndighedens beskyttelsesinteresse fremhævet.” (Forsyningstilsynets markering)*

Det fremgår bl.a. af side 513, at:

*”Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter omfatter alene dokumenter, der er **udarbejdet indenfor den pågældende myndighed.** Således vil breve mv., som en forvaltningsmyndighed (f.eks. ministeriel styrelse) modtager fra en anden selvstændig myndighed (f.eks. ministerielt departement) ikke være interne arbejdsdokumenter.” (Forsyningstilsynets markering)*

Bestemmelserne i § 8 og § 9 vedrører modifikationer til § 7.

*”§ 8. Retten til aktindsigt omfatter **uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når***

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,*

- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper.”

”§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten efter stk. 1 ikke skal gælde nærmere angivne grupper af sager om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.”

(Forsyningstilsynets markeringer)

Tekniske indretninger og drifts- og forretningsforhold

Det følger af 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

”§ 12, stk. 1 Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om [...]

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.”

Om fortolkningen af 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kan der ligeledes henvises til Justitsministeriets Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Det følger bl.a. af betænkningen s. 653:

”Med hensyn til vurderingen af, om aktindsigt i oplysningerne vil have væsentlig økonomisk betydning, er det i forarbejderne til § 12, stk. 1, nr. 2, anført, at aktindsigt skal nægtes, hvis det må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig økonomisk skade af nogen betydning, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088. Kravet om, at risikoen for skade skal være nærliggende, indebærer, at myndigheden må foretage en konkretisering af, hvilke økonomiske skadevirkninger for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, der er tale om. Det skal fremgå, hvorledes det økonomiske tab vil eller kan indtræde som en følgevirkning af, at begæringen om aktindsigt imødekommes. Det er ikke tilstrækkeligt blot at henvise til undtagelsesbestemmelsens ordlyd, til konkurrencemæssige grunde eller tilsvarende abstrakte angivelser af beskyttelsesbehovet, jf. FOB 1993, side 294 (302) og FOB 2001, side 281” (Forsyningstilsynets markering)

Energiklagenævnets praksis

Energiklagenævnet har i en afgørelse af 13. april 2021 (j.nr. 20/13490) vurderet, at en anmodning om aktindsigt i en rapport fra Rambøll, som omhandlede omkostningsfordelingen på et anlæg hos BEP (blok 6), skulle behandles efter miljøoplysningsloven.

(Det bemærkes, at afgørelsen endnu ikke er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside. Det bemærkes endvidere, at rapporten omtales i et af dokumenterne (akt 88), der er genstand for aktindsigtsanmodningen i denne sag)

Det fremgår af afgørelsen, at:

"[...]anmodningen om aktindsigt skal behandles efter miljøoplysningsloven. Klagenævnet har lagt vægt på, at de undtagne oplysninger i form af beskrivelser af varmekoefficienter for et anlæg, har forbindelse til Bornholm EI-Produktion A/S aktiviteter som selskab, der påvirker eller kan påvirke miljøet efter miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, jf. § 3, nr. 1, og at oplysningerne i øvrigt udgør økonomiske analyser, der har forbindelse til emissioner og udledninger efter miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, jf. § 3, nr. 2, der er faktorer, der kan påvirke miljøelementer efter miljøoplysningslovens § 3, nr. 1."

[...]

"Energiklagenævnet har gennemgået oplysningerne i Rambølls rapport af 6. maj 2020 med henblik på at vurdere, hvorvidt disse bør undtages fra aktindsigt i medfør af 2012-forvaltningslovens § 15, stk. 1."

[...]

"Energiklagenævnet vurderer, at oplysningerne om Blok 6's effektivitet målt i MWh og grader, faktiske kapacitet og driftsdata udgør oplysninger om drifts- og forretningsforhold, der er omfattet af bestemmelsen i 2012-forvaltningslovens § 15, stk. 1. Energiklagenævnet har ved vurderingen navnlig lagt vægt på, at der ved sammenhængen af oplysningerne kan udledes oplysninger om tekniske indretninger og væsentlige forhold om Blok 6. Energiklagenævnet har dernæst lagt vægt på det oplyste om fremtidige udbud, hvor fordelingen af omkostninger mellem el- og varme kan udgøre et vigtigt konkurrenceparameter. Dernæst, at oplysningerne vil give en konkurrerende virksomhed mulighed for at tilrettelægge fremtidige forretningsinitiativer.

Energiklagenævnet vurderer på baggrund af ovenstående, at Bornholm EI-Produktion A/S har godtgjort, at der er nærliggende risiko for, at en udlevering af oplysninger om Blok 6's effektivitet målt i MWh og grader, faktiske kapacitet og driftsdata vil have væsentlig økonomisk betydning for Bornholm EI-Produktion A/S ved, at en konkurrent kan misbruge oplysninger til økonomisk at skade selskabet, hvorfor hemmeligholdelse er særlig påkrævet."

[...]

"Oplysningerne er herefter undtaget fra aktindsigt i medfør af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, og § 6, stk. 2, jf. 2012-forvaltningslovens § 15, nr. 1."

(Forsyningstilsynets markeringer)

FORSYNINGSTILSYNETS BEGRUNDELSE FOR AFGØRELSEN

Spørgsmålet om lovvalg: Miljøoplysningsloven eller offentlighedsloven fra 2020 (Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 af lov om offentlighed forvaltningen)

Denne anmodning om aktindsigt omhandler overvejende de samme oplysninger, som var genstand for Energiklagenævnets afgørelse af 13. april 2021, omtalt under retsgrundlaget. Der er tale om oplysninger om virkningsgrader, produktion i MW, driftstimer mm.

For så vidt angår de oplysninger, hvor der er tale om samme oplysninger som i Energiklagenævnets afgørelse, har Forsyningstilsynet i overensstemmelse med Energiklagenævnets afgørelse vurderet, at der er tale om miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Den mindre del af oplysningerne, som ikke indgår i Energiklagenævnets afgørelse, udgør oplysninger om omkostninger til produktionsmaterialer, vareforbrug, vedligeholdelse, afgifter, og omkostninger til bygninger og grunde, administrative omkostninger, afskrivninger og rentekomkostninger.

Visse af disse oplysninger har samme karakter, som de oplysninger der indgår i Rambøll-rapporten, som Energiklagenævnet har taget stilling til. Andre oplysninger vil efter Forsyningstilsynets opfattelse isoleret set ikke være miljøoplysninger, jf. miljøopplysningslovens § 3.

Den mindre del af oplysningerne indgår dog alle i en økonomisk rapport, som er udarbejdet af E&Y vedrørende omkostningsfordelingen på Bornholms EI-Produktions blok 6.

I afgørelsen fra Energiklagenævnet fremgår det bl.a., at oplysningerne, i Rambøll-rapporten i øvrigt "udgør økonomiske analyser, der har forbindelse til emissioner og udledninger efter miljøopplysningslovens § 3, nr. 3, jf. § 3, nr. 2". Forsyningstilsynet forstår dette således, at såfremt Energiklagenævnet havde fået forelagt oplysningerne fra E&Y-rapporten, ville Energiklagenævnet have nået samme konklusion, som vedrørende Rambøll-rapporten. Forsyningstilsynet vurderer derfor, at det i denne afgørelse konkret må lægges til grund, at der er tale om miljøoplysninger, jf. miljøopplysningslovens § 3, nr. 3.

Der er således kun en mindre del af oplysningerne, som Energiklagenævnet ikke har taget stilling til. Uanset at der måtte være tvivl om, hvorvidt samtlige oplysninger udgør miljøoplysninger, har Forsyningstilsynet ud fra en konkret vurdering truffet en samlet afgørelse i medfør af miljøopplysningsloven.

Forsyningstilsynet har dog også vurderet Verdos anmodning efter den gældende offentlighedslov og herunder vurderet om Verdo herunder vil få en bedre retsstilling. Der henvises til side 13 og 15.

Dokumenter, der meddeles fuld aktindsigt i

Forsyningstilsynet meddeler aktindsigt i dokumenterne på akt nr.71, 96, og 107, samt i følgen mailen på akt nr. 88, jf. miljøopplysningslovens § 2.

Dokumenter, der undtages fra aktindsigt

1985-offentlighedslovens § 7 jf. § 8 og §11.

Dokumenterne på akt nr. 103 og 108 er undtaget fra aktindsigt, idet der er tale om interne arbejdsdokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Verdo meddeles derfor afslag på aktindsigt i dokumenterne på akt nr. 103 og 108, jf. miljøopplysningslovens § 2, stk. 1, jf. 1985-offentlighedslovens § 7.

Der er tale om dokumenter, der er udarbejdet til internt brug i Forsyningstilsynet, samt et foreløbigt dokument, der tjener til forberedelse af Forsyningstilsynets interne beslutningsgrundlag.

Der er ikke blandt de undtagne dokumenter faktiske oplysninger, der er omfattet af aktindsigt i medfør af 1985-offentlighedslovens § 8 og § 11.

Afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3

Forsyningstilsynet har foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

For udlevering af miljøoplysningerne taler offentlighedens og Verdos væsentlige interesse i at få aktindsigt i sagen og få udleveret så mange oplysninger om sagen som muligt.

For afslag på udlevering af oplysninger kan anføres, at det er en væsentlig interesse at beskytte Forsyningstilsynets interne beslutningsproces i den konkrete sag.

Der er tale om Forsyningstilsynets interne arbejdsdokumenter, der beskriver nogle af sagens problemstillinger, og som indeholder helt foreløbige og umiddelbare overvejelser om behandlingen af sagen. Arbejdsdokumenterne består af interne noter og foreløbigt udkast til afgørelse, det vurderes derfor ikke, at offentlighedens og Verdos interesse i udlevering overstiger Forsyningstilsynets interesser i at afslå udlevering.

For at undtage oplysninger, skal der foretages en restriktiv afvejning over for hensynet til offentlighedens og Verdos interesse i at modtage oplysningerne, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt.

I afvejningen af disse modsatrettede hensyn er det Forsyningstilsynets vurdering, at hensynet til beskyttelse af Forsyningstilsynets interne beslutningsproces i den konkrete sag er så tungtvejende, at offentlighedens og Verdos interesse i udlevering af så mange miljøoplysninger som muligt må vige herfor. Forsyningstilsynet har i den forbindelse lagt vægt på, at de interne arbejdsdokumenter vedrører foreløbige overvejelser om sagens behandling i Forsyningstilsynet, og ikke eksempelvis indeholder oplysninger om tilstanden i miljøelementer som må antages at være af særlig interesse for offentligheden og for Verdo. Resultatet af afvejningen af disse hensyn er efter Forsyningstilsynets opfattelse, at de ønskede oplysninger ikke må udleveres.

Meraktindsigt efter 1985-offentlighedsloven

Forsyningstilsynet har overvejet, om de undtagne dokumenter bør udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. 1985-offentlighedslovens § 4, stk. 1, men har med samme begrundelse som anført oven for ikke fundet grundlag herfor.

Vurdering efter den gældende offentlighedslov:

Som oven for nævnt har Forsyningstilsynet vurderet Verdos aktindsigtsanmodning efter den nye offentlighedslov. Denne vurdering fører også til et afslag på aktindsigt i de nævnte interne arbejdsdokumenter udarbejdet af Forsyningstilsynet. Der henvises herved til den gældende offentlighedslovs § 23, stk. 1, nr. 1, § 28, § 29 og § 14.

Dokumenter der meddeles delvis aktindsigt i

Der gives delvis aktindsigt i dokumenterne på akt 45, 51 og 66 samt for *"BEPs bemærkninger til Rambølls rapport i ekstraheret version"* på akt nr. 88.

1985-offentlighedslovens § 12

For så vidt angår de undtagne oplysninger på akt nr. 45, 51 og 66 samt for ”BEPs bemærkninger til Rambølls rapport i ekstraheret version” på akt nr. 88 bemærkes, at oplysningerne er undtaget fra aktindsigt, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og § 6, stk. 2, jf. 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Efter disse regler omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Forsyningstilsynet har – på baggrund af udtalelsen fra Bornholms EI-Produktion – vurderet, at aktindsigt i de pågældende oplysninger i den konkrete sag vil indebære en nærliggende risiko for, at der påføres BEP en økonomisk skade af væsentlig betydning.

Det er Forsyningstilsynets vurdering, at der i dokumenterne findes oplysninger, som i den konkrete sag vedrører drifts- og forretningsforhold hos BEP. Det drejer sig om oplysninger om omkostningsfordelingen, produktionsomkostningerne og teknisk data for Blok 6.

Forsyningstilsynet har især lagt vægt på, at oplysningerne i den konkrete sag vil kunne anvendes til at vurdere Blok 6's kapacitet, omkostningsniveau og effektivitet, hvilket kan have kommerciel betydning for BEPs position på elmarkedet.

Forsyningstilsynet bemærker yderligere at, for så vidt angår de fortrolige oplysninger i de efterspurgte dokumenter er der tale om samme oplysninger, som de oplysninger, som Energiklagenævnet tog stilling til og, hvor Energiklagenævnet har vurderet, at der er tale om forretningshemmeligheder efter forvaltningsloven. Forsyningstilsynet vurderer på denne baggrund, at der ligeledes i denne konkrete sag er tale om forretningshemmeligheder efter 1985-offentlighedsloven, og at oplysningerne derfor bør undtages. Det bemærkes hertil, at der formentlig skal mere tungtvejende grunde til at undtage forretningshemmeligheder efter forvaltningsloven end efter 1985-offentlighedsloven.

Forsyningstilsynet vurderer, at der kan meddeles aktindsigt i den del af dokumenterne, der ikke indeholder forretningshemmeligheder, jf. herved 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 2

Afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3

Forsyningstilsynet har foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

For udlevering af miljøoplysningerne taler offentlighedens og Verdos væsentlige interesse i at få aktindsigt i sagen og få udleveret så mange oplysninger om sagen som muligt.

For afslag på udlevering af oplysninger kan anføres, at det er en væsentlig interesse at beskytte BEPs position på el- og varmemarkedet.

Der er tale om oplysninger om virkningsgrader, produktion i MW og driftstimer for BEPs blok 6, og oplysninger om BEPs omkostninger til produktionsmaterialer, vareforbrug, vedligeholdelse, afgifter, og omkostninger til bygninger og grunde, administrative omkostninger, afskrivninger og renteomkostninger.

For at undtage oplysninger, skal der foretages en restriktiv afvejning over for hensynet til offentlighedens og Verdos interesse i at modtage oplysningerne, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt.

I afvejningen af disse modsatrettede hensyn er det Forsyningstilsynets vurdering, at hensynet til beskyttelse af BEPs position på el-markedet i den konkrete sag er så tungtvejende, at offentlighedens og Verdos interesse i udlevering af så mange miljøoplysninger som muligt må vige herfor. Forsyningstilsynet har i den forbindelse lagt vægt på, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger om tilstanden i miljøet, som må antages at være af særlig interesse for offentligheden og for Verdo. Resultatet af afvejningen af disse hensyn er efter Forsyningstilsynets opfattelse, at de ønskede oplysninger ikke må udleveres.

Emissionsoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 5

Forsyningstilsynets har ligeledes vurderet, om der er oplysninger i dokumenterne, der har status af "emissionsoplysninger", jf. herved miljøoplysningslovens § 2, stk. 5.

Ved emissionsoplysninger forstås normalt oplysninger om faktiske udledninger til miljøet, for eksempel, at en given skorsten udleder x tons NOx eller en bil udleder x kg CO2.

Forsyningstilsynet vurderer, at dokumenterne ikke indeholder emissionsoplysninger. Der er alene tale om oplysninger om omkostninger, omkostningsfordelinger, og virkningsgrader mv. Miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, finder derfor ikke anvendelse.

Meraktindsigt efter 1985-offentlighedsloven

Med samme begrundelse som ovenfor har Forsyningstilsynet ikke fundet grundlag for at give meroffentlighed efter 1985-offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Vurdering efter den gældende offentlighedslov:

Det bemærkes, at en vurdering efter den nye offentlighedslov også vil føre til et afslag på Verdos aktindsigtsanmodning. Der henvises til den nye offentlighedslovs § 30, nr. 2, § 34 og § 14.

KLAGEVEJLEDNING

Klage over denne afgørelse kan ske til Energiklagenævnet. Verdo A/S skal dog indledningsvis sende en evt. klage til Forsyningstilsynet, jf. miljøoplysningslovens § 4 b.

Hvis klagen ikke giver Forsyningstilsynet anledning til at ændre afgørelsen, sender Forsyningstilsynet snarest og som udgangspunkt senest 3 uger efter modtagelse af klagen ved Forsyningstilsynet klagen, afgørelsen, de dokumenter, der er indgået i sagens bedømmelse, og en udtalelse fra Forsyningstilsynet med bemærkninger til sagen og de i klagen anførte klagepunkter til Energiklagenævnet.

Med venlig hilsen

Helena Jakobsen (FSTS)
Fuldmægtig
Tlf. +45 41 71 43 13
hjak@forsyningstilsynet.dk