



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2024-1

Ekstraheringspligt ved oplysninger af relevans for sagen i notater om interviews med eksterne parter

Resumé

12. januar 2024

En journalist bad Fødevarestyrelsen om aktindsigt i notater om interviews med eksterne parter, som blev gennemført i forbindelse med en evaluering af styrelsens håndtering af COVID-19 i mink, men fik afslag med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter. Journalisten klagede til ombudsmanden over, at myndighederne ikke havde anvendt miljøoplysningsloven i sagen.

EU-ret

9

Forvaltningsret

11241.2

Ombudsmanden var enig i, at sagen skulle behandles efter offentlighedsloven og ikke miljøoplysningsloven. Ombudsmanden mente bl.a., at oplysningerne i notaterne ikke var omfattet af miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, om oplysninger vedrørende foranstaltninger, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer. I den forbindelse lagde ombudsmanden vægt på bl.a., at Fødevarestyrelsens evaluering ikke i første række vedrørte miljøforhold, men derimod styrelsens mere generelle organisation og beredskab. Endvidere måtte muligheden for miljøpåvirkning som følge af, at rapportens anbefalinger måtte blive gennemført, efter ombudsmandens opfattelse anses som indirekte, teoretisk og hypotetisk.

Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at dokumentet med notater var blevet undtaget som internt. Ombudsmanden fandt dog, at notaterne udgjorde en del af sagens faktuelle grundlag, da de indgik i det grundlag, som Fødevarestyrelsen havde bygget sine anbefalinger på. Som udgangspunkt var oplysninger i notaterne - der var af relevans for sagen - derfor efter ombudsmandens opfattelse omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ombudsmanden kunne endvidere ikke se, at oplysningerne i notaterne fremgik af andet materiale, som Fødevarestyrelsen havde udleveret til journalisten.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri at genoptage sagen.

(Sag nr. 23/01452)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

Sagen handler om aktindsigt i notater om interviews, som blev gennemført i forbindelse med en intern evaluering af Fødevarestyrelsens håndtering af COVID-19 i mink.

Den 26. august 2022 bad du Fødevarestyrelsen om aktindsigt på følgende måde:

”Som sagt vil jeg gerne have aktindsigt i den interne evaluering i FVST af beredskabsindsats ift. covid-19 i mink i 2020.

...

Jeg vil også gerne have indsigt i de transskriberede interviews der ligger til grund for rapporten.”

Fødevarestyrelsen behandlede sagen efter reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven og traf afgørelse den 13. september 2022. Styrelsen udleverede i den forbindelse sin rapport af 11. februar 2022 om evaluering af styrelsens håndtering af COVID-19 i mink efter bestemmelsen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Fødevarestyrelsen oplyste herudover, at styrelsen ikke havde transskriberede interviews, hvorfor denne del af din anmodning ikke kunne imødekommes.

Rapporten, som du fik udleveret, indeholder 24 konkrete anbefalinger til udvikling af Fødevarestyrelsens organisation og beredskab, herunder anbefalinger vedrørende arbejdsmetoder og -rutiner, samarbejde, kommunikation og dataunderstøttelse.

Det fremgår, at anbefalingerne er udviklet på baggrund af erfaringerne fra COVID-19 i mink, men målrettet håndteringen af fremtidige beredskabssituationer inden for hele Fødevarestyrelsens ressort. Rapporten er baseret på data fra en række forskellige kilder, herunder interviews med eksterne samarbejdspartner, som har været anvendt til at identificere de væsentligste succeser og udfordringer i styrelsens håndtering af COVID-19 i mink. Rapporten gengiver ikke de enkelte interviews og indeholder heller ikke ”en nærmere beskrivelse af de identificerede succeser og udfordringer, men alene de anbefalinger, som er identificeret på baggrund heraf”, jf. rapportens s. 8.

I en afgørelse af 4. oktober 2022 oplyste Fødevarestyrelsen i anledning af en henvendelse fra dig, at styrelsen i forbindelse med de foretagne interviews har udarbejdet egne notater. Styrelsen afviste at give dig aktindsigt i disse notater. Den anførte i den forbindelse, at der var tale om internt materiale, som var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Styrelsen har over for mig bekræftet, at notaterne ikke er afgivet til udenforstående. Styrelsen fandt ikke grundlag for at udlevere notaterne efter reglerne om meroffentlighed og anførte, at de oplysninger i notaterne, som styrelsen havde lagt vægt på, fremgik af rapporten, som du fik udleveret den 13. september 2022.

Du klagede samme dag til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri over Fødevarestyrelsens afslag på aktindsigt. Du anførte i den forbindelse, at sagen skulle behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Ved en afgørelse af 10. marts 2023 stadfæstede Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri styrelsens afslag på aktindsigt.

Ministeriet vurderede, at miljøoplysningsloven ikke finder anvendelse i sagen. Ministeriet anerkendte, at Fødevarestyrelsens opgaver generelt må anses for at være af væsentlig betydning for miljøområdet, hvorfor styrelsens organisering kan have betydning for miljøet. Imidlertid kunne Fødevarestyrelsens interne evaluering og notater om interviews kun på en ganske indirekte, teoretisk og hypotetisk måde have en effekt, der kan påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand. Ministeriet lagde herved vægt på, at formålet med evalueringen var at udarbejde konkrete anbefalinger til udvikling og optimering af styrelsens organisation og beredskab, og at den således i første række vedrørte andre forhold end forhold på miljøområdet. Ministeriet lagde også vægt på, at der ikke var tale om faktiske organisationsændringer, men om anbefalinger.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri noterede sig desuden, at Fødevarestyrelsen havde beklaget, at det ikke tydeligere fremgik af afgørelsen af 4. oktober 2022, at styrelsen havde overvejet spørgsmålet om ekstraheeringspligtige oplysninger, men at de pågældende oplysninger efter Fødevarestyrelsens vurdering allerede var udleveret i forbindelse med udleveringen af den endelige rapport.

Endelig vurderede ministeriet, at Fødevarestyrelsens afgørelse af 13. september 2022 var egnet til at give det ukorrekte indtryk, at styrelsen ikke var i besiddelse af dokumenter eller oplysninger omkring de udførte interviews. Efter ministeriets opfattelse burde Fødevarestyrelsen enten have vejledt dig om, at styrelsen var i besiddelse af notater om de pågældende interviews, i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning eller have skrevet

dette i afgørelsen af 13. september 2022. Ministeriet fandt det på den baggrund beklageligt, at styrelsen ikke havde vejledt dig tilstrækkeligt.

I din klage til mig af 15. marts 2023 har du fastholdt, at aktindsigtsanmodningen efter din opfattelse skal behandles efter miljøoplysningsloven.

Den 16. maj 2023 bad jeg Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om en udtalelse, herunder om hvorvidt miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, finder anvendelse. Jeg bad samtidig ministeriet om at indhente en udtalelse fra Fødevarestyrelsen.

Da jeg var blevet bekendt med et indlæg i [Ugeskrift for Læger \(marts 2023\)](#), hvor en række fagpersoner udtalte sig om en ændret forståelse af aerosolsmittes betydning for spredning af COVID-19, en [udtalelse](#) fra direktøren for Statens Serum Institut, hvorefter "der er kommet en gradvis, stigende erkendelse af, at aerosolsmitte via vores indåndingsluft er den vigtigste smittevej", samt en [udtalelse](#) fra en af instituttets tidligere faglige direktører om, at "nu kan vi sætte to streger under, at der er luftbåren smitte", bad jeg endvidere Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om at indhente en udtalelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet om de aktuelle faglige vurderinger af smittemåder for COVID-19 og om betydningen heraf for vurderingen af miljøoplysningslovens anvendelse i sager om aktindsigt relateret til COVID-19.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har i en udtalelse til mig af 27. oktober 2023 vurderet, at miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, ikke finder anvendelse i sagen, fordi de notater, som du har fået afslag på at få aktindsigt i, ikke indeholder oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand i bestemmelsens forstand. Ministeriet har i den forbindelse anført, at notaterne indeholder oplysninger om en række spørgsmål og svar om bl.a. Fødevarestyrelsens generelle samarbejde med udvalgte organisationer og myndigheder og konkret om samarbejdet og organiseringen af arbejdet i forbindelse med håndteringen af COVID-19 i mink. Svarene har efter ministeriets opfattelse karakter af de interviewede personers subjektivt prægede vurderinger af disse forhold og vedrører ikke faglige vurderinger af spørgsmål om smitte med COVID-19 eller andre forhold, der konkret vedrører sygdommen COVID-19.

Fødevarestyrelsen har i sin udtalelse anført bl.a., at evalueringen af styrelsens håndtering af COVID-19 i mink ikke omhandler smitte med COVID-19 eller håndteringen af COVID-19, men havde til formål at samle anbefalinger til udvikling og optimering af styrelsens generelle kriseberedskab. Evalueringen vedrørte hele styrelsens ressortområde og var således ikke en evaluering af styrelsens konkrete håndtering af COVID-19. Det er styrelsens vurdering, at der ikke er nogen relation mellem på den ene side evalueringen og de

underliggende notater og på den anden side COVID-19 generelt, idet hverken evalueringen eller de underliggende notater refererer til smitte, tiltag, COVID-19-håndtering eller COVID-19 i andre relationer.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin udtalelse i sagen udtalt bl.a., at "den sundhedsfaglige vurdering af smittemåderne for SARS-CoV-2 (...), som danner grundlag for den tidligere foretagne vurdering af miljøoplysningslovens anvendelse i sager om aktindsigt relateret til COVID-19 (...) er uændret". Indenrigs- og Sundhedsministeriet henviser i den forbindelse til Statens Serum Instituts notater af 13. juni 2022 og 22. marts 2023 samt instituttets mail til ministeriet af 16. juni 2023.

Af Statens Serum Instituts mail af 16. juni 2023 (gengivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet) fremgår bl.a. følgende:

"Det er i juni 2023 fortsat SSI's vurdering, at smittemåder for SARS-CoV-2 er kontekstafhængigt. Smitten sker primært gennem luft via store og små dråber ved tæt kontakt (inden for 1-2 m) og særligt, hvis kontakten sker over længere tid, foregår i mindre lukkede rum uden udluftning/ventilation og hvis personer taler højt, synger eller er fysisk meget aktive. Som altid ved luftvejsinfektioner sker smitte også ved kontaktsmitte (via hænder og overflader). Under særlige omstændigheder kan spredning af aerosoler med virus i en afstand større end 2 meter fra smitekilden forekomme, fx ved sang og råb (inhalationssmitte) samt ved udførelse af visse undersøgelser og behandlinger i patienters luftveje."

2. Finder miljøoplysningsloven anvendelse?

2.1. Definition af miljøoplysninger

Miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017) gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. Dette direktiv inkorporerer Århus-konventionens regler om aktindsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Begrebet "miljøoplysninger" er defineret i miljøoplysningslovens § 3, der 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) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,

...

- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.”

Som det følger af bestemmelsens ordlyd, skal ”miljøoplysninger” ikke alene forstås som oplysninger, der direkte vedrører miljøet, som f.eks. oplysninger om tilstanden i miljøelementer (luft, vand, jord mv.) eller oplysninger om faktorer (stoffer, energi, støj, affald mv.), der påvirker eller kan påvirke miljøelementer. Også oplysninger, som kun mere indirekte drejer sig om miljøet, er efter ordlyden omfattet af definitionen. Således er bl.a. administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer og miljøaftaler, samt aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, omfattet. Det samme gælder oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.

Miljøoplysningslovens definition af miljøoplysninger bygger på miljøoplysningsdirektivets (direktiv 2003/4/EF) definition heraf. Der er den 13. oktober 2022 sket en berigtigelse af den danske udgave af miljøoplysningsdirektivet, hvorved definitionen af miljøoplysninger i bl.a. direktivets artikel 2, nr. 1, litra c (som svarer til miljøoplysningslovens § 3, nr. 3) blev ændret fra ”foranstaltninger (...), der påvirker eller kan påvirke de enkelte i litra a) og b) nævnte elementer og faktorer” til ”foranstaltninger (...), der påvirker eller sandsynligvis vil påvirke de enkelte i litra a) og b) nævnte elementer og faktorer”. Jeg henviser til Den Europæiske Unions Tidende L 266 af 13. oktober 2022 (DA).

I Azad Abkenar mfl., Miljøoplysningsloven med kommentarer, 1. udgave (2023), s. 187 f., er der anført følgende om udtrykket "menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand" i miljøoplysningslovens § 3, nr. 6:

"Begrebet 'menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand' må antages at vedrøre oplysninger om sygdomme, medicinske tilstande og risici for menneskers sikkerhed.

...

Begrebet må antages primært at vedrøre den offentlige sundhed – altså sundheds- eller sikkerhedstilstanden for en gruppe af mennesker, herunder eksempelvis en undersøgelse af forekomsten af en sygdom i et lokalområde. Oplysninger om enkeltpersoners sundheds- eller sikkerhedstilstand kan alene antages at være omfattet, hvis disse oplysninger er relevante for menneskers generelle sundhedstilstand (den offentlige sundhed)."

2.2. Praksis om miljøoplysningsbegrebet

2.2.1. EU-Domstolens praksis

EU-Domstolen har flere gange taget stilling til fortolkningen af begrebet "miljøoplysninger". Denne praksis – der navnlig er afsagt i forhold til det tidligere miljøoplysningsdirektiv (direktiv 90/313/EØF) – viser, at der anlægges en bred forståelse af begrebet.

I sag C-321/96, Mecklenburg, ECLI:EU:C:1998:300, udtalte EU-Domstolen bl.a., at "fællesskabslovgiver ikke [har] villet give en definition af begrebet 'miljøoplysninger', hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver", og at begrebet "foranstaltninger" alene tjener til "at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet" (dommens præmis 20).

I forhold til den konkrete sag udtalte EU-Domstolen, at det afgørende for, om der var tale om en miljøoplysning, var, om myndighedens udtalelse udgjorde en akt, "der er i stand til at skade eller beskytte tilstanden inden for de miljøområder, som er omfattet af direktivet".

I sag C-316/01, Glawischnig, ECLI:EU:C:2003:343, udtalte EU-Domstolen, at det daværende miljøoplysningsdirektiv "ikke [havde] til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der foreligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til en af de dele af miljøet, der er omfattet af direktivets artikel 2, litra a) [se nu artikel 2, nr. 1, i direktiv 2003/4/EF]. For at få ret til den adgang, som følger af direktivet, skal

sådanne oplysninger ifølge direktivet nemlig være omfattet af en eller flere af de kategorier, der er opregnet i denne bestemmelse”.

2.2.2. Folketingets Ombudsmands praksis

Folketingets Ombudsmand har flere gange taget stilling til rækkevidden af begrebet miljøoplysninger.

2.2.2.1. Oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand
Sagen [FOB 2012-21](#) vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt oplysninger om den resistente stafylokokbakterie MRSA var miljøoplysninger. Statens Serum Institut (SSI) havde givet en borger afslag på aktindsigt i oplysninger om en undersøgelse af forekomsten af MRSA hos nogle kongresdeltagere. Ombudsmanden mente, at oplysningerne var miljøoplysninger i kraft af miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, jf. nr. 1. Ved sin vurdering lagde ombudsmanden til grund, at MRSA-bakterier kunne udgøre en risiko for menneskers sundhed, at luften i svinestalde kunne indeholde MRSA-bakterier, og at disse bakterier kunne smitte mennesker, der færdedes i stalden. Se også sagen [FOB 2014-8](#), hvor ombudsmanden fandt, at oplysninger om forekomsten af MRSA i en række svinebesætninger var miljøoplysninger efter miljøoplysningslovens § 3, nr. 1.

I sagen [FOB 2022-24](#) udtalte ombudsmanden, at det afgørende for, om oplysninger om smitte med COVID-19 generelt er miljøoplysninger i kraft af miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, jf. nr. 1, er, i hvilket omfang der kan antages at være COVID-19 i luften, og om der er den fornødne relation mellem menneskers sundhedstilstand og tilstanden i miljøelementet ”luft”. Sundhedsmyndighederne havde vurderet, at COVID-19 primært smitter via dråbe- og kontaktsmitte og typisk inden for en afstand af en til to meter, og ombudsmanden havde ikke holdepunkter for at tilsidesætte denne sundhedsfaglige vurdering af smitemåder for COVID-19. På den baggrund havde ombudsmanden heller ikke grundlag for at tilsidesætte Sundhedsministeriets vurdering af, at miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, ikke fandt anvendelse i sagen.

2.2.2.2. Oplysninger om foranstaltninger

I sagen [FOB 2022-24](#) – som også er nævnt i pkt. 2.2.2.1 ovenfor – fandt ombudsmanden, at en række dokumenter, der vedrørte COVID-19 – herunder bl.a. et udkast til ændring af epidemiloven – ikke vedrørte foranstaltninger i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand. Ombudsmanden henviste til bl.a., at foranstaltningerne i første række vedrørte forhold af sundhedsmæssig karakter, som ikke i sig selv kunne siges at angå forhold på miljøområdet. Han henviste også til, at der ikke sås at være indeholdt bestemmelser eller elementer i øvrigt i foranstaltningerne, der kunne siges at have en umiddelbar sammenhæng med miljøområdet eller væsentlige miljømæssige aspekter, og som derved ville kunne have en direkte indvirkning på miljøet.

I sagen [FOB 2020-5](#) havde Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet med henvisning til reglerne i miljøoplysningsloven givet en journalist afslag på aktindsigt i en sag om besættelse af stillingen som sekretariatschef for Klimarådet – et uafhængigt ekspertorgan, der rådgiver om klimapolitiske spørgsmål. Ombudsmanden anførte, at ansættelse af en sekretariatschef i første række er et spørgsmål af personalemæssig karakter, og at ansættelse af den ene kandidat frem for den anden kun på en ganske indirekte, teoretisk og hypotetisk måde kunne tænkes at få en miljømæssig effekt. En sådan hypotetisk påvirkning var ikke tilstrækkelig til, at miljøoplysningsloven fandt anvendelse.

I sagen [FOB 2020-1](#) blev priser i underliggende udgiftsbilag vedrørende tilslutning af markbaserede solcelleanlæg til elnettet ikke i sig selv anset for en foranstaltning, der påvirkede eller kunne påvirke tilstanden i miljøet. Prisoplysningerne blev heller ikke på andet grundlag anset for miljøoplysninger.

De ovennævnte udtalelser kan alle findes på ombudsmandens hjemmeside.

2.3. Min vurdering

Det materiale, som du har fået afslag på aktindsigt i, består af notater om interviews med eksterne parter, som Fødevarestyrelsen har gennemført i forbindelse med en evaluering af styrelsens håndtering af COVID-19 i mink. Formålet med evalueringen var at udarbejde anbefalinger til udvikling og optimering af Fødevarestyrelsens generelle kriseberedskab, og evalueringsrapporten af 11. februar 2022 indeholder på den baggrund en række konkrete anbefalinger til udvikling af styrelsens organisation og beredskab.

Efter miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, har oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand karakter af miljøoplysninger, bl.a. "i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1", herunder tilstanden i luften. Der kan f.eks. være tale om oplysninger om sygdomme og risici for menneskers sikkerhed, jf. pkt. 2.1 ovenfor.

De notater om interviews, som sagen omhandler, indeholder efter min opfattelse i alt væsentligt ikke oplysninger om menneskers sundheds- eller sikkerhedstilstand, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 6. Jeg har på den baggrund ikke anledning til at tage stilling til, om de nu foreliggende vurderinger af, i hvilket omfang COVID-19 smitter via luften (jf. pkt. 1 ovenfor), har betydning for, i hvilket omfang oplysninger om COVID-19 udgør miljøoplysninger omfattet af miljøoplysningslovens § 3, nr. 6.

Efter miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, omfatter begrebet miljøoplysninger desuden oplysninger om foranstaltninger eller aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer og faktorer, som er nævnt i lovens § 3,

nr. 1 og 2. Efter bestemmelsen omfatter begrebet "foranstaltninger" bl.a. administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer og miljøaftaler.

De notater, som sagen vedrører, angår en række interviews, der ligger til grund for Fødevarestyrelsens rapport af 11. februar 2022 med anbefalinger til udvikling af styrelsens organisation og beredskab. Disse anbefalinger vil – i det omfang de gennemføres – kunne føre til ændringer af styrelsens organisation og beredskab. Fødevarestyrelsens opgaver er – som også anført af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri – generelt af væsentlig betydning for miljøet, og ændringer af organiseringen og beredskabet på styrelsens område kan derfor efter omstændighederne have karakter af "foranstaltninger" omfattet af miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

I den foreliggende sag er jeg imidlertid enig med Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i, at der ikke består en sådan forbindelse mellem de omhandlede notater og en eventuel påvirkning af miljøet som følge af en mulig fremtidig ændring af organisering og beredskab, at miljøoplysningsloven finder anvendelse.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at Fødevarestyrelsens rapport ikke i første række vedrører miljøforhold, men derimod styrelsens mere generelle organisation og beredskab, herunder i forhold til arbejdsmetoder og rutiner, samarbejde, kommunikation og dataunderstøttelse. Endvidere må muligheden for miljøpåvirkning som følge af, at rapportens anbefalinger måtte blive gennemført, efter min opfattelse anses som indirekte, teoretisk og hypotetisk.

Sammenfattende er jeg på den anførte baggrund enig med Fødevarestyrelsen og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i, at din anmodning om aktindsigt skal behandles efter offentlighedsloven og ikke efter miljøoplysningsloven.

3. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28

3.1. Det relevante dokument

Fødevarestyrelsen har som nævnt undtaget notaterne om interviews fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter. Jeg har forstået Fødevarestyrelsen sådan, at det omhandlede dokument med notaterne om de interviews, der blev lavet som led i evalueringen, er udarbejdet af medarbejdere hos Fødevarestyrelsen, og at dokumentet ikke har været afgivet til udenforstående.

Det giver mig herefter ikke anledning til bemærkninger, at styrelsen har undtaget dokumentet som internt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og

spørgsmålet er derfor, om der er foretaget en tilstrækkelig ekstrahering i sagen.

3.2. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 28 har følgende ordlyd:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

1) (...)

2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller

3) (...).”

Af forarbejderne til offentlighedslovens § 28 fremgår bl.a. følgende om ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – 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 grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. 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, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

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

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne *'er relevante for sagen'*. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres*, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 97. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Offentlighedslovens § 28, stk. 1, viderefører med visse sproglige og redaktionelle ændringer bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 11, stk. 1.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556 f., fremgår bl.a. følgende om denne bestemmelse:

”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*.
(...)

...

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket 'faktiske omstændigheder' kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, 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.'

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."

I sagen [FOB 2022-28](#) (på ombudsmandens hjemmeside) havde en konsulentvirksomhed givet delvist afslag på aktindsigt i dokumenter og oplysninger vedrørende en analyse, som konsulentvirksomheden havde udarbejdet for en kommune. Det drejede sig bl.a. om et dokument, der indeholdt notater fra en medarbejder i virksomheden om de drøftelser mv., der fandt sted på en såkaldt valideringsworkshop, som blev gennemført for at kvalificere og validere data, observationer og indtryk, som virksomheden havde indsamlet. Ombudsmanden fandt, at dokumentet var en del af det grundlag, som virksomheden havde bygget sin analyse og sine anbefalinger mv. på, og at dokumentet derved supplerede sagens bevismæssige grundlag. På den baggrund var det ombudsmandens opfattelse, at dokumentet i væsentligt omfang indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger.

Ombudsmandens udtalelse af 30. oktober 2017 ([sag nr. 17/02086](#)) – som kan findes på www.offentlighedsportalen.dk – omhandlede en intern rapport, som en politikreds havde udarbejdet, vedrørende nær- og landpolitiets opgavevaretagelse i politikredsen. Rapporten byggede på interviews med politikredsens nær- og landbetjente. Ombudsmanden fandt, at sammenfatninger af de tilkendegivelser, som medarbejderne var kommet med i forbindelse med interviews, var ekstraheringspligtige.

Sagen [FOB 2014-21](#) (på ombudsmandens hjemmeside) 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 for arbejdsmiljøet i ministeriet.

3.3. Min vurdering

Som omtalt ovenfor under pkt. 3.2, gælder ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., i første række for egentlige faktuelle oplysninger. Endvidere omfatter ekstraheringspligten oplysninger, som indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, når oplysningerne bidrager til sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Det fremgår af evalueringsrapportens s. 7, at grundlaget for evalueringen består i bl.a. interviews med såvel interne nøglepersoner som eksterne samarbejdspartnere, og det anføres s. 8, at evalueringen "i høj grad" er baseret på disse personlige erfaringer.

Selve interviewnotaterne omhandler alene interviews med personer, der ikke er ansat i Fødevarestyrelsen. Endvidere indeholder de noterede udsagn i vidt omfang både faktuelle iagttagelser og de pågældendes personlige, subjektive vurderinger og holdninger.

På den baggrund må jeg lægge til grund, at notaterne har indgået i det grundlag, som Fødevarestyrelsen har bygget sine anbefalinger på, og at notaterne derved udgør en del af sagens faktuelle grundlag. Som udgangspunkt vil oplysninger i notaterne, der er af relevans for sagen, derfor efter min opfattelse være omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, kan ekstrahering undlades, når oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten.

Fødevestyrelsen har anført, at de omhandlede oplysninger fremgår af Fødevestyrelsens rapport af 11. februar 2022, som du fik udleveret den 13. september 2022, og har samtidig beklaget, at dette ikke fremgik tydeligere af afgørelsen.

Ved min gennemgang af Fødevestyrelsens rapport kan jeg imidlertid ikke se, at dette er tilfældet. Det fremgår alene af rapporten, at den baserer sig på bl.a. de pågældende interviews, som har været anvendt til at identificere de væsentligste succeser og udfordringer i Fødevestyrelsens håndtering af COVID-19 i mink. Rapporten gengiver til gengæld ikke de interviewede personers udtalelser og indeholder i øvrigt heller ikke en beskrivelse af disse succeser og udfordringer, der afspejler det, som de interviewede personer hver især har givet udtryk for.

Jeg har gjort Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Fødevestyrelsen bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – træffe en ny afgørelse.

Jeg har ikke herved taget stilling til, om de omhandlede oplysninger i notaterne skal udleveres til dig, herunder om de måtte kunne undtages fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

På baggrund af min henstilling om genoptagelse har jeg endvidere ikke fundet grundlag for at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg har bedt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om at underrette mig om sin nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig som udgangspunkt ikke mere i sagen, medmindre du klager til mig igen.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri hjemviste efterfølgende sagen til fornyet behandling hos Fødevestyrelsen, hvorefter styrelsen i en ny afgørelse udleverede en række oplysninger, som styrelsen fandt var ekstraheringspligtige.