



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2021-12

**Miljø- og
Fødevarerklagenævnets
kompetence i forhold til
DSB Ejendomsudvikling
A/S**

Resumé

7. juni 2021

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste at realitetsbehandle en klage over DSB Ejendomsudvikling A/S' afslag på aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

EU-ret

DSB Ejendomsudvikling A/S er som aktieselskab ikke en del af den offentlige forvaltning og er heller ikke i øvrigt omfattet af § 1 i 1985-offentlighedsloven. Selskabet er dermed ikke omfattet af miljøoplysningsloven (eller Miljø- og Fødevareklagenævnets kompetence) i kraft af miljøoplysningslovens § 1, stk. 1.

9

Forvaltningsret

1124.9

Efter ombudsmandens gennemgang af sagen kunne det ikke give ham anledning til bemærkninger, at Miljø- og Fødevareklagenævnet havde vurderet, at DSB Ejendomsudvikling A/S ikke er et organ, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, jf. miljøoplysningslovens § 1, stk. 2.

Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere, at Miljø- og Fødevareklagenævnet havde afvist at realitetsbehandle klagen, jf. miljøoplysningslovens § 4 a.

(Sag nr. 20/05573)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

DSB Ejendomsudvikling A/S afslog den 18. februar 2019 din anmodning om aktindsigt i oplysninger om et baneareal øst for Charlottenlund Station. Det skyldtes ifølge afslaget, at selskabet er undtaget fra offentlighedsloven, jf. bekendtgørelse nr. 1578 af 17. december 2013, og at selskabet ikke er omfattet af miljøoplysningsloven, jf. denne lovs § 1, stk. 1 og 2.

Du var ikke enig i, at DSB Ejendomsudvikling A/S ikke er omfattet af miljøoplysningsloven, og klagede til mig den 12. marts 2019. Jeg sendte din klage videre til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Det gjorde jeg, så nævnet kunne få lejlighed til over for dig at tage stilling til, om DSB Ejendomsudvikling A/S er omfattet af miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, og om nævnet i medfør af miljøoplysningslovens § 4 a kan behandle din klage over selskabets afslag på aktindsigt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste den 16. juni 2020 at realitetsbehandle din klage over DSB Ejendomsudvikling A/S' afslag på aktindsigt. Det skyldtes, at miljøoplysningsloven efter nævnets opfattelse ikke finder anvendelse på DSB Ejendomsudvikling A/S, og at nævnet derfor ikke har kompetence til at behandle din klage, jf. miljøoplysningslovens § 4 a. Miljø- og Fødevareklagenævnet har uddybet sin begrundelse for afgørelsen i et brev af 23. september 2020 til dig. Der er redegjort nærmere for nævnets opfattelse under pkt. 4 nedenfor.

Du klagede efterfølgende til mig over Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 16. juni 2020, som uddybet ved brevet af 23. september 2020.

Som jeg skrev i mit brev af 27. november 2020, er fokus for min undersøgelse, om miljøoplysningsloven gælder for DSB Ejendomsudvikling A/S.

2. Om DSB Ejendomsudvikling A/S' virksomhed

2.1. I vedtægterne for DSB Ejendomsudvikling A/S er bestemt bl.a. følgende:

”2. Formål

Selskabets formål er at forvalte, udvikle, og overdrage faste ejendomme på et forretningsmæssigt grundlag. Selskabet kan indskyde byggeretter i

selskaber med begrænset hæftelse, når Selskabet deltager i ejendomsprojekter sammen med en eller flere private investorer. Selskabets ejerandel i sådanne selskaber kan ikke overstige 50%. Selskabet kan i forbindelse med sine aktiviteter erhverve ejendomme med tilknytning til Selskabets eller DSB SOV's ejendomme.

Selskabet kan oprette selskaber i forbindelse med ejendomsprojekter.”

DSB Ejendomsudvikling A/S' virksomhed er nærmere reguleret i § 2, stk. 5 og 6, i DSB-loven (lovbekendtgørelse nr. 574 af 7. maj 2019). Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”Stk. 5. DSB kan forestå udvikling af DSB's ejendomme gennem sit datterselskab DSB Ejendomsudvikling A/S.

Stk. 6. DSB Ejendomsudvikling A/S kan i forbindelse med sin aktivitet, jf. stk. 5, erhverve ejendomme med tilknytning til DSB's eller selskabets ejendomme.”

De pågældende bestemmelser blev indført ved lov nr. 276 af 26. marts 2019 om ændring af lov om DSB og er nærmere omtalt i forarbejderne til loven (lovforslag nr. LF 154 af 6. februar 2019, Folketingstidende 2018-19).

2.2. På baggrund af vedtægterne for DSB Ejendomsudvikling A/S og DSB-lovens § 2, stk. 5 og 6, med forarbejder har jeg generelt set følgende forståelse af den virksomhed, som udøves i DSB Ejendomsudvikling A/S:

DSB Ejendomsudvikling A/S er et helejet datterselskab under DSB.

DSB, der ifølge § 2 i DSB-loven har som formål at drive jernbanevirksomhed, blev omdannet til en selvstændig offentlig virksomhed i 1999 og har siden løbende frasolgt forskellige ejendomme, når de ikke længere benyttes til jernbanevirksomhed. Fra 2008 har DSB solgt sådanne ejendomme via DSB Ejendomsudvikling A/S.

DSB Ejendomsudvikling A/S har egen direktion og bestyrelse. Transportministeren orienteres om aktiviteterne i DSB Ejendomsudvikling A/S på sine kvartalsvise møder med DSB, ligesom der i DSB's årsrapport gives oplysninger om aktiviteterne og regnskabstal for DSB Ejendomsudvikling A/S.

DSB Ejendomsudvikling A/S deltog indtil den 1. maj 2019, hvor lov nr. 276 af 26. marts 2019 trådte i kraft, i den helt indledende udvikling af de af DSB's ejendomme, som ikke længere blev benyttet til jernbanevirksomhed, og frasolgte disse, når der var opnået en byggeretsgivende lokalplan.

DSB har siden den 1. maj 2019 haft mulighed for gennem DSB Ejendomsudvikling A/S at udvikle (opføre byggeri, f.eks. et butikscenter, på) de ejendomme, som ikke længere benyttes til jernbanevirksomhed. DSB Ejendomsudvikling A/S har i den forbindelse mulighed for at erhverve ejendomme med tilknytning til den af DSB's ejendomme, som er under udvikling, med henblik på at gennemføre et logisk sammenhængende projekt. Det er dog ifølge forarbejderne til DSB-lovens § 2, stk. 5 og 6, ikke meningen, at DSB Ejendomsudvikling A/S generelt skal erhverve (andre) ejendomme.

Det fremgår desuden af forarbejderne, at ejendomsudviklingen er underlagt en række betingelser, herunder at det sker i samarbejde med private investorer gennem et projektselskab, og at der bl.a. er grænser for DSB Ejendomsudvikling A/S' ejerandel og muligheder for indskud i projektselskaberne.

Der er endvidere "vandtætte økonomiske skotter" mellem DSB og DSB Ejendomsudvikling A/S, således at DSB ikke hæfter for gæld eller aktiviteter i selskabet.

Projektselskabernes gevinster ved salg eller udlejning udloddes i første omgang til DSB Ejendomsudvikling A/S i henhold til ejerandelen og herefter som udbytte til DSB. Udbyttebidraget på den måde til at forbedre DSB's samlede indtægtsgrundlag og mindsker derved DSB's behov for kontraktbetaling fra staten.

3. Retsgrundlag

Miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 1. Loven gælder for alle myndigheder m.v., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.

Stk. 2. Loven gælder endvidere for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol.

Stk. 3. (...)”

”§ 4 a. Afslag på anmodning om aktindsigt, der er meddelt af et organ omfattet af § 1, stk. 2, og af forsyningsvirksomheder m.v. omfattet af § 1, stk. 1, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som behandler sagen i en af nævnets afdelinger, jf. § 3, stk. 1, nr. 1-8, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.”

”§ 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. (...)"

Bestemmelsen i § 1, stk. 2, fik sin nuværende ordlyd ved § 1, nr. 1, i lov nr. 447 af 31. maj 2000 om ændring af visse miljølove (Implementering af Århus-konventionen m.v.). I forarbejderne til bestemmelsen (bemærkningerne til § 1, nr. 1, i lovforslag nr. LF 170 af 20. januar 2000, Folketingstidende 1999-00, s. 4677 f.) er der anført følgende:

"Det foreslås, at Århus-konventionens definition af, hvilke organer der er omfattet af reglerne om aktindsigt i miljøoplysninger indarbejdes i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

...

Den ændrede definition, der følger af lovforslagets nr. 1, indebærer herefter, at det fremover ikke er afgørende, om den pågældende virksomhed har et retligt eller faktisk monopol på området. Ved den fortolkning, der kom til udtryk i forbindelse med vedtagelsen af 1994-loven, jf. ovenfor, antog man, at det meget brede begreb 'ansvar for miljøet' indebar, at alle virksomheder, hvis aktiviteter kan have indflydelse på miljøet, uden nogen nærmere præcisering var omfattet.

Tilføjelsen hertil i konventionens definition 'offentlige funktioner eller tjenesteydelser' indebærer, at området kan afgrænses noget mere præcist. Navnlig udtrykket 'offentlige tjenesteydelser' må antages at præcisere, at konventionen sigter imod offentlig forsyningsvirksomhed. Dette indebærer, at offentlige forsyningsområder såsom affaldsområdet, trafikområdet, energiområdet, spildevandsområdet og vandforsyningsområdet omfattes. Herved vil eksempelvis DSB og DSB S-tog A/S være omfattet. Ligeledes vil eksempelvis broselkaberne (fortsat) være omfattet."

Miljøoplysningsloven gennemfører miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4/EF) og Århus-konventionen af 25. juni 1998 (konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet) i dansk ret.

I artikel 2, nr. 2, i miljøoplysningsdirektivet er de "offentlige myndigheder", der er omfattet af reglerne om aktindsigt i miljøoplysninger, defineret på følgende måde:

"2) 'Offentlige myndigheder':

- a) statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan
 - b) enhver fysisk eller juridisk person, der udøver offentlige administrative funktioner i henhold til national ret, herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i forbindelse med miljøet, og
 - c) enhver fysisk eller juridisk person, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt kontrol af et organ eller en person, der falder ind under litra a) eller b).
- (...)"

Den tilsvarende definition i Århus-konventionens artikel 2, nr. 2, har følgende ordlyd:

- "2. 'Public authority' means:
- (a) Government at national, regional and other level;
 - (b) Natural or legal persons performing public administrative functions under national law, including specific duties, activities or services in relation to the environment;
 - (c) Any other natural or legal persons having public responsibilities or functions, or providing public services, in relation to the environment, under the control of a body or person falling within subparagraphs (a) or (b) above;
- (...)"

"The Aarhus Convention – An Implementation Guide", 2. udgave (2014), der er offentliggjort på www.unece.org, indeholder retningslinjer om anvendelsen af Århus-konventionen. Det er i EU-Domstolens praksis lagt til grund, at guiden kan inddrages ved fortolkning af konventionen, jf. bl.a. sag C-279/12, Fish Legal og Shirley, ECLI:EU:C:2013:853.

I guiden, s. 47, er der anført bl.a. følgende om bestemmelsen i artikel 2, nr. 2, litra c, i Århus-konventionen:

"Only persons having public responsibilities or functions or providing public services in relation to the environment can be public authorities under this subparagraph."

4. Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste ved sin afgørelse af 16. juni 2020 at realitetsbehandle din klage over DSB Ejendomsudvikling A/S' afslag på aktindsigt. Det fremgår, at afgørelsen er truffet efter miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, jf. § 4 a. I afgørelsen er der anført bl.a. følgende:

”Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at DSB Ejendomsudvikling A/S ikke er en myndighed eller et organ, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, jf. miljøoplysningslovens § 1, stk. 2. Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, det fremgår af selskabets vedtægter, at selskabets formål er at forvalte, udvikle, og overdrage faste ejendomme på et forretningsmæssigt og konkurrenceudsat grundlag, og at selskabet selv bærer den forretningsmæssige risiko ved aktiviteterne, hvorfor aktiviteterne i selskabet ikke sker med henblik på at udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at miljøoplysningsloven ikke finder anvendelse på DSB Ejendomsudvikling A/S, og at Miljø- og Fødevareklagenævnet derfor ikke har kompetence til at behandle klagen over afslag på aktindsigt, jf. miljøoplysningslovens § 4 a, modsætningsvis.”

Miljø- og Fødevareklagenævnet uddybende sin begrundelse for afgørelsen i et brev af 23. september 2020 til dig. Nævnet skrev bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, består af følgende tre kumulerede kriterier, som alle skal være opfyldt, førend loven gælder for et selskab:

- Der skal være tale om et organ, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser.
- De udøvede offentlige funktioner eller tjenesteydelser skal have relation til miljøet.
- Organet skal være underlagt offentlig kontrol.

Det er dermed helt centralt i Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse, at DSB Ejendomsudvikling A/S ikke opfylder det første af de tre kriterier, idet selskabet *ikke er en myndighed eller et organ, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser.*

...

Den omstændighed, at DSB og DSB S-tog A/S er nævnt i forarbejderne til miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 1, i lovforslag nr. 170 af 20. januar 2000, er dermed ikke relevant i den konkrete sag, idet formålet med de her nævnte selskaber er at drive offentlig jernbanevirksomhed, hvorfor begge disse selskaber opfylder det pågældende kriterium.”

I en udtalelse af 5. januar 2021 til mig skrev Miljø- og Fødevareklagenævnet bl.a. følgende:

”Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at vurderingen af, om der er tale om en myndighed eller et organ, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser, skal foretages konkret med udgangspunkt i den pågældende juridiske person. Det er således Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at den omstændighed, at en juridisk person indgår i en koncernstruktur, hvor andre selskaber i koncernen eventuelt måtte være myndigheder eller organer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser, ikke i sig selv medfører, at samtlige selskaber i koncernen opfylder dette kriterium.

DSB Ejendomsudvikling A/S er en selvstændig juridisk person, som indgår i en koncernstruktur med bl.a. DSB SOV og DSB S-tog A/S. Hjemmelsgrundlaget for etableringen af DSB Ejendomsudvikling A/S følger i dag af DSB-lovens § 2, stk. 5, hvorefter 'DSB kan forestå udvikling af DSB's ejendomme gennem sit datterselskab DSB Ejendomsudvikling A/S.'

Det er fortsat Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at DSB Ejendomsudvikling A/S ikke opfylder det første af de tre kumulerede kriterier for, at en juridisk person er omfattet af reglerne i miljøoplysningsloven.

...

Miljø- og Fødevareklagenævnets henviser desuden til DSB-lovens forarbejder, hvorefter DSB Ejendomsudvikling A/S har til opgave at stå for salg af ejendomme, som netop ikke længere anvendes til jernbaneformål. Det fremgår videre af lovforarbejderne, at der fortsat skal være 'vandtætte økonomiske skotter mellem moderselskabet, DSB SOV og datterselskabet, DSB Ejendomsudvikling A/S, således at DSB SOV ikke hæfter for gæld eller aktiviteter i DSB Ejendomsudvikling A/S.'”

I en supplerende udtalelse af 23. april 2021 skrev Miljø- og Fødevareklagenævnet bl.a. følgende:

”Det er i den forbindelse Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at bl.a. det forhold, at DSB Ejendomsudvikling A/S ejes af DSB SOV, og at transportministeren orienteres om aktiviteter i DSB Ejendomsudvikling A/S m.v., muligvis kan have betydning for en eventuel vurdering af, hvorvidt DSB Ejendomsudvikling A/S er underlagt offentlig kontrol, jf. miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, sidste led. Oplysningerne er derimod efter nævnets opfattelse uden betydning for, hvorvidt de funktioner, som

DSB Ejendomsudvikling A/S udøver, udgør offentlige funktioner i miljøoplysningslovens forstand. Det er således fortsat Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at der ikke er tale om en offentlig funktion eller tjenesteydelse, når DSB Ejendomsudvikling A/S udvikler, sælger og udlejer ejendomme uanset ejendommenes tidligere anvendelse. Samtlige kumulative kriterier i miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, er allerede af denne grund ikke opfyldt.”

5. Min vurdering

5.1. Miljø- og Fødevareklagenævnet har afvist at realitetsbehandle din klage med den begrundelse, at miljøoplysningsloven ikke finder anvendelse på DSB Ejendomsudvikling A/S, og at nævnet derfor ikke har kompetence til at behandle din klage, jf. miljøoplysningslovens § 4 a.

Efter miljøoplysningslovens § 1, stk. 1, gælder loven for alle myndigheder mv., der er omfattet af § 1 i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen (1985-offentlighedsloven).

DSB Ejendomsudvikling A/S er som aktieselskab ikke en del af den offentlige forvaltning og er heller ikke i øvrigt omfattet af § 1 i 1985-offentlighedsloven. Selskabet er dermed ikke omfattet af miljøoplysningsloven (eller Miljø- og Fødevareklagenævnets kompetence) i kraft af miljøoplysningslovens § 1, stk. 1.

Det følger herudover af miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, at loven gælder for organer, herunder fysiske og juridiske personer, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol.

Afslag på aktindsigt, der er meddelt af sådanne organer, kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. miljøoplysningslovens § 4 a. Det er derfor afgørende for nævnets kompetence til at behandle din klage, om DSB Ejendomsudvikling A/S er omfattet af miljøoplysningslovens § 1, stk. 2.

5.2. Efter min gennemgang af sagen kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har vurderet, at DSB Ejendomsudvikling A/S ikke er et organ, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, jf. miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, og de bagvedliggende bestemmelser i miljøoplysningsdirektivets artikel 2, nr. 2, litra c, og Århus-konventionens artikel 2, nr. 2, litra c.

Jeg har ligesom Miljø- og Fødevareklagenævnet herved lagt vægt på, at det fremgår af selskabets vedtægter, at selskabets formål er at forvalte, udvikle

og overdrage faste ejendomme på et forretningsmæssigt grundlag, og at aktiviteterne i selskabet ikke sker med henblik på at udøve offentlige funktioner eller tjenesteydelser. Dette gælder efter min opfattelse, selvom de pågældende ejendomme tidligere har været ejet af DSB og benyttet til jernbanevirksomhed.

Det kan i den forbindelse heller ikke give mig anledning til bemærkninger, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har foretaget sin vurdering særskilt i forhold til den pågældende juridiske person – her DSB Ejendomsudvikling A/S. Jeg er således enig med nævnet i, at den omstændighed, at et selskab indgår i en koncernstruktur, hvor andre selskaber måtte være myndigheder eller organer, der udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser mv., ikke i sig selv medfører, at samtlige selskaber i koncernen må anses for at udøve sådanne funktioner eller tjenesteydelser mv. i miljøoplysningslovens § 2, stk. 2, litra c's forstand.

Jeg er på den baggrund enig i Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering af, at DSB Ejendomsudvikling A/S ikke er omfattet af miljøoplysningsloven i kraft af lovens § 1, stk. 2.

Jeg kan derfor ikke kritisere, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har afvist at realitetsbehandle din klage over DSB Ejendomsudvikling A/S' afslag på din anmodning om aktindsigt.

5.3. I forhold til din mulighed for at få aktindsigt efter anden lovgivning end miljøoplysningsloven bemærker jeg supplerende, at det følger af § 1 i bekendtgørelse nr. 1578 af 17. december 2013 om undtagelse af selskaber fra lov om offentlighed i forvaltningen, at den nugældende offentlighedslov ikke finder anvendelse på DSB Ejendomsudvikling A/S, og at DSB-lovens § 19 ikke kan føre til et andet resultat.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.