



26. januar 2025

## **Til Folketingets Ombudsmand**

Email: [post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

## **Dok. Nr. 24/07000-3/MVK**

### **Hillerød Forsyning Holding A/S' bemærkninger til klage over Hillerød Forsyning**

## **Indledning**

Folketingets Ombudsmand ("Ombudsmanden") har ved brev af 14. januar 2025 til Hillerød Forsyning Holding A/S oplyst, at Ombudsmanden er indstillet på at bestemme, at Hillerød Forsyning Holding A/S skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed, i samme omfang som selskabet er omfattet af reglerne i offentlighedsloven.

Det fremgår af Ombudsmandens brev, at Rasmus Visby, Visby Media ApS, har klaget til Ombudsmanden over Hillerød Forsyning Holding A/S' afgørelse af 14. oktober 2024 om aktindsigt, hvor Hillerød Forsyning Holding A/S gav delvis aktindsigt og i den forbindelse bl.a. undtog oplysninger om navne på ansatte.

Det fremgår videre af brevet, at Ombudsmanden den 4. december 2024 sendte Rasmus Visbys klage til Hillerød Forsyning Holding A/S med henblik på, at selskabet fik lejlighed til at forholde sig til afgørelsen igen, og at Hillerød Forsyning Holding A/S den 12. december 2024 traf en ny afgørelse og undtog i den forbindelse navnene på to personer med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Rasmus Visby, Visby Media ApS, klagede den 19. december 2024 til Ombudsmanden over afgørelsen af 12. december 2024 om aktindsigt.

Ombudsmanden har i anledning af ovenstående anmodet Hillerød Forsyning Holding A/S om at indsende bemærkninger til: spørgsmålet om, hvorvidt selskabet er omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1, og det forhold, at Ombudsmanden er indstillet på at bestemme, at selskabet skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.

På baggrund af ovenstående følger nedenfor en beskrivelse af Hillerød Forsyning Holding A/S og Hillerød Forsyning koncernen samt en beskrivelse af Ombudsmandens virksomhed, i det omfang dette efter Hillerød Forsyning Holding A/S' opfattelse er relevant for Ombudsmandens stillingtagen til, hvorvidt Hillerød Forsyning Holding A/S og de øvrige

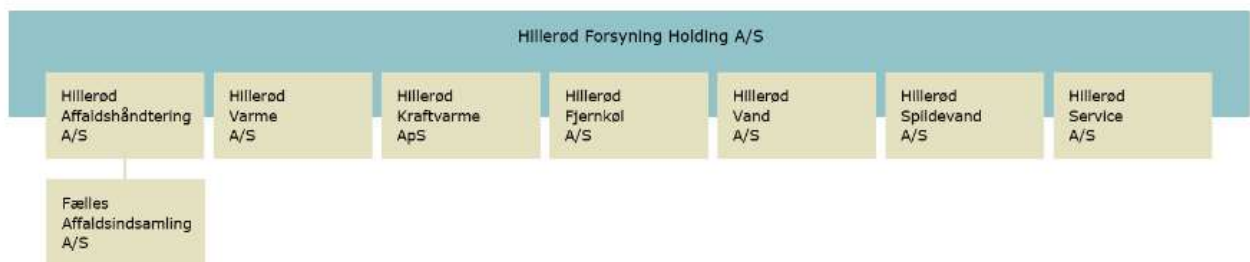


selskaber i Hillerød Forsyning koncernen skal være omfattet af Ombudsmandens kompetence.

Det bemærkes indledningsvist, at afgørelsen af 12. december 2024, som Rasmus Visby, Visby Media ApS, den 19. december 2024 påklagede til Ombudsmanden, er truffet af Hillerød Service A/S og ikke Hillerød Forsyning Holding A/S. Nedenfor i afsnit 0 er det nærmere beskrevet, hvilke selskaber i Hillerød Forsyning koncernen, der har truffet afgørelser om aktindsigt i 2024.

## Hillerød Forsyning

Hillerød Forsyning Holding A/S er moderselskabet i Hillerød Forsyning koncernen, der består af i alt otte selskaber. Hillerød Forsynings koncern ser ud som følger<sup>1</sup>:



Hillerød Kommune ejer 100 % af Hillerød Forsyning Holding A/S,<sup>2</sup> og Hillerød Kommune ejer dermed indirekte også 100 % Hillerød Forsyning Holding A/S' datterselskaber.

Hillerød Forsyning Holding A/S' formål er at besidde ejerandele i selskaber, der driver forsyningsvirksomhed, samt efter bestyrelsens skøn hermed beslægtet virksomhed.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Det bemærkes, at selskabet Fælles Affaldsindsamling A/S, alene i de første 4 måneder af regnskabsåret 2023 forestod indsamling af affald for Hillerød Affaldshåndtering A/S og Halsnæs Affald A/S. Herefter blev fælles affaldsindsamling afviklet og Hillerød Affaldshåndtering har overtaget det fulde ejerskab af selskabet. I den resterende del af regnskabsåret 2023 har der ikke været nogen aktivitet i Fælles Affaldsindsamling A/S, jf. Fælles Affaldsindsamling A/S' årsrapport 2023. Det kan endvidere oplyses, at Fælles Affaldsindsamling A/S er ved at blive omdannet til et datterselskab til Hillerød Holding A/S og Fælles Affaldsindsamling vil i denne forbindelse få et nyt navn.

<sup>2</sup> Hillerød Forsyning Holding A/S' årsrapport 2023.

<sup>3</sup> Hillerød Forsyning Holding A/S' vedtægter af 26. juni 2024.



De seks datterselskaber Hillerød Affaldshåndtering A/S, Hillerød Varme A/S, Hillerød Kraftvarme ApS, Hillerød Fjernkøl A/S, Hillerød Vand A/S og Hillerød Spildevand A/S er driftsselskaber.<sup>4</sup>

Hillerød Service A/S' hovedaktivitet er levering af serviceydelser til de øvrige selskaber i Hillerød Forsyning koncernen. Selskabet leverer således alle medarbejderydelser, herunder administration og økonomi samt opgaver forbundet hermed.<sup>5</sup> I oktober 2024 var der ansat 208 medarbejdere (191 årsværk) i Hillerød Service A/S.

Hillerød Forsyning Holding A/S og selskabets datterselskaber er *ikke* omfattet af forvaltningsloven, idet selskaberne er organiseret i selskabsform, og derfor ikke er en del af den offentlige forvaltning.

## **Regulering af Hillerød Forsynings pligt til at give aktindsigt**

Hillerød Forsyning Holding A/S samt selskabets datterselskaber er omfattet af offentlighedsloven<sup>6</sup> med undtagelse af lovens §§ 11 og 12 og §§ 15-17, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1. Hverken Hillerød Forsyning Holding A/S eller selskabets datterselskaber er i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 2, administrativt undtaget fra offentlighedsloven. Selskaberne i Hillerød Forsyning koncernen er således forpligtede til at give aktindsigt i en række oplysninger efter offentlighedsloven.

Derudover er selskaberne i Hillerød Forsyning koncernen forpligtet til at give aktindsigt i miljøoplysninger efter miljøoplysningsloven<sup>7</sup>. Det følger således 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. Af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, følger det, at enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog miljøoplysningslovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

---

<sup>4</sup> Hillerød Forsyning Holding A/S' årsrapport 2023.

<sup>5</sup> Hillerød Service A/S' årsrapport 2023.

<sup>6</sup> Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020.

<sup>7</sup> Lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017.



Desuden følger det af vandsektorloven,<sup>8</sup> at Hillerød Vand A/S og Hillerød Spildevand A/S er omfattet af offentlighedsloven. Det følger således af vandsektorlovens § 14, at offentlighedsloven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11 og 12 og §§ 15-17 for vandselskaber, der er eller senere end den 1. juli 2009 har været omfattet af vandsektorlovens § 2, stk. 1, nr. 1 (vandselskaber, som helt eller delvis, direkte eller indirekte er eller efter den 1. januar 2010 har været ejet af en kommune).

Efter vandsektorloven og efter miljøoplysningsloven kan afgørelser om aktindsigt påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Det følger således af vandsektorlovens § 26, stk. 3, at vandselskabernes afgørelser om aktindsigtsspørgsmål efter offentlighedsloven, jf. § 14, stk. 1, og efter miljøoplysningsloven, jf. § 14, stk. 2, kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Det følger endvidere af miljøoplysningslovens § 4 a, at afslag på anmodning om aktindsigt meddelt af et organ eller en virksomhed, der er omfattet af miljøoplysningslovens § 1, stk. 1 (myndigheder mv., der er omfattet af § 1 i offentlighedsloven) og 2 (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), kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

## **Afgørelser om aktindsigt**

Den samlede Hillerød Forsyning koncern modtog i 2024 i alt 72 anmodninger om aktindsigt. I 2023 modtog koncernen 74 anmodninger, i 2022 modtog koncernen 60 anmodninger, i 2021 modtog koncernen 133 anmodninger, i 2020 modtog koncernen 130 anmodninger, i 2019 modtog koncernen 18 anmodninger, i 2018 modtog koncernen 40 anmodninger og i 2017 modtog koncernen 12 anmodninger.

Det kan konstateres, at en meget stor andel af anmodningerne stammer fra samme person, der i en årrække har intensiveret sine henvendelser til Hillerød Forsyning koncernen, herunder især Hillerød Forsyning Holding A/S. Hillerød Forsyning koncernen har således i 2024 modtaget 32 aktindsigtsanmodninger fra Rasmus Visby og/eller Visby Media ApS, som Rasmus Visby ifølge CVR ejer 100 % af samt er administrerende direktør i. Rasmus Visby har derudover ligeledes rettet 14 øvrige henvendelser til Hillerød Forsyning koncernen. Ca. 44 % af anmodningerne om aktindsigt i 2024 er altså i realiteten fra én person.

---

<sup>8</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1693 af 16. august 2021.



Hillerød Forsyning Holding A/S kan desuden oplyse, at de 32 aktindsigtsanmodninger har været stilet til "Hillerød Forsyning" og overordnet omhandlet følgende:

- Aktindsigt i dokumentation for, at oplysning om, at Hillerød Forsynings omkostninger forbundet med én aktindsigtsanmodning havde været over 1 mio. kr., samt aktindsigt i dokumentation for en oplysning om, at den pågældende havde henvendt sig til Ombudsmanden 5 gange siden 2021.
- Aktindsigt i anmeldelser af arbejdsulykker i en konkret periode, samt CVR-nummer på samarbejdspartnere.
- Aktindsigt i salærederegørelser fra to advokatfirmaer samt i salæroverslag og løbende økonomiske opdateringer fra det ene advokatfirma i forbindelse med en retssag.
- Aktindsigt i en oversigt over elbiler og hybridbiler.
- Aktindsigt i optegnelser eller logs over telefonopkald, som den pågældende havde foretaget til Hillerød Forsyning, herunder til hvilke telefonnumre.
- Aktindsigt i pressemeddelelser og lignende, som blev udsendt til medierne, vedrørende at prisen på et nyt vandværk blev dyrere og forsinket, samt aktindsigt i, hvilke medier, der modtog pressemeddelelserne.
- Aktindsigt i en besvarelse af aktindsigt, som var sendt til en anden person, der havde anmodet om aktindsigt.
- Aktindsigt i de samlede beløb for gældende garantier, som Hillerød Kommune har stillet over for selskaberne i Hillerød Forsyning.
- Aktindsigt i oplysning om, hvordan Hillerød Forsyning har gennemført markedsprøvning ved hjemtagelse af lån til koncernens selskaber, som er optaget hos KommuneKredit.
- Aktindsigt i oplysninger om omkostninger til kommunikationsmedarbejdere samt aktindsigt i oplysning om, hvorvidt personale hos Hillerød Forsyning kan låne forsyningens lokaler til private formål, og hvad personalet betaler for lån af kantinen og hvad dette inkluderer.
- Aktindsigt i oplysninger om posteringer foretaget i forhold til leasede biler, dokumentation for, at de leasingbiler, der blev stillet til rådighed for direktionen, blev brugt minimum 10 % til firmakørsel, og i dokumenter vedrørende en konkret leasingaftale, herunder en opgørelse, en faktura og bilag i forbindelse med aflevering.
- Aktindsigt i en direktørkontrakt.
- Aktindsigt i et talepapir for beretning af regnskabsåret 2022, som blev præsenteret på en generalforsamling.



- Aktindsigt i en mailkorrespondance mellem to konkrete personer – en medarbejder i Hillerød Forsyning koncernen og en medarbejder i Hillerød Kommune.
- Aktindsigt i købsstatistikker for leverandører til Hillerød Forsyning – konkret en oversigt over leverandører, herunder firmanavn, CVR-nummer samt saldo fra samhandel for alle selskaberne i koncernen, for regnskabsårene 2022, 2023 og perioden frem til og med juni 2024.
- Aktindsigt i en e-mail vedrørende afslag på yderligere svar på aktindsigt med henvisning til chikanereglen i offentlighedsloven.
- Aktindsigt i oplysning om, hvordan udgifterne fra Hillerød Service A/S til Hillerød Spildevand A/S specifikt bliver fordelt.
- Aktindsigt i oplysninger om navne på ansatte i henholdsvis Hillerød Service A/S og Gorrissen Federspiel Advokatpartnerselskab i en konkret mail af 27. april 2021 med et tilbud om gennemførelse af en advokatundersøgelse.
- Aktindsigt i en voldgiftssag, herunder også i oplysning om, hvilken advokat/advokatselskab(er), der repræsenterer Hillerød Forsyning i en voldgiftssag, samt hvilke andre rådgivere Hillerød Forsyning har anvendt i sagen.
- Aktindsigt relateret til konkrete oplysninger i et notat.
- Aktindsigt i oplysning om, hvor mange affaldsspande, der blev tømt en konkret dag på en konkret vej.
- Aktindsigt i samtlige aftaler mellem Hillerød Forsyning og et konkret selskab, samt i oplysninger om udgifter til det pågældende selskab, herunder aktindsigt i samtlige fakturaer.
- Aktindsigt i oplysning om antal af bestyrelsesmøder, hvorfra referater ikke er blevet offentliggjort på hjemmesiden.
- Aktindsigt i oversigt over aktive kreditkort i Hillerød Forsyning, herunder hvem de er udstedt til, samt aktindsigt i kørselsgodtgørelser for direktøren i Hillerød Forsyning og udlæg direktøren har haft.

De øvrige henvendelser, som Hillerød Forsyning koncernen har modtaget fra den pågældende person i 2024, har vedrørt affaldsindsamling, internt notat fra 2018, oplysninger i politianmeldelse og notat, en voldgiftssag, opringninger til jurist, bestyrelsens beretning på generalforsamling, udtalelser i e-mail af 7. maj 2020, en beslutning om et selskabs indtræden i et andet selskab, en ansats stillingsbetegnelse, kontakt på opfordring af næstformand, klage over en ansat, en ansats habilitet, et ekstraordinært bestyrelsesmøde den 28. oktober 2024 og punkt om compliance.

Derudover har den pågældende person i 2025 sendt tre aktindsigtsanmodninger vedrørende kreditkort og kundetilfredshedsundersøgelse.



I de 32 sager om anmodninger om aktindsigt i 2024, der er fra den samme person, er det Hillerød Service A/S, der har truffet afgørelse om aktindsigt i alle tilfælde med undtagelse af fire afgørelser, hvor Hillerød Holding A/S og Hillerød Service A/S sammen har besvaret én anmodning og Hillerød Spildevand A/S og Hillerød Vand A/S ligeledes sammen har besvaret én anmodning og Hillerød Spildevand A/S har besvaret to anmodninger.

Hillerød Forsyning Holding A/S har ikke i øvrigt selvstændigt truffet afgørelser om aktindsigt i 2024. Hillerød Forsyning Holding A/S har heller ikke i 2023 behandlet nogen af de aktindsigtsanmodninger, som Hillerød Forsyning koncernen modtog i 2023.

Det bemærkes, at Hillerød Forsyning koncernen som arbejdsgiver har et ansvar for det psykiske arbejdsmiljø i selskaberne. Hillerød Forsyning har været i dialog med Arbejdstilsynet om Hillerød Forsynings forpligtelser som arbejdsgiver til at forebygge og håndtere belastninger fra chikanøse borgere. Arbejdstilsynet har i denne forbindelse bl.a. henvist til §§ 25-34 i bekendtgørelse nr. 1406 af 26. september 2020 om psykisk arbejdsmiljø. Derudover har Arbejdstilsynet henvist til tilsynets hjemmeside om forebyggelse og håndtering af chikane og andre krænkende adfærd fra borgere og kunder, samt til BFA – Velfærd og offentlig administrations temasider om digital chikane. Disse forhold indgår i enkelte af de afgørelser om aktindsigt, som er blevet truffet af koncernens selskaber de sidste par år.

## **Tilsyn med Hillerød Forsynings forsyningsvirksomhed**

Hillerød Forsyning Holding A/S' datterselskaber, der leverer serviceydelser i form af forsyningsvirksomhed inden for henholdsvis affald, varme, vand og spildevand, er underlagt sektorspecifik lovgivning. Datterselskabernes virksomhed er således underlagt henholdsvis miljøbeskyttelsesloven,<sup>9</sup> varmforsyningsloven,<sup>10</sup> vandforsyningsloven<sup>11</sup> og vandsektorloven,<sup>12</sup> samt en række bekendtgørelser, der er udstedt i medfør af disse love.

Det følger af den sektorspecifikke lovgivning, at bl.a. Forsyningstilsynet fører tilsyn på forsyningsområdet for varme og affald.

---

<sup>9</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1093 af 11. oktober 2024.

<sup>10</sup> Lovbekendtgørelse nr. 124 af 2. februar 2024.

<sup>11</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1149 af 28. oktober 2024.

<sup>12</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1693 af 16. august 2021.

Det følger af forsyningstilsynslovens § 1,<sup>13</sup> at lovens formål og anvendelsesområde er følgende:

*"Forsyningstilsynet skal sikre et stærkt og effektivt tilsyn med forsyningssektorerne. Forsyningstilsynet skal navnlig sikre forbrugernes interesser i forsyningssektorerne ved at arbejde for høj effektivitet, lavest mulige forbrugerpriser på kort og lang sigt, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologiudvikling og en omkostningseffektiv grøn omstilling.*

*Stk. 2. Forsyningstilsynet skal tilrettelægge sin drift og opgavevaretagelse med henblik på*

- 1) at varetage administrationen af reguleringen og tilsynet med forsyningssektorerne effektivt i overensstemmelse med sektorlovgivningen,*
- 2) at analysere og overvåge forsyningssektorerne med henblik på at skabe gennemsigtighed i disse forsyningssektorer,*
- 3) at bidrage til, at reguleringen for forsyningssektorerne fremmer de målsætninger, som er fastlagt i sektorlovgivningen og giver stabile rammebetingelser for forsyningsvirksomhederne, og*
- 4) at skabe effektive integrerede markeder for forsyning i overensstemmelse med national lovgivning og EU-regulering"*

Det følger derudover af forsyningstilsynslovens § 3, at Forsyningstilsynets opgaver er følgende:

*"Forsyningstilsynet varetager opgaver og beføjelser i medfør af denne lov og sektorlovgivningen på forsyningsområdet for CO<sub>2</sub>-fangst, el, gas, varme og affald. Forsyningstilsynet varetager herudover opgaver og beføjelser i medfør af lov om rørført transport af CO<sub>2</sub> og regler udstedt i medfør heraf. Forsyningstilsynet varetager endvidere opgaver og beføjelser i medfør af EU-regulering.*

*Stk. 2. Forsyningstilsynet kan behandle og afgøre sager efter sektorlovgivningen eller lov om rørført transport af CO<sub>2</sub> og regler udstedt i*

---

<sup>13</sup> Lovbekendtgørelse nr. 690 af 8. juni 2018.





*medfør heraf på eget initiativ eller på grundlag af en anmeldelse eller en klage.*

*Stk. 3. Forsyningstilsynet behandler ikke klager om civilretlige tvister."*

Det følger desuden af forsyningstilsynslovens § 4, stk. 1, at Forsyningstilsynet skal overvåge og analysere forhold inden for forsyningssektoren, herunder forhold på tværs af forsyningssektorerne.

Af forarbejderne til forsyningstilsynslovens § 3 (Folketingstidende 2017-18, tillæg A, L 164 som fremsat, side 25) fremgår der følgende om behandlingen af civilretlige tvister:

*"Det foreslås med stk. 3, at Forsyningstilsynet ikke behandler klager om civilretlige tvister. Med bestemmelsen fastsættes en afgrænsning af Forsyningstilsynets kompetence, som svarer til den gældende bestemmelse i elforsyningslovens § 78, stk. 1, 2. pkt., og bestemmelsen foreslås flyttet til lov om Forsyningstilsynet.*

*Elforsyningslovens § 78, stk. 1, 2. pkt., skal sikre, at konkrete klager om civilretlige mellemværender mellem en energiforbruger og en forsyningsvirksomhed kan behandles ved Ankenævnet på Energiområdet og ikke ved Energitilsynet. Afgrænsningen af tilsynets kompetence baserer sig på sondringen mellem civilretlige og offentligretlige tvister. Den fastsatte kompetenceafgrænsning gælder i forhold til alle civilretlige klager, herunder også klager fra erhvervsdrivende. I hvilket omfang ankenævnet behandler civilretlige klager fra forbrugende erhvervsdrivende, fastsættes i ankenævnets vedtægter. Der ændres med den foreslåede § 3, stk. 3, ikke ved grænserne mellem Forsyningstilsynets kompetencer og de mellemværender, som behandles ved Ankenævnet på Energiområdet.*

[...]

*Det er ikke hensigten med overflytningen af bestemmelsen at ændre på, at der fortsat skal ske tæt koordinering og orientering mellem Forsyningstilsynet og det privat ankenævns aktiviteter, bl.a. med henblik på at sikre, at det private ankenævns afgørelser i en række konkrete sager kan føre til en generel fremadrettet indgriben fra Forsyningstilsynets side, samt at klager vedrørende rent offentligretlige tvister undergives behandling i Forsyningstilsynet uden unødigt forsinkelse."*



Forsyningstilsynet er tillagt en række beføjelser til at indhente nødvendige oplysninger til brug for tilsynets tilsynsvirksomhed. Som eksempel herpå har Forsyningstilsynet efter miljøbeskyttelseslovens § 48 f, stk. 1, beføjelser til at indhente nødvendige oplysninger hos kommunalbestyrelsen og andre markedsaktører i forbindelse med tilsynets opgavevaretagelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 om affald og bygge- og anlægsmaterialer eller regler udstedt i medfør heraf.

Som et andet eksempel kan Forsyningstilsynet derudover efter varmforsyningslovens § 23 a, stk. 1, uden retskendelse mod behørig legitimation til brug for tilsynet efter loven få adgang til lokaler, der benyttes af en virksomhed, som ejer anlæg omfattet af loven, og på stedet gøre sig bekendt med og tage kopi af enhver oplysning, herunder virksomhedens regnskaber, øvrige regnskabsmaterialer, forretningsbøger og andre forretningspapirer, uanset om disse oplysninger opbevares elektronisk. Forsyningstilsynet kan desuden efter varmforsyningslovens § 23 b, stk. 5, hos en virksomhed, som ejer anlæg omfattet af loven, indhente de oplysninger, som er nødvendige til varetagelsen af tilsynets opgaver efter denne lov eller efter regler fastsat i medfør af loven.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 65, stk. 1, er det kommunalbestyrelsen, der generelt fører tilsyn med, at loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes. Derudover er miljøministeren tillagt tilsynsbeføjelser efter miljøbeskyttelsesloven, jf. lovens § 66.

Den, der er ansvarlig for en virksomhed, der kan give anledning til forurening, skal efter miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 1, efter anmodning fra kommunalbestyrelsen, ministeren og andre myndigheder, der har fået tillagt opgaver eller beføjelser efter miljøbeskyttelsesloven eller regler udstedt i medfør af loven, give alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for vurderingen af forureningen og for eventuelle afhjælpende eller forebyggende foranstaltninger.

Nærmere bestemmelser om tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven er endvidere fastsat i bekendtgørelse nr. 1536 af 9. december 2019 om miljøtilsyn.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 91, kan kommunalbestyrelsens afgørelser og beslutninger efter loven eller efter regler, der er fastsat med hjemmel i loven, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Derudover kan afgørelser truffet af miljøministeren i medfør af en række bestemmelser i loven påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. miljøbeskyttelseslovens § 91. Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 98, stk. 1, at



kommunalbestyrelsens og ministerens afgørelser kan påklages af afgørelsens adressat og enhver, der har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

Derudover kan enhver, som berøres eller kan forventes at blive berørt af en miljøskade, påklage afgørelser truffet efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 9 a om miljøskade, jf. miljøbeskyttelseslovens § 98, stk. 3. En række foreninger er desuden efter miljøbeskyttelseslovens § 99 og § 100 ligeledes tillagt klageadgang for en række afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven.

På området for affald følger det endvidere af § 3 i bekendtgørelse nr. 1221 af 22. november 2024 om affaldstilsyn, at Miljøstyrelsen fører administrativt affaldstilsyn samt fysisk affaldstilsyn med de undtagelser, der følger af bekendtgørelsens § 6. Miljøstyrelsen har ligeledes beføjelser til at indhente en række oplysninger til brug for styrelsens tilsyn.

Miljøstyrelsen kan således efter bekendtgørelsens § 5 ved et administrativt affaldstilsyn med en produktionsenhed som minimum indhente følgende oplysninger fra produktionsenheden:

- 1) Oplysning om produktionsenhedens affaldsfraktioner og affaldsmængder.*
- 2) Oplysning om produktionsenhedens brug af affaldstransportører og indsamlingsvirksomheder.*
- 3) Oplysning om, hvorvidt produktionsenheden afleverer affald på genanvendelsesanlæg, affaldsforbrændingsanlæg, deponeringsanlæg eller genbrugspladser.*
- 4) Oplysning om, hvorvidt produktionsenheden bruger en frivillig tilbagetagingsordning, jf. bekendtgørelse om affald.*
- 5) Oplysning om produktionsenhedens brug af kommunale indsamlingsordninger."*

På forsyningsområderne vand og spildevand er det bl.a. Vandsektortilsynet, der fører tilsyn. Det følger således af vandsektorlovens § 9, stk. 1, at Vandsektortilsynet varetager de opgaver, som er henlagt til tilsynet i medfør af vandsektorloven, regler udstedt i medfør af denne lov og lovgivningen i øvrigt. Derudover følger det af vandsektorlovens § 22 a, at Vandsektortilsynet kan påbyde vandselskaber at indsende oplysninger og dokumenter, som ikke skal indsendes i medfør af regler fastsat i medfør af § 22, men som er nødvendige for Vandsektortilsynets varetagelse af opgaver efter loven eller regler udstedt i medfør af loven.



Vandsektortilsynets afgørelser efter vandsektorloven eller regler fastsat i medfør heraf, kan påklages til Konkurrenceankenævnet, jf. vandsektorlovens § 26, stk. 2. Efter vandsektorlovens § 27, stk. 1, er offentlige myndigheder, lokale foreninger og organisationer, som har en væsentlig interesse i afgørelsen, samt landsdækkende foreninger og organisationer, hvis hovedformål er beskyttelse af natur og miljø, klageberettigede. Afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven kan, som anført ovenfor, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. vandsektorlovens § 26, stk. 3.

Udover vandsektortilsynet er miljøministeren også tillagt tilsynsbeføjelser. Miljøministeren fører således for eksempel tilsyn med spildevandsudledninger fra spildevandsforsyningselskaber, jf. miljøbeskyttelseslovens § 66, stk. 4.

Det følger desuden af vandforsyningslovens § 65, stk. 1 og 2, at det er kommunalbestyrelsen, der påser, at vandforsyningsloven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven, overholdes. Derudover påser kommunalbestyrelsen, at påbud og forbud efterkommes, og at vilkår fastsat i tilladelser overholdes.

Både kommunalbestyrelsen og miljøministeren kan efter vandforsyningslovens § 67 påbyde den ansvarlige for driften som nævnt i § 68 a, stk. 2 eller 3 (ansvarlig for en miljøskade eller overhængende fare for miljøskade) at give alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for vandforsyningen, for kommunalbestyrelsens udarbejdelse af en vandforsyningsplan eller for vurderingen af, om der foreligger en miljøskade eller en overhængende fare for en miljøskade.

Det følger af vandforsyningslovens § 74 b, at miljøministeren eller klima-, energi- og forsyningsministeren på eget initiativ kan tage en afgørelse, der er truffet af kommunalbestyrelsen, op til nærmere undersøgelse og afgørelse.

Det følger videre af vandforsyningslovens § 75, stk. 1 og 2, at en række af kommunalbestyrelsens og miljøministerens afgørelser kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Kommunalbestyrelsens og miljøministerens afgørelser kan påklages af afgørelsens adressat, og af enhver, der må antages at have individuel, væsentlig interesse i sagens udfald.

På området for spildevand fører Miljøstyrelsen desuden kontrol. Efter § 24 i bekendtgørelse nr. 532 af 27. maj 2024 er det således Miljøstyrelsen, der kontrollerer om krav til udledning af de i bilag 1 til bekendtgørelsen nævnte parametre fastsat i en tilladelse efter lovens § 28 er overholdt.



## Folketingets ombudsmands virksomhed

Folketingets Ombudsmands kompetence er reguleret i ombudsmandslovens<sup>14</sup> § 7. Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1. Derudover kan Ombudsmanden efter § 7, stk. 4, bestemme, at nogle selskaber m.v. skal omfattes.

Bestemmelsen i § 7, stk. 4 har således følgende ordlyd:

*”Stk. 4. Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativt helt eller delvis inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.”*

Med vedtagelsen af lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand fik lovens § 7, stk. 4, følgende ordlyd:

*”Stk. 4. Såfremt selskaber, institutioner, foreninger mv. administrativt inddrages under forvaltningsloven, lov om offentlighed i forvaltningen eller lov om offentlige myndigheders registre, kan ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed.”* (vores understregning)

Af forarbejderne til dagældende § 7, stk. 4, i ombudsmandsloven (Folketingstidende 1995-96, tillæg A, side 1706) fremgår bl.a. følgende:

*”Behovet for retlig kontrol også med de kommunale afgørelser, der ikke kan påklages i den administrative rekurs, dækkes bedst af ombudsmandsinstitutionen. Den er oprettet med det hovedformål at styrke den enkeltes retsstilling over for forvaltningen inden for de grænser for forvaltningens virksomhed, som realiseringen af lovgivningsmagts mål sætter, altså at varetage retssikkerheden. [...]”*

Derudover fremgår der bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 1995-96, tillæg A, side 1710-1711) om Ombudsmanden og den private sektor:

---

<sup>14</sup> Lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013.



*"1. Uden for ombudsmandens kompetence falder personer, organer, virksomheder, sammenslutninger og andre indretninger, som må henregnes til den private sektor.*

*En del indretninger hører organisatorisk, opgavemæssigt og finansielt til i grænseområdet mellem egentlige forvaltningsmyndigheder og utvivlsomt private virksomheder. Sådanne organer er ganske talrige, og det har hyppigt givet anledning til tvivl, om sådanne organer er omfattet af ombudsmandens kontrol.*

[...]

*2. Et tilsvarende afgrænsningsproblem foreligger i forhold til forvaltningsloven, offentlighedsloven og lov om offentlige myndigheders registre. Disse love omfatter alle forvaltningsmyndigheder, hvad enten de hører under den statslige eller kommunale forvaltning, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd eller særlige forvaltningsenheder som f.eks. Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio.*

*Uden for den generelle forvaltningsretlige lovgivnings anvendelsesområde falder som udgangspunkt institutioner, foreninger og selskaber, der er oprettet på privat initiativ og organiseret på privatretligt retsgrundlag.*

*Det gælder uanset om (en del af) den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndigheder.*

*Også private organer, der er tillagt kompetence til at træffe afgørelse om uddeling af offentlige midler, falder udenfor.*

*Statslige og kommunale institutioner, der er organiseret i selskabsform, f.eks. som aktieselskab, er ikke umiddelbart omfattet af denne lovgivning. Det samme gælder koncessionerede selskaber og selskaber, hvori staten er aktionær m.v., uanset karakteren af den virksomhed, de udøver.*

*Sådanne privatorganiserede selskaber kan dog efter omstændighederne inddrages under den pågældende lovgivning i medfør af offentlighedslovens § 1, stk. 3, eller forvaltningslovens § 1, stk. 2.*



[...]

*Udvalgets forslag indebærer altså, at ombudsmanden ikke selv bør udvide sit kompetenceområde ud over den generelle forvaltningslovgivnings grænse. Men hvis en minister efter en af lovenes bemyndigelser udvider vedkommende generelle forvaltningslovs område, bør ombudsmanden kunne beslutte at udvide sit område tilsvarende. Men ombudsmanden kan også lade være.*

*Forslaget betyder endvidere, at ombudsmandens kompetence udvides, for så vidt angår organer, der er omfattet af den generelle forvaltningslovgivning, men som i ombudsmandens hidtidige praksis ikke er blevet anset for omfattet af hans kompetence."*

Ved lov nr. 556 af 24. juni 2005 blev ombudsmandslovens § 7, stk. 4, ændret således, at "lov om offentlige myndigheders registre" blev ændret til "lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter".

Ved lov nr. 502 af 12. juni 2009 blev stk. 4 nyaffattet til følgende:

*"Stk. 4. Såfremt selskaber, institutioner, foreninger m.v. ved lov eller administrativt helt eller delvis inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan Ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed."* (vores understregning)

Af forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 2008-09, tillæg A, side 8135) fremgår følgende om gældende ret på daværende tidspunkt:

*"Ombudsmanden fører i henhold til ombudsmandslovens § 7, stk. 1, tilsyn med myndigheder, der hører under »den offentlige forvaltning«. Uden for embedets kompetence falder modsætningsvis Folketinget og organer under Folketinget, domstolene samt private virksomheder og organisationer.*

*Offentlighedsloven og forvaltningsloven gælder ligeledes for »den offentlige forvaltning«, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1, og forvaltningslovens § 1, stk. 1. Af lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven) § 1,*



*stk. 1, følger, at loven finder anvendelse ved tvangsindgreb, som foretages af den offentlige forvaltning.*

*Lovene indeholder alle hjemmel til, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, jf. forvaltningslovens § 1, stk. 2, offentlighedslovens § 1, stk. 2, og retssikkerhedslovens § 1, stk. 4.*

[...]

*I det omfang de tre love administrativt udstrækkes til at omfatte private selskaber, institutioner, foreninger m.v., kan ombudsmanden i henhold til ombudsmandslovens § 7, stk. 4, bestemme, at de pågældende organer skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.*

*I praksis har det imidlertid vist sig, at bemyndigelsen til administrativt at inddrage halvoffentlige organer under de generelle forvaltningslove sjældent udnyttes. I stedet vedtages det ved lov, om og i hvilket omfang de anførte love finder anvendelse på private og halvoffentlige organer. Bestemmelser i lov om, at forvaltningsloven eller offentlighedsloven gælder for private eller halvoffentlige organer, ændrer ikke ved organets grundlæggende status som privat organ, og offentligretlige regler, herunder ombudsmandsloven, vil således kun gælde for organet i den udstrækning, det er fastsat i loven.*

*En del institutioner m.v. hører organisatorisk og opgavemæssigt til i grænseområdet mellem egentlige forvaltningsmyndigheder og private virksomheder. Ombudsmanden er kompetent over for de institutioner m.v., som i praksis anses for offentlige myndigheder, men er ikke kompetent over for de institutioner m.v., som anses for private, uanset om de pågældende institutioner udøver opgaver af offentlig, karakter og eventuelt ved lov er omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven. Halvoffentlige organer og private selvejende institutioner er således kun omfattet af ombudsmandens virksomhed, hvis de anses for offentlige myndigheder, eller hvis den lov, hvorved institutionen inddrages under forvaltningsloven og offentlighedsloven, tillige indeholder en bestemmelse om, at institutionen skal omfattes af Ombudsmandens virksomhed."*





Videre fremgår der bl.a. følgende af forarbejderne (Folketingstidende 2008-09, tillæg A, side 8135) om lovforslagets indhold:

*"Hensigten med ombudsmandslovens § 7 er at skabe overensstemmelse mellem Ombudsmandens kompetence og anvendelsesområdet for henholdsvis offentlighedsloven, forvaltningsloven og retssikkerhedsloven. Dette er sket dels ved den almindelige afgrænsning af Ombudsmandens kompetence til at omfatte »den offentlige forvaltning«, dels ved den gældende bestemmelse i § 7, stk. 4, hvorefter Ombudsmanden kan bestemme, at organer, som administrativt inddrages under de nævnte generelle forvaltningslove, skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed.*

*I praksis har det imidlertid som nævnt vist sig, at inddragelse af selskaber, institutioner, foreninger m.v. under forvaltningsloven og offentlighedsloven er sket ved lov, således at det i lovgivningen bestemmes, i hvilket omfang de to love finder anvendelse på private og halvoffentlige organer. Dette er navnlig tilfældet på det sociale område og undervisningsområdet, hvor der findes et meget stort antal selvejende institutioner.*

*Nogle af disse institutioner anses i praksis for offentlige myndigheder, mens andre er blevet kategoriseret som private. Visse af de selvejende institutioner, som er blevet kategoriseret som private, er ved lov helt eller delvis blevet inddraget under forvaltningsloven og offentlighedsloven, men ikke under ombudsmandsloven. Som eksempel kan nævnes institutioner, der er inddraget under forvaltningslovens og offentlighedslovens regler efter bestemmelsen i § 43, stk. 2, i den sociale retssikkerhedslov.*

*Ombudsmanden er som tidligere nævnt alene kompetent i forhold til institutioner m.v., der anses for offentlige myndigheder, som administrativt er blevet inddraget under de generelle forvaltningsretlige love, eller som ved lov er omfattet af ombudsmandens virksomhed. Ombudsmandens kompetence i forhold til de nævnte halvoffentlige organer og institutioner er derved blevet uensartet.*

*Dette forekommer ikke hensigtsmæssigt i forhold til den retssikkerhedsmæssige beskyttelse af brugeres og ansattes forhold. Baggrunden herfor er navnlig, at lovbestemmelser, hvorved organer m.v. inddrages under forvaltningsloven og offentlighedsloven, i almindelighed skyldes, at det pågældende organ har fået tilført offentligretlige beføjelser og*



*opgaver. Når organet bliver inddraget under den almindelige forvaltningslovgivning, sker der derved en yderligere påvirkning af organets status i retning af at være en offentlig myndighed. Disse forhold taler for, at den ombudsmandskontrol, der føres med, at de offentligretlige regler bliver overholdt, også bør gælde i disse tilfælde.*

*Det foreslås på den baggrund at ændre bestemmelsen i § 7, stk. 4, således at Ombudsmanden også i forhold til selskaber, institutioner, foreninger m.v., som ved lov helt eller delvis inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af Ombudsmandens virksomhed."*

Ved bedømmelsen af kommuner skal Ombudsmanden efter ombudsmandslovens § 8 tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder kommuner virker. Af forarbejderne til denne bestemmelse (Folketingstidende 1995-96, tillæg A, side 1707) fremgår bl.a. følgende:

*"Efter den gældende lovs § 4, stk. 3, skal ombudsmanden ved udøvelsen af sine beføjelser tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker. Denne begrænsning ønskes bibeholdt.*

[...]

*Den er udtryk for den høje vurdering af lokalt og lokalpolitisk selvstyre, der var et af elementerne i den ordning, der blev gennemført i 1961. Denne vurdering har ikke ændret sig i mellemtiden. Enhver ændring af ombudsmandens forhold til kommunerne må respektere lokalt og lokalpolitisk selvstyre inden for de rammer, som lovgivningen og anden gældende ret lægger.*

*Spørgsmålet er, hvilke konkrete udslag denne respekt bør give.*

*Der kan i alt fald blive tale om to. Ombudsmanden skal respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt og skal lægge til grund, at det er kommunalbestyrelsen, der inden for gældende rets rammer fordeler kommunens ressourcer.*

*Hvor der er tale om skønsmæssige forvaltningsakter eller lignende afgørelser, må ombudsmanden respektere den lokalpolitiske afvejning inden for*



*gældende rets rammer og den deraf følgende mulige forskellighed mellem kommunerne. [...]"*

Det følger af ombudsmandslovens § 21, hvad Ombudsmanden skal bedømme, dvs. hvilke retlige forhold som Ombudsmanden skal forholde sig til. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*"Ombudsmanden skal bedømme, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver. [...]"*

Af forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1995-96, tillæg A, side 1720) fremgår i den forbindelse bl.a. følgende:

*"Det er tydeliggjort, at ombudsmandens bedømmelsesgrundlag i første række er gældende ret, dvs. det samme grundlag, som domstolene bygger på i prøvelsessager i henhold til grundlovens § 63, stk. 1. Se betænkningen side 41-60.*

*Ombudsmanden er herudover forpligtet til at påse, om forvaltningen har handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Se betænkningen side 60-64."*

## **Litteratur om Ombudsmandsloven**

I værket Ombudsmandsloven med kommentarer (3. udgave) af Niels Fenger m.fl., er der på side 82, om ombudsmandslovens § 7, stk. 4, henvist til nogle tidligere sager ved Ombudsmanden vedrørende bestemmelsens anvendelsesområde.

Der henvises bl.a. til FO 12/01440, hvor Ombudsmanden afviste, at § 7, stk. 4, kunne finde anvendelse i forhold til DONG Energy A/S, da der ikke forelå drift i selskabet. Derudover henvises der bl.a. til FO 14/02847, hvor Ombudsmanden afviste at kunne erklære sig kompetent efter ombudsmandslovens § 7, stk. 4, over for SEAS-NVE Holding A/S som var hovedaktionær i en række selskaber, der drev distributionsnet for elektricitet.

Ovennævnte udtalelser ses ikke at være trykt, hvorfor der henvises til omtalen af udtalelserne i Ombudsmandsloven med kommentarer (3. udgave) af Niels Fenger m.fl.



Derudover fremgår der bl.a. følgende af Ombudsmandsloven med kommentarer (3. udgave) af Niels Fenger m.fl., s. 84, om hvornår Ombudsmanden træffer afgørelse efter ombudsmandslovens § 7, stk. 4:

*“Det vil normalt heller ikke være nødvendigt for ombudsmanden at tage stilling til sin kompetence i forhold til et privat selskab mv., hvis en offentlig myndighed er klageinstans i forhold til den afgørelse, det private selskab mv. har truffet. Tilsvarende hvor en offentlig myndighed har tilsynskompetence e.l. i forhold til det private selskab mv. I begge situationer vil en ombudsmandsundersøgelse nemlig typisk være rettet mod den offentlige myndighed og således kun indirekte vedrøre den private virksomhed. Eksempelvis behandler Miljø- og Fødevareklagenævnet klager over afslag på aktindsigt efter miljøoplysningsloven, der er meddelt af forsyningsvirksomheder og andre private organer, der udøver offentlige funktioner i relation til miljøet. En ombudsmandsundersøgelse i anledning af et afslag på aktindsigt efter miljøoplysningsloven truffet af f.eks. en forsyningsvirksomhed vil derfor ofte blive rettet mod Miljø- og Fødevareklagenævnet og ikke direkte mod forsyningsvirksomheden, jf. FOB 2020-4.”*

I denne forbindelse henvises der bl.a. til følgende sag:

*“I FO 20/02924 var ombudsmanden blevet bekendt med, at Miljø- og Fødevareklagenævnet til tider som led i sin sagsbehandling oplevede udfordringer med visse forsyningssselskaber. I nogle tilfælde ville et forsyningssselskab ikke sende de dokumenter, aktindsigtssagen handlede om. Andre gange ville et selskab ikke respektere nævnets afgørelse i sagen. Ombudsmanden satte fokus på problemet i forhold til Erhvervsministeriet, som oplyste, at problemet efterfølgende var blevet løst, og at der var aftalt en proces, hvis problemet skulle opstå igen.”*

Af selve nyheden af 8. december 2021 om ovennævnte sag på Ombudsmandens hjemmeside fremgår der bl.a. følgende om, hvad Erhvervsministeriet havde ved brev havde oplyst Ombudsmanden om vedrørende håndteringen af sagen<sup>15</sup>:

*“Erhvervsministeren skrev også, at der er aftalt en proces mellem relevante ministerier og Miljø- og Fødevareklagenævnet ”til håndtering af lignende sager,*

---

<sup>15</sup> <https://www.ombudsmanden.dk/find-viden/nyheder/2021/forsyningssselskaber-og-aktindsigt> (besøgt den 24. januar 2025).



*hvis de skulle opstå igen. Den aftalte procedure forudsætter, at såfremt Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at et vandforsyningsselskab, der er underlagt offentlighedsloven og miljøoplysningsloven, ikke følger disse loves bestemmelser ved oversendelse af klagesager over forsyningsselskabets aktindsigtsafgørelser, eller ikke overholder nævnets afgørelser i disse sager, skal nævnet orientere fagministerierne og beskrive problemstillingens omfang. Ressortministerierne vil herefter sørge for, at den konkrete kommune, der har tilsynspligten med vandforsyningsselskabet, får et brev med det formål at orientere tilsynsmyndigheden om regelbruddet. Derudover vil det i brevet indskærpes, at tilsynsmyndigheden skal føre tilsyn med vandforsyningsselskabet, der overtræder aktindsigtsreglerne eller ikke efterlever nævnets afgørelser.”*

## **Offentlighedslovens anvendelse for selskaber**

I 2009 fulgte det af offentlighedslovens<sup>16</sup> § 1, stk. 3, at:

*”Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det gælder dog kun, såfremt udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne. Vedkommende minister kan herunder fastsætte nærmere regler om opbevaring mv. af dokumenter.”*

Ved lov nr. 606 af 12. juni 2013 blev en ny offentlighedslov vedtaget. Med den nye offentlighedslov blev der indsat en ny bestemmelse om lovens anvendelse for selskaber, der er ejet af offentlige myndigheder. Bestemmelsen, som ikke er blevet ændret siden, har følgende ordlyd, jf. offentlighedslovens § 4:

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

---

<sup>16</sup> Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020.



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

Af forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 2012-13, tillæg A, L 144 som fremsat, side 66) fremgår bl.a. følgende:

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

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

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

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

Af lovforslagets forarbejder, under pkt. 4.3.1.2 i de almindelige bemærkninger (Folketingstidende 2012-13, tillæg A, L 144 som fremsat, side 29), fremgår følgende:

*"Som nævnt i pkt. 3.2.2 falder bl.a. selskaber, der er etableret på privatretligt grundlag, som udgangspunkt uden for den gældende offentlighedslovs anvendelsesområde, uanset om de er 100 % ejet af det offentlige, og uanset*



*om selskabets virksomhed kan sidestilles med virksomhed, der udføres af forvaltningen.*

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

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

*Herudover har kommissionen peget på, at mere end 75 % offentligt ejerskab indebærer, at selskabet har en sådan (organisatorisk og økonomisk) tilknytning til det offentlige, at selskabet - uanset at det er organiseret på et privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår - bør være omfattet af offentlighedsloven, mens offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet af selskaber, hvor det offentlige ejer en mindre ejerandel, er tilgodeset ved den indsigt, der følger af reglerne i bl.a. årsregnskabsloven."*

I betænkning nr. 1510/2009 (bind 1) om Offentlighedsloven, under pkt. 6.9.1. og 6.9.2., er der bl.a. anført følgende om overvejelserne bag om og i givet fald, i hvilket omfang statslige og kommunale selskaber burde blive inddraget under offentlighedsloven:

*"For så vidt statslig, regional eller kommunal virksomhed overføres fra at blive udført som en del af forvaltningens opgaver til at blive udført på markedsvilkår i selskabsform, har baggrunden for udskillelsen af opgaverne i en række tilfælde været ønsket om at etablere en rent eller i hvert fald overvejende forretningsmæssig drift på markedsvilkår svarende til principperne for driften af privat erhvervsvirksomhed. Det kan i den*



*forbindelse have været forudsat, at de forvaltningsretlige principper, som i øvrigt gælder for udøvelsen af offentlig virksomhed, ikke skal gælde som følge af, at driften af det pågældende område fremover skal foregå i et andet regi efter forretningsmæssige principper. Det gælder såvel på det budget- og regnskabsmæssige område, som med hensyn til administration, herunder forvaltningsretlige principper og forvaltningsprocessuelle regler. Inddragelse af selskaberne under offentlighedsloven kan således i forhold til sådanne tilfælde i og for sig siges at stride mod hele baggrunden for udlægning af opgaven til drift i selskabsform. Hertil kommer, at en inddragelse af selskaberne under offentlighedsloven vil medføre en administrativ belastning, idet selskaberne skal etablere journalsystemer samt behandle anmodninger om aktindsigt, hvilket i sig selv kan siges at indebære et konkurrencemæssigt handicap i forhold til eventuelle private aktører på det pågældende område.*

*Udlægningen af de nævnte opgaver fra den offentlige forvaltning til offentligt ejede selskaber, indebærer imidlertid, at offentlighedens, herunder pressens adgang til gennem reglerne om aktindsigt at følge med i løsningen af de enkelte opgaver og ressourceforbruget i forbindelse hermed, afskæres eller begrænses væsentligt, idet offentlighedsloven efter den gældende ordning ikke finder anvendelse i forhold til sådanne selskaber, jf. pkt. 6.5 ovenfor. Muligheden for indsigt i varetagelsen af driften af opgaver på en række centrale samfundsområder bliver hermed forringet i forhold til, hvad der var gældende, da opgaverne blev udført af forvaltningen.*

*Det er i forlængelse heraf kommissionens opfattelse, at der med reglerne om offentlighed skal skabes en balance mellem på den ene side offentlighedens interesse i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af offentlige selskaber og på den anden side hensynet til, at disse selskaber er organiseret på et privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår.*

*Det er endvidere kommissionens opfattelse, at de regler, der er fastsat i aktieselskabsloven, årsregnskabsloven samt værdipapirhandelsloven med hensyn til offentlige selskabers - herunder navnlig statslige aktieselskabers - informations- og oplysningspligt ikke i alle tilfælde tilgodeser hensynet til offentlighedens indsigt i løsningen af de enkelte opgaver og ressourceforbruget i forbindelse hermed. Om den nævnte informations- og oplysningspligt henvises til pkt. 2.9.3 ovenfor."*





## **Hillerød Forsyning Holding A/S' Bemærkninger**

Hillerød Forsyning Holding A/S kan bekræfte, at Hillerød Forsyning Holding A/S er omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1. Hillerød Forsyning Holding A/S kan endvidere oplyse, at Hillerød Forsyning Holding A/S ikke administrativt er undtaget i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 2.

Ligeledes er Hillerød Forsyning Holding A/S' datterselskaber omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1, og disse er ligeledes ikke administrativt undtaget i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 2.

Hillerød Forsyning Holding A/S mener imidlertid ikke, at ovenstående er ensbetydende med, at selskabet eller selskabets datterselskaber bør være omfattet af ombudsmandens virksomhed i medfør af ombudsmandsloven, og det er selskabets opfattelse, at en udvidelse af Ombudsmandens kompetence til at omfatte både Hillerød Forsyning Holding A/S og selskabets helejede datterselskaber er unødvendig og ubegrundet henset til de hensyn, der begrundet Ombudsmandens rolle og formål i relation til beskyttelsen af rettigheder for private.

Virksomheder, der er organiseret i selskabsform, er som udgangspunkt *ikke* omfattet af Ombudsmandens virksomhed, idet sådanne virksomheder ikke er en del af den offentlige forvaltning. Samtlige selskaber i Hillerød Forsyning koncernen er organiseret i selskabsform og virker på privatretligt grundlag.

At Hillerød Kommune ejer 100 % af Hillerød Forsyning Holding A/S og dermed også indirekte ejer 100 % af Hillerød Forsyning Holding A/S' datterselskaber ændrer ikke på, at Hillerød Forsyning Holding A/S og Hillerød Service A/S ikke udøver aktiviteter af offentligretlig karakter. Derudover er de øvrige selskaber i Hillerød Forsyning koncernen underlagt intensiv kontrol og tilsyn efter sektorspecifik lovgivning. Som følge af førnævnte forhold er der efter Hillerød Forsyning Holding A/S' opfattelse ingen betænkeligheder ved *ikke* at lade Hillerød Forsyning Holding A/S eller dets datterselskaber være omfattet af Ombudsmandens virksomhed. Dette uddybes nedenfor.

Selv om Hillerød Forsyning Holding A/S er ejet 100 % af Hillerød Kommune, udøver Hillerød Forsyning Holding A/S ingen aktiviteter af offentligretlig karakter. Hillerød Forsyning Holding A/S' formål og hovedaktivitet er således at besidde ejerandele i selskaber, der driver forsyningsvirksomhed, samt efter bestyrelsens skøn hermed beslægtet virksomhed. Dette indebærer ingen former for aktiviteter af offentligretlig karakter. I realiteten foregår der således ikke aktiviteter i selskabet, der direkte berører de personer og selskaber, som



forsynes af forsyningsdatterselskaberne, ligesom selskabet ikke træffer beslutninger eller offentligretlige dispositioner af betydning for private i Hillerød Kommunes forsyningsområde.

Ligeledes udøver Hillerød Service A/S heller ikke aktiviteter af offentligretlig karakter. Hillerød Service A/S' formål og hovedaktivitet er således at levere serviceydelser til de øvrige selskaber i Hillerød Forsyning koncernen i form af medarbejderydelser, herunder administration og økonomi samt opgaver forbundet hermed. Dette indebærer ligeledes ingen former for aktiviteter af offentligretlig karakter. Aktiviteterne i Hillerød Service A/S berører altså i realiteten heller ikke direkte de personer og selskaber, som forsynes af forsyningsdatterselskaberne, ligesom selskabet ikke træffer beslutninger eller offentligretlige dispositioner af betydning for private i Hillerød Kommunes forsyningsområde.

Hillerød Forsyning Holding A/S og Hillerød Service A/S virker således på et rent privatretligt grundlag – som de øvrige selskaber i Hillerød Forsyning koncernen. Det forhold, at Hillerød Kommune ejer 100 % af aktierne i Hillerød Forsyning Holding A/S, og dermed også indirekte ejer 100 % af Hillerød Service A/S og de øvrige datterselskaber i Hillerød Forsyning koncernen, ændrer ikke på de reelle aktiviteter i Hillerød Forsyning Holding A/S og Hillerød Service A/S.

Formålet med ændringen af ombudsmandslovens § 7, stk. 4, ved lov nr. 502 af 12. juni 2009, hvorved Ombudsmanden kunne bestemme, at selskaber m.v., der ved lov helt eller delvis inddrages under de regler, der gælder for den offentlige forvaltning, også skulle være omfattet af Ombudsmandens virksomhed, var at skabe overensstemmelse mellem Ombudsmandens kompetence og anvendelsesområdet for henholdsvis offentlighedsloven, forvaltningsloven og retssikkerhedsloven. Det fremgår således entydigt af forarbejderne, at det ikke er hensigtsmæssigt i forhold til den retssikkerhedsmæssige beskyttelse af brugeres og ansattes forhold, hvis Ombudsmanden ikke er kompetent i forhold til institutioner m.v., der ved lov bliver inddraget helt eller delvis under forvaltningsloven eller offentlighedsloven, men ikke ombudsmandsloven. Der er altså tilstræbt en konvergens mellem på den ene side den relevante offentligretlige lovgivning og de deri indeholdte beskyttelsesregler og på den anden side omfanget af Ombudsmandens virksomhed.

Det fremgår imidlertid af forarbejderne til bestemmelsen, at baggrunden for, at det ikke forekom hensigtsmæssigt i forhold til den retssikkerhedsmæssige beskyttelse af brugeres og ansattes forhold var navnlig, at lovbestemmelser, hvorved organer m.v. inddrages under forvaltningsloven og offentlighedsloven, i almindelighed skyldes, at det pågældende organ har fået tilført offentligretlige beføjelser og opgaver.

Derudover er Ombudsmandens hovedformål at styrke den enkeltes retsstilling over for forvaltningen og dermed styrke retssikkerheden for borgere.

Som anført ovenfor udøver Hillerød Forsyning Holding A/S og Hillerød Service A/S *ikke* opgaver af offentligretlig karakter. Hillerød Forsyning Holding A/S' hovedaktivitet er således at besidde ejerandele i datterselskaber og Hillerød Service A/S' hovedaktivitet er at levere serviceydelser i form af medarbejderydelser, herunder administration og økonomi, til de øvrige selskaber i Hillerød Forsyning koncernen. Hillerød Forsyning Holding A/S og Hillerød Service A/S har *ikke* dermed fået tilført offentligretlige beføjelser og opgaver udover, at selskaberne skal træffe afgørelser om aktindsigt.

Genstanden for sådanne anmodninger om aktindsigt til Hillerød Forsyning Holding A/S vil reelt alene kunne vedrøre forhold i relation til selskabets ejerskab af datterselskaberne, regnskabsforhold mv., som allerede er tilgængelige via de regnskaber, der aflægges i henhold til årsregnskabsloven. Anmodningerne om aktindsigt for så vidt angår forhold, der knytter sig til datterselskaberne, vil kunne rettes direkte til datterselskaberne, og der vil i den henseende være mulighed for at opnå indsigt i varetagelsen af driften på forsyningsområdet.

Idet Hillerød Forsyning Holding A/S ikke udøver aktiviteter af offentligretlig karakter eller på anden vis kan anses for at være en del af den offentlige forvaltning, er der efter Hillerød Forsyning Holding A/S ingen risiko for borgeres retssikkerhed ved ikke at lade Hillerød Forsyning Holding A/S være omfattet af Ombudsmandens kompetence.

Dette skal efter Hillerød Forsyning Holding A/S' opfattelse ligeledes ses i sammenhæng med, at selskabet modtager et meget begrænset antal anmodninger om aktindsigt årligt, og at karakteren af disse anmodninger notorisk ikke kan vedrøre forhold, der berører privatpersoners interesser eller forhold i øvrigt.

Hillerød Service A/S har truffet afgørelse i de aktindsigtsanmodninger, som selskaberne i Hillerød Forsyning koncernen modtager, i det omfang, at aktindsigtsanmodningerne ikke vedrører forsyningsforhold eller forhold i relation til Hillerød Forsyning Holding A/S' ejerskab af datterselskaberne. Der er imidlertid fortsat tale om et meget begrænset antal anmodninger.

I denne forbindelse skal Hillerød Forsyning Holding A/S ligeledes henvises til, at den samlede koncern modtager et begrænset antal aktindsigtsanmodninger årligt. Derudover skal Hillerød Forsyning Holding A/S henvises til, at i 2024 var ca. 44 % af



aktindsigtsanmodningerne, som Hillerød Forsyning koncernen modtog, fra den samme person. Genstanden for en stor del af disse anmodninger vedrørte efter Hillerød Forsyning Holding A/S' opfattelse ligeledes ikke forhold, der berører privatpersoners interesser eller forhold i øvrigt.

Idet Hillerød Service A/S heller ikke udøver aktiviteter af offentligretlig karakter eller på anden vis kan anses for at være en del af den offentlige forvaltning, er der efter Hillerød Forsyning Holding A/S ligeledes ingen risiko for borgeres retssikkerhed ved ikke at lade Hillerød Service A/S være omfattet af Ombudsmandens kompetence.

Såfremt Hillerød Forsyning Holding A/S bliver omfattet af Ombudsmandens kompetence, vil Ombudsmandens virksomhed alene omfatte et meget lille antal aktindsigtssager, hvoraf størstedelen efter selskabets opfattelse reelt vil vedrøre oplysninger, der vil kunne indhentes via anmodninger om aktindsigt rettet mod de datterselskaber, der er forsyningsselskaber, eller i øvrigt vil vedrøre forhold, der ikke berører privatpersoners interesser eller forhold i øvrigt.

Såfremt Hillerød Service A/S bliver omfattet af Ombudsmandens kompetence, vil Ombudsmandens virksomhed ligeledes omfatte et lille antal aktindsigtssager, hvoraf størstedelen efter Hillerød Forsyning Holding A/S' opfattelse reelt vil vedrøre oplysninger, der vil kunne indhentes via anmodninger om aktindsigt rettet mod de datterselskaber, der er forsyningsselskaber, eller i øvrigt vil vedrøre forhold, der ikke berører privatpersoners interesser eller forhold i øvrigt.

Derudover er hele Hillerød Forsyning koncernen underlagt intensiv kontrol og tilsyn efter sektorspecifik lovgivning, og den retssikkerhedsmæssige beskyttelse, som den sektorspecifikke lovgivning tilsiger, giver forsyningsmodtagerne en høj grad af beskyttelse og regulatorisk forudsigelighed.

Hillerød Forsyning Holding A/S' datterselskaber er således underlagt tilsyn fra henholdsvis kommunalbestyrelsen, miljøministeren, Miljøstyrelsen, Forsyningstilsynet og Vandsektortilsynet, som alle i vid udstrækning har beføjelser til at indhente de til brug for deres opgavevaretagelse nødvendige oplysninger.

Derudover kan en stor del af de afgørelser, som de pågældende tilsynsmyndigheder træffer, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, der ligeledes behandler klager over afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven og miljøoplysningsloven. Efter vandsektorloven kan afgørelser endvidere påklages til Konkurrenceankenævnet.



Desuden er personer, der henholdsvis har en individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, eller som berøres eller kan forventes at blive berørt af en miljøskade, eller som må antages at have individuel, væsentlig interesse i sagens udfald, klageberettigede i henhold til en række afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven og vandforsyningsloven. En række foreninger efter henholdsvis miljøbeskyttelsesloven og vandsektorloven er desuden ligeledes klageberettigede.

Efter Hillerød Forsyning Holding A/S' opfattelse er det tillige på baggrund af ovenstående ikke betænkeligt, at Hillerød Forsyning Holding A/S eller selskabets datterselskaber ikke bliver omfattet af Ombudsmandens kompetence. Borgeres og forbrugeres retssikkerhed er således i reguleringen af forsyningsområderne i vid udstrækning varetaget. Borgere og kunder er på forsyningsområdet i høj grad beskyttet af sektorlovgivningen.

Det er Hillerød Forsyning Holding A/S' opfattelse, at det ikke vil indebære en forringelse af borgeres og forbrugeres retssikkerhed eller indebære en risiko for borgeres og forbrugeres retssikkerhed, at Hillerød Forsyning Holding A/S eller selskabets datterselskaber ikke bliver omfattet af Ombudsmandens kompetence.

I denne forbindelse skal Hillerød Forsyning Holding A/S ligeledes henvise til det anførte i Ombudsmandsloven med kommentarer (3. udgave) af Niels Fenger m.fl., s. 84, om hvornår Ombudsmanden træffer afgørelse efter ombudsmandslovens § 7, stk. 4. Det fremgår således heraf, at det normalt ikke vil være nødvendigt for Ombudsmanden at tage stilling til sin kompetence i forhold til et privat selskab mv., hvis en offentlig myndighed er klageinstans i forhold til den afgørelse, det private selskab mv. har truffet. Tilsvarende hvor en offentlig myndighed har tilsynskompetence e.l. i forhold til det private selskab mv. I sådanne situationer vil en ombudsmandsundersøgelse ifølge det anførte i bogen typisk være rettet mod den offentlige myndighed og således kun indirekte vedrøre den private virksomhed. Som eksempel herpå henvises der bl.a. til FOB 2020-4 samt FO 20/02924.

Hillerød Forsyning Holding A/S bemærker i øvrigt, at den selskabsstruktur for forsyningselskaberne, der er anvendt i Hillerød Kommune, også i meget vidt omfang er anvendt i landets øvrige kommuner.

Såfremt Ombudsmanden måtte bestemme at udvide kompetencen til at omfatte Hillerød Forsyning Holding A/S, vil det have som konsekvens, at alle øvrige, kommunalt ejede holdingselskaber ligeledes vil være omfattet. En sådan udvidelse vil kunne have betydelige ressourcemæssige omkostninger for Ombudsmanden. Dette må ses i lyset af den begrænsede retssikkerhedsmæssige betydning af at udvide kompetenceområdet til disse selskaber.



På denne baggrund er det Hillerød Forsyning Holding A/S' opfattelse, at Ombudsmanden bør foretage høring af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ankestyrelsen, alle kommuner, alle kommunalt ejede holding-forsyningsselskaber, herunder f.eks. HOFOR Holding A/S, Kommunernes Landsforening og brancheforeningerne DANVA, Cirkulær og øvrige relevante interessenter, da en udvidelse af kompetencen vil kunne have vidtrækkende og uhensigtsmæssige konsekvenser for selskaberne og de kommunale ejere.

Hillerød Forsyning Holding A/S bemærker, at Ombudsmandens henvendelse ikke har været forelagt Hillerød Kommune, der må høres særskilt i relation til den konkrete forespørgsel. Hillerød Forsyning Holding A/S skal i denne forbindelse ligeledes henvise til ombudsmandslovens § 8, hvorefter Ombudsmanden ved udøvelsen af sine beføjelser skal tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Med venlig hilsen



Leder HR og Jura