

AFGØRELSE

(Varmeforsyning)

energi

KLAGENÆVNET

Frederiksborggade 15
1360 København K

Besøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København K

Tlf 3395 5785
Fax 3395 5799

www.ekn.dk
ekn@ekn.dk

KLAGE FRA	E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS over
AFGØRELSE FRA OM	Energitilsynet af 10. marts 2009 partsstatus i sag om tredjemands anmodning om aktindsigt i dokumenter vedrørende E.ON Danmark A/S', E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS' priser og omkostninger

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

NÆVNETS SAMMEN-SÆTNING I SAGEN	Nævnensformand, dommer Poul K. Egan Fhv. direktør, cand.polyt. H. C. Mortensen Direktør, cand.oecon. Niels Jørgen Ravn Sørensen
---------------------------------------	---

NÆVNETS AFGØRELSE	Energitilsynets afgørelser af 10. marts 2009 <u>stadfæstes</u> .
--------------------------	--

Energiklagenævnet har den 6. april 2009 modtaget tre klager af 3. april 2009 fra henholdsvis E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS over Energitilsynets afgørelser af 10. marts 2009. Ved afgørelserne fandt Energitilsynet, at selskaberne ikke var parter i tilsynets sag om tredjemands anmodning om aktindsigt i koncerninterne aftaler mellem E.ON Produktion Danmark A/S, E.ON Varme Danmark ApS og E.ON Danmark A/S.

Sagens baggrund

E.ON Produktion Danmark A/S' og E.ON Varme Danmark ApS' virksomhed er omfattet varmforsyningsloven¹. E.ON Danmark A/S' virksomhed er derimod ikke omfattet af varmforsyningsloven. E.ON Danmark A/S leverer brændsel, likviditet og tjenesteydelser til varmforsyningsvirksomheder, herunder E.ON Produktion Danmark A/S, der driver fjernvarmeværker og E.ON Varme Danmark ApS, der driver varmedistributionsnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 med senere ændringer.

E.ON Produktion Danmark A/S, E.ON Varme Danmark ApS og E.ON Danmark A/S fremsendte ved brev af 9. januar 2009 flere samarbejdskontrakter mellem selskaberne til Energitilsynet. Aftalerne blev fremsendt til Energitilsynet under henvisning til varmemforsyningslovens § 23 b, stk. 5, til bedømmelse af, om aftalerne var underlagt anmeldelsespligt til tilsynet.

Ved e-mail af 25. januar 2009 anmodede Slagslunde Fjernvarmelaug Energitilsynet om aktindsigt i koncerninterne aftaler mellem E.ON Produktion Danmark A/S, E.ON Varme Danmark ApS og E.ON Danmark A/S om køb af gas, andre materialer og serviceydelser, hvor prisen herfor indgik som kapacitets-, drifts- og vedligeholdelsesomkostninger og finansielle ydelser.

Ved e-mail af 3. februar 2009 meddelte Energitilsynet E.ON Varme Danmark ApS, at de koncerninterne aftaler ikke indeholdte priser eller betingelser for ydelser omfattet af varmemforsyningslovens § 20, og at aftalerne som sådan derfor ikke var anmeldelsespligtige, men at flere af aftalerne og bilagene hertil indeholdte oplysninger, som var omfattet af anmeldelsespligten. I forbindelse med tilsynets behandling af anmodningen om aktindsigt, rettede Energitilsynet ved e-mail af 11. februar 2009 henvendelse til E.ON Produktion Danmark A/S, E.ON Varme Danmark ApS og E.ON Danmark A/S. Energitilsynet bemærkede, at tilsynet ville vurdere anmodningen om aktindsigt efter offentlighedslovens² regler. Energitilsynet fastsatte i den forbindelse en frist for de tre selskaber for at komme med bemærkninger til, hvorvidt Energitilsynet burde undtage dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt.

Ved breve af 17. februar 2009 til Energitilsynet bemærkede E.ON-selskaberne bl.a., at de havde en så væsentlig og individuel interesse i sagen om aktindsigt, at de burde anses for parter i sagen. Ved de påklagede afgørelser af 10. marts 2009 fandt Energitilsynet, at E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS ikke var parter i sagen om, hvorvidt tilsynet efter offentlighedsloven kunne meddele aktindsigt i aftaler, som E.ON-selskaberne var aftaleparter i. Afgørelserne af 10. marts 2009 omhandlede dokumenter, som E.ON-selskaberne fremsendte til Energitilsynet ved brev af 9. januar 2009, og angår oplysninger, som Energitilsynet har vurderet ikke er anmeldelsespligtige til tilsynet efter varmemforsyningsloven.

Energitilsynet traf den 10. marts 2009 og 11. marts 2009 fem afgørelser vedrørende E.ON Danmark A/S', E.ON Produktion Danmark A/S', og E.ON Varme Danmark ApS' partsstatus i forbindelse med tredjemands anmodning om aktindsigt i dokumenter vedrørende selskaberne. Ved afgørelserne fandt Energitilsynet, at E.ON-selskaberne ikke var parter i Energitilsynets sag om tredjemands anmodning om aktindsigt i koncerninterne aftaler mellem selskaberne. Energitilsynet traf en afgørelse vedrørende E.ON Danmark A/S, der vedrørte oplysninger, som ikke var anmeldelsespligtige til tilsynet efter varme-

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 2 af 14

² Lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer.

forsyningsloven, og to afgørelser for så vidt angik E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS. De to afgørelser vedrørende E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS angik henholdsvis oplysninger, der ikke var anmeldelsespligtige efter varmemforsyningsloven og oplysninger, der var anmeldelsespligtige. Af skemaet fremgår en oversigt over Energitilsynets afgørelser og Energiklagenævnets journalnumre vedrørende de enkelte sager:

Dato for Energitilsynets afgørelse	Klager	Oplysningernes karakter	Energiklagenævnets journalnummer
10. marts 2009	E.ON Danmark A/S	Ikke anmeldelsespligtige	1021-194
10. marts 2009	E.ON Produktion Danmark A/S	Ikke anmeldelsespligtige	1021-195
11. marts 2009	E.ON Produktion Danmark A/S	Anmeldelsespligtige	1021-196
11. marts 2009	E.ON Varme Danmark ApS	Anmeldelsespligtige	1021-197
10. marts 2009	E.ON Varme Danmark ApS	Ikke anmeldelsespligtige	1021-198

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194
Eksp.nr.: 46418
SSH-EKN

Side 3 af 14

Sagerne med Energiklagenævnets journalnumre 1021-194, 1021-195 og 1021-198, der vedrører dokumenter med ikke-anmeldelsespligtige oplysninger, behandles samlet i denne afgørelse (journalnummer 1021-194), mens sagerne med journalnumrene 1021-196 og 1021-197, der vedrører dokumenter med anmeldelsespligtige oplysninger, behandles samlet i en afgørelse under journalnummer 1021-196.

I denne afgørelse behandles således E.ON's klage over Energitilsynets afgørelser af 10. marts 2009 vedrørende ikke-anmeldelsespligtige dokumenter.

Den påklagede afgørelse

Af Energitilsynets afgørelse af 10. marts 2009 vedrørende E.ON Danmark A/S fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Delafgørelse om

E.ON Danmark A/S's partsstatus i sag om aktindsigt

Sammenfatning og afgørelse

E.ON Danmark A/S er ikke part jf. offentlighedsloven i aktindsigtssagen, hvor Slagssunde Fjernvarmelaug har anmodet om aktindsigt i aftaler som E.ON Danmark A/S er aftalepart i.

[...]

Retsgrundlag

Slagslunde Fjernvarmelaug, der anmoder om aktindsigt i de omtalte aftaler, er ikke part i den sag, som aftalerne er en del af. Anmodningen behandles derfor efter bestemmelserne om aktindsigt i offentlighedsloven,

Offentlighedsloven indeholder ikke bestemmelser om, hvem der er part i en sag, hvor en borger anmoder om aktindsigt i oplysninger, som en myndighed er i besiddelse af om en virksomhed.

Det er fast antaget, at den borger/virksomhed, der beder om aktindsigt er part i sagen om aktindsigt. Det indebærer bl.a., at myndigheden skal høre den pågældende i overensstemmelse med bestemmelserne i forvaltningsloven, og at myndigheden skal begrunde et evt. afslag, ligesom myndigheden skal give klagevejledning. Slagslunde Fjernvarmelaug er derfor part i aktindsigtssagen.

Spørgsmålet er, om den borger/virksomhed, som oplysningerne vedrører også er part i sagen, d.v.s. om E.ON Danmark A/S er part.

Som det fremgår nedenfor, er det almindeligt antaget, at den borger/virksomhed, som oplysningerne vedrører ikke er part i sagen.

I 1998 fremsatte justitsministeren forslag til lov om ændring af offentlighedsloven, vedrørende aktindsigt i personalesager¹. Baggrunden for forslaget var, en omfattende debat om adgangen til aktindsigt i offentligt ansattes personalesager. Baggrunden for debatten var navnlig den usikkerhed og utryghed, som de dengang gældende regler i offentlighedsloven medførte for de ansatte.

¹ Lovforslag 33, 1997-1998 til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen.

Fra lovforslagets § 1, nr. 2 citeres:

"2. I § 16 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»Stk. 3. Fremsættes der begæring om aktindsigt i sager som nævnt i § 2, stk. 2, 2. pkt., underretter myndigheden snarest den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat begæringen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.«

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.²"

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 4 af 14

En arbejdsgruppe nedsat af justitsministeren havde afgivet en betænkning³, hvori den gældende retstilstand var beskrevet. Retstilstanden var hidtil den samme for sager om aktindsigt i personalesager, som den var for sager om aktindsigt i alle øvrige spørgsmål.

Fra betænkningens sammenfatning af den dengang gældende retstilstand citeres:

"- Den ansatte er som udgangspunkt ikke part i en sag om aktindsigt i vedkommendes personalesag og er derfor ikke omfattet af forvaltningslovens bestemmelser om partsrettigheder, herunder retten til partshøring, begrundelse m.v. Der kan dog på andet retsgrundlag være pligt til at inddrage den ansatte i sagsbehandlingen, og det følger under alle omstændigheder af god forvaltnings-skik, at den pågældende får lejlighed til at fremkomme med eventuelle synspunkter og bemærkninger, inden der træffes afgørelse om aktindsigt."

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 5 af 14

Ministerens bemærkninger til lovforslaget og Retsudvalgets efterfølgende betænkning byggede på samme retsopfattelse.

²Det citerede forslag blev vedtaget i denne ordlyd - L276/1998.

²Betænkning nr. 1349/1997: Betænkning om aktindsigt i personalesager. Afgivet af arbejdsgruppen vedrørende aktindsigt i personalesager.

I bilag 1 til Retsudvalgets betænkning er gengivet nogle af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå. Herfra citeres:

"Spørgsmål nr. 7:

Hvorfor betragtes den ansatte ikke som part, og hvilke fordele vil det give for den ansatte at blive betragtet som part?

Svar:

Forvaltningsloven indeholder ikke nogen definition af partsbegrebet. Det er imidlertid almindeligt antaget i forvaltningsretlig litteratur og praksis, at den, der har en væsentlig og individuel interesse i den pågældende sags udfald, har partsstatus, jf. nærmere Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (1994), side 45 ff. Justitsministeriet har i praksis antaget, at den ansatte som udgangspunkt ikke er part i en sag om aktindsigt i vedkommendes personalesag, jf. betænkningen, side 41 ff.

Baggrunden herfor er bl.a. de almindelige synspunkter vedrørende spørgsmålet om partsstatus i aktindsigtssager, som er lagt til grund i Justitsministeriets praksis. Der henvises herom nærmere til John Vogter, Offentlighedsloven (1992), side 27 ff. Dette indebærer bl.a., at den ansatte ikke efter forvaltningsloven har de rettigheder, som gælder for den, der er part i en afgørelsessag. Den ansatte har således f.eks. ikke krav på at blive partshørt efter forvaltningslovens § 19 eller krav på en begrundelse efter forvaltningslovens § 22, j f. § 24. Lovforslaget indebærer ingen ændringer i dette spørgsmål. Ansættelsesmyndigheden skal imidlertid under alle omstændigheder iagttage almindelige sagsbehandlingsprincipper over for den ansatte, herunder principperne om god forvaltningskik. Der henvises nærmere til betænkningen, a.st., og lovforslaget, side 8."

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 6 af 14

Som det fremgår ovenfor var retsudvalget opmærksom på, at en tildeling af partsstatus ville give den offentligt ansatte flere rettigheder. Alligevel vedtog Folketinget, at den offentligt ansatte alene skulle orienteres.

I bemærkningerne til lovforslaget fremhæves det, at lovforslaget giver en justering af offentlighedsordningen på et meget begrænset område, og at lovforslaget ikke i øvrigt berører offentlighedens adgang til forvaltningens dokumenter.

Energitilsynets sekretariat finder på denne baggrund, at den borger/virksomhed, hvis oplysninger der søges om aktindsigt i, som udgangspunkt ikke er part i aktindsigtssagen.

[...]

Energitilsynet finder ikke, at sagen giver holdepunkter for, at E.ON Danmark A/S er part i nærværende aktindsigtssag, som behandles efter offentlighedsloven.

Energitilsynet har herved især lagt vægt på, at der i litteraturen om aktindsigt – end ikke i personalesager – antages at der er andre parter i en aktindsigtssag, end den borger/virksomhed, der beder om aktindsigt. Energitilsynet finder ikke, at der er særlige konkrete forhold i sagen, som kan føre til, at E.ON Danmark A/S er part i sagen.

E.ON Danmark A/S er derfor ikke part i aktindsigtssagen, hvor Slagslunde Fjernvarmelaug har anmodet om aktindsigt i de nævnte aftaler hvor E.ON Danmark A/S er aftalepart.

[...]”.

Energitilsynets afgørelser af 10. marts 2009 vedrørende E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS er enslydende og indeholder samme begrundelse, som afgørelsen vedrørende E.ON Danmark A/S.

Klagernes synspunkter og bemærkninger

E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS finder, at selskaberne er parter i Energitilsynets sag om Slagslunde Fjernvarmelaugs anmodning om aktindsigt, og at selskaberne derfor skal tillægges sædvanlige partsrettigheder efter forvaltningslovens³ regler. E.ON-selskaberne finder således, at tilsynets afgørelser af 10. marts 2009 skal ændres. Til støtte for, at selskaberne har partsstatus anføres navnlig følgende:

- Dokumenterne, der ansøges om aktindsigt i, vedrører alene E.ON Danmark A/S', E.ON Produktion Danmark A/S' og E.ON Varme Danmark ApS' forhold. Det er sædvanligt i kontrakter om indkøb af store mængder ydelser i en samlet pakke (hvorved der ofte kan gives mængderabatter m.v.), at parterne respekterer den fortrolighed, der er naturlig i ethvert forretningsforhold. Denne fortrolighed ville kunne kompromitteres, hvis en virksomhed var afskåret fra et værne om den. Selskaberne har derfor en væsentlig og individuel interesse i sagen, og de må derfor anses som parter i sagen. Der henvises i den forbindelse til Konkurrenceankenævnets afgørelse af 13. september 2007 (j.nr. 2007-0011908), der anerkendte partsstatus for en virksomhed, i hvis forhold der søgtes om aktindsigt i. Det må således bero på en konkret vurdering, om E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS er parter i sagen. E.ON-selskaberne bør, i særdeleshed under henvisning til selskabernes interesse i at opretholde sin konkurrenceevne og fortrolighed over for andre virksomheder, tillægges partsstatus i Energitilsynets sag.
- Energitilsynets argumentation vedrørende offentligt ansattes ansættelsesforhold kan ikke anvendes fuldstændigt analogt på private virksomheders konkurrenceforhold, da situationerne er for forskellige. Der kan derfor ikke af reglerne om offentligt ansattes ansættelsesforhold udledes en regel, der berettiger en forvaltningsmyndighed til at sætte et ellers pligtmæssigt skøn efter forvaltningsretten under regel. Vurderingen af, hvem der er part, afhænger af om interessen er væsentlig og individuel. Dette må igen afhænge af en konkret vurdering fra situation til situation. Generaliseringen vedrørende personalesager kan ikke føre til, at denne konkrete vurdering ikke skal foretages.
- Offentlighedsloven og vejledningen hertil er relevante, såfremt en person ikke er part efter forvaltningsloven. Hvis en person har en væsentlig og individuel interesse, er han part, og så finder forvaltningslovens

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 7 af 14

³ Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 med senere ændringer.

§ 19 anvendelse. I så fald kan der ikke af vejledningen til offentlighedsloven udledes nogen forudsætning om manglende partsstatus. I den forbindelse skal det fremhæves, at § 19 ikke er en absolut høringsbestemmelse.

- Det er muligt, at retstilstanden har udviklet sig siden John Vogters kommenterede offentlighedslov udkom i 1998⁴. Energitilsynet forholder sig ikke til senere administrativ praksis, som E.ON-selskaberne bl.a. har påpeget i selskabernes breve af 17. februar 2009 til tilsynet.
- Energitilsynets angivelse af, at der ikke foreligger ”særlige forhold”, der kan medføre partsrettigheder, er ikke behørigt begrundet, og forholdene er ikke uddybet i Energitilsynets afgørelse.

Energitilsynets bemærkninger

Energitilsynet finder, at afgørelserne af 10. marts 2009 skal stadfæstes. Til støtte herfor har tilsynet navnlig anført følgende:

- Hverken varmemforsyningsloven eller offentlighedsloven indeholder bestemmelser om, hvem der er part i en sag, hvor der anmodes om aktindsigt i oplysninger om en virksomhed, som en forvaltningsmyndighed er i besiddelse af. I vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 til offentlighedsloven fremgår bl.a. følgende af punkt 42:

”[...]

...i tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afstås efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, vil det være nærliggende at indhente en udtalelse fra den, oplysningen vedrører, for at få belyst risikoen for, at aktindsigt vil påføre virksomheden tab. En sådan udtalelse er ikke bindende for myndigheden, der må træffe afgørelse ud fra en selvstændig afvejning.

[...]”.

I citatet forudsættes det, at den person eller virksomhed, som oplysningen vedrører, ikke er part i aktindsigtssagen, da der i så fald ville have været en pligt til at høre den, oplysningen vedrører, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1, jf. dog stk. 2.

- I den kommenterede offentlighedslov antages det, at kun den, der søger aktindsigt i en sag eller et dokument er part i aktindsigtssagen. Den person eller virksomhed, som oplysningen vedrører, er således ikke part. E.ON-selskaberne har ikke fremført fakta eller argumenter i klagerne, som kan føre til, at dette udgangspunkt bør ændres.

⁴ ”Offentlighedsloven med kommentarer” af John Vogter, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave, 1998.

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 8 af 14

- I den påklagede afgørelse anvender Energitilsynet ikke reglerne om aktindsigt i personalesager analogt. Beskrivelsen i betænkningen og de øvrige forarbejder til lovændringen af den generelt gældende retstilstand anvendes ved tolkning af, hvilken retstilstand der gælder i nærværende sag. E.ON-selskabernes retsopfattelse har hverken støtte i offentlighedsloven, vejledningen hertil eller beskrivelsen af retstilstanden i den kommenterede offentlighedslov.

Retsgrundlaget

Efter offentlighedsloven kan enhver, med de undtagelser der er nævnt i loven, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed, jf. lovens § 4, stk. 1. Lovens § 15 regulerer, hvilken myndighed der skal behandle en anmodning om aktindsigt og muligheden for at påklage afgørelser om aktindsigt. Af loven fremgår bl.a. følgende:

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 9 af 14

”[...]

Kapitel 2

Retten til aktindsigt

§ 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.

...

[...]

Kapitel 4.

Behandlingen og afgørelsen af begæringer om aktindsigt.

§ 15. Fremsættes der begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, afgør denne myndighed, om begæringen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

...

[...]”.

Af vejledningen til offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986) fremgår følgende af punkt 42, der vedrører lovens §§ 12 og 13 om undtagelse af oplysninger og dokumenter i øvrigt:

”[...]

Bestemmelsen er kun anvendelig, hvis der efter en konkret bedømmelse må antages at være nærliggende risiko for, at der påføres den, oplysningerne vedrører, et økonomisk tab. I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, vil det være nærliggende at indhente en udtalelse fra den, oplysningen vedrører, for at få belyst risikoen for, at aktindsigt vil påføre virksomheden tab. En sådan udtalelse er ikke bindende for myndigheden, der må træffe afgørelse ud fra en selvstændig afvejning.

...

I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter § 13, vil det kunne være rimeligt at indhente en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen imødekommes. Hvis der f.eks. således i en sag indgår dokumenter vedrørende en straffesag, bør der efter omstændighederne indhentes en udtalelse fra vedkommende politimester om, hvorvidt efterforskningshensyn taler imod meddelelse af aktindsigt.

[...]

Spørgsmålet om, hvem der er part i en sag om aktindsigt efter offentlighedsloven er ikke nærmere reguleret i loven. Forholdet er dog nærmere omtalt i den kommenterede offentlighedslov⁵, side 42 ff. og 271 ff., hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”[...]

Retsstillingen må herefter antages at være den, at kun den, der har fremsat begæring om aktindsigt er part i aktindsigtssagen. Den, som oplysningen i en sag angår, har ikke *krav* på at blive hørt, før der træffes afgørelse i sagen, og den pågældende har ikke krav på underretning og begrundelse i tilfælde, hvor begæringen om aktindsigt imødekommes. Den pågældende er heller ikke klageberettiget efter almindelige forvaltningsretlige regler, og der skal derfor ikke gives klagevejledning.

I de tilfælde, hvor der kan være en reelt begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås af hensyn til en virksomheds økonomiske eller forretningsmæssige forhold, vil det være nærliggende at indhente en udtalelse fra den, oplysningen vedrører, jf. vejledningens punkt 42.

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 10 af 14

⁵ Se note 4.

[...]”.

Spørgsmålet om partsstatus i sager om aktindsigt efter forvaltningsloven er nærmere omtalt i den kommenterede forvaltningslov⁶, side 245 ff., hvoraf bl.a. fremgår følgende i forhold til spørgsmålet om, hvem der er part i en sag om aktindsigt efter offentlighedsloven:

”[...]

Som altovervejende hovedregel må det antages, at kun den, der har fremsat en begæring om aktindsigt, og som afgørelsen om aktindsigt altså retter sig til, er part i den pågældende aktindsigtssag.

Den, som oplysningerne i sagen måtte angå, kan derimod ikke anses som part i aktindsigtssagen.

Det anførte må utvivlsomt gælde, hvis begæringen om aktindsigt fremsættes *efter offentlighedslovens almindelige regler* om aktindsigt. I disse tilfælde påser vedkommende myndighed af egen drift, at der ikke udleveres fortrolige oplysninger om enkeltpersoners og virksomheders forhold. Det har således ikke været tanken med reglerne i forvaltningslovens kapitel 5, 6 og 7, at alle, om hvem der i forbindelse med en begæring om aktindsigt udleveres oplysninger, skal høres, forinden aktindsigtssagen kan afgøres, og have begrundelser og klagevejledning, såfremt myndigheden mod en eventuel protest finder, at der ikke er hjemmel til at holde oplysninger tilbage. Noget andet er, at vedkommende myndighed til brug for en eventuel vurdering af hensynene efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvis myndigheden er i tvivl, bør indhente en udtalelse fra den virksomhed, oplysningen angår, jf. vejledningen til offentlighedsloven, pkt. 42 og

...

Pligten til efter officialmaksimen og god forvaltningsskik et inddrage den, oplysningen angår, bør ikke udstrækkes længere end til tilfælde, hvor der opstår en reel tvivl om, hvorvidt oplysningerne efter en konkret vurdering bør undtages fra aktindsigt. Se hertil nærmere Kommenteret Offentlighedslov, 3. udgave, side 42 ff. og side 271 ff.

[...]”.

Energitilsynet påser bl.a. om tariffer, omkostningsfordeling eller andre betingelser i forbindelse med levering af varme m.m. er urimelige, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4. Energitilsynet påser om tariffer mv. er urimelige på baggrund af anmeldelser fra de af loven omfattede anlæg. Af varmforsyningslovens § 21, stk. 1, og 23 b, stk. 5 fremgår følgende om anmeldelserne til Energitilsynet:

⁶ ”Forvaltningsloven med kommentarer” af John Vogter, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave, 1999.

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 11 af 14

”[...]

Kapitel 4

Priser

...

§ 21. Tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser for de af §§ 20 og 20 b omfattede ydelser skal med angivelse af grundlaget herfor anmeldes til et af økonomi- og erhvervsministeren nedsat tilsyn (Energitilsyn) efter regler fastsat af tilsynet.

...

[...]”.

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 12 af 14

Energiklagenævnets bemærkninger

Energiklagenævnet bemærker indledningsvis, at sagen for nævnet alene vedrører Energitilsynets afgørelse om, hvorvidt E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS er parter i Energitilsynets sag om Slagslunde Fjernvarmelauks anmodning om aktindsigt i dokumenter vedrørende selskaberne. Sagen for Energiklagenævnet vedrører således ikke en vurdering af dokumenterne eller oplysningerne heri og spørgsmålet om, hvorvidt anmodningen om aktindsigt skal imødekommes.

Ad Energiklagenævnets kompetence

Energiklagenævnet er sidste administrative klageinstans for myndighedsafgørelser efter bl.a. varmemforsyningsloven. Energiklagenævnet behandler klager over afgørelser truffet efter denne lov af bl.a. Energitilsynet, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 1. Det følger endvidere af offentlighedslovens § 15, stk. 2, at Energitilsynets afgørelser om aktindsigt, truffet i henhold til reglerne i offentlighedsloven, kan påklages til Energiklagenævnet. Energiklagenævnets kompetence er således afgrænset til afgørelsessager. Energiklagenævnet har derfor ikke kompetence til at behandle klager over processuelle beslutninger, som en myndighed træffer i forbindelse med behandlingen af en sag.

Energiklagenævnet finder, efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder, at beslutningen om ikke at tillægge E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS partsstatus er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Energiklagenævnet har herved bl.a. lagt vægt på, at det forhold, at E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS ikke tillægges partsstatus, er af gennemgribende betydning for selskaberne, idet selskaberne mener at være part i sagen, og da følgen af afgørelsen er, at selskaberne ikke tillægges forvaltningslovens partsbeføjelser i forhold til behandlingen af anmodningen om aktindsigt. Energiklagenævnet henviser i den forbindelse til ”Forvaltningsret” af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002, side 50 ff.

For så vidt angår Energiklagenævnets kompetence som rekursinstans, bemærker Energiklagenævnet, at offentlighedslovens kapitel 4 indeholder reglerne om behandling og afgørelse af begæringer om aktindsigt fremsat i medfør af loven. Af lovens § 15, stk. 2, fremgår, at afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Energitilsynet og Energiklagenævnet har ikke kompetence til at behandle civile spørgsmål vedrørende forholdet mellem forbrugere og varmelieferandører om priserne for køb og levering af varme. Som tilsynsmyndighed kan Energitilsynet dog påse, om tariffer og omkostningsfordeling m.v. generelt er urimelige efter varmforsyningslovens § 21, stk. 4. Energitilsynet har ved undersøgelse af 22. juni 2009 behandlet E.ON-selskabernes prisfastsættelse i medfør af varmforsyningslovens § 21, stk. 4. Energitilsynet tilkendegav bl.a., at prisfastsættelsen var urimelig. Energiklagenævnet finder på denne baggrund og efter en konkret vurdering, at nævnet kan behandle klagerne af 3. april 2009, idet de i sagen omhandlede dokumenter og oplysninger således også kan indgå i Energitilsynets behandling af generelle spørgsmål om E.ON Danmark A/S', E.ON Produktion Danmark A/S' og E.ON Varme Danmark ApS' priser efter varmforsyningsloven.

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 13 af 14

Energiklagenævnet kan herefter behandle E.ON Danmark A/S', E.ON Produktion Danmark A/S' og E.ON Varme Danmark ApS' klager af 3. april 2009.

Ad afgørelsen af 10. marts 2009.

Slagslunde Fjernvarmelaugs anmodning om aktindsigt skal behandles efter reglerne i offentlighedsloven. Offentlighedsloven regulerer ikke spørgsmålet om, hvorvidt den person eller det selskab, hvis oplysninger der anmodes om aktindsigt i, er part i myndighedens behandling af anmodningen. Det følger af lovens § 15, stk. 1, at såfremt der fremsættes en begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, afgør denne myndighed, om begæringen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i hænde. Det er således den relevante myndighed, der alene og ex officio skal foretage vurderingen af, hvorvidt en anmodning om aktindsigt kan imødekommes i henhold til reglerne i offentlighedsloven.

Det fremgår af den kommenterede offentlighedslov⁷, den kommenterede forvaltningslov⁸, samt den forvaltningsretlige litteratur i øvrigt⁹, at den person eller det selskab, hvis oplysninger, der søges om aktindsigt i, som det klare udgangspunkt ikke er part i sagen om, i hvilket omfang anmodningen kan imødekommes. Det fremhæves, at dette forhold især gør sig gældende ved anmodninger om aktindsigt fremsat efter offentlighedsloven, idet vurderingen af

⁷ Se note 4.

⁸ Se note 6.

⁹ Se afsnittet: "Retsgrundlaget".

anmodningen i henhold til lovens bestemmelser om undtagelser fra retten til aktindsigt alene tilkommer den relevante myndighed. Energiklagenævnet finder ikke, at der med støtte i de almindelige forvaltningsretlige regler om parts-status er grundlag for at fravige dette udgangspunkt i den foreliggende sag. Energiklagenævnet finder således, i lighed med Energitilsynet, at E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS ikke er parter i Energitilsynets sag om, hvorvidt Slagslunde Fjernvarmelaugs anmodning om aktindsigt i selskabets koncerninterne aftaler skal imødekommes. Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at Energitilsynet på et andet grundlag har indhentet en udtalelse fra E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS i forbindelse med tilsynets behandling af anmodningen om aktindsigt. E.ON Danmark A/S, E.ON Produktion Danmark A/S og E.ON Varme Danmark ApS har derved haft mulighed for at fremkomme med selskabernes bemærkninger til, i hvilket omfang anmodningen om aktindsigt skulle imødekommes og derved haft lejlighed til at varetage selskabernes interesser.

12. oktober 2009

J.nr.: 1021-194

Eksp.nr.: 46418

SSH-EKN

Side 14 af 14

E.ON-selskaberne har anført, at Energitilsynets afgørelser af 10. marts 2009, ikke overholder forvaltningslovens regler om begrundelse, jf. lovens §§ 22 og 24. For så vidt angår begrundelsen finder Energiklagenævnet, at afgørelserne overholder forvaltningslovens regler herom. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at Energitilsynet i afgørelsen har redegjort for det retlige og faktiske grundlag, som afgørelsen er truffet i henhold til.

Herefter stadfæstes Energitilsynets afgørelser af 10. marts 2009.

Energiklagenævnets afgørelse

Energitilsynets afgørelser af 10. marts 2009 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 12. oktober 2009.

Afgørelsen er truffet i henhold til § 15, stk. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen, lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

P. N. V.

Poul K. Egan
Nævnnsformand

/ Signe Sara Hildebrandt
Fuldmægtig