Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i sag om import af ulovlige sprøjtemidler. Miljøoplysningsloven. Sager inden for strafferetsplejen.

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 12/02577

Afslag på aktindsigt i sag om import af ulovlige sprøjtemidler. Miljøoplysningsloven. Sager inden for strafferetsplejen.

Svar til A

20-03-2013

Sag nr. 12/02577

Afslag på aktindsigt i sag om import af ulovlige sprøjtemidler

Jeg har nu behandlet din sag færdig.

Jeg kan ikke kritisere Fødevareministeriets Klagecenters afgørelse om at stadfæste NaturErhvervstyrelsens afslag på aktindsigt i en sag vedrørende import af ulovlige sprøjtemidler.

Du kan læse mere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse umiddelbart nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse". Fra s. 14 er der en gennemgang af, hvad der er sket i sagen.

Ombudsmandens udtalelse

Sagen drejer sig om, at Fødevareministeriets Klagecenter i afgørelse af 25. maj 2012 stadfæstede NaturErhvervstyrelsens afslag på aktindsigt af 23. december 2011 om ikke at give dig aktindsigt i en sag vedrørende import af ulovlige sprøjtemidler. Afslaget blev begrundet med, at der var tale om en sag inden for strafferetsplejen, som er undtaget fra aktindsigt efter miljøoplysningsloven § 2, stk. 2, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. De 44 involverede landmænd og gartnerier var anmeldt til politiet og sagen derfor oversendt til Østjyllands Politi med henblik på tiltalerejsning.

Du har anført, at afgørelsen er i strid med miljøoplysningsloven og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger m.v. Du har anført, at miljøoplysningsloven har forrang frem for anden lovgivning, herunder offentlighedsloven, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 2, hvorfor myndighederne ikke kan påberåbe sig begrænsninger i offentlighedsloven. Du har videre anført, at ingen undtagelser fra aktindsigt kan komme på tale, at de oplysninger, du har bedt om, ikke kan have en ugunstig virkning på en eventuel retssag, og at der altid skal foretages en afvejning i henhold til direktivet, hvilket ikke er sket.

Både NaturErhvervstyrelsen og Fødevareministeriets Klagecenter har behandlet din anmodning som en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger og har derfor anvendt miljøoplysningsloven i sagen.

Jeg er enig med myndighederne i, at der er tale om en anmodning om aktindsigt, der er omfattet af miljøoplysningsloven, jf. lovens § 3. Jeg har ikke fundet anledning til særskilt at udtale mig yderligere herom.

Retsgrundlag

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 som ændret ved lov nr. 484 af 11. maj 2010 og lov nr. 580 af 18. juni 2012) § 2 har følgende ordlyd:

"§ 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.

Stk. 2. Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af fællesskabsretlige forpligtelser.

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.

Stk. 4. § 10, stk. 1, nr. 5, i lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for miljøoplysninger, jf. dog § 4 a.

Stk. 5. Bestemmelserne i § 10, nr. 1-4, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 12, stk. 1, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på oplysninger om emissioner til miljøet, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF.

Stk. 6. Bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 15, stk. 1, nr. 4 og 5, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i det i stk. 5 nævnte direktiv. "

Det fremgår af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., at offentlighedsloven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen.

1. Forholdet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedsloven

Den oprindelige miljøoplysningslov (lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger) blev vedtaget for at gennemføre Rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger.

I 2000 blev miljøoplysningsloven ændret med henblik på at gennemføre konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen) i dansk ret.

Miljøoplysningsloven blev igen ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF blev gennemført i dansk ret. Direktivet gennemfører bl.a. Århus-konventionens regler om indsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Miljøoplysningsloven findes nu i lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 som ændret ved lov nr. 484 af 11. maj 2010 og lov nr. 580 af 18. juni 2012 (Reform af klagesystemet på natur- og miljøområdet m.v.).

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, har som anført ovenfor følgende ordlyd:

"§ 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 fastslår, at anmodninger om indsigt i miljøoplysninger som udgangspunkt skal behandles efter de almindelige regler i (primært) offentlighedsloven – dog med de undtagelser, der følger af miljøoplysningsloven selv.

Konsekvensen af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, er, at i de tilfælde, hvor der er uoverensstemmelse mellem reglerne i offentlighedsloven og miljøoplysningsloven, skal reglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 2-6, og § 3 finde anvendelse for de oplysninger, der er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Forarbejderne til den oprindelige miljøoplysningslov og de efterfølgende ændringer af loven indeholder flere steder oplysninger om samspillet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedslovens regler. Det følger af forarbejderne, at (bl.a.) den danske offentlighedslov finder uændret anvendelse – bortset fra de steder, hvor miljøoplysningsloven fastsætter noget andet. Det fremgår imidlertid også generelt af forarbejderne, at denne antagelse bygger på en forudsætning om, at offentlighedslovens regler ikke indskrænker adgangen til indsigt mere, end direktivet giver adgang til.

Der kan i konkrete sager opstå spørgsmål om, hvordan samspillet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedsloven skal være. Efter min opfattelse må sådanne spørgsmål søges afklaret ved en konkret fortolkning af de relevante bestemmelser.

2. Betydningen af miljøoplysningslovens EU-retlige baggrund

Miljøoplysningslovens EU-retlige og internationale baggrund har betydning i flere relationer.

Bl.a. går miljøoplysningslovens definitioner og anvendelsesområde flere steder på tværs af den terminologi og systematik, der ligger til grund for offentlighedsloven. Således tager miljøoplysningslovens regler eksempelvis ikke, ligesom den danske offentlighedslov, udgangspunkt i et dokumentbegreb. Derimod tager miljøoplysningsloven udgangspunkt i begrebet 'miljøoplysninger', som dette defineres i lovens § 3.

Herudover følger det af EU-retten, at myndighederne er forpligtet til at undergive miljøoplysningsloven en direktivkonform fortolkning. Denne pligt til at fortolke miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven, som miljøoplysningsloven henviser til, i overensstemmelse med EU-retten, fremgår også af lovens forarbejder, hvor det flere steder understreges, at loven forudsættes at være i overensstemmelse med det bagvedliggende miljøoplysningsdirektiv og Århus-konventionen.

Således fremgår bl.a. dette af de almindelige bemærkninger til forslaget til den oprindelige lov (lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger, lovforslag L 176 af 20. januar 1994 til lov om aktindsigt i miljøoplysninger, Folketingstidende 1993-94, lovforslagets almindelige bemærkninger (tillæg A, sp. 6123)):

"Offentligheds- og forvaltningslovens regler om adgang til aktindsigt ses ikke, med de undtagelser der følger af dette forslag, at indskrænke retten til aktindsigt ud over, hvad direktivet giver mulighed for. "

Af de specielle bemærkninger til § 2, stk. 1, i det oprindelige lovforslag fremgår endvidere (sp. 6126, til § 2, stk. 1):

"Det foreslås, at offentlighedsloven og forvaltningsloven fortsat skal være gældende for adgang til aktindsigt i miljøoplysninger med de undtagelser, der følger af direktivet.

…

Bestemmelsen betyder, at det er de pågældende loves almindelige betingelser, der finder anvendelse. F.eks. gælder offentlighedslovens krav om identifikation af sagen (§ 4, stk. 3) også ved aktindsigt i miljøoplysninger. Direktivet giver i artikel 3, stk. 3 [nu artikel 4, stk. 1, litra c; *min bemærkning*], mulighed for et sådant krav.

Det betyder således, at begrænsningerne i og undtagelserne fra den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, og for parters vedkommende efter forvaltningsloven, fortsat er gældende.

Der ses som nævnt at være sammenfald i undtagelserne efter direktivet og den gældende danske lovgivning, herunder bl.a. undtagelsen om forretningshemmeligheder. Dog må brede skønsmæssige undtagelsesbestemmelser fortolkes i overensstemmelse med direktivet. ”

I lovforslaget til lov nr. 310 af 2. maj 2005 om gennemførelse af direktiv om Århus-konventionen fremgik bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. L 4 af 23. februar 2005 til lov om ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger (Gennemførelse af direktiv om Århus-konventionen), Folketingstidende 2004-05, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1 (s. 94)):

”Det foreliggende lovforslag sigter mod at justere den gældende lovgivning om aktindsigt i miljøoplysninger således, at de danske regler bringes i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (…)”

Det følger således både af Danmarks EU-retlige forpligtelser og af forarbejderne til miljøoplysningsloven, at miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven, som miljøoplysningsloven henviser til, skal fortolkes i lyset af miljøoplysningsdirektivet i sager om indsigt i miljøoplysninger.

3. Særligt om forholdet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt.

Særligt om offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., fremgår bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger til forslaget til lov nr. 310 af 2. maj 2005 om gennemførelse af direktiv om Århus-konventionen (pkt. 2.1.1., s. 95):

”Gennemførelsen af konventionens afvejningsregel i dansk ret hviler imidlertid til dels på praksis hos de pågældende myndigheder, hvilket ikke er en tilstrækkelig direktivimplementering, og direktivets krav om en konkret afvejning i alle sager om aktindsigt i miljøoplysninger kan ikke fuldt ud rummes inden for alle undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Lovforslaget lægger derfor op til at indarbejde den generelle og konkrete afvejningsregel, jf. artikel 4, stk. 2, for samtlige undtagelsesregler i offentlighedsloven og tilsvarende for forvaltningsloven. Dette gælder dog ikke for sager inden for strafferetsplejen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. De undtagelsesbestemmelser, der vil blive omfattet af den konkrete regel, er § 2 om sager inden for strafferetsplejen, som behandles af forvaltningsmyndighederne samt sager inden for lovgivning m.v., § 7, om internt materiale, § 10 om andre dokumenter og § 12, stk. 1, om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og forretningshemmeligheder m.v. og § 13, stk. 1 i lov om offentlighed i forvaltningen og § 12, stk. 1, § 14, stk. 1 og § 15, stk. 1 i forvaltningsloven. Med hensyn til sager inden for strafferetsplejen, som behandles af miljømyndighederne vil den konkrete afvejning ikke føre til, at der skal meddeles aktindsigt i miljøoplysninger i sådanne sager, idet de hensyn, der kommer til udtryk i bl.a. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, og forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3, vil skulle inddrages i den konkrete afvejning. Der henvises endvidere til nedenfor om forholdet til databeskyttelsesdirektivet. ”

I de specielle bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. følgende om bestemmelsen (pkt. Til nr. 3, s. 101):

”Det foreslås derfor, at direktivets konkrete afvejningsregel indarbejdes for alle offentlighedslovens og forvaltningslovens undtagelsesbestemmelser. Dette gælder dog ikke for sager inden for strafferetsplejen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.

De undtagelsesbestemmelser, der er omfattet af forslaget, er offentlighedslovens § 2 vedr. sager indenfor strafferetsplejen, som behandles af forvaltningsmyndighederne, om lovgivning samt personalesager, § 7 om undtagelser af interne arbejdsdokumenter, § 10 om undtagelse af andre dokumenter, samt § 12, stk. 1, om undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold og forretningshemmeligheder m.v. og § 13 om undtagelse af oplysninger om f.eks. hensynet til statens sikkerhed m.v. i lov om offentlighed i forvaltningen og § 12, stk. 1, om interne dokumenter, § 14, stk. 1, om undtagelse af andre dokumenter og § 15, stk. 1, om undtagelse af oplysninger i forvaltningsloven. ”

Fødevareministeriets Klagecenter henviser i afgørelsen til udvalgsspørgsmål nr. 4 af 29. november 2004 (et spørgsmål stillet til forslag L 60, der bortfaldt, men blev genfremsat som L 4 – senere vedtaget som lov nr. 310 af 2. maj 2005 om gennemførelse af direktiv om Århus-konventionen). Som det fremgår af besvarelsen, indeholdt forslag L 60 alene en henvisning til, at bestemmelsen ikke gjaldt for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven, og indeholdt således ikke tilføjelsen ”som behandles af politiet og anklagemyndigheden”. I Justitsministeriets svar hedder det bl.a.:

”1. Offentlighedsloven fastslår, at enhver som udgangspunkt kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling. Det fremgår dog af loven, at visse sagstyper, dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt.

Offentlighedslovens § 2 regulerer lovens almindelige anvendelsesområde, og bestemmelsen i § 2, stk. 1, 1. pkt., fastsætter, at loven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., svarer til den tidligere gældende § 6, stk. 1, i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen.

Det udvalg, der afgav betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, nedsatte en særlig arbejdsgruppe til behandling af spørgsmålet om adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter i sager inden for strafferetsplejen. Om spørgsmålet anføres i betænkningen, side 105, følgende om den dagældende § 6, stk. 1:

’Efter arbejdsgruppens opfattelse bør der ikke i forbindelse med lovrevisionen ske nogen ændring af offentlighedslovens § 6, stk. 1, i det omfang, den afskærer offentligheden fra at blive bekendt med dokumenter i sager inden for strafferetsplejen. Arbejdsgruppen lægger herved afgørende vægt på, at hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig til efterforskningen, samt til enkeltpersoners forhold i almindelighed vil være til hinder for, at offentlighedsprincippet udstrækkes til de af undtagelsesbestemmelsen omfattede sagstyper.

…

Af de grunde, som arbejdsgruppen nærmere har redegjort for, kan udvalget tiltræde, at adgangen til aktindsigt efter reglerne i offentlighedslovens kapitel 1 hverken helt eller delvist bør udstrækkes til at gælde for sager inden for strafferetsplejen. Udvalget finder det således utvivlsomt, at både særlige strafferetsplejemæssige hensyn og hensynet til privatlivets fred i helt overvejende grad nødvendiggør, at dokumenter i sådanne sager unddrages offentlighed. '

2. Som det fremgår af de citerede afsnit fra betænkningen, er det navnlig hensynet til efterforskningen og til enkeltpersoners forhold, der er baggrunden for, at sager inden for strafferetsplejen er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven.

Som eksempler på sager, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, kan bl.a. nævnes sager om politiets efterforskning af lovovertrædelser og anklagemyndighedens udøvelse af funktioner i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene, herunder afgørelsen af tiltalespørgsmålet.

Om forholdet til direktiv nr. 2003/4 om adgang til miljøoplysninger bemærkes, at sager inden for strafferetsplejen, der behandles hos politiet og anklagemyndigheden – og således også bl.a. sager om politiets efterforskning af miljølovsovertrædelser – efter Justitsministeriets opfattelse ikke er omfattet af anvendelsesområdet for det nævnte direktiv, da direktivet er vedtaget med hjemmel i artikel 175 i EF-traktaten. EF-traktaten giver således efter Justitsministeriets opfattelse ikke Fællesskabet kompetence til at regulere det strafferetlige område, herunder heller ikke spørgsmålet om adgang til aktindsigt i politiets og anklagemyndighedens straffesager. Det kan i den forbindelse oplyses, at Danmark og en række andre medlemsstater i en verserende sag for EF-domstolen, som Kommissionen har anlagt mod Rådet, har afgivet indlæg om, at Fællesskabet ikke har kompetence til at fastsætte regler af strafferetlig eller straffeprocessuel karakter.

3. Straffesager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed, er også undtaget fra retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. Det vil sige, at undtagelsen bl.a. omfatter sager, hvor der er hjemmel for sådanne myndigheder til administrativt at pålægge bøder, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998, 3. udgave), side 78.

Med hensyn til en sag, der efterforskes af en anden forvaltningsmyndighed end politiet, antages det, at sagen som udgangspunkt først vil være at betragte som en sag inden for strafferetsplejen fra det tidspunkt, hvor sagen er overgivet til politiet. Det gælder, selv om sagen forud for overgivelse til politiet er blevet behandlet af vedkommende forvaltningsmyndighed med henblik på stillingtagen til netop dette spørgsmål, jf. John Vogter, a.st., side 82.

Hvis en myndighed har overgivet en sag til politiet, vil eventuelle kopier af de fremsendte akter, der fortsat beror hos den pågældende myndighed, være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. Akter, som myndigheden har skønnet uden betydning for straffesagen og derfor ikke har fremsendt til politiet, er derimod ikke omfattet af bestemmelsen, jf. John Vogter, a.st., s. 81 f. Akterne er endvidere kun undtaget, såfremt de er indgået og udelukkende benyttes i en sag inden for strafferetsplejen. Hvis en straffesags akter udlånes til brug for en sag uden for strafferetsplejen, vil en begæring om aktindsigt i denne sag således ikke kunne afslås med hjemmel i § 2, stk. 1, 1. pkt., jf. John

Vogter, a.st., side 84. Det samme gælder, hvis en myndighed – efter at have sendt sagen til politiet – anvender dokumenter fra sagen i en anden sammenhæng, f.eks. i forbindelse med en fortsat tilsynssag.

4. Som det fremgår af det ovenfor anførte, vil det afgørende for, om en sag, der behandles af andre myndigheder end politiet og anklagemyndigheden, er omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., være, om der foreligger efterforskningshensyn, der kan begrunde dette, jf. herved også de under pkt. 1 citerede bemærkninger fra betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

Hertil kommer, at forvaltningsmyndighederne efter gældende ret i almindelighed er forpligtet til – i forhold til materiale, der efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser kan undtages fra aktindsigt – at vurdere, om der bør meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, og i den forbindelse afveje hensynet til offentlighed over for de hensyn, der ligger bag vedkommende undtagelsesbestemmelse.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 3, 3. pkt., er forenelig med direktiv nr. 2003/4 om adgang til miljøoplysninger.

Justitsministeriet finder dog, at der kan være anledning til i lovforslagets § 2, stk. 3, 3. pkt., at indføje, at bestemmelsen alene vedrører sager inden for strafferetsplejen, der behandles af politiet og anklagemyndigheden. I så fald vil bestemmelsen i lovforslagets § 2, stk. 3, 3. pkt., kunne formuleres således: '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. '"

Som det fremgår, blev den foreslåede præcisering medtaget ved genfremsættelsen af forslaget (L 60), der blev vedtaget som lov nr. 310 af 2. maj 2005.

Se også vejledning til lov om aktindsigt i miljøoplysninger (vejledning nr. 10564 af 14. juni 2006) pkt. 2.3.1.5, hvori der bl.a. står følgende:

"Sager inden for strafferetsplejen, der behandles af politiet og anklagemyndigheden, er derimod *ikke* omfattet, jf. lovens § 2, stk. 3, 3. pkt. Denne sagsgruppe skal behandles efter offentlighedslovens og forvaltningslovens regler. "

Se desuden nærmere om forholdet mellem offentlighedsloven og miljøoplysningsloven særligt betænkning nr. 1510/2009, s. 81 ff., og bl.a. ombudsmandens udtalelser 2011 14-5 (Oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger), 2011 11-2 (Identifikationskravet i miljøoplysningsloven) og 2011 9-1 (Ophavsret ikke til hinder for indsigt i database).

På baggrund af forarbejderne til miljøoplysningsloven er det min opfattelse, at lovgivningsmagten har taget udtrykkelig stilling til spørgsmålet, hvorfor sager inden for strafferetsplejen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden, er undtaget fra aktindsigt efter miljøoplysningsloven, hvis betingelserne for anvendelse af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., er opfyldt.

Din klage til mig berører imidlertid også spørgsmålet om, hvorvidt Danmark har implementeret Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger korrekt.

Ombudsmanden kan ikke behandle klager over Folketinget (§ 7, stk. 1, i ombudsmandsloven). Derfor kan jeg ikke behandle klager over de love, som Folketinget har vedtaget, eller i øvrigt beskæftige mig med lovgivningspolitiske spørgsmål. I lyset heraf har jeg besluttet ikke at undersøge sagen yderligere.

Jeg henviser også til ombudsmandslovens § 16, stk. 1. Herefter afgør ombudsmanden selv, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Du kan eventuelt selv kontakte EU-Kommissionen om spørgsmålet om Danmarks implementering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og bede om EU-Kommissionens vurdering af, om implementeringen er i strid med direktivet. Jeg kan i den forbindelse oplyse, at EU-Kommissionen fører kontrol med gennemførelsen af EU-retten, herunder gennemførelsen af direktiver i medlemsstaterne. Hvis EU-Kommissionen mener, at en medlemsstat ikke har implementeret et direktiv eller ikke implementeret det korrekt, kan kommissionen udarbejde en såkaldt åbningsskrivelse til den pågældende medlemsstat. Dvs. indlede en sag mod medlemsstaten om spørgsmålet. I yderste konsekvens kan EU-Kommissionen anlægge en traktatkrænkelsessag mod medlemsstaten ved EU-domstolen.

Ombudsmandens virksomhed omfatter kun danske forvaltningsmyndigheder, og EU-Kommissionen er således ikke omfattet af ombudsmandens virksomhed.

4. Den konkrete anvendelse af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt.

Som anført ovenfor fremgår det af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., at offentlighedsloven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen.

Udtrykket "sager inden for strafferetsplejen" omfatter alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre administrative myndigheder end politi og anklagemyndighed, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 592.

Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., vedrører således en bestemt sagstype (sager inden for strafferetsplejen), hvorimod indholdet af de dokumenter, der indgår i sagen, ikke i sig selv er af betydning for spørgsmålet om udelukkelse af adgangen til aktindsigt. Dette indebærer, at hvis en sag er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk.1, 1. pkt., er samtlige sagens dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder, uanset om der på sagen er dokumenter, som, hvis de havde foreligget i en anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt. Det betyder også, at rapporter, undersøgelser m.v., der er udarbejdet af den pågældende forvaltningsmyndighed, vil være undtaget fra aktindsigt i straffesagen både hos politiet og hos den udarbejdende myndighed fra det tidspunkt, hvor anmeldelse indgives, eller politiet af egen drift påbegynder efterforskning.

Undtagelsesbestemmelsen betyder også, at dokumenterne kun er undtaget, såfremt de er indgået og udelukkende benyttes i en sag inden for strafferetsplejen. Hvis en straffesags dokumenter udlånes til brug for en sag uden for strafferetsplejen – f.eks. hvis politiet udlåner en straffesags dokumenter til en

myndighed, der anvender dokumenterne til behandlingen af en sag uden for strafferetsplejen – vil en begæring om aktindsigt i denne sag således ikke kunne afslås med hjemmel i § 2, stk. 1, 1. pkt. Dette skyldes, at der ikke hos den myndighed, der har lånt politiets dokumenter, vil være tale om aktindsigt i en sag inden for strafferetsplejen, hvilket er en forudsætning for at anvende undtagelsesbestemmelsen.

Det samme gælder, hvis en forvaltningsmyndighed efter at have sendt en sag til politiet – med den konsekvens, at sagen hos den pågældende myndighed betragtes som en sag inden for strafferetsplejen, jf. ovenfor – selv anvender dokumenterne fra (straffe)sagen i en anden sammenhæng, f.eks. i forbindelse med en fortsat tilsynssag.

Hvis en myndighed har fremsendt en sag til politiet til videre foranstaltning, vil eventuelle kopier af de fremsendte akter, der fortsat beror hos den pågældende myndighed, være omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Akter, som myndigheden har skønnet uden betydning for straffesagen og derfor ikke har fremsendt til politiet, er derimod ikke omfattet af bestemmelsen, idet disse dokumenter ikke indgår i en sag inden for strafferetsplejen.

Se om bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., bl.a. Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave (1998), s. 74 ff., og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 439 ff., med den heri refererede praksis.

Det fremgår af sagens akter, at de 44 konkrete sager blev overgivet til Østjyllands Politi på et tidspunkt, der ligger forud for din anmodning om aktindsigt i sagerne.

NaturErhvervstyrelsen har i udtalelsen til Fødevareministeriets Klagecenter oplyst, at den konkrete sag om ulovlig indførsel, distribution og anvendelse af pesticider ikke har været behandlet hverken helt eller delvist som administrativ sag i styrelsen, efter at NaturErhvervstyrelsen traf beslutning om at oversende sagen til Østjyllands Politi med anmodning om tiltalerejsning. Styrelsen har også oplyst, at oplysninger fra sagen heller ikke indgår i andre administrative sager, som er under behandling i styrelsen.

NaturErhvervstyrelsen har samtidig i udtalelsen oplyst, at afslaget på aktindsigt ikke er udtryk for, at de nævnte oplysninger ikke indgår i forvaltningen af de miljørelaterede regler, som NaturErhvervstyrelsen har ansvaret for at administrere. Afslaget er derimod alene udtryk for, at NaturErhvervstyrelsen på det gældende lovgrundlag ikke mener at være berettiget til at give aktindsigt vedrørende de nævnte oplysninger.

Jeg forstår NaturErhvervstyrelsens udtalelse således, at dokumenterne i de 44 konkrete sager ikke – hverken helt eller delvist – har været behandlet som en administrativ sag i styrelsen, efter at der blev truffet beslutning om at sende sagerne til politiet med anmodning om tiltalerejsning.

Jeg forstår også, at NaturErhvervstyrelsen naturligvis også efter oversendelsen af sagerne til politiet er bekendt med forholdet og derfor også har ladet kendskabet hertil indgå i styrelsens almindelige virksomhed, ligesom kendskabet til og en eventuel nødvendig opfølgning på sagerne (når de er afsluttet inden for strafferetsplejens rammer) indgår i dette arbejde. Jeg forstår Natur-Erhvervstyrelsen sådan, at styrelsen ikke bruger eller har brugt de konkrete oplysninger i de 44 sager i en parallel sag sideløbende med politiets sag.

Efter min gennemgang af sagen og akterne heri kan jeg ikke kritisere, at Fødevareministeriets Klagecenter stadfæstede NaturErhvervstyrelsens afgørelse om at undtage samtlige akter i de 44 sager fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt.

Med venlig hilsen

Jens Møller
Direktør

Kopi til:

Fødevareministeriets Klagecenter

NaturErhvervstyrelsen

Sagsfremstilling

I e-mail af 17. december 2011 til Miljøstyrelsen anmodede du om aktindsigt på følgende måde:

"Hermed begæres aktindsigt i sagen om ulovlig indførsel, distribution og anvendelse af pesticider, som omtales i nedenstående artikel fra Maskinbladet, herunder navne, CHR-numre og adresser på de implicerede.

Ligeledes ønskes aktindsigt i sagens journalliste.

Da der er tale om miljøoplysninger henvises til miljøoplysningsloven, hvis bestemmelser om undtagelser ikke kommer på tale, da oplysningerne ikke kan have ugunstig indflydelse i nogen retssag. Der er tale om faktuelle oplysninger, som muligvis kan *indgå* i en retssag, men dette giver i sig selv ikke grundlag for at afvise aktindsigt i henhold til miljøoplysningsloven.

Oplysningerne bedes tilsendt i elektronisk og gerne i excelformat for så vidt angår oplysninger i listeform. "

I e-mail af 19. december 2011 bekræftede Miljøstyrelsen modtagelsen af din anmodning om aktindsigt. Miljøstyrelsen oplyste samtidig, at det er NaturErhvervstyrelsen, der fører tilsyn med landmændenes anvendelse af pesticider, og at det derfor var NaturErhvervstyrelsen, der havde anmeldt de 44 landmænd,

som var nævnt i artiklen i Maskinbladet til politiet. Miljøstyrelsen videresendte derfor din anmodning om aktindsigt til NaturErhvervstyrelsen med henblik på den del af besvarelsen af din anmodning.

NaturErhvervstyrelsen afslog i afgørelse af 23. december 2011 din anmodning om aktindsigt. Afgørelsen er sålydende:

"I e-mail af 17. december 2011 til Miljøstyrelsen har du bedt om aktindsigt. Det er i denne anledning aftalt med Miljøstyrelsen, at NaturErhvervstyrelsen står for den del af besvarelsen, der vedrører de omtalte 44 jordbrugere og gartnerier, der er politianmeldt vedr. pesticider, jf. omtalen i Maskinbladet den 12. december 2011.

Udgangspunktet i § 2, stk. 1, i lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006, er, at enhver har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, dog med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven. Idet de pågældende sager er overgivet til politiet, finder Plantedirektoratet, at sagerne er omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt. i lov om offentlighed i forvaltningen, hvorfor man d.d. har videresendt anmodningen til Østjyllands Politi med henblik på deres behandling af din anmodning om aktindsigt.

Klagevejledning (…)"

I e-mail af 23. december 2011 klagede du til Fødevareministeriets Klagecenter over NaturErhvervstyrelsens afgørelse af 23. december 2011. Du skrev bl.a. følgende i din klage:

"Man kan ikke påberåbe sig begrænsninger i offentlighedsloven eller forvaltningsloven for at afvise aktindsigt i henhold til miljøoplysningsloven, da denne udtrykkelig siger at:

Stk. 2. Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af Fællesskabsretlige forpligtelser.

Ombudsmanden har gentagne gange afvist denne argumentationsform bl.a. i sagen om aktindsigt i Vetstat og sagen om aktindsigt i forskellige landbrugsoplysninger. (…)

Hvis man vil henvise til direktivets undtagelsesbestemmelser i artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF, så skal der foreligge en restriktiv afvejning imellem hensynet til hemmeligholdelse og hensynet til offentlighedens interesse i at oplysningerne bliver kendt. Denne afvejning fremgår ikke af afvisningen og formodes derfor ikke af have fundet sted. Dette er en mangel ved sagsbehandlingen.

Det skal endvidere understreges at 'Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet. ' Direktivets artikel 4, stk. 2, som vedhæftes.

Da en del landmænd er meldt til politiet, må det antages, at de har foretaget ulovlige emissioner til miljøet ved at anvende de ulovligt importerede sprøjtegifte.

Disse oplysninger kan derfor ikke undtages fra aktindsigten. Oplysningerne skal omfatte alle relevante data, stoffets art, mængde, tidspunkt på emissionen, det berørte område etc."

Den 6. januar 2012 skrev NaturErhvervstyrelsen følgende til dig:

"Af e-mail af 23. december 2011 herfra fremgår bl.a., at NaturErhvervstyrelsen 'd.d. har videresendt anmodningen til Østjyllands Politi med henblik på deres behandling af din anmodning om aktindsigt. ' For god ordens skyld skal vi præcisere, at du selv skal rette henvendelse til Østjyllands Politi, hvis du ønsker aktindsigt. Herved får du mulighed for selv at fremkomme med de oplysninger, der måtte være relevante for din ansøgning om aktindsigt i straffesager.

Du kan i givet fald rette henvendelse til (…)"

I brev af 14. februar 2012 til Fødevareministeriets Klagecenter skrev NaturErhvervstyrelsen bl.a. følgende:

"Vedlagt sendes klage fra A, (…), over NaturErhvervstyrelsens afgørelse af 23. december 2011. Afgørelsen er sendt pr. mail den 23. december 2011.

Klagen er rettidigt modtaget den 23. december 2011.

Afgørelsen, der er klaget over, er et afslag på aktindsigt i sager vedr. 44 jordbrugere og gartnerier, der af NaturErhvervstyrelsen er politianmeldt vedr. overtrædelse af pesticidlovgivningen.

Klager har ikke indsendt nye oplysninger i sagen, der medfører, at vi genoptager sagen. Vi oversender derfor sagen til Fødevareministeriets Klagecenter som en klagesag.

Sagsfremstilling

A begærer ved mail af 17. december 2011 til Miljøministeriets Informationscenter aktindsigt i sagen, som omtales i et vedhæftet link fra Maskinbladet, om ulovlig indførsel, distribution og anvendelse af pesticider, herunder navne, CPR-numre og adresser på de implicerede samt sagens journalliste.

A anfører i sin anmodning, at der er tale om miljøoplysninger, og henviser i den forbindelse til miljøoplysningsloven. Det anføres, at bestemmelserne om undtagelser ikke kan komme på tale, da oplysningerne ikke kan have ugunstig indflydelse i nogen retssag. Endvidere anføres, at der er tale om faktuelle oplysninger, som muligvis kan *indgå* i en retssag, men at dette ikke i sig selv giver grundlag for at afvise aktindsigt i henhold til miljøoplysningsloven.

I svarmail af 19. december 2011 til A oplyser Miljøministeriet, at det er NaturErhvervstyrelsen, der fører tilsyn med landmændenes anvendelse af pesticider, og at det derfor er NaturErhvervstyrelsen, der har

politianmeldt de pågældende 44 landmænd, hvorfor man samme dag har videresendt anmodningen til NaturErhvervstyrelsen med henblik på besvarelse af denne del.

NaturErhvervstyrelsen afslår pr. mail af 23. december 2011 at give aktindsigt og meddeler, at man samme dag har videresendt anmodningen til Østjyllands Politi med henblik på deres behandling af anmodningen om aktindsigt.

Afgørelsen om afslag på aktindsigt er begrundet med, at udgangspunktet i § 2, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, er, at enhver har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, dog med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven. Natur-Erhvervstyrelsen har således fundet, at sagerne er omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt, i lov om offentlighed i forvaltningen, hvorfor man samme dag har videresendt anmodningen til Østjyllands Politi.

Ved mail af 23. december 2011 påklager A afgørelsen. Dette sker under henvisning til, at man ikke kan påberåbe sig begrænsninger i offentlighedsloven eller forvaltningsloven for at afvise aktindsigt i henhold til miljøoplysningslovens § 2, stk. 2, hvoraf det fremgår, at 'Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af Fællesskabsretlige forpligtelser. ' Samtidig anføres, at Ombudsmanden flere gange har afvist denne argumentationsform, bl.a. i sagen om aktindsigt i 'Vetstat'.

Det er klagers opfattelse, at en henvisning til direktivets undtagelsesbestemmelser i artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF, vil kræve en restriktiv afvejning imellem hensynet til hemmeligholdelse og hensynet til offentlighedens interesse i, at oplysningerne bliver kendt. Da denne afvejning ikke fremgår af afvisningen af aktindsigt, formoder klageren, at denne ikke har fundet sted, hvilket han anser for at være en mangel ved sagsbehandlingen.

Endelig henviser klager til Direktivets artikel 4, 2. afsnit, sidste pkt., hvoraf det fremgår, at 'Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet. '

Da en del landmænd er meldt til politiet, antager klager, at disse har foretaget ulovlige emissioner til miljøet ved at anvende de ulovligt importerede sprøjtegifte, hvorfor oplysningerne ikke kan undtages fra aktindsigt.

Ved mail af 6. januar 2012 til A præciserer NaturErhvervstyrelsen, efter ønske fra Østjyllands Politi, at A selv skal rette henvendelse til politiet, hvis han ønsker aktindsigt, således at han herved får mulighed for selv at fremkomme med de oplysninger, der måtte være relevante for ansøgningen om aktindsigt i straffesager.

NaturErhvervstyrelsens bemærkninger

NaturErhvervstyrelsen skal til klagen bemærke, at udgangspunktet i miljøoplysningslovens § 2, stk. 2, er, at enhver har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, dog med de undtagelser der fremgår af offentlighedsloven og forvaltningsloven. Idet de pågældende 44 jordbrugere og gartnerier den 23. juni 2011 er meldt til Østjyllands Politi, finder NaturErhvervstyrelsen således, at sagerne er omfattet

af § 2, stk. 1, 1. pkt. i lov om offentlighed i forvaltningen, hvoraf det fremgår, at loven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen. På denne baggrund har Natur-Erhvervstyrelsen den 23. december 2011 videresendt anmodningen om aktindsigt til Østjyllands Politi til videre behandling og den 6. januar 2012 præciseret over for klager, at han selv skal rette henvendelse til Østjyllands Politi, hvis han ønsker aktindsigt i de pågældende sager.

For så vidt angår Folketingets Ombudsmands redegørelse af 9. maj 2011 (j.nr.: 2009-3686-301/(…)) vedr. 'Vetstat' bemærkes, at A her havde fået afslag på indsigt i en række oplysninger om samtlige markblokke i Danmark for perioden 1992 til 2008, i det omfang disse oplysninger forelå i elektronisk form.

FødevareErhverv og Fødevareministeriets afslag var således dels begrundet med, at A's anmodning om aktindsigt ikke levede op til identifikationskravet i miljøoplysnings- og offentlighedsloven, og at der for offentlige myndigheder ikke gælder en pligt til at sammenstille og danne udtræk af miljøoplysninger der foreligger i usammenstillede databaser, sagsbehandlingssystemer og/eller registre.

Ovennævnte sag vedr. 'Vetstat' ses således at vedrøre en problemstilling, der ikke umiddelbart er sammenlignelig med den foreliggende klagesag, ligesom det bemærkes, at myndighederne i sagen vedr. 'Vetstat' gik i dialog med myndighederne, og at Ombudsmanden på det grundlag ikke foretog videre i sagen.

Når NaturErhvervstyrelsen ikke har henvist til direktivets bestemmelser, skyldes dette, at det i lovforslaget til lov om gennemførelse af direktiv om Århuskonventionen af de almindelige lovbemærkninger (Folketingstidende 2004-2005, 2. samling, tillæg A, s. 94) bl.a. fremgik:

'Det foreliggende lovforslag sigter mod at justere den pågældende lovgivning om aktindsigt i miljøoplysninger således, at de danske regler bringes i overensstemmelse med Europaparlamentets og Rådets direktiv 2003/04EF af 28. januar 2003 om adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (...)'

Herudover fremgik det af de specielle bemærkninger til § 2, stk. 1, i det oprindelige lovforslag til miljøoplysningsloven, jf. Folketingstidende, 1993-94, tillæg A, sp. 6126:

'Det foreslås, at offentlighedsloven og forvaltningsloven fortsat skal være gældende for adgang til aktindsigt i miljøoplysninger med de undtagelser, der følger af direktivet.

…

Bestemmelsen betyder, at det er de pågældende loves almindelige betingelser, der finder anvendelse. (..)

Det betyder således, at begrænsningerne i og undtagelserne fra den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, og for parters vedkommende efter forvaltningsloven, fortsat er gældende. '

På ovenstående baggrund er det således NaturErhvervstyrelsens opfattelse, at der ikke er tale om en sagsbehandlingsfejl, da der ikke skulle foretages den af klageren nævnte afvejning imellem hensynet til hemmeligholdelse og hensynet til offentlighedens interesse i, at oplysningerne bliver kendt.

Endelig bemærkes, at spørgsmålet om eventuelle ulovlige udledninger af emissioner ikke er relevant for spørgsmålet om aktindsigt, når det af offentlighedslovens § 2, stk. 1, klart fremgår, at loven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen.

Indstilling

Det er NaturErhvervstyrelsens vurdering, at afgørelsen af 23. december 2011 har været korrekt og i overensstemmelse med gældende regler. NaturErhvervstyrelsen mener derfor, at afgørelsen bør fastholdes. ”

Den 16. februar 2012 skrev Fødevareministeriets Klagecenter bl.a. følgende til dig:

”Fødevareministeriets Klagecenter har fra NaturErhvervstyrelsen, Center for Jordbrug, modtaget din klage af 23. december 2011 over NaturErhvervstyrelsens afgørelse af samme dato. Afgørelsen vedrører afslag på anmodning om aktindsigt i sager vedr. 44 jordbrugere og gartnerier, der af NaturErhvervstyrelsen er politianmeldt vedr. overtrædelse af pesticidlovgivningen.

Fødevareministeriets Klagecenter forventer at kunne træffe afgørelse i løbet af 5 måneder. I modsat fald sender vi en ny orientering til dig.

…

Partshøring

Vi vedlægger NaturErhvervstyrelsens bemærkninger af 14. februar 2012 til din klage.

Du har mulighed for at kommentere disse oplysninger, inden vi træffer afgørelse i sagen (partshøring; forvaltningslovens § 19, stk. 1).

Vi skal modtage dine eventuelle bemærkninger skriftligt **senest 15. marts 2012**. (…)

Hvis vi ikke modtager svar fra dig inden for fristen, træffer vi afgørelse på baggrund af de oplysninger, som vi har nu. ”

I e-mail af 20. februar 2012 skrev du bl.a. følgende til Fødevareministeriets Klagecenter:

”Tak for brev af den 16. februar, hvor man tilbyder partshøring i sag om afvist aktindsigt.

Indledningsvis skal jeg påpege, at Fødevarestyrelsen forveksler to sager ved ombudsmanden, nemlig sagen om aktindsigt i Vetstat og sagen om aktindsigt i forskellige landbrugsoplysninger.

I begge tilfælde påberåbte fødevarestyrelsen (eller var det en anden myndighed, jeg husker det ikke så nøje, Vetstatsagen verserede i mere end syv år i seks forskellige ministerier) sig offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser for ikke at give den ønskede aktindsigt.

I begge tilfælde fik jeg medhold hos ombudsmanden, der fejede samtlige argumenter fra myndighederne af bordet, herunder påstanden om, at offentlighedsloven hjemler for at afvise aktindsigt, der skal gives i henhold til miljøoplysningsloven. Se nederst og vedhæftede afgørelser.

Det er elementær juridisk viden, at national lovgivning ikke kan begrænse EU lovgivning, der endda i dette tilfælde hviler på en FN resolution, nemlig Aarhus-konventionen.

Det fremgår klart af Miljøoplysningsloven, at den har forrang frem for anden lovgivning, jvnf MOL § 2 Stk. 2:

'Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af Fællesskabsretlige forpligtelser. '

Og det fremgår endda tydeligt at offentlighedsloven må vige:

Stk. 6. Bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 15, stk. 1, nr. 4 og 5, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i det i stk. 5 nævnte direktiv.

Når myndighederne efter alt at dømme i ond tro fører ugyldige juridiske argumenter til torvs, kan det meget vel være et tegn på, at myndigheden vægter højere at tilgodese (landbrugets og dyrlægernes) særinteresser end at forvalte loven. I al fald trækker de sagen unødigt ud. Begge dele er alvorlige svigt i varetagelsen af borgernes rettigheder.

I sagen om aktindsigt i nogle data omkring dyrlæger med meget høj medicinudskrivning, hvor Klagecentret gav mig medhold, var forholdet næsten det samme.

…

Jeg henviser til vedlagte klage og understreger, at Fødevarestyrelsen igen er på gale veje, når de henviser til offentlighedsloven i en sag, der klokkeklart handler om indsigt i miljøoplysninger.

Bemærk at miljøoplysningslovens § 4, stk. 3 indeholder en absolut tidsfrist, der ikke må overskrides uanset misforståelser, der opstår ved kommunikation mellem myndigheder, partshøring m.v. "

Den 25. maj 2012 traf Fødevareministeriets Klagecenter følgende afgørelse:

"Du har i mail af 23. december 2011 klaget over afgørelse af samme dato fra NaturErhvervstyrelsen, der afslår din anmodning om aktindsigt i sagen om ulovlig indførsel, distribution og anvendelse af pesticider, som omtales i en artikel fra Maskinbladet, herunder navne, CHR-numre og adresser på de implicerede.

Fødevareministeriets Klagecenter har behandlet klagen og fastholder afgørelsen.

Sammendrag

Du kan ikke få aktindsigt i sagen vedrørende import af ulovlige sprøjtemidler, da der er tale om en sag under strafferetsplejen, som er undtaget af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven. Der skal i den forbindelse ikke foretages en afvejning af hensynene i direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger.

Fødevareministeriets Klagecenters begrundelse for afgørelsen

Klagecentret er enig med NaturErhvervstyrelsen i, at du ikke kan få adgang til oplysningerne i den pågældende sag, fordi der er tale om en sag inden for strafferetsplejen. Sagen er sendt til politiet, og vi kan henvise dig til at søge aktindsigt hos Østjyllands Politi.

Enhver har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven.

Offentlighedsloven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen.

Myndighederne skal i forbindelse med anvendelsen af en række undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven anvende disse restriktivt og under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Dette gælder dog ikke for sager, som behandles af politiet og anklagemyndigheden. Det er derfor ikke relevant, når du mener, at miljøoplysningsloven har forrang for offentlighedsloven, og at miljøoplysningslovens bestemmelser om undtagelser ikke kan bruges som begrundelse for at afslå din anmodning om aktindsigt, da afslaget ikke er begrundet i lovens undtagelsesbestemmelser men med, at sagen slet ikke er omfattet af miljøoplysningsloven.

Du gør gældende, at man ikke kan påberåbe sig begrænsninger med hjemmel i offentlighedsloven for at afvise aktindsigt i henhold til miljøoplysningsloven. Det mener du kan udledes af miljøoplysningslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., idet miljøoplysningslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., henviser til, at 1. punktum ikke gælder for bestemmelser fastsat til gennemførelse af fællesskabsretlige forpligtelser. Dette finder klagecentret ikke er en korrekt forståelse af § 2, stk. 2, 2. punktum, da denne bestemmelse skal læses i sammenhæng med det efterfølgende stk. 3, som er behandlet ovenfor.

Direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger fører ikke til, at oplysningerne kan udleveres

NaturErhvervstyrelsen skal ikke foretage en konkret afvejning af hensynene efter direktivets art. 4, stk. 2, 2. afsnit, da sager overgivet til det strafferetlige system er undtaget fra denne vurdering.

Miljøministeriet har tidligere besvaret udvalgsspørgsmål vedrørende miljøoplysningslovens generelle undtagelse for sager inden for strafferetsplejen. Spørgsmålene blev rejst ved ændring af miljøoplysningsloven i forbindelse med gennemførslen af direktiv om Århuskonventionen. Det fremgår af miljøministerens supplerende besvarelse af udvalgsspørgsmål nr. 4 af 29. november 2004, at spørgsmålet har været forelagt Justitsministeriet, hvortil Fødevareministeriets Klagecenter henholder sig i det hele. Særligt har vi dog lagt vægt på nedenstående afsnit:

'Om forholdet til direktiv nr. 2003/4 om adgang til miljøoplysninger bemærkes, at sager inden for strafferetsplejen, der behandles hos politiet og anklagemyndigheden – og således også bl.a. sager om politiets efterforskning af miljølovsovertrædelser – efter Justitsministeriets opfattelse ikke er omfattet af anvendelsesområdet for det nævnte direktiv, da direktivet er vedtaget med hjemmel i art. 175 i EF-traktaten. EF-traktaten giver således efter Justitsministeriets opfattelse ikke Fællesskabet kompetence til at

regulere det strafferetlige område, herunder heller ikke spørgsmålet om adgang til aktindsigt i politiets og anklagemyndighedens straffesager'.

Du gør opmærksom på, at der gælder særlige begrænsninger i adgangen til at give afslag på anmodning om aktindsigt, når der er tale om emissioner til miljøet efter direktivets artikel 4, stk. 2, 2. afsnit, 3. pkt. Direktivets art. 4, stk. 2, litra c, om undtagelse som følge af strafferetlig efterforskning er imidlertid ikke omfattet af dette punktum og derfor ikke relevant i denne sammenhæng. "

Den 6. juni 2012 klagede du til mig over Fødevareministeriets Klagecenters afslag på aktindsigt af 25. maj 2012. I klagen anførte du bl.a. følgende:

"Klagecentret synes at gå ud fra, at Miljøoplysningsloven (MOL) skal tolkes sådan, at der er en *generel* undtagelse fra aktindsigt i miljøoplysninger, hvis der er sket anmeldelse til politiet i den sag, som oplysningerne vedrører. Men i EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2003/4/EF af 28. januar 2003 artikel 4 pkt. 2 står følgende at læse:

2. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

c) retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at få en retfærdig rettergang eller offentlige myndigheders mulighed for efterforskning af strafferetlig eller disciplinær art.

Der skal altså ske en afvejning af, om oplysningerne kan have en ugunstig indvirkning, og hvis dette ikke er tilfældet, skal oplysningerne udleveres. Det er altså ikke korrekt, når klagecentret henviser til, at oplysningerne slet ikke er omfattet af MOL.

Samtidig skal man, da oplysningerne er omfattet af MOL og direktivet, foretage en afvejning i forhold til den interesse offentligheden måtte have (art. 4 stk. 2). I den foreliggende sag, der har verseret i omkring to år, er der tale om oplysninger, der indgår i sagens bevisførelse, og det er ikke godtgjort, at bevisførelsen eller de sigtedes rettigheder lider skade ved, at offentligheden får kendskab til oplysningerne. De vil blive fremlagt i sagen i alle tilfælde og det kan hverken true efterforskningen eller de sigtedes rettigheder, at de bliver offentligt kendt. De sigtede har haft rigelig tid til eventuelt at afstemme deres forklaringer, hvis dette skulle være et ankepunkt. Offentlighedens interesse er bl.a. beskyttelsen af private og offentlige vandboringer, dyre- og planteliv samt sikkerhedsforanstaltninger for ansatte i de berørte bedrifter.

Lad mig her citere mediejurist, prof. Oluf Jørgensen, Journalisthøjskolen, der om undtagelserne i forhold til straffesager skriver:

'Men Offentlighedskommissionen har i betænkning 1510.2009 forklaret, at undtagelserne har begrænset betydning. Det er vigtigt at henvise til betænkningen side 443. Her fremgår, at oplysninger kun kan undtages, hvis de udelukkende benyttes i en straffesag. Hvis tilsynsmyndighederne selv anvender oplysninger om sprøjtegifte (omfang og mængde m.v.) i forbindelse med fortsat tilsyn, så kan oplysningerne ikke undtages.

Det er meget vigtigt, at alle miljø- og fødevaremyndigheder bliver klar over, at oplysninger ikke kan undtages, fordi der er sket en anmeldelse, og oplysningerne er sendt til politiet. En ansvarlig tilsynsmyn-

dighed stopper ikke tilsyn med en virksomhed, fordi den er anmeldt for alvorlige forhold. En ansvarlig myndighed vil snarere intensivere tilsynet. I den forbindelse spiller oplysninger om ulovlige sprøjtemidler naturligvis en vigtig rolle, og der er ret til aktindsigt heri både efter offentlighedsloven og miljøoplysningsloven. Det ville være paradoksalt, hvis offentligheden ikke kunne få indsigt i de mest alvorlige miljøsager. '

Hvis oplysningerne om udspredning af mange tons ulovligt indført og anvendt gift og gødning, herunder ikke tilladte stoffer, ikke indgår i myndighedernes forvaltning af miljøet, er der tale om et alvorligt svigt af myndighedernes ansvar, hvilket i sig selv vil være en sag for ombudsmanden.

Jeg skal understrege at min aktindsigtsbegæring primært vedrører miljøoplysningerne, altså art, mængde, lokalitet, tidsrum m.v. for emissionen af gift- og gødningsstofferne samt andre i myndighedernes besiddelse værende oplysninger om de berørte stoffer. Men jeg skal samtidig bede ombudsmanden om at vurdere, hvorvidt navneoplysninger på de berørte erhvervsdrivende eller deres selskaber herunder CHR numre også omfattes af aktindsigt. Det vil nemlig være i offentlighedens interesse at få belyst, om der udbetales kompensation for sprøjtefri drift til de samme landmænd, som indkøber sprøjtegiften uden om den offentlige kontrol.

Commission response to the query from the Danish Ombudsman addressed to the European Ombudsman Ref Q8/2011/PB, afsnit 2) The notion of 'environmental information' under the Directive bringes i venlig erindring. "

I brev af 25. juni 2012 bad jeg Fødevareministeriet om en udtalelse om sagen i anledning af din klage. Jeg bad også om at låne akterne i sagen. Jeg skrev i brevet bl.a. følgende:

"Jeg beder myndighederne om at udtale sig om klagen og om at oplyse, om den konkrete sag om ulovlig indførsel m.v., helt eller delvist, tillige fortsat behandles i NaturErhvervstyrelsen som en administrativ sag. "

I udtalelse af 20. august 2012 til Fødevareministeriets Klagecenter anførte NaturErhvervstyrelsen bl.a. følgende:

"NaturErhvervstyrelsen kan oplyse, at den konkrete sag om ulovlig indførsel, distribution og anvendelse af pesticider ikke har været behandlet hverken helt eller delvist som administrativ sag i styrelsen, efter at Natur-Erhvervstyrelsen traf beslutning om at oversende sagen til Østjyllands Politi med anmodning om tiltalerejsning. Oplysninger fra denne sag indgår heller ikke i andre administrative sager, som er under behandling i styrelsen, bortset fra den nu rejste Ombudsmandssag.

…

I den første del af sin klage bestrider A, at man kan gøre en generel undtagelse fra aktindsigt i miljøoplysninger med henvisning til, at der er sket anmeldelse til politiet i den sag, som oplysningerne vedrører. A henviser i den forbindelse til Direktiv nr. 2003/4/EF (miljøoplysningsdirektivet), art. 4, stk. 2, og anfører på denne baggrund, at der under alle omstændigheder skal ske en konkret afvejning af modstående interesser og at det dermed ikke er korrekt, når der i den påklagede afgørelse henvises til, at oplysningerne slet ikke er omfattet af miljøoplysningsloven (mol.).

Hertil skal NaturErhvervstyrelsen bemærke, at såvel styrelsen selv som FKC i de respektive begrundelser for hhv. afslag og stadfæstelse af afslag på aktindsigt henholder sig til den implementering af miljøoplysningsdirektivet, som har fundet sted ved mol. § 2, stk. 1, der henviser til de betingelser for og de undtagelser fra aktindsigt, som følger af offentlighedsloven (ofl.) og forvaltningsloven (fvl.). Da ofl. § 2, stk. 1, 1. pkt., fastsætter, at loven ikke gælder for sager indenfor strafferetsplejen, bliver resultatet, at man må afslå A's aktindsigtsanmodning og i stedet videresende anmodningen til Østjyllands Politi med henblik på deres behandling af aktindsigtsanmodningen efter de særlige aktindsigtsregler i retsplejeloven.

Det kan muligvis diskuteres, om A's ovenfor refererede henvisning til miljøoplysningsdirektivets art. 4, stk. 2, skal forstås som en overordnet kritik af den danske form for implementering af direktivet, idet A rejser tvivl om, hvorvidt Danmark som medlemsstat i det hele taget er berettiget til generelt at undtage sager inden for strafferetsplejen fra mol. gennem den refererede sammenkædning af mol. § 2, stk. 1, og ofl. § 2, stk. 1, 1. pkt. NaturErhvervstyrelsen har ingen bemærkninger til, hvorvidt en sådan kritik måtte være berettiget.

Hvad angår den anden del af A's klage, har NaturErhvervstyrelsen som følge af den ovenfor refererede begrundelse for såvel afslag som stadfæstelse af afslag på aktindsigtsanmodningen ikke andre bemærkninger end en enkelt kommentar til følgende formulering: 'Hvis oplysningerne om udspredning af mange tons ulovligt indført og anvendt gift og gødning, herunder ikke tilladte stoffer, ikke indgår i myndighedernes forvaltning af miljøet, er der tale om et alvorligt svigt af myndighedernes ansvar, hvilket i sig selv vil være en sag for ombudsmanden. '

NaturErhvervstyrelsen skal i anledning af den citerede passus bemærke, at afslaget på A's aktindsigtsanmodning ikke er udtryk for, at de nævnte oplysninger ikke indgår i forvaltningen af de miljørelaterede regler, som NaturErhvervstyrelsen har ansvaret for at administrere. Afslaget er derimod alene udtryk for, at NaturErhvervstyrelsen på det gældende lovgrundlag ikke mener at være berettiget til at give den aktindsigt vedr. de nævnte oplysninger, som A har anmodet om. "

I udtalelse af 28. september 2012 til mig oplyste Fødevareministeriets Klagecenter, at klagecentret ikke havde yderligere bemærkninger til sagen end dem, der fremgår af afgørelsen af 25. maj 2012.

Med brev af 10. oktober 2012 sendte jeg dig en kopi af NaturErhvervsstyrelsen udtalelse af 20. august 2012 og Fødevareministeriets Klagecenters udtalelse af 28. september 2012, således at du fik mulighed for at fremkomme med dine eventuelle yderligere bemærkninger til sagen.

Du fremkom ikke med yderligere bemærkninger til sagen.