

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

To dokumenter i sag hos Naturstyrelsen undtaget fra aktindsigt som internt arbejdsmateriale

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 14/00678

To dokumenter i sag hos Naturstyrelsen undtaget fra aktindsigt som internt arbejdsmateriale

Svar til advokat

10-04-2014

Dok.nr. 14/00678-8/JV

Afslag på aktindsigt i to dokumenter i sag hos Naturstyrelsen

Jeg har nu færdigbehandlet sagen, og jeg kan ikke kritisere Naturstyrelsens og Miljøministeriets afgørelser om afslag på aktindsigt i to e-mails.

Nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse" kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 7 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

Sagen drejer sig om Naturstyrelsens afslag på aktindsigt i to e-mails, som indgår i en sag om byudvikling ved naturområdet X i et område med særlige drikkevandsinteresser. Det fremgår af sagen, at Z Kommune i forbindelse med forslag til kommuneplan for 2013 har forelagt kommunens ønske om byudvikling i det pågældende område for Naturstyrelsen, og at Naturstyrelsen har meddelt, at projektet ikke kan støttes bl.a. med den begrundelse, "at byudvikling af området strider mod den statslige interesse om, at der skal være en klar grænse mellem by og land, samt at der skal byudvikles indefra og ud."

Naturklagenævnet og Miljøministeriet har ved vurderingen af sagen lagt til grund, at de undtagne dokumenter indeholder miljøoplysninger og har på den baggrund behandlet anmodningen efter miljøoplysningsloven.

Myndighederne har henvist til, at det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at retten til aktindsigt i miljøoplysninger med visse undtagelser følger reglerne i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen).

Undtagelsen fra aktindsigt begrundes med, at de pågældende to dokumenter indeholder oplysninger om interne drøftelser i forbindelse med Naturstyrelsens interne beslutningsproces og dermed omfattes af offentlighedslovens § 7, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes af myndigheden til eget brug.

Myndighederne har vurderet, at dokumenterne ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger (offentlighedslovens § 11) med henvisning til, at de ikke indeholder faktiske oplysninger om sagen, som ikke fremgår af sagens øvrige akter.

Det fremgår, at undtagelsen af de to interne dokumenter er vurderet i forhold til miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og i forhold til reglerne om meroffentlighed uden at dette har kunnet føre til, at der alligevel gives aktindsigt.

1. Finder miljøoplysningsloven anvendelse?

Miljøoplysningsloven er senest bekendtgjort som lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger som ændret ved lov nr. 484 af 11. maj 2010, lov nr. 580 af 18. juni 2012 og lov nr. 639 af 12. juni 2013.

Miljøoplysninger er defineret i lovens § 3. Bestemmelsen lyder således:

”§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,

2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,

3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,

...”

Som det fremgår, omfatter miljøoplysninger bl.a. oplysninger, som vedrører tilstanden i miljøelementer, som f.eks. vand, jord, landskaber og naturområder (nr. 1), samt administrative foranstaltninger, herunder politikker, lovgivning og planer mv., som påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1, og foranstaltninger mv., der har til formål at beskytte miljøelementerne (nr. 3).

Oplysninger i en sag om udlægning af et område med særlige drikkevandsinteresser til byudvikling, må efter min opfattelse anses for omfattet af lovens § 3, stk. 1, nr. 3, idet der er tale om en administrativ foranstaltning, som potentielt kan påvirke miljøet.

Jeg er således enig med myndighederne i, at de undtagne dokumenter indeholder miljøoplysninger som defineret i miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, og at miljøoplysningsloven derfor finder anvendelse.

2. Myndighedernes undtagelse af dokumenter fra aktindsigt

Da miljøoplysningsloven finder anvendelse, skal anmodninger om aktindsigt behandles efter denne lov. Miljøoplysningslovens § 2 bestemmer i den forbindelse følgende:

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

Bestemmelsen angiver, at anmodninger om indsigt i miljøoplysninger med de undtagelser, der følger af miljøoplysningsloven selv, skal behandles efter de almindelige regler i (primært) offentlighedsloven. Af lovens § 6, stk. 2, 1. pkt. fremgår, at offentlighedsloven i denne sammenhæng skal forstås som lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer. Når jeg i det følgende refererer til offentlighedsloven, er det således offentlighedsloven fra 1985.

Myndighederne har undtaget de to omhandlede e-mails fra aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, nr. 1, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Bestemmelserne lyder sådan:

Offentlighedsloven:

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

1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,

...”

Miljøoplysningsloven:

”§ 2.

...

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

Se nærmere om bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 i bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 160 ff., og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 507 ff.

Det er en forudsætning for, at et dokument kan betragtes som et internt arbejdsdokument, at det ikke er afgivet til udenforstående, se bl.a. betænkning 1510/2009, s. 514 f.

Myndighederne har henvist til, at dokumenterne indeholder interne drøftelser om myndighedens interne beslutningsproces, og der foreligger ingen oplysninger om, at dokumenterne har været afgivet til udenforstående.

Jeg har gennemgået de to undtagne e-mails. Der er tale to helt korte tekster på mindre end et par linjer, der omhandler processen i sagen. Jeg bemærker herved, at Miljøministeriet har oplyst, at der i de akter, der blev udleveret ved aktindsigten, indgik dokumenter identisk med filerne, som var vedhæftet de to undtagne e-mails.

Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter er jeg enig med myndighederne i, at dokumenterne har karakter af interne arbejdsdokumenter og derfor er omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1. Jeg er også enig med myndighederne i, at dokumenterne ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens § 8, og at de ikke indeholder oplysninger, som skal ekstraheres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11.

Bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af miljøoplysningsloven, der gennemførte direktiv 2003/4/EF i dansk ret. Af bemærkningerne til lovforslaget som ændringsloven bygger på, fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 4 af 23. februar 2005, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser):

”Til nr. 3.

Forslaget gennemfører direktivets generelle afvejningsregel i artikel 4, stk. 2, om at adgangen til at begrænse aktindsigten skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres og direktivets konkrete afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering i hver enkelt sag om aktindsigt, skal afvejes overfor de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.”

Se også direktivets præambel (betragtning 16):

”Retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. ...”

Myndighederne har henvist til, at hensynet til beskyttelse af frie og formløse interne drøftelser i forbindelse med den interne beslutningsproces i den konkrete sag er så tungtvejende, at din og offentlighedens interesse i udlevering af de undtagne oplysninger må vige herfor. Miljøministeriet har desuden anført, at dette gælder, uanset at undtagelsen i offentlighedslovens § 7 skal anvendes restriktivt.

Jeg må på grundlag af myndighedernes oplysninger lægge til grund, at myndighederne har foretaget en konkret afvejning af de modstående hensyn i forbindelse med en udlevering, således som forudsat i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg må endvidere lægge til grund, at myndighederne har været opmærksomme på, at bestemmelserne om undtagelser fra aktindsigt skal anvendes restriktivt.

Jeg mener ikke, at jeg kan kritisere denne vurdering, og heller ikke myndighedernes afslag på meraktindsigt, som blev givet med samme begrundelse. Dermed kan jeg heller ikke kritisere, at de to e-mails blev undtaget fra aktindsigt.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din henvendelse.

Med venlig hilsen



Kaj Larsen
Vicedirektør

Kopi til:

Naturstyrelsen

Miljøministeriet

Sagsfremstilling

Den 9. oktober 2013 søgte du på vegne af A Naturstyrelsen om aktindsigt i fire sager vedrørende byudvikling ved naturområdet X.

Naturstyrelsen svarede den 12. oktober 2013 på din anmodning. Det fremgik af brevet, at styrelsen tidligere havde svaret A på en aktindsigtsanmodning vedrørende to af sagerne. For så vidt angik den ene sag bad styrelsen dig afkrydse på en vedlagt aktliste, hvilke akter du ønskede. Først herefter ville

styrelsen tage stilling til, hvorvidt akterne kunne udleveres. Grunden var, at denne sag var omfangsrig, da den omhandlede hele kommuneplanen for Z.

Anmodningen om indsigt i de tre øvrige sager blev behandlet efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Styrelsen henviste til, at det fulgte af denne lovs § 2, stk. 1, at retten til aktindsigt med visse undtagelser fulgte offentlighedslovens regler. Naturstyrelsen meddelte dig aktindsigt i sagerne, idet styrelsen dog undtog to dokumenter med følgende begrundelse:

”Naturstyrelsen har med henvisning til offentlighedslovens § 7, nr. 1, om dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, undtaget (...) akt 3 og 4, da de indeholder oplysninger om interne overvejelser i forbindelse med behandling af sagen. Dokumenterne er ikke omfattet af offentlighedslovens § 8, hvorefter der er ret til aktindsigt i visse interne dokumenter. Dokumenterne indeholder endvidere ikke faktiske oplysninger, der skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 11.

Endelig er undtagelsen af de interne dokumenter vurderet i forhold til miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og i forhold til meroffentlighed efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Naturstyrelsen har således foretaget en konkret afvejning af varetagelse af offentlighedens interesser i forhold til de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Denne vurdering har ligeledes ført til, at de omhandlede dokumenter ikke udleveres, da det i den konkrete sag er vurderet, at hensynet til beskyttelse af styrelsens interne beslutningsproces er så tungtvejende, at din og offentlighedens interesse i forbindelse med en udlevering heraf må vige herfor.”

Du oplyste i et brev af 13. november 2013, at spørgsmålet om aktindsigt i de to tilbageholdte dokumenter ville blive indbragt for ombudsmanden. Du bemærkede, at styrelsen kunne komme med en mere udførlig begrundelse for afgørelsen, hvis den ønskede det.

Naturstyrelsen fastholdt i et brev af 21. november 2013 begrundelsen for afslaget, idet styrelsen dog uddybende bemærkede, at hensynet til beskyttelse af styrelsens interne beslutningsproces bl.a. vedrørte den interne tilrettelæggelse af sagens videre behandling.

Den 12. november 2013 indbragte du afgørelsen for Miljøministeriet. Du oplyste om baggrunden for sagen, at A i forbindelse med kommuneplanen for 2009 søgte om godkendelse af et byggeprojekt på sin ejendom. Z Kommune var dengang positiv over for ansøgningen, idet man dog fandt, at drikkevandsinteresser kunne være til hinder for projektet, hvorfor yderligere undersøgelser var nødvendige. Området fik status af perspektivområde, og A lod foretage en række undersøgelser, som førte til, at det i 2012 blev fastslået, at projektet ikke indebar risiko for drikkevandet. Da kommunen i forbindelse med kommuneplanen for 2013 igen vurderede områdets status, gjorde Naturstyrelsen indsigelse mod projektet med en anden begrundelse, nemlig at det stred mod overordnede interesser om adskillelse af by og land, jf. Landsplanredegørelsen fra 2006. Det var din opfattelse, at der ikke var nogen saglig begrundelse for at bringe dette aspekt op på det tidspunkt, og du mente, at såvel Naturstyrelsen som Z Kommune havde pådraget sig et erstatningsansvar over for A, sidstnævnte ved at godkende projektet betinget og derved påføre A omkostninger (som beløb sig til tre millioner kr.) til afklaring af spørgsmålet om drikkevandsinteresser.

I forhold til spørgsmålet om aktindsigt bemærkede du følgende:

”Der er ikke [i] de oplysninger, jeg har modtaget gennem aktindsigt nærmere oplysning om baggrunden for, at projektet nu afvises med en anden argumentation, hvorfor jeg formoder, at nærmere oplysning herom er indeholdt i de dokumenter, hvortil der nu nægtes aktindsigt.

Da dokumenterne er omfattet af miljøoplysningsloven (og dermed Aarhus Konventionens artikel 4 om adgang til miljøoplysninger) skal afgørelse om spørgsmålet ske ud fra en formodning for, at dokumenterne skal udleveres.

Det forhold, at de pågældende dokumenter kan indeholde oplysninger, der giver støtte til erstatningskrav mod Naturstyrelsen og/eller (Z) Kommune, er ikke en tilstrækkelig eller en saglig begrundelse for at nægte udlevering. Det forhold, at de tilbageholdte dokumenter 'indeholder oplysninger om interne overvejelser' af en nærmere beskrevet karakter er ikke efter Aarhus Konventionen nogen gyldig grund til at nægte aktindsigt.

At dokumenterne skulle have en karakter, hvorfra der end ikke kan ekstraheres oplysninger til aktindsigt, virker usandsynligt og uden sammenhæng med oplysningen om, at de tilbageholdte dokumenter 'indeholder oplysninger om interne overvejelser'. Beslutningen om at undlade ekstrahering må logisk forstås således at dokumenterne alene indeholder oplysninger af den beskrevne karakter. ”

Miljøministeriet stadfæstede den 23. januar 2014 Naturstyrelsens afgørelse med følgende begrundelse:

”Miljøministeriets departement finder i lighed med Naturstyrelsen, at retten til aktindsigt kan begrænses i forhold til de ovennævnte dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 7, stk. 1. De pågældende dokumenter indeholder interne drøftelser om myndighedens interne beslutningsproces, og dokumenterne indeholder ikke faktiske oplysninger om sagen, som ikke fremgår af sagens øvrige akter.

Uanset at det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., at undtagelsen i offentlighedslovens § 7 skal anvendes restriktivt, er det således Miljøministeriets departements vurdering, at undtagelsen skal finde anvendelse i dette tilfælde.

Det er Miljøministeriets departements vurdering, at det under konkrete omstændigheder er et tungtvejende hensyn at beskytte oplysninger af intern karakter fra offentligheden. Heroverfor står din og offentlighedens berettigede og væsentlige interesse i at få udleveret så mange oplysninger i sagen som muligt.

I afvejningen af disse modsatrettede hensyn er det departementets vurdering, at hensynet til beskyttelse af frie og formløse interne drøftelser i forbindelse med den interne beslutningsproces i den konkrete sag er så tungtvejende, at din og offentlighedens interesse i udlevering af de undtagne oplysninger må vige herfor.

Med samme begrundelse har departementet ikke fundet grundlag for at give meroffentlighed efter den nye offentlighedslovs § 14. ”

Den 7. februar 2014 indbragte du sagen for ombudsmanden. Til støtte for din påstand om udlevering af dokumenterne gentog du de argumenter, som du havde fremført i klagen til Miljøministeriet.

Ved brev af 13. februar 2014 til Miljøministeriet bad jeg ministeriet og Naturstyrelsen om udtalelser i sagen. Jeg bad også om at låne akterne i aktindsigtssagen og de dokumenter, der var anmodet om aktindsigt i, herunder de dokumenter, der ikke var givet indsiget i.

Jeg modtog myndighedernes udtalelser og akterne ved e-mail af 3. marts 2014.

Af Naturstyrelsens udtalelse af 25. februar 2014 fremgår bl.a. følgende:

”Naturstyrelsen har i forbindelse med anmodningen om aktindsigt ikke fundet anledning til at meddele aktindsigt i to af sagernes dokumenter, da disse udelukkende indeholder interne drøftelser og ikke indeholder faktiske oplysninger om sagen, som ikke fremgår af de øvrige akter i sagen.

Naturstyrelsen har således i sin afvejning i den konkrete sag fundet, at hensynet til styrelsens mulighed for at kunne have frie interne drøftelser og overvejelser vejer tungere end offentlighedens interesse i at få kendskab til disse interne dokumenter.

Naturstyrelsen finder det således hensigtsmæssigt i overensstemmelse med baggrunden for reglerne i offentlighedsloven at fastholde muligheden for på en fri og formløs måde at foretage interne overvejelser og udføre forberedende arbejde uden at skulle arbejde under presset af en offentliggørelse af mere foreløbige overvejelser.”

Miljøministeriet gentog i udtalelsen af 3. marts 2014 i det store og hele sin afgørelse i sagen uden at føje nyt hertil.

Den 6. marts 2014 sendte jeg dig en kopi af myndighedernes udtalelser, så du fik lejlighed til at kommentere det, som myndighederne havde skrevet.

Jeg modtog dine bemærkninger med brev af 14. marts 2014. Du bemærkede, at det fremgik af Naturstyrelsens udtalelse, at hensynet til myndighedernes frie overvejelser alene var afvejet med offentlighedsloven, uanset at du havde forstået, at der var enighed om, at de ønskede dokumenter omfattede miljøoplysninger og dermed rettelig burde vurderes i forhold til miljøoplysningsloven. Det var videre din opfattelse, at myndighederne ikke havde redegjort for baggrunden for, at der ikke kunne ekstraheres fra dokumenterne. Brevet fortsatte:

”Spørgsmålet om aktindsigt er rejst i forbindelse med forberedelse af en tvist, hvor der vil blive rejst spørgsmål om baggrunden for, at Naturstyrelsen først i 2013 rejser indsigelse på grundlag af Landsplanredegørelsen fra 2006, uanset at spørgsmålet har været til behandling i 2009. Baggrunden herfor – og dermed en væsentlig del af argumentationen for sagen – kan være indeholdt i de tilbageholdte dokumenter.

På den baggrund kan (A)’s adgang til miljøoplysninger være af afgørende betydning for hans muligheder for at varetage sine interesser under sagen.

Som nævnt i min klage af 7. februar har Danmark ved sin tiltrædelse af Aarhus Konventionen forpligtet sig til at give borgerne vidtgående adgang til miljøoplysninger. En myndigheds praksis, hvorefter aktindsigt kan afslås blot med en generel begrundelse, er efter min opfattelse i strid med konventionen, så meget mere som borgeren som følge af sit manglende kendskab til dokumenternes indhold er afskåret fra mere konkret at argumentere for, hvorfor de pågældende dokumenter må udleveres.”

Den 18. marts 2014 stillede jeg Miljøministeriet et uddybende spørgsmål vedrørende de undtagne akter. Ministeriet svarede mig ved e-mail af 19. marts 2014. Ministeriet oplyste, at de filer, der var vedhæftet de to undtagne e-mails, også indgik i andre af sagens akter, og at identiske filer i den forbindelse var udleveret. Bl.a. var det vedhæftede udkast til tilkendegivelse identisk med den tilkendegivelse, der var meddelt aktindsigt i.

Den 21. marts 2014 skrev jeg til dig, at sagen var klar til behandling.