



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2019-28

**Fremadrettede
omkostningsskøn
i notat om regeringens
klima- og luftpakke
undtaget fra aktindsigt**

Resumé

9. oktober 2019

Finansministeriet afslog at give aktindsigt til en journalist i ministeriets notat til regeringens koordinationsudvalg om "Træk på råderum i klima- og luftpakke". Ministeriet afgjorde sagen efter reglerne i miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985.

Forvaltningsret

1124.9

Finansministeriet udleverede dog nogle oplysninger efter bestemmelsen i offentlighedsloven om ekstrahering af oplysninger om faktiske omstændigheder. De resterende oplysninger i notatet afslog ministeriet derimod at udlevere. Ministeriet begrundede dette med, at der var tale om konkrete omkostningsskøn, som alene var forudsigelser, der var behæftet med stor usikkerhed. Finansministeriet anførte endvidere, at der var tale om ministeriets egne skøn om, hvordan et faktisk forløb eller forhold ville ændre sig, og at oplysningerne ikke kunne anses for at høre til sagens faktiske grundlag.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at kritisere Finansministeriets vurdering af, at de dele af notatet, som indeholdt forudsigelserne og omkostningsskønnene, ikke var ekstraheringspligtige. Ombudsmanden mente i alt væsentligt ikke, at notatet indeholdt yderligere oplysninger, som skulle udleveres, end de oplysninger, som journalisten allerede havde fået.

Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at tidligere ombudsmandspraksis vedrørende ekstrahering, som var kommet til udtryk i to ombudsmandssager fra henholdsvis 2004 og 2005, ikke fuldt ud kunne opretholdes. Efter ombudsmandens opfattelse må det klare udgangspunkt være, at en myndigheds faglige vurderinger og skøn mv. af den omhandlede karakter med hensyn til fremtidige forhold ikke kan anses for at være omfattet af ekstraheringspligten.

(Sag nr. 18/05593)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindeligt stillet til journalisten). Finansministeriets udtalelse af 22. januar 2019 og supplerende udtalelse af 2. maj 2019 kan ses i bilag 1 og 2.

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens forløb i korthed

Den 28. november 2018 anmodede du – i forlængelse af en tidligere anmodning om aktindsigt – Finansministeriet om aktindsigt i ”alle notater, der bærer samme titel og/eller alle notater, der belyser omkostningerne (træk på råderum) ved klimaplanen”.

Det blev efterfølgende telefonisk aftalt, at anmodningen vedrørte et notat af 2. oktober 2018 om ”Træk på råderum i klima- og luftpakke”, som var udarbejdet af Finansministeriet til brug for forelæggelse for regeringens koordinationsudvalg.

Finansministeriet traf den 6. december 2018 afgørelse. Ministeriet behandlede sagen efter reglerne i miljøoplysningsloven og vurderede i den forbindelse efter § 10, nr. 1, i den tidligere gældende offentlighedslov fra 1985, at det nævnte dokument ikke var omfattet af retten til aktindsigt. Finansministeriet udleverede (ekstraherede) dog en række oplysninger om faktiske omstændigheder og en ekstern faglig vurdering.

Den 11. december 2018 klagede du til mig over Finansministeriets afgørelse.

I forbindelse med min behandling af sagen har jeg indhentet en udtalelse af 22. januar 2019 (som du kommenterede i en e-mail af 31. januar 2019) og en supplerende udtalelse af 2. maj 2019 fra Finansministeriet. Ministeriets to udtalelser findes som bilag 1 og bilag 2 til denne udtalelse.

2. Anvendelsen af miljøoplysningsloven

Finansministeriet vurderede, at oplysningerne i det notat, som var omfattet af din anmodning om aktindsigt, skulle anses for at være miljøoplysninger efter miljøoplysningslovens § 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger.

Efter min gennemgang af sagens akter giver det mig ikke anledning til bemærkninger, at Finansministeriet har behandlet sagen efter reglerne i miljøoplysningsloven. Som jeg forstår det, er du heller ikke uenig i dette.

Det følger af bestemmelsen i § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven, 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 stk. 2-6, og § 3.

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

3. Offentlighedslovens § 10, nr. 1

Bestemmelsen i § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 har følgende ordlyd:

”§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.

(...)”

Det er oplyst i sagen, at det notat, som din anmodning om aktindsigt angik, var udarbejdet af Finansministeriet til brug for regeringens koordinationsudvalg, og at det blev forelagt for udvalget under et møde den 3. oktober 2018.

Koordinationsudvalget er et regeringsudvalg, og i udvalgets møder deltager en række ministre. Udvalget behandler større væsentlige initiativer og sager fra regeringen, herunder bl.a. større regeringsudspil og lovforslag.

Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger, at Finansministeriet vurderede, at notatet var omfattet af § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

4. Offentlighedslovens § 11, stk. 1 (ekstrahering)

4.1. Bestemmelsen i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 har følgende ordlyd:

”§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, stk. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.”

4.2. Bestemmelsen i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 er videreført i § 28, stk. 1, i den nugældende offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

I de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 28 (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte ’ekstraheringspligt’, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

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.

...

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).”

4.3. Med afgørelsen af 6. december 2018 gav Finansministeriet dig – under henvisning til § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 – aktindsigt i en række oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet. Ministeriet gav dig desuden aktindsigt i en ekstern faglig vurdering.

De resterende oplysninger i notatet fandt ministeriet derimod ikke grundlag for at ekstrahere.

Ministeriet har i den forbindelse bl.a. anført, at notatet indeholder konkrete omkostningsskøn, som ikke vurderes ekstraheringspligtige. Der er efter ministeriets opfattelse alene tale om forudsigelser (vurderinger) behæftet med stor usikkerhed, dvs. omkostningsskøn, for at nå en konkret målsætning. Finansministeriet har endvidere anført, at der er tale om en myndigheds egne skøn om, hvorledes et faktisk forløb/forhold vil ændre sig, der ikke kan anses for at høre til sagens faktiske grundlag, da skønnet/vurderingen har sin baggrund i myndighedens faglighed (intern faglig vurdering).

Finansministeriet har anset de pågældende oplysninger for at være skrivebordsberegninger, der ikke skal ekstraheres efter den nugældende offentlighedslovs § 28, stk. 1. Jeg henviser nærmere til ministeriets udtalelser af 22. januar og 2. maj 2019.

4.4. Jeg har foretaget en gennemgang af Finansministeriets notat, og jeg har herefter ikke grundlag for at kritisere Finansministeriets vurdering, hvorefter de dele af dokumentet, der indeholder de nævnte forudsigelser/omkostningsskøn, ikke er ekstraheringspligtige efter § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

Jeg bemærker i den forbindelse, at tidligere ombudsmandspraksis vedrørende ekstrahering efter § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 – som er kommet til udtryk i Folketingets Ombudsmands beretninger for 2004 og 2005 (sagerne FOB 04.98 og FOB 05.485) – efter min opfattelse ikke fuldt ud kan opretholdes. Det klare udgangspunkt må således efter min opfattelse være, at en myndigheds faglige vurderinger og skøn mv. af den omhandlede karakter med hensyn til fremtidige forhold ikke kan anses for at være omfattet af ekstraheringspligten.

I alt væsentligt mener jeg herefter ikke, at Finansministeriets notat indeholder yderligere ekstraheringspligtige oplysninger end de oplysninger, som du allerede har fået udleveret.

Sagen giver mig på den baggrund ikke grundlag for at tage stilling til den retsopfattelse, som Finansministeriet under sagen har givet udtryk for, om eventuel efterfølgende irrelevans af visse oplysninger i notatet. Jeg bemærker, at jeg har forstået Finansministeriet sådan, at de anførte synspunkter

herom ikke var afgørende for ministeriets afgørelse, men alene blev anført som yderligere støtte for afgørelsen.

Jeg har heller ikke taget stilling til det, som Finansministeriet har anført om ekstraheringspligten i forhold til oplysninger, der fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter.

5. Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. og 2. pkt., og offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. (meroffentlighed)

Finansministeriet foretog i forbindelse med behandlingen af sagen dels en konkret afvejning af offentlighedens interesse i udlevering af miljøoplysningerne over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, dels en generel afvejning under hensyn til samfundets interesse i, at oplysningerne blev offentliggjort i det konkrete tilfælde, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. og 2. pkt.

Ministeriet overvejede desuden spørgsmålet om eventuel meroffentlighed efter § 4 i offentlighedsloven fra 1985. Ministeriet besluttede ikke at give aktindsigt i videre omfang.

Jeg har ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende disse punkter.

Samlet foretager jeg mig herefter ikke mere i sagen.

Jeg beklager, at behandlingen af din henvendelse har trukket så længe ud.

Bilag 1

Finansministeriets udtalelse af 22. januar 2019:

”Ved brev af 10. januar 2019 til Finansministeriet, har Folketingets Ombudsmand anmodet ministeriet om en udtalelse til brug for behandlingen af journalist A, medie B's, klage til ombudsmandsinstitutionen over ministeriets afgørelse af 6. december 2018 om aktindsigt.

Finansministeriet skal i den anledning bemærke følgende:

1. SAGSFREMSTILLING

Ved e-mail af 28. november 2018 til Finansministeriet anmodede A, medie B, om aktindsigt.

Ved efterfølgende telefonsamtale af 29. november 2018 blev det aftalt mellem Finansministeriet og A, at anmodningen vedrørte notat af 2. oktober 2018 om 'Træk på råderum af klima- og luftpakke', der er udarbejdet til brug for forelægning for Regeringens Koordinationsudvalg.

Finansministeriet traf afgørelse i sagen den 6. december 2018 og behandlede anmodningen om aktindsigt efter lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven), da det konkret blev vurderet, at oplysningerne i dokumentet skal anses for at være miljøoplysninger efter miljøoplysningslovens § 3.

2. AFSLAGET PÅ AKTINDSIGT

Folketingets Ombudsmand har bedt Finansministeriet om en udtalelse om sagen, herunder at ministeriet i udtalelsen nærmere redegør for anvendelsen af bestemmelserne i den gamle offentlighedslovs § 11, stk. 1, og den nye offentlighedslovs § 28, stk. 1, om ekstrahering.

Finansministeriet vurderer fortsat, at det konkrete dokument kan undtages fra aktindsigt efter den gamle offentlighedslovs § 10, nr. 1, og at dokumentet indeholder ekstraheringspligtige oplysninger i medfør af den gamle offentlighedslovs § 11, stk. 1, og den nye offentlighedslovs § 28, stk. 1.

Finansministeriets afgørelse indeholder følgende relevante afsnit i relation til klagen:

'Det følger af den gamle offentlighedslovs § 10, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. Finansministeriet har vurderet, at det nævnte dokument

har karakter af et dokument, der er udarbejdet af en myndighed til brug for Regeringens Koordinationsudvalg.

Finansministeriet har vurderet, at der i dokumentet, der er udsendt til et minister- og regeringsmøde, og som er undtaget fra aktindsigt i medfør af den gamle offentlighedslovs § 10, nr. 1, findes en række oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, som skal udleveres i medfør af den gamle offentlighedslovs § 11, stk. 1, samt en ekstern faglig vurdering, der skal udleveres i medfør af den nye offentlighedslovs § 28, stk. 1, 2. pkt. Derfor udleveres de nævnte oplysninger.

Finansministeriet har endelig vurderet, at det dokument, der er undtaget fra aktindsigt, ikke indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign., som skal udleveres i medfør af den nye offentlighedslovs § 29, stk. 1. Det bemærkes i den forbindelse, at adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens § 29 ikke gælder for dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af forarbejderne til § 11 i den gamle offentlighedslov, at ekstraheringspligten ikke gælder i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen, og at det fremgår af § 28, stk. 2, nr. 3, og § 29, stk. 2, i den nye offentlighedslov, at ekstraheringspligten ikke gælder i det omfang oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Finansministeriet kan på den baggrund henvise til finansministerens svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 46 (Alm. del) af 11. oktober 2018, der er offentligt tilgængelige på Folketingets hjemmeside. Svaret omhandler bl.a. hvilke omkostninger, der under en række forudsætninger kunne forventes ved en målsætning om, at alle nyregistrerede biler i 2030 skal være lavemissionsbiler, i forbindelse med udarbejdelsen af regeringens Klima- og luftudspil 'Sammen om en grønner fremtid'.

Finansministeriet kan uddybe vurderingen med følgende bemærkninger:

Det følger af den gamle offentlighedslovs § 10, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. Notatet af 2. oktober 2018 om 'Træk på råderum af klima- og luftpakke' er udarbejdet til brug for Regeringens Koordinationsudvalg og er forelagt koordinationsudvalget ved møde den 3. oktober 2018.

For så vidt angår dokumenter, der skal behandles efter miljøoplysningsloven, gælder, at såfremt lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen giver et mere gunstigt resultat, skal Finansministeriet behandle sagen efter dette regelsæt. Ministeriet har således vurderet ekstraheringspligten efter bestemmelserne både i den gamle offentlighedslovs § 11, stk. 1, og i den nye offentlighedslov § 28, stk. 1, om ekstrahering.

Det fremgår af forarbejderne til den nye offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen), at denne lovs bestemmelse om ekstrahering i § 28, stk. 1, med visse redaktionelle og sproglige ændringer viderefører den tidligere gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1, (offentlighedsloven fra 1985).

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 28, stk. 1 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. at 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.

Det fremgår endvidere, at ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., ikke omfatter 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).

Af betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven (2009), side 558, fremgår følgende:

'Derimod vil 'interne vurderinger' – dvs. udtalelser eller vurderinger, der foretages af forvaltningsmyndighedens eget personale mv. – ikke være omfattet af ekstraheringspligten, jf. bl.a. FOB 2004, side 98. I overensstemmelse hermed har ombudsmanden i FOB 1995, side 305, udtalt, at '[d]e beregninger der foretages i et ministeriums departement eller i et generaldirektorat på baggrund af allerede foreliggende og offentligt tilgængeligt materiale, og uden at ministeriet ved besigtigelser mv. tilfører nye iagttagelser, vil efter min opfattelse være undtaget fra aktindsigt [...]. Jeg mener ikke at pligten til ekstrahering kan udstrækkes til disse 'skrivebordsberegninger'.'

Det fremgår endvidere følgende af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 479, s. 485 ff.:

'Ombudsmanden har i FOB 2004, side 98 anført, at ekstraheringspligten også omfatter en myndigheds (egne) forudsigelser/skøn om, hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, hvis forudsigelsen/skønnet bidrager til myndighedens kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag. Det forhold, at nogle oplysninger angik fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold indebar således ikke i sig selv, at oplysningerne ikke var omfattet af ekstraheringspligten. Denne udtalelse blev fulgt op i FOB 2005, side 485.

[...]

Den opfattelse med hensyn til, hvilke oplysninger der hører til en sags faktiske grundlag, som de to ombudsmandsudtalelser er udtryk for, er formentlig ikke længere – i hvert fald fuldt ud – udtryk for gældende ret. F.eks. vil en myndigheds egne skøn om, hvorledes et faktisk forløb/forhold vil ændre sig, ikke kunne anses for at høre til sagens faktiske grundlag, hvis skønnet/vurderingen har sin baggrund i myndighedens faglighed, idet der så vil være tale om en intern faglig vurdering.'

Finansministeriet vurderer, at det omtalte notat indeholder konkrete omkostningsskøn som ikke vurderes ekstraheringspligtige. Der er således alene tale om forudsigelser (vurderinger) behæftet med stor usikkerhed, omkostningsskøn, for at nå en konkret målsætning. Finansministeriet anser de pågældende oplysninger for at være skrivebordsberegninger, der ikke skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Det vurderes derudover, at de pågældende omkostningsskøn/forudsigelser mv., under alle omstændigheder ikke er brugt til en kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag. Omkostningsskønnet har således ikke bidraget til at skabe klarhed om med hensyn til sagens faktiske

grundlag. Dette skyldes, at der i udarbejdelsen af omkostningseskønnen blev foretaget en opskalering af salget af el- og plug-in hybridbiler i Energistyrelsens Basisfremskrivning 2018 (BF18) for alle årene 2019-2030. Derved blev der ikke taget højde for regeringens beslutning om klima- og luftpakken for perioden 2019-2020. Det vil sige, at skønnet ikke er retvisende i forhold til regeringens efterfølgende klima- og luftudspil. Skønnet er således irrelevant og blev dermed ikke lagt til grund for kvalificeringen af beslutningsgrundlaget. Der blev derfor på mødet i Koordinationensudvalget efterspurgt fornyede beregninger, der tog højde for ovennævnte beslutninger. Det kan for fuldstændighedens skyld oplyses, at der ikke efterfølgende blev forelagt nye omkostningseskøn for Regeringens Koordinationsudvalg.

Finansministeriet vurderer derudover, at der i notatet er oplysninger, der ikke er faktisk korrekte. Irrelevansen skyldes, at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger.

På den baggrund vurderer Finansministeriet fortsat ikke, at det dokument, der er undtaget fra aktindsigt indeholder yderligere oplysninger, der skal udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, idet der ikke er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringer for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Der blev efterfølgende udarbejdet nye omkostningseskøn (nogle af disse er sammenfaldende med notat af 2. december 2018), i forbindelse med svar (foreløbige samt endelige) på Finansudvalgets spørgsmål nr. 46 (Alm. del) af 11. oktober 2018, der er offentlig tilgængelige på Folketingets hjemmeside. I denne besvarelse tages der i omkostningseskønnen højde for regeringens beslutning om klima- og luftpakken for 2019-2020, og salget af el- og plug-in hybrid biler er i disse år forudsat at være på niveau med det i BF18 forudsatte tillagt effekterne af tiltagene i regeringens klima- og luftudspil. Svaret omhandler bl.a. hvilke omkostninger, der under en række forudsætninger kunne forventes ved en målsætning om, at alle ny-registrerede biler i 2030 skal være lavemissionsbiler, i forbindelse med udarbejdelsen af regeringens Klima- og luftudspil 'Sammen om en grønnere fremtid'.

Ombudsmanden beder Finansministeriet om konkret at markere, hvilke oplysninger, Finansministeriet anså for ekstraheringspligtige, men som ikke blev ekstraheret under henvisning til, at de var offentligt tilgængelige. Finansministeriet har på den baggrund markeret og beskrevet konkret i notatet samt i svaret på spørgsmål nr. 46 (Alm. del) af 11. oktober 2018, hvilken karakter de enkelte oplysninger har, jf. bilag 1 og 2.

Finansministeriet vurderede endvidere, at dokumentet indeholder en enkelt ekstern faglig vurdering fra Transport-, Bygge- og Boligministeriet, der skal udleveres i medfør af den nye offentlighedslovs § 28, stk. 1, 2. pkt.

Finansministeriet har endelig vurderet, at dokumentet ikke indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign., som skal udleveres i medfør af den nye offentlighedslovs § 29, stk. 1. Det bemærkes i den forbindelse, at adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens § 29 ikke gælder for dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, som i denne sag, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Det bemærkes afslutningsvist, at en væsentlig betingelse for at undtage oplysningerne er, at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, er iagttaget.

Den generelle afvejningsregel medfører, at lovens undtagelsesbestemmelser skal fortolkes restriktivt. Den konkrete afvejningsregel indebærer, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er det kun lovligt at meddele afslag, såfremt de interesser, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger.

For udlevering af miljøoplysningerne taler offentlighedens interesse i at få aktindsigt i sagen og få udleveret så mange oplysninger om sagen som muligt. For afslag på udlevering af oplysninger kan anføres, at det er en væsentlig interesse at beskytte visse elementer i den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om en tværgående regeringssag.

For så vidt angår afvejningen af disse modsatrettede hensyn er det Finansministeriets vurdering, at hensynet til beskyttelse af visse nærmere elementer i den politiske beslutningsproces i forbindelse med politiske drøftelser om en tværgående regeringssag i de opregnede tilfælde er så tungtvejende, at offentlighedens interesse i udlevering af så mange miljøoplysninger som muligt må vige herfor.

Endelig er meroffentlighedsprincippet i den gamle offentlighedslovs § 4 (og den nye offentlighedslovs § 14) indgået i Finansministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af sagen. Finansministeriets over-

vejelser har ført til, at ministeriet har besluttet ikke at give aktindsigt i videre omfang. Finansministeriet har herved lagt vægt på de hensyn, der ligger bag den nævnte undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven.

3. SAGENS BILAG

Med henvisning til brevet fra Folketingets Ombudsmand af 10. januar 2019 vedlægges en række bilag:

Som *bilag 1* vedlægges finansministerens endelige svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 46 (Alm. del) af 11. oktober 2018, inkl. ministeriets bemærkninger.

Som *bilag 2* vedlægges det konkrete notat med røde markeringer, der markerer de i afgørelsen undtagne oplysninger, inkl. ministeriets bemærkninger.

Som *bilag 3* vedlægges øvrigt relevant materiale i form af ministeriets interne sag samt korrespondance m.v. i forbindelse med behandlingen af afgørelse af 6. december 2018. Det bemærkes, at A, medie B, tidligere har anmodet om aktindsigt i dokumenter vedrørende Klima- og luftpakken, men at dokumenterne vedrørende disse anmodninger ikke indgår som en del af klagen og dermed heller ikke i materialet, der vedlægges.

4. PARTSHØRING

Det bemærkes med henvisning til brevet fra Folketingets Ombudsmand af 10. januar 2019, at denne udtalelse kan sendes i partshøring, dog med undtagelse af *bilag 2*, dvs. dokumentet indeholdende røde markeringer, og *bilag 3*."

Bilag 2

Finansministeriets supplerende udtalelse af 2. maj 2019:

”Ved brev af 2. april 2019 til Finansministeriet, har Folketingets Ombudsmand anmodet ministeriet om en supplerende udtalelse til brug for behandlingen af journalist A, medie B’s, klage til ombudsmandsinstitutionen over ministeriets afgørelse af 6. december 2018 om aktindsigt.

Finansministeriet skal i den anledning bemærke følgende:

1. Folketingets Ombudsmand har bedt Finansministeriet om en udtalelse om i hvilket omfang offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, er anvendelig i et tilfælde som det foreliggende, hvor sagen som udgangspunkt behandles efter miljøoplysningsloven.

Finansministeriet forstår spørgsmålet således, at det relaterer sig til afsnittet i ministeriets afgørelse af 6. december 2018, hvori det er gengivet, at det følger af forarbejderne til § 11 i den gamle offentlighedslov, at ekstraheringspligten ikke gælder i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen, og at det fremgår af § 28, stk. 2, nr. 3, og § 29, stk. 2, i den nye offentlighedslov, at ekstraheringspligten ikke gælder i det omfang oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Finansministeriet kan hertil uddybende bemærke, at ministeriet ikke anser offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, som anvendelig i sammenhæng med den konkrete afgørelse, hvor oplysningerne i det omhandlede dokument anses for at være miljøoplysninger efter miljøoplysningslovens § 3. Det bemærkes dog ikke at være af betydning for afgørelsen, da Finansministeriet har vurderet de ekstraheringspligtige oplysninger i medfør af den gamle offentlighedslovs § 11, stk. 1, og da der som ovenfor angivet allerede fremgår af forarbejderne til den daværende offentlighedslovs § 11, stk. 1, at ekstraheringspligten ikke gælder i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen.

Det er markeret i notatet af 2. oktober 2018, hvilke oplysninger der er offentlige tilgængelige, *jf. bilag 1*.

2. Folketingets Ombudsmand har derudover bedt Finansministeriet om en udtalelse om, i hvilket omfang ministeriet har undladt at ekstrahere oplysninger om sagens faktiske grundlag under henvisning til, at oplysningerne efterfølgende er blevet irrelevante.

Finansministeriet forstår spørgsmålet således, at Folketingets Ombudsmand anmoder ministeriet om at præcisere med hvilken begrundelse, ministeriet har undtaget de enkelte oplysninger i notatet af 2. oktober 2018, og herunder særlig redegøre nærmere for ministeriets vurdering af notatets ekstraheringspligtige oplysninger.

2.1. Hertil kan bemærkes, at Finansministeriet først og fremmest har vurderet, at dokumentet, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af den gamle offentlighedslovs § 10, nr. 1, indeholder en række oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1. Disse ekstraheringspligtige oplysninger er udleveret ved ministeriets afgørelse af 6. december 2018.

Dernæst har Finansministeriet ved afgørelse af 6. december 2018 vurderet, at det omtalte notat indeholder konkrete omkostningsskøn, som ikke vurderes ekstraheringspligtige, da der alene er tale om forudsigelser (vurderinger) behæftet med stor usikkerhed, dvs. omkostningsskøn, for at nå en konkret målsætning.

Der er tale om en myndigheds egne skøn om, hvorledes et faktisk forløb/forhold vil ændre sig, der ikke kan anses for at høre til sagens faktiske grundlag, da skønnet/vurderingen har sin baggrund i myndighedens faglighed (intern faglig vurdering), *jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 485 ff. samt s. 496 ff.* Heraf fremgår bl.a., at den tidligere opfattelse af, hvilke oplysninger der hører under en sags faktiske grundlag, som to tidligere ombudsmandsudtalelser var udtryk for, *jf. FOB 2004, side 98 og FOB 2005, side 485*, formentlig ikke længere – i hvert fald fuldt ud – er udtryk for gældende ret, *jf. spørgsmål 39, 45, og 70 samt samrådsspørgsmål A vedrørende L 144, F.T. 2012-13.*

2.2. Derudover har Finansministeriet i udtalelsen til Folketingets Ombudsmand af 22. januar 2019 anført, at omkostningsskønnet/forudsigelserne mv., *under alle omstændigheder* ikke er brugt til en kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, da skønnet ikke er retvisende i forhold til regeringens efterfølgende klima- og luftudspil og dermed blevet irrelevant.

Folketingets Ombudsmand beder særligt Finansministeriet om at udbyde en række spørgsmål med hensyn til oplysningernes efterfølgende irrelevans:

For så vidt angår spørgsmålet til tidspunktet for relevansvurderingen, skal en sådan vurdering foretages i forhold til det tidspunkt, hvor der anmodes om aktindsigt, *jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 487 ff.* Det vil således sige, at relevansvurderingen i forhold til denne afgørelse er foretaget i forhold til anmodningen om aktindsigt den 28. november 2018.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke bedre oplysninger, de pågældende oplysninger er erstattet med, kan det uddybende bemærkes, at der er påbegyndt et nyt udkast til notat dateret den 17. oktober 2018, til brug for en fornyet forelæggelse for Regeringens Koordinationsudvalg. Det bemærkes, at klager også har anmodet om aktindsigt i dette dokument, og at ministeriet traf afgørelse herom den 28. november 2019 [rettelig 2018; min tilføjelse].

Sagen er, som tidligere oplyst, ikke forelagt for Regeringens Koordinationsudvalg på ny. Der er dog efterfølgende fortsat et omfattende arbejde med at udarbejde nye (retvisende i forhold til regeringens efterfølgende klima- og luftudspil) omkostningsskøn i ministeriet, og disse er brugt i forbindelse med svar (foreløbige samt endelige) på Finansudvalgets spørgsmål nr. 46 (Alm. del) af 11. oktober 2018.

3. Sammenfattende er det på baggrund af ovenstående afgørende for Finansministeriets konkrete vurdering, at de ikke-udleverede dele af dokumentet, indeholder omkostningsskøn/forudsigelser om, hvorledes et forløb vil ændre sig under visse givne forudsætninger, og at disse skøn ikke vurderes ekstraheringspligtige, *jf. pkt. 2.1 ovenfor.*

På den baggrund vurderer Finansministeriet fortsat ikke, at de konkrete oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt i dokumentet af 2. oktober 2018, skal udleveres efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, idet der ikke 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.

4. For så vidt angår de pågældende ikke-udleverede dele af notatet af 2. oktober 2018, beder Ombudsmanden Finansministeriet om konkret at angive og begrunde – afsnit for afsnit – hvorfor de pågældende oplysninger ikke er udleveret.

Finansministeriet har på den baggrund markeret og beskrevet konkret i notatet, hvorfor de pågældende oplysninger ikke er udleveret, *jf. bilag 1.*

Partshøring

Det bemærkes med henvisning til brevet fra Folketingets Ombudsmand af 2. april 2019, at denne udtalelse kan sendes i partshøring, dog med undtagelse af *bilag 1*.”