

Kendelse

afsagt den 10. september 2019

Sag nr. 2019-80-0273

DANVA

mod

kommunen.dk

DANVA ved advokat Anders Valentin har klaget til Pressenævnet over artiklen *"Interesseorganisation hjalp vandselskaber med mørklægning af ulovlige millionindkøb"*, som blev bragt i den trykte udgave og på netavisen af kommunen.dk den 7. februar 2019, idet de mener, at god presseskik er tilsidesat.

DANVA har klaget over, at der i artiklen er bragt ukorrekte og skadelige oplysninger, som kommunen.dk efterfølgende har afvist at berigtige.

1 Sagsfremstilling

kommunen.dk bragte den 7. februar 2019 i sin netavis og på side 3-5 i den trykte avis artiklen *"Interesseorganisation hjalp vandselskaber med mørklægning af ulovlige millionindkøb"* med følgende underrubrik:

"Kommunalt ejede vandselskaber har fået hjælp til at hemmeligholde oplysninger om indkøb og udbud af vandsektorens interesseorganisation, Danva. 'Skræmmende,' siger ekspert, der mener, at lukketheden skaber mistillid til vandsektoren."

Af artiklen fremgår herefter følgende:

"En af den danske forsyningssektors mest magtfulde interesseorganisationer har i mere end et halvt år – og i strid med offentlighedsreglerne - aktivt hjulpet en lang række kommunalt ejede vandselskaber med at hemmeligholde store million-kontrakter og oplysninger om udbud af kontrakterne.
Det vurderer landets førende offentlighedsekspert, forskningschef emeritus ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole Oluf Jørgensen, på baggrund af en række dokumenter og mails, som kommunen.dk har modtaget fra selskaberne.

I mindst ét tilfælde er det lykkedes et vandselskab at skjule ulovlige kontrakter til mere end 38,6 mio. kr. med hjælp fra vandsektorens brancheorganisation, Danva, viser kommunen.dks gennemgang af materialet.

- Det her viser jo sort på hvidt, at Danvas vejledning til selskaberne er blevet brugt til at skjule ulovligheder. Det, synes jeg, er opsigtsvækkende. Det er netop Danvas rolle, der slår igennem her. Jeg har ikke set noget tilsvarende tidligere, siger Oluf Jørgensen, der har vurderet materialet.

Mørklægningen af vandsektorens pengestrømme har været anført af Danva siden juni sidste år, da kommunen.dk begyndte at søge aktindsigt hos vandselskaberne. I samme ombæring udarbejdede Danva en detaljeret vejledning til, hvordan selskaberne kunne behandle kommunen.dks anmodninger om aktindsigt. Et dokument, som ifølge Oluf Jørgensen skal ses som en vejledning i, hvordan selskaberne kunne undgå at udlevere nogen former for oplysninger.

Danva afviser dog selv, at deres vejledning skal ses som et forsøg på mørklægning. *'Juridisk elendig'*

Den detaljerede vejledning fra Danva er blevet rundsendt til selskaberne og blev offentliggjort på interesseorganisationens hjemmeside den 13. juni.

Ifølge den første sætning i vejledningen er vandselskaberne 'ikke forpligtet til at imødekomme anmodningen' om aktindsigt fra kommunen.dk.

Men interesseorganisationens vurdering er indtil videre blevet underkendt 10 gange af Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der de seneste syv måneder har behandlet en lang række klager over vandselskabernes mørklægning.

'Miljø- og Fødevarerklagenævnet ophæver Frederikshavn Forsyning A/S' afgørelse af 18. juni 2018 om afslag på aktindsigt i oplysninger om de 20 største leverandører mv. og hjemviser sagen til fornyet behandling,' skriver formanden for klagenævnet, Birgitte Egelund Olsen, bl.a. i en af afgørelserne.

Offentlighedsekspert Oluf Jørgensen vurderer ligeledes, at vandsektorens afvisninger er ugyldige. Han peger bl.a. på, at Danva i vejledningen udelukkende henviser til reglerne om aktindsigt i Offentlighedsloven og ikke Miljøoplysningsloven, der giver meget videre adgang til langt flere oplysninger, end Offentlighedsloven gør.

Vandselskaberne er ellers forpligtede til at følge Miljøoplysningsloven, forklarer Oluf Jørgensen.

- Man må simpelthen ikke afslå aktindsigt, hvis hensynet til offentlighed har stor vægt, og det har det jo helt klart her. Danva nævner overhovedet ikke Miljøoplysningsloven, som skal bruges her, og det er med til at gøre vejledningen juridisk elendig. Der er samtidig en tone i vejledningen, som peger i retning af; 'pas nu på med at udlevere noget, for det kan jo være, at journalisterne afslører noget, der er ulovligt, så tænk jer om, og der er muligheder for at afslå,' siger han.

Hos Danva afviser direktør Carl-Emil Larsen, at vejledningen skal advare branche-foreningens medlemmer. Han mener, at det er problematisk for vandselskaberne at udlevere oplysningerne, fordi arbejdet er meget ressourcetungt. Han mener i øvrigt, at oplysningerne ikke er omfattet af miljøoplysningsloven.

Ifølge afgørelserne fra Miljø- og Fødevarerklagenævnet samt Oluf Jørgensen er vandselskaberne dog netop underlagt miljøoplysningsloven.

Direktøren siger ligeledes, at det koster vandselskaberne 'samlet set millioner' af kroner at besvare begæringer om aktindsigter, fordi det ifølge ham tager '80-200 timer at behandle en begæring om aktindsigt.' Direktøren henviser samtidig til, at aktindsigter ifølge Danva 'i stigende grad smides ud som trawl.'

Derudover fremhæver direktøren, at udleveringen af oplysningerne vil gøre det svært at samarbejde med de private leverandører i fremtiden, hvis offentlige indkøbere ikke kan beskytte de 'konkurrencemæssige relationer'.

Hemmelige indkøb

I en anden del af den kommunale forsyningssektor har andre selskaber haft en helt anden tilgang til udlevering af de oplysninger, som vandselskaberne ikke vil udlevere.

Siden maj sidste år har kommunen.dk afsløret, hvordan seks kommunalt ejede affaldsselskaber har omgået danske og europæiske udbudsregler og købt ulovligt ind for mere end 700 mio. kr.

Afsløringerne er blevet dokumenteret via aktindsigt i, hvem affaldsselskabernes største private leverandører er, hvor mange penge leverandørerne har modtaget de seneste år, og hvorvidt selskaberne har sendt opgaverne i udbud, som de skal ifølge loven.

Mens både affaldsselskaberne og vandselskaberne er underlagt de samme regler om indkøb og offentlighed, har de to sektorer vidt forskellige opfattelser af, hvad offentligheden må få kendskab til.

Vandselskaberne har nemlig helt afvist at give offentligheden nogen former for indsigt i, hvem selskabernes største leverandører er.

I Haderslev var det eksempelvis i første omgang hemmeligt, hvad det kommunalt ejede vandselskab Provas har brugt penge på de seneste år, og om vandselskabet har overholdt udbudslovgivningen.

'Hej. Vi henholder os til den udmelding, som vores brancheforening Danva har udmeldt. Se den her,' skrev direktøren for Provas, Ole Balsby Lygne, i en kortfattet mail til kommunen.dk den 18. juni sidste år, hvor han linkede til Danvas vejledning.

Samme dag valgte også Nyborg Forsyning & Service, der er 100 pct. ejet af Nyborg Kommune, at mørklægge selskabets indkøbsforhold.

'Vi kan orientere om, at vi fastholder afgørelsen efter rådgivning fra Danva,' lød det fra selskabet.

Også i Kerteminde satte kommunens vandselskab sig til tasterne samme dag.

Her mente det 100 pct. kommunalt ejede vandselskab, Kerteminde Forsyning, heller ikke, at der skulle udleveres informationer om de forbrugerfinansierede indkøb. Beslutningen blev ifølge selskabet truffet efter 'rådgivning fra Danva'.

Dagen efter kom der også svar fra KLAR Forsyning, der er ejet af Køge, Greve, Solrød og Stevns Kommuner.

'Vores brancheorganisation har gjort os opmærksomme på, at vi ikke er forpligtede til at imødekomme jeres anmodning om aktindsigt,' skrev direktør Line Wilchen Hollesen den 19. juni.

11-siders advokatsvar

Flere vandselskaber har efter klagenævnets afgørelser valgt at udlevere informationerne om leverandørerne, men hos Vandmiljø Randers, der er ejet 100 pct. af Ran-

ders Kommune, afviser man på trods af klagenævnets hjemvisning stadig alle former for indsigt i de offentlige indkøb.

Det fremgår bl.a. af et 11-siders langt svar, som er udarbejdet af advokatfirmaet DLA Piper, som Vandmiljø Randers har hyret til at besvare kommunen.dks anmodninger om aktindsigt og klagenævnets spørgsmål.

Ifølge Danva er det selvsamme advokatfirma, der har udarbejdet interesseorganisationens vejledning til resten af den kommunale vandsektor, som redegør for, hvorfor vandselskaberne ikke skulle være forpligtet til at udlevere informationer.

På trods af klagenævnets afgørelser fastholder både Danva og DLA Piper, at offentligheden ikke har ret til at få adgang til materialet om vandselskabernes indkøb.

- Vi er ikke overbevist om, at de afvisninger, der er, er misvisende, og vi vil jo bl.a. se på, hvad Miljø- og Fødevarerklagenævnet kommer frem til, når de forholder sig til de klager, som vi kunne forestille os bliver indgivet af jer igen på baggrund af de vandselskaber, som har fastholdt deres holdning, siger Danvas direktør, Carl-Emil Larsen.

Interesseorganisationen er tilsyneladende også parat til at tage klagenævnets afgørelser hele vejen til domstolene for at undgå udleveringen af oplysninger om de offentlige indkøb.

- Det kunne også være, at det ender med en retssag. Det ved man jo ikke, siger Danva-direktøren, der mener, at klagenævnet fortolker lovgivningen 'alt, alt for bredt'.

- Man kan jo gå hen og få prøvet det her ved en domstol, siger han.

Skaber mistillid

Et af de vandselskaber, som i månedsvis forsøgte at hemmeligholde oplysninger om millionkontrakter, er Samn Forsyning, der håndterer spildevandet og renses drikkevandet for 110.000 kunder i Odder og Horsens Kommuner.

'Samn Forsyning ApS har valgt ikke at imødekomme din anmodning om aktindsigt. Vi henviser i øvrigt til Danvas vurdering af den konkrete forespørgsel – via nedenstående link,' skrev selskabet den 18. juni sidste år.

Seks måneder og en tur i klagenævnet senere besluttede vandselskabet at give kommunen.dk aktindsigt i dokumenter om Samn Forsynings indkøb. Materialet viser, hvordan selskabet i årevis har brudt udbudsreglerne og ifølge eksperter købt ulovligt ind for 38,6 mio. kr.

De ulovlige millionindkøb hos Samn Forsyning er et eksempel på, hvorfor det er vigtigt, at offentligheden kan gå de kommunalt ejede vandselskaber efter i sømmene, vurderer Oluf Jørgensen.

- Vi skal kunne have tillid til, at vandselskaberne gør det ordentligt. Derfor er det skræmmende at se, at vandselskaberne har en interesseorganisation, der ser det som sin opgave at vejlede aktivt om at undgå offentlighed, siger han.

Særlig forpligtelse

Ifølge Oluf Jørgensen har vandselskaberne en helt særlig forpligtelse til at udlevere informationer til offentligheden, fordi hele sektoren spiller en central rolle, når det kommer til forsyningssikkerhed inden for leverance af rent drikkevand og rensning af spildevand, som påvirker både borgere og virksomheder.

Når det handler om indkøb og udbud, kan det f.eks. have betydning for miljøet, hvis et vandselskab i årevis holder fast i en ulovlig kontrakt med en leverandør uden at konkurrenceudsætte opgaven, forklarer han.

På den måde ved selskaberne ikke med sikkerhed, om der er kommet nye leverandører til, der har fundet på løsninger, som er bedre for miljøet end de løsninger, som de 'gamle' leverandører tilbyder.

- Det er en lukkethed, som giver mistillid til sektoren, og som rejser spørgsmålet: Hvilken rolle tror vandselskaberne, de har? De er til for at bidrage på et meget vigtigt område, og de er ikke til for deres egen skyld. Derfor burde de om nogen være offentlige og sørge aktivt for offentlighed om deres forhold, både de økonomiske og de vandkvalitetsmæssige. Det får vi så afdækket, at sådan er det ikke. Det giver mistillid, siger Oluf Jørgensen.

180 grader

Danvas indblanding i, hvilke informationer vandselskaberne kan mørklægge, kommer blandt andet til udtryk i en række svar fra landets største spildevandsselskab, Biofos, der oprindeligt gerne ville udlevere de anmodede oplysninger om selskabets offentlige indkøb.

'BIOFOS A/S er stiftet i 2014, og derfor kan vi finde data fra den nævnte periode. Vi vil gerne sende materialet til jer i flere dele [...] Vi forventer at kunne sende vores afgørelse og med første del af materialet i næste uge,' skrev Biofos til kommunen.dk den 13. juni.

Samme dag lagde Danva dog den detaljerede vejledning ud på interesseorganisationens hjemmeside.

Og med ét blev udleveringen af informationerne fra Biofos bremset.

'Vi afviser jeres anmodning om aktindsigt [...] På trods af vores mail af 13. juni 2018 har vi truffet afgørelse om afvisning i tråd med anbefalinger fra Danva,' lød det blot en uge senere.

Danvas indblanding ligner et forsøg på at undgå dårlig presseomtale, vurderer forskningschef emeritus Oluf Jørgensen.

- Det er helt tydeligt, at Danva med vejledningen siger til selskaberne, at de skal tage sig i agt, hvis de ikke har fulgt udbudsreglerne, siger Oluf Jørgensen og fortsætter:

- Danva rådgiver aktivt om, hvordan selskaberne kan krybe uden om offentlighedsreglerne. Danva prøver at hjælpe vandselskaberne med at skjule, hvis de har noget, som ikke tåler dagens lys, og det er meget problematisk.

Ingen bagtanker

Oluf Jørgensen hæfter sig også ved, at Danvas vejledning beskriver, hvordan kommunen.dk kort forinden anmodningerne om aktindsigt til vandselskaberne afslørede, at det kommunalt ejede affaldsselskab Amager Ressource Center (ARC) havde brudt udbudsloven og handlet ulovligt for et trecifret millionbeløb.

'Der har for nylig været en sag oppe om, at det fælleskommunale affaldsselskab Amager Ressourcecenter (ARC) har håndteret udbud til et trecifret millionbeløb ulovligt.

Det var kommunen.dk – afsenderen bag den aktuelle anmodning til vandselskaberne – som ved en større aktindsigt fik afdækket de ulovlige udbudsforhold. Danva

ved dog ikke, hvordan anmodningen om aktindsigt til ARC så ud,' skriver Danva i vejledningen, der var suppleret med et link til en artikel om ARCs ulovlige indkøb. Sagen om det sjællandske affaldsselskab fik senere konsekvenser for den øverste direktion, da den forhenværende konstituerede direktør og daværende energichef, Dan Fredskov, blev fyret, efter at en række bestyrelsesmedlemmer udpegede ham som den hovedansvarlige for udbudsrodet.

Danva var tilsyneladende også klar over, at det kunne blive problematisk, hvis det kom frem, at der var lignende problemer hos vandselskaberne, vurderer Oluf Jørgensen med henvisning til Danvas vejledning.

'Sagen med ARC viser, hvorfor medier kan finde det interessant at undersøge, hvorledes leverandører og udbud håndteres i vandsektoren,' skriver Danva i vejledningen, som herefter beskriver, at vandselskaberne – ifølge interesseorganisationen – ikke er underlagt de samme regler for aktindsigt som ARC. En vurdering, som ifølge både klagenævnet og Oluf Jørgensen er forkert, da både affaldsselskaber og vandselskaber er underlagt de samme regler via Miljøoplysningsloven.

Ifølge offentlighedseksperter er det problematisk, at Danva på den måde rådgiver vandselskaberne om, hvad der kan ske, hvis selskaberne bliver fanget i brud på loven.

- Danva er godt klar over, hvad det er, I som journalister er ude på at afdække, nemlig om der er eventuelle ulovlige udbudsforhold. Danva gør så vandselskaberne opmærksom på, at det skal selskaberne passe på med, fordi I har afdækket ulovlige indkøb inden for affaldsområdet, og som Danva skriver direkte; det er, hvad man risikerer, at I vil kigge på. Så det er jo bedrøveligt, at vandselskabernes interesseorganisation på den måde aktivt bidrager til at undgå offentlighed, siger han.

Ingen advarsel

Hos Danva forklarer direktør Carl-Emil Larsen dog, at ARC-eksemplet ikke er medtaget i vejledningen for at advare selskaberne om de mulige konsekvenser ved presseomtale af ulovlige millionindkøb.

- Der har ikke været sådan nogle bagtanker med at referere til Amager Ressource Center. Det var simpelthen bare for at illustrere, at der er forskel, siger han med reference til, at Danva ikke mener, at vandselskaberne og affaldsselskaberne er underlagt de samme regler om aktindsigt.

'Ekstremt høj moral'

På trods af klagenævnets afgørelser og forskningschefens vurderinger, mener Danva ikke selv, at vejledningen har haft til hensigt at mørklægge vandsektorens indkøbspraksis.

- Jeg er meget forundret, og jeg er nok også lidt pikeret over, at en så velanskrevet jurist har været ude og motivforske på den her måde. Det synes jeg virker pinligt, og jeg kan slet ikke forstå hans anledning til det. Det må være fordi, han ikke kender Danva, som jeg med høj og åben pande vil sige har en ekstremt høj moral, når vi laver vores arbejde. Og derfor synes jeg, det er uklædeligt, når han går ud på den måde, siger Carl-Emil Larsen.

Hvad siger du som direktør til, at jeres vejledning er blevet brugt af et af jeres medlemmer til at skjule ulovlige indkøb?

- Alle skal selvfølgelig følge loven, så den er jo ikke lavet med det formål (at skjule lovbrud, red.), det tør jeg godt sige, hvis det er det, du sidder og fisker efter. Det er den ikke. Der kan jeg måske kommentere, at jeg undrer mig over, at en så velrenommeret jurist er inde og være motivtolker og bedømme forsæt på et så løst grundlag. Det kan jeg simpelthen ikke forstå. Jeg har aldrig oplevet noget lignende. Jeg kender egentligt Oluf Jørgensen som en hædersmand. Jeg håber, at I har styr på jeres kilder, forklarer Carl-Emil Larsen.

Danva-direktøren understreger samtidig, at vejledningens vurdering bestemt ikke er grebet ud af den blå luft.

- Vurderingen er sket i dialog med det, der hedder DLA Piper, som er et stort advokatfirma, som du sikkert har hørt om. Danva og advokatfirmaet undersøger selvfølgelig også den brede fortolkning, som klagenævnet har anlagt i den her sag, og DLA Piper vurderer, at der simpelthen ikke er grundlag for en så bred fortolkning af det her miljøoplysningsbegreb, siger Carl-Emil Larsen.

Hos forskningschef Oluf Jørgensen giver Danva og DLA Pipers vurderinger kun anledning til hovedrysten.

- Danva og deres advokatfirma kender tilsyneladende ikke ombudsmandens praksis for anvendelse af miljøoplysningsloven, konstaterer han.”

Øvrige oplysninger

Pressenævnet har af kommunen.dk modtaget kopi af DANVAs vejledning ”Aktindsigt hos vandselskaber om de 20 største leverandører”. Af vejledningen fremgår blandt andet:

”Specialmediet Kommunen.dk har anmodet om aktindsigt hos vandselskaber om de 20 største leverandører de sidste 5 år og om udbud. Skal vandselskaberne imødekomme anmodningen om aktindsigt?

[...]

Vurderingen er oprindeligt dateret til den 13. juni 2018. Opdateret den 7. februar 2019.

DANVA gør opmærksom på, at den nedenstående juridiske vurdering fra 13. juni 2018 er omtvistet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i adskillige afgørelser til vandselskaber tilkendegivet, at anmodningen om aktindsigt i vandselskabers 20 største leverandører skal behandles efter miljøoplysningslovens regler – og ikke som det fremgår af vurderingen – efter offentlighedslovens regler.

I forbindelse med DANVAs vurdering fra juni 2018 var foreningen i mundtlig dialog med advokatfirmaet DLA Piper, som var enig i DANVAs konklusion om, at anmodningen skulle behandles efter offentlighedsloven og ikke miljøoplysningsloven. Det var i øvrigt også offentlighedsloven journalisterne fra Kommunen.dk henviste til i deres aktindsigtsanmodninger. Da Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelser kom efterfølgende, er det DLA Pipers vurdering, at der ikke er grundlag for en så bred tolkning af miljøoplysningsbegrebet, som nævnet lægger til grund. Vi har desuden kendskab til, at flere vandselskaber efter de har modtaget nævnets afgørelser vil fastholde deres oprindelige afvisninger med en udbygget begrundelse.

Efter DANVAs opfattelse er det således stadig omtvistet, om anmodningen skal vurderes efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven. Derfor har vi valgt at lade vores vurdering blive på hjemmesiden.

DANVA vil følge udviklingen i sagen meget tæt. [...]

[...]

I det følgende kan du se, hvad DANVA den 13. juni 2018 har meldt ud om aktindsigt.

Ikke forpligtet til at imødekomme anmodningen

DANVA vurderer, at vandselskaber ikke er forpligtet til at imødekomme anmodningen om aktindsigt i den konkrete sag. Dette følger efter vores vurdering af, at vandselskaber efter vandsektorlovens § 14 ikke er forpligtet til at sammenstille oplysninger i databaser efter offentlighedslovens § 11.

[...]

Spørgsmål

A) Specialmediet Kommunen.dk har anmodet om aktindsigt hos vandselskaber om de 20 største leverandører de sidste 5 år og om udbud.

Skal vandselskaberne imødekomme anmodningen om aktindsigt?

B) Har DANVA forslag/gode råd til, hvordan vandselskaber skal håndtere anmodninger om aktindsigt.

Svar

A) DANVAs vurdering er, at vandselskaber ikke er forpligtede til at imødekomme anmodningen om aktindsigt i den konkrete sag. Dette følger efter vores vurdering af, at vandselskaber efter vandsektorlovens § 14 ikke er forpligtede til at sammenstille oplysninger i databaser efter offentlighedslovens § 11. Vandselskaber er heller ikke i den konkrete sag forpligtet til at foretage overvejelser efter meroffentlighedsprincippet efter offentlighedslovens § 14. Vandselskaber kan således i det konkrete tilfælde afvise anmodningen om aktindsigt.

Det står således frit for vandselskaber selv at vælge, hvorvidt det enkelte vandselskab vil imødekomme anmodningen om aktindsigt og i givet fald i hvilket omfang. Hvis et vandselskab vælger at imødekomme anmodningen i større eller mindre grad, bør selskabet overveje, om leverandørernes eller vandselskabernes økonomiske interesser efter en konkret vurdering kan blive påvirket negativt i væsentligt grad ved aktindsigt, jævnfør offentlighedslovens § 30 og § 33, nr. 4. Skulle dette være tilfældet, vil det tale imod at give aktindsigt.

[...]

Uddybning

Til spørgsmål A

1. Det følger af vandsektorlovens § 14, stk. 1, at vandselskaber er omfattet af offentlighedsloven bortset fra dennes §§ 11, 12 og 15 – 17. [...]

2. I den konkrete sag er det særligt relevant, at vandselskaber jævnfør punkt 1 ikke er omfattet af offentlighedslovens § 11, stk. 1, som har følgende ordlyd:

Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. [...]

Det forhold, at vandselskaber ikke er omfattet af offentlighedslovens § 11, stk. 1, taler for ikke at imødekomme anmodningen om aktindsigt i den konkrete sag, da imøde-

gåelse af anmodningen efter DANVAs vurdering vil indebære sammenstilling og udlevering af oplysninger fra databaser.

3. Da det jævnfør punkt 2 vil kræve sammenstilling af oplysninger i databaser at imødekomme den aktuelle anmodning om aktindsigt, er vandselskaber ikke forpligtede efter offentlighedslovens § 14 til at overveje, om der kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. [...]

[...]

5. Som beskrevet under punkterne 2. - 4. er vandselskaber efter DANVAs vurdering altså hverken forpligtede til at imødekomme anmodningen om aktindsigt eller til at overveje aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Men dette udelukker naturligvis ikke, at et vandselskab af egen drift vælger i større eller mindre omfang at imødekomme anmodningen. Hvis et vandselskab vælger at imødekomme anmodningen er der følgende forhold, som med fordel kan indgå i selskabets overvejelser:

- Vandselskabet skal forholde sig til, om leverandørernes eller vandselskabernes økonomiske interesser efter en konkret vurdering kan blive påvirket negativt i væsentlig grad ved aktindsigt, jævnfør offentlighedslovens § 30 og § 33, nr. 4 med tilhørende lovbemærkninger. Skulle dette være tilfældet, vil det tale imod at give aktindsigt [...]
- Det følger af vejledningens punkt 9.4, at hvis et massemedie eller en forsker beder om meroffentlighed vil dette tale for at give meroffentlighed. I den konkrete sag kommer anmodningen fra Kommunen.dk, som er et medie. [...]
- Der har for nylig været en sag oppe om, at det fælleskommunale affaldsselskab Amager Ressourcecenter (ARC) har håndteret udbud til et trecifret millionbeløb ulovligt. Det var Kommunen.dk – afsenderen bag den aktuelle anmodning til vandselskaberne – som ved en større aktindsigt fik afdækket de ulovlige udbudsforhold. [...] Sagen med ARC viser, hvorfor medier kan finde det interessant at undersøge, hvorledes leverandører og udbud håndteres i vandsektoren. En væsentlig forskel på anmodning om aktindsigt hos ARC og ditto hos vandselskaber er dog, at ARC i videre udstrækning end vandselskaber er omfattet af offentlighedsloven. [...] Dermed er ARC også omfattet af offentlighedslovens § 11 (ret til sammenstilling af oplysninger i databaser – dataudtræk) til forskel fra vandselskaber, som ikke er omfattet af § 11, jævnfør punkt 2 herover.

[...]

Til spørgsmål B

Aktindsigtsanmodninger kan være ressourcekrævende at forholde sig til, fordi de kan angå mange forskellige emner og fordi vurderingerne om, hvorvidt der kan gives aktindsigt, ofte er konkrete fra emne til emne og altså ikke kan foretages generelt. Det vil kræve lovændringer at ændre på dette forhold. Som en generel hjælp til vandselskabers arbejde med anmodninger om aktindsigt har DANVA i 2017 dels lavet en vejledning med generelle retningslinjer for, hvorledes vandselskaber skal håndtere anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven og miljøoplysningsloven.

[...]"

Pressenævnet har fra kommunen.dk endvidere modtaget kopi af afgørelse af 4. december 2018, ”*OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om Samn Forsyning ApS’ afslag på aktindsigt i leverandøroplysninger*”, fra Miljø- og Fødevareklagenævnet. Af afgørelsen fremgår blandt andet:

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Samn Forsyning ApS’ afgørelse af 18. juni 2018 om afslag på aktindsigt i oplysninger om de 20 største leverandører mv. og hjemviser sagen til fornyet behandling.

[...]

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Klager har den 8. juni 2018 anmodet Samn Forsyning ApS om en oversigt over de 20 største leverandører hos Samn Forsyning ApS de seneste fem år og hvis muligt helt tilbage fra 2010.

Klager har herunder anmodet om at få oplyst navne, cvr-numre samt den samlede omsætning hos de enkelte leverandører.

Endvidere har klager anmodet om at få oplyst, hvilke og hvor mange konkrete opgaver de omhandlede leverandører hver har udført for Samn Forsyning ApS i de enkelte år.

Klager har yderligere ønsket at få svar på, hvorvidt samhandlen med leverandørerne har været sendt i udbud eller ej, ligesom klager har ønsket en begrundelse for, at opgaver ikke har været sendt i udbud, hvis dette er tilfældet. Endelig har klager ønsket Samn Forsyning ApS’ vurdering af, hvorvidt opgaverne i de konkrete tilfælde burde have været sendt i udbud.

Samn Forsyning ApS har den 18. juni 2018 meddelt klager afslag på aktindsigt.

Samn Forsyning ApS har ikke nærmere begrundet afslaget, men har henvist til Dansk Vand- og Spildevandsforenings (DANVA) hjemmeside.

2.2 Klagens indhold

Klager har anført, at Samn Forsyning ApS ikke har begrundet afslaget på aktindsigt. Derudover har klager henvist til, at 2013-offentlighedsloven fastslår, at Samn Forsyning ApS burde være gået i dialog med klager for at finde en løsning inden afslaget på anmodningen.

[...]

Klager har den 28. juni 2018 bemærket, at anmodningen om aktindsigt er omfattet af miljøoplysningslovens regler, som giver en videre adgang til udlevering af information end reglerne i 2013-offentlighedsloven. Klager har herunder henvist til, at begrebet miljøoplysninger ifølge ombudsmanden omfatter alle forhold, der kan påvirke miljøet, og at oplysninger om udbud samt valg af leverandører kan have betydning for miljøet.

2.3 Samn Forsyning ApS’ bemærkninger til klagen

Samn Forsyning ApS har i en bemærkning til klagen af 26. juni 2018 anført, at Samn Forsyning ApS ikke er en del af den offentlige forvaltning, men at Samn Forsyning ApS som et kommunalt ejet vandselskab er omfattet af 2013-offentlighedsloven

bortset fra lovens § 11, § 12 og § 15-§ 17, jf. vandsektorlovens § 14, stk. 1 og 2013-offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Samn Forsyning ApS har oplyst, at selskabet ikke er i besiddelse af dokumenter, der indeholder de ønskede oplysninger. Imødekomme af aktindsigtsanmodningen forudsætter derfor, at Samn Forsyning ApS laver et dataudtræk fra selskabets økonomisystem, hvilket selskabet ikke er forpligtet til.

Samn Forsyning ApS har videre bemærket, at meroffentlighedsprincippet efter 2013-offentlighedslovens § 14 ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet afslaget på aktindsigt skyldes, at Samn Forsyning ApS ikke er i besiddelse af dokumenter, hvoraf oplysningerne fremgår, og hvor imødekomme af anmodningen forudsætter, at selskabet laver et dataudtræk.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Miljøoplysningslovens anvendelsesområde

Miljøoplysningslovens regler finder anvendelse på alle myndigheder mv., der er omfattet af 1985-offentlighedslovens § 1, jf. miljøoplysningslovens § 1, stk. 1, samt 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, jf. miljøoplysningslovens § 1, stk. 2.

Ifølge forarbejderne til miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, omfatter loven alle virksomheder, hvis aktiviteter kan have indflydelse på miljøet, og hvor det offentlige igennem ejerskab har en bestemmende indflydelse.

[...]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Samn Forsyning ApS er omfattet af miljøoplysningslovens § 1, stk. 2, idet Samn Forsyning ApS varetager funktioner eller tjenesteydelser, der kan have indflydelse på miljøet, og idet selskabet i kraft af ejerskabet er underlagt offentlig kontrol.

Afgørende for om anmodningen om aktindsigt skal behandles efter miljøoplysningsloven er herefter om de oplysninger, der anmodes om aktindsigt i, er omfattet af begrebet 'miljøoplysninger', som det er defineret i miljøoplysningslovens § 3, der har følgende ordlyd:

[...]

Miljø- og Fødevareklagenævnet er ikke i besiddelse af de oplysninger, der er anmodet om aktindsigt i og kan derfor ikke fastslå præcist, hvilken type oplysninger der er tale om. Det er dog nævnets klare opfattelse, at oplysningerne ud fra en samlet betragtning er omfattet af miljøoplysningsloven, idet der er tale om oplysninger, som vedrører eller har indflydelse på udøvelsen af forsyningsvirksomhed, hvilket må anses som en foranstaltning, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og nr. 2, jf. nr. 3 og nr. 5.

Det er herefter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at anmodningen om aktindsigt skal behandles efter miljøoplysningslovens regler.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Samn Forsyning ApS ikke i afgørelsen om afslag på aktindsigt har angivet, hvilken hjemmel selskabet har undtaget de ønskede oplysninger efter, ligesom den nærmere begrundelse herfor heller ikke fremgår af afgørelsen.

3.1.2 Retten til dataudtræk

[...]

Idet udlevering af dataudtræk forudsætter en behandling af oplysningerne i en database, er det Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at der hverken efter miljøoplysningsloven eller miljøoplysningsdirektivet gælder en pligt for myndighederne til at foretage en sammenstilling af oplysninger i myndighedernes databaser for herefter at generere et dataudtræk til udlevering.

Der findes derimod en bestemmelse i 2013-offentlighedslovens § 11, der regulerer retten til dataudtræk. [...]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at 2013-offentlighedsloven skal finde anvendelse i det tilfælde, hvor denne lov medfører en bedre retsstilling i forhold til aktindsigt i miljøoplysninger, idet miljøoplysningsloven er en minimumslov. [...]

Det fremgår imidlertid af vandsektorlovens § 14, stk. 1, at 2013-offentlighedsloven gælder bortset fra bestemmelserne i § 11, § 12 og § 15-§ 17 for vandselskaber, der er eller senere end den 1. juli 2009 har været omfattet af lovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnets finder, at Samn Forsyning ApS på baggrund af det ovenfor anførte om Samn Forsyning ApS' virksomhed er omfattet af vandsektorlovens § 2, stk. 1, nr. 1, [...]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder herefter, at Samn Forsyning ApS ikke har været forpligtet til at foretage og udlevere dataudtræk, jf. 2013-offentlighedslovens § 11, jf. vandsektorlovens § 14, stk. 1.

3.1.3 Aktindsigt

Det er Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at Samn Forsyning ApS ikke ved sin afgørelse om afslag på aktindsigt i tilstrækkeligt omfang har redegjort for, at de ønskede oplysninger ikke er tilgængelige. Hverken ved dataudtræk eller på anden vis.

På denne baggrund ophæver Miljø- og Fødevareklagenævnet Samn Forsyning ApS' afgørelse om afslag på aktindsigt og hjemviser sagen til fornyet behandling med henblik på, at Samn Forsyning ApS foretager en vurdering af, hvorvidt der på baggrund af miljøoplysningslovens regler kan gives aktindsigt i de ønskede oplysninger.

[...]

Såfremt Samn Forsyning ApS ved fornyet behandling af aktindsigtsanmodningen efter miljøoplysningsloven vurderer, at der ikke skal meddeles aktindsigt i en eller flere af de ønskede oplysninger, skal afgørelsen herom ledsages af en konkret begrundelse samt klagevejledning, jf. miljøoplysningslovens § 4, stk. 4, 1. pkt.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Samn Forsyning ApS' afgørelse af 18. juni 2018 om afslag på aktindsigt i oplysninger om de 20 største leverandører mv. og hjemviser sagen til fornyet behandling.

[...]"

DANVA klagede den 14. februar 2019 til kommunen.dk og anmodede om en berigtigelse af artiklen. kommunen.dk afviste DANVAS klage den 22. februar 2019. DANVAs klage over kommunen.dks afslag er modtaget i Pressenævnet den 28. februar 2019.

2 Parternes synspunkter

2.1 DANVAs synspunkter

Korrekt information og overskrifters dækning

- Artiklens overskrift og underrubrik

DANVA har henvist til artiklens overskrift og underrubrik:

”Interesseorganisation hjalp vandselskaber med mørklægning af ulovlige millionindkøb

Kommunalt ejede vandselskaber har fået hjælp til at hemmeligholde oplysninger om indkøb og udbud af vandsektorens interesseorganisation, DANVA.”

og anført, at kommunen.dk heri har bragt urigtige og misvisende oplysninger, som allerede har medført betydelig skade for DANVA.

I overskriften konkluderer kommunen.dk, at DANVA skulle have haft til hensigt dels at medvirke til en lovstridig handling, dels at hjælpe til med at dække over denne lovstridige handling. Med underrubrikken bibringes læseren et samlet indtryk af, at DANVA forsætligt skulle have medvirket til, at DANVAS medlemmer skulle have hemmeligholdt oplysninger.

Der var – og er – ikke belæg for at hævde, at DANVA skulle have bistået eller aktivt hjulpet med at skjule ulovlige handlinger, og der er intet i artiklens brødtekst, som understøtter de grove påstande, som DANVA på det kraftigste bestrider. De påklagede udsagn er dermed i strid med punkt A.6 i de presseetiske regler, hvoraf det fremgår, at overskrifter skal have dækning i den pågældende artikel.

DANVA har medgivet, at kilden Oluf Jørgensen i artiklen giver udtryk for en bestemt holdning. Denne er imidlertid kun én (uimodsagt) holdning blandt flere mulige, og ikke udtryk for andet og mere end hans egen holdning. Allerede derfor er det misvisende, at kommunen.dk i overskrift og underrubrik har gengivet denne ene holdning som andet og mere end en kommentar, hvilket er i strid med punkt A.5 i de presseetiske regler om, at det klart skal fremgå, hvad der er kommentarer, og hvad der er faktiske oplysninger.

Hvis kommunen.dk i stedet havde præciseret i de påklagede rubrikker, at der var tale om en kommentar, ville læseren være blevet bibragt det (korrekte) indtryk, at én ekspert var af en bestemt opfattelse. I stedet fremstår de påklagede udsagn i rubrikken og underrubrikken nu som om, at der skulle være grundlag for at konkludere, at denne ene eksperts udsagn er udtryk for en objektiv sandhed, hvilket der selvsagt ikke er belæg for i brødteksten eller i øvrigt.

Realiteten er, at DANVA – i overensstemmelse med DANVAS sædvanlige forpligtelser over for sine medlemmer – udelukkende har udarbejdet en generel juridisk vejledning til sine medlemmer om tredjemands adgang til aktindsigt. Baggrunden for udfærdigelsen af den omtalte vejledning er, at mange af DANVAs medlemmer er multiforsyninger med ansvar for flere forsyningsgrene. Vejledningen har til formål at hjælpe sådanne multiforsyninger til at navigere i de forskellige regelsæt, der gælder.

Det er altså forskellene på regelsæt, der er udgangspunktet for DANVAs vejledning, hvilket artiklen ikke tydeliggør, selvom DANVA gentagne gange har gjort opmærksom på dette over for journalisterne bag artiklen. DANVAs formål har således alene været at skabe klarhed over, hvordan vandselskaber skal forholde sig til begæringer om aktindsigt om økonomiske forhold.

kommunen.dk dokumenterer da heller ikke, at de omtalte, i artiklen anklagede, vandselskaber skulle have haft til hensigt at skjule (angiveligt kritisable) forhold. Alligevel er det, hvad kommunen.dk har præsenteret som et faktum med henvisning til forskellige vandselskabers svar, selvom svarerne blot afspejler DANVAs generelle vejledning om aktindsigt.

Det forhold, at én ekspert måtte være af den opfattelse, at DANVA bevidst skulle have medvirket til noget strafbart, er selvfølgelig ikke ensbetydende med, at kommunen.dk – uden forbehold – har haft belæg for at konkludere, at DANVA rent faktisk og bevidst har medvirket til noget strafbart. Der er endvidere ikke påvist nogen sammenhæng mellem DANVAs vejledning og den måde, vandselskaber har håndteret deres udbud på. I mangel af andre faktuelle oplysninger, må det dermed lægges til grund, at DANVAs hensigt alene har været i almindelighed at oplyse sine medlemmer om, under hvilke omstændigheder en begæring om aktindsigt skal efterkommes.

Da der ikke er belæg for konklusionen i artiklens overskrift og underrubrik, har DANVA, i medfør af punkt A.7 i de vejledende presseetiske regler, anmodet om, at udsagnene berigtiges.

- Udeladt oplysning

DANVA har anført, at artiklens ensidige og tendentiøse fremstilling forstærkes af, at kommunen.dk bevidst har udeladt en afgørende oplysning om, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet i sagen har afgjort, at vandselskaberne slet ikke har nogen forpligtelse til at sammenstille oplysninger i databaser – til trods for at kommunen.dk udtrykkeligt var gjort opmærksom på dette. Valget af ordene ”mørklægning” og ”hemmeligholde” understreger dette.

2.2 kommunen.dks synspunkter

Korrekt information og overskrifters dækning

- Artiklens overskrift og underrubrik

kommunen.dk har afvist, at artiklen er i strid med god presseskik, og bemærket, at rubrikken og underrubrikken er blevet til på baggrund af artiklens brødtekst, som DANVA ikke har klaget over.

kommunen.dk har anført, at der er dækning for artiklens overskrift og underrubrik, der beskriver, at DANVA har hjulpet vandselskaber med at mørklægge ulovlige millionindkøb. Her til har kommunen.dk bemærket, at ordet ”mørklægge” ifølge Den Danske Ordbog defineres som ”det at undlade eller nægte at give offentligheden kendskab til noget”.

kommunen.dk har ikke beskyldt DANVA for ”aktivt at have hjulpet med at skjule ulovlige handlinger” eller for at have ”haft til hensigt at medvirke til en lovstridig handling” – dette er ikke kommunen.dks formuleringer, men DANVAs. Ligeledes har kommunen.dk aldrig konkluderet, som anført af DANVA, at ”DANVA bevidst har medvirket til noget strafbart.”

kommunen.dk har henvist til følgende faktuelle forhold, som fremgår af artiklen:

”I mindst ét tilfælde er det lykkedes et vandselskab at skjule ulovlige kontrakter til mere end 38,6 mio. kr. med hjælp fra vandsektorens brancheorganisation, Danva, viser kommunen.dks gennemgang af materialet.”

Ovenstående henviser til en sidehistorie til den påklagede artikel, ”Vandselskab mørklagde ulovlige indkøb for 38 mio. kr.”, som blev bragt af kommunen.dk den 7. februar 2019, samme dag som den påklagede artikel.

Den pågældende artikel beskriver, hvordan Samn Forsyning har sendt 38,6 mio. kr. videre til private leverandører i strid med udbudsloven. En historie, som kommunen.dk kun kunne fortælle på baggrund af aktindsigt i vandselskabets omsætning til leverandører samt aktindsigt i oplysninger, der viste, hvorvidt omsætningen blev sendt i udbud eller ej. Artiklen beskriver også, at Samn Forsyning i første omgang afviste alle former for indsigt i oplysningerne med henvisning til DANVAs vejledning. kommunen.dk klagede over afvisningen til Miljø- og Fødeklagenævnet, der afgjorde, at Samn Forsynings afvisning, jf. DANVAs vejledning, ikke var gyldig. Efter klagenævnets afgørelse valgte Samn Forsyning af udlevere oplysningerne, som kommunen.dk havde anmodet om aktindsigt i. På baggrund af disse kunne kommunen.dk dokumentere Samn Forsynings brud på udbudsreglerne for 38,6 mio. kroner, hvoraf selskabet erkendte langt hovedparten af overtrædelserne, efter at kommunen.dk havde undersøgt oplysningerne.

Dette er blot ét eksempel på, hvordan Miljø- og Fødeklagenævnet har ophævet afvisninger på kommunen.dks anmodninger om aktindsigt hos DANVAs medlemmer. Afvisninger som, ifølge de enkelte vandselskaber, er blevet foretaget på baggrund af DANVAs vejledning om, hvordan vandselskaberne skal besvare kommunen.dks anmodninger om aktindsigt.

Dette er beskrevet i brødteksten til den påklagede artiklen, blandt andet i artiklens indledning:

”Ifølge den første sætning i vejledningen er vandselskaberne ’ikke forpligtet til at imødekomme anmodningen’ om aktindsigt fra kommunen.dk. Men interesseorganisationens vurdering er indtil videre blevet underkendt 10 gange af Miljø- og Fødeklagenævnet, der de seneste syv måneder har behandlet en lang række klager over vandselskabernes mørklægning. [...]”

Vandselskabernes afvisninger med baggrund i DANVAs vejledning er også beskrevet i brødteksten under mellemrubrikken ”Hemmelige indkøb”, hvor der omtales flere eksempler på

tilfælde, hvor kommunalt ejede vandværker har afvist aktindsigt med henvisning til DANVAs vejledning. Under mellemrubrikken ”180 grader” beskrives ligeledes, hvordan Danmarks største spildevandsselskab, Biofos, gerne ville imødekomme kommunen.dks anmodning om aktindsigt, indtil Biofos efter dialog med DANVA ændrede holdning.

Af den i artiklen omtalte vejledning fra DANVA, ”Aktindsigt hos vandselskaber om de 20 største leverandører” fremgår i første sætning i brødteksten: ”DANVA vurderer, at vandselskaber ikke er forpligtet til at imødekomme anmodningen om aktindsigt i den konkrete sag.”

Denne vurdering har Miljø- og Fødevareklagenævnet altså ikke været enig i. Som omtalt i artiklen havde nævnet ved artiklens offentliggørelse færdigbehandlet 10 klager fremsendt af kommunen.dk over afviste anmodninger – afvisninger, der er blevet udarbejdet på baggrund af DANVAs vejledninger. Alle 10 klager blev hjemsendt til fornyet behandling, fordi klagenævnet havde ophævet alle de pågældende afvisninger.

DANVA har da også den 7. februar 2019 – samme dag som offentliggørelsen af den påklagede artikel – øverst i sin vejledning erkendt, at den oprindelige vurdering er blevet underkendt i klagenævnet, og tilføjet, at den oprindelige juridiske vurdering i vejledningen ”er omtvistet”.

kommunen.dk har med udgangspunkt i de ovenstående faktuelle oplysninger interviewet Oluf Jørgensen, offentlighedsekspert og forskningschef emeritus ved Danmarks medie- og Journalisthøjskole, der har haft fuld indsigt i al materialet, informationer samt hele artiklens indhold – herunder den endelige overskrift og underrubrik. kommunen.dk har i den forbindelse henvist til Oluf Jørgensens udtalelser i artiklen, herunder blandt andet:

” – Det her viser jo sort på hvidt, at Danvas vejledning til selskaberne er blevet brugt til at skjule ulovligheder. Det, synes jeg, er opsigtsvækkende. Det er netop Danvas rolle, der slår igennem her. Jeg har ikke set noget tilsvarende tidligere, siger Oluf Jørgensen, der har vurderet materialet.

Mørklægningen af vandsektorens pengestrømme har været anført af Danva siden juni sidste år, da kommunen.dk begyndte at søge aktindsigt hos vandselskaberne. I samme ombæring udarbejdede Danva en detaljeret vejledning til, hvordan selskaberne kunne behandle kommune.dks anmodninger om aktindsigt. Et dokument, som ifølge Oluf Jørgensen skal ses som en vejledning i, hvordan selskaberne kunne undgå at udlevere nogen former for oplysninger.”

DANVA har i sin vejledning forklaret medlemmerne, at kommunen.dk i maj 2018 beskrev ulovlige indkøb hos ét af landets største kommunalt ejede affaldsselskaber, Amager Ressourcecenter (ARC). ARC valgte på baggrund af kommunen.dks artikler at skifte ud i direktionen. I vejledningen skriver DANVA:

”Der har for nylig været en sag oppe om, at det fælleskommunale affaldsselskab Amager Ressourcecenter (ARC) har håndteret udbud til et trecifret millionbeløb ulovligt. Det var Kommunen.dk – afsenderen bag den aktuelle anmodning til vand-

selskaberne – som ved en større aktindsigt fik afdækket de ulovlige udbudsforhold. DANVA ved dog ikke, hvordan anmodningen om aktindsigt til ARC så ud. [...] Sagen med ARC viser, hvorfor medier kan finde det interessant at undersøge, hvorledes leverandører og udbud håndteres i vandsektoren.”

Oluf Jørgensen hæfter sig særligt ved denne passage, da det ifølge ham er problematisk, at DANVA på den måde rådgiver vandselskaberne om, hvad der kan ske, hvis de frigiver oplysninger, der viser, at udbudsreglerne er blevet brudt. I artiklen siger han:

” – Danva er godt klar over, hvad det er, I som journalister er ude på at afdække, nemlig om der er eventuelle ulovlige udbudsforhold. Danva gør så vandselskaberne opmærksom på, at det skal selskaberne passe på med, fordi I har afdækket ulovlige indkøb inden for affaldsområdet, og som Danva skriver direkte; det er, hvad man risikerer, at I vil kigge på. Så det er jo bedrøveligt, at vandselskabernes interesseorganisation på den måde aktivt bidrager til at undgå offentlighed.”

kommunen.dk har ad flere omgange bedt Oluf Jørgensen om at bekræfte sin kritik af DANVA. Først ved citattjek for faktuelle fejl, mens kommunen.dk senere også forelagde DANVAs svar på kritikken for Oluf Jørgensen, ligesom Oluf Jørgensen fik mulighed for at gennemlæse artiklens indhold, overskrift og underrubrik før offentliggørelsen. Disse tjek blev foretaget for at sikre, at han trods DANVAs svar fortsat bibeholdt sine vurderinger. Oluf Jørgensen fastholdt sine kritikpunkter og udtalelser. Det er i øvrigt ikke korrekt, at Oluf Jørgensens udsagn kun er *”én (uimodsagt) holdning blandt flere mulige og ikke udtryk for andet og mere end hans egen holdning”*. Dels er det ikke en holdning, men en vurdering fra landets fremmeste ekspert på området, dels er den ikke uimodsagt, da DANVA naturligvis har fået lov til at kommentere den.

Det er endvidere ikke korrekt, som anført af DANVA under Pressenævnssagen, at *”DANVA – i overensstemmelse med DANVAs sædvanlige forpligtelser over for sine medlemmer – udelukkende har udarbejdet en generel juridisk vejledning om tredjemands adgang til aktindsigt til sine medlemmer.”* Således fremgår det af den omtalte vejledning, at den specifikt handler om kommunen.dks anmodning om aktindsigt, og der gøres udtrykkeligt opmærksom på, at det var kommunen.dk – ”afsenderen bag den aktuelle anmodning til vandselskaberne” – som kort forinden havde afdækket ulovlige indkøb uden udbud for et trecifret millionbeløb hos Amager Ressourcecenter.

Sammenfattende har kommunen.dk anført, at den valgte overskrift ikke er skrevet ud fra én enkelt kommentar eller kilde, men at den valgte overskrift og underrubrik er en retvisende sammenfatning af en lang række belæg for, at DANVA vejledte vandselskaberne til at afvise kommunen.dks anmodninger om aktindsigter og dermed rådede dem til at hemmeligholde oplysninger om deres udbud og indkøb, og at der i mindst et af selskaberne har været tale om ulovlige millionindkøb, som dermed blev mørklagt.

- Udeladt oplysning

kommunen.dk har i anmodningerne om aktindsigt ikke bedt om, at vandselskaberne skulle foretage datasammenstillinger af informationer, hvorfor kommunen.dk har anført, at det ikke har været relevant for historien at beskrive dette forhold.

kommunen.dk henholder sig i artiklen til, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har ophævet over 10 afvisninger af anmodninger om aktindsigt, som er tilblevet ud fra DANVAs vejledning.

Sammenstilling af oplysninger i databaser blev heller ikke nævnt eller påpeget i kommune.dks interview med DANVAs direktør, Carl-Emil Larsen. Dette har kommunen.dk konstateret via fornyet gennemlæsning af hele transskriptionen af interviewet med Carl-Emil Larsen samt en fornyet gennemlytning af hele det bandede interview, hvori Carl-Emil Larsen ikke på noget tidspunkt nævner datasammenstilling.

Ligeledes viser en fornyet gennemgang af kommunen.dks efterfølgende kommunikation med DANVAs kommunikationschef, Karsten Bjørno, at "sammenstilling af oplysninger i databaser" heller ikke var et punkt, da kommunen.dk sendte alle direktørens citater til tjek for faktuelle fejl. I den forbindelse fik DANVA efter anmodning tilføjet yderligere to hele sætninger i artiklen, hvor DANVAs hovedpointer blev fastslået. Heller ikke her blev kommunen.dk gjort udtrykkelig opmærksom på "sammenstilling af oplysninger i databaser".

Sætningerne, som DANVA fik tilføjet, lyder som følger:

"Hos Danva afviser direktør Carl-Emil Larsen, at vejledningen skal advare brancheforeningens medlemmer. Han mener, at det er problematisk for vandselskaberne at udlevere oplysningerne, fordi arbejdet er meget ressourcetungt. Han mener i øvrigt, at oplysningerne ikke er omfattet af miljøoplysningsloven.

[...]

Direktøren siger ligeledes, at det koster vandselskaberne 'samlet set millioner' af kroner at besvare begæringer om aktindsigt, fordi det ifølge ham tager '80-200 timer at behandle en begæring om aktindsigt.' Direktøren henviser samtidig til, at aindsigter ifølge Danva 'i stigende grad smides ud som trawl.'"

DANVAs direktør og kommunikationsdirektør har ikke lagt vægt på netop at "sammenstille oplysninger i databaser", hverken i interview eller under det efterfølgende citattjek for faktuelle fejl. kommunen.dk er derfor uforstående overfor, hvorfor DANVA har kritiseret, at "sammenstilling af oplysninger i databaser" ikke er beskrevet i brødteksten.

kommunen.dk har, jf. de vejledende regler om god presseskik, netop bedt DANVA om udtalelser i forbindelse artiklens offentliggørelse. kommunen.dk har i den forbindelse udvist åbenhed over for DANVA. DANVA kendte således til baggrunden for henvendelsen, Oluf Jørgensens kritik og alle spørgsmål på forhånd forinden telefoninterviewet med direktør Carl-Emil Larsen.

Al journalistik indeholder fravalg, hvor man naturligvis ikke medtager oplysninger, som ikke er relevante i forhold til emnet. kommunen.dk har ikke fundet det relevant, hvorvidt der er forpligtelse til at sammenstille oplysninger i databaser, da kommunen.dk aldrig har bedt om en sådan sammenstilling. Desuden har DANVA ikke udtrykkeligt gjort opmærksom på dette forhold.

3 Pressenævnets begrundelse og afgørelse:

I sagens behandling har følgende nævnsmedlemmer deltaget:

Jesper Rothe, Jørn Mikkelsen, Lene Sarup og John Meinert Jacobsen.

DANVA har klaget over, at kommunen.dk har bragt ukorrekte, misvisende og skadelige oplysninger, som kommunen.dk efterfølgende har afvist at berigtige.

- Artiklens overskrift og underrubrik

DANVA har klaget over artiklens overskrift og underrubrik og anført, at de heri fremsatte beskyldninger fremstår som faktiske oplysninger, som der ikke er dækning for i artiklen eller i de faktiske forhold.

Det følger af de vejledende regler for god presseskik, at det er mediernes opgave at bringe korrekt og hurtig information. Så langt det er muligt, bør det kontrolleres, om de oplysninger, der gives eller gengives, er korrekte. Det skal gøres klart, hvad der er faktiske oplysninger, og hvad der er kommentarer. Overskrifter og mellemrubrikker skal i form og indhold have dækning i den pågældende artikel eller udsendelse. Berigtigelse af urigtige meddelelser skal finde sted på redaktionens eget initiativ, hvis og så snart kendskab til fejl af betydning i de bragte meddelelser indgår, jf. punkt A.1, A.5, A.6 og A.7.

Af artiklens overskrift og underrubrik fremgår følgende:

”Interesseorganisation hjalp vandselskaber med mørklægning af ulovlige millionindkøb

Kommunalt ejede vandselskaber har fået hjælp til at hemmeligholde oplysninger om indkøb og udbud af vandsektorens interesseorganisation, Danva. ’Skræmmende siger ekspert, der mener, at lukketheden skaber mistillid til vandsektoren.”

Pressenævnet bemærker indledningsvist, at DANVA under Pressenævns sagen ikke har bestridt de faktiske forhold, der er beskrevet i den påklagede artikel.

På baggrund af sagens og artiklens oplysninger har nævnet herefter lagt til grund, at kommunen.dk i juni 2018 begyndte at søge aktindsigt hos kommunalt ejede vandselskaber, idet kommunen.dk blandt andet ønskede oplysninger om de enkelte vandselskabers 20 største leverandører de sidste fem år, samt oplysninger om i hvilken udstrækning vandselskaberne havde sendt opgaver i udbud.

Den 13. juni 2018 offentliggjorde DANVA på sin hjemmeside, danva.dk, en vejledning under overskriften *"Aktindsigt hos vandselskaber om de 20 største leverandører"*, hvoraf det fremgår, at vandselskaberne, efter DANVAs vurdering, ikke var eller er forpligtede til at imødekomme kommunen.dks anmodning om aktindsigt. En række vandselskaber afviste herefter kommunen.dks anmodning om aktindsigt, idet vandselskaberne henviste til DANVAs vejledning som begrundelse herfor.

Det fremgår således blandt andet af den påklagede artikel, at spildevandsselskabet BIOFOS A/S havde oplyst kommunen.dk, at selskabet ville imødekomme anmodningen, men at selskabet ændrede sin vurdering, efter DANVAs vejledning blev offentliggjort:

"Danvas indblanding i, hvilke informationer vandselskaberne kan mørklægge, kommer blandt andet til udtryk i en række svar fra landets største spildevandsselskab, Biofos, der oprindeligt gerne ville udlevere de anmodede oplysninger om selskabets offentlige indkøb.

'BIOFOS A/S er stiftet i 2014, og derfor kan vi finde data fra den nævnte periode. Vi vil gerne sende materialet til jer i flere dele [...] Vi forventer at kunne sende vores afgørelse og med første del af materialet i næste uge,' skrev Biofos til kommunen.dk den 13. juni.

Samme dag lagde Danva dog den detaljerede vejledning ud på interesseorganisationens hjemmeside.

Og med ét blev udleveringen af informationerne fra Biofos bremsset.

'Vi afviser jeres anmodning om aktindsigt [...] På trods af vores mail af 13. juni 2018 har vi truffet afgørelse om afvisning i tråd med anbefalinger fra Danva,' lød det blot en uge senere."

Nævnet har videre lagt til grund, at kommunen.dk klagede over vandselskabernes afslag på aktindsigt til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som ophævede og hjemviste vandselskabernes afgørelser.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser har nogle vandselskaber fastholdt sin afgørelse, mens andre har valgt at udlevere den ønskede information. I artiklen fremgår følgende vedrørende en aktindsigt fra vandselskabet Samn Forsyning:

"Seks måneder og en tur i klagenævnet senere besluttede vandselskabet at give kommunen.dk aktindsigt i dokumenter om Samn Forsynings indkøb. Materialet viser, hvordan selskabet i årevis har brudt udbudsreglerne og ifølge eksperter købt ulovligt ind for 38,6 mio. kr."

I den påklagede artikel forholder forskningschef emeritus ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole Oluf Jørgensen sig til de i artiklen fremlagte oplysninger, idet han om sagen vedrørende Samn Forsyning blandt andet udtaler:

"- Det her viser jo sort på hvidt, at Danvas vejledning til selskaberne er blevet brugt til at skjule ulovligheder. Det, synes jeg, er opsigtsvækkende. Det er netop Danvas

rolle, der slår igennem her. Jeg har ikke set noget tilsvarende tidligere, siger Oluf Jørgensen, der har vurderet materialet.”

Samtidig fremgår det af artiklen, at DANVA om vejledningen selv blandt udtaler følgende:

”Hos Danva afviser direktør Carl-Emil Larsen, at vejledningen skal advare branche-foreningens medlemmer. Han mener, at det er problematisk for vandselskaberne at udlevere oplysningerne, fordi arbejdet er meget ressourcetungt. Han mener i øvrigt, at oplysningerne ikke er omfattet af miljøoplysningsloven.

[...]

Direktøren siger ligeledes, at det koster vandselskaberne 'samlet set millioner' af kroner at besvare begæringer om aktindsigter, fordi det ifølge ham tager '80-200 timer at behandle en begæring om aktindsigt.' Direktøren henviser samtidig til, at aktindsigter ifølge Danva 'i stigende grad smides ud som trawl.'

Derudover fremhæver direktøren, at udleveringen af oplysningerne vil gøre det svært at samarbejde med de private leverandører i fremtiden, hvis offentlige indkøbere ikke kan beskytte de 'konkurrencemæssige relationer'.

[...]

Hvad siger du som direktør til, at jeres vejledning er blevet brugt af et af jeres medlemmer til at skjule ulovlige indkøb?

- Alle skal selvfølgelig følge loven, så den er jo ikke lavet med det formål (at skjule lovbrud, red.), det tør jeg godt sige, hvis det er det, du sidder og fisker efter. Det er den ikke. Der kan jeg måske kommentere, at jeg undrer mig over, at en så velrenommeret jurist er inde og være motivtolker og bedømme forsæt på et så løst grundlag.”

ligesom det fremgår, at DANVA ikke er enig i Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelser i sagen:

”På trods af klagenævnets afgørelser fastholder både Danva og DLA Piper, at offentligheden ikke har ret til at få adgang til materialet om vandselskabernes indkøb.

- Vi er ikke overbevist om, at de afvisninger, der er, er misvisende, og vi vil jo bl.a. se på, hvad Miljø- og Fødevarerklagenævnet kommer frem til, når de forholder sig til de klager, som vi kunne forestille os bliver indgivet af jer igen på baggrund af de vandselskaber, som har fastholdt deres holdning, siger Danvas direktør, Carl-Emil Larsen.”

Pressenævnet finder, at de påklagede udsagn i artiklens overskrift og underrubrik klart fremstår som kommunen.dks vurdering af den af DANVA udsendte vejledning til vandselskaberne om besvarelse af anmodningen om aktindsigt fra kommunen.dk. Nævnet finder endvidere, at rubrikken og underrubrikken har dækning i artiklens brødtekst og i de faktiske forhold, som ikke er bestridt af DANVA, og som er beskrevet i artiklen. Idet det samtidig klart fremgår af artiklen, at DANVA afviser, at formålet med vejledningen har været at skjule oplysninger, finder nævnet ikke anledning til at udtale kritik af kommunen.dk for at have bragt udsagnene.

- Udeladt oplysning

DANVA har klaget over, at kommunen.dk i artiklen bevidst har udeladt en afgørende oplysning om, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet i sagen har afgjort, at vandselskaberne ikke har nogen forpligtelse til at sammenstille oplysninger i databaser.

Heroverfor har kommunen.dk anført, at de i anmodningerne om aktindsigt ikke har bedt vandselskaberne om at foretage datasammenstillinger af informationer. Hertil kommer, at sammenstilling af oplysninger i databaser ikke blev nævnt under kommunen.dks interview med DANVAs direktør eller under kommunen.dks korrespondance med DANVAs kommunikationschef inden artiklens offentliggørelse. Det har derfor ikke været relevant for historien at beskrive dette forhold.

Pressenævnet bemærker generelt, at redaktøren i overensstemmelse med det almindelige princip om redaktørens ret til at redigere mediet som udgangspunkt er berettiget til at beslutte, hvad man vil bringe i mediet. Det vil sige, at det ligger inden for grænserne af redaktørens redigeringsret at undlade at omtale forhold, der for en af parterne eller andre forekommer centrale, ligesom det er op til redaktøren at vælge og fravælge materiale og kilder, så længe det samlede indtryk giver et retvisende billede.

Af DANVAs vejledning af 13. juni 2018, ”*Aktindsigt hos vandselskaber om de 20 største leverandører*”, fremgår blandt andet følgende:

” [...]

2. I den konkrete sag er det særligt relevant, at vandselskaber jævnfør punkt 1 ikke er omfattet af offentlighedslovens § 11, stk. 1, som har følgende ordlyd:

Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. [...]

Det forhold, at vandselskaber ikke er omfattet af offentlighedslovens § 11, stk. 1 taler for ikke at imødekomme anmodningen om aktindsigt i den konkrete sag, da imødegåelse af anmodningen efter DANVAs vurdering vil indebære sammenstilling og udlevering af oplysninger fra databaser.

[...]”

Samtidig fremgår følgende af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 4. december 2018, ”*OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om Samn Forsyning ApS’ afslag på aktindsigt i leverandøroplysninger*”:

” [...]

Samn Forsyning ApS har den 18. juni 2018 meddelt klager afslag på aktindsigt. Samn Forsyning ApS har ikke nærmere begrundet afslaget, men har henvist til Dansk Vand- og Spildevandsforenings (DANVA) hjemmeside.

[...]

2.3 Samn Forsyning ApS’ bemærkninger til klagen

[...]

Samn Forsyning ApS har oplyst, at selskabet ikke er i besiddelse af dokumenter, der indeholder de ønskede oplysninger. Imødekommelse af aktindsigtsanmodningen forudsætter derfor, at Samn Forsyning ApS laver et dataudtræk fra selskabets økonomisystem, hvilket selskabet ikke er forpligtet til.

Samn Forsyning ApS har videre bemærket, at meroffentlighedsprincippet efter 2013-offentlighedslovens § 14 ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet afslaget på aktindsigt skyldes, at Samn Forsyning ApS ikke er i besiddelse af dokumenter, hvoraf oplysningerne fremgår, og hvor imødekommelse af anmodningen forudsætter, at selskabet laver et dataudtræk.

[...]

3.1.2 Retten til dataudtræk

[...]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder herefter, at Samn Forsyning ApS ikke har været forpligtet til at foretage og udlevere dataudtræk, jf. 2013-offentlighedslovens § 11, jf. vandsektorlovens § 14, stk. 1.

3.1.3 Aktindsigt

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at Samn Forsyning ApS ikke ved sin afgørelse om afslag på aktindsigt i tilstrækkeligt omfang har redegjort for, at de ønskede oplysninger ikke er tilgængelige. Hverken ved dataudtræk eller på anden vis.

På denne baggrund ophæver Miljø- og Fødevarerklagenævnet Samn Forsyning ApS' afgørelse om afslag på aktindsigt og hjemviser sagen til fornyet behandling med henblik på, at Samn Forsyning ApS foretager en vurdering af, hvorvidt der på baggrund af miljøoplysningslovens regler kan gives aktindsigt i de ønskede oplysninger.

[...] ”

Den påklagede artikel indeholder en kritik af DANVAs vejledning til vandselskaberne om, hvordan vandselskaberne skal forholde sig til den af kommunen.dk fremsatte anmodning om aktindsigt. Artiklens kritik er generel, idet der ikke redegøres for detaljerne hverken i DANVAs vejledning eller i Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelser.

Idet nævnet bemærker, at det i artiklen korrekt er gengivet, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet i sine afgørelser har ophævet vandselskabernes afvisninger og hjemvist sagerne til fornyet behandling, finder nævnet herefter, at det ligger inden for redaktørens redigeringsret, at kommunen.dk ikke har omtalt, hvorvidt vandselskaberne er forpligtede til at foretage dataudtræk. Nævnet udtaler ikke kritik.

Udskriftens rigtighed bekræftes.

København, den 12. september 2019



Nicoline Elverdam-Mattsson