



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2024-11

Dokumenter fra en interesseorganisation indgik i en lovgivnings- sag og kunne undtages fra aktindsigt

Resumé

8. april 2024

En forening havde fået afslag på aktindsigt i korrespondance mellem Ekspertgruppen for en grøn skattereform og en interesseorganisation, med henvisning til at dokumenterne indgik i en lovgivningssag omfattet af miljøoplysningsloven og § 2, stk. 1, 3. pkt., i 1985-offentlighedsloven.

Forvaltningsret

1.9

12.2

Ombudsmanden var enig i, at dokumenterne måtte anses for tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt og derfor indgik i en lovgivningssag. Ombudsmanden lagde vægt på, at ekspertgruppen var nedsat som et lovforberedende udvalg med den opgave at foreslå modeller til en ensartet CO2e-regulering ud fra de forudsætninger, der var angivet i dens kommissorium. Ekspertgruppens lovgivningssag var endvidere ikke – i modsætning til, hvad tilfældet kan være for en sag i et ministerium – startet op forud for lovgivningsprojektet og havde heller ikke nær sammenhæng med den løbende virksomhed i en forvaltningsmyndighed. Alt materiale i sagen var derfor som udgangspunkt omfattet af lovgivningssagen. Det gjaldt også dokumenter fra en privat interesseorganisation, som efter kommissoriet sad i en følgegruppe, der skulle bidrage til det lovforberedende arbejde. Hertil kom, at dokumenterne efter deres indhold havde tilknytning til kommissoriet.

Det viste sig imidlertid under ombudsmandens behandling af sagen, at et bilag til en mail i korrespondancen var offentliggjort, og Skatteministeriet besluttede derfor at udlevere dokumentet efter princippet om meroffentlighed i 1985-offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Sekretariatet havde foretaget en konkret vurdering og afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og fandt, at de hensyn, der talte imod aktindsigt, vejede tungere end offentlighedens interesse i, at oplysningerne blev udleveret. Sekretariatet havde lagt vægt på, at der var tale om materiale af mere foreløbig karakter, og at sekretariatet skulle kunne arbejde med indretning af lovgivningen, uden at oplysninger om drøftelser og foreløbige overvejelser blev undergivet offentlighed. Sekretariatet havde endvidere anført, at dokumenterne var tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt, og at aktindsigt i dokumenterne ville kunne vise noget om indholdet af de drøftelser og foreløbige overvejelser, der var foregået i regi af udvalget.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at tilsidesætte sekretariatets vurdering og afvejning i forhold til udlevering af disse yderligere oplysninger.

(Sag nr. 23/06659)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

Den 23. november 2023 anmodede du Skatteministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Med henvisning til miljøoplysningsloven ønsker jeg at søge aktindsigt i al skriftlig korrespondance i 2022 og 2023 mellem Landbrug & Fødevarer og Svarer-udvalget, herunder udvalgets sekretariat, angående en mulig CO2e-afgift i landbruget.”

Skatteministeriet videresendte din anmodning til sekretariatet for Ekspertgruppen for en grøn skattereform (”Svarer-udvalget”).

Sekretariatet meddelte dig den 6. december 2023 afslag på aktindsigt med henvisning til, at der er tale om en lovgivningssag. Sekretariatet vurderede, at der ikke var grundlag for at give aktindsigt efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, eller efter meroffentlighedsprincippet.

I en udtalelse af 26. januar 2024 har sekretariatet uddybet, at de dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i, er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

Ekspertgruppen blev nedsat på baggrund af Aftale om grøn skattereform af 8. december 2020 og fik i sit kommissorium til opgave bl.a. at udforme modeller til en ensartet CO2e-regulering, herunder til en mere ensartet CO2e-afgift.

Af kommissoriet fremgår det, at kommissionen vil bestå af en ekstern formand og fem eksterne medlemmer, at afdelingschefer fra henholdsvis Skatteministeriet, Finansministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Erhvervsministeriet samt Fødevarerministeriet vil deltage i drøftelserne, og at ekspertgruppen vil få stillet et uafhængigt sekretariat til rådighed bestående af embedsmænd fra de involverede ministerier, hvor formandskabet varetages i fællesskab af Skatteministeriet og Finansministeriet. Det fremgår endvidere af kommissoriet, at der etableres en følgegruppe til ekspertgruppen bestående af bl.a. Landbrug & Fødevarer, som kan bidrage med aktuel og relevant viden og sparring til ekspertgruppens arbejde om bl.a. den teknologiske udvikling, incitamentter og økonomiske forhold.

Ekspertgruppen afgav den 8. februar 2022 sin første af to delrapporter med anbefalinger om en ensartet CO2e-afgift på industri mv. Ekspertgruppen afgav den 21. februar 2024 sin anden delrapport, der bl.a. præsenterer modeller for en CO2e-afgift på landbruget. Begge rapporter er offentligt tilgængelige.

Du mener, at det vil være i strid med de hensyn til offentlighed, som miljøoplysningsloven bygger på, hvis der først bliver offentlighed, når lovforslaget er fremsat, da formålet med miljøoplysningsloven er at sikre offentligheden adgang til oplysninger så tidligt, at der er mulighed for at påvirke processen og beslutningerne. Du har også anført, at ekspertgruppen ikke står for selve lovgivningsarbejdet, da dens opgave er at udarbejde et fagligt grundlag og ikke en politisk vurdering. Oplysninger fra interesseorganisationen er endvidere ifølge dig ikke en del af det egentlige lovgivningsarbejde, idet der er tale om interessevaretagelse fra interesseorganisationens side.

2. Retsgrundlag

2.1. Miljøoplysningsloven

Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017), at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

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

Det følger af det anførte, at en aktindsigtsanmodning – hvis der er tale om miljøoplysninger – skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985.

En konsekvens heraf er bl.a., at bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages. Bestemmelsen fastsætter, at adgangen til at begrænse aktindsigt i visse oplysninger skal anvendes restriktivt under hensyn til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

Bestemmelsen indeholder endvidere en konkret afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå en udlevering. Den konkrete afvejningsregel indebærer således, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er

det kun lovligt at afslå aktindsigt, såfremt de interesser, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger.

Miljøoplysningsloven gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger. I den forbindelse udgør afvejningsreglen i lovens § 2, stk. 3, en implementering af dette direktivs artikel 4, stk. 2, om undtagelser fra offentlig adgang til miljøoplysninger.

Det fremgår af EU-Domstolens praksis efter direktivets artikel 4, at artikel 4 tilsigter at imødekomme de offentlige myndigheders behov for at råde over et beskyttet rum til overvejelser og til at føre interne drøftelser. Det fremgår også, at afslag på aktindsigt forudsætter, at udbredelse til offentligheden konkret og faktisk skal kunne skade de interesser, der er beskyttet, idet risikoen for skadevirkninger ved offentliggørelse med rimelighed skal kunne forventes og ikke kun være hypotetisk, jf. sag C-234/22, Roheline Kogukond, ECLI:EU:C:2024:211, præmis 35 og 38.

I sag C-619/19, Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:2012:71, udtalte EU-Domstolen endvidere bl.a. følgende om afvejningsreglen i artikel 4:

”59. I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at denne afvejning skal foretages ved faktisk at foretage en særskilt undersøgelse af enhver situation, der forelægges de kompetente myndigheder i forbindelse med en anmodning om adgang til miljøoplysninger indgivet på grundlag af direktiv 2003/4, uden at det udelukkes, at den nationale lovgiver ved en generel bestemmelse fastlægger kriterier, som kan lette denne sammenlignende vurdering af de pågældende interesser (...).

...

62. Det fremgår af første betragtning til direktiv 2003/4, at der blandt de grunde, der kan tale for en udbredelse, og som en myndighed under alle omstændigheder skal tage hensyn til ved afvejningen af de pågældende interesser, indgår ’større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og [...] et bedre miljø’ (...).

...

65. Det bemærkes navnlig, at selv om oplysninger, der fremgår af en intern meddelelse – med henblik på formålet om for offentlige myndigheder at skabe et beskyttet rum til overvejelser og til at føre interne drøftelser – ikke gyldigt kunne udbredes på tidspunktet for anmodningen om

adgang, kan en offentlig myndighed derimod, på grund af den tid, der er gået, siden de blev udarbejdet, være foranlediget til at antage, at de er blevet historiske, og at de derfor har mistet den følsomme karakter, der var knyttet til dem, når der er forløbet en vis tid, siden de blev udarbejdet (...).”

I sag C-84/22, Right to Know, ECLI:EU:C:2023:910, udtalte EU-Domstolen, at der skal ske ”en snæver afgrænsning” af de interesser, der taler for og imod udlevering af oplysninger efter afvejningsreglen i tilfælde, hvor der er tale om en undtagelsesbestemmelse af særlig stor rækkevidde. EU-Domstolen udtalte også, at den kompetente nationale myndighed i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2003/4 altid skal undersøge, om visse krævede oplysninger kan adskilles fra dem, der er omfattet af den anvendelige undtagelse fra retten til adgang, således at den kan foretage en delvis udlevering.

Endvidere må den nedenfor omtalte bestemmelse i 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., om lovgivningssager ses i sammenhæng med direktivets artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, hvorefter medlemsstaterne kan bestemme, at definitionen af offentlige organer ikke omfatter organer, der udøver lovgivende myndighed, jf. herom sag C-204/09, Flachglas Torgau GmbH, ECLI:EU:C:2012:71, hvor EU-Domstolen udtalte bl.a. følgende om dette begreb:

”43. Artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 har til formål at give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte egnede regler med henblik på at sikre en korrekt afvikling af proceduren for vedtagelse af love under hensyntagen til den omstændighed, at oplysning til borgerne inden for hver enkelt medlemsstat normalt er tilstrækkeligt garanteret inden for rammerne af lovgivningsproceduren.

...

49. Disse betragtninger fører derfor til at anlægge en funktionel fortolkning af begrebet ’organer og institutioner, når de udøver [...] lovgivende myndighed’, hvorefter de ministerier – som i medfør af national ret har ansvaret for at forberede lovforslag, at fremsætte dem for parlamentet og deltage i lovgivningsproceduren, navnlig i form af fremsættelse af udtalelser – kan anses for at henhøre under denne definition som omhandlet i og ved anvendelsen af direktiv 2003/4.”

2.2. Offentlighedsloven fra 1985

§ 2, stk. 1, 3. pkt., i offentlighedsloven fra 1985 har følgende ordlyd:

”§ 2. (...) Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.”

For så vidt angår den nærmere rækkevidde af bestemmelsen henvises der i bestemmelsens forarbejder til beskrivelsen af gældende ret (den tilsvarende bestemmelse fandtes i § 6, stk. 2, i 1970-offentlighedsloven) i Betænkning om offentlighedslovens revision (nr. 857/1978). Jeg henviser til bemærkningerne til § 2, stk. 2, i lovforslag nr. L 5 af 2. oktober 1985, Folketingstidende, 1985/86, tillæg A, sp. 208.

Af betænkningen (s. 115) fremgår det, at bestemmelsens formål navnlig er at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med udenforstående organer, herunder ikke mindst selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen har karakter af et supplement til den absolutte undtagelsesadgang for brevveksling mellem ministerier om lovgivning (1970-offentlighedslovens § 5, nr. 2) og må derfor ses som et led i den samlede beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

Det fremgår endvidere af betænkningen (s. 100), at bestemmelsen navnlig tager sigte på dokumenter i en lovsag, der hidrører fra lovforberedende udvalg og kommissioner samt fra underordnede myndigheder og private organisationer.

I Niels Eilschou Holm, Offentlighedsloven med kommentarer (1971), s. 98, er det anført, at bestemmelsen omfatter bl.a. udtalelser fra organisationer og fra underordnede myndigheder og institutioner samt betænkninger eller redegørelser fra sagkyndige udvalg, arbejdsgrupper mv., der har fået til opgave at tage stilling til lovgivningsspørgsmål.

Bestemmelsens anvendelsesområde er senere beskrevet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, hvor bl.a. følgende er anført (s. 453 ff.):

”4. Sager om lovgivning

...

4.2. Almindelige bemærkninger

...

Bestemmelsen hjemler (...) en tidsbegrænset undtagelse fra adgangen til aktindsigt. Efter et lovforslag er fremsat, er der adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler.

...

4.5. Nærmere om, hvilke dokumenter der indgår i en lovgivningssag

I det omfang en sag (...) har karakter af en lovgivningssag, opstår spørgsmålet om, hvilke dokumenter der indgår i lovgivningssagen og dermed er undtaget fra aktindsigt. Forarbejderne til bestemmelsen indeholder ikke noget nærmere herom.

Ombudsmanden har imidlertid taget stilling til det nævnte spørgsmål i FOB 1991, side 47.

...

Afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt et dokument indgår i en lovgivningssag, er således i almindelighed, *om det pågældende dokument er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.*

...

I de (mange) tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed i en sag alene tager stilling til spørgsmålet om udarbejdelse af et lovforslag – og hvor dette spørgsmål således ikke indgår i eller har tilknytning til en anden mere generel sag – vil ombudsmandens kriterium ikke som sådan have afgørende betydning, da samtlige dokumenter i en sådan sag i almindelighed vil indgå i lovgivningssagen, idet de vil være tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

Der kan eksempelvis tænkes det 'særlige' tilfælde, hvor et lovgivningsprojekt er henlagt til et lovforberedende udvalg, der som en selvstændig myndighed, skal befatte sig med dette projekt. I et sådant tilfælde vil i almindelighed alt udvalgets materiale indgå både principielt og reelt i en lovgivningssag, og derfor vil samtlige dokumenter være undtaget fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 3. pkt.

I den forbindelse skal det bemærkes, at der kan tænkes den situation, at en sag ikke fra starten kan betragtes som en lovgivningssag, da der ikke foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Hvis et sådant præcist lovgivningsprojekt imidlertid foreligger på et senere stadium i processen, opstår spørgsmålet, om de dokumenter, der er tilvejebragt på et tidspunkt, hvor sagen (endnu) ikke havde karakter af en lovgivningssag, bliver omfattet af § 2, stk. 1, 3. pkt., på det tidspunkt, hvor sagen skifter karakter til en lovgivningssag. Det må antages, at de pågældende dokumenter, der er udarbejdet på et tidligt stadium i processen, normalt ikke kan undtages med henvisning til den nævnte

undtagelsesbestemmelse, da dokumenterne ikke vil opfylde det ovennævnte kriterium om, at de skal være 'tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt'. Sådanne dokumenter kan dog efter omstændighederne undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, da dokumenterne vil kunne røbe, hvilke initiativer af lovgivningsmæssig karakter, som regeringen agter at tage."

3. Praksis

I forhold til afgrænsningen af begrebet "lovgivningssag" i § 2, stk. 1, 3. pkt., i 1985-offentlighedsloven, og hvilke dokumenter der kan henregnes til en sådan sag, udtalte ombudsmanden i [FOB 1991.47](#) bl.a. følgende:

"Ved fortolkningen af udtrykket 'sager om lovgivning' og den heraf følgende undtagelse må det afgørende efter min mening være undtagelsesbestemmelsens formål, sammenholdt med lovens ordning i øvrigt. Formålet er at beskytte den politiske beslutningsproces. Offentlighedsloven indeholder ikke nogen almindelig undtagelsesbestemmelse til beskyttelse heraf. I stedet er der på begrænsede områder, hvor politiske synspunkter i særlig grad gør sig gældende, gjort undtagelse til beskyttelse af netop denne, eller netop denne del af den politiske beslutningsproces. Jeg henviser ud over § 2, stk. 2 [nu § 2, stk. 1, 3. pkt.], til bestemmelserne i lovens § 10, nr. 1, og § 10, nr. 2. Denne lovgivningsteknik indebærer efter min mening, at sagsbegrebet i § 2, stk. 2, må afgrænses snævert, og således at det kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces.

...

Hensynet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces – som må være afgørende i tvivlstilfælde – vil formentlig normalt stå stærkere, når projektet stadig er i live og ønskes forelagt for Folketinget, end i situationer hvor der begæres aktindsigt i et opgivet projekt.

...

Efter min opfattelse må det som udgangspunkt for anvendelse af § 2, stk. 2, kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til hvilke emner der søges reguleret. Det må endvidere normalt kræves, at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. Et præcist angivet, men omfattende lovgivningsprojekt vil naturligvis kunne være meget tidkrævende, f.eks. ved overgivelse af opgaven til et særligt lovforberedende

udvalg. I så fald må tidsfaktoren komme i anden række og hovedvægten lægges på den målrettede virksomhed.

4. Hvis begæringen om aktindsigt utvivlsomt omfatter en sag om lovgivning i ovennævnte forstand, foreligger der spørgsmål om, hvilke dokumenter der indgår i lovgivningssagen. Der vil navnlig kunne være tvivl i tilfælde, hvor det aktuelle lovgivningsinitiativ er en udløber af en mere omfattende sag, og/eller hvor lovgivningsprojektet har nær sammenhæng med den løbende forvaltningsvirksomhed på området og for en del er baseret på dokumenter, der er tilvejebragt i den forbindelse.

Efter min opfattelse vil udtrykket sager om lovgivning i offentlighedslovens § 2, stk. 2, i overensstemmelse med det ovenfor omtalte fortolkningsprincip normalt kun omfatte dokumenter, der er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

Jeg henviser i den forbindelse også til motiverne til offentlighedslovens § 2, stk. 2. (...). Der er tale om dokumenter, som forudsætter eksistensen af et bestemt, nærmere angivet lovgivningsprojekt, og som er udarbejdet som led i den pågældende myndigheds eller institutions deltagelse i lovgivningsprocessen.”

Senere udtalte sætteombudsmanden i en udtalelse af 8. juni 2005 (j.nr. 2003-4252) bl.a. følgende om en sag om aktindsigt i Offentlighedskommissionens dokumenter:

”Efter min opfattelse foreligger der hermed et omfattende, men med hensyn til sit formål og sin genstand veldefineret og sammenhængende lovgivningsprojekt. (...) Uanset at der ikke er fastsat en frist for afslutningen af Offentlighedskommissionens arbejde, og at kommissionens og det lovforberedende arbejde i øvrigt må antages at ville være langvarigt (...) er det (...) min opfattelse, at kommissionens opgave efter sin beskaffenhed utvivlsomt må anses for en sag om lovgivning, (...).

Heller ikke det forhold, at tilvejebringelsen af et gennearbejdet og begrundet lovudkast er henlagt til Offentlighedskommissionen, som er sammensat af embedsmænd og andre sagkyndige, kan føre til, at denne del af administrationens arbejde med lovsagen (...) ikke skal anses for omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt. [nu § 2, stk. 1, 3. pkt.]. Bestemmelsen fastsætter en generel undtagelse fra offentlighedsloven for lovsagers vedkommende, og jeg henviser desuden til motivudtalelserne i betænkningen om offentlighedslovens revision (...), hvor det udtrykkeligt siger, at bestemmelsens formål blandt andet er at undgå offentlighed i forbindelse med centraladministrationens samarbejde med selvstændige kommissioner og udvalg. Dette formål ville forspildes, hvis

ikke Offentlighedskommissionens virksomhed med lovsagen ansås for omfattet af bestemmelsen.

...

Alle kommissionens dokumenter, for så vidt de vedrører udførelsen af de i kommissoriet anførte opgaver, er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, så længe der ikke er fremsat lovforslag for Folketinget på grundlag af dens forslag.”

I ombudsmandens sag med j.nr. 2008-2637-601 havde en journalist anmodet Justitsministeriet om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende en arbejdsgruppe om administrativ udvisning af udlændinge, der måtte anses for en fare for statens sikkerhed (nedsat af det daværende Integrationsministerium). Justitsministeriet havde deltaget i arbejdsgruppen, som efter sit kommissorium bl.a. havde til opgave at vurdere behovet for nye initiativer på området, herunder lovgivning. Ombudsmanden udtalte, at der ikke er noget til hinder for, at et dokument, der er udarbejdet af og/eller (udelukkende) findes hos en anden myndighed end den, der har hovedansvaret for lovgivningssagen, kan være en del af lovgivningssagen. Han fandt ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet betragtede et notat, der var udarbejdet af Rigspolitiet, og som indgik i Justitsministeriets sag om arbejdsgruppen – men ikke i Integrationsministeriets lovgivningssag – som en del af lovgivningssagen. Ombudsmanden lagde vægt på, at notatet – der omhandlede problemstillinger, som skulle diskuteres i arbejdsgruppen – var sendt til ministeriet til brug for overvejelserne i forbindelse med nedsættelsen og udarbejdelsen af kommissoriet og havde en umiddelbar og nær sammenhæng med arbejdsgruppens overvejelser om lovgivning på området.

Sagen [FOB 2019-12](#) vedrørte Statsministeriets undtagelse af nogle dokumenter, med henvisning til at de indgik i en lovgivningssag. Ombudsmanden var enig med Statsministeriet og lagde vægt på bl.a., at dokumenterne havde en umiddelbar og nær tilknytning til den lovgivningspolitiske beslutningsproces, herunder i tidsmæssig henseende, hvorfor dokumenterne måtte anses for tilvejebragt til brug for lovgivningssagen og ikke i anden sammenhæng.

4. Myndighedens opfattelse

Sekretariatet for Ekspertgruppen for en grøn skattereform har fundet, at de dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, indgår i en lovgivningssag, der kan undtages efter 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.

Ifølge sekretariatet skal den pågældende sag munde ud i implementering af en ensartet CO2e-regulering, som forventes at være baseret på indholdet af

de dokumenter, som sagen består af. Lovgivning er en forudsætning for gennemførelse af ekspertgruppens anbefalinger. Landbrug & Fødevarer er en del af ekspertgruppens følgegruppe, og det er en forudsætning for, at ekspertgruppen kan afgive fagligt korrekte anbefalinger, at der modtages eksternt viden og materiale, der kan benyttes aktivt i processen for udarbejdelsen af anbefalinger. Uden en sådan ekstern faglig viden vil der være risiko for, at ekspertgruppens anbefalinger ikke vil være underbygget af et fuldt oplyst grundlag, der kan understøtte materielt korrekte anbefalinger.

For så vidt angår den afvejning, der skal foretages efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, har sekretariatet anført, at dokumenterne er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt, at dokumenterne indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, at sekretariatet skal have mulighed for at udarbejde dokumenter med overvejelser om indretning af lovgivningen uden at risikere, at andre gennem offentlighedsloven har adgang til disse, og at overvejelser om den konkrete indretning ikke er endelige og ikke bør være offentligt tilgængelige. Disse hensyn vejer efter sekretariatets opfattelse tungere end de hensyn, der ligger bag miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

5. Min vurdering

Ekspertgruppen for en grøn skattereform er nedsat som et lovforberedende udvalg med den opgave at foreslå modeller til reguleringen af et område (CO2e) ud fra de forudsætninger, der er angivet i dens kommissorium. Jeg er enig med sekretariatet i, at ekspertgruppens arbejde således må anses for en lovgivningssag omfattet af miljøoplysningsloven og § 2, stk. 1, 3. pkt., i 1985-offentlighedsloven. Jeg henviser nærmere til pkt. 2.2 og 3 ovenfor.

Spørgsmålet er herefter, om de dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, kan henregnes til lovgivningssagen. Det vil være tilfældet, hvis dokumenterne er tilvejebragt med henblik på det lovgivningsprojekt, som udvalget beskæftiger sig med, herunder hvis dokumenterne er udarbejdet som led i en myndigheds eller institutions deltagelse i lovgivningsprocessen.

Din anmodning angår dokumenter udvekslet mellem ekspertgruppen, herunder sekretariatet, og Landbrug & Fødevarer.

Ekspertgruppen er som lovforberedende udvalg nedsat midlertidigt med henblik på at foreslå modeller til en regulering ud fra nogle nærmere angivne forudsætninger i dens kommissorium. Lovgivningssagen hos udvalget er derfor ikke – i modsætning til, hvad tilfældet kan være for en sag i et ministerium – startet op forud for lovgivningsprojektet, og den har heller ikke nær sammenhæng med den løbende virksomhed i en forvaltningsmyndighed. Alt materiale

i sagen må herefter som udgangspunkt anses for omfattet af lovgivningssagen. Jeg henviser herved til pkt. 4.5 i betænkning nr. 1510/2009, der er refereret ovenfor under pkt. 2.2.

Det anførte gælder også for dokumenter, der er fremsendt af Landbrug & Fødevarer, som efter kommissoriet sidder i en følgegruppe, der skal bidrage til det lovforberedende arbejde. Jeg henviser til, at udtalelser eller dokumenter fra private organisationer efter forarbejderne er omfattet af bestemmelsen, jf. pkt. 2.2 ovenfor. De pågældende dokumenter har også efter deres indhold tilknytning til de opgaver, der følger af kommissoriet.

Jeg er på den baggrund enig med sekretariatet i, at dokumenterne må anses for tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt og derfor indgår i en lovgivningssag. Dokumenterne kan dermed som udgangspunkt undtages fra aktindsigt efter § 2, stk. 1, 3. pkt., i 1985-offentlighedsloven.

Spørgsmålet er herefter, om de ønskede oplysninger skal udleveres efter afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, eller om der dog bør gives meraktindsigt efter princippet om meroffentlighed i § 4, stk. 1, 2. pkt., i 1985-offentlighedsloven.

Skatteministeriet – hvortil ekspertgruppens materiale er overført efter udvalgets endelige afrapportering – har på forespørgsel oplyst over for en af mine medarbejdere, at sekretariatet ved sin afgørelse ikke var opmærksom på, at et bilag til en mail i den omhandlede korrespondance var offentliggjort, og at ministeriet vil udlevere dokumentet til dig.

Sekretariatet har i afgørelsen af 6. december 2023 foretaget en konkret vurdering og afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Sekretariatet vurderede, at de hensyn, der talte imod aktindsigt i den foreliggende sag, vejede tungere end offentlighedens interesse i, at oplysningerne blev udleveret. Sekretariatet lagde vægt på, at der var tale om materiale af mere foreløbig karakter, og at sekretariatet skulle kunne arbejde med indretning af lovgivning, uden at oplysninger om drøftelser og foreløbige overvejelser blev undergivet offentlighed. Sekretariatet har i tilknytning hertil i deres hørings svar til mig anført, at dokumenterne i den foreliggende sag er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt, og at aktindsigt i dokumenterne vil kunne vise noget om indholdet af de drøftelser og foreløbige overvejelser, der er foregået i regi af udvalget.

Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte sekretariatets vurdering og afvejning efter bestemmelsen i forhold til udlevering af yderligere oplysninger.

Af de anførte grunde kan jeg heller ikke kritisere sekretariatets vurdering efter meroffentlighedsprincippet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.