

Udskriftsdato: 19. juni 2026 (Gældende)

## Aktindsigt i miljøoplysninger i interne dokumenter

---

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 15/04653

# Aktindsigt i miljøoplysninger i interne dokumenter

Svar til A

22-02-2016

Sag nr. 15/04653

## **Din klage over Natur- og Miljøklagenævnet (sagen om aktindsigt)**

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Du fik i sagen aktindsigt i en række dokumenter, men syv dokumenter blev undtaget i deres helhed.

Jeg er enig med Natur- og Miljøklagenævnet i, at de undtagne dokumenter er interne arbejdsdokumenter og derfor omfattet af § 7 i offentlighedsloven fra 1985.

Efter at have gennemgået dokumenterne er det min opfattelse, at flere af dem indeholder oplysninger, som er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 11, da der er tale om oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet. Det drejer sig om ”Teknisk notat”, ”Teknisk notat – geografiske kort”, ”Udkast til afgørelse”, ”Teknisk notat om metoden i regulativet” og ”Udkast til NoMO”.

Jeg er samtidig enig i, at de ekstraheringspligtige oplysninger i flere af dokumenterne fremgår af det materiale, som du allerede har fået aktindsigt i. Det drejer sig om oplysningerne i ”Teknisk notat”, ”Udkast til afgørelse” og ”Udkast til NoMO”. Dokumentet ”Udkast til afgørelse” er identisk med den afgørelse af 3. juni 2015, som du har fået aktindsigt i, og oplysningerne i de to øvrige dokumenter fremgår også i alt væsentligt af denne afgørelse.

Jeg er enig med Natur- og Miljøklagenævnet i, at det er beklageligt, at det ikke fremgik af nævnets afgørelse af 18. september 2015, at de undtagne dokumenter efter nævnets opfattelse ikke indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger.

Efter min opfattelse indeholder dokumenterne ”Teknisk notat – geografiske kort” og ”Teknisk notat om metoden i regulativet” som nævnt oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Jeg har på det foreliggende grundlag umiddelbart svært ved at se, at alle disse oplysninger skulle fremgå af de øvrige dokumenter, som du har fået aktindsigt i.

Jeg har på den baggrund henstillet til nævnet at genoptage sagen for så vidt angår disse dokumenter, med henblik på at nævnet – i lyset af det, som jeg har anført – på ny overvejer, om der kan gives yderligere aktindsigt i dokumenterne.

For så vidt angår dokumentet ”Visitationsark” kan det efter min opfattelse umiddelbart være vanskeligt at forstå, at hensynene bag § 7 i offentlighedsloven fra 1985 har en sådan styrke, at de overstiger de interesser, der varetages ved en udlevering af dokumentet, og at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, således skulle føre til, at der ikke gives aktindsigt.

Hvis Natur- og Miljøklagenævnet under disse omstændigheder vil fastholde sin vurdering, bør nævnet efter min opfattelse give en uddybende forklaring på, hvorfor der ikke kan gives aktindsigt i oplysningerne i dokumentet ”Visitationsark”.

Min henstilling til nævnet om at genoptage sagen for så vidt angår dokumenterne ”Teknisk notat – geografiske kort” og ”Teknisk notat om metoden i regulativet” omfatter således også, at nævnet – i lyset af det, som jeg har anført – på ny overvejer, om der kan være grundlag for at give dig aktindsigt i dokumentet ”Visitationsark”.

Nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse” kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 12 er der en sagsfremstilling.

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **1. Hvad handler sagen om?**

Sagen handler om Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. september 2015 om aktindsigt i en sag, hvor nævnet den 3. juni 2015 havde truffet afgørelse om at ophæve Holbæk Kommunes afgørelse af 2. december 2013 om kommunens overholdelse af vandløbsregulativ for Åmose Å.

Du fik aktindsigt i en række dokumenter, men syv dokumenter blev undtaget i deres helhed med henvisning til offentlighedslovens § 7, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3, da der var tale om interne dokumenter.

Det er ud fra Natur- og Miljøklagenævnets udtalelse af 16. december 2015 til mig ikke umiddelbart klart, om nævnet har anset dokumenterne ”Teknisk notat om metoden i regulativet” og ”Udkast til NoMO” for omfattet af din aktindsigtsanmodning. Det skyldes, at nævnet i udtalelsen anfører, at nævnet har forstået din anmodning således, at den vedrører materiale frem til nævnets afgørelse i miljø sagen, og at de to nævnte dokumenter er udarbejdet efter afgørelsen af 3. juni 2015.

Jeg må imidlertid ud fra nævnets afgørelse af 18. september 2015 sammenholdt med udtalelsen af 16. december 2015 forstå nævnet sådan, at nævnet har taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i alle syv undtagne dokumenter. Min undersøgelse af sagen angår derfor alle disse dokumenter.

Jeg har i Natur- og Miljøklagenævnet lånt bl.a. de dokumenter, der blev anset for omfattet af din anmodning om aktindsigt, herunder de syv dokumenter, som blev undtaget fra aktindsigt. Jeg har således set de undtagne dokumenter.

## **2. Retsgrundlaget**

### **2.1. Generelt om miljøoplysningsloven**

Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015), at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog bl.a. lovens § 2, stk. 3.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår, at henvisninger til bestemmelser i offentlighedsloven i denne sammenhæng skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

Bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, lyder således:

*”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.”*

Bestemmelsen forudsætter således, at det først overvejes, om der er tale om miljøoplysninger, der er omfattet af en de nævnte undtagelsesbestemmelser – i din sag offentlighedslovens § 7.

Dernæst indeholder miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, en generel afvejningsregel, hvorefter adgangen til at begrænse aktindsigt skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og en konkret afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

### **2.2. Offentlighedslovens § 7**

Ifølge § 7 i offentlighedsloven fra 1985 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses bl.a. dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Det er en forudsætning for, at et dokument kan betragtes som internt, at det ikke er afgivet til udenforstående. Se bl.a. betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 514 f.

### **2.3 Offentlighedslovens § 11 (ekstrahering)**

Det bestemmes i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985, at oplysninger i dokumenter, der er omfattet af bl.a. § 7, om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler (ekstrahering).

Ekstraheringspligten omfatter således kun oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagen. Det er ikke muligt generelt at beskrive, hvad der ligger i kravet om, at oplysningerne skal være af væsentlig betydning for sagen, idet det afhænger af en konkret vurdering af de pågældende oplysningers betydning.

Ekstraheringspligten gælder kun i tilfælde, hvor oplysningerne ikke fremgår af andre offentligt tilgængelige dokumenter i sagen. Se bl.a. betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 554.

Se også FOB 2013-14, hvor jeg udtalte, at retstilstanden efter offentlighedsloven fra 1985 er, at en myndighed ikke kan undlade at ekstrahere oplysninger efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, alene med henvisning til at oplysningerne er offentligt tilgængelige på myndighedens hjemmeside m.v. En undladelse af at ekstrahere må kræve, at oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten.

Jeg henviser i øvrigt til den nævnte betænkning, side 554 ff., for en nærmere beskrivelse af ekstraheringspligtens omfang.

### **2.4. Særligt om miljøoplysningslovens § 2, stk. 3**

Som nævnt indeholder miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, en generel afvejningsregel, hvorefter adgangen til at begrænse aktindsigt skal fortolkes restriktivt under hensyn til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og en konkret afvejningsregel, hvorefter offentlighedens interesse i udlevering i hver enkelt sag om aktindsigt skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

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 det lovforslag, 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. (...)”

Azad Taheri Abkenar har i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen 2015 B, side 86 ff., anført bl.a. følgende om afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3:

”Den generelle afvejningsregel kan bedst beskrives som en fortolkningsmaksime, som medfører, at lovens undtagelsesbestemmelser skal fortolkes indskrænkende.

...

Miljøoplysningslovens konkrete afvejningsregel indebærer, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er det kun lovligt at meddele afslag i det konkrete tilfælde, såfremt interesserne, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger. Medfører afvejningen, at hensynene, som taler for udlevering, er vægtigst, *skal* der meddeles aktindsigt. Til forskel fra princippet om meroffentlighed instituerer miljøoplysningslovens konkrete afvejningsregel som sådan en *ret* for den aktindsigtssøgende. ”

### **3. Min vurdering af de undtagne dokumenter**

#### **3.1. Interne dokumenter?**

Natur- og Miljøklagenævnet har henvist til, at de undtagne dokumenter er udarbejdet til nævnets eget brug.

Jeg har gennemgået dokumenterne. De fremstår som udarbejdet til nævnets eget brug, og jeg går på det foreliggende grundlag ud fra, at dokumenterne ikke har været afgivet til udenforstående.

Jeg er på den baggrund enig med Natur- og Miljøklagenævnet i, at de undtagne dokumenter er interne og derfor omfattet af offentlighedslovens § 7.

#### **3.2. Ekstrahering**

Natur- og Miljøklagenævnet har i udtalelsen af 16. december 2015 anført, at ”de undtagne dokumenter ikke indeholder faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagen, som ikke fremgår af sagens øvrige

akter, jf. offentlighedslovens § 11". Nævnet beklager samtidig, at dette ikke fremgik direkte af nævnets afgørelse af 18. september 2015.

Dette forstår jeg således, at det er nævnets opfattelse, at nogle af de undtagne dokumenter indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentligt betydning for sagsforholdet, men at disse – ellers ekstraheringspligtige – oplysninger ikke skulle ekstraheres, da de fremgår af de dokumenter, som du allerede har fået aktindsigt i.

Efter at have gennemgået dokumenterne er det min opfattelse, at flere af dem indeholder oplysninger, som er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 11, da der er tale om oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet. Det drejer sig om "Teknisk notat" "Teknisk notat – geografiske kort", "Udkast til afgørelse", "Teknisk notat om metoden i regulativet" og "Udkast til NoMO".

Jeg er samtidig enig i, at de ekstraheringspligtige oplysninger i flere af dokumenterne fremgår af det materiale, som du allerede har fået aktindsigt i. Det drejer sig om oplysningerne i "Teknisk notat", "Udkast til afgørelse" og "Udkast til NoMO". Dokumentet "Udkast til afgørelse" er identisk med den afgørelse af 3. juni 2015, som du har fået aktindsigt i, og oplysningerne i de to øvrige dokumenter fremgår også i alt væsentligt af denne afgørelse.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere, at Natur- og Miljøklagenævnet ikke i disse tre dokumenter ekstraherede oplysninger og gav dig aktindsigt i dem.

Jeg er enig med Natur- og Miljøklagenævnet i, at det er beklageligt, at det ikke fremgik (direkte) af nævnets afgørelse af 18. september 2015, at de undtagne dokumenter efter nævnets opfattelse ikke indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger.

Jeg har gjort Natur- og Miljøklagenævnet bekendt med min opfattelse.

For så vidt angår "Teknisk notat – geografiske kort" og "Teknisk notat om metoden i regulativet" har jeg følgende bemærkninger:

#### *"Teknisk notat – geografiske kort"*

I udtalelsen af 16. december 2015 har Natur- og Miljøklagenævnet om dette dokument anført, at der er tale om en samling kort fra sagsGIS, der er sat ind i en PowerPoint-fil. Kortene bruges til at skabe overblik over sagens geografiske sammenhæng.

Kortsammenstillingen er således indgået som en del af det forberedende arbejde for at skabe øget klarhed over sagens geografi og eventuelt anskueliggøre oplysninger, der ellers kun fremgår skriftligt på sagen. På nogle af kortene er der yderligere notater, der udtrykker sagsbehandlerens angivelse af forhold, der ønskes nærmere afklaret. Der er således tale om interne dokumenter, der bruges i det forberedende arbejde, og som ikke er udarbejdet med henblik på offentliggørelse.

Jeg har gennemgået dokumentet. På den baggrund og ud fra det, som nævnet i udtalelsen af 16. december 2015 selv har anført om indholdet af dokumentet, må dokumentet efter min opfattelse anses for at indeholde oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Jeg har på det foreliggende grundlag umiddelbart svært ved at se, at alle disse oplysninger skulle fremgå af de dokumenter, som du allerede har fået aktindsigt i.

#### *”Teknisk notat om metoden i regulativet”*

I udtalelsen af 16. december 2015 har Natur- og Miljøklagenævnet om dokumentet ”Teknisk notat om metoden i regulativet” bl.a. anført, at det er udarbejdet efter nævnets afgørelse af 3. juni 2015, i anledning af at nævnet efter at have truffet afgørelse i sagen modtog en række henvendelser vedrørende afgørelsen. Notatet er således ikke indgået i forbindelse med nævnets afgørelse af miljø sagen.

Jeg har gennemgået dokumentet. På den baggrund og ud fra det, som nævnet i udtalelsen af 16. december 2015 selv har anført, må dokumentet efter min opfattelse anses for at indeholde oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Jeg går i den forbindelse også ud fra, at de oplysninger, der findes i notatet om en tidligere afgørelse fra nævnet, er indgået i nævnets overvejelser i forbindelse med afgørelsen af 3. juni 2015.

Jeg har endvidere på det foreliggende grundlag umiddelbart svært ved at se, at alle disse oplysninger skulle fremgå af de dokumenter, som du allerede har fået aktindsigt i.

Jeg har gjort Natur- og Miljøklagenævnet bekendt med min opfattelse.

Jeg har samtidig henstillet til nævnet at genoptage sagen for så vidt angår disse dokumenter, med henblik på at nævnet – i lyset af det, som jeg har anført – på ny overvejer, om der kan gives yderligere aktindsigt i dokumenterne.

### **3.3. Afvejning efter miljøoplysningsloven**

#### **3.3.1. Indledning**

I afgørelsen af 18. september 2015 har Natur- og Miljøklagenævnet bl.a. anført, at det er nævnets vurdering, at det er et tungtvejende hensyn, at de undtagne interne dokumenter i den konkrete sag ikke udleveres, fordi dokumenterne indeholder nævnets foreløbige og umiddelbare overvejelser, og fordi dokumenterne ikke er udarbejdet med henblik på en ekstern modtager.

Hvis der gives aktindsigt i disse interne dokumenter, vil det efter nævnets vurdering indebære, at nævnets medarbejdere ikke fremover på en fri og formløs måde vil kunne skrive deres overvejelser ned og udføre det forberedende arbejde.

Nævnet har endvidere anført, at herover for står interessen i, at der udleveres så mange miljøoplysninger som muligt.

I afvejningen af de nævnte modsatrettede hensyn har nævnet vurderet, at hensynet til beskyttelse af nævnets interne beslutningsproces i den konkrete sag er så tungtvejende, at din og offentlighedens interesse i udlevering må vige. Nævnet har derfor besluttet, at miljøoplysningerne i de syv undtagne dokumenter ikke kan udleveres.

I udtalelsen af 16. december 2015 har nævnet bl.a. anført, at de undtagne dokumenter er undtaget efter en konkret vurdering af anmodningen. Herudover har nævnet knyttet nogle bemærkninger til de enkelte dokumenter, jf. nærmere nedenfor.

Jeg må på baggrund af Natur- og Miljøklagenævnets oplysninger lægge til grund, at nævnet 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 nævnet har været opmærksomt på, at bestemmelserne om undtagelse fra aktindsigt skal anvendes restriktivt.

### **3.3.2. Visitationsark**

I udtalelsen af 16. december 2015 har Natur- og Miljøklagenævnet om dette dokument bl.a. anført, at det udfærdiges i forbindelse med den indledende behandling i nævnet. Her noteres således umiddelbare overvejelser, og oplysningerne bruges bl.a. internt i nævnet til underretning mellem forskellige afdelinger.

Bestemmelsen i § 7 i offentlighedsloven fra 1985 om interne dokumenter har bl.a. til formål at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces. Afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, gælder imidlertid fuldt ud for sådanne interne dokumenter.

Jeg har gennemgået det undtagne dokument. På den baggrund kan det efter min opfattelse umiddelbart være vanskeligt at forstå, at hensynene bag § 7 i offentlighedsloven fra 1985 i dette tilfælde har en sådan styrke, at de overstiger de interesser, der varetages ved en udlevering af dokumentet, og at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, således skulle føre til, at der ikke gives aktindsigt.

Jeg har gjort Natur- og Miljøklagenævnet bekendt med min opfattelse.

Hvis Natur- og Miljøklagenævnet under disse omstændigheder vil fastholde sin vurdering, bør nævnet efter min opfattelse give en uddybende forklaring på, hvorfor der ikke kan gives aktindsigt i oplysningerne i dette dokument.

Den ovenfor nævnte henstilling til nævnet om at genoptage sagen for så vidt angår dokumenterne ”Teknisk notat – geografiske kort” og ”Teknisk notat om metoden i regulativet” omfatter således også, at nævnet – i lyset af det, som jeg har anført – på ny overvejer, om der kan være grundlag for at give dig aktindsigt i dokumentet ”Visitationsark”.

### **3.3.3. Screeningsark, teknisk notat, teknisk notat – geografiske kort og teknisk notat om metoden i regulativet**

I udtalelsen af 16. december 2015 har Natur- og Miljøklagenævnet om dokumentet ”Screeningsark” bl.a. anført, at det udfærdiges i forbindelse med den indledende behandling i nævnet. Her noteres således umiddelbare overvejelser, og oplysningerne bruges bl.a. internt i nævnet til underretning mellem forskellige afdelinger.

I den konkrete sag er det nævnets vurdering, at ”screeningsarket” i teksten ”øvrige bemærkninger” indeholder foreløbige og umiddelbare overvejelser til nævnets interne brug. Hvis der gives aktindsigt, vil det efter nævnets vurdering indebære, at nævnets medarbejdere ikke fremover på en fri og formløs måde vil kunne skrive deres overvejelser ned og udføre det forberedende arbejde.

Om dokumentet ”Teknisk notat” har nævnet i udtalelsen af 16. december 2015 bl.a. anført, at det indeholder nævnets foreløbige og umiddelbare overvejelser. Dokumentet fungerer i høj grad som et arbejdsredskab mellem nævnets medarbejdere, der ikke er udarbejdet med henblik på offentliggørelse.

Dokumentets funktion kommer bl.a. til udtryk ved at indeholde foreløbige vurderinger, herunder hvilke temaer det forekommer relevant at berøre i den endelige afgørelse, definering af spørgsmål, der under sagens behandling skal afklares af de involverede medarbejdere ud fra deres faglighed i forbindelse med udfærdigelsen af afgørelsens indhold og endelige tekst, samt de enkelte medarbejders indbyrdes kommunikation i forbindelse hermed.

Med hensyn til nævnets bemærkninger om dokumenterne ”Teknisk notat – geografiske kort” og ”Teknisk notat om metoden i regulativet” henviser jeg til pkt. 3.2 ovenfor om ekstrahering.

For så vidt angår disse fire undtagne dokumenter kan jeg ikke kritisere nævnets vurdering og afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg kan dermed heller ikke kritisere, at disse dokumenter – bortset fra de oplysninger, der eventuelt skulle have været udleveret i form af ekstrahering, jf. pkt. 3.2 – blev undtaget fra aktindsigt.

### **3.4. Meroffentlighed**

Da jeg har henstillet til nævnet at genoptage sagen med henblik på fornyet overvejelse om ekstrahering og afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, har jeg ikke fundet anledning til at forholde mig til nævnets afslag på meroffentlighed.

## **4. Konklusion**

Jeg beder dig – for så vidt angår dokumenterne ”Visitationsark”, ”Teknisk notat – geografiske kort” og ”Teknisk notat om metoden i regulativet” – afvente Natur- og Miljøklagenævnets nye stillingtagen, før du tager stilling til, om der er grundlag for at rette henvendelse til mig igen vedrørende disse dokumenter.

Jeg har bedt Natur- og Miljøklagenævnet om at underrette mig om nævnets nye afgørelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

## **Kopi til:**

Natur- og Miljøklagenævnet

## **Sagsfremstilling**

Den 3. juni 2015 traf Natur- og Miljøklagenævnet afgørelse om at ophæve Holbæk Kommunes afgørelse af 2. december 2013 om kommunens overholdelse af vandløbsregulativ for Åmose Å.

Du anmodede den 15. september 2015 Natur- og Miljøklagenævnet om aktindsigt i den sag, hvor nævnet havde truffet afgørelse den 3. juni 2015. Du bemærkede, at du specielt var interesseret i de tekniske vurderinger, der lå til grund for afgørelsen.

Ifølge et telefonnotat af 16. september 2015 ringede Natur- og Miljøklagenævnet til dig for at høre, hvilke oplysninger du særligt var interesseret i. Du gentog, at du gerne ville have de tekniske dele af det materiale, der lå til grund for afgørelsen.

Den 18. september 2015 traf Natur- og Miljøklagenævnet afgørelse om aktindsigt efter reglerne i miljøoplysningsloven. Du fik således aktindsigt i en række dokumenter, men nævnet undtog i sin helhed ”akter med nr. 0 vedrørende screening, visitation, afgørelse – som er identisk med akt nr. 16, teknisk notat, teknisk notat – geografiske kort, teknisk notat om metoden i regulativet, og udkast NoMO”.

Nævnet skrev bl.a. følgende:

”Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, har enhver ret til aktindsigt i miljøoplysninger under de betingelser og undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen (den tidligere gældende offentlighedslov).

### *Undtagne dokumenter*

Natur- og Miljøklagenævnet har undtaget følgende akter fra aktindsigt. Dokumenterne er undtaget i deres helhed:

Akt nr. 0 'Visitationsark-læg', dateret 1/7-2014

Akt nr. 0 'Screeningsark', dateret 1/7-2014

Akt nr. 0 'Teknisk notat', dateret 2/3-2015

Akt nr. 0 'Teknisk notat – geografiske kort', dateret 17/4-2015

Akt nr. 0 'Afgørelse', dateret 3/6-2015

Akt nr. 0 'Teknisk notat om metoden i regulativet', dateret 24/6-2015

Akt nr. 0 'Udkast til NoMO', dateret den 20/8-2015.

Dokumenterne er alle udarbejdet til nævnets eget brug, og de kan derfor som udgangspunkt undtages fra aktindsigt, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 7.

Nævnet har behandlet miljøoplysninger i de undtagne dokumenter efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Reglen fastsætter, at der skal foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, og at undtagelsesbestemmelserne om aktindsigt skal anvendes restriktivt.

Det er nævnets vurdering, at det er et tungtvejende hensyn, at de opregnede interne dokument i den konkrete sag ikke udleveres, fordi dokumenterne indeholder nævnets foreløbige og umiddelbare overvejelser, og fordi dokumenterne ikke er udarbejdet med henblik på en ekstern modtager. Hvis der gives aktindsigt i disse interne dokumenter, vil det efter nævnets vurdering indebære, at nævnets medarbejdere ikke fremover på fri og formløs måde vil kunne skrive deres overvejelser ned og udføre det forberedende arbejde.

Her over for står interessen i, at der udleveres så mange miljøoplysninger som muligt.

I afvejningen af de nævnte modsatrettede hensyn har Natur- og Miljøklagenævnet vurderet, at hensynet til beskyttelse af nævnets interne beslutningsproces i den konkrete sag er så tungtvejende, at din og offentlighedens interesse i udlevering må vige. Nævnet har derfor besluttet, at miljøoplysningerne i de ovennævnte akter ikke kan udleveres.

Med samme begrundelse finder nævnet heller ikke, at der skal gives indsigt efter bestemmelsen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14

Nævnet kan endelig oplyse, at nævnet på sin hjemmeside under overskriften 'NoMO' orienterer nærmere om principielle afgørelser. Nævnet forventer at orientere nærmere om herværende afgørelse på hjemmesiden primo oktober. I denne orientering vil nævnet bl.a. henvise til Skov- og Naturstyrelsens Notat til inspiration for vandløbsmyndigheder, Udarbejdelse af vandløbsregulativer, hvoraf fremgår, at anvendelse af arealkoteprincippet i et regulativ ikke vil være i overensstemmelse med vandløbsloven. ”

Du klagede den 26. oktober 2015 til mig over nævnets afgørelse af 18. september 2015 for så vidt angik afslaget på aktindsigt i de interne dokumenter. Det var din opfattelse, at nævnets afgørelse af 3. juni 2015 havde store økonomiske konsekvenser for landets kommuner, og samtidig var denne afgørelse truffet på

et åbenlyst forkert grundlag, hvorfor der var en væsentlig interesse for offentligheden i at få adgang til disse dokumenter.

Jeg bad dig den 30. oktober 2015 om at sende mig nogle bilag, som jeg modtog fra dig den 19. november 2015.

Den 26. november 2015 bad jeg Natur- og Miljøklagenævnet om en udtalelse om aktindsigtssagen.

I en udtalelse af 16. december 2015 har Natur- og Miljøklagenævnet anført bl.a. følgende:

”Natur- og Miljøklagenævnet har den 16. september 2015 været i kontakt med A, der oplyste, at han er specielt interesseret i de tekniske dele af materialet, der ligger til grund for afgørelsen. Natur- og Miljøklagenævnet har på den baggrund forstået anmodningen således, at den vedrører sagens materiale frem til nævnets afgørelse i sagen.

Natur- og Miljøklagenævnet fremsendte herefter akt nr. 1-20 til A. Nævnet har i den konkrete sag undtaget akter med nr. 0 vedrørende ’screening’, ’visitation’, ’afgørelse’ – som er identisk med akt nr. 16, ’teknisk notat’, ’teknisk notat – geografiske kort’, ’teknisk notat om metoden i regulativet’, og ’udkast NoMO’.

Nævnet har undtaget akterne fra aktindsigt i medfør af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 7 (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen).

I afgørelsen orienteredes A om, at nævnet forventede at orientere nærmere om afgørelsen af sag NMK-43-00507 på sin hjemmeside under overskriften NoMO primo oktober. På hjemmesiden vil det endelige dokument herefter kunne tilgås.

De fra aktindsigten undtagne dokumenter (’screening’, ’visitation’, ’teknisk notat’, ’teknisk notat – geografiske kort’, og ’teknisk notat metoden i regulativet’) har Natur- og Miljøklagenævnet undtaget efter en konkret vurdering af anmodningen.

For så vidt angår ’screenings-’ og ’visitationsarket’ kan nævnet oplyse, at de udfærdiges i forbindelse med den indledende behandling i nævnet. Her noteres således umiddelbare overvejelser, og oplysningerne bruges blandt andet internt i nævnet til underretning mellem forskellige afdelinger. Der er således tale om interne arbejdsdokumenter.

I den konkrete sag er det nævnets vurdering, at ’screeningsarket’ i teksten ’øvrige bemærkninger’ indeholder foreløbige og umiddelbare overvejelser til nævnets interne brug. Hvis der gives aktindsigt heri, vil det efter nævnets vurdering indebære, at nævnets medarbejdere ikke fremover på fri og formløs måde vil kunne skrive deres overvejelser ned og udføre det forberedende arbejde.

For så vidt angår dokumenterne: ’Teknisk notat’, ’teknisk notat – geografiske kort’ og ’teknisk notat metoden i regulativet’, er disse dokumenter også udarbejdet til nævnets eget brug, hvorfor de som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 7.

Nævnet har også her foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Det er nævnets vurdering, at det er et tungtvejende hensyn, at de opregnede interne dokumenter i den konkrete sag ikke udleveres, fordi dokumenterne indeholder nævnets foreløbige og umiddelbare overvejelser, og fordi dokumenterne ikke er udarbejdet med henblik på eksterne modtagere.

I forlængelse heraf bemærker nævnet, at dokumentet 'Teknisk notat' i høj grad fungerer som et arbejdsredskab mellem nævnets medarbejdere, der ikke er udarbejdet med henblik på offentliggørelse. Dokumentets funktion kommer bl.a. til udtryk ved foreløbige vurderinger, herunder hvilke temaer, det forekommer relevant at berøre i den endelige afgørelse, definering af spørgsmål, der under sagens behandling skal afklares af de involverede medarbejdere ud fra deres faglighed i forbindelse med udfærdigelsen af afgørelsens indhold og endelige tekst, samt de enkelte medarbejders indbyrdes kommunikation i forbindelse hermed. Det er således fortsat nævnets vurdering, at der er tale om et dokument, der ikke skal udleveres, da det er et internt arbejdsredskab.

For så vidt angår dokumentet 'Teknisk notat – geografiske kort', er der tale om en samling kort fra sagsGIS, der er sat ind i en powerpoint-fil. Kortene bruges til at skabe overblik over sagens geografiske sammenhæng. Kortsammenstillingen er således indgået som en del af det forberedende arbejde, for at skabe øget klarhed over sagens geografi og evt. anskueliggøre oplysninger, der ellers kun fremgår skriftligt på sagen. På nogle af kortene er der yderligere notater, der udtrykker sagsbehandlerens angivelse af forhold, der ønskes nærmere afklaret. Der er således tale om interne dokumenter, der bruges i det forberedende arbejde, og som ikke er udarbejdet med henblik på offentliggørelse.

Dokumentet 'Teknisk notat metoden i regulativet', er udarbejdet efter nævnets afgørelse i sag NMK-43-00507. Nævnet skal videre bemærke, at notatet er udarbejdet i anledning af, at nævnet efter at have truffet afgørelse i sagen modtog en række henvendelser vedrørende afgørelsen. Notatet er således ikke indgået i forbindelse med nævnets afgørelse af sagen.

Nævnet skal i forlængelse af ovenstående oplyse, at de undtagne dokumenter ikke indeholder faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagen, som ikke fremgår af sagens øvrige akter, jf. offentlighedslovens § 11 (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen). Nævnet beklager, at dette ikke fremgår direkte af nævnets afgørelse af 18. september 2015.

På den baggrund har Natur- og Miljøklagenævnet i den konkrete sag vurderet, at nævnets interesser ved at afslå udlevering overstiger offentlighedens interesse i udlevering, og at der foreligger tungtvejende grunde til at undtage akterne fra aktindsigt.

Med samme begrundelse fandt nævnet, at der ikke var grundlag for at meddele aktindsigt i dokumenterne efter reglerne om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14 (lov nr. 606 af 6. december 2013 om offentlighed i forvaltningen). ”

Jeg sendte dig den 18. december 2015 en kopi af Natur- og Miljøklagenævnets udtalelse af 16. december 2015 med henblik på dine eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

Den 25. december 2015 sendte du mig bl.a. følgende bemærkninger:

”Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser har retsvirkning på området. Den trufne afgørelse er som nævnt i min klage forkert. Det har derfor væsentlig interesse for offentligheden at få oplyst, hvordan man er nået frem til denne afgørelse, herunder:

- har nævnet været opmærksom på, at der i regulativet er angivet teoretiske koter og dimensioner
- har nævnet været opmærksom på, at det er disse teoretiske koter og dimensioner, der er udgangspunktet for arealer og koter i regulativets ’areal/kote’ princip
- har nævnet været opmærksom på, at (...) man definerer vandføringsevnen ud fra disse teoretiske arealer og koter. ”

Jeg skrev den 7. januar 2016 til dig, at jeg samme dag havde sendt en kopi af dine bemærkninger af 25. december 2015 til Natur- og Miljøklagenævnet til orientering, og at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og nævnet.