Udskriftsdato: 11. februar 2026 (Gældende)

2017-28. Miljøoplysninger var ”oplysninger om emissioner til miljøet”

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 16/03950

2017-28. Miljøoplysninger var ”oplysninger om emissioner til miljøet”

En journalist anmodede et universitet om aktindsigt i identiteten på seks landmænd, på hvis jorder der ifølge en rapport udarbejdet af universitetet var fundet zink og kobber i større mængder, og i identiteten på to smågriseproducenter, i hvis gylle der ifølge rapporten var konstateret zink og kobber.

Universitetet gav afslag på aktindsigt, og Styrelsen for Videregående Uddannelser (nu Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte) udtalte sig som tilsynsmyndighed og tilsluttede sig i det væsentlige universitetets afgørelse. Myndighederne behandlede sagen efter reglerne i miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985. Der blev bl.a. henvist til § 13, stk. 1, nr. 5 og 6, i offentlighedsloven fra 1985.

Efter ombudsmandens opfattelse kunne de omhandlede oplysninger ikke undtages fra aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, i offentlighedsloven fra 1985.

Det var herefter et centralt spørgsmål i sagen, om oplysningerne skulle anses for ”oplysninger om emissioner til miljøet”. Det fremgår således af miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, at bl.a. bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, 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 reelle og 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.

De oplysninger, som offentligheden skal have adgang til, omfatter i henhold til de to domme desuden ikke alene oplysninger om selve emissionerne – dvs. oplysninger vedrørende arten, sammensætningen, mængden, datoen og steder for emissionerne – men også oplysninger om emissionernes indvirkninger på miljøet på lang eller kort sigt, herunder oplysninger vedrørende restkoncentrationer i miljøet.

Efter ombudsmandens opfattelse var oplysningerne om de steder, hvor der var fundet zink og kobber i jorden og gyllen, således ”oplysninger om emissioner til miljøet”.

Han henstillede på den baggrund til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte at genoptage sagen og – i lyset af det, som han havde anført – træffe en ny afgørelse.

(Sag nr. 16/03950)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse (oprindelig stilet til journalisten) efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Du har klaget til mig i en sag om afslag på aktindsigt i identiteten på seks landmænd, på hvis jorder der ifølge rapport nr. (…) fra DCE (Nationalt Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet) var fundet zink og kobber i større mængder, og i identiteten på to smågriseproducenter, hvis gylle var konstateret indeholdende zink og kobber i den nævnte rapport.

Der er truffet afgørelser i sagen af Aarhus Universitet den 22. oktober 2015 og 13. juli 2016 og af Styrelsen for Videregående Uddannelser (nu Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte) den 10. juni og 8. september 2016.

Myndighederne har behandlet sagen efter reglerne i miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985. Der er henvist til bl.a. § 2, stk. 3 og 6, og § 4 c i miljøoplysningsloven og til § 13, stk. 1, nr. 5 og 6, i offentlighedsloven fra 1985.

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, 5 og 6.

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, 5 og 6, og § 4 c lyder således:

”§ 2. (…)

Stk. 2. (...)

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk.

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

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.

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

…

§ 4 c. Myndigheder og organer som nævnt i § 1, stk. 1 og 2, skal, når de anmoder om miljøoplysninger til brug for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser, og når den, som anmodningen stiles til, ikke er forpligtet eller kan forpligtes til at give oplysningerne, gøre denne bekendt hermed og med adgangen til at tilkendegive, at oplysningerne ikke bør offentliggøres. ”

2.2. Offentlighedsloven fra 1985

I § 13 i offentlighedsloven fra 1985 er der fastsat bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

(…)

5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, eller

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold. ”

3. Myndighedernes opfattelse

Aarhus Universitet og Styrelsen for Videregående Uddannelser (nu Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte) har i sine afgørelser og i udtalelser til mig redegjort nærmere for myndighedernes 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".

Det fremgår således af miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, at bl.a. bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, 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.

Som nævnt har myndighederne henvist til bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985. Men denne bestemmelse kan således kun finde anvendelse i forhold til "oplysninger om emissioner til miljøet", hvis det ikke er i strid med artikel 4, stk. 2, i det nævnte direktiv.

Myndighederne har imidlertid også henvist til § 13, stk. 1, nr. 5, i offentlighedsloven fra 1985. I forhold til denne bestemmelse er der ikke særlige regler i tilfælde, hvor der er tale om "oplysninger om emissioner til miljøet". Bestemmelsen er nemlig ikke nævnt i miljøoplysningslovens § 2, stk. 5.

Derimod er der i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, en bestemmelse om, at bl.a. § 13, stk. 1, nr. 5, ikke finder anvendelse for miljøoplysninger, hvis det vil stride mod artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet.

Jeg vil derfor i det følgende først tage stilling til, om de omhandlede oplysninger efter min opfattelse kan anses for omfattet af § 13, stk. 1, nr. 5, i offentlighedsloven fra 1985.

4.2. § 13, stk. 1, nr. 5, i offentlighedsloven fra 1985

4.2.1. Bestemmelsen og dens forarbejder

Ifølge bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, i offentlighedsloven fra 1985 kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til "det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed".

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er der redegjort nærmere for indholdet af bestemmelsen.

Det er i betænkningen på s. 678 f. bl.a. anført, at det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at den tager sigte på at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser bl.a. i forbindelse med kontraktindgåelse, herunder med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom mv. I sådanne tilfælde er der et hensyn til, at det offentlige kan virke på lige vilkår som private erhvervsdrivende virksomheder.

Det er også anført, at det følger af bestemmelsens forarbejder, at den bl.a. er tænkt anvendt i forhold til det offentliges forhandlinger med offentligt ansattes organisationer om løn- og personaleforhold.

Det antages, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, efter omstændighederne kan finde anvendelse i de tilfælde, hvor det offentlige indhenter tilbud fra private erhvervsdrivende i forbindelse med indkøb og lignende til det offentlige, og hvor der vil være en nærliggende risiko for, at aktindsigt i de afgivne tilbud vil indebære, at myndigheden i forbindelse med næste udbudsrunde ikke vil kunne fremkalde kvalificerede tilbud, eller at det offentliges forhandlingsposition svækkes.

Bestemmelsen dækker endvidere tilfælde, hvor det offentlige på et klart afgrænset område udøver egentlig forretningsvirksomhed i fuld konkurrence med private virksomheder på det pågældende område. I sådanne tilfælde kan forretningspapirer mv. i almindelighed undtages fra aktindsigt.

Jeg henviser også til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 244 ff.

4.2.2. Myndighedernes opfattelse

Aarhus Universitet har i afgørelsen af 22. oktober 2015 anført, at DCE (…) i [måned og årstal] udgav en videnskabelig rapport med titlen ”(…)”.

For at kunne lave denne type videnskabelige undersøgelser er DCE helt afhængig af samarbejde med de frivilligt deltagende landmænd. For så vidt angår den konkrete undersøgelse har der i stor udstrækning været tale om landmænd, der i forvejen deltager i overvågningsprogram A, som er et landsdækkende overvågningsprogram ledet af virksomhed B.

Virksomhed B (…), der er en del af erhvervsorganisation C, er et fagligt videns- og informationshus, der arbejder med landbrugsdrift. Landmændene deltager også i overvågningsprogram X, der er en del af overvågningsprogram Y, hvor den faglige del ledes af DCE.

Den konkrete dataindsamling har ligget uden for de eksisterende samarbejdsaftaler, men de deltagende landmænd har udvist stor villighed til at medvirke til overvågningsprogrammer og positivt samarbejdet om den konkrete undersøgelse ved at give DCE mulighed for at tage prøver på deres jorder. Der er således tale om individuelle landmænd, der frivilligt har indvilliget i at deltage i forskningsprojektet.

Begge de nævnte overvågningsprogrammer har forløbet kontinuerligt siden (…) [årti], og der er lagt betydelige ressourcer i programmerne, som udgør et vigtigt fundament for f.eks. udarbejdelsen af vandmiljøplanerne og dermed har stor samfundsmæssig betydning.

Aarhus Universitet har videre anført, at der er lagt vægt på hensynet til de involverede landmænds betingelse om anonymitet i forbindelse med deltagelse i det konkrete videnskabelige projekt og på

muligheden for fortsat at kunne anvende resultater fra den langsigtede, frivillige overvågning i overvågningsprogrammerne A og X.

Der er også lagt vægt på risikoen for skade på DCE's forretning og på muligheden for fremover at kunne motivere en stor gruppe landmænd til frivillig deltagelse i forskningsprojekter.

I en udtalelse af 28. september 2016 har Aarhus Universitet bl.a. anført, at man ud fra en konkret vurdering fandt, at det var nødvendigt at undtage de pågældende oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Universitetet henviste navnlig til, at de pågældende landmænd og smågriseproducenter havde betinget sig anonymitet i forbindelse med deltagelsen i undersøgelsen, og at AU i tilfælde af aktindsigt ville kunne skade sin forretning, fordi der ville være en betydelig risiko for, at landmænd og smågriseproducenter ikke fremover vil deltage i lignende forskningsprojekter.

Hvis identiteten på disse landmænd bliver offentliggjort, må det således forventes at være til stor skade for den fremtidige mulighed for, at forskere kan få adgang til data og miljøoplysninger, som det ikke er lovpligtigt at udlevere.

Dette vil efter universitetets opfattelse ikke blot skade den fremtidige forskning på det foreliggende område, men helt generelt være skadeligt for forskningssamarbejdet med landbrugssektoren.

Styrelsen for Videregående Uddannelser (nu Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte) har ikke fundet grundlag for at kritisere Aarhus Universitets afgørelse.

4.2.3. Min opfattelse

Efter ordlyden af § 13, stk. 1, nr. 5, sammenholdt med bestemmelsens forarbejder – herunder de eksempler på bestemmelsens anvendelse, som er refereret i betænkningen om offentlighedsloven, jf. ovenfor, må bestemmelsen efter min opfattelse anses for navnlig at omfatte situationer, hvor det offentlige udøver forretningsmæssig eller anden økonomisk virksomhed, og hvor der er et hensyn til det offentliges økonomi og stilling som part i kontraktforhold mv.

Den virksomhed, som DCE – efter det, der foreligger oplyst for mig – udøvede i forbindelse med udarbejdelsen af den omhandlede rapport, kan efter min opfattelse ikke anses for en sådan virksomhed.

På den baggrund er det min opfattelse, at Aarhus Universitet ikke kunne undtage de omhandlede oplysninger med henvisning til bestemmelsen.

Spørgsmålet er herefter, om oplysningerne kan anses for at være "oplysninger om emissioner til miljøet".

4.3. Miljøoplysningslovens § 2, stk. 5

4.3.1. Bestemmelsen

Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, kan bl.a. undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985 – som myndighederne har henvist til – ikke anvendes på ”oplysninger om emissioner til miljøet”, hvis det vil stride mod artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet.

Det er derfor væsentligt at få afklaret, om de miljøoplysninger, der blev søgt om aktindsigt i, er oplysninger om emissioner til miljøet.

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 Århuskonventionen).

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 svar på, om kun oplysninger om *faktiske* udledninger kan være emissionsoplysninger, eller om bl.a. også oplysninger om *mulige fremtidige* udledninger kan være emissionsoplysninger.

EU-Domstolen har imidlertid afsagt to domme, 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 markedsføringsgodkendelser 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.

...

Ottende spørgsmål

104 Med det ottende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at kilden til disse oplysninger i et tilfælde, hvor der anmodes om adgang til oplysninger om emissioner til miljøet, skal udleveres i fuldt omfang eller blot inden for rammerne af de relevante oplysninger, der kan udledes af kilden.

105 Det fremgår af denne bestemmelse, at begrundelserne i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), d) og f)-h), i direktiv 2003/4 ikke kan danne grundlag for afslag på en anmodning om adgang til miljøoplysninger, for så vidt som denne anmodning vedrører oplysninger om emissioner til miljøet. Såfremt udlevering af de ønskede oplysninger på det grundlag vil være til skade for en af de interesser, der er omfattet af denne bestemmelse, skal alene de relevante oplysninger, der kan uddrages af kilden til oplysningerne om emissioner til miljøet, udleveres, hvis det er muligt at adskille disse oplysninger fra andre oplysninger i den nævnte kilde, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.

106 Henset til ovenstående bemærkninger skal det ottende spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at i tilfælde af en anmodning om adgang til oplysninger om emissioner til miljøet, hvor udleveringen vil være til skade for en af de interesser, der er omfattet af dette direktivs artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), d) og f)-h), skal alene de relevante oplysninger, der kan uddrages af kilden til oplysningerne, og som vedrører emissioner til miljøet, udleveres, hvis det er muligt at adskille disse oplysninger fra andre oplysninger i den nævnte kilde, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge. "

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 pågælden-de 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. Myndighedernes opfattelse

Aarhus Universitet har for så vidt angår identiteten på de seks landmænd, hvis *jorder* indgår i rapporten fra DCE, bl.a. anført, at en måling i jorden som sådan – som det er tilfældet i forhold til de seks landmænd – ikke kan betegnes som oplysninger om emissioner til miljøet.

Det skyldes, at koncentrationen af de til enhver tid værende stoffer i jorden ikke kan opfattes som emission i miljøoplysningslovens forstand. De målte koncentrationer er resultatet af en lang række kilder ophobet over en årrække og kan ikke betegnes som oplysninger om emissioner til miljøet.

DCE’s rapport viser bl.a., at der er en påvirkning af jorden fra tilførsler af zink og kobber med gylle, men rapporten viser ikke, at der er en direkte sammenhæng med indholdet i jordprøverne. Rapporten omhandler statistiske sammenhænge, der ikke nødvendigvis er gyldige for de enkelte marker og ejendomme. Resultaterne af de målte koncentrationer i landbrugsjorden viser de til enhver tid værende koncentrationer af stoffer i jorden, der er resultatet af en lang række kilder ophobet over en årrække.

Da koncentrationerne således ikke er et resultat af udledning eller udslip til miljøet, er oplysningerne om koncentrationerne ikke omfattet af den fortolkning af emissionsbegrebet, der er lagt til grund i EU-Domstolens afgørelse i sagen C-442/14.

For så vidt angår identiteten på de to landmænd, hvis *gylle* ifølge rapporten fra DCE er konstateret indeholdende zink og kobber, har Aarhus Universitet bl.a. anført, at der er tale om målinger foretaget i en gylletank af gylle isoleret set og ikke i gylle, der f.eks. er spredt ud på en mark. Der kan derfor ikke være tale om emissioner til miljøet.

Aarhus Universitet har intet kendskab til, hvordan gyllen fra de gylletanke, der er foretaget målinger i, efterfølgende er blevet brugt. Det er heller ikke klart, hvordan værdierne af zink og kobber i slutproduktet måtte være, da det må anses for sandsynligt, at den gylle, der er foretaget målinger i i vinterhalvåret, efterfølgende er blevet tilføjet yderligere gylle, som helt naturligt vil have en indvirkning på koncentrationerne af zink og kobber i det materiale, der eventuelt i foråret måtte være emitteret til marken.

Målingen af gylle i gylletanken må således ses som én isoleret måling på én enkelt dag, og den siger således intet om, hvordan en eventuel gylle måtte se ud, såfremt der på et senere tidspunkt sker en form for spredning og dermed emission til miljøet.

Ligeledes anføres det, at også spredningsarealet og afgrødetypen kan have indflydelse på den emission, der kunne tænkes at ske. Der er således tale om hypoteser om, hvordan et slutprodukt og en slutkoncentration af zink og kobber kunne se ud, men det har formodningen imod sig, at det vil være identisk med det produkt, som Aarhus Universitet har foretaget målinger i, og det kan ikke kædes sammen med den

isolerede måling, som Aarhus Universitet har foretaget i de to landmænds gylletanke. Det afgørende er efter universitetets opfattelse, at der netop ikke er tale om en emission i forhold til den konkrete gylle, som Aarhus Universitet har foretaget måling i.

Den spredning, der muligvis ville ske på et senere tidspunkt, vil således ikke være en udledning i den samme form eller koncentration, som måleresultaterne viste. Målingerne er foretaget på et tidspunkt, som ikke har ligget forud for en aktuel spredning af gyllen. Derfor vil den gylle, der eventuelt på et senere tidspunkt måtte være spredt, have en helt anden koncentration og dermed være en anden, end det fremgår af målingerne.

Universitetet finder på den baggrund, at oplysningerne om de målte koncentrationer i gyllen udelukkende er hypotetiske, og at oplysningerne derfor ikke er omfattet af EU-Domstolens forståelse af emissionsbegrebet. Universitetet henviser i den forbindelse til præmis 90 i sagen C-442/14.

Aarhus Universitet bemærker også, at identitetsoplysningerne på de otte landmænd ikke i sig selv er oplysninger om emissioner til miljøet.

Styrelsen for Videregående Uddannelser (nu Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte) har i det væsentlige tilsluttet sig Aarhus Universitets bemærkninger.

4.3.5. Min opfattelse

4.3.5.1. Du har anmodet om aktindsigt i identiteten på seks landmænd, i hvis jorder der ifølge en rapport fra DCE (Aarhus Universitet) var fundet zink og kobber, samt i identiteten på to smågriseproducenter, hvis gylle i rapporten var konstateret indeholdende zink og kobber.

Du har i e-mail af 13. marts 2017 til mig bemærket, at det ikke er navnene på de otte landmænd, der er afgørende, men stederne for de målte koncentrationer af zink og kobber.

4.3.5.2. Det fremgår af udtalelsen af 28. september 2016 fra Aarhus Universitet, at rapporten fra DCE indeholder oplysninger om, hvor de enkelte målinger omtrent er foretaget, men at det ikke fremgår, hvilke prøveresultater der henhører til hvilken placering på kortet, ligesom den ikke angiver identiteten på de enkelte matrikelejere.

Jeg må imidlertid ud fra det materiale og de oplysninger, som jeg har modtaget fra Aarhus Universitet og Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte, forstå, at universitetet er i besiddelse af dokumenter, der indeholder oplysninger om, hvilke prøveresultater der henhører til hvilke matrikler, og hvem der ejer disse matrikler.

4.3.5.3. For så vidt angår begrebet ”emissioner til miljøet” fremgår det af de to domme fra EU-Domstolen, at det ikke kun omfatter 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.

Derimod omfatter begrebet ikke emissioner, der udelukkende er *hypotetiske*.

Om den konkrete sag i C-442/14 er det i dommen bl.a. anført, at på dette grundlag henhører såvel de emissioner, der faktisk frigøres til miljøet i forbindelse med anvendelsen af det omhandlede produkt eller stof, 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". Se i den forbindelse bl.a. præmisserne 77-81.

Om den konkrete sag i C-673/13P er det i dommen bl.a. anført, at begrebet "emissioner til miljøet" 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 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.

For så vidt angår begrebet "oplysninger om emissioner til miljøet" fremgår det af dommene, at offentligheden skal have adgang ikke alene til 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, 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. Det er ikke afgørende, om oplysningerne hidrører fra studier foretaget helt eller delvist i felten eller fra laboratorie- eller translokationsstudier. Jeg henviser bl.a. til præmisserne 86-89 og 96 i sagen C-442/14.

I præmis 106 i sagen C-442/14 er det anført, at artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i miljøoplysningsdirektivet skal fortolkes således, at i tilfælde af en anmodning om adgang til oplysninger om emissioner til miljøet, hvor udleveringen vil være til skade for en af de interesser, der er omfattet af dette direktivs artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a, d og f-h, skal alene de relevante oplysninger, der kan uddrages af kilden til oplysningerne, og som vedrører emissioner til miljøet, udleveres, hvis det er muligt at adskille disse oplysninger fra andre oplysninger i den nævnte kilde.

4.3.5.4. Efter de foreliggende oplysninger forstår jeg, at der i den omhandlede rapport fra DCE indgår oplysninger om indholdet af zink og kobber i jorden og gyllen hos bl.a. de otte landmænd, hvis identitet du ønsker aktindsigt i.

Det må lægges til grund, at oplysninger om zink og kobber i jord og gylle er "miljøoplysninger" i miljøoplysningslovens forstand.

For så vidt angår zink og kobber i *jorden* forstår jeg også, at i hvert fald en del af den tilstedeværende zink og kobber kommer fra gylle, der er spredt ud på jorden.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at Aarhus Universitet har anført, at koncentrationen af de til enhver tid værende stoffer i jorden ikke kan opfattes som emission i miljøoplysningslovens forstand, og at de målte koncentrationer er resultatet af en lang række kilder ophobet over en årrække og ikke kan betegnes som oplysninger om emissioner til miljøet.

Men universitetet oplyser samtidig, at DCE's rapport bl.a. viser, at der er en påvirkning af jorden fra tilførsler af zink og kobber med gylle, omend rapporten ikke viser, at der er en direkte sammenhæng med indholdet i jordprøverne. Rapporten omhandler statistiske sammenhænge, der ikke nødvendigvis er gyldige for de enkelte marker og ejendomme.

I sagen C-442/14, præmis 95-96, er det antaget, at oplysninger vedrørende restkoncentrationer i miljøet efter anvendelsen af det pågældende produkt henhører under begrebet "oplysninger om emissioner til miljøet".

Det er på den anførte baggrund min opfattelse, at oplysningerne om zink og kobber i jorden hos de seks omhandlede landmænd er at anse for "oplysninger om emissioner til miljøet".

Den omstændighed, at det ikke var klart, hvor meget af den zink og kobber, der var målt i jorden, som var tilført med gylle, ændrer efter min opfattelse ikke på dette. Jeg henviser til, at det i sagen C-442/14 f.eks. ikke havde betydning, at der – af gode grunde – ikke kunne foreligge oplysninger om, hvor mange godkendelser af markedsføring af plantebeskyttelsesmidler mv. der ville blive givet, og derfor heller ikke kunne foreligge præcise tal for "emissioner til miljøet".

4.3.5.5. For så vidt angår zink og kobber i *gyllen* må det kunne lægges til grund, at gyllen er tænkt til at blive spredt ud på jorden på et tidspunkt.

Det er på den baggrund min opfattelse, at oplysningerne om zink og kobber i gyllen hos de to omhandlede landmænd er at anse for "oplysninger om emissioner til miljøet".

Den omstændighed, at der var tale om målinger foretaget af gylle i en gylletank – og ikke i gylle, der f.eks. var spredt ud på en mark – ændrer efter min opfattelse ikke på dette.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det som nævnt må kunne lægges til grund, at gyllen var tænkt til at blive spredt ud på jorden på et tidspunkt. Jeg henviser også til, at det af sagen C-442/14, præmis 77-81, fremgår, 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.

At gylle i en gylletank vil blive spredt ud på jorden, vil efter min opfattelse være en normal og realistisk – og ikke hypotetisk – brug.

Efter Aarhus Universitets opfattelse var det ikke klart, hvordan koncentrationen af zink og kobber i den gylle, der ville blive spredt ud på jorden, var. Det skyldes, at det må anses for sandsynligt, at den gylle, der var foretaget målinger i i vinterhalvåret, efterfølgende var blevet tilføjet yderligere gylle.

Heller ikke dette kan efter min opfattelse ændre på det anførte resultat. Der er således efter min opfattelse stadig tale om reel og forudsigelig anvendelse og dermed emission til miljøet.

Jeg henviser i den forbindelse til, at det i sagen C-442/14 f.eks. ikke havde betydning, at der – af gode grunde – ikke kunne foreligge oplysninger om, hvor mange godkendelser af markedsføring af

plantebeskyttelsesmidler mv. der ville blive givet, og derfor heller ikke kunne foreligge præcise tal for ”emissioner til miljøet”. Der var ifølge dommen stadig tale om reelle og forudsigelige emissioner til miljøet og ikke om hypotetiske emissioner. Se også præmis 73 i sagen C-673/13P.

Endvidere kan præmis 90 i sag C-442/14 – som universitetet henviser til – efter min opfattelse heller ikke ændre på det anførte.

Det eksempel, der er beskrevet i præmis 90, vedrører således efter min opfattelse en anden situation end den foreliggende (hvor den form og koncentration af zink og kobber, som universitetet har målt på et givent tidspunkt, senere er ændret på grund af f.eks. en sammenblanding med anden gylle). Eksemplet i præmis 90 vedrører en situation, hvor det fra starten er klart, at der ikke vil skulle ske emission til miljøet af den størrelse, som indgår i den pågældende prøve.

Aarhus Universitet har anført, at identitetsoplysningerne på de otte landmænd ikke i sig selv er oplysninger om emissioner til miljøet.

Til dette bemærker jeg, at det som nævnt følger af dommene, at begrebet ”oplysninger om emissioner til miljøet” omfatter oplysninger om selve emissionerne, dvs. oplysninger vedrørende arten, sammensætningen, mængden, datoen og stedet for emissionerne, samt oplysninger om de nævnte emissioners indvirkning på miljøet på lang eller kort sigt. Jeg henviser særligt til præmis 86, 87 og 96 i sagen C-442/14.

Det fremgår således, at også ”stedet” for emissionerne er omfattet af ”oplysninger om emissioner til miljøet”. Jeg bemærker i den forbindelse, at du som nævnt ovenfor i e-mail af 13. marts 2017 til mig anførte, at det ikke er navnene på de otte landmænd, der er afgørende, men stederne for de målte koncentrationer af zink og kobber.

På den anførte baggrund er det samlet set min opfattelse, at oplysninger hos Aarhus Universitet om de steder, hvor der var fundet zink og kobber i den omhandlede jord og gylle, er ”oplysninger om emissioner til miljøet”.

4.3.5.6. Jeg har gjort Aarhus Universitet og Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte bekendt med min opfattelse.

Jeg har også henstillet til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – træffe en ny afgørelse i sagen.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ikke har taget stilling til, om de pågældende oplysninger i sidste ende skal udleveres.

Styrelsen bør således i en ny afgørelse iagttage bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, hvorefter bl.a. bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, 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 er dette spørgsmål, som styrelsen nu bør vurdere.

Jeg har på baggrund af det anførte ikke grundlag for at forholde mig til myndighedernes behandling af spørgsmålet om afvejning mv. efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg har anmodet styrelsen om underretning om den nye afgørelse. Jeg foretager mig imidlertid ikke mere i sagen, medmindre du – efter at have modtaget afgørelsen – retter henvendelse til mig igen.

…

Sagsfremstilling

Den 14. oktober 2015 anmodede du Aarhus Universitet om aktindsigt i identiteten på seks landmænd, på hvis jorder der ifølge en rapport fra DCE (Nationalt Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet) var blevet fundet zink og kobber i større mængder, samt i identiteten på to smågriseproducenter omtalt i rapporten, hvis gylle indeholdt zink og kobber.

Den 22. oktober 2015 gav Aarhus Universitet dig afslag på aktindsigt med henvisning til § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven. Universitetet anførte bl.a. følgende:

”DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi udgav (…) i [måned og årstal] en videnskabelig rapport med titlen ’(…)’.

For at kunne lave denne type videnskabelige undersøgelser er DCE helt afhængig af samarbejde med de frivilligt deltagende landmænd. For så vidt angår den konkrete undersøgelse, har det i stor udstrækning været tale om landmænd, der i forvejen deltager i overvågningsprogram A, der er et landsdækkende overvågningsprogram ledet af virksomhed B, og overvågningsprogram X, der er en del af overvågningsprogram Y, hvor den faglige del ledes af DCE.

Den konkrete dataindsamling har ligget udenfor de eksisterende samarbejdsaftaler, men de deltagende landmænd har udvist stor villighed til at medvirke til overvågningsprogrammer og positivt samarbejdet om den konkrete undersøgelse ved at give DCE mulighed for at tage prøver på deres jorder.

Der er således tale om individuelle landmænd, der frivilligt har indvilliget i at deltage i forskningsprojektet. I forbindelse med indhentningen af prøver og udlevering af data er de involverede landmænd gjort bekendt med, at de hverken er forpligtet eller kan forpligtes til at medvirke til at udlevere oplysningerne, og at de har mulighed for at kunne tilkendegive, at de udleverede oplysninger ikke bør offentliggøres, jf. Miljøoplysningsloven § 4 c.

På denne baggrund blev der indgået aftale med de pågældende landmænd om, at de udleverede oplysninger kun måtte anvendes i forbindelse med det aktuelle projekt, og at det ved offentliggørelse af projektets

resultater skulle sikres, at lodsejer og eventuelt forpagters identitet forblev anonym. Projektets resultater måtte således heller ikke kunne henføres til et bestemt areal.

Dertil kommer, at værdien af den langsigtede overvågning i overvågningsprogram A og overvågningsprogram X, er afhængig af, at landbrugspraksis på de enkelte punkter og ejendomme kan betragtes som repræsentative for det samlede landbrug. Dette afhænger helt af de deltagende landmænds villighed til fortsat frivilligt at deltage i programmerne. Begge de nævnte overvågningsprogrammer har løbet kontinuerligt siden (…) [årti], og der er således lagt betydelige ressourcer i programmerne, der udgør et vigtigt fundament for f.eks. udarbejdelsen af vandmiljøplanerne og dermed har stor samfundsmæssig betydning.

DCE har i forbindelse med afgørelsen af din aktindsigtsanmodning foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesser overfor de interesser, der varetages ved et eventuelt afslag, jf. Miljøoplysningsloven ¬§ 2, stk. 3. Ved afvejningen er der lagt vægt på hensynet til de involverede landmænds betingelse om anonymitet i forbindelse med deltagelse i det konkrete, videnskabelige projekt, muligheden for fortsat at kunne anvende resultater fra den langsigtede, frivillige overvågning i overvågningsprogram A og overvågningsprogram X, og risikoen for skade på DCE's forretning og mulighed for fremover at kunne motivere en stor gruppe landmænd til frivillig deltagelse i forskningsprojekter og dermed en unik mulighed for at få adgang til data og miljøoplysninger, der i øvrigt ikke er lovpligtige at udlevere. Heroverfor står et ønske om at give offentligheden indsigt i 8 enkelte landmænds identiteter.

DCE har på denne baggrund valgt at lægge vægt på de pågældende landmænds tilkendegivelse af ikke at få oplysningerne offentliggjort, jf. Miljøoplysningslovens § 4 c, og offentlighedens interesse i at bevare statistisk fortrolighed samt hensynet til DCE's forretning og mulighed for fortsat at kunne rekvirere deltagere til frivillige forskningsprojekter og giver således afslag på din anmodning om aktindsigt, jf. Offentlighedslovens § 33 nr. 3, cfr. Miljøoplysningsdirektivet art. 4, stk. 2, litra d og g.

DCE har ud fra de ovenfor nævnte beskyttelseshensyn heller ikke fundet anledning til at give meraktindsigt efter offentlighedslovens § 14.

Denne afgørelse kan påklages til Miljø- og Naturklagenævnet, jf. Offentlighedsloven § 37 (...). "

Du klagede den 16. november 2015 til Natur- og Miljøklagenævnet over universitetets afgørelse af 22. oktober 2015.

Den 14. april 2016 meddelte Natur- og Miljøklagenævnet dig, at nævnet ikke kunne behandle klagen, da nævnet ikke havde kompetence til det. Samtidig videresendte nævnet din klage til Uddannelses- og Forskningsministeriet til videre foranstaltning, da Aarhus Universitet stod under tilsyn af ministeriet. Nævnet beklagede sagsbehandlingstiden.

Den 10. juni 2016 traf Styrelsen for Videregående Uddannelser (nu Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte) afgørelse i sagen. Styrelsen anførte bl.a. følgende:

"Styrelsen udtaler sig i denne sag som tilsynsmyndighed, jf. § 1, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 261 af 18. marts 2015 (universitetsloven).

Styrelsen hjemviser sagen for så vidt angår aktindsigtsanmodningen i identiteten på de landmænd, i hvis gylle der er målt høje koncentrationer af zink og kobber. Styrelsen finder ikke anledning til at kritisere den øvrige sagsbehandling.

…

Sagsfremstilling

…

AU sendte ved brev af 25. november 2015 din klage til Natur- og Miljøklagenævnet. AU anførte i deres oversendelsesbrev, at AU fastholdt afgørelsen med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3 og 5, jfr. Miljøoplysningsdirektivet art. 4, stk. 2, litra d og g samt miljøoplysningslovens § 4c. AU oplyste, at der var foretaget en konkret afvejning af de hensyn, der blev anført i afgørelsen af 22. oktober 2015. Endvidere henviste AU til Miljøstyrelsens vejledning nr. 10564 til lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og AU fremhævede passage 2.3.1.1. fra vejledningen. AU gjorde endvidere gældende, at der ikke, efter AU's opfattelse, var tale om emissioner, da der var foretaget målinger af jord, og at koncentrationer af stoffer i jorden ikke, efter AU's opfattelse, var at betragte som emissioner. AU forholdt sig ikke til målingerne af koncentrationer i gylle.

Du gjorde i e-mails af 22. januar 2016 og 25. januar 2016 Natur- og Miljøklagenævnet opmærksom på Højesterets afgørelse i MRSA-sagen, og du gjorde gældende, at zink og kobber var tungmetaller, der var at betragte som giftstoffer i større koncentrationer, hvorfor det ville være relevant for naboer til de forgiftede marker at have kendskab til koncentrationerne.

AU gjorde i e-mail af 25. januar 2016 gældende, at Miljøstyrelsens liste over kvalitetskriterier i relation til forurenet jord og kvalitetskriterier for drikkevand (maj 2014), havde et jordkvalitetskriterie på 500 mg/kg tørstof (TS) for begge dele, og at de målte værdier i de pågældende jorde lå en faktor 10 under dette niveau. AU fandt det derfor misvisende at lade det fremstå som om, at det udgjorde en sundhedsrisiko for befolkningen at opholde sig på almindelige landbrugsjorder. AU gjorde endvidere gældende, at det først ved værdier over 1000 mg/kg TS af Miljøstyrelsen blev anbefalet at afskære fra forureningskilden.

…

Afslaget på aktindsigt

Din anmodning om aktindsigt skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015. Miljøoplysningsloven implementerer 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 (miljøoplysningsdirektivet).

Henvisninger i miljøoplysningsloven til bestemmelser i offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer, jf. § 6, stk. 2, i miljøoplysningsloven.

Styrelsen finder således med henvisning til § 3, nr. 1, i miljøoplysningsloven, at de pågældende oplysninger, der søges om aktindsigt i er at betegne som miljøoplysninger. Dette er desuden ubestridt i sagen.

AU har med henvisning til bestemmelserne i § 4 a, i miljøoplysningsloven og § 33, nr. 3 og 5, i den nye offentlighedsloven-2013, jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen, afvist din anmodning om aktindsigt.

Styrelsen bemærker, at sager om aktindsigt i miljøoplysninger som udgangspunkt skal behandles efter reglerne i offentlighedsloven fra 1985 med senere ændringer og ikke offentlighedsloven af 2013, jf. § 6, stk. 2, i miljøoplysningsloven sammenholdt med § 42, stk. 4, i offentlighedsloven-2013. Medmindre den nye offentlighedslov giver en videre adgang til aktindsigt.

Styrelsen bemærker dog videre, at bestemmelsen i § 33, nr. 3 og 5, i offentlighedsloven-2013, svarer til bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 5 og 6, i offentlighedsloven fra 1985.

Styrelsen havde fundet det mest hensigtsmæssigt, hvis AU havde henvist til de korrekte bestemmelser.

Det fremgår af udtalelsen af 25. november 2015, at:

'De målte koncentrationer i landbrugsjord er et resultat af en lang række kilder (emissioner) herunder husdyrgødning, ophobet over en årrække. Men miljøkoncentrationer, som for eksempel koncentrationen i jord, kan efter DCE's opfattelse ikke betragtes som emission – men snarere som modtageren af disse emissioner. '

Styrelsen er enig med AU's opfattelse som citeret ovenfor i forhold til vurderingen af, hvorvidt der er tale om miljødata om emission i jordprøverne.

Styrelsen finder videre, for så vidt angår de seks landmænd, på hvis jorder, der er fundet højere zink- og kobber koncentrationer, at der ikke er grundlag for at kritisere AU's sagsbehandling.

Styrelsen har i den forbindelse, jf. § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven, foretaget en afvejning af hensynet til at offentligheden får indsigt i de pågældende landmænds identitet overfor det offentliges mulighed for fortsat at kunne foretage repræsentative miljømæssige målinger. Styrelsen har lagt vægt på, at de målte værdier er langt under miljøministeriets jordkvalitetskriterier, og at de målte værdier dermed ikke kan vurderes at udgøre en sundhedsrisiko. Styrelsen har videre lagt vægt på AU's henvisning til, at de pågældende landmænd har anmodet om, at oplysningerne ikke offentliggøres, og det oplyste om, at der er behov for muligheden for at modtage oplysningerne frivilligt fra landmændene, for at denne type videnskabelige undersøgelser kan fortsætte.

Styrelsen har endvidere overvejet, om der burde være givet aktindsigt efter reglerne om meroffentlighed, jf. § 14 i offentlighedsloven-2013. Styrelsen har ikke fundet anledning til at kritisere AU's vurdering heraf.

Styrelsen finder videre, for så vidt angår de landmænd i hvis gylle, der er fundet højere koncentrationer af zink og kobber, at det ikke af sagsakterne klart fremgår, at AU har taget stilling til, hvorvidt oplysninger-

ne er undtaget fra muligheden for at undtage disse fra aktindsigt, jf. art. 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet, da der kan være tale om emissioner, som anført af dig.

Styrelsen hjemviser derfor den del af afgørelsen, der vedrører de landmænd i hvis gylle, der er målt højere koncentrationer af zink og kobber til AU. ”

Aarhus Universitet meddelte dig den 13. juli 2016, at universitetet fastholdt sin afgørelse om afslag på aktindsigt for så vidt angik den del af sagen, der var blevet hjemvist af styrelsen.

Universitetet anførte bl.a. følgende:

”Afgørelse og begrundelse

I henhold til Miljøoplysningsdirektivets art. 4, stk. 2, litra d og g er det muligt at undtage oplysninger fra aktindsigt, hvis der er tale om at bevare statistisk fortrolighed samt når der er tale om, at oplysningerne er givet frivilligt uden at afgiveren er eller kan gøres juridisk forpligtet hertil. Endvidere fremgår det af stk. 2, at det ikke er muligt at undtage oplysninger efter bl.a. litra d og g, såfremt der er tale om en anmodning, der gælder oplysninger om emissioner til miljøet.

Der er ikke tale om emissioner til miljøet, hvorfor Aarhus Universitet fastholder afslaget på aktindsigt også i oplysningerne om de to landmænd, i hvis gylle der er foretaget målinger.

I den forbindelse har Aarhus Universitet lagt særlig vægt på, at der er tale om målinger foretaget i en gylletank af gylle isoleret set og ikke i gylle, der f.eks. er spredt ud på en mark, hvorfor der ikke kan være tale om emissioner til miljøet, der kan begrænse undtagelserne til at give afslag på aktindsigt efter miljøoplysningsdirektivets art. 4, stk. 2.

Det kan endvidere tilføjes, at Aarhus Universitet intet kendskab har til, hvordan gyllen fra de gylletanke, der er foretaget målinger i, efterfølgende er blevet brugt. Ligesom det heller ikke er klart, hvordan værdierne af zink og kobber i ’slutproduktet’ måtte være, da det må formodes helt sandsynligt, at den gylle, der er foretaget målinger i i vinterhalvåret, efterfølgende er blevet tilføjet yderligere gylle som helt naturligt vil have en indvirkning på koncentrationerne af zink og kobber i det materiale, der eventuelt slutteligt i foråret måtte være emitteret til marken. Målingen af gylle i gylletanken må således ses som én isoleret måling på én enkelt dag og siger således intet om, hvordan en eventuel gylle måtte se ud, såfremt der på et senere tidspunkt sker en form for spredning og dermed emission til miljøet. Følgeligt skal det tilføjes, at også spredningsarealet og afgrødetypen kan have en indflydelse på den emission, der kunne tænkes at ske. Der er således tale om hypoteser om, hvordan et slutprodukt og en slutkoncentration af zink og kobber kunne se ud, men det har formodningen imod sig, at det vil være identisk med det produkt, Aarhus Universitet har foretaget målinger i, og det kan ikke kædes sammen med den isolerede måling, Aarhus Universitet har foretaget i de to landmænds gylletanke. Det helt afgørende er dog uden tvivl, at der netop ikke er tale om en emission i forhold til den konkrete matrice (gylle) som Aarhus Universitet har foretaget måling i. ”

Du klagede ved e-mails af 16. og 18. august 2016 til mig over Styrelsen for Videregående Uddannelsers afgørelse af 10. juni 2016.

Jeg skrev den 26. august 2016 til dig, at jeg samme dag havde sendt dine e-mails med bilag videre til Styrelsen for Videregående Uddannelser (min sag nr. 16/03638).

Det gjorde jeg, fordi jeg mente, at styrelsen også burde have mulighed for at tage stilling til Aarhus Universitets afgørelse af 13. juli 2016. Jeg mente desuden, at der var så nær sammenhæng mellem styrelsens afgørelse af 10. juni 2016 og Aarhus Universitets efterfølgende afgørelse af 13. juli 2016, at det ikke ville være hensigtsmæssigt, at jeg på daværende tidspunkt behandlede din klage over styrelsens afgørelse af 10. juni 2016.

Den 8. september 2016 traf Styrelsen for Videregående Uddannelser på ny afgørelse i sagen. Styrelsen anførte bl.a. følgende:

"Styrelsen for Videregående Uddannelser skal herved udtale sig i aktindsigtssag vedrørende identiteten på to smågriseproducenter, hvis gylle er blevet testet for zink og kobber i rapport nr. (…) fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) ved Aarhus Universitet (AU).

…

Afslaget på aktindsigt

AU har afvist at give dig aktindsigt i oplysningerne om identiteten på de to smågriseproducenter med henvisning til § 4 c i miljøoplysningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015, samt § 13, stk. 1, nr. 5 og 6 i offentlighedsloven-1985, jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer, jf. § 6, stk. 2 i miljøoplysningsloven.

…

Styrelsen bemærker, at der ved emissioner således må være tale om direkte eller indirekte udledninger af enhver art til vand, jord, luft og undergrund.

I det konkrete tilfælde er der tale om målinger direkte fra en fast installation i form af en gylletank, og der er ikke tale om målinger af udledninger af nogen art. Der er således tale om en måling af gylle i en beholder, hvor der ikke sker udledning.

Styrelsen er derfor enig med AU i, at der ikke er tale om målinger af emissioner, da der ikke foregår aktuelle udledninger i forbindelse med målingerne. At der muligvis vil forekomme fremtidige udledninger af gylle kan ikke ændre styrelsens opfattelse.

…

Styrelsen finder, at der ikke er grundlag for at kritisere AU's begrundelse for ikke at meddele dig aktindsigt i de to smågriseproducenters identitet. "

Du klagede den 8. september 2016 til mig over Styrelsen for Videregående Uddannelsers afgørelser af 10. juni og 8. september 2016.

Jeg bad den 13. september 2016 Styrelsen for Videregående Uddannelser om en udtalelse i sagen. Jeg bad i den forbindelse om, at styrelsen først anmodede Aarhus Universitet om en udtalelse i sagen.

Jeg modtog ved e-mail af 5. oktober 2016 fra styrelsen en udtalelse af 28. september 2016 fra Aarhus Universitet og sagens akter.

I udtalelsen af 28. september 2016 anførte Aarhus Universitet bl.a. følgende:

”AU kan henholde sig til de pågældende afgørelser med de deri anførte begrundelser.

I sit brev af 13. september 2016 har Folketingets Ombudsmand anmodet AU om udtrykkeligt at forholde sig til journalist D’s bemærkninger om emissionsbegrebet.

AU kan i den forbindelse oplyse, at det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, at bl.a. bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i lov om offentlighed i forvaltningen 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 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger (miljøoplysningsdirektivet) m.v.

Af bemærkningerne til det lovforslag, der lå til grund for bestemmelsen i § 2, stk. 5, fremgår det bl.a., at begrebet emission 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 eller undergrund. ’

Tilsvarende følger det af implementeringsguiden til den såkaldte Århuskonvention, der blev gennemført ved miljøoplysningsdirektivet:

‘The term ‘emission’ has been defined in the Industrial Emissions Directive 198 as a ‘direct or indirect release of substances, vibrations, heat or noise from individual or diffuse sources in the installation into air, water or land’. ’

Endvidere er det værd at bemærke, at miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, alene henviser til 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, men ikke § 13, stk. 1, nr. 5.

I sin mail af 13. juni 2016 til Folketingets Ombudsmand har journalist D bl.a. anført, at oplysninger i DCE’s rapport nr. (…) om kobber- og zinkindholdet i dyrkningsjord tilhørende de 6 landmænd og 2 smågriseproducenter er oplysninger om emissioner til miljøet, og at der på den baggrund bør gives aktindsigt i oplysninger om identiteten på de pågældende landmænd og smågriseproducenter.

Rapport nr. (…) indeholder oplysninger om alle prøveresultater og analyser, der er fremkommet på baggrund af målinger, ligesom rapporten indeholder oplysninger om, hvor de enkelte målinger omtrent er foretaget. Det fremgår ikke af rapporten, hvilke prøveresultater der henhører til hvilken placering på kortet, ligesom den ikke angiver identiteten på de enkelte matrikelejere.

AU finder ikke, at oplysningerne i rapporten om miljøkoncentrationerne er omfattet af de overfor gengivne forståelser af begrebet emission.

AU skal i den forbindelse bemærke, at målinger i f.eks. jord eller gylle bl.a. ikke kan forstås som værende en måling af *'a direct or indirect release of substances ... '*, idet der netop er foretaget målinger i isoleret materiale og ikke udledt matrice af nogen art.

I afgørelsen af 13. juli 2016, der navnlig drejer sig om de to smågriseproducenter, lægger AU således vægt på, at der er tale om målinger i gylle, der er opbevaret i en bestemt gylletank, og at der ikke er tale om målinger i gylle f.eks. spredt ud på en mark.

Endvidere lægger AU vægt på, at målingerne må *ses som én isoleret måling på én enkelt dag,* og at målingen således ikke siger noget om, hvordan en eventuel måling måtte se ud, såfremt der på et senere tidspunkt sker en form for spredning.

Det er Aarhus Universitets vurdering, at der således er tale om et 'øjebliksbillede', der ikke kan forstås som emission, idet matricen, der er foretaget målinger i (målingerne i rapport nr. (…)), er isoleret i en tank. Den målte matrice er således ikke på nogen måde emitteret til miljøet i den koncentration, der er gengivet i rapport nr. (…).

Ligeledes kan en måling i jorden som sådan, som det er tilfældet med de resterende seks landmænd, ikke betegnes som oplysninger om emissioner til miljøet, da koncentrationen af de til enhver tid værende stoffer i jorden ikke kan opfattes som emission i miljøoplysningslovens forstand.

De målte koncentrationer er resultatet af en lang række kilder ophobet over en årrække og kan ikke betegnes som oplysninger om emissioner til miljøet.

Rapport nr. (…) viser bl.a., at der er en påvirkning af jorden fra tilførsler af zink og kobber med gylle, men rapporten viser derimod ikke, at der er en direkte sammenhæng til indholdet i jordprøverne. Rapporten omhandler statistiske sammenhænge, der ikke nødvendigvis er gyldige for de enkelte marker og ejendomme.

De målte koncentrationer i gyllen og i jorden er således målinger i isoleret materiale, og der er ikke tale om målinger af emissioner.

I sin mail af 13. juni 2016 til Folketingets Ombudsmand anfører D hertil bl.a., at: *'Det er dog ikke afgørende, om forureningen kommer fra bestemte kilder, der er identificerede. Det afgørende er, at jordprøverne viser resultater fra emissioner – herunder husdyrgødning'.*

Aarhus Universitet skal i den forbindelse bemærke, at Århuskonventionen skelner mellem 'State of the Environment' og 'Emissions'. Det er således kun informationer om emissioner, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, og som der derfor er en udvidet adgang til aktindsigt i. Jordkoncentrationer, som målingerne i jorden, der viser en koncentration af zink og kobber, falder klart inden for området 'State of the Environment', hvorfor disse oplysninger derfor ikke er omfattet af den udvidede adgang til aktindsigt. "

I e-mailen af 5. oktober 2016 skrev Styrelsen for Videregående Uddannelser, at styrelsen ikke havde yderligere bemærkninger, men henviste til styrelsens udtalelse af 8. september 2016.

Jeg sendte dig den 5. oktober 2016 en kopi af universitetets udtalelse af 28. september 2016 med henblik på dine eventuelle bemærkninger. Samtidig orienterede jeg dig om det, som styrelsen havde skrevet i e-mailen af 5. oktober 2016.

Du sendte mig i e-mail af 10. oktober 2016 dine bemærkninger, hvor du bl.a. fastholdt, at der er tale om emissionsoplysninger.

Jeg sendte den 10. oktober 2016 en kopi af din e-mail af samme dato til Styrelsen for Videregående Uddannelser til orientering. Og samme dag orienterede jeg dig om, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og myndighederne.

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 mente, at det ville være mest hensigtsmæssigt at afvente udfaldet af de to domme, inden jeg færdigbehandlede din klage over Styrelsen for Videregående Uddannelsers afgørelser om afslag på aktindsigt.

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

Efter at jeg havde haft lejlighed til at foretage en foreløbig gennemgang af dommene, fandt jeg anledning til at bede Styrelsen for Videregående Uddannelser og Aarhus Universitet forholde sig til en eventuel betydning af dommene i relation til din sag.

Jeg bad derfor den 20. december 2016 Styrelsen for Videregående Uddannelser om, at styrelsen og Aarhus Universitet i deres udtalelser bl.a. kom ind på, om de undtagne oplysninger om identiteten på de landmænd, i hvis jord og gylle der var fundet høje koncentrationer af zink og kobber, i lyset af dommene kunne siges at være oplysninger om emissioners indvirkning på miljøet eller oplysninger om forudsigelige emissioner.

Jeg modtog herefter brev af 27. februar 2017 fra Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte (tidligere Styrelsen for Videregående Uddannelser) vedlagt en udtalelse af 21. februar 2017 fra Aarhus Universitet.

I udtalelsen af 21. februar 2017 anførte Aarhus Universitet bl.a. følgende:

”Som det fremgår af sagen, fandt AU ikke, at oplysningerne om de målte koncentrationer i henholdsvis gylletanke og landbrugsjord var omfattet af begrebet emissioner til miljøet, og at der derfor er adgang til at undtage oplysningerne fra aktindsigt.

…

Som det fremgår af sagen, lagde AU vægt på, at resultaterne af de målte koncentrationer i landbrugsjorden viser de til enhver tid værende koncentrationer af stoffer i jorden, der er resultatet af en lang række kilder ophobet over en årrække.

Da koncentrationerne således ikke er et resultat af udledning eller udslip til miljøet, er oplysningerne om koncentrationerne ikke omfattet af den fortolkning af emissionsbegrebet, der er lagt til grund i dommen i sagen C-442/14.

Om de målte koncentrationer i gyllen skal AU bemærke, at selvom gyllen i gylletankene på et tidspunkt kan forventes at ville blive spredt i en eller anden form, så vil der ikke være tale om spredning af den samme matrice, som har været genstand for AU's målinger af koncentrationer. De pågældende målinger er således foretaget i det sene efterår, og en eventuel senere spredning af gyllen ville sædvanligvis først finde sted det følgende forår.

Den spredning, der muligvis vil ske på et senere tidspunkt, vil således ikke være en udledning i den samme form eller koncentration, som måleresultaterne viser. Målingerne er foretaget på et tidspunkt, som ikke har ligget forud for en aktuel spredning af matricen, hvorfor den matrice, der eventuelt på et senere tidspunkt måtte blive spredt vil have en helt anden koncentration, og dermed være en anden, end det fremgår af målingerne.

AU finder på den baggrund, at oplysningerne om de målte koncentrationer i gyllen udelukkende er hypotetiske, og at oplysningerne derfor ikke er omfattet af EU-Domstolens forståelse af emissionsbegrebet.

Af samme dom (præmis 90) følger det endvidere, at:

'Således udgør bl.a. oplysninger, der af 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. '

Hvilket må siges forudsætningsvis at kunne overføres til målingerne foretaget i nærværende sag, hvor den eventuelt senere udledte matrice vil være i en anden form og koncentration end den, der er resultatet af målingerne.

Det opsummeres desuden i samme dom (præmis 100) således:

'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. '

Endvidere er det relevant at fremhæve sagen C-673/13 P (præmis 81) i relation til sondringen mellem 'miljøoplysninger' og 'emissioner til miljøet', hvor vigtigheden af at undgå en udhuling af begrebet 'miljøoplysninger' behandles.

Der står bl.a., at

'... selv om der, [...] ikke er grundlag for en indskrænkende fortolkning heraf, imidlertid ikke omfatte[r] enhver oplysninger, 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' ... '

Der er således efter domstolens opfattelse klare grænser for, hvilke oplysninger der er omfattet af emissionsbegrebet, og oplysningerne skal i videre omfang end oplysningerne i denne sag have en forbindelse med emissioner til miljøet.

I den forbindelse finder AU også, at identitetsoplysningerne på de 8 landmænd ikke i sig selv er oplysninger om emissioner til miljøet.

Det bemærkes endeligt, at der ingen direkte sammenhæng er mellem målingerne i gylletankene og jordprøverne. "

I brevet af 27. februar 2017 skrev styrelsen, at styrelsen havde gennemgået Aarhus Universitets udtalelse og som tilsynsmyndighed ikke havde yderligere bemærkninger.

Jeg sendte dig den 1. marts 2017 kopi af universitetets og styrelsens breve med henblik på dine eventuelle bemærkninger. Samtidig vedlagde jeg til din orientering kopi af de to omtalte domme fra EU-Domstolen.

Du sendte mig i e-mail af 13. marts 2017 dine bemærkninger, hvor du bl.a. anførte følgende:

"Aarhus Universitet nævner mere specifikt, at identitetsoplysningerne på de 8 landmænd ikke i sig selv er oplysninger om emissioner til miljøet. Som nævnt ovenfor er det udtrykkeligt nævnt i præmisserne for EU-Domstolens afgørelser, at oplysninger om 'stedet' er omfattet af begrebet.

Det er således ikke navnene på landmænd, der er afgørende men derimod 'stederne' for de målte koncentrationer i landbrugsjorden. Det vil i praksis betyde, at identiteten på ejerne af landbrugsjorden også vil være tilgængelig for offentligheden. "

Jeg sendte den 14. marts 2017 en kopi af din e-mail af 13. marts 2017 til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte, med henblik på at styrelsen og Aarhus Universitet kunne komme med deres eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog ikke yderligere bemærkninger fra myndighederne.

Den 29. marts 2017 orienterede jeg dig om, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og myndighederne.

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.