Udskriftsdato: 11. februar 2026 (Gældende)

2017-29. Miljøoplysninger var ikke ”oplysninger om emissioner til miljøet”

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 16/02466

2017-29. Miljøoplysninger var ikke ”oplysninger om emissioner til miljøet”

En journalist anmodede Miljø- og Fødevareministeriet om aktindsigt i alle dets dokumenter om fødevare- og landbrugspakken, som var blevet sendt til eller på anden vis forelagt regeringens økonomiudvalg eller koordinationsudvalg.

Ministeriet behandlede sagen efter reglerne i miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985 og gav bl.a. – under henvisning til § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 om bl.a. dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre – delvist afslag på aktindsigt i to dokumenter. Dokumenterne drejede sig bl.a. om de forventede virkninger af forskellige elementer af den foreslåede kvælstofregulering i fødevare- og landbrugspakken.

Det var et centralt spørgsmål i sagen, om de oplysninger, som indgik i disse to dokumenter, skulle anses for ”oplysninger om emissioner til miljøet”. Det fremgår således af miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, at bl.a. bestemmelsen i § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 ikke finder anvendelse på ”oplysninger om emissioner til miljøet”, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet.

Det fremgik af to domme fra EU-Domstolen, at begrebet ”emissioner til miljøet” ikke kun omfatter aktuelle faktiske emissioner af et stof eller et produkt til miljøet, men også forudsigelige emissioner af dette produkt eller stof til miljøet i forbindelse med normal eller realistisk brug. Begrebet omfatter dog ikke emissioner, som udelukkende er hypotetiske.

Efter ombudsmandens opfattelse kunne den situation, der forelå i de to domme fra EU-Domstolen, være vanskelig at sammenligne med den situation, der forelå i den her omhandlede sag.

På den baggrund – og i mangel af yderligere retningslinjer, herunder fra EU-Domstolen – mente ombudsmanden ikke, at han kunne tilsidesætte Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke i de to dokumenter var oplysninger om reelle og forudsigelige emissioner, således som det var tilfældet i de to domme fra EU-Domstolen, men at oplysningerne om de emissioner, der ville kunne ske som følge af fødevare- og landbrugspakken, skulle anses for at vedrøre ”hypotetiske emissioner” i den forstand, som dette begreb var anvendt i i dommene fra EU-Domstolen.

Ombudsmanden lagde i den forbindelse også vægt på, at der i forlængelse af aftalen om fødevare- og landbrugspakken – herunder på tidspunktet for behandlingen af sagen om aktindsigt – var en række drøftelser med EU-Kommissionen, som efter det oplyste førte til ændringer i den samlede pakke.

Efter de foreliggende oplysninger var der således stor usikkerhed om det endelige resultat af fødevare- og landbrugspakken og dermed også om de emissioner, der ville kunne komme til at ske som følge af pakken.

(Sag nr. 16/02466)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til journalisten), efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Du har klaget til mig over Miljø- og Fødevareministeriets afgørelse af 17. maj 2016 om delvist afslag på aktindsigt i ministeriets dokumenter vedrørende fødevare- og landbrugspakken, som var blevet sendt til eller på anden måde forelagt regeringens økonomiudvalg eller koordinationsudvalg.

Klagen vedrører alene det delvise afslag på aktindsigt i disse dokumenter:

1) kvælstofcover dateret 8. december 2015; cover til brug for møde i regeringens økonomiudvalg den 9. december 2015 (akt nr. 38)
2) bilag B3 dateret 8. december 2015, som var udarbejdet til brug for samme møde (akt nr. 44).

Miljø- og Fødevareministeriet har behandlet sagen efter reglerne i miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985.

Af den aktliste, som ministeriet henviste til i afgørelsen, fremgår det bl.a., at akt nr. 38 (kvælstofcoveret dateret 8. december 2015) og akt nr. 44 (bilag B3 dateret 8. december 2015) under henvisning til § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 delvist blev undtaget fra aktindsigt.

2. Retsgrundlaget

2.1. Miljøoplysningsloven

Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (nu lovbekendtgørelse nr. 102 af 26. januar 2017), 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 og 5.

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.

Bestemmelserne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3 og 5, 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.

Stk. 4. …

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. ”

2.2. Offentlighedsloven fra 1985

I offentlighedsloven fra 1985 er der fastsat bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:
1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
2) …

…

§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Stk. 2. …”

3. Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse

Miljø- og Fødevareministeriet har i afgørelsen af 17. maj 2016 og i udtalelser til mig redegjort nærmere for ministeriets opfattelse i sagen.

Jeg henviser dels til det, som jeg har fremhævet nedenfor i pkt. 4, dels til sagsfremstillingen nedenfor.

4. Min vurdering

4.1. Afgrænsning

Det er et centralt spørgsmål i sagen, om de oplysninger, som du har anmodet om aktindsigt i, skal anses for ”oplysninger om emissioner til miljøet”.

Som nævnt har Miljø- og Fødevareministeriet henvist til bestemmelsen i § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985. Men denne bestemmelse finder ikke anvendelse, hvis der er tale om ”oplysninger om emissioner til miljøet”.

Det fremgår således af miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, at bl.a. den nævnte bestemmelse ikke finder anvendelse på ”oplysninger om emissioner til miljøet”, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet.

Jeg vil derfor i det følgende tage stilling til, om de omhandlede dokumenter efter min opfattelse kan anses for omfattet af § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985, og om oplysningerne heri efter min opfattelse kan anses for at være ”oplysninger om emissioner til miljøet”.

4.2. § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985

Ifølge bestemmelsen i § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 omfatter retten til aktindsigt bl.a. ikke dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til brug for møder mellem ministre.

Bestemmelsen omfatter således dokumenter, der er udarbejdet med henblik på at blive brugt på et møde mellem ministre.

De to omhandlede dokumenter er dels et kvælstofcover dateret 8. december 2015 til brug for møde i regeringens økonomiudvalg den 9. december 2015, dels bilag B3 dateret 8. december, som var udarbejdet til brug for samme møde.

Det giver mig på den baggrund og efter en gennemgang af de to dokumenter ikke anledning til bemærkninger, at Miljø- og Fødevareministeriet har anset de to dokumenter for omfattet af § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

4.3. Miljøoplysningslovens § 2, stk. 5

4.3.1. Efter bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, kan bl.a. undtagelsesbestemmelsen i § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 som nævnt ikke anvendes på ”oplysninger om emissioner til miljøet”, hvis det vil stride mod artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet.

Hverken i miljøoplysningsloven eller miljøoplysningsdirektivet er der en definition eller nærmere beskrivelse af begrebet ”emissioner til miljøet”.

Bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, fik sit nuværende indhold ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger (Gennemførelse af direktiv om Århus-konventionen).

I forarbejderne til lov nr. 310 af 2. maj 2005 er der anført bl.a. følgende om begrebet ”emission”:

”Begrebet emission er ikke nærmere defineret i direktivet, men må omfatte ikke blot faste, flydende eller luftformige udledninger, men tillige støj og vibrationer. Med emissionsoplysninger menes således udledninger af enhver art til vand, jord, luft og undergrund. ”

Emissionsoplysninger omfatter således oplysninger om ”udledninger af enhver art til vand, jord, luft og undergrund”.

Forarbejderne giver imidlertid ikke noget svar på, om kun oplysninger om *faktiske* udledninger kan være emissionsoplysninger, eller om også f.eks. oplysninger om *mulige fremtidige* udledninger kan være emissionsoplysninger.

Der er imidlertid afsagt to domme af EU-Domstolen, som nærmere fastlægger, hvad der skal forstås ved ”oplysninger om emissioner til miljøet”, jf. nærmere nedenfor.

4.3.2. EU-Domstolens dom i sag C-442/14

I denne sag var der tale om, at en hollandsk myndighed, som havde kompetence til at udstede og ændre godkendelser til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og biocidholdige produkter, besluttede at ændre godkendelserne af flere plantebeskyttelsesmidler og af et biocidholdigt produkt.

En organisation anmodede i henhold til miljøoplysningsdirektivet den hollandske myndighed om at udlevere 84 dokumenter vedrørende de nævnte godkendelser. Organisationen fik aktindsigt i de dokumenter, der indeholdt ”faktuelle oplysninger om emissioner af plantebeskyttelsesmidler eller biocidholdige produkter til miljøet”, idet disse skulle anses for at være ”oplysninger om emissioner til miljøet” som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i miljøoplysningsdirektivet.

I forbindelse med aktindsigtssagens behandling ved en hollandsk domstol forelagde den hollandske domstol en række spørgsmål om forståelsen af ”oplysninger om emissioner til miljøet” for EU-Domstolen.

I den anledning udtalte EU-Domstolen bl.a. følgende:

”Tredje til syvende og niende spørgsmål

50 Med tredje til syvende og niende spørgsmål, der skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om udslip til miljøet af plantebeskyttelsesmidler eller biocidholdige produkter eller af stoffer, som disse produkter indeholder, henhører under begrebet ’emissioner til miljøet’ som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4, og i bekræftende fald om oplysninger vedrørende vurderingen af disse udslip til miljøet og af virkningerne af disse udslip, herunder oplysninger fra studier, der er foretaget helt eller delvist i felten, og dem, der er uddraget af laboratorie- eller translokationsstudier, oplysninger vedrørende restkoncentrationer i miljøet efter anvendelsen af det pågældende

produkt og studier af omfanget af afdrift ved anvendelsen af midlet, kan anses for at være ’oplysninger om emissioner til miljøet’ som omhandlet i denne bestemmelse.

…

52 I denne henseende må det indledningsvis påpeges, at idet dette direktiv ikke definerer hverken begrebet ’emissioner til miljøet’ eller begrebet ’oplysninger om emissioner til miljøet’, skal en fortolkning af disse begreber søges under hensyntagen til den sammenhæng, som det nævnte direktivs artikel 4, stk. 2, andet afsnit, indgår i, og til direktivets formål.

…

58 Det følger heraf, at der, i modsætning til hvad Bayer, den tyske regering og Europa-Kommissionen har anført, ikke skal foretages en streng fortolkning af begreberne ’emissioner til miljøet’ og ’oplysninger om emissioner til miljøet’ som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4.

59 Det er i lyset af disse betragtninger, at de forelagte spørgsmål skal besvares.

- Begrebet ’emissioner til miljøet’

…

75 Det følger af ovenstående, at begrebet ’emissioner til miljøet’ hverken skal adskilles fra begreberne ’udledninger’ og ’udslip’ eller begrænses til kun at omhandle de emissioner, der er omfattet af direktiv 2010/75, bortset fra udslip af produkter eller stoffer til miljøet, som hidrører fra andre kilder end industrianlæg.

…

77 Det nævnte begreb bør dog afgrænses til kun at omfatte ikke-hypotetiske emissioner, dvs. reelle og forudsigelige emissioner fra det omhandlede produkt eller stof i forbindelse med normal eller realistisk brug.

78 Selv om markedsføring af et produkt generelt ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at antage, at dette produkt nødvendigvis vil blive udledt i miljøet, og at oplysningerne om det vedrører ’emissioner til miljøet’, forholder det sig anderledes for så vidt angår et produkt såsom et plantebeskyttelsesmiddel eller et biocidholdigt produkt, der inden for rammerne af almindelig brug er bestemt til at frisættes i miljøet som følge af selve dets funktion. Derfor er de forudsigelige emissioner af dette produkt til miljøet i det sidstnævnte tilfælde ikke hypotetiske.

79 På det grundlag henhører de emissioner, der faktisk frigøres til miljøet i forbindelse med anvendelsen af det omhandlede produkt eller stof, såvel som de forudsigelige emissioner af dette produkt eller stof til miljøet i forbindelse med normal eller realistisk brug af det nævnte produkt eller stof, svarende til den brug, hvortil markedsføringsgodkendelsen af det omhandlede produkt er udstedt, og som gælder i det område, hvor produktet skal bruges, under begrebet ’emissioner til miljøet’.

80 Derimod kan dette begreb, således som fremhævet af generaladvokaten i punkt 82 og 83 i forslaget til afgørelse, ikke omfatte emissioner, der udelukkende er hypotetiske. Det fremgår nemlig af artikel 1 i direktiv 2003/4, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, nr. 1), at formålet med dette er at sikre retten til adgang til oplysninger om faktorer som f.eks. emissioner, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer, herunder luft og atmosfære, vand og jord. Dette er pr. definition ikke tilfældet med emissioner, der udelukkende er hypotetiske.

81 Under hensyn til det ovenfor anførte skal begrebet 'emissioner til miljøet' som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4 fortolkes således, at det bl.a. omfatter udslip til miljøet af produkter eller stoffer såsom plantebeskyttelsesmidler eller biocidholdige produkter og af de stoffer, som disse produkter indeholder, for så vidt som dette udslip er reelt eller forudsigeligt i forbindelse med normal eller realistisk brug.

- Begrebet 'oplysninger om emissioner til miljøet'

82 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de forskellige kategorier af oplysninger, der er anført i denne doms præmis 50, henhører under begrebet 'oplysninger om emissioner til miljøet' som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4, skal det for det første undersøges, om dette begreb, således som anført af den nederlandske regering, alene omfatter oplysninger om selve emissionerne fra det omhandlede plantebeskyttelsesmiddel eller biocidholdige produkt, eller fra de stoffer, som dette produkt indeholder, dvs. oplysninger vedrørende arten, sammensætningen, mængden, datoen og stedet for emissionerne, eller om oplysninger om de nævnte emissioners indvirkninger på miljøet ligeledes henhører under dette begreb.

…

86 Med henblik herpå skal offentligheden have adgang ikke alene til oplysninger om selve emissionerne, men også til de oplysninger, der vedrører konsekvenserne på lang eller kort sigt af disse emissioner for miljøtilstanden såsom virkningerne af de nævnte emissioner på organismer uden for målgruppen. Offentlighedens interesse i at få adgang til oplysninger om emissioner til miljøet er nemlig netop at vide ikke alene, hvad der udledes eller forudsigeligt vil blive udledt til miljøet, men ligeledes, således som generaladvokaten har anført i punkt 86 i forslaget til afgørelse, at forstå måden, hvorpå miljøet risikerer at blive påvirket af de pågældende emissioner.

87 Det følger heraf, at begrebet 'oplysninger om emissioner til miljøet' som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4, skal fortolkes således, at det omfatter ikke alene oplysninger om selve emissionerne, dvs. oplysninger vedrørende arten, sammensætningen, mængden, datoen og stedet for emissionerne, men også oplysninger om de nævnte emissioners indvirkninger på miljøet på lang eller kort sigt.

88 Efter disse bemærkninger skal det for det andet afgøres, om den omstændighed, at de omhandlede oplysninger hidrører fra studier foretaget helt eller delvist i felten eller fra laboratorie- eller translokationsstudier, dvs. studier vedrørende en analyse af det omhandlede produkts eller stofs migration i planten, har betydning for betegnelsen af oplysningerne som 'oplysninger om emissioner til miljøet' som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4, og navnlig om oplysninger, der er uddrag af laboratoriestudier, kan henføres under dette begreb.

89 Ved besvarelsen af dette spørgsmål må det antages, at en sådan omstændighed ikke er afgørende i sig selv. Det, der nemlig har betydning, er ikke så meget, at de omhandlede oplysninger hidrører fra studier, der helt eller delvist er foretaget i felten eller i et laboratorium eller i forbindelse med en translokationsundersøgelse, men at de nævnte studier har til formål at vurdere 'emissionerne til miljøet' som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit i direktiv 2003/4, dvs. som anført i denne doms præmis 77 og 78 de reelle eller forudsigelige emissioner fra det omhandlede produkt eller stof til miljøet under omstændigheder, der svarer til en normal eller realistisk brug af dette produkt eller stof, eller til formål at analysere virkningerne af disse emissioner.

90 Således udgør bl.a. oplysninger, der er uddraget af prøver, der har til formål at undersøge virkningerne af brug af en dosis af det omhandlede produkt eller stof, der er klart større end den maksimale dosis, for hvilken der er udstedt en markedsføringsgodkendelse, og som vil blive brugt i praksis, eller i en højere koncentration, ikke 'oplysninger om emissioner til miljøet', idet sådanne oplysninger vedrører emissioner, der ikke er forudsigelige i forbindelse med normal eller realistisk brug.

...

92 For så vidt angår for det tredje spørgsmålet om, hvorvidt oplysninger vedrørende restkoncentrationer i miljøet efter anvendelse af det omhandlede produkt og studier vedrørende omfanget af afdrift af midlet i forbindelse med denne anvendelse udgør 'oplysninger om emissioner til miljøet' som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4 bemærkes dels, at restkoncentrationer i henhold til artikel 2, nr. 2), i direktiv 91/414, artikel 2, stk. 1, litra g), i direktiv 98/8 og artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1107/2009 er stoffer, der forefindes bl.a. i eller på planter eller andre steder i miljøet på grund af brug af et plantebeskyttelsesmiddel eller et biocidholdigt produkt, herunder sådanne stoffers metabolitter og produkter, som hidrører fra nedbrydningen eller reaktionen.

…

95 Det følger heraf, at oplysninger vedrørende restkoncentrationer i miljøet efter anvendelsen af det pågældende produkt og studier vedrørende omfanget af afdrift af midlet i forbindelse med denne anvendelse henhører under begrebet 'oplysninger om emissioner til miljøet' som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4.

96 Under hensyn til det ovenstående må det antages, at oplysninger om arten, sammensætningen, mængden, datoen og stedet for 'emissioner til miljøet' af plantebeskyttelsesmidler og biocidholdige produkter, og om de stoffer, som disse produkter indeholder, samt oplysninger om indvirkningerne på kort eller lang sigt af disse emissioner til miljøet, navnlig oplysninger vedrørende restkoncentrationer i miljøet efter anvendelsen af det pågældende produkt og studier vedrørende omfanget af afdrift af midlet i forbindelse med denne anvendelse henhører under begrebet 'oplysninger om emissioner til miljøet' uanset om disse oplysninger stammer fra studier, der helt eller delvist er foretaget i felten, eller fra laboratorie- eller translokationsstudier.

…

100 I denne henseende medfører den fortolkning af begrebet 'oplysninger om emissioner til miljøet', der fremgår af denne doms præmis 96, ikke på nogen måde, at alle oplysningerne i sager om markedsfø-

ringsgodkendelser af plantebeskyttelsesmidler eller biocidholdige produkter, navnlig alle oplysningerne fra studier, der er foretaget med henblik på at opnå denne godkendelse, henhører under dette begreb og derfor altid skal udleveres. Kun de oplysninger, der vedrører 'emissioner til miljøet' er nemlig omfattet af dette begreb, hvilket bl.a. udelukker ikke alene oplysninger, der ikke vedrører emissioner af det omhandlede produkt til miljøet, men også, således som det fremgår af denne doms præmis 77-80, oplysninger, der vedrører hypotetiske emissioner, dvs. emissioner, der ikke er reelle eller forudsigelige under omstændigheder, der svarer til normal eller realistisk brug. Denne fortolkning medfører derfor ikke en uforholdsmæssig skade på beskyttelsen af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 16 og 17 og ved TRIPS-aftalens artikel 39, stk. 3. "

4.3.3. EU-Domstolens dom i sag C-673/13P

I denne sag var der tale om, at Greenpeace i Holland havde anmodet EU-Kommissionen om aktindsigt i flere dokumenter vedrørende den første markedsføringsgodkendelse af aktivstoffet glyphosat. Afgørelsen skulle træffes efter EU-retlige regler, der bl.a. indeholdt en bestemmelse, som talte om oplysninger, der "vedrører emissioner til miljøet" (artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 af 6. september 2006).

EU-Kommissionen gav aktindsigt i et rapportudkast med undtagelse af bind 4.

Aktindsigtssagen blev indbragt for først Retten i Første Instans og efterfølgende for EU-Domstolen.

EU-Domstolen udtalte bl.a. følgende:

"– Om begrænsningen af begrebet '[oplysninger, der] vedrører emissioner til miljøet' til faktiske emissioner til miljøet

71 Hvad angår Kommissionens argument, hvorefter begrebet '[oplysninger, der] vedrører emissioner til miljøet' som omhandlet i artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006 alene omfatter oplysninger, der omhandler faktiske emissioner til miljøet, hvilket angiveligt ikke er tilfældet for så vidt angår de omtvistede oplysninger, skal det ganske vist bemærkes, at dette begreb, således som Kommissionen har gjort gældende, ikke omfatter oplysninger vedrørende hypotetiske emissioner.

72 Det fremgår nemlig i det væsentlige af forordningens artikel 1, stk. 1, litra b), sammenholdt med dennes artikel 2, nr. 1), litra d), at den nævnte forordning har til formål, at sikre retten til adgang til oplysninger om faktorer som f.eks. emissioner, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer, herunder luft og atmosfære, vand og jord. Dette er imidlertid ikke tilfældet med emissioner, der udelukkende er hypotetiske (jf. analogt dom af dags dato, Bayer CropScience og Stichting De Bijenstichting, C-442/14, præmis 80).

73 Dog kan begrebet – i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende – imidlertid ikke begrænses til alene at omfatte oplysninger vedrørende emissioner, der rent faktisk er blevet udsat i miljøet i forbindelse med anvendelsen af det pågældende plantebeskyttelsesmiddel eller aktivstof på planter eller jorden, i hvilken forbindelse disse emissioner bl.a. afhænger af, hvor store mængder af produktet, der reelt anvendes af landmændene, såvel som af den nøjagtige sammensætning af det endelige markedsførte produkt.

74 På det grundlag henhører oplysninger om forudsigelige emissioner af det pågældende plantebeskyttelsesmiddel eller aktivstof til miljøet i forbindelse med normal eller realistisk brug af midlet eller stoffet ligeledes under det nævnte begreb, svarende til den brug, hvortil markedsføringsgodkendelsen af det omhandlede middel eller stof er udstedt, og som gælder i det område, hvor midlet eller stoffet skal bruges (jf. analogt dom af dags dato, Bayer CropScience og Stichting De Bijenstichting, C-442/14, præmis 78 og 79).

75 Selv om markedsføring af et produkt eller et stof nemlig generelt ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at antage, at dette produkt eller stof nødvendigvis vil blive udledt i miljøet, og at oplysningerne om det vedrører 'emissioner til miljøet', forholder det sig anderledes for så vidt angår et produkt såsom et plantebeskyttelsesmiddel og de stoffer, som dette middel indeholder, der inden for rammerne af almindelig brug er bestemt til at frisættes i miljøet som følge af selve deres funktion. I dette tilfælde er de forudsigelige emissioner i forbindelse med normal eller realistisk brug af det pågældende produkt eller de stoffer, som det indeholder, til miljøet ikke hypotetiske og henhører under begrebet 'emissioner til miljøet' som omhandlet i artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006 (jf. analogt dom af dags dato, Bayer CropScience og Stichting De Bijenstichting, C-442/14, præmis 78 og 79).

…

– Om kriteriet, hvorefter der skal foreligge en tilstrækkelig direkte forbindelse mellem oplysningerne og emissionerne til miljøet

…

79 Hvad angår det formål, som artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006 forfølger om at sikre en principiel adgang til '[oplysninger, der] vedrører emissioner til miljøet', skal dette begreb forstås på den måde, at det bl.a. omfatter oplysninger, der gør det muligt for offentligheden at få kendskab til, hvad der rent faktisk udledes til miljøet, eller det, der forudsigeligt vil blive udledt i forbindelse med normal eller realistisk brug af det pågældende produkt eller stof, svarende til den brug, hvortil markedsføringsgodkendelsen af produktet eller stoffet er udstedt, og som gælder i det område, hvor det nævnte produkt eller stof skal bruges. Således skal det nævnte begreb fortolkes således, at det bl.a. dækker angivelser vedrørende det nævnte produkts eller stofs art, sammensætning, mængde samt tidspunktet og stedet for de faktiske eller forudsigelige emissioner under sådanne forhold.

80 Oplysninger, der gør det muligt for offentligheden at kontrollere, om den vurdering af faktiske og forudsigelige emissioner, på grundlag af hvilken den kompetente myndighed har godkendt det pågældende produkt eller stof, er korrekt, såvel som oplysninger vedrørende disse emissioners påvirkning af miljøet, skal ligeledes inkluderes i begrebet om '[oplysninger, der] vedrører emissioner til miljøet'. Det følger nemlig i det væsentlige af anden betragtning til forordning nr. 1367/2006, at den adgang til miljøoplysninger, der sikres ved denne forordning, bl.a. tilsigter, at fremme en mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen for derved at fremme de kompetente organers ansvarlighed i beslutningsprocessen og bidrage til offentlighedens bevidsthed om og støtte til de afgørelser, der vedtages. Imidlertid skal offentligheden med henblik på at kunne sikre, at de beslutninger, der træffes af de kompetente myndigheder på miljøområdet, er velbegrundede, og for at kunne deltage effektivt i beslutningsprocessen på miljøområdet have adgang til oplysninger, der gør det muligt for denne at kontrollere, om emissionerne er blevet vurderet korrekt, og skal sættes i stand til i rimeligt omfang at forstå den måde, hvorpå miljøet risikerer at blive påvirket af de nævnte emissioner.

81 Derimod kan begrebet '[oplysninger, der] vedrører emissioner til miljøet', selv om der, således som anført i denne doms præmis 55, ikke er grundlag for en indskrænkende fortolkning heraf, imidlertid ikke omfatte enhver oplysning, som på en eller anden måde har en – selv direkte – forbindelse med emissioner til miljøet. Såfremt det nævnte begreb blev fortolket således, at det omfattede sådanne oplysninger, ville det nemlig stort set udhule begrebet 'miljøoplysninger' som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1367/ 2006. En sådan fortolkning ville således fratage den i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 fastsatte mulighed, som institutionerne har for at nægte at offentliggøre miljøoplysninger – bl.a. med den begrundelse at en sådan udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en bestemt fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser og kunne bringe den ligevægt, som EU-lovgiver har haft til hensigt at tilvejebringe mellem gennemsigtighedsformålet og beskyttelsen af disse interesser, i fare – enhver effektiv virkning. Den ville ligeledes udgøre et uforholdsmæssigt indgreb i den beskyttelse af erhvervsmæssige hemmeligheder, der sikres i artikel 339 TEUF. "

4.3.4. Nærmere om fødevare- og landbrugspakken og forløbet heraf

Den daværende Venstre-regering og De Konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance indgik den 22. december 2015 "Aftale om Fødevare- og landbrugspakke".

Ifølge aftalen var parterne blevet enige om at gennemføre en række konkrete initiativer, herunder et paradigmeskifte for miljøreguleringen af landbruget. Aftalen betød bl.a., at randzonerne og kravet om flere efterafgrøder ville blive afskaffet, og at landmændene ville få lov til at gødske mere. Der var samtidig lagt op til forskellige foranstaltninger, som skulle kompensere for den øgede kvælstofudledning.

Det var anført i aftalen, at det var Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at fødevare- og landbrugspakken levede op til Danmarks EU-retlige forpligtelser om at skabe fremgang og beskytte vandmiljøets og naturens tilstand. Det nævnte paradigmeskifte betød dog ifølge aftalen, at der ikke med fuld sikkerhed på forhånd kunne gennemføres en juridisk vurdering, som entydigt afklarede, om omlægningen af reguleringen levede fuldt op til alle direktivforpligtelser. Såfremt der i drøftelserne med Kommissionen mod forventning opstod udfordringer med implementeringsmodellen i forhold til de EU-retlige forpligtelser, skulle aftaleparterne mødes om det.

Den 21. januar 2016 blev lov nr. 79 af 27. januar 2016 om ophævelse af lov om randzoner vedtaget, og den 25. februar 2016 blev lov nr. 186 af 2. marts 2016 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække vedtaget. Den sidstnævnte lov tilpassede en bemyndigelsesbestemmelse, således at ministeren kunne påbegynde udfasning af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer. Bemyndigelsesbestemmelsen er udnyttet således, at de første to tredjedele af normen er fjernet i marts 2016 og den sidste tredjedel i august 2016.

Den 4. maj 2016 modtog Miljø- og Fødevareministeriet en EU-pilotskrivelse om fødevare- og landbrugspakken, jf. miljø- og fødevareministerens svar til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg på spørgsmål nr. 834 stillet den 4. maj 2016 (Miljø- og Fødevareudvalget 2015-16, alm. del, endeligt svar på spørgsmål 834).

I pilotskrivelsen meddelte EU-Kommissionen, at fødevare- og landbrugspakken kunne være i strid med EU's vandrammedirektiv, nitratdirektivet og habitatdirektivet om følsomme naturområder. Kommissionen bad i den forbindelse om svar på en række uddybende spørgsmål.

Der har efter det oplyste efterfølgende været dialog med EU-Kommissionen, og Miljø- og Fødevareministeriet har bl.a. i pressemeddelelser af 24. november og 19. december 2016 meddelt resultaterne heraf. Det fremgår, at der som følge af dialogen er sket justeringer af pakken, bl.a. for så vidt angår efterafgrøder.

Jeg forstår, at størstedelen af fødevare- og landbrugspakken på nuværende tidspunkt er gennemført.

4.3.5. Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse

I en udtalelse af 19. august 2016 har Miljø- og Fødevareministeriet bemærket, at de undtagne oplysninger efter ministeriets opfattelse ikke er emissionsoplysninger i miljøoplysningslovens eller miljøoplysningsdirektivets forstand.

Ministeriet har henvist til, at "oplysningerne alene vedrører forskellige mulige udledningsscenarier, som der skal tages stilling til, og som eventuelt efterfølgende vil kunne resultere i fysiske, faktiske udledninger. I en sådan situation vurderer ministeriet, at der ikke er en sådan sammenhæng mellem oplysningerne og eventuelle kommende udledninger, at der er tale om emissionsoplysninger i miljøoplysningslovens eller miljøoplysningsdirektivets forstand".

Ministeret har også bemærket, at ministeriet siden september 2015 havde været i dialog med EU-Kommissionen om indholdet fødevare- og landbrugspakken, og at drøftelserne med EU-Kommissionen ville fortsætte i forbindelse med implementeringen af fødevare- og landbrugspakken.

I en udtalelse af 6. marts 2017 har Miljø- og Fødevareministeriet bl.a. anført, at de to ovenfor omtalte domme fra EU-Domstolen ikke giver grundlag for at ændre den opfattelse, som ministeriet gav udtryk for i udtalelsen af 19. august 2016.

Ministeriet bemærker i den forbindelse, at tabel 1 i kvælstofcoveret skitserer forskellige elementer i en foreslået samlet model for den samlede kvælstof-indsats. Det er ministeriets vurdering, at sådanne elementer, der indgår i et regeringsbeslutningsgrundlag, ikke udgør emissionsoplysninger i miljøoplysningsdirektivets forstand.

Der er således ikke tale om oplysninger om reelle og forudsigelige emissioner, sådan som det er tilfældet i de nævnte domme, hvor EU-Domstolen forholder sig til emissionsoplysningsbegrebet i to sager, som vedrører afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende markedsføringsgodkendelse af plantebeskyttelsesmidler.

Ministeriet henviser i øvrigt til præmis 81 i EU-Domstolens dom i sag C-673/13 P, hvor Domstolen udtaler, at emissionsbegrebet ikke kan omfatte enhver oplysning, som på en eller anden måde har en – selv direkte – forbindelse med emissioner til miljøet.

4.3.6. Min opfattelse

Din klage til mig vedrører delvist afslag på aktindsigt i to dokumenter:

1) kvælstofcover dateret 8. december 2015; cover til brug for møde i regeringens økonomiudvalg den 9. december 2015 (akt nr. 38)

2) bilag B3 dateret 8. december 2015, som var udarbejdet til brug for samme møde (akt nr. 44).

Dokumenterne drejer sig bl.a. om de forventede virkninger af forskellige elementer af den foreslåede kvælstofregulering i fødevare- og landbrugspakken.

Det fremgår af de to domme fra EU-Domstolen, at begrebet "emissioner til miljøet" ikke kun omfatter oplysninger om aktuelle faktiske emissioner af et stof eller et produkt til miljøet, men også forudsigelige emissioner af dette produkt eller stof til miljøet i forbindelse med normal eller realistisk brug af produktet eller stoffet.

Begrebet omfatter dog ikke emissioner, som udelukkende er hypotetiske. Se i den forbindelse bl.a. præmisserne 77-81 i sagen C-442/14.

Det fremgår også, at begrebet "oplysninger om emissioner til miljøet" ikke kun omfatter oplysninger om selve emissionerne – dvs. oplysninger vedrørende arten, sammensætningen, mængden, datoen og stedet for emissioner – men også oplysninger om de nævnte emissioners indvirkninger på miljøet på lang eller kort sigt. Det er i den forbindelse ikke afgørende, om de omhandlede oplysninger om virkninger stammer fra studier, der helt eller delvist er foretaget i felten eller i et laboratorium. Se i den forbindelse bl.a. præmisserne 82-96 i sagen C-442/14.

De to dokumenter omfattet af din aktindsigtsanmodning var efter det foreliggende udarbejdet til og indgik i regeringens beslutningsgrundlag i forbindelse med arbejdet med fødevare- og landbrugspakken, som der senere blev indgået en politisk aftale om. De indeholdt som nævnt oplysninger om virkninger af påtænkte foranstaltninger i forbindelse med pakken.

På den baggrund – og efter min gennemgang af dokumenterne – er det min opfattelse, at dokumenterne ikke kunne siges at indeholde oplysninger om *faktiske* emissioner eller virkningen heraf.

Spørgsmålet er imidlertid, om dokumenterne indeholdt oplysninger om *forudsigelige* emissioner af et produkt eller et stof i forbindelse med normal og realistisk brug af produktet eller stoffet.

De to EU-domme drejede sig om aktindsigt i oplysninger i forbindelse med en allerede tildelt godkendelse til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, mens den foreliggende situation angår aktindsigt i oplysninger i et regeringsbeslutningsgrundlag for en aftale, som senere skulle forhandles og herefter udmøntes ved lovgivning.

De to situationer kan være vanskelige at sammenligne.

På den baggrund – og i mangel af yderligere retningslinjer, herunder fra EU-Domstolen – mener jeg ikke at kunne tilsidesætte Miljø- og Fødevareministeriets vurdering af, at der ikke i de omhandlede dokumenter var oplysninger om reelle og forudsigelige emissioner, således som det var tilfældet i de to domme fra EU-Domstolen, men at oplysningerne om de emissioner, der ville kunne ske som følge af fødevare- og landbrugspakken, måtte anses for at være "hypotetiske" i den forstand, som dette begreb er anvendt i de to domme fra EU-Domstolen.

Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på, at der som beskrevet ovenfor i forlængelse af aftalen – herunder på tidspunktet for behandlingen af din sag om aktindsigt – var en række drøftelser med EU-Kommissionen, som efter det oplyste førte til ændringer i den samlede pakke.

Efter de foreliggende oplysninger var der således stor usikkerhed om det endelige resultat af fødevare- og landbrugspakken og dermed også om den emission, der ville kunne komme til at ske som følge af fødevare- og landbrugspakken.

4.4. Sagens behandling i øvrigt

Bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, indeholder 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.

Ifølge bestemmelsen i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 skal oplysninger i dokumenter, der er omfattet af bl.a. § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 – som det er tilfældet vedrørende de to omhandlede dokumenter – uanset bestemmelsen i § 10, nr. 1, meddeles i overensstemmelse med de almindelige regler i offentlighedsloven fra 1985, hvis der er tale om oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Miljø- og Fødevareministeriet har i afgørelsen af 17. maj 2016 anført, at ministeriet har foretaget en afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og at ministeriet har sikret, at faktiske oplysninger blev udleveret til dig i overensstemmelse med bestemmelsen i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985. Ligeledes har ministeriet ifølge afgørelsen overvejet, om de undtagne oplysninger kunne udleveres efter princippet om meroffentlighed, men ikke fundet grundlag herfor.

Efter det, der foreligger oplyst for mig, er du ad anden vej kommet i besiddelse af de to omhandlede dokumenter uden udeladelser af tekst.

Jeg har på den baggrund besluttet ikke at undersøge Miljø- og Fødevareministeriets afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, ekstrahering efter § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 og vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed. Det skyldes, at disse spørgsmål ikke har samme principielle karakter som spørgsmålet om forståelse af udtrykket ”oplysninger om emissioner til miljøet”.

Jeg har således ikke taget stilling til de nævnte spørgsmål. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

…

Sagsfremstilling

Den 17. maj 2016 tog Miljø- og Fødevareministeriet stilling til medie A's anmodning af 16. marts 2016 om aktindsigt i alle ministeriets dokumenter vedrørende fødevare- og landbrugspakken, som var blevet sendt til eller på anden vis forelagt regeringens økonomiudvalg eller koordinationsudvalg.

I afgørelsen blev anført bl.a. følgende:

"Materialet indeholder mødeoplæg (covers) til behandling i regeringens Økonomiudvalg og Koordinationsudvalg (Ø- og K-udvalg). Spørgsmål vedrørende Fødevare- og landbrugspakken har været forelagt udvalgene på følgende datoer:

- Ø-udvalget den 26. november 2015 vedrørende indhold i Fødevare- og landbrugspakken
- Ø-udvalget den 26. november 2015 vedrørende prioritering af ramme for Fødevare- og Landbrugspakken
- Ø-udvalget den 1. december 2015 vedrørende mandat til forhandling af Fødevare- og landbrugspakken
- Ø-udvalget den 2. december 2015 vedrørende mandat til forhandling af Fødevare- og landbrugspakken (skriftlig procedure)
- Ø-udvalget den 9. december vedrørende kvælstofproblematikken
- Telefonisk drøftelse i Ø-udvalget/K-udvalget den 20. november vedrørende aftale om Fødevare- og landbrugspakken.

Det vedlagte materiale relaterer sig til de anførte møder.

Ministeriet beklager den langvarige sagsbehandling, der skyldes sagens omfang og kompleksitet. I den forbindelse henvises til de e-mails, som ministeriet har sendt til dig vedrørende den forventede sagsbehandlingstid.

Reglerne om aktindsigt

Miljø- og Fødevareministeriet har behandlet din anmodning på grundlag af miljøoplysningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1036 fra 2015. Det følger af § 2, stk. 1, og § 6, stk. 2, i miljøoplysningsloven, at retten til aktindsigt med visse undtagelser følger reglerne i den gamle offentlighedslov fra 1985. Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. punktum, skal der foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Afvejningen kan ikke gennemføres generelt, men skal foretages konkret for de enkelte miljøoplysninger. Endvidere følger det af § 2, stk. 3, 2. punktum, at undtagelser fra aktindsigt skal anvendes restriktivt. Miljø- og Fødevareministeriet har også behandlet din anmodning på grundlag af den nye offentlighedslov, jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013, og vurderet om denne lovs bestemmelser giver dig en bedre retsstilling.

Begrundelsen for at undtage visse dokumenter/oplysninger

Vedlagte aktliste indeholder som nævnt en opregning af de dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, herunder en henvisning til den relevante undtagelsesbestemmelse i den gamle offentlighedslov. I de følgende afsnit uddybes begrundelserne for de enkelte tilfældegrupper:

Afslaget vedrørende ministermødedokumenter, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3, og den gamle offentlighedslovs § 10, nr. 1

- Efter den gamle offentlighedslovs § 10, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre. Det pågældende dokument skal være udarbejdet med henblik på at blive brugt på et møde mellem ministre. Bestemmelsen har til formål at beskytte den politiske beslutningsproces, herunder regeringsinterne processer.
- Ministeriet har foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.
- For udlevering af miljøoplysningerne taler offentlighedens og din væsentlige interesse i at få aktindsigt i sagen og få udleveret så mange oplysninger om sagen som muligt. For afslag på udlevering af oplysninger kan anføres, at det er en væsentlig interesse at beskytte centrale dele af regeringens beslutningsproces (ministermødemateriale) i forbindelse med politiske drøftelser om en tværgående regeringssag.
- I afvejningen af disse modsatrettede hensyn er det ministeriets vurdering, at hensynet til beskyttelse af centrale dele af regeringens beslutningsproces (ministermødemateriale) i forbindelse med politiske drøftelser om en tværgående regeringssag i de i aktlisten opregnede tilfælde er så tungtvejende, at offentlighedens og din interesse i udlevering af så mange miljøoplysninger som muligt må vige herfor.

Særligt vedrørende ekstrahering af faktiske oplysninger i undtagne dokumenter

Efter den gamle offentlighedslovs § 11, stk. 1, skal der ske udlevering (ekstrahering) af oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. I forbindelse med gennemgangen af ministermødematerialet har Miljø- og Fødevareministeriet derfor sikret sig, at sådanne faktiske oplysninger bliver udleveret.

For så vidt angår sagens faktuelle grundlag henvises i øvrigt til det omfattende materiale, publiceret på ministeriets hjemmeside: (…)

Afslaget vedrørende særlige oplysninger om den politiske beslutningsproces, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 6, og den gamle offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6

- Efter opsamlingsbestemmelsen i den gamle offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter gør det påkrævet. Efter forarbejderne kan bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i begrænset omfang anvendes til beskyttelse af den politiske beslutningsproces. Ministeriet har lagt til grund, at § 13, stk. 1, nr. 6, hvis oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven, har et endnu mere indskrænket anvendelsesområde end vanligt. I dette tilfælde er der tale om en regeringssag af politisk karakter involverende flere ministerier, hvorfor § 13, stk. 1, nr. 6, i et begrænset omfang må være relevant.
- Ministeriet har foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.
- For udlevering af miljøoplysningerne taler offentlighedens og din væsentlige interesse i at få aktindsigt i sagen og få udleveret så mange oplysninger om sagen som muligt. For afslag på udlevering af

oplysninger kan anføres, at det er en væsentlig interesse at beskytte visse elementer i den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om en tværgående regeringssag.
– I afvejningen af disse modsatrettede hensyn er det ministeriets vurdering, at hensynet til beskyttelse af visse elementer i den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om en tværgående regeringssag i de i aktlisten opregnede tilfælde er så tungtvejende, at offentlighedens og din interesse i udlevering af så mange miljøoplysninger som muligt må vige herfor.

Generelt om undtagelserne fra aktindsigt

Miljø- og Fødevareministeriet har overvejet, om de undtagne oplysninger bør udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. den gamle offentlighedslov § 4, stk. 1, men har med samme begrundelse som anført ovenfor ikke fundet grundlag herfor.

Det bemærkes, at ministeriet også har vurderet din aktindsigtsanmodning efter den nye offentlighedslov. Denne vurdering fører også til et afslag på aktindsigt i de i aktlisten opregnede tilfælde. Der henvises herved til den nye offentlighedslovs § 24, § 28, § 29 og § 14. ”

Af den aktliste, som ministeriet henviste til i afgørelsen, fremgår det bl.a., at akt nr. 38 (kvælstofcover dateret 8. december 2015; cover til brug for møde i regeringens økonomiudvalg den 9. december 2015) og akt nr. 44 (bilag B3 dateret 8. december 2015) under henvisning til § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 delvist blev undtaget fra aktindsigt.

Henholdsvis den 13. og 20. maj 2016 tog Finansministeriet og Skatteministeriet stilling til medie A's anmodninger af 6. april 2016 om aktindsigt i de covers og andet materiale, som var relevant for landbrugspakken, og som var blevet lagt frem på regeringens økonomiudvalgs møde i december 2015.

Begge ministerier traf afgørelser efter miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985. Der blev givet delvist afslag, bl.a. under henvisning til § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985, herunder for så vidt angik akter svarende til akt nr. 38 og 44 i Miljø- og Fødevareministeriets afgørelse af 17. maj 2016, jf. ovenfor.

Du klagede den 30. maj 2016 til mig over Miljø- og Fødevareministeriets, Skatteministeriets og Finansministeriets ovenfor nævnte afgørelser om delvist afslag på aktindsigt for så vidt angik særlige dele af afgørelserne. Din klage angik således alene de delvise afslag på aktindsigt i det såkaldte kvælstofcover (dateret 8. december 2015), som var udarbejdet til brug for møde i regeringens økonomiudvalg den 9. december 2015, og bilag B3, som var udarbejdet til brug for samme møde.

Jeg skrev den 6. juni 2016 til dig, at jeg havde valgt at afgrænse min undersøgelse til kun at omfatte Miljø- og Fødevareministeriets afgørelse af 17. maj 2016, og at jeg ikke foretog mig noget i forhold til Finansministeriets afgørelse af 13. maj 2016 og Skatteministeriets afgørelse af 20. maj 2016 (§ 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Jeg lagde særlig vægt på din oplysning om, at myndighederne i det væsentlige havde undtaget de samme oplysninger i dokumenterne. Det var på den baggrund min vurdering, at formålet med din klage i det store hele kunne opnås ved at undersøge Miljø- og Fødevareministeriets afgørelse.

Ligeledes den 6. juni 2016 bad jeg Miljø- og Fødevareministeriet om en udtalelse i sagen for så vidt angik det, som du havde klaget over til mig.

I brev af 15. juni 2016 skrev Miljø- og Fødevareministeriet til mig, at ”medie A uden for de gængse systemer nu er kommet i besiddelse af det efterspurgte materiale fra mødet i regeringens Ø-udvalg, det såkaldte kvælstofcover, jf. artikel i medie A [dato]”.

Jeg skrev den 22. juni 2016 til ministeriet, at jeg var opmærksom på, at du angiveligt var kommet i besiddelse af kvælstofcoveret. Jeg bad i den forbindelse om, at ministeriet i udtalelsen til mig forholdt sig til betydningen heraf i forhold til aktindsigtsspørgsmålet, herunder i forhold til vurderingen af eventuelle anmodninger om aktindsigt fra andre i samme materiale.

I en udtalelse af 19. august 2016 anførte Miljø- og Fødevareministeriet bl.a. følgende:

”Ministeriet kan henholde sig til afgørelsen af 17. maj 2016 samt begrundelsen herfor.

Medie A’s klage er afgrænset til at vedrøre det såkaldte kvælstofcover (Ø-udvalgscover) samt det tilhørende bilag B3. Ved ministeriets afgørelse blev der udleveret to dokumenter vedrørende hhv. e-mail fra Statsministeriet vedrørende fremsendelse af materiale til telefonisk møde i regeringens Økonomi-/Koordinationsudvalg den 20. december samt bilag B3 til dette møde.

…

Ad 1.

I forhold til afvejningen af modsatrettede interesser i henhold til bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og i forhold til bestemmelsen om meroffentlighed, jf. § 4, stk. 1, i 1985-offentlighedsloven, skal ministeriet henvise til sin afgørelse af 17. maj 2016, hvor følgende forhold er anført:

…

Det er endvidere indgået i ministeriets afvejning, at det materiale, som der er bedt om aktindsigt i, vedrører grundlaget for at gennemføre Fødevare- og landbrugspakkens initiativer inden for rammerne af EU’s miljødirektiver, herunder mulige EU-risici. Miljø- og Fødevareministeriet har vurderet, at det er et tungtvejende hensyn, at en minister i fortrolighed kan rådgive regeringen om juridiske tvivlsspørgsmål, der ikke har en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med en påtænkt foranstaltnings lovlighed.

Det kan hertil uddybende bemærkes, at Miljø- og Fødevareministeriet siden september 2015 har været i dialog med Kommissionen om indholdet i Fødevare- og landbrugspakken. Drøftelserne med Kommissionen vil fortsætte i forbindelse med implementeringen af Fødevare- og landbrugspakken. Udlevering af de efterspurgte oplysninger, og mulig offentlig omtale heraf, vurderes at kunne besværliggøre de igangværende drøftelser med EU-Kommissionen, hvorfor ministeriet også af denne grund har undtaget oplysningerne fra aktindsigt.

Ad 2.

Folketingets Ombudsmand beder ministeriet om at forholde sig til ministeriets anvendelse af 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, samt til journalist B's indsigelse om, at en tabel (tabel 1), som er omtalt i oplysninger, der er ekstraheret fra bilag B3, ikke er blevet udleveret.

I ministeriets afgørelse af 17. maj 2016 til B fremhævede ministeriet følgende i forhold til udlevering (ekstrahering) af oplysninger jf. den gamle offentlighedslovs § 11, stk. 1:

– Efter den gamle offentlighedslovs § 11, stk. 1, skal der ske udlevering (ekstrahering) af oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Miljø- og Fødevareministeriet har i forbindelse med gennemgangen af ministermødematerialet derfor sikret sig, at sådanne faktiske oplysninger bliver udleveret.
– I svaret blev der endvidere henvist til det omfattende faktuelle materiale, som er tilgængeligt på ministeriets hjemmeside.

Det kan som svar oplyses, at tabel 1, som er udarbejdet af Miljø- og Fødevareministeriet, foruden tal for den totale mertilførsel på landsplan, som angivet, skitserer et muligt løsningsscenarie i forhold til at forhindre midlertidig miljøtilbagegang i lyset af påtænkte lempelser.

Tabellen angiver således, hvordan forskellige kompenserende indsatser, og forventet effekt af disse, påvirker det samlede miljøregnskab for den angivne periode. Miljø- og Fødevareministeriet betragter ikke tabellens indhold for fagligt/faktuelt, men som ét ud af flere mulige løsningsscenarier, som opstilles til politisk drøftelse og beslutning i regeringen. Efter ministeriets vurdering kan tabellen sammenlignes med en intern vurdering/skrivebords-beregning, som ikke er omfattet af ekstraheringspligten. Af hensyn til beskyttelse af regeringens beslutningsproces har ministeriet, jf. afvejningsreglen i miljøoplysningsloven, derfor undtaget tabellen fra aktindsigt.

Ad 3.

Efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering udgør de undtagne oplysninger ikke emissionsoplysninger i miljøoplysningslovens eller miljøoplysningsdirektivets forstand. Ministeriet har således behandlet samtlige oplysninger i aktindsigtssagen som 'almindelige' miljøoplysninger.

Baggrunden for, at ministeriet ikke finder, at der er tale om emissionsoplysninger er, at oplysningerne alene vedrører forskellige mulige udledningsscenarier, som der skal tages stilling til, og som eventuelt efterfølgende vil kunne resultere i fysisk, faktiske udledninger. I en sådan situation vurderer ministeriet, at der ikke er en sådan sammenhæng mellem oplysningerne og eventuelle kommende udledninger, at der er tale om emissionsoplysninger i miljøoplysningslovens eller miljøoplysningsdirektivets forstand.

Miljø- og Fødevareministeriet må dog samtidig erkende at fastlæggelsen af emissionsbegrebet er ganske vanskeligt. Der foreligger således ikke megen vejledning i hverken loven, direktivet eller øvrige tekststeder. Se dog omtalen af begrebet i *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, (United Nations), Second Edition, 2014, s. 86-88.

Natur- og Miljøklagenævnet og Folketingets Ombudsmand synes heller ikke at have taget nærmere stilling til emissionsoplysningsbegrebet, og heller ikke fra EU-Domstolens side synes der indtil videre at foreligge afgørende fortolkningsbidrag. I den forbindelse skal det dog bemærkes, at generaladvokat Kokott den 7. april 2016 har fremsat to forslag til afgørelser (sag C-673/13 P, Kommissionen mod

Stichting Greenpeace Nederland og Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) samt C-442/14, som er en præjudiciel sag i relation til en sag ml. Bayer CropScience SA-NV Stichting De Bijenstichting mod College voor de toelating van gewasbeschermindingsmiddlen en biociden).

Sag C-673/13 P er en anke af en dom, som Retten i Første Instans har afsagt den 8. oktober 2013 i sag T-545/11. I dommen ophævede Retten Kommissionens afslag på at udlevere oplysninger om de urenheder i et aktivstof, der var lagt til grund ved vurderingen af bekæmpelsesmidlet glyphosat forud for godkendelse af aktivstoffet, da disse oplysninger ansås for omfattet af begrebet 'emissioner til miljøet'.

Det må forventes, at de kommende domme fra EU-Domstolen vil få stor betydning for fastlæggelsen af emissionsoplysningsbegrebet.

Afslutningsvis skal Miljø- og Fødevareministeriet kommentere det forhold, at medie A tilsyneladende er kommet i besiddelse af det efterspurgte materiale fra mødet i regeringens Ø-udvalg, idet medie A den [dato] bragte en større artikel om sagen, hvor dette fremgår. Ombudsmanden har således i svar af 22. juni 2016 anmodet ministeriet om at forholde sig til betydningen heraf i forhold til aktindsigtsspørgsmålet, herunder i forhold til vurderingen af eventuelle anmodninger om aktindsigt fra andre i samme materiale.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker indledningsvis hertil, at ministeriet ikke har viden om, hvorvidt medie A rent faktisk er kommet i besiddelse af det fulde kvælstofcover, eller blot nogle udvalgte dele af dette.

Ministeriet har heller ikke viden om, hvordan medie A i givet fald er kommet i besiddelse af coveret.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker i den forbindelse, at ministeriet ikke har afgivet det pågældende materiale (eller dele heraf) til udenforstående, og ministeriet har heller ikke kendskab til, at andre myndigheder har afgivet det pågældende materiale (eller dele heraf) til udenforstående.

Ministeriet finder herefter ikke, at det forhold, at medie A i et eller andet omfang måtte være i besiddelse af coveret, fører til en anden vurdering af spørgsmålet om aktindsigt heri.

Miljø- og Fødevareministeriet finder på den nævnte baggrund ikke anledning til at ændre sin afgørelse af 17. maj 2016. "

Jeg sendte dig den 24. august 2016 en kopi af ministeriets udtalelse af 19. august 2016 med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog e-mail af 15. september 2016 med bemærkninger fra dig.

Jeg sendte den 19. september 2016 en kopi af din e-mail af 15. september 2016 til Miljø- og Fødevareministeriet med henblik på ministeriets eventuelle bemærkninger.

Miljø- og Fødevareministeriet sendte mig herefter brev af 5. oktober 2016 med bemærkninger.

Jeg sendte dig den 7. oktober 2016 en kopi af ministeriets brev af 5. oktober 2016 med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

Du skrev den 7. oktober 2016 til mig, at du henholdt dig til det, som du havde skrevet i e-mail af 15. september 2016, og at du ikke havde yderligere bemærkninger.

Den 11. oktober 2016 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Miljø- og Fødevareministeriet.

Jeg skrev imidlertid den 26. oktober 2016 til dig, at jeg efterfølgende havde erfaret, at EU-Domstolen den 23. november 2016 ville afsige dom i to sager, som bl.a. angik begrebet emissionsoplysninger, og som dermed kunne få betydning for fortolkningen heraf (sagerne C-442/14 og C-673/13 P). Jeg bemærkede i den forbindelse, at Miljø- og Fødevareministeriet i brev af 19. august 2016 henledte min opmærksomhed på sagerne ved EU-Domstolen og anførte, at det måtte forventes, at de kommende domme ville få stor betydning for fastlæggelsen af emissionsoplysningsbegrebet. Jeg mente, at det ville være mest hensigtsmæssigt at afvente udfaldet af de to domme, inden jeg færdigbehandlede din klage over Miljø- og Fødevareministeriets afgørelse.

EU-Domstolen afsagde dom i sagerne C-442/14 og C-673/13 P den 23. november 2016.

Det fremgik af dommene, at begrebet emissionsoplysninger ikke kun dækker oplysninger om aktuelle faktiske emissioner, men også reelle og forudsigelige emissioner fra et produkt eller stof til miljøet i forbindelse med normal eller realistisk brug. Samtidig var det anført, at begrebet ikke omfatter emissioner, der udelukkende er hypotetiske.

På den baggrund bad jeg den 20. december 2016 Miljø- og Fødevareministeriet om at forholde sig til en eventuel betydning af de to domme i relation til din sag. Jeg bad om, at ministeriet i udtalelsen bl.a. kom ind på spørgsmålet om, hvorvidt de undtagne oplysninger i din sag i lyset af det, som var anført i dommene, efter ministeriets opfattelse var oplysninger om forudsigelige eller rent hypotetiske emissioner.

I en udtalelse af 6. marts 2017 anførte Miljø- og Fødevareministeriet bl.a. følgende:

”Efter Miljø- og Fødevareministeriets vurdering giver dommene ikke grundlag for at justere den opfattelse, som ministeriet gav udtryk for i udtalelsen af 19. august 2016, nemlig at de undtagne oplysninger ikke udgør emissionsoplysninger i miljøoplysningslovens eller miljøoplysningsdirektivets forstand. Ministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at EU-Domstolen i dommene forholder sig til emissionsoplysningsbegrebet i to sager, som vedrører afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende markedsføringsgodkendelse af plantebeskyttelsesmidler, og at der af de centrale præmisser i dommen i sag C-442/14 fremgår følgende om emissionsoplysningsbegrebet:

’77 Det nævnte begreb bør dog afgrænses til kun at omfatte ikke-hypotetiske emissioner, dvs. reelle og forudsigelige emissioner fra det omhandlede produkt eller stof i forbindelse med normal eller realistisk brug.

78 Selv om markedsføring af et produkt generelt ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at antage, at dette produkt nødvendigvis vil blive udledt i miljøet, og at oplysningerne om det vedrører ’emissioner til

miljøet', forholder det sig anderledes for så vidt angår et produkt såsom et plantebeskyttelsesmiddel eller et biocidholdigt produkt, der inden for rammerne af almindelig brug er bestemt til at frisættes i miljøet som følge af selve dets funktion. Derfor er de forudsigelige emissioner af dette produkt til miljøet i det sidstnævnte tilfælde ikke hypotetiske.

79 På det grundlag henhører de emissioner, der faktisk frigøres til miljøet i forbindelse med anvendelsen af det omhandlede produkt eller stof, såvel som de forudsigelige emissioner af dette produkt eller stof til miljøet i forbindelse med normal eller realistisk brug af det nævnte produkt eller stof, svarende til den brug, hvortil markedsføringsgodkendelsen af det omhandlede produkt er udstedt, og som gælder i det område, hvor produktet skal bruges, under begrebet 'emissioner til miljøet'.

80 Derimod kan dette begreb, således som fremhævet af generaladvokaten i punkt 82 og 83 i forslaget til afgørelse, ikke omfatte emissioner, der udelukkende er hypotetiske. Det fremgår nemlig af artikel 1 i direktiv 2003/4, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, nr. 1), at formålet med dette er at sikre retten til adgang til oplysninger om faktorer som f.eks. emissioner, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer, herunder luft og atmosfære, vand og jord. Dette er pr. definition ikke tilfældet med emissioner, der udelukkende er hypotetiske.

81 Under hensyn til det ovenfor anførte skal begrebet 'emissioner til miljøet' som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4 fortolkes således, at det bl.a. omfatter udslip til miljøet af produkter eller stoffer såsom plantebeskyttelsesmidler eller biocidholdige produkter og af de stoffer, som disse produkter indeholder, for så vidt som dette udslip er reelt eller forudsigeligt i forbindelse med normal eller realistisk brug. '

Som nævnt i ministeriets udtalelse af 19. august 2016 skitserer tabel 1 forskellige elementer i en foreslået samlet model for den samlede kvælstofindsats. Det er ministeriets vurdering, at sådanne elementer, der indgår i et regeringsbeslutningsgrundlag, ikke udgør emissionsoplysninger i miljøoplysningsdirektivets forstand. Der er således ikke tale om oplysninger om reelle og forudsigelige emissioner, sådan som det er tilfældet i de nævnte domme, hvor EU-Domstolen som nævnt forholder sig til emissionsoplysningsbegrebet i to sager, som vedrører afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende markedsføringsgodkendelse af plantebeskyttelsesmidler.

Miljø- og Fødevareministeriet skal endvidere fremhæve præmis 81 i EU-Domstolens dom i sag C-673/13 P, hvor EU-Domstolen udtaler, at emissionsbegrebet ikke kan omfatte enhver oplysning, som på en eller anden måde har en – selv direkte – forbindelse med emissioner til miljøet. Følgende fremgår bl.a. af præmissen: 'Såfremt det nævnte begreb blev fortolket således, at det omfattede sådanne oplysninger, ville det nemlig stort set udhule begrebet 'miljøoplysninger' som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1367/2006 [Århuskonventionsforordningen]. En sådan fortolkning ville således fratage den i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 [forordning om aktindsigt i de europæiske institutioners dokumenter] fastsatte mulighed, som institutionerne har for at nægte at offentliggøre miljøoplysninger […] enhver effektiv virkning. '

Miljø- og Fødevareministeriet kan endvidere oplyse, at der ikke foreligger afgørelser fra Århuskonventionens Compliance Committee, hvor der er blevet foretaget en nærmere fortolkning af emissionsbegrebet i henhold til Århuskonventions art. 4, stk. 4. "

Jeg sendte dig den 10. marts 2017 en kopi af ministeriets udtalelse af 6. marts 2017 med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

I e-mail af 17. marts 2017 anførte du bl.a. følgende:

”Med afsæt i to nye EU-domme, C-673/13 og C-442/14, forsøger Miljø- og Fødevareministeriet at argumentere for, at landbrugspakken og det relevante kvælstofcover ikke indeholder forudsigelige, men derimod hypotetiske emissioner. Ministeriet skriver bl.a.: ’Der er således ikke tale om oplysninger om reelle og forudsigelige emissioner, sådan som det er tilfældet i de nævnte domme …’

Særskilt forsøger ministeriet at fremhæve præmis 81 i C-673/13, hvor det fremgår, at emissionsbegrebet ikke kan ’omfatte enhver oplysning …’.

Det er efter min opfattelse naturligt, at emissionsbegrebet til en vis udstrækning er nødt til at være konkret og ikke kan omfatte samtlige oplysninger. Men argumentationen er taget ud af en kontekst, når man læser de to afgørelser.

Jeg hæfter mig ved, at EU-Domstolens højeste instans grundlæggende irettesætter og gør op med den tidligere mere snævre fortolkning af emissionsbegrebet.

Baseret på to EU-domme er det afgørende for, om landbrugspakken omfatter emissionsoplysninger, om der er tale om forudsigelige og ikke-hypotetiske oplysninger, jf. bl.a. præmisserne 73-75 i C-673/13.

Miljø- og Fødevareministeriet forsøger overordnet – med henvisning til præmis 77-81 i C-673/13 – at få det til at fremstå, som om landbrugspakken indeholder ikke-forudsigelige og hypotetiske oplysninger. Læser man begge afgørelser i sagerne C-442/14 og C-673/13 i deres fulde kontekst, fremgår det tværtimod, at en lang række af præmisserne i dommene underbygger, at oplysningerne om landbrugspakken i regeringens såkaldte kvælstofcover er forudsigelige og dermed omfattet af emissionsbegrebet. Kvælstofcoveret var netop embedsapparatets oprigtige beskrivelse af, hvilke direkte konsekvenser landbrugspakken ville få i forhold til eksempelvis vandmiljøet, EU-direktiver, økonomi mv. Faktisk var coveret og dets bilag så oprigtigt og reelt, at offentligheden, de politiske forhandlingsparter og Folketinget ikke måtte se det – og derfor i stedet fik præsenteret en anden version, hvor advarslerne om pakken var stærkt nedtonet. Regeringens eget kvælstofcover indeholder gennemgående langt flere og kraftige advarsler om landbrugspakken og kan kun læses som det reelle forsøge på at beskrive, hvad der faktisk vil ske, hvis man gennemfører landbrugspakken – altså, det stik modsatte af en hypotetisk fremstilling. Desuden indeholder kvælstofcoveret en lang række bagudrettede oplysninger og almene fakta, eksempelvis om EU-direktiver som vandrammedirektivet og en gennemgang af den bagvedliggende økonomi som landdistriktsmidler. Disse oplysninger kan uanset hvad på ingen måde kategoriseres som ikke-forudsigelige eller hypotetiske.

En række præmisser i de to EU-afgørelser er relevante for ovenstående argumentation:

– Præmis 73 i C-673/13: om, at emissionsbegrebet ’– i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende – imidlertid ikke [kan] begrænses til alene at omfatte oplysninger vedrørende emissioner, der rent faktisk er blevet udsat i miljøet i forbindelse med anvendelsen af det pågældende plantebeskyttelsesmiddel …’.

– Præmis 75 i C-673/13 om, at der er tale om emissionsoplysninger, når produkterne er ’bestemt til at frisættes i miljøet som følge af selve deres funktion. I dette tilfælde er de forudsigelige emissioner i forbindelse med normal eller realistisk brug af det pågældende produkt eller de stoffer, som det indeholder, til miljøet ikke hypotetiske og henhører under begrebet ’emissioner til miljøet’. ’

– Præmis 87 i C-442/14 om, at emissionsbegrebet ikke alene omfatter oplysninger om selve emissionerne, ’men også oplysninger om de nævnte emissioners indvirkninger på miljøet på lang og kort sigt’.

– Præmis 103 i C-442/14, som udpensler, at emissionsbegrebet omfatter ’indvirkningerne på kort eller lang sigt af disse emissioner til miljøet’.

De to EU-domme understreger, at fremtidige vurderinger også bør opfattes som forudsigelige oplysninger og således er omfattet af begrebet. Her er det igen værd at bemærke, at kvælstofcoveret både omfatter bagudrettede, faktuelle oplysninger og præcise, konkrete konsekvensberegninger.

En passant tillader jeg mig at påpege, at den danske miljøoplysningslovs § 3, stk. 2, nr. 3 eksplicit fremhæver ’politikker, lovgivning, planer’ og i § 3, stk. 2, nr. 5 ’analyser og forudsætninger’.

Det kan forekomme paradoksalt, at regeringen under kvælstofsagens forløb i 2016 – til trods for at samtlige eksperter nåede frem til det modsatte resultat – fastholdt, at netop regeringens beregninger af landbrugspakken var de rigtige og reelle, mens samme myndigheder nu over for Ombudsmanden i et forsøg på at mørklægge sagen forsøger at argumentere for, at oplysningerne er uforudsigelige og hypotetiske.

Den konkrete aktindsigtssag handler om, at medie A vil informere danskerne om, hvad den reelle betydning af landbrugspakken er, og hvad de ansvarlige myndigheder vidste, da pakken blev implementeret. Myndighederne har accepteret, at landbrugspakken omfatter miljøoplysninger, hvorfor grundene til at give afslag på aktindsigt ifølge det bagvedliggende direktiv fra 2003, jf. punkt 16, ’bør fortolkes restriktivt’. Det restriktive krav er direkte implementeret i miljøoplysningsloven. Ikke desto mindre blev mere end 90 procent af det originale kvælstofcover fjernet eller slettet, inden det blev udleveret i en aktindsigt til medie A. Bl.a. derfor opretholdt medie A sin klage til Ombudsmanden, selv om vi senere skaffede det originale cover på anden vis. Miljø- og Fødevareministeriet tillod sig i et brev til Ombudsmanden af 15. juni 2016 direkte at henvise til, at medie A havde skaffet sine oplysninger på anden vis, underforstået, at så behøvede myndighederne ikke at udlevere coveret.

Jeg tillader mig også at minde om sagens kerne og perspektiv:

Stort set samtlige eksperter i Danmark og et flertal i Folketinget har vurderet, at regeringen gav så vildledende oplysninger til befolkning og Folketinget om landbrugspakken, at det har fået vidtrækkende konsekvenser. En minister blev tvunget fra sin post, et markant flertal i Folketinget har udtrykt meget hård kritik af regeringens vildledning i sagen, og EU-Kommissionen er gået ind i sagen og har forlangt en stribe krav, for at Danmark kan få pakken igennem, hvilket kan få vidtgående økonomisk betydning for danske landmænd.

Hele hensigten med Århus-Konventionen og Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger, som er implementeret i den danske miljøoplysningslov, er at sikre offentligheden adgang til det politiske maskinrum, øge den demokratiske deltagelse

og give borgerne mulighed for at holde myndighederne ansvarlige. Dette udpensles også af EU-Domstolens øverste instans i præmis 80 i C-673/13, som understreger, at reglerne skal 'fremme en mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen for derved at fremme de kompetente organers ansvarlighed i beslutningsprocessen …' og 'sikre, at de beslutninger, der træffes af de kompetente myndigheder på miljøområdet, er velbegrundede'.

I sagen om landbrugspakken har de ansvarlige myndigheder gjort alt for at mørklægge beslutningsprocessen og er efterfølgende blevet afsløret i, at beslutningerne bag landbrugspakken ikke var velbegrundede, men tværtimod truffet på et højst usagligt og misvisende grundlag. Så vildledende, at både Folketinget og EU-Kommissionen har reageret voldsomt. Nu er der kommet to nye afgørelser fra EU, som klart udvider emissionsbegrebet, og så argumenterer ministeriet for, at myndighedernes egne oplysninger om landbrugspakken er ikke-forudsigelige og hypotetiske. Min vurdering er, at dette i sig selv vil vække offentlig opsigt. "

Jeg sendte den 21. marts 2017 en kopi af din e-mail af 17. marts 2017 til Miljø- og Fødevareministeriet med henblik på ministeriets eventuelle bemærkninger.

Miljø- og Fødevareministeriet skrev den 27. marts 2017 til mig, at det, som du havde anført i e-mail af 17. marts 2017, ikke gav ministeriet anledning til bemærkninger.

Jeg skrev den 29. marts 2017 til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Miljø- og Fødevareministeriet.

Den 2. juni 2017 skrev jeg til dig, at det desværre endnu ikke havde været muligt at færdigbehandle din sag. Det skyldtes, at ombudsmandsinstitutionen havde et stort antal sager under behandling, herunder flere komplicerede aktindsigtssager, og at sagen krævede en omfattende og kompliceret vurdering af begrebet emissioner i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Det var min forventning, at din sag ville være færdigbehandlet inden udgangen af august 2017.