



## Aktindsigt i miljøoplysninger om røggasaffald

*En advokat klagede over at Miljøstyrelsen og Miljøministeriet havde afslået at give hans klient aktindsigt i en række oplysninger om en bestemt virksomheds eksport af røggasaffald til Tyskland. Myndighederne havde også afslået at give aktindsigt i oplysninger om godkendelser af eksport af røggasaffald til behandling hos en bestemt virksomhed i Tyskland.*

1. december 2008

2008-8-1

Forvaltningsret:  
11241.3  
115.2

*Ombudsmanden udtalte at myndighederne ikke havde vurderet anmodningen om aktindsigt i overensstemmelse med de krav der fremgår af afvejningsreglen i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og henstillede at Miljøministeriet genoptog behandlingen af sagen. Samtidig henstillede ombudsmanden at ministeriet i den forbindelse særligt overvejede om andre oplysninger end de oplysninger som myndighederne havde anset som miljøoplysninger, måtte være omfattet af begrebet som det er defineret i loven.*

*Ombudsmanden kritiserede endvidere Miljøministeriets sagsbehandling og sagsbehandlingstid i forbindelse med genoptagelse af sagen. Han henviste bl.a. til den absolutte svarfrist på to måneder i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.*

*(J.nr. 2008-0635-101).*

I min udtalelse af 1. december 2008 skrev jeg følgende til advokat A:

”Jeg har nu færdigbehandlet sagen. Genstanden for min undersøgelse har været Miljøstyrelsens og Miljøministeriets afgørelser af 17. november 2006, 24. april 2007 og 4. februar 2008. Ved afgørelserne afslog myndighederne din anmodning på vegne af en klient om aktindsigt i bl.a. dokumenter vedrørende dels virksomheden B's eksport af røggasprodukter til Tyskland, dels Miljøstyrelsens godkendelse af eksport af røggasprodukter til behandling hos en virk-

somhed i Tyskland. Jeg har endvidere gennemgået din klage over Miljøministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med genoptagelse af sagen.

Jeg har kritiseret myndighedernes behandling af sagen og henstillet at Miljøministeriet genoptager sagen på ny. Jeg har også meddelt Miljøministeriet at jeg er enig med ministeriet i at det er beklageligt at ministeriet ikke i forbindelse med den tidligere genoptagelse af sagen overholdt den absolutte svarfrist på to måneder i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Desuden mener jeg at det er uheldigt at ministeriet ikke af egen drift holdt dig underrettet om sagens behandling. Du kan læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse i afsnittet 'Ombudsmandens udtalelse' umiddelbart nedenfor. Jeg vedlægger desuden en sagsfremstilling".

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **"1. Myndighedernes afgørelser om aktindsigt**

Min undersøgelse er koncentreret om punkterne 1 og 2 i din anmodning om aktindsigt (§ 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Miljøstyrelsen afslog den 17. november 2006 din anmodning om aktindsigt i samtlige dokumenter, herunder journalark, anmeldelser om eksport af affald, korrespondance, notatark, tekniske specifikationer mv. i forbindelse med virksomheden (B)'s eksport af røggasprodukter til Tyskland. Anmodningen om aktindsigt blev begrænset til perioden fra 2005 og til 1. maj 2006. Miljøstyrelsen afslog endvidere at give aktindsigt i dokumenter vedrørende styrelsens godkendelse af eksport af røggasprodukter til behandling hos en virksomhed i Tyskland. Den 24. april 2007 tiltrådte Miljøministeriet styrelsens afgørelse. Efter at du havde klaget til mig, genoptog ministeriet behandlingen af sagen, og den 4. februar 2008 traf ministeriet ny afgørelse. Ministeriet fastholdt afslaget på aktindsigt og henviste til begrundelsen i ministeriets tidligere afgørelse og til Miljøstyrelsens udtalelse af 1. februar 2007.

Myndighederne henviste i afgørelserne til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

**§ 12.** Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

2)

tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.'

Efter § 12, stk. 2, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold hvis kun en del af et dokument er omfattet af stk. 1.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, at bestemmelsen kun kan bruges hvis aktindsigt efter et konkret skøn må antages at medføre en nærliggende risiko for at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende virksomhed et økonomisk tab af nogen betydning (Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088).

Efter min gennemgang af sagen er jeg enig med Miljøstyrelsen og Miljøministeriet i at de sager som du bad om aktindsigt i, indeholder oplysninger af den karakter som er omtalt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (drifts- eller forretningsforhold).

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt for at undtagelsesbestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, kan anvendes, at oplysningerne efter deres karakter er omfattet af bestemmelsen. Det må yderligere kræves at 'det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes'. Dette forudsætter en konkret vurdering af risikoen for økonomisk skadevirkning ved offentliggørelse af oplysningerne, jf. det der er gengivet ovenfor fra bestemmelsens forarbejder.

I den foreliggende sag vurderede myndighederne endvidere at en række af oplysningerne var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. definitionen i lovens § 3 (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006).

§ 2, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger bestemmer at enhver under de betingelser og med de undtagelser der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

Loven blev ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Denne lov gennemførte Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF i dansk ret. Direktivet fastsætter i artikel 4, stk. 1 og 2, at medlemsstaterne i visse nærmere angivne tilfælde kan fastsætte at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås. Direktivet forudsætter at et sådant afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hvert enkelt tilfælde skal de offentlige interesser der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser der varetages ved at afslå udlevering. Ændringsloven indsatte derfor som ny § 2, stk. 3, følgende afvejningsbestemmelse i lov om aktindsigt i miljøoplysninger:

'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.

...'

Baggrunden for bestemmelsen i § 2, stk. 3, var ifølge forarbejderne bl.a. at kravet om en konkret afvejning i alle sager om aktindsigt i miljøoplysninger ikke fuldt ud kunne rummes inden for alle undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Lovforslaget lagde derfor op til at indarbejde den generelle og konkrete afvejningsregel for samtlige undtagelsesregler i offentlighedsloven og forvaltningsloven, dog undtaget visse sager inden for strafferetsplejen. Det kræves således at myndigheden i hvert enkelt tilfælde foretager en konkretisering af de offentlige interesser der varetages ved udlevering af oplysningerne, og de interesser der varetages ved at afslå udlevering.

Som det ses, er også bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, omfattet af afvejningsreglen i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

**1.1.** For så vidt angår pkt. 1 i din anmodning om aktindsigt (dokumenter vedrørende virksomheden (B)), har myndighederne som forudsat i § 2, stk. 3, for hver enkelt type af oplysninger nærmere redegjort for de hensyn der efter myndighedens opfattelse taler for at afslå aktindsigt.

Vedrørende det modstående hensyn til interessen i udlevering af miljøoplysningerne har myndighederne derimod kun mere abstrakt henvist til 'offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne'. Myndighederne har ikke nærmere redegjort for hvori offentlighedens interesse i udlevering af oplysninger i den foreliggende sag består, og dermed heller ikke foretaget en konkret vurdering af sådanne modhensyn.

Efter min opfattelse har myndighederne hermed ikke handlet i overensstemmelse med bestemmelsen i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg har i den forbindelse også noteret mig at du selv i forbindelse med sagen over for myndighederne bl.a. har peget på at afslaget på aktindsigt i de ønskede oplysninger ville afskære offentligheden fra at gøre sig bekendt med retsudviklingen på området og herved opnå fornøden indsigt til at kunne støtte ret på eller anfægte myndighedernes administrative praksis.

**1.2.** For så vidt angår pkt. 2 i din anmodning om aktindsigt (dokumenter vedrørende godkendelse af eksport til en virksomhed i Tyskland), har myndighederne fundet at samme hensyn gør sig gældende som anført i forbindelse med pkt. 1 i anmodningen. Miljøstyrelsen har anført at anlægget har en interesse i at dets kunder, både direkte (anmelder) og indirekte (affaldsproducent), og oplysninger der kan afsløre disse informationer, ikke offentliggøres. Styrelsen har videre anført at anlægget har en betydelig interesse i at de teknologier og fremgangsmåder der benyttes, ikke offentliggøres, og en betydelig interesse i at mængden af affald der modtages fra et bestemt land og fra bestemte kunder, ikke offentliggøres. På den baggrund er det derfor efter styrelsens opfattelse afgørende for anlægget at oplysninger om antal transporter,

sikkerhedsstillelse, affaldsmængder, gyldighedsperioder for godkendelser og antallet af anmeldelser ikke offentliggøres. Miljøstyrelsen har endvidere henvist til anmelders interesse i at de nævnte oplysninger ikke offentliggøres.

Myndighederne har imidlertid ikke nærmere præciseret hvilket faktisk grundlag myndighedernes opfattelse af anlæggets interesser bygger på. Jeg må gå ud fra at der udelukkende er tale om formodninger om anlæggets eventuelle ønske om at der ikke gives aktindsigt i oplysninger om anlægget. Der er således f.eks. ikke indhentet en udtalelse fra den tyske virksomhed inden afgørelsen af sagen. Jeg henviser i den forbindelse til at der i tilfælde hvor myndigheden er i tvivl om hvorvidt aktindsigt skal afslås efter § 12, stk. 1, nr. 2, bør indhentes en udtalelse fra den hvis interesse kan være til hinder for at ønsket om aktindsigt imødekommes, jf. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986) – en fremgangsmåde som Miljøstyrelsen da også brugte i forhold til bl.a. (B).

Også vedrørende denne del af myndighedernes afgørelser gør det sig endvidere gældende at myndighederne ikke nærmere har konkretiseret hvilke modstående hensyn til offentligheden der taler for offentliggørelse af oplysningerne, jf. det jeg har anført ovenfor under pkt. 1.1.

På den baggrund er det min opfattelse at myndighederne heller ikke ved behandlingen af denne del af sagen har vurderet din anmodning om aktindsigt i overensstemmelse med de krav der fremgår af afvejningsreglen i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det mener jeg er beklageligt.

**1.3.** Jeg har henstillet til Miljøministeriet at ministeriet genoptager behandlingen af sagen i lyset af det som jeg har anført ovenfor under pkt. 1.1. og 1.2.

**1.4.** Som nævnt vurderede myndighederne at en række af de oplysninger du bad om aktindsigt i, var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. definitionen i lovens § 3 (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006).

Som det endvidere fremgår ovenfor, gennemførte lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger Europa-Parlamentets og

Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF i dansk ret.

Det fremgår af præamblen til direktivet, 10. betragtning, at '[d]efinitionen af miljøoplysninger bør præciseres, så den kommer til at omfatte oplysninger af enhver art om miljøets tilstand, om forhold, foranstaltninger eller aktiviteter, som påvirker eller kan påvirke miljøet eller planlægges for at beskytte det, om rentabilitetsberegninger og økonomiske analyser, der benyttes i forbindelse med sådanne foranstaltninger og aktiviteter samt information om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder forurening af fødekæden, om levevilkår samt kulturminde og bygningsværker i den udstrækning, de påvirkes eller kan påvirkes af disse forhold.'

Begrebet 'miljøoplysninger' blev nærmere defineret i direktivets artikel 2, nr. 1, litra a-f, og på baggrund heraf er følgende bestemmelse indsat i lovens § 3:

**§ 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 oplysninger 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,

- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,
- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og
- 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 fremgår, defineres begrebet 'miljøoplysninger' meget bredt i direktivet og loven. Jeg henviser til 2. betragtning i præambelen til direktivet hvorefter direktivet tilsigter at udvide de muligheder for adgang til miljøoplysninger som allerede var gældende efter direktiv 90/313/EØF.

Jeg henviser endvidere til Miljøklagenævnets sag j.nr. 32-16 af 19. oktober 2005. Efter nævnets opfattelse var to kontrakter om levering af et biogasanlæg og et gyllesepareringsanlæg at anse som 'miljøoplysninger' omfattet af § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Miljøklagenævnet lagde vægt på at biogasanlæg og gyllesepareringsanlæg er aktiviteter der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer som er nævnt i bestemmelsen, hvorfor alle oplysninger som myndighederne var i besiddelse af om sådanne anlæg, var omfattet af loven. Afgørelsen kan ses på Miljøklagenævnets hjemmeside [www.mkn.dk](http://www.mkn.dk).

Ifølge myndighedernes afgørelser i den foreliggende sag var det imidlertid alene oplysninger i anmeldelser, journalark og notatark om affaldsanalyser, mængden af affald som sikkerhedsstillelsen dækkede, den samlede mængde affald og antallet af affaldstransporter der var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Jeg har ikke taget endelig stilling til om andre oplysninger end de oplysninger som myndighederne har anset som miljøoplysninger, måtte være omfattet af begrebet som defineret i loven, og i givet fald hvilke andre oplysninger der



måtte være tale om. Jeg har imidlertid henstillet at Miljøministeriet i forbindelse med den fornyede behandling af sagen, jf. pkt. 1.3. ovenfor, særligt genovervejer dette spørgsmål.

## **2. Miljøministeriets sagsbehandlingstid**

Du har desuden klaget over den tid der gik, fra Miljøministeriet den 8. oktober 2007 meddelte dig at sagen var genoptaget, og til ministeriet den 4. februar 2008 traf ny afgørelse i sagen.

Efter § 16, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven skal en myndighed 'snarest' afgøre om et ønske om aktindsigt kan imødekommes og – i givet fald – i hvilken form aktindsigt skal gives. Hvis et ønske om aktindsigt ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter at det er modtaget af myndigheden, skal myndigheden underrette den der har bedt om aktindsigt, om grunden hertil og om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Af § 4, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger fremgår det at sager om aktindsigt skal afgøres hurtigst muligt og senest en måned efter modtagelsen af anmodningen eller, hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art at fristen på en måned ikke kan overholdes, senest to måneder efter modtagelsen. Der er således tale om en ubetinget sagsbehandlingsfrist på to måneder.

Miljøministeriet vurderede som nævnt ovenfor at en del af de oplysninger som du bad om aktindsigt i, var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Ministeriet har i sin udtalelse over for mig beklaget at tomånedersfristen ikke blev overholdt i forbindelse med ministeriets genoptagelse af sagen.

Jeg er enig med ministeriet i at det er beklageligt at ministeriet ikke overholdt den absolutte svarfrist på to måneder i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Det har jeg meddelt ministeriet.

Herudover foretager jeg mig ikke mere vedrørende ministeriets samlede sagsbehandlingstid i forbindelse med genoptagelse af sagen. Jeg henviser til at ministeriet allerede i et brev af 23. januar 2008 over for dig beklagede at ministeriet ikke havde truffet endelig afgørelse i sagen. Ministeriet beklagede samtidig meget den lange sagsbehandlingstid og oplyste at ministeriet forven-

tede at træffe afgørelse i sagen hurtigst muligt og senest inden to uger. Den 4. februar 2008 traf ministeriet afgørelse.

I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (1986), pkt. 206-208, står:

**206.** Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

**207.** Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

**208.** Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.'

I breve af 8. oktober og 15. november 2007 skrev Miljøministeriet at ministeriet forventede at træffet afgørelse i sagen inden to måneder, dvs. inden den 8. december 2007. Ministeriet oplyste at du ville blive orienteret hvis der ikke blev truffet afgørelse i sagen inden denne dato.

På trods af dette hørte du ikke fra ministeriet før du ved e-mail af 10. december 2007 rykkede ministeriet. I en e-mail af samme dato svarede ministeriet at sagen beklageligvis ikke var blevet færdigbehandlet. Ministeriet forventede dog snarest og senest inden seks uger at have truffet endelig afgørelse i sagen.

Ministeriet underrettede dig heller ikke inden udløbet af den seksugersfrist som ministeriet nu havde angivet, dvs. senest den 21. januar 2008, om sagens status. Den 22. januar 2008 rykkede du derfor igen ministeriet.

I et svar af 23. januar 2008 til dig oplyste ministeriet som nævnt at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen hurtigst muligt og senest inden to uger. Den 4. februar 2008 traf ministeriet afgørelse.

Jeg mener at det er uheldigt at ministeriet ikke af egen drift holdt dig underrettet om sagens behandling i overensstemmelse med det som ministeriet havde stillet dig i udsigt. Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

...”

### **Sagsfremstilling**

Ved brev af 31. august 2006 til Miljøstyrelsen bad A på vegne af en klient om aktindsigt i følgende:

”1) Samtlige dokumenter, herunder journalark, anmeldelser om eksport af affald i henhold til affaldsforordningen og bekendtgørelse om import og eksport af affald, korrespondance, notatark, tekniske specifikationer m.v. i forbindelse med selskabet (B)’s eksport af røggasprodukter til Tyskland.

2) Kopi af alle dokumenter vedrørende Miljøstyrelsens godkendelse af eksport af røggasprodukter til behandling hos (C), Tyskland.

3) Kopi af Miljøstyrelsens akter vedrørende Miljøstyrelsens igangværende revurdering af forskellige behandlingsmetoder til behandling af røggasaffald med henblik på at vurdere, hvorvidt der er tale om bortskaffelse eller nyttiggørelse.”

Efter at have indhentet udtalelser fra bl.a. B traf Miljøstyrelsen den 17. november 2006 afgørelse. Styrelsen skrev bl.a.:

#### *”Anmodningens punkt 1*

I punkt 1 i anmodningen beder (A) om aktindsigt i samtlige dokumenter, herunder journalark, anmeldelser om eksport af affald i henhold til affaldsforord-

ningen og bekendtgørelse om import og eksport af affald, korrespondance, notatark, tekniske specifikationer m.v. i forbindelse med selskabet (B)'s eksport af røggasprodukter til Tyskland. (A) har i brev af d. 20. september 2006 accepteret, at begæringen for så vidt angår dokumenter under punkt 1 begrænses til hele 2005 og for så vidt angår 2006 frem til den 1. maj 2006.

Miljøstyrelsen kan generelt oplyse, at der foreligger et antal anmeldelser om eksport af affald indgivet til styrelsen af virksomheden (B) i 2005 og i 2006 frem til d. 1. maj 2006. Styrelsen har foretaget høring af (B) samt en af (B)'s samarbejdspartnere vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i anmeldelser indgivet til styrelsen af (B).

#### *Anmeldelser og journalark*

På baggrund af en vurdering af høringssvarene samt gennemgang af konkrete eksportanmeldelser, er det Miljøstyrelsens vurdering, at (B)'s anmeldelser om eksport af affald samt journalark vedrørende disse sager indeholder en række virksomhedsoplysninger af væsentlig økonomisk betydning for (B). Oplysningerne omfattes efter styrelsens opfattelse af bestemmelsen om erhvervshemmeligheder, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Af offentlighedslovens § 12, stk. 2, fremgår, at omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Det er styrelsens vurdering, at oplysningerne i de konkrete anmeldelser indgår i en sammenhæng, hvor det ikke er muligt at anonymisere dem i tilstrækkelig grad, såfremt der gives aktindsigt i dele af dokumenterne. Ved at sammenholde dokumenter, vil det være muligt at få kendskab til oplysninger, der ikke kan gives aktindsigt i efter § 12, stk. 1, nr. 2. Det er styrelsens vurdering at hensynet til beskyttelse af virksomhedsoplysningerne har en vægt der berettiger, at dokumenterne i deres helhed udelades af aktindsigten. Dette gælder for så vidt angår de enkelte dokumenter i anmeldelserne, men det gælder tillige for journalarkene i form af sags- og aktoversigter. Journalarkene indeholder desuden oplysningen om, hvor mange anmeldelser den konkrete anmelder har indgivet til styrelsen. Denne oplysning må i sig selv betragtes som omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

På sagerne findes også interne dokumenter, der som udgangspunkt er omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1. Dokumenterne foreligger imidlertid i endelig form, hvorfor de er omfattet af offentlighedsloven § 8, nr. 2. Af bestemmelsen i § 8 fremgår, at der skal gives aktindsigt i disse dokumenter uanset bestemmelsen i § 7. Bestemmelsen i § 8 må imidlertid ses i sammenhæng med bestemmelsen i offentlighedslovens § 12. Det er styrelsens opfattelse, at aktindsigt i § 8-dokumenterne vil stride imod hensyn der bør beskyttes efter § 12, stk. 1, nr. 2.

Visse oplysninger i anmeldelser og journalark må anses for omfattede af lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. definitionen på miljøoplysninger i lovbekendtgørelsens § 3. Det drejer sig om affaldsanalyser, mængden af affald sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald der må eksporteres samt antallet af affaldstransporter.

Ifølge § 2, stk. 3, i lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger skal der foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, ligesom de i lovbekendtgørelsens § 2, stk. 3, listede bestemmelser i offentlighedsloven, herunder § 12, stk. 1, skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Efter en konkret vurdering af beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, over for offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne, er det Miljøstyrelsens vurdering, at beskyttelseshensynet vejer tungest, idet aktindsigt vil medføre en nærliggende risiko for, at (B)'s konkurrenceevne vil lide skade.

Med disse begrundelser, kan aktindsigt i anmeldelser og journalark ikke imødekommes.

#### *Notatark*

For så vidt angår notatark, er der tale om interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 7, nr. 1. Efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, gælder der en ekstraheringspligt i forhold til oplysninger om faktiske omstændigheder, der er

af væsentlig betydning for sagsforholdet. Det betyder, at de faktiske oplysninger uanset § 7 som udgangspunkt skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Bestemmelsen i § 11 indebærer imidlertid at også ekstraheringspligten skal ses i lyset af lovens almindelige regler, herunder § 12, stk. 1, nr. 2. Det er styrelsens vurdering, at aktindsigt i de oplysninger, der er indeholdt i notatarkene vil stride imod hensyn der bør beskyttes af § 12, stk. 1, nr. 2.

Idet antallet af notatark svarer til antallet af anmeldelser, anses også denne oplysning for omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

For så vidt angår miljøoplysninger i notatarkene, det drejer sig om oplysninger om mængden af affald sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald der må eksporteres og antallet af affaldstransporter, finder Miljøstyrelsen ud fra en konkret vurdering af beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, overfor hensynet til offentlighedens interesser i aktindsigt i miljøoplysningerne, at beskyttelseshensynet vejer tungest.

Aktindsigt i notatark kan derfor ikke imødekommes.

#### *Anmodningens punkt 2*

I punkt 2 i anmodningen beder (A) om aktindsigt i form af kopi af alle dokumenter vedrørende Miljøstyrelsens godkendelse af eksport af røggasprodukter til behandling hos (C), Tyskland.

Miljøstyrelsen kan oplyse, at der er givet et antal tilladelser til eksport af affald til dette anlæg. De konkrete anmeldelser og journalark indeholder en række oplysninger, der af Miljøstyrelsen vurderes som omfattede af bestemmelsen om erhvervshemmeligheder, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Der vurderes at være et væsentligt økonomisk beskyttelseshensyn både i forhold til anlægget, men også i forhold til den/de anmeldere, der har søgt om eksporttilladelse til anlægget. Styrelsen vurderer endvidere, at beskyttelseshensynet har en vægt der berettiger, at dokumenterne i deres helhed udelades af aktindsigten. Antallet af sager vurderes endvidere at være en oplysning, der skal beskyttes af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

På sagerne findes også interne dokumenter, der som udgangspunkt er omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1. Dokumenterne foreligger imidlertid i endelig form, hvorfor dokumenterne er omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 2. Af bestemmelsen i § 8 fremgår, at der skal gives aktindsigt i disse dokumenter, uanset bestemmelsen i § 7. Bestemmelsen i § 8 må imidlertid ses i sammenhæng med bestemmelsen i offentlighedslovens § 12. Det er styrelsens opfattelse, at aktindsigt i § 8-dokumenterne vil stride imod hensyn der bør beskyttes efter § 12, stk. 1, nr. 2.

Visse oplysninger i anmeldelser og journalark må anses som miljøoplysninger, jf. definitionen på miljøoplysninger i lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger § 3. Det drejer sig om affaldsanalyser, mængden af affald sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald der må eksporteres samt antallet af affaldstransporter.

Miljøstyrelsen finder, ud fra en konkret vurdering efter lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 3, at beskyttelseshensynet i forhold til anlægget og anmelder(e) efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, vejer tungere end hensynet til offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne.

#### *Notatark*

For så vidt angår notatarkene på de enkelte sager består miljøoplysningerne i disse notatark i oplysninger om mængden af affald sikkerhedsstillelsen dækker. Der henvises i øvrigt til besvarelsen vedrørende notatark ovenfor under anmodningens pkt. 1.

#### *Konklusion vedrørende anmodningens pkt. 2*

Med de begrundelser der er redegjort for ovenfor, kan aktindsigt i en kopi af de fysiske sager, notatark eller journalark ikke imødekommes.

#### *Anmodningens punkt 3*

I punkt 3 i anmodningen beder (A) om aktindsigt i form af kopi af Miljøstyrelsens akter vedrørende Miljøstyrelsens igangværende revurdering af forskelli-

ge behandlingsmetoder til behandling af røggasaffald med henblik på at vurdere, hvorvidt der er tale om bortskaffelse eller nyttiggørelse.

Miljøstyrelsen er ikke i besiddelse af materiale der vedrører en igangværende revurdering af forskellige behandlingsmetoder til behandling af røggasaffald med henblik på at vurdere, hvorvidt der er tale om bortskaffelse eller nyttiggørelse.

Miljøstyrelsen kan vejledende oplyse, at der foreligger materiale vedrørende RGA Samarbejdet, materialet stammer tilbage fra 2004. Det drejer sig bl.a. om et notat udarbejdet af affald danmark og om artiklen 'Udvikling af restprodukter: GODE IDEER SØGES?', som har været offentliggjort i affald danmarks blad A' med affald, i december 2004. Da det ikke vurderes som 'igangværende' har styrelsen ikke medsendt materialet. Ønsker De imidlertid aktindsigt i dette materiale, bedes De meddele styrelsen dette.

#### *Generel affaldsstatistik*

Miljøstyrelsen kan vejledende oplyse, at generelle tal for import og eksport af forskellige typer affald fordelt på land kan findes i Affaldsstatistik 2005, som findes på [www.mst.dk](http://www.mst.dk) under Nye publikationer."

Den 23. november 2006 klagede A til Miljøministeriet over afgørelsen. I klagen bestred A bl.a. som helt usandsynligt at samtlige dokumenter i deres helhed kunne være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. A henviste til at det følger af § 12, stk. 2, at ansøgeren skal gøres bekendt med øvrige oplysninger i et dokument hvis enkelte oplysninger måtte være omfattet af § 12, stk. 1, nr. 2. A henviste endvidere til § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger og Rådets direktiv 90/913 om fri adgang til miljøoplysninger.

Miljøministeriet indhentede en udtalelse af 1. februar 2007 fra Miljøstyrelsen. Styrelsen skrev bl.a. følgende:

#### *"Aktindsigtsanmodningens punkt 1*

Miljøstyrelsen har konkret vurderet, at der er en nærliggende risiko for at (B) og det modtageanlæg som (B) benytter eller har benyttet vil lide et økonomisk



tab af væsentlig betydning, såfremt der gives aktindsigt i de anmeldelser (B) har indgivet til Miljøstyrelsen. Af samme grund har styrelsen ikke givet aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Der er lagt vægt på, at markedet for eksport af røggasaffald er meget konkurrencepræget, og at al information om andre markedsaktører kan anvendes konkurrencemæssigt. Der er tale om et begrænset marked med få aktører. Aftaler med kunder sker i vidt omfang efter udbud, hvor det afgørende for at vinde udbuddet er den samlede ydelse, der stilles til rådighed for kunden. Ydelsen består i at hjælpe kunden af med sit affald: der træffes aftale med et modtageanlæg om at modtage affaldet, der foretages en analyse af affaldets indholdsstoffer og affaldet transporteres af en fragtfører til anlægget. Der konkurreres på meget små marginaler, hvor alle led i ydelsen har væsentlig betydning for konkurrenceevnen. Kombinationen af leddene i ydelsen gør ydelsen unik i forhold til konkurrenternes ydelser.

Aktindsigt i (B)'s anmeldelser om eksport af røggasaffald vil afsløre detaljerede oplysninger om (B)'s kunder, modtageanlæg samt andre samarbejdsrelationer f.eks. hvilken fragtfører der benyttes.

#### a) Kunder

Aktindsigt i oplysninger om navne på og antallet af (B)'s kunder (de affaldsproducenter der leverer røggasaffaldet) vil indebære en nærliggende risiko for at (B) vil miste kunder til konkurrenterne. Ud fra en oplysning om hvilken kommune der er tilsynsmyndighed for affaldsproducenten (til denne er der sendt enten et orienterings- eller høringsbrev) vil man kunne sige enten præcis hvem der er affaldsproducent eller nedbringe valgmulighederne til ganske få, idet der vil være begrænsede valgmuligheder indenfor en kommune – i hvert fald når anmeldelserne stammer fra før kommunalreformen.

#### b) Modtageanlæg

Aktindsigt i dokumenterne vil endvidere afsløre oplysninger om hvilke modtageanlæg (B) har indgået aftale med. (B) har en væsentlig interesse i at hemmeligholde hvilke modtageanlæg der benyttes og antallet af anlæg. Modtageanlægget er en del af den løsning (B) sælger til kunden, og den pris anlægget

tager for at modtage affaldet er en konkurrenceparameter i forhold til at vinde udbuddene. Aftaler med flere anlæg giver desuden fleksibilitet. Aktindsigt i disse oplysninger kan medføre, at (B) mister aftagere af røggasaffaldet. Antallet af modtageanlæg både nuværende og tidligere benyttede er en oplysning der giver indblik i (B)'s markedsposition og eventuelt i ændringer heri.

For så vidt angår oplysninger om modtageanlægget og dets godkendelser, herunder hvilken behandlingsteknologi der anvendes, er der tale om oplysninger om tekniske indretninger og fremgangsmåder, oplysninger der af konkurrerende anlæg kan anvendes til at efterligne de benyttede fremgangsmåder. Oplysninger kan desuden lede en konkurrent på sporet af, hvilket anlæg der er tale om. Oplysningerne er derfor af væsentlig konkurrencemæssig betydning både for anmelder og anlæg.

En oplysning om hvilken kompetent myndighed der har behandlet en anmeldelse i modtagelandet vil enten kunne sige præcis hvilket anlæg der er tale om, hvis der kun er et enkelt anlæg af den pågældende type under myndighedens område, eller den kan indskrænke mulighederne for hvilke anlæg der kan være tale om. Selvom navnet på myndigheden sløres, vil det let være muligt at genkende, hvilken myndighed der er tale om, idet breve fra forskellige myndigheder har hver deres særpræg. Hver myndighed har typisk en standard formulering, og brevet vil være formuleringsmæssigt og/eller typografisk forskellig fra andre myndigheders tilsvarende breve.

#### c) Fragtfører og transportrute

(B) har en væsentlig interesse i, at oplysninger om hvilken fragtfører der benyttes ikke offentliggøres. Samarbejdet med fragtføreren og den transportrute fragtføreren benytter har betydning for og er en del af den samlede ydelse (B) kan tilbyde sine kunder. Der er en risiko for, at (B) mister samarbejdet med fragtføreren, såfremt en konkurrent får kendskab til oplysningen.

Transportruten er i sig selv en oplysning af konkurrencemæssig betydning. Den siger noget om hvilket anlæg affaldet sendes til, og ruten er udvalgt som den gunstigste. Såfremt en konkurrent får kendskab til ruten og begynder at benytte den, har (B) mistet et af de elementer, der har betydning for den sam-

lede ydelse der sælges til kunden og hvorved virksomheden kan udskille sig fra konkurrenterne.

#### d) Affaldsanalyser

Ud fra en analyse af indholdsstofferne, vil man kunne afgøre hvilken type anlæg røggasaffaldet stammer fra, dvs. om det afbrænder f.eks. affald, kul eller olie. Der er i Danmark ca. 30 anlæg der afbrænder affald, under 10 der afbrænder kul og også ret få der afbrænder olie. Oplysningerne siger således noget om hvilken/hvilke typer af kunder (B) får røggasaffaldet fra, en oplysning som konkurrenter kan bruge til at vurdere (B)'s markedsandel for så vidt angår kundegrundlaget i Danmark.

(B) og modtageanlægget har endvidere en interesse i at hemmeligholde hvor analysen er udført, da sådanne analyser er dyre at få lavet og er en del af den samlede ydelse der sælges til kunden. Disse oplysninger er derfor af konkurrencemæssig betydning.

#### e) Mængden af affald

Oplysninger om mængden af affald der må eksporteres og antallet af transporter (ud fra dette kan man udregne den samlede mængde der må eksporteres) vil afsløre markedsandelen. På samme måde afslører størrelsen på den finansielle sikkerhedsstillelse og mængden af affald denne dækker hvilke mængder affald der til enhver tid indenfor en tilladelses gyldighedsperiode må være under transport eller behandlingsproces. Dette er oplysninger der giver et klart billede af virksomhedens markedsandel. Oplysninger om markedsandele eller ændringer heri kan af konkurrenter anvendes til at finde ud af hvordan man mest effektivt kan konkurrere mod (B).

#### f) Gyldighedsperiode

Godkendelsernes gyldighedsperiode afslører, hvornår der må transporteres på de enkelte anmeldelser, hvilket klart indikerer omfanget af eksportaktiviteter og dermed markedsandelen.

#### g) Antallet af sager og dokumenttyper

Som nævnt i afgørelsen, er der ikke alene tale om beskyttelsesværdige oplysninger i de enkelte dokumenter, men også f.eks. antallet af anmeldelser (= antal sager) giver et klart billede af virksomhedens eksportaktiviteter og dermed markedsandelen. Det vil derfor, selv hvis de ovenfor under a)-f) nævnte oplysninger sløres, være muligt ud fra sammenhængen at danne sig et klart billede af virksomhedens aktiviteter og markedsandel.

En sag består af en række akter og dokumenttyper, som (måske bortset fra rækkefølgen) indholdsmæssigt vil være meget ens fra sag til sag. På sagerne vil der eksempelvis findes et notatark, en anmeldelse, en kontrakt, en finansiel sikkerhedsstillelse, en affaldsanalyse og fuldmagter fra affaldsproducenterne. Derudover vil der foreligge et gebyropkrævningsbrev, et brev til kommunen enten som et orienteringsbrev eller som et høringsbrev, og der vil evt. foreligge et svar fra kommunen såfremt kommunen er blevet hørt. Der vil foreligge et brev fra modtagelandets kompetente myndighed som bekræfter modtagelsen af en komplet anmeldelse. I sager hvor der er givet tilladelse, vil der ligge et brev fra modtagelandets kompetente myndighed med den egentlige godkendelse af importen og tilsvarende vil der foreligge et brev hvori Miljøstyrelsen giver sin accept af eksporten. Antallet af en bestemt type standardbrev vil således i de fleste tilfælde svare til antallet af anmeldelser. Gives der således aktindsigt i f.eks. alle gebyropkrævningsbrevene eller i alle kommunehøringsbrevene vil man ud fra antallet kunne få en ganske betragtelig viden om omfanget af anmelders eksportaktiviteter. Gives der aktindsigt i de breve, som vedrører frigivelse af sikkerhedsstillelsen, vil man tilsvarende få et indblik i hvor mange sager der enten allerede er lukket eller er tæt på lukning. Denne oplysning giver i sig selv viden om anmelders eksportaktiviteter. Aktindsigt vil således betyde en prisgivelse af de forhold der er hjemmel til at hemmeligholde.

Ud fra de samme betragtninger er der ikke givet aktindsigt i sags- og aktoversigter, man vil ud fra disse kunne se, hvor mange sager der er tale om.

#### *Aktindsigtsanmodningens punkt 2*

Ser man på anmeldelserne vedrørende anlægget (C) gør de samme hensyn sig gældende som under anmodningens punkt 1. Anlægget har en interesse i, at dets kunder både direkte (anmelder) og indirekte (affaldsproducent) samt

oplysninger, der kan afsløre disse oplysninger (f.eks. affaldsproducentens tilsynskommune) ikke offentliggøres. Anlægget har endvidere en væsentlig interesse i at de teknologier og fremgangsmåder der benyttes ikke offentliggøres. Anlægget har desuden en betydelig interesse i at mængden af affald det modtager fra et bestemt land og fra bestemte kunder ikke offentliggøres, da dette afslører anlæggets markedsandel i det land hvorfra affaldet stammer. Også for anlægget er det derfor afgørende, at oplysninger om antal transporter, sikkerhedsstillelsens størrelse samt den mængde affald sikkerhedsstillelsen dækker ikke offentliggøres. Godkendelsernes gyldighedsperiode og antallet af anmeldelser er af tilsvarende betydning.

Også når det er anmeldelser vedrørende et bestemt modtageanlæg har anmelder en meget betydelig interesse i at de ovenfor nævnte oplysninger ikke offentliggøres. Anmeldelserne indeholder, uanset om man slører anmelders navn, en lang række oplysninger om den samlede løsning anmelder sælger til sin kunde.

#### *Klagen, herunder spørgsmålet om miljøoplysninger*

Klager henviser til, at anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, er særdeles begrænset, og Miljøstyrelsen er helt enig i dette. Klager henviser til Karnovs note 57, hvor spørgsmålet om en spildevandsprøve er anvendt som eksempel. Eksemplet henviser til FOB 1983 side 175ff\*.

FOB 1983 side 175ff er citeret i Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, 1998. I denne sag havde Miljøstyrelsen givet afslag på aktindsigt i en tilladelse til udledning af processpildevand, nærmere bestemt i navne og mængder på nogle kemiske stoffer der var omfattet af tilladelsen. Ombudsmanden udtalte, at et afslag på aktindsigt under henvisning til at hemmeligholdelse er af væsentlig økonomisk betydning, måtte forudsætte en konkret vurdering af risikoen for skadevirkninger ved oplysningernes offentliggørelse. Ombudsmanden anså det på det foreliggende grundlag ikke for godtgjort, at Miljøstyrelsens afgørelse var truffet efter en konkret vurdering. Ombudsmanden henstillede herefter, at Miljøstyrelsen undergav begæringen om aktindsigt fornyet behandling. På den baggrund indhentede Miljøstyrelsen nye oplysninger fra virksomheden, og måtte herefter fastholde sin afgørelse om ikke at give aktindsigt, for så vidt angik navne og mængder på de omhandlede stoffer

i spildevandet. Ombudsmanden tog herefter Miljøstyrelsens afgørelse til efterretning.

I denne sag har styrelsen jfr. ovenfor om anmodningens pkt. 1 og 2 foretaget en konkret vurdering af hver enkelt dokument og oplysning i sagerne.

Miljøstyrelsen finder det ud fra markedsforholdene på røggasområdet tilstrækkelig sandsynliggjort, at aktindsigt i de omhandlede oplysninger vil have betydelig økonomisk skadevirkning for (B) og virksomhedens modtageanlæg.

Klager mener der er tale om oplysninger der for en stor dels vedkommende er miljøoplysninger og efterlyser en særlig afvejning af disse.

Klager har ikke præciseret og begrundet hvilke oplysninger man finder er miljøoplysninger.

Som anført i afgørelsen, er det styrelsens opfattelse, at affaldsanalyser, mængden af affald som sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald der må eksporteres samt antallet af affaldstransporter er miljøoplysninger, jfr. lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 3, pkt. 2, idet disse oplysninger vedrører forhold som kan påvirke miljøelementer nævnt i lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 3, pkt. 1.

I lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 5, findes en særregel om aktindsigt i oplysninger om emissioner til miljøet. Miljøstyrelsen vurderer, at der ikke i dokumenterne findes oplysninger om emissioner til miljøet, hvorfor bestemmelsen ikke er anvendt.

Miljøstyrelsen har gennemgået de dokumenter og oplysninger der falder ind under klagens pkt. 1 og 2, og har for hvert dokument og oplysning foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne overfor de interesser der varetages ved at afslå udlevering, jfr. lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 3. Miljøstyrelsen har som redegjort for ovenfor vedr. anmodningens pkt. 1 og 2 konkret vurderet at beskyttelseshensynet vejer tungest.

Styrelsen har valgt at formulere afgørelsen af d. 17. november 2006 opdelt i

de kategorier af dokumenter der findes på de relevante sager. De hensyn der gør sig gældende, er de samme inden for hver enkelt kategori. Havde styrelsen i afgørelsen valgt at opliste de enkelte sager og dokumenter, ville de hensyn der er hjemmel til at hemmeligholde være prisgivet.

Der henvises i øvrigt til afgørelsen.”

Den 24. april 2007 traf Miljøministeriet følgende afgørelse:

”Miljøministeriets Departement skal efter en gennemgang af sagen meddele, at departementet ikke finder grundlag for at ændre Miljøstyrelsens afgørelse i sagen. Departementet kan således tiltræde Miljøstyrelsens afgørelse af 17. november 2006 med den heri anførte begrundelse.

Det kan oplyses, at der er foretaget en konkret vurdering af hver enkelt dokument og oplysning i de sager, der er omfattet af anmodningen. Ud fra oplysninger om markedsforholdene på røggasområdet finder departementet – i lighed med Miljøstyrelsen – at aktindsigt i de omhandlede oplysninger vil have betydelig økonomisk skadevirkning for de omhandlede virksomheder, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det er i den forbindelse tillagt vægt, at markedet for eksport af røggasaffald er meget konkurrencepræget og at al information om andre markedsaktører kan anvendes konkurrencemæssigt. Der er tale om et begrænset marked med få aktører og der konkurreres på meget små marginaler, hvor alle led i ydelsen har væsentlig betydning for konkurrenceevnen.

Som det ligeledes fremgår af Miljøstyrelsens afgørelse, må visse oplysninger i de sager, der er omfattet af anmodningen, anses for omfattede af lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. definitionen på miljøoplysninger i lovbekendtgørelsens § 3, nr. 2. Det drejer sig om oplysninger om affaldsanalyser, mængden af affald, som sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald, der må eksporteres, samt antallet af affaldstransporter, idet disse oplysninger vedrører forhold, som kan påvirke miljøelementer som nævnt i § 3, nr. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Ifølge § 2, stk. 3, i lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger skal der foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages

ved udlevering af miljøoplysninger, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, ligesom de i lovens § 2, stk. 3, listede bestemmelser i offentlighedsloven, herunder offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Efter en konkret vurdering af beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, over for offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysninger, er det Miljøministeriets vurdering, at beskyttelseshensynet vejer tungest, idet aktindsigt i de pågældende oplysninger vil medføre en nærliggende risiko for, at de omhandlede virksomheders konkurrenceevne vil lide skade.

I § 2, stk. 5, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger findes en særregel om aktindsigt i oplysninger om emissioner til miljøet. Departementet finder, at der ikke i dokumenterne findes oplysninger om emissioner til miljøet, hvorfor bestemmelsen ikke er anvendt.

Miljøministeriet kan endelig oplyse, at ministeriet har overvejet muligheden for, at der efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., gives aktindsigt i de undtagne oplysninger. Miljøministeriet har efter en gennemgang af sagen med de af Miljøstyrelsen anførte begrundelser i styrelsens afgørelse af 17. november 2006 samt det ovenfor anførte ikke fundet grundlag herfor.”

Den 1. juni 2007 klagede A til mig over Miljøministeriets afgørelse, og den 27. juli 2007 bad jeg Miljøministeriet og Miljøstyrelsen om udtalelser og om udlån af sagens akter. Jeg bad om at myndighederne i udtalelserne bl.a. kom ind på om der burde have været foretaget partshøring over de udtalelser som Miljøstyrelsen havde indhentet fra bl.a. B.

På baggrund heraf meddelte ministeriet den 8. oktober 2007 at ministeriet havde besluttet at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at træffe fornyet afgørelse. Samtidig partshørte ministeriet A over Miljøstyrelsens udtalelser til sagen og – med anonymisering – de udtalelser som styrelsen havde indhentet fra bl.a. B.



I brev af 10. oktober 2007 oplyste jeg at jeg herefter havde besluttet ikke at foretage mig mere i sagen.

Den 22. oktober 2007 kom A med sine supplerende bemærkninger til sagen. A gentog at det var usandsynligt at der ikke kunne gives aktindsigt i en eneste oplysning i journaloversigter eller dokumenter, og A mente at styrelsen og ministeriet havde strakt undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, langt videre end der er hjemmel til. A anførte at ministeriet ved at afskære enhver form for aktindsigt i samtlige sager inden for et område hindrer offentligheden i at gøre sig bekendt med retsudviklingen på området og dermed i at kunne støtte ret på eller anfægte administrativ praksis. A mente desuden at det beroede på en faktisk vildfarelse at bestemmelsen i § 2, stk. 5, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger efter ministeriets opfattelse ikke fandt anvendelse; A henviste herved til at emissioner til miljøet er uundgåelige da der i forbindelse med den efterfølgende anvendelse/bortskaffelse hos samarbejdspartnere angiveligt foretages deponering på et overjordisk depot.

Den 4. februar 2008 traf Miljøministeriet ny afgørelse i sagen. Ministeriet fastholdt det tidligere afslag på aktindsigt og henviste som begrundelse til det anførte i afgørelsen af 24. april 2007 og Miljøstyrelsens udtalelse af 1. februar 2007. Herudover bemærkede Miljøministeriet bl.a. følgende:

"Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, giver adgang til at undtage oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Efter bestemmelsen kan bestemte oplysninger, men ikke uden videre hele dokumenter eller sager, undtages fra aktindsigt, jf. 'Offentlighedsloven' med kommentarer af John Vogter, 3. udgave, side 214.

Miljøministeriet finder dog i den konkrete sag grundlag for helt at undtage såvel journaloversigter som samtlige sagernes øvrige dokumenter, idet indrømmelse af delvis aktindsigt indirekte vil medføre en prisgivelse af de forhold, som offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, giver adgang til at undtage fra aktindsigt. Miljøministeriet har i den forbindelse tillagt det vægt, at undtagelse af

oplysninger efter § 12, stk. 1, nr. 2, efterlader så få og spredte oplysninger i de konkrete journaloversigter og dokumenter, at det tiloversblevne indhold ud fra en konkret vurdering ikke giver nogen mening. Miljøministeriet har derfor ikke ekstraheret de omhandlede journaloversigter og øvrige dokumenter.

Miljøministeriet anser visse oplysninger i *anmeldelser og journalark* for omfattede af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. definitionen på miljøoplysninger i lovens § 3. Det drejer sig om affaldsanalyser, mængden af affald, som sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald, der må eksporteres samt antallet af affaldstransporter. Endvidere anser Miljøministeriet visse oplysninger i *notatarkene* for omfattede af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det drejer sig om oplysninger om mængden af affald, som sikkerhedsstillelsen dækker, den samlede mængde affald, der må eksporteres og antallet af affaldstransporter.

Efter lov om aktindsigt i miljøoplysningers § 2, nr. 3, skal der foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, ligesom de i lovens § 2, stk. 3, listede bestemmelser i offentlighedsloven, herunder § 12, stk. 1, nr. 2, skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Miljøministeriet har ved afgørelsen af 24. april 2007 efter en konkret vurdering af beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, over for offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne fundet, at beskyttelseshensynet vejer tungest, idet aktindsigt vil medføre en nærliggende risiko for, at de pågældende virksomheders konkurrenceevne vil lide skade.

Det er fortsat Miljøministeriets vurdering af beskyttelseshensynet efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, over for offentlighedens interesse i aktindsigt i miljøoplysningerne, at beskyttelseshensynet vejer tungest, idet aktindsigt i de pågældende oplysninger vil medføre en nærliggende risiko for, at de omhandlede virksomheders konkurrenceevne vil lide skade. Miljøministeriet finder således ikke, at der i medfør af lov om aktindsigt i miljøoplysningers § 2, stk. 3, kan meddeles aktindsigt i anmeldelser, journalark og notatark omfattet af din anmodning.

Det fremgår af Miljøministeriets afgørelse af 24. april 2007, at der i § 2, stk. 5, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger findes en særregel om aktindsigt i oplysninger om emissioner til miljøet. Departementet meddelte ved afgørelsen, at der ikke i dokumenterne findes oplysninger om emissioner til miljøet, hvorfor bestemmelsen ikke er anvendt.

Det fremgår af dit brev af 22. oktober 2007, at der efter din opfattelse må være oplysninger i sagerne om emissioner til miljøet omfattet af bestemmelsen i § 2, stk. 5, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke følgende:

Som det nærmere er beskrevet ovenfor finder Miljøministeriet, at der i de omhandlede dokumenter er miljøoplysninger, som er omfattet af miljøoplysningsloven. Miljøministeriet finder imidlertid ikke, at disse oplysninger kan betegnes som emissionsoplysninger.

Det følger af art. 2, nr. 5, i det såkaldte IPPC-direktiv (Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening), at emissionsoplysninger defineres som direkte eller indirekte udledning til luft, vand eller jord af stoffer, rystelser, varme eller støj fra punktkilder eller diffuse kilder på et anlæg. Det indgår ikke sådanne oplysninger i de sager, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Det kan oplyses, at der ikke – som anført af dig i dit brev af 22. oktober 2007 – findes generelle beskrivelser (på dansk og/eller engelsk) om den behandlingsproces, der foregår hos virksomhederne, og efterfølgende anvendelse/bortskaffelse hos samarbejdspartnere.

Miljøstyrelsen har dog i efteråret 2007 været i kontakt med de tyske myndigheder om eksport af restprodukter til tyske miner. Om det nærmere indhold heraf henvises til vedlagte kopi af Miljøstyrelsens brev af 15. januar 2008 til (...) og (...).”

Ved brev af 21. februar 2008 klagede A igen til mig. Ud over Miljøministeriets afgørelse klagede A over ministeriets sagsbehandlingstid idet ministeriet gen-

optog sagen ved brev af 8. oktober 2007 og traf afgørelse den 4. februar 2008.

Den 27. februar 2008 bad jeg myndighederne om udtalelser og om udlån af sagsakterne.

I en udtalelse af 13. marts 2008 henviste Miljøstyrelsen til styrelsens afgørelse af 17. november 2006 og styrelsens udtalelser af 1. februar, 13. august og 5. oktober 2007.

Miljøministeriets udtalelse forelå den 1. april 2008. Ministeriet henholdt sig til sin afgørelse af 4. februar 2008 med den heri anførte begrundelse. Herudover bemærkede ministeriet særligt at det af de udtalelser som Miljøstyrelsen havde indhentet, bl.a. fremgik at markedet for røggasaffald er et relativt afgrænset forretningsområde i Danmark med kun få aktører hvilket betyder at konkurrencen mellem aktørerne er ganske hård. Udbud bliver vundet i forhold til en samlet vurdering af den samlede ydelse der stilles til rådighed, og der er kun marginale forskelle på aktørernes ydelser. Ministeriets afgørelse om hvorvidt oplysningerne i sagen var omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, var truffet med støtte i de afgivne høringssvar.

Vedrørende klagen over sagsbehandlingstiden gennemgik ministeriet sagens forløb fra meddelelsen den 8. oktober 2007 om genoptagelse af behandlingen af sagen og frem til ministeriets fornyede afgørelse af 4. februar 2008. Ministeriet beklagede at ministeriet ikke havde overholdt fristen i § 4, stk. 2, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Ministeriet mente dog at det burde tillægges vægt at behandlingen af sagen måtte udsættes til A havde haft lejlighed til at fremkomme med eventuelle supplerende bemærkninger, og at ministeriet meget hurtigt havde besvaret rykkerskrivelser fra A og herunder givet oplysning om hvornår ministeriet forventede at afgørelsen ville foreligge. Ministeriet henviste endvidere til at ministeriet i brev af 23. januar 2008 meget havde beklaget den lange sagsbehandlingstid. Endelig anførte ministeriet at der ved vurderingen af sagsbehandlingstiden burde lægges vægt på sagens konkrete karakter og omfang idet anmodningen omfatter et ikke ubetydeligt antal sager.

Den 24. april 2008 meddelte A at udtalelserne ikke umiddelbart gav dig anledning til videre bemærkninger.

Miljøministeriet sendte sagen til Miljøstyrelsen som i en ny afgørelse den 13. marts 2009 skrev følgende til advokatens kontor:

”...

Miljøstyrelsen har efter den fornyede behandling afgjort, at der gives fuld aktindsigt i anmeldelserne, se bilag 1.

I den fornyede behandling har Miljøstyrelsen med henblik på at fastslå, om udlevering af oplysningerne til aktindsigt ville være i strid med lov om offentlighed i forvaltningens § 12, stk. 1, nr. 2, indhentet fornyede udtalelser fra (B) og (C). Som respons til virksomhedernes udtalelser indhentede Miljøstyrelsen en udtalelse fra (A).

På baggrund af parternes udtalelser har Miljøstyrelsen vurderet, at der ikke er grundlag for at undtage dokumenter fra aktindsigten. Miljøstyrelsen har i sin vurdering inddraget den fortolkning, Folketingets Ombudsmand tidligere har anlagt og den fortolkning, der er anlagt i litteraturen.

Ifølge lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 3, skal myndigheder foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser ved udlevering af miljøoplysninger, der er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen § 12, stk. 1. Miljøstyrelsen har vurderet, at der også efter denne bestemmelse skal gives aktindsigt i miljøoplysningerne. Afvejningen er foretaget på baggrund af de udtalelser, der er indhentet fra virksomhederne.

...”

På den baggrund meddelte jeg myndighederne og advokat A at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTE: (\*) FOB 1983, s. 175.