

Udskriftsdato: 19. april 2026 (Gældende)

2020-31. Aktindsigt i estimerede data i interne regneark

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2020-31. Aktindsigt i estimerede data i interne regneark

En forening klagede over, at Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte ikke havde fundet grundlag for at foretage sig mere i anledning af foreningens klage over, at Aarhus Universitet havde afslået aktindsigt i interne data, som indeholdt estimerede beregninger af hidtidig udvaskning af kvælstof fra danske landbrugsjorde. Dataene – som fremgik af nogle regneark – var indgået i grundlaget for nogle beregninger, som universitetet havde foretaget i forbindelse med en rådgivning, som det efter anmodning havde ydet til en styrelse under Miljø- og Fødevarerministeriet forud for en politisk aftale (landbrugspakken) i 2015.

Myndighederne havde vurderet sagen på grundlag af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, som i et vist omfang henviser til bestemmelser i offentlighedslovens fra 1985. Myndighederne mente ikke, at de omtalte data var omfattet af retten til aktindsigt, da de var indeholdt i interne dokumenter og efter myndighedernes opfattelse ikke var omfattet af ekstraheringspligt.

Ombudsmanden var enig med myndighederne i, at de tilbageholdte oplysninger var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og at de relevante dokumenter måtte anses for interne arbejdsdokumenter efter bestemmelsen i § 7 i offentlighedsloven fra 1985.

Ombudsmanden mente imidlertid, at dataene i den foreliggende sammenhæng var omfattet af bestemmelsen om ekstraheringspligt i lovens § 11, stk. 1 (faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet). Ombudsmanden henviste bl.a. til, at dataene efter det oplyste blev brugt som erstatning for målte data og dermed måtte siges at have bidraget væsentligt til grundlaget for de beregninger, som universitetet havde leveret.

Ombudsmanden henstillede derfor til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte, at den tog skridt til, at Aarhus Universitet i lyset af ombudsmandens opfattelse genoptog sin behandling af sagen.

(Sag nr. 19/02673)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

1.1. Sagen angår Aarhus Universitets og Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøttes afslag på at give en forening aktindsigt i visse af de oplysninger, som indgår i grundlaget for de beregninger af

udvaskningen af kvælstof fra danske landbrugsjorde, som universitetet har anvendt i regnemodellerne NLES3 og NLES4. Foreningen har fået indsigt i selve regnemodellerne og i alle rådata, men ikke i såkaldte "bearbejdede forskningsdata". Under sagen er disse data også omtalt som "vandgennemstrømningsdata", "intermediære beregninger", "mellemberegninger", "perkulationsberegninger" eller lignende.

Universitetets afslag på foreningens anmodning om aktindsigt omfatter også nogle oplysninger, som universitetet ikke længere er i besiddelse af, og som ikke kan rekonstrueres. Det drejer sig om såkaldte statistiske scripts, dvs. regnemetoder, som omfatter statistiske programkoder, som universitetet anvendte til optimering af de parametre, der indgår i NLES3 og NLES4. Foreningen har ikke i sin klage og senere henvendelser til mig fremsat bemærkninger til denne del af afslaget, og jeg har herefter ikke fundet tilstrækkelig anledning til at undersøge forholdet nærmere. Jeg henviser i den forbindelse til ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

NLES (Nitrate Leaching ESTimator) er en model, som Aarhus Universitet bruger til at estimere kvælstofudvaskningen (især nitrat) fra danske landbrugsjorde for en nærmere bestemt forudgående periode, ofte en længere årrække. Modellen, der findes i flere udgaver, bruges i forbindelse med universitetets myndighedsrådgivning. I modellen indgår både målte data og estimerede data. Den nyeste model er NLES5.

Modellerne NLES3 og NLES4 blev anvendt i forbindelse med den rådgivning, som Aarhus Universitet gav til Miljø- og Fødevareministeriet (NaturErhvervstyrelsen, nu Landbrugsstyrelsen) forud for den politiske aftale om landbrugspakken (Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015). Rådgivningen findes i et notat af 11. november 2015, som er offentliggjort på universitetets hjemmeside.

1.2. Ved afslaget på indsigt har Aarhus Universitet og styrelsen lagt til grund, at de tilbageholdte oplysninger er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven, lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017).

Aarhus Universitet og styrelsen har anset de dokumenter, som indeholder de tilbageholdte oplysninger, for interne arbejdsdokumenter, som ikke er afgivet til udenforstående. Universitetet har endvidere fundet, at der ikke er ret til indsigt i oplysningerne på grundlag af ekstraheringspligt, da de tilbageholdte oplysninger efter universitetets og styrelsens opfattelse ikke kan anses for oplysninger om "faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet" (§ 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985, lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer).

Endelig mener universitetet og styrelsen, at der er væsentlige hensyn til beskyttelse af de involverede forskere, som vejer tungere end offentlighedens interesse i at få indsigt (§ 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven).

I det følgende har jeg navnlig fokus på spørgsmålet om ekstraheringspligt.

2. Oversigt over sagsforløbet og mine undersøgelser

2.1. I et brev af 18. januar 2018 anmodede foreningen Aarhus Universitet om aktindsigt i ”det komplette kalibreringsgrundlag for NLES3 og NLES4, dvs. samtlige variabler der indgår”.

I en afgørelse af 16. marts 2018 tog universitetet stilling til anmodningen om indsigt. Universitetet gav indsigt i alle rådata mv., men ikke i interne, beregnede data.

Foreningen påklagede den 14. maj 2018 afslaget på indsigt til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte.

I et brev af 17. august 2018 til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte afgav Aarhus Universitet høringsvar i anledning af foreningens klage.

Den 10. september 2018 meddelte styrelsen foreningen sin afgørelse i sagen. Som tilsynsmyndighed fandt styrelsen efter en gennemgang af universitetets høringsvar ikke grundlag for at foretage sig mere.

I et brev af 7. november 2018 indbragte foreningen sagen for ombudsmanden. Med et brev af 14. december 2018 videresendte ombudsmanden henvendelsen til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte, med henblik på at styrelsen kunne få mulighed for over for foreningen at tage stilling til de indsigelser, som foreningen havde fremsat i klagen til ombudsmanden.

Styrelsen indhentede i den anledning en yderligere udtalelse af 27. februar 2019 fra Aarhus Universitet.

Den 21. maj 2019 meddelte styrelsen foreningen, at den tog universitetets udtalelse af 27. februar 2019 til efterretning og ikke foretog sig yderligere i anledning af foreningens klage til ombudsmanden.

2.2. I et brev af 23. maj 2019 indbragte foreningen på ny sagen for ombudsmanden.

Den 4. juli 2019 anmodede ombudsmanden Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte om en udtalelse efter forinden at have indhentet en udtalelse fra Aarhus Universitet. Ombudsmanden bad styrelsen sende begge udtalelser tillige med dokumenterne i sagen om aktindsigt og de dokumenter eller dele af dokumenter, der ikke var givet aktindsigt i.

Herefter modtog ombudsmanden sagsakter og udtalelser fra Aarhus Universitet og styrelsen af henholdsvis 11. september 2019 og 18. september 2019.

Foreningen fremsatte bemærkninger til udtalelserne i et brev af 8. oktober 2019, som ombudsmanden videresendte til styrelsen med henblik på universitetets og styrelsens bemærkninger.

Styrelsen sendte mig med et brev af 10. december 2019 en udtalelse af 29. november 2019 fra Aarhus Universitet. Styrelsen oplyste, at den ikke havde yderligere bemærkninger til sagen. Foreningen oplyste ved brev af 16. januar 2020, at den heller ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

I et brev af 24. februar 2020 til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte anmodede jeg om, at styrelsen og Aarhus Universitet deltog i et møde, med henblik på at jeg kunne få en yderligere uddybning

af karakteren af de tilbageholdte oplysninger. Mødet blev afholdt som et videomøde den 2. juni 2020, og det blev på mødet aftalt, at Aarhus Universitet via styrelsen kunne afgive yderligere udtalelser i sagen.

Styrelsen sendte mig med et brev af 30. juni 2020 en udtalelse af 29. juni 2020 fra Aarhus Universitet, som var vedlagt en udtalelse af 19. juni 2020 fra universitetets Institut for Bioscience – Oplandsanalyse og miljøforvaltning. Styrelsen fremsatte ikke i brevet yderligere bemærkninger til sagen.

Foreningen sendte sine afsluttende bemærkninger til sagen ved brev af 16. august 2020.

3. Nærmere om de tilbageholdte oplysninger

3.1. Efter anmodning har jeg fra Aarhus Universitet – via styrelsen – modtaget dokumenter med de oplysninger, der ikke er givet aktindsigt i. Jeg bemærker i den forbindelse, at min undersøgelse som nævnt under pkt. 1.1 ikke omfatter de statistiske scripts, som universitetet ikke længere er i besiddelse af, og som ikke kan rekonstrueres.

Der er tale om Excel-regneark, som gengiver data fra regnemodellerne NLES3 og NLES4. Det er omfattende regneark, hvoraf nogle indeholder over 150 kolonner og mere end 1700 rækker. Universitetet har i udtalelsen af 11. september 2019 oplyst, at afslaget på aktindsigt svarer til de kolonner i regnearkene, som er markeret med rødt.

Efter det oplyste indeholder de undtagne kolonner slutresultaterne af eksternt beregnede processer, dvs. beregninger, som er foretaget uden for NLES-modellerne vedrørende vandgennemstrømning. Detaljerne i de eksterne beregninger er ikke omfattet af foreningens anmodning om aktindsigt. Slutresultaterne i de undtagne kolonner vedrører kumuleret vandgennemstrømning og kumuleret kvælstofudvaskning for de tidsintervaller, der er relevante for henholdsvis NLES3 og NLES4.

3.2. Aarhus Universitet har beskrevet de tilbageholdte oplysninger på følgende måde i høringssvaret af 11. september 2019 i anledning af foreningens klage til mig:

”(...) vandstrømningsdata er forskningsdata og ikke direkte målte objektive resultater. Forskningsdata er videnskabeligt bearbejdede data, hvori der indgår en, fra de involverede forskeres side, række selekterede parametre, der afspejler forskernes erfaringer og særlige intellektuelle indsats.

...

Forskningsdata har i den konkrete sag karakter af medarbejdernes egne overvejelser, noter, foreløbige (læs: intermediære) beregninger og forskningsresultater, der ikke har været delt med eksterne interessenter. Ved 'foreløbige / intermediære' beregninger forstås AU i denne sammenhæng interne 'mellemberegninger', der gennemføres af forskerne, og som i forskningsprocessen ligger mellem rådata og de endelige NLES-modeller.

Faktuelt består vandgennemstrømningsdata af en kombination af målinger og modelberegninger af hvor meget vand, der passerer gennem jorden i den dybde, hvor nitratkoncentrationen i jordvandet måles.

I modelberegningerne indgår, baseret på forskernes ekspertise, fx en intermediær beregning af vandbalancen for en afgrøde på en mark. Det vil sige hvor meget af nedbøren, som fordamper henholdsvis optages af planterne til deres vækst, og dermed hvor meget nedadgående vand, som strømmer ud af rodzonen, og dermed potentielt kan udvaske kvælstof. Denne beregning bygger på rådata i form af nedbør, klimaoplysninger til beregning af fordampning samt relevante egenskaber ved jorden. Rådata fødes ind i en såkaldt dynamisk model (Daisy), som simulerer plantevækst og beregner vandtransport i jordmatricen.

Parallelt foretages en del lignende intermediære beregninger baseret på ekspertise og mangeårig metodeudvikling i processen med at omsætte rådata til det datasæt, som anvendes til at parameterisere den statistiske model for sammenhængen imellem netop markens behandlinger, gødningstilførsel og udbytter m.m. og kvælstof udvaskning. (...)"

En af mine medarbejdere har senere ved telefonsamtale af 17. september 2020 med (...), Aarhus Universitets Institut for Agroøkologi – Klima og Vand, fået præciseret, at det beror på en fejl, at det er angivet, at afslaget omfatter "medarbejdernes egne noter og overvejelser".

3.3. På det ovenfor omtalte videomøde af 2. juni 2020 oplyste forskere fra Aarhus Universitet, at målte data som f.eks. målinger af nedbør og andre klimaforhold i betydeligt omfang indgår i universitetets beregninger af kvælstofudvaskning. De målte data er der givet indsigt i. I praksis kan det imidlertid ikke lade sig gøre at måle alle relevante data. I stedet for målte data bruges derfor i et vist omfang beregnede data. Det tilstræbes, at de beregnede data ligger så tæt på virkeligheden som muligt. De beregnede data vedrører samme periode som de målte data og angår således ikke forventninger om fremtidige udvaskninger, men beregninger af, hvad der allerede er udvasket til jorden. Det drøftes og beslattes blandt de involverede forskere, hvordan beregningerne – ved modellering, parameterisering og kalibrering – bedst kan foretages i forhold til relevante faktorer. Det er disse beregnede data, som universitetet har betegnet som "vandgennemstrømningsdata", og som afslaget på aktindsigt angår.

Forskerne oplyste endvidere, at man ikke agtede senere at offentliggøre de tilbageholdte vandgennemstrømningsdata i forskningsmæssig henseende.

3.4. I udtalelsen af 19. juni 2020 fra universitetets Institut for Bioscience – Oplandsanalyse og miljøforvaltning har instituttet supplerende udtalt følgende:

"Perkolationsberegninger (vandafstrømning fra rodzonen) er en inputparameter til NLES4-modellen. Man kan ikke måle vandgennemstrømning tilstrækkeligt præcist, og derfor er det nødvendigt at modelberegne denne værdi. At beregne perkolationen er ikke trivielle beregninger, men kræver stor faglig indsigt. Både Agroøkologi og BioScience har anvendt rodzonemodellen Daisy til at gennemføre disse perkolationsberegninger.

For at kunne beregne vandafstrømningen skal Daisymodellen have inputparametre som daglige værdier for døgntemperatur, nedbør og globalindstråling. Modellen skal også vide hvilke afgrøder, der gror på

marken samt aktuel tildeling af handelsgødning og husdyrgødning. Så skal modellen have jordoplysninger, tekstur, fysiske parametre for hvor hurtig vand løber igennem jorden, dræningsforhold m.v.

Når alle disse parametre er givet til modellen kan man køre modellen, men parametrene for plantevækst og især de fysiske jord-parametre for vandgennemstrømning skal kalibreres, da hver enkelt afgrødes vækst og hver mark har specielle egenskaber ift. hvor hurtigt vandet strømmer igennem jorden.

Kalibrering består i at ændre på parametre ind til man rammer nogle målte værdier. Da vi ikke har målinger af vandafstrømning fra rodzonen, benytter vi andre målte parametre som Daisy skal ramme. For LOOP er det grundvandsstand og drænafstrømning. For Agroøkologi er det målinger af vandindhold i jorden. Det er et meget omfattende arbejde at gennemføre disse beregninger og kalibreringer. Og det kræver stor faglig indsigt i selve Daisy-modellen og i de jordfysiske egenskaber for vandgennemstrømning. Vi anser det derfor for vores intellektuelle rettighed, at disse data er vores egne, da det er os der har anvendt viden og tid på at gennemføre disse beregninger.

Vi anvender disse vandgennemstrømningsdata til publikationer. Vi offentliggør ikke resultatet for hver enkelt mark, men data indgår puljet i sammenstillinger og sammenligninger. I et eksisterende forskningsprojekt, MapField finansieret af Innovationsfonden anvender vi NLES4 modellen til at beregne udvaskning for alle marker i 5 Landovervågningsoplande. Modelberegnet vandgennemstrømningsdata for markstationer anvendes til at beskrive usikkerheden ved NLES4 modellen og vil indgå i publikationer for dette projekt. Desuden vil vi sammenligne udvaskning beregnet med NLES4 og NLES5 modellen og publicere disse resultater. MapField projektet slutter medio 2022.

Man kan sagtens publicere en udvaskningsmodel, som kræver data for vandgennemstrømning uden at offentliggøre alle data for hver enkelt mark. Vi anser disse vandgennemstrømningsdata for vores intellektuelle rettighed, fordi dataene anvendes i vores forskning og i vores forskningspublikationer. Ved en udlevering af disse data bliver vores muligheder for at publicere væsentligt forringet, da data efter en udlevering vil være ude af vores kontrol, da andre vil kunne bruge dem. I forhold til vores faglige anseelse er det helt afgørende, at vi som forskere selv bestemmer, hvad der publiceres samt hvor og hvornår der publiceres. ”

3.5. Som det fremgår af de ovenfor citerede dokumenter, har universitetet brugt flere forskellige betegnelser for de tilbageholdte oplysninger. I det følgende vil jeg bruge betegnelsen vandgennemstrømningsdata.

4. Er vandgennemstrømningsdata omfattet af miljøoplysningsloven?

Aarhus Universitet og Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte har under sagen lagt til grund, at vandgennemstrømningsdataene – og de øvrige data i regnemodellerne – er miljøoplysninger, og foreningens anmodning om aktindsigt er derfor afgjort på grundlag af bestemmelserne i miljøoplysningsloven.

Efter miljøoplysningsloven gælder der særlige regler for ret til indsigt i miljøoplysninger. Hvad der forstås ved miljøoplysninger, er reguleret i lovens § 3, som har følgende ordlyd:

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

- 1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,
- 2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
- 3) (...)

Da der som nævnt i pkt. 3 ovenfor er tale om oplysninger om beregnede eller estimerede data for kvælstofudvaskning til jorden, er jeg enig med myndighederne i, at vandgennemstrømningsdataene i overensstemmelse med miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2, må anses for miljøoplysninger, og at miljøoplysningsloven således finder anvendelse.

5. Miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985

5.1. Miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:

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

...

Stk. 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.”

Miljøoplysningslovens henvisninger til bestemmelser i lov om offentlighed i forvaltningen skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer, jf. miljøoplysningslovens § 6, stk. 2.

§ 7 i offentlighedsloven fra 1985 har følgende ordlyd:

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

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) (...)

Formålet med at undtage interne arbejdsdokumenter fra aktindsigt er at beskytte de forskellige stadier af den interne beslutningsproces mod offentliggørelse samt at give de ansatte adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden at skulle arbejde under presset af offentliggørelse af mere foreløbige overvejelser, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 510.

5.2. § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 omhandler den såkaldte ekstraheringspligt. Bestemmelsen fastsætter følgende:

”§ 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. ”

En lignende bestemmelse om ekstraheringspligt med hensyn til en ”sags faktiske grundlag” findes i § 28, stk. 1, i offentlighedsloven fra 2013. Efter forarbejderne viderefører bestemmelsen med visse redaktionelle og sproglige ændringer bestemmelsen i § 11 (lovforslag nr. LF 606 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til § 28).

Ekstraheringspligten efter § 11 i offentlighedsloven fra 1985 er nærmere beskrevet i forarbejderne til denne lov, hvor der anføres følgende om det nærmere indhold af begrebet ”faktiske omstændigheder”, som også findes i lovens bestemmelse om notatpligt (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217):

”Efter den gældende lov omfatter notatpligten ’faktiske oplysninger’. Efter forslaget omfatter notatpligten ’oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder’. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret. ”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven anføres endvidere følgende om § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 (s. 556 f. og s. 620 f.):

”5.2.3. Nærmere om udtrykket ’faktiske omstændigheder’

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, stk. 1 – for oplysninger om *faktiske omstændigheder*. (...)

...

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens *funktion* i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Om den nærmere udstrækning af ekstraheringspligten kan der i øvrigt henvises til kapitel 13, pkt. 3.2 ovenfor, hvor der er givet en nærmere beskrivelse af, hvad der skal forstås ved udtrykket 'faktiske omstændigheder' i forhold til notatpligten. I overensstemmelse med det, som er anført det nævnte sted, bemærkes dog, at ekstraheringspligten i første række vil omfatte '*egentlige faktuelle*' oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

Ekstraheringspligten vil endvidere omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder. Således vil en *udefra indhentet sagkyndig erklæring*, der indeholder en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse, være omfattet af ekstraheringspligten, jf. bl.a. FOB 1990, side 216, FOB 1995, side 305, FOB 1996, side 221 og FOB 2002, side 402.

Derimod vil '*interne vurderinger*' – dvs. udtalelser eller vurderinger, der foretages af forvaltningsmyndighedens eget personale mv. – ikke være omfattet af ekstraheringspligten, jf. bl.a. FOB 2004, side 98. I overensstemmelse hermed har ombudsmanden i FOB 1995, side 305, udtalt, at '[d]e beregninger der foretages i et ministeriums departement eller i et generaldirektorat på baggrund af allerede foreliggende og offentligt tilgængeligt materiale, og uden at ministeriet ved besigtigelser mv. tilfører nye iagttagelser, vil efter min opfattelse være undtaget fra aktindsigt [...]. Jeg mener ikke at pligten til ekstrahering kan udstrækkes til disse 'skrivebordsberegninger'. Der skal dog bemærkes, at ombudsmanden har antaget, at oplysninger om en myndigheds forudsigelser om, hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, som bidrager til myndighedens kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, vil være ekstraheringspligtige, jf. bl.a. FOB 2005, side 485, der er omtalt nedenfor under pkt. 5.3.

Da ekstraheringspligten alene angår de oplysninger, der bidrager til klarhed med hensyn til sagens bevismæssige grundlag eller skaber klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, vil andre typer af oplysninger ikke være omfattet af ekstraheringspligten. Det gælder således bl.a. udenforståendes tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter *med hensyn til en sags afgørelse*. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (udtalelser) ikke angår det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.

Endvidere gælder ekstraheringspligten ikke for oplysninger vedrørende en *sags retlige omstændigheder*, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv.

...

6.5.1.2.1. Oplysninger om sagens faktiske grundlag

Det følger af gældende ret, at det afgørende for, om en oplysning er omfattet af udtrykket 'oplysninger om faktiske omstændigheder', er, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Det er kommissionens opfattelse, at denne retstilstand – uanset den ændrede formulering af 'ekstraheringsbestemmelsen' – skal videreføres.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* omfatter på denne baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger' samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen. Denne retstilstand forudsættes videreført, idet der dog henvises til den udtrykkelige regel om ekstrahering af eksterne faglige vurderinger i lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., jf. pkt. 6.5.1.5 nedenfor.

Med '*egentlige faktuelle oplysninger*' sigtes der f.eks. til oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt.

Det bemærkes, at udtrykket 'oplysninger om en sags faktiske grundlag' i lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt., også omfatter de metoder og forudsætninger, der knytter sig til 'de faktuelle oplysninger'. Det vil sige, at ekstraheringspligten f.eks. vil omfatte eventuelle oplysninger i et internt dokument om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt.

Det bemærkes endvidere, at visse typer af *generelle forvaltningssager* i almindelighed ikke vil indeholde oplysninger om sagens faktiske grundlag i den betydning, som dette udtryk er forstået ovenfor. I det omfang sådanne oplysninger indgår i generelle forvaltningssager, er de imidlertid omfattet af ekstraheringspligten efter lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt.

Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger eller politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke vil omfatte tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der som sådanne ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.”

I betænkningen anføres også følgende i forhold til det samme begreb i lovens § 6 om notatpligt (s. 408 f.):

”3.2.2. På denne baggrund omfatter notatpligten '*egentlige faktuelle*' oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om

økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

...

Notatpligten vil – da den efter det ovenfor nævnte hovedsynspunkt omfatter oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller skaber klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder – også kunne omfatte *oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold*, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse.

Således vil en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse, være omfattet af notatpligten, jf. Vogter, side 153. Det samme gælder eksempelvis oplysninger om, at en ansøger til en offentlig stilling under tidligere beskæftigelse har udført arbejdet 'langsomt' eller på anden måde været 'forsømmelig', jf. betænkning nr. 857/1978, side 164.

3.2.3. Derimod vil udenforståendes – og for den sags skylds myndighedens egne – tilkendegivelser af *vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse* ikke være omfattet af notatpligten, jf. betænkning nr. 857/1978, side 164, og Vogter, side 153. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser (erklæringer) ikke indgår i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.

...

Endelig vil *statistisk materiale* og andre tilsvarende sammenstillinger af oplysninger, der ikke er af konkret karakter, i reglen falde uden for notatpligten, da de pågældende oplysninger ikke kan tillægges bevismæssig eller anden tilsvarende betydning. ”

5.3. Fra ombudsmandens praksis om begrebet ekstraheringspligtige oplysninger kan nævnes følgende sager:

FOB 1995.305 angik bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt ekstraheringspligten omfattede oplysninger om økonomien og antallet af forventede personbiler i en lovgivningssag om den kommende Øresundsforbindelse. Ombudsmanden fandt, at de beregninger, der foretages i et ministeriums departement eller i et generaldirektorat på baggrund af allerede foreliggende og offentligt tilgængeligt materiale, og uden at ministeriet ved besigtigelser mv. tilfører nye iagttagelser, vil være undtaget fra aktindsigt, når der er tale om brevveksling mellem ministerier om lovgivning, jf. den dagældende offentlighedslovs § 10, nr. 2. Ombudsmanden mente ikke, at pligten til ekstrahering kunne udstrækkes til disse ”skrivebordsberegninger”. Han kunne derfor ikke kritisere, at Trafikministeriet ikke havde anset oplysningerne om det forventede fremtidige antal biler for ekstraheringspligtige.

FOB 2014-14 omhandlede et notat, som SKAT havde sendt til skatteministeren. SKATs praksis om foreløbige momsfastsættelser havde vist sig at være forkert, og SKAT havde derfor ændret sin praksis og planlagt yderligere tiltag. Notatet var sendt til ministeren bl.a. for at give ministeren et grundlag for at vurdere eventuelle yderligere tiltag. SKAT havde undtaget notatet fra aktindsigt som et ministerbetjeningsdokument og mente ikke, at der var ekstraheringspligtige oplysninger i det. Selv om nogle af

oplysningerne i notatet havde karakter af vurderinger, kom ombudsmanden frem til, at en meget væsentlig del af notatet indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag, som skulle ekstraheres. Ombudsmanden lagde vægt på, at oplysningerne beskrev de forhold, som lå til grund for SKATs overvejelser i sagen, og altså belyste grundlaget for de tiltag, som SKAT havde besluttet at iværksætte.

Sagen FOB 2014-21 drejede sig om, hvorvidt oplysninger i en APV (arbejdspladsvurdering) udarbejdet i Transportministeriet var ekstraheringspligtige. Transportministeriet havde undtaget APV'en fra aktindsigt i sin helhed. Mange af oplysningerne i APV'en var sammenfatninger af medarbejdernes vurderinger af eller holdninger til bestemte spørgsmål. Ombudsmanden konkluderede, at resultaterne af målingerne i APV'en var ekstraheringspligtige. Han lagde vægt på, at selv om resultaterne havde et subjektivt præg, var de en del af det grundlag, som skulle bruges til at vurdere, hvilke tiltag der var nødvendige af hensyn til arbejdsmiljøet i ministeriet.

Sagen FOB 2014-23 angik et internt dokument med oplysninger, som Justitsministeriet havde noteret ned i anledning af en telefonisk henvendelse fra en partisekretær, som ønskede rådgivning om fortolkningen af tilskudsbegrebet i partiregnskabsloven. Ombudsmanden fandt, at et afsnit i dokumentet, hvor partisekretæren kom med nogle tilkendegivelser om tilskudsbegrebet i partiregnskabsloven, var undergivet ekstraheringspligt. Ombudsmanden lagde vægt på, at oplysningerne måtte anses for oplysninger om sagens "faktiske grundlag", og at oplysningerne var "relevante for sagen". Ombudsmanden henviste til, at oplysningerne var en del af det grundlag, som Justitsministeriets vurdering af sagen blev foretaget på, og at de var relevante for sagen, da det fremgik, at Justitsministeriet havde kommenteret tilkendegivelserne og i et vist omfang også rådgivet herudfra.

Folketingets Ombudsmands udtalelse af 18. maj 2016 i sag nr. 16/00314 angik bl.a. spørgsmålet om ekstrahering af oplysninger i et notat, der var udarbejdet af Sikkerhedsstyrelsen om økonomien i forbindelse med udflytningen af styrelsen til Esbjerg i 2004/05, og som Erhvervs- og Vækstministeriet havde undtaget fra aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven fra 2013. Ombudsmanden udtalte om ekstraheringspligten bl.a., at "så længe der er tale om oplysninger, som efter deres karakter vedrører faktuelle forhold – f.eks. hvad der har været udgifterne til en allerede gennemført udflytning – gør det efter min opfattelse ingen forskel, at myndighedens fastlæggelse af disse forhold beror på et estimat eller skøn mv., og at f.eks. opgørelsen af udgifter som de nævnte derfor kan være forbundet med en vis usikkerhed". Udtalelsen er offentliggjort på Offentlighedsportalen (www.offentlighedsportalen.dk, ombudsmandens sag nr. 16/00314).

FOB 2016-26 angik Finansministeriets afslag på aktindsigt i implementeringsplaner, som de enkelte ministerier var blevet bedt om at sende til Finansministeriet i forbindelse med regeringens plan om udflytning af statslige arbejdspladser. Implementeringsplanerne bestod overvejende af standardiserede skemaer udsendt af Finansministeriet og udfyldt af de enkelte ministerier. Under skemaernes hovedpunkter (om fakta, overordnet tidsplan, økonomi, kvalitetsmål og kontaktperson) var opstillet forskellige spørgsmål, som skulle besvares af ministerierne for hver af de institutioner, der var berørt af udflytningen. Svarene bestod dels af en gengivelse af noget rent faktisk eller noget, som allerede var sket eller besluttet, dels af fremadrettede vurderinger, f.eks. hvad udgifterne til udflytningen forventedes at blive. Ombudsmanden fandt, at de oplysninger, som var egentlige faktuelle oplysninger eller oplysninger om noget, som allerede var sket eller besluttet, som udgangspunkt måtte anses for ekstraheringspligtige. Det modsatte var udgangspunktet for de oplysninger, der byggede på fremadrettede vurderinger, f.eks. hvad udgifterne til udflytningen måtte antages at blive.

I FOB 2019-28 havde ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere et ministeriums opfattelse, hvorefter oplysninger om fremadrettede omkostningsskøn i et notat om regeringens klima- og luftpakke ikke var omfattet af ekstraheringspligten. Der var tale om konkrete omkostningsskøn, som alene havde karakter af forudsigelser.

I FOB 2020-12, der angik afslag på aktindsigt i dokumenter om et forestående statsbesøg, udtalte ombudsmanden bl.a., at ekstraheringspligten vedrørende en sags ”faktiske grundlag” efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, nr. 1, typisk omfatter oplysninger om noget, som allerede er sket eller besluttet, mens forslag til løsninger af forestående opgaver, herunder drøftelser om planlægningen af en fremtidig aktivitet (i dette tilfælde statsbesøget og dets praktiske afholdelse), typisk ikke vil have karakter af ekstraheringspligtige oplysninger efter bestemmelsen.

5.4. Ekstraheringspligten er nærmere beskrevet af Mohammad Ahsan i Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 583 ff. Om afgrænsningen af ekstraheringspligten i forhold til oplysninger om fremadrettede forhold anfører han følgende (s. 596-597):

”Ekstraheringspligten i § 28, stk. 1, 1. pkt., må forstås således, at oplysninger om egentlige faktuelle oplysninger eller oplysninger om noget, der allerede er sket eller besluttet, som udgangspunkt skal ekstraheres. Derimod skal oplysninger, der bygger på fremadrettede vurderinger – f.eks. oplysninger om, hvad udgifterne til en given beslutning må antages at blive – som udgangspunkt ikke ekstraheres, jf. FOB 2016-26 (...). Det samme gælder forslag til løsninger af forestående opgaver, herunder drøftelser om planlægningen af en fremtidig aktivitet, f.eks. drøftelser af et kommende statsbesøg og dets praktiske afholdelse, jf. FOB 2020-12. Hvis der er tale om, hvad udgifterne har været til en allerede gennemført beslutning, skal sådanne oplysninger ekstraheres, uanset at de beror på et skøn og kan være forbundet med en vis usikkerhed, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 19. maj 2016 [rettelig 18. maj 2016; min bemærkning] (sag nr. 16/00314).”

Lisbeth Adserballe og Lise Puggaard har i en artikel i ombudsmandens beretning for 2015, Ekstrahering – offentlighedslovens svære øvelse, anført bl.a. følgende om ombudsmandens praksis vedrørende ekstrahering af såkaldte funktionsfakta:

”På baggrund af de konkrete sager kan man sige noget om de faktorer, som ombudsmanden inddrager og lægger vægt på ved fortolkningen og udfyldningen af lovgrundlaget. Ikke mindst hvordan ombudsmanden når frem til, at oplysninger hører under kategorien ’funktionsfakta’:

Ombudsmanden lægger – som forudsat i forarbejderne – vægt på den funktion, oplysningerne har i sagen. Selv om oplysninger ikke ligner fakta, kan de altså godt fungere som fakta. Det vil sige, at de er en del af grundlaget for myndighedernes stillingtagen.

I den forbindelse vil ombudsmanden efter omstændighederne bl.a. slutte modsætningsvis fra lovbemærkningerne: Hvis oplysningerne adskiller sig fra den type af oplysninger, som lovbemærkningerne har defineret som ikke-ekstraheringspligtige, vil det kunne tale for, at de *er* ekstraheringspligtige.

Endelig vil ombudsmanden vurdere ekstrahering i sammenhæng med reglerne om undtagelse af bl.a. interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter. Hensynene bag disse regler er grundlæggende at sikre embedsværkets arbejdsvilkår og myndighedernes interne og politiske beslutningsproces. Hvis der

er oplysninger i f.eks. et ministerbetjeningsdokument, hvor disse hensyn ikke gør sig gældende, kan det pege i retning af, at de er ekstraheringspligtige.”

6. Myndighedernes opfattelse med hensyn til ekstrahering

I afgørelsen af 16. marts 2018 anførte Aarhus Universitet vedrørende ”ekstraheringspligten, at de pågældende faktiske oplysninger ikke er af så væsentlig karakter, at de skal fremlægges. Universitetet har i sin vurdering lagt vægt på, at modellerne med beregningsgrundlag er offentligt tilgængelige (...)”.

Universitetet udtalte i sit høringssvar af 17. august 2018 til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte følgende:

”De undtagne oplysninger omfattes endvidere ikke af ekstraheringspligten efter 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1. Dette skyldes, dels at der er tale om bearbejdede oplysninger, som derfor – modsat de udleverede rådata – ikke har en ’faktisk’ karakter i bestemmelsens forstand, dels at oplysningerne ikke kan siges at være af væsentlig betydning for sagsforholdet, idet de endelige forskningsresultater er offentliggjort.”

Universitetet fastholdt i sit yderligere høringssvar af 27. februar 2019 til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte sin vurdering af ekstraheringsspørgsmålet og tilføjede følgende:

”Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 28, at ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., ikke omfatter interne og eksterne faglige vurderinger. Ved en faglig vurdering forstås ifølge forarbejderne ’en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål’.

Det er universitetets vurdering (...) at universitetets videnskabelige medarbejdere falder herindunder.”

I udtalelsen af 29. juni 2020 anførte Aarhus Universitet følgende med hensyn til ekstrahering:

”De undtagne oplysninger har ikke karakter af faktiske oplysninger. Der er endvidere ikke tale om andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag, og som er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Aarhus Universitet kan i den forbindelse henvise til, at de undersøgelser, analyser og metoder, som er anvendt i forbindelse med NLES-modellerne, allerede er offentligt tilgængelige og udleveret til foreningen.

Hensynet med bestemmelsen om ekstrahering i 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, er at kunne få efterprøvet antagelserne bag NLES-modellerne. Det er muligt ud fra de allerede udleverede oplysninger. Dette forhold understreger, at de undersøgelser, analyser og metoder, som er anvendt i forbindelse med NLES-modellerne, er udleveret/offentligt tilgængelige. De metoder og forudsætninger, universitet har anvendt ved beregninger og analyser, er ikke omfattet af ekstraheringspligten i 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, og 2013-offentlighedslovens § 28, stk. 1, jf. Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, side 481.

Det fremgår endvidere af Ahsan, *ibid.*, side 483, samt FOB 1995.305, at de beregninger, der foretages af en myndighed på baggrund af allerede foreliggende og offentligt tilgængeligt materiale, og uden at myndigheden ved besigtigelser m.v. tilfører nye iagttagelser, ikke er omfattet af ekstraheringspligten.

I den foreliggende sag er Aarhus Universitets beregninger foretaget på baggrund af oplysninger, der er udleveret/offentligt tilgængeligt, og de undtagne oplysninger er ikke indhentet på baggrund af besigtigelser mv., men derimod ved interne beregninger. Det følger heraf, at oplysningerne ikke er omfattet af ekstraheringspligten i 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, og 2013-offentlighedslovens § 28, stk. 1.

...”.

De henvisninger til Ahsans bog, Offentlighedsloven med kommentarer, som universitetets udtalelse indeholder, er til 1. udgave fra 2014.

Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte har ikke under sagsforløbet fremsat bemærkninger vedrørende spørgsmålet om ekstrahering.

7. Foreningens bemærkninger om karakteren af de tilbageholdte oplysninger

Foreningen ønsker indsigt i vandgennemstrømningsdata, som er indgået i grundlaget for universitetets faglige rådgivning af ministerier i forbindelse med politiske aftaler, lovforslag og senere vedtagne lovgivning på landbrugsområdet, da foreningen gerne vil kunne eftergøre og efterprøve grundlaget for resultaterne af universitetets beregninger af kvælstofudvaskningen. Foreningen mener, at de emissionsdata, som foreningen ønsker indsigt i, er ”emissionsoplysninger om faktiske forhold, og ikke foreløbige eller interne overvejelser på universitetet forud for, at universitetet har anvendt dem i NLES4” (foreningens klage af 14. maj 2018 til Styrelsen for Institutioner og Uddannelse).

Foreningen har endvidere i sit brev af 7. november 2018 til ombudsmanden anført, at ekstraheringspligten omfatter faktiske forhold, uanset om oplysningerne bygger på målinger, beregninger eller på en kombination af målinger og beregninger, og at ekstraheringspligten således omfatter bearbejdede oplysninger. Ifølge foreningen er det:

”(...) ikke korrekt, at de undtagne oplysninger, som foreningen ønsker aktindsigt i, har karakter af medarbejderne egne noter og overvejelser (...). Foreningen vil gerne understrege, at foreningen ikke har interesse i at få udleveret interne fortrolige oplysninger eller interne forskningsfaglige overvejelser og/eller foreløbige beregninger bag NLES-modellerne. Foreningen har anmodet om aktindsigt i de færdige databearbejdninger, som NLES-modellerne bygger på, og som derfor er grundlaget for opgørelsen af miljøkonsekvenserne af Landbrugspakken og dens udformning. ”

Foreningen er ikke enig med universitetet i, at den med det udleverede materiale ”vil kunne foretage undersøgelse af grundlaget for modellen og vil kunne lave deres egen tolkning af data”. I et brev af 8. oktober 2019 til ombudsmanden bemærkede foreningen i den forbindelse:

”Beregninger af vandbalancerne forudsætter adgang til troværdige data for jordens vandholdende evne i forskellige dybder. Disse data har AU ikke udleveret. For NLES4-modellen (...) er det ydermere nødvendigt at have adgang til detaljerede oplysninger om jordens hydrauliske ledningsevne for at kunne beregne vandbalancerne. Disse data har AU heller ikke udleveret.

...

Som tidligere understreget i sagen ønsker vi ikke oplysninger om de mange tilknyttede mellemregninger, men om de to *slutresultater* fra vandløbsberegningerne, nemlig mængden af estimeret kvælstofudvaskning per lokalitet og år, samt den estimerede vandgennemstrømning i de tidsintervaller, som anvendes i modellerne for NLES3 og NLES4.

De to resultater er hverken foreløbige eller af intermediær karakter. De udgør tværtimod de endelige data/emissionsoplysninger, som ligger til grund for NLES-regnemodellerne, og hvis resultater har haft afgørende indflydelse på omfattende beslutninger om miljøforvaltningen, herunder som nævnt i Landbrugspakken og den efterfølgende udmøntning af den.”

8. Min vurdering

8.1. De undtagne oplysninger

De vandgennemstrømningsdata, som afslaget på aktindsigt angår, er nærmere beskrevet ovenfor under pkt. 3. Der er tale om data, som er indgået i regnemodellerne NLES3 og NLES4 i forbindelse med universitetets estimering af kvælstofudledning fra danske landbrugsjorde. Beregningerne omfatter kvælstofudledningen gennem en længere forudgående periode. Der er således ikke tale om prognoser over fremtidige udledninger, herunder om ændringer i en forventet udledningsmængde, såfremt der foretages ændringer i lovgrundlag for gødning mv. Jeg henviser til pkt. 3.1 ovenfor.

De undtagne oplysninger udgøres efter det oplyste af enkelte kolonner i de Excel-regneark, som jeg har modtaget, og som gengiver data fra NLES3 og NLES4.

De undtagne vandgennemstrømningsdata er i den foreliggende sag indgået i grundlaget for det notat af 11. november 2015, som universitetet udarbejdede forud for den politiske aftale om landbrugspakken. Dataene er således ikke tilvejebragt i en almindelig forskningsammenhæng, hvor formålet eksempelvis har været at udvikle generelle forskningsbaserede regnemetoder. De er derimod blevet tilvejebragt som grundlag for rådgivning i forbindelse med en politisk beslutning om eventuelle ændringer af lovgivningen. Problemstillingen i den nærværende sag er dermed ikke, i hvilket omfang forskningsdata eller -resultater generelt kan siges at udgøre ekstraheringspligtige oplysninger efter offentlighedsloven og miljøoplysningsloven. Der skal alene tages stilling til, om data, som er fremkommet ved anvendelse af allerede eksisterende generelt udviklede forskningsbaserede regnemetoder, kan have denne karakter, når de af den pågældende forskningsinstitution anvendes som grundlag for konkrete input til offentligretlige myndighedsbeslutninger

De regnemodeller, som universitetet har udviklet og bruger til sine beregninger af kvælstofudvaskningen i forbindelse med konkrete rådgivningsopgaver, er enten udleveret eller allerede offentligt tilgængelige og ikke omfattet af foreningens klage.

For så vidt angår foreningens anmodning om aktindsigt i de scripts, dvs. regnemetoder, som omfatter statistiske programkoder, som blev anvendt til optimering af de parametre, der indgår i NLES3 og NLES4, fremgår det af universitetets afgørelse af 16. marts 2018, at de ikke længere findes og ikke kan rekonstrueres. Som anført under pkt. 1.1 omfatter min undersøgelse ikke dette forhold.

I det følgende forholder jeg mig således alene til afslaget på indsigt i de omtalte vandgennemstrømningsdata.

8.2. Interne dokumenter

Som anført i pkt. 5 ovenfor omfatter retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. § 7 i offentlighedsloven fra 1985.

Vandgennemstrømningsdataene fremgår af dokumenter (Excel-regneark), som efter det oplyste er udarbejdet til universitetets eget brug, og som ikke har været videregivet til udenforstående.

På den baggrund kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at myndighederne har anset dokumenterne for omfattet af bestemmelsen i § 7 om interne arbejdsdokumenter i offentlighedsloven fra 1985, jf. nærmere pkt. 5.1 ovenfor.

8.3. Ekstraheringspligt

Spørgsmålet er herefter, om vandgennemstrømningsdataene er omfattet af ekstraheringspligten i lovens § 11, stk. 1, dvs. om de kan anses for oplysninger om ”faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet”.

8.3.1. Med hensyn til forudsætningen om, at oplysningerne skal være af væsentlig betydning for sagsforholdet, bemærker jeg følgende:

Efter det oplyste var vandgennemstrømningsdataene sammen med målte data (og regnemodellerne) af afgørende betydning for, at universitetet kunne levere den rådgivning om udvaskningen af kvælstof fra danske landbrugsjorde, som blev efterspurgt af ministeriet.

På den baggrund er det min vurdering, at vandgennemstrømningsdataene må anses for at være ”af væsentlig betydning for sagsforholdet”, dvs. de rådgivningsydelse, som universitetet ved hjælp af regnemodellerne leverede. Det forhold, at de endelige resultater samt universitetets undersøgelser, analyser og metoder i et vist omfang er offentliggjort, ændrer efter min opfattelse ikke ved, at vandgennemstrømningsdataene i sig selv må anses for at være af væsentlig betydning.

8.3.2. Spørgsmålet er dernæst, om vandgennemstrømningsdataene kan anses for oplysninger om ”faktiske omstændigheder”.

Som det fremgår af pkt. 5.2-5.4 ovenfor, omfatter ekstraheringspligten efter lovforarbejder og ombudsmandspraksis ikke kun egentlige faktuelle oplysninger såsom resultatet af foretagne målinger, men også de metoder og forudsætninger, der knytter sig til de faktuelle oplysninger.

Det fremgår også af forarbejderne til bestemmelsen i § 11 i offentlighedsloven fra 1985, at ekstraheringspligten ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil kunne være omfattet af ekstraheringspligten, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Det er derfor lagt til grund i både lovforarbejder og praksis, at ekstraheringspligten efter omstændighederne også udstrækker sig til interne beregninger og andre vurderingsprægede oplysninger som f.eks. skønsmæssige vurderinger af størrelsen af afholdte udgifter eller subjektivt prægede resultater af arbejdspladsvurderinger, jf. bl.a. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 18. maj 2016, som er gengivet ovenfor i pkt. 5.3.

Oplysninger om noget, som allerede er sket eller besluttet, vil typisk være ekstraheringspligtige, mens det modsatte er udgangspunktet for oplysninger, der bygger på fremadrettede vurderinger, jf. sagerne FOB 2016-26 og FOB 2020-12, som er gengivet ovenfor under pkt. 5.3.

Vandgennemstrømningsdataene blev efter det oplyste brugt til beregningerne i stedet for målte data, da ikke alle relevante forhold kan måles. Vandgennemstrømningsdataene består af en kombination af målinger og modelberegninger af, hvor meget vand der passerer gennem jorden i den dybde, hvor nitratkoncentrationen i jordvandet måles, jf. Aarhus Universitets udtalelse af 11. september 2019.

Vandgennemstrømningsdataene blev således anvendt i beregningerne på samme måde som målte data ville være anvendt og kan for så vidt siges at have haft samme funktion. Jeg bemærker i den forbindelse, at ekstraheringspligten som nævnt ovenfor ikke kun omfatter egentlige fakta som f.eks. rådata, men også andre oplysninger.

Vandgennemstrømningsdataene indgik efter det oplyste som en væsentlig del af grundlaget for resultatet af de beregninger, som universitetet leverede i forbindelse med de omtalte rådgivningsopgaver. Vandgennemstrømningsdataene blev således brugt som erstatning for målte data og må dermed siges at have bidraget væsentligt til grundlaget for beregningerne. Jeg kan derfor ikke tilslutte mig universitetets udtalelse i brevet af 29. juni 2020 om, at der ikke er tale om oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt skaber klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Jeg henviser i den forbindelse til, at ekstraheringspligten efter omstændighederne også omfatter interne beregninger mv., se herved også det eksempel i betænkning nr. 1510/2009, der er nævnt under pkt. 5.2, hvorefter faktum ikke kun omfatter ”oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt”, men også ”en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt”.

Som eksemplet i betænkningen illustrerer, er det således ikke i sig selv relevant for afgrænsningen af ekstraheringspligten, om der er tale om bearbejdede oplysninger, og om denne bearbejdning har krævet særlig faglig indsigt. Det samme gælder, i relation til om bearbejdningen er forbundet med intellektuelle

rettigheder. Begrebet ”faktiske omstændigheder” kan derved også omfatte analyser, herunder videnskabeligt bearbejdede data, der har til formål at erstatte egentlige rådata. I modsætning til, hvad universitetet har anført, indebærer det forhold, at vandgennemstrømningsdataene ikke er direkte målte resultater, men en kombination heraf og modelberegninger, derfor ikke, at dataene ikke har karakter af ekstraheringspligtige oplysninger i offentlighedslovens og miljøoplysningslovens forstand.

Som allerede anført i pkt. 3.3 og 8.1 angår vandgennemstrømningsdataene efter det oplyste ikke fremtidige forhold, men er derimod modelberegninger af, hvor meget vand der gennem en bestemt forudgående periode allerede er passeret gennem jorden. Også dette forhold taler for, at dataene har karakter af faktiske oplysninger i offentlighedslovens og miljøoplysningslovens forstand. Jeg bemærker i den forbindelse, at den ombudsmandssag fra 1995 (FOB 1995.305) om ikke-ekstraheringspligtige ”skrivebordsberegninger”, som universitetet har henvist til, angik et ministeriums interne beregninger af fremtidige forhold (om bl.a. forventet økonomi og trafik på den kommende Øresundsforbindelse).

Endelig er vandgennemstrømningsdataene ikke udtryk for en tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til universitetets endelige svar på anmodningen om rådgivning. De er således heller ikke af den grund undtaget fra ekstraheringspligten.

8.3.3. Sammenfattende er det på den baggrund min opfattelse, at vandgennemstrømningsdataene i den foreliggende sammenhæng – hvor de bruges som grundlag for udarbejdelsen af en rapport vedrørende den hidtidige faktiske udledning af kvælstoffer til brug for en myndighedshandling – må anses for faktiske omstændigheder i forhold til bestemmelsen om ekstraheringspligt i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

Jeg har derfor henstillet til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte, at den tager skridt til, at Aarhus Universitet i lyset af min opfattelse genoptager sin behandling af sagen.

Jeg beder foreningen afvente resultatet af Aarhus Universitets genoptagelse af sagen og eventuelt udnytte klagemuligheden til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte, før foreningen tager stilling til, om der er grundlag for at klage til mig.

Jeg har samtidig hermed sendt en kopi af dette brev til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte og til Aarhus Universitet.