



2011 11-2.

## Identifikationskravet i miljøoplysningsloven

---

*FødevarerErhverv og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri gav en mand afslag på indsigt i en række oplysninger om samtlige markblokke i Danmark fra 1992 og frem. Begrebet markblokke anvendes navnlig ved administration af EU's hektarstøtteordninger. Oplysningerne fandtes i en database hos FødevarerErhverv. Myndighederne begrundede bl.a. afslaget med at mandens anmodning om indsigt ikke levede op til identifikationskravet i miljøoplysningsloven og offentlighedsloven.*

*Manden klagede til ombudsmanden. Ombudsmanden lagde til grund at oplysningerne var omfattet af miljøoplysningsloven. Han udtalte at de bestemmelser i offentlighedsloven som miljøoplysningsloven henviste til, skulle fortolkes i lyset af miljøoplysningsdirektivet. På den baggrund mente ombudsmanden ikke at den del af identifikationskravet i offentlighedsloven der drejer sig om forhåndskendskab til oplysningerne – det subjektive identifikationskrav – kunne anvendes fuldstændig tilsvarende i forhold til anmodninger om indsigt i miljøoplysninger. Ombudsmanden mente at manden efter miljøoplysningsloven havde identificeret sin anmodning tilstrækkeligt, og at manden derfor havde krav på indsigt i oplysningerne medmindre der var konkrete undtagelsesbestemmelser der kunne anvendes. Ombudsmanden udtalte dog at myndighederne kunne overveje om der var rimelige grunde til at give manden oplysningerne i en anden form eller et andet format end han havde bedt om. Ombudsmanden opfordrede myndighederne til at gå i dialog med manden om det.*

(J.nr. 2009-3686-301)

9. maj 2011

Forvaltningsret  
112.4 - 12.2 - 115.1

Miljøret  
9

International ret  
1.9

## Ombudsmandens endelige udtalelse

### "A. Min foreløbige redegørelse

Den 1. oktober 2010 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. Jeg skrev følgende:

#### '1. Hvad drejer sagen sig om?

(A) har klaget over FødevarerErhvervs (tidligere Direktoratet for FødevarerErhverv) og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris afgørelser af henholdsvis 10. marts 2009 og 28. juli 2009 hvor direktoratet og ministeriet gav ham afslag på en anmodning om indsigt i en række oplysninger om samtlige markblokke i Danmark for perioden 1992 til i dag, i det omfang disse oplysninger forelå i elektronisk form.

Direktoratets og ministeriets afslag er bl.a. begrundet med at (A)'s anmodning om indsigt ikke lever op til identifikationskravet i miljøoplysnings- og offentlighedsloven.

Endvidere begrundes myndighederne afslaget med at der efter myndighedernes opfattelse hverken efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven gælder en pligt for offentlige myndigheder til at sammenstille og danne udtræk af miljøoplysninger der foreligger i usammenstillede databaser, sagsbehandlingssystemer og/eller registre.

Det fremgår af sagen at myndighederne har overvejet at give (A) indsigt i de ønskede oplysninger efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Myndighederne har dog ikke ment at der var grundlag herfor, og har i den forbindelse henvist til ressourceforbruget i forbindelse med at lave udtrækkene til ham.

Som det vil fremgå nedenfor, rejser sagen navnlig en række spørgsmål om forståelsen af miljøoplysningslovens regler og samspillet mellem disse og offentlighedsloven.

#### 2. Efter hvilke regler skal sagen behandles?

Afgørende for om en anmodning om indsigt skal behandles efter miljøoplysningsloven, er om de oplysninger der anmodes om indsigt i, er omfattet af begrebet 'miljøoplysninger' sådan som det er defineret i miljøoplysningslovens § 3 (jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 som ændret ved lov nr. 571 af 9. juni 2006). Bestemmelsen lyder sådan:

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

1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,

2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,

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

...'

Som det fremgår, er lovens definition af miljøoplysninger meget bred. Og definitionen er ikke begrænset til f.eks. oplysninger der indgår i en myndigheds eller et organs sagsbehandling, eller indhentes som led i overvågning af miljøet. Se således pkt. 2.1.3.1 i Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/2006 til lov om aktindsigt i miljøoplysninger (vejledning nr. 10564 af 14. juni 2006 i Retsinformation).

FødevarerErhverv og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har – efter at have hørt Miljøstyrelsen bl.a. om forståelsen af miljøoplysningsbegrebet – behandlet (A)'s anmodning efter reglerne i miljøoplysningsloven.

FødevarerErhverv har i sin afgørelse af 10. marts 2009 nævnt at det er FødevarerErhvervs opfattelse at oplysninger om landbrugsarealers geografiske placering og størrelse, herunder brakmarkers geografiske placering og størrelse, samt oplysninger om hvilke afgrøder den enkelte landbruger dyrker på sin landbrugsjord, er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. FødevarerErhverv har samtidig anført at oplysninger om tilskuddets størrelse samt oplysninger om tilskudsmodtagers postnummer og kommune efter FødevarerErhvervs opfattelse ikke umiddelbart er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Jeg forstår imidlertid afgørelsen sådan at FødevarerErhverv har behandlet aktindsigtsanmodningen for alle oplysningers vedkommende efter miljøoplysningslovens regler. 'Forbeholdet' er dog heller ikke nævnt i Fødeva-

reErhvervs udtalelse til ministeriet af 26. maj 2009 eller i ministeriets afgørelse af 28. juli 2009.

Jeg lægger på den baggrund til grund at (A)'s anmodning om indsigt i det hele taget blev behandlet efter miljøoplysningslovens regler. Jeg er enig i at behandlingen af anmodningen skulle ske efter disse regler.

### **3. Samspelet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedsloven**

Den oprindelige miljøoplysningslov (lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger) blev i sin tid vedtaget for at gennemføre Rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger.

I 2000 blev miljøoplysningsloven ændret så bestemmelser om aktindsigt i miljøoplysninger i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen) blev gennemført i dansk ret.

Miljøoplysningsloven blev igen ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF blev gennemført i dansk ret. Direktivet gennemfører bl.a. Århus-konventionens regler om indsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Miljøoplysningsloven findes nu i lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 som ændret ved lov nr. 571 af 9. juni 2006.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

Tankegangen bag bestemmelsen er at fastslå at anmodninger om indsigt i miljøoplysninger som udgangspunkt skal behandles efter de almindelige regler i (primært) offentlighedsloven – dog med de undtagelser der følger af miljøoplysningsloven selv.

Konsekvensen af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, er at i de tilfælde hvor der er uoverensstemmelse mellem reglerne i offentlighedsloven og miljøoplysningsloven, skal reglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 2-6, og § 3 finde anvendelse for de oplysninger der er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Forarbejderne til den oprindelige miljøoplysningslov og de efterfølgende ændringer af loven indeholder flere steder oplysninger om samspillet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedslovens regler. Det følger af forarbejderne at (bl.a.) den danske offentlighedslov finder uændret anvendelse – bortset fra de steder hvor miljøoplysningsloven fastsætter noget andet. Det fremgår imidlertid også generelt af forarbejderne at denne antagelse bygger på en forudsætning om at offentlighedslovens regler ikke indskrænker adgangen til indsigt mere end direktivet giver adgang til. Det fremgår således af forarbejderne at lovgiver med miljøoplysningsloven har ønsket at implementere miljøoplysningsdirektivet fuldstændigt, jf. nærmere herom nedenfor under afsnit 4.

Som denne sag viser, kan der dog i en række tilfælde opstå spørgsmål om hvordan samspillet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedsloven skal være. Efter min opfattelse må dette spørgsmål søges afklaret ved en konkret fortolkning af de relevante bestemmelser.

Inden jeg foretager en sådan konkret fortolkning, vil jeg dog først komme med nogle generelle kommentarer til hvilken betydning det har for fortolkningen af miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven som miljøoplysningsloven henviser til, at miljøoplysningsloven udspringer af et EU-retligt direktiv og en international konvention.

#### **4. Betydningen af miljøoplysningslovens EU-retlige baggrund**

Miljøoplysningslovens EU-retlige/internationale baggrund har betydning i flere relationer.

Blandt andet går miljøoplysningslovens definitioner og anvendelsesområde flere steder på tværs af den terminologi og systematik der ligger til grund for offentlighedsloven. Således tager miljøoplysningslovens regler eksempelvis ikke ligesom den danske offentlighedslov udgangspunkt i et dokumentbegreb. Derimod tager miljøoplysningsloven udgangspunkt i begrebet 'miljøoplysninger' som dette defineres i lovens § 3.

Herudover følger det af EU-retten at myndighederne er forpligtet til at undergive miljøoplysningsloven en direktivkonform fortolkning. Denne pligt til at fortolke miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven som miljøoplysningsloven henviser til, i overensstemmelse med EU-retten, fremgår også af lovens forarbejder hvor det flere steder understreges at loven forudsættes at være i overensstemmelse med det bagvedliggende miljøoplysningsdirektiv og Århus-konventionen.

Således fremgår bl.a. dette af de almindelige bemærkninger til forslaget til den oprindelige lov (lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger), jf. Folketingstidende, 1993-94, tillæg A, sp. 6123:

'Offentligheds- og forvaltningslovens regler om adgang til aktindsigt ses ikke, med de undtagelser der følger af dette forslag, at indskrænke retten til aktindsigt ud over, hvad direktivet giver mulighed for.'

Af de specielle bemærkninger til § 2, stk. 1, i det oprindelige lovforslag fremgår endvidere, jf. Folketingstidende, 1993-94, tillæg A, sp. 6126:

'Det foreslås, at offentlighedsloven og forvaltningsloven fortsat skal være gældende for adgang til aktindsigt i miljøoplysninger med de undtagelser, der følger af direktivet.

...

Bestemmelsen betyder, at det er de pågældende loves almindelige betingelser, der finder anvendelse. F.eks. gælder offentlighedslovens krav om identifikation af sagen (§ 4, stk. 3) også ved aktindsigt i miljøoplysninger. Direktivet giver i art. 3, stk. 3 [nu artikel 4, stk. 1, litra c; *min bemærkning*], mulighed for et sådant krav.

Det betyder således, at begrænsningerne i og undtagelserne fra den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, og for parters vedkommende efter forvaltningsloven, fortsat er gældende.

Der ses som nævnt at være sammenfald i undtagelserne efter direktivet og den gældende danske lovgivning, herunder bl.a. undtagelsen om forretningshemmeligheder. Dog må brede skønsmæssige undtagelsesbestemmelser fortolkes i overensstemmelse med direktivet.'

I lovforslaget til lov nr. 310 af 2. maj 2005 om gennemførelse af direktiv om Århus-konventionen fremgik bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, s. 94):

'Det foreliggende lovforslag sigter mod at justere den gældende lovgivning om aktindsigt i miljøoplysninger således, at de danske regler bringes i overensstemmelse med 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 (...).'

Det følger således både af Danmarks EU-retlige forpligtelser og af forarbejderne til miljøoplysningsloven at miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven som miljøoplysningsloven henviser til, skal fortolkes i lyset af miljøoplysningsdirektivet i sager om indsigt i miljøoplysninger.

## 5. Identifikationskravet

Det fremgår af sagen at både Direktoratet for FødevareErhverv og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har vurderet at (A)'s anmodning om indsigt kunne afslås med henvisning til at den ikke levede op til identifikationskravet i miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3.

### a) Retsgrundlaget

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 3 (citeret ovenfor) at oplysninger der opfylder de indholdsmæssige krav til at være miljøoplysninger, betragtes som miljøoplysninger uanset i hvilken form de foreligger, og uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt.

Artikel 4 i 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 indeholder en række undtagelser fra udgangspunktet om medlemsstaternes pligt til at sikre at offentlige myndigheder stiller miljøoplysninger til rådighed. Af artikel 4, stk. 1, fremgår bl.a. følgende:

'1. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt:

...

c) anmodningen er udfærdiget i for generelle vendinger, jf. artikel 3, stk. 3'

Direktivets artikel 3, stk. 3, har følgende ordlyd:

'3. Hvis en anmodning er udfærdiget i for generelle vendinger, anmoder den offentlige myndighed snarest muligt og senest inden for den frist, der er fastsat i stk. 2, litra a), den informationssøgende om at præcisere anmodningen og bistår denne hermed, f.eks. ved at oplyse om brugen af de offentlige registre, der er omhandlet i stk. 5, litra c). De offentlige myndigheder kan, hvis de skønner det passende, afslå anmodningen i henhold til artikel 4, stk. 1, litra c).'

Som tidligere nævnt er spørgsmålet om identifikation berørt i de specielle bemærkninger til § 2, stk. 1, i det oprindelige forslag til miljøoplysningsloven hvor der bl.a. står følgende (Folketingstidende, 1993-94, tillæg A, sp. 6126):

'Det foreslås, at offentlighedsloven og forvaltningsloven fortsat skal være gældende for adgang til aktindsigt i miljøoplysninger med de undtagelser, der følger af direktivet.

...

Bestemmelsen betyder, at det er de pågældende loves almindelige betingelser, der finder anvendelse. F.eks. gælder offentlighedslovens krav om identifikation af sagen (§ 4, stk. 3) også ved aktindsigt i miljøoplysninger. Direktivet giver i art. 3, stk. 3 [nu artikel 4, stk. 1, litra c; *min bemærkning*], mulighed for et sådant krav.

Det betyder således, at begrænsningerne i og undtagelserne fra den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven, og for parter vedkommende efter forvaltningsloven, fortsat er gældende.

Der ses som nævnt at være sammenfald i undtagelserne efter direktivet og den gældende danske lovgivning, herunder bl.a. undtagelsen om forretningshemmeligheder. Dog må brede skønsmæssige undtagelsesbestemmelser fortolkes i overensstemmelse med direktivet.'

Offentlighedslovens § 4 har følgende ordlyd:

'§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

...

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.'

I forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3 (jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 212), er bl.a. anført følgende:

'Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Dette betyder imidlertid ikke, at myndigheden er berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt alene under henvisning til en manglende angivelse af sagstilhørsforholdet, hvis myndigheden er i stand til på andet grundlag at identificere den sag eller det eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Der henvises til beskrivelsen af bestemmelsens anvendelse i praksis i betænkningens side 118 ff og offentlighedsudvalgets overvejelser på side 129 ff.

Kravet om angivelse af sagen eller dokumenter i denne betyder bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds jour-



nalmateriale med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter man kan have interesse i at blive gjort bekendt med.

Bestemmelsen giver heller ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.'

I Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986) står der bl.a. dette om bestemmelsen i § 4, stk. 3:

'Det kan herefter kræves, at den, der ønsker aktindsigt, i hvert fald har et vist kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Forvaltningen har altså ikke pligt til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode. I det omfang en sådan begæring fremsættes af pressen, bør begæringen dog normalt imødekommes, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v.

I øvrigt kan det ikke udtømmende angives, hvor specificeret angivelsen af sagen eller dokumentet i det enkelte tilfælde skal være. Det, der må kræves, er, at begæringen indeholder sådanne oplysninger, at det efter indretningen af den pågældende myndigheds journaler, registre m.v. er muligt at finde frem til sagen. Angivelse af sagens journalnummer er ikke nødvendig, men heller ikke altid tilstrækkelig.

Det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede publikum om, hvilke oplysninger der i det enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde disse krav. Endvidere må det fremhæves, at der, som nævnt ovenfor under pkt. 6, ikke i almindelighed vil være noget til hinder for, at vedkommende myndighed, når omstændighederne i øvrigt taler derfor, ser bort fra kravet om, at begæringen skal angive en bestemt sag.'

Jeg henviser også til Betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 389 ff.

#### **b) Anvendelsen af identifikationskravet i sager om aktindsigt i miljøoplysninger**

Som det fremgår af de oprindelige forarbejder til miljøoplysningsloven, jf. ovenfor, er det forudsat at de krav som kan stilles efter direktivets artikel 3, stk. 3, svarer til identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, således at kravene er implementeret ved en 'blankohenviisning' til offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Udgangspunktet er således – som myndighederne har anført – at der ved spørgsmålet om hvorvidt en anmodning om indsigt i miljøoplysninger er tilstrækkeligt identificeret, skal lægges vægt på reglen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, og hvordan denne normalt forstås og anvendes.

Fortolkningen skal dog stadig så vidt muligt være direktivkonform, dvs. ske i lyset af det bagvedliggende direktiv, jf. ovenfor. Den fællesskabskonforme fortolkning skal ske inden for rammerne af det skøn der tilkommer retsanden efter national ret. Se bl.a. Karsten Engsig Sørensen og Poul Runge Nielsen, EU-Retten (2010), s. 147 ff, og Niels Fenger, Forvaltning og fællesskab (2004), s. 493 ff.

Det der fremgår af direktivet, er at en anmodning om indsigt kan afslås når 'anmodningen er udfærdiget i for generelle vendinger', jf. artikel 4, stk. 1, litra c. Det følger af artikel 3, stk. 3, at den offentlige myndighed skal yde vejledning med henblik på at præcisere anmodningen sådan at den kan imødekommes, bl.a. ved at oplyse om brugen af offentlige registre over miljøoplysningsloven. Det følger ikke af direktivets regler at den indsigtsøgende på forhånd skal have 'kendskab til sagen eller dokumentets eksistens'. Det som følger af forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 3, og af Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven om at der ikke er adgang til aktindsigt i 'en ubestemt flerhed af sager', følger heller ikke af direktivet.

Genstanden for aktindsigt efter offentlighedsloven er primært sager og dokumenter, mens genstanden for aktindsigt efter miljøoplysningsloven udelukkende er (miljø)oplysninger. Miljøoplysningsloven adskiller sig tillige fra offentlighedsloven ved at der er adgang til indsigt i miljøoplysninger uanset i hvilken form de foreligger, herunder hvis de ligger i databaser (jf. nedenfor). En yderligere forskel er at der – som det fremgår af ordlyden af miljøoplysningslovens § 3, stk. 1 – ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den. Kravet efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., om at dokumenterne skal være indgået som led i administrativ sagsbehandling, gælder således ikke i forbindelse med indsigt i miljøoplysninger.

Endvidere er der sket ændringer af miljøoplysningsloven siden bemærkningerne om identifikationskravet i de oprindelige forarbejder.

Som tidligere beskrevet skete der en ændring af miljøoplysningsloven i år 2000 hvor miljøoplysningsbegrebet blev udvidet (og § 3, stk. 2, i den daværende miljøoplysningslov ophævet).

I forbindelse med lovændringen af miljøoplysningsloven i år 2000 (lov nr. 447 af 31. maj 2000) fremgik bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4660):

'Der vil dog være behov for justeringer af gældende ret som følge af konventionens myndighedsbegreb og den brede definition af miljøoplysningerne. Videre er der behov for justeringer i forhold til enkelte af de undtagelsessituationer,

der er indeholdt i de gældende regler, og for at sikre visse af de formelle regler omkring aktindsigten. Der henvises til lovforslagets § 1.'

Senere i de almindelige bemærkninger til denne lov fremgik bl.a. (Folketings-tidende 1999-2000, tillæg A, s. 4665):

'De gældende regler på området fremgår af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Reglerne bygger på en række henvisninger til de generelle regler om aktindsigt i offentlighedsloven og forvaltningsloven, medens miljøoplysningsloven indeholder de særregler, der gælder for miljøoplysninger.

...

De gældende regler opererer med en definition af miljøoplysninger, der er snævrere end konventionens. Det foreslås at indføre konventionens definition.

Hvad angår spørgsmålet om undtagelse fra adgangen til aktindsigt, henviser de gældende regler til, at undtagelserne i offentlighedslov og forvaltningslov, med nogle ganske få justeringer, tillige anvendes vedrørende aktindsigt i miljøoplysninger.'

I de specielle bemærkninger til lovændringens forslag om ændringen af den dagældende miljøoplysningslovs § 3 var der bl.a. anført følgende (Folketings-tidende 1999-2000, tillæg A, s. 4681):

'Det bemærkes, at det i forbindelse med implementeringen af direktiv 90/313 om fri adgang til miljøoplysninger blev lagt til grund, at oplysninger om miljøets tilstand formentlig må fortolkes således, at det kun omfatter oplysninger, der skal lægges til grund for sagsbehandling eller indhentes som led i overvågning af miljøet.

Det forekommer imidlertid mindre naturligt at anlægge denne fortolkning i lyset af konventionens bredere angivelse af, hvilke funktioner, der kan begrunde, at et organ er omfattet af begrebet offentlige myndigheder, se i det hele bemærkningerne til nr. 1. Herefter kan der næppe opretholdes en fortolkning, hvorefter alene oplysninger, der indgår som led i sagsbehandling eller overvågning af miljøet, omfattes. Det foreslås således, at det ikke fremover er afgørende, hvilken sammenhæng miljøoplysningen indgår i.

Det bemærkes hertil, at miljøoplysningsbegrebet ikke i sig selv angiver, hvilke oplysninger der er omfattet henholdsvis undtaget fra aktindsigten, men blot afgrænser lovens anvendelsesområde. Det vil i den enkelte sag skulle overvejes, om lovens betingelser for at udlevere er opfyldt, og om lovgivningens undtagelsesregler skal bringes i anvendelse (...).'

Om lovens miljøoplysningsbegreb fremgik bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger til lov nr. 310 af 2. maj 2005 hvorved Europaparlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF blev gennemført i dansk ret (jf. Folketings Tidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, s. 97):

'Forslaget lægger endvidere op til at justere lovens definition på miljøoplysninger, således at denne bringes i overensstemmelse med direktivets, som på nogle få punkter er uddybet i forhold til konventionens definition på miljøoplysninger.'

Ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 blev desuden gennemført direktivets artikel 7 om aktiv formidling af miljøoplysninger. I de almindelige bemærkninger fremgik herom bl.a. følgende (jf. henvisningen umiddelbart ovenfor):

#### *'2.1.5. Aktiv formidling af miljøoplysninger*

Lovforslaget lægger op til at gennemføre direktivets artikel 7 om aktiv formidling af miljøoplysninger, der indeholder en pligt for offentlige myndigheder til at ordne de miljøoplysninger, der er relevante for deres funktioner på en sådan måde, at de aktivt og systematisk kan formidles til offentligheden navnlig elektronisk, når en sådan mulighed er til stede.

Direktivet fastlægger endvidere, at oplysninger i stigende grad skal findes i elektroniske databaser, som er let tilgængelige for offentligheden, og myndighederne forpligtes til at formidle oplysninger om internationale traktater, konventioner, aftaler, lovgivning, herunder EU-lovgivning, politikker, planer og programmer, statusrapporter, rapporter om miljøets tilstand, overvågningsdata, tilladelser og miljøvurderinger og risikovurderinger på miljøområdet samt oplysninger i krisesituationer til den berørte offentlighed.'

På baggrund af de nævnte forhold er det min foreløbige opfattelse at identifikationskravet efter miljøoplysningsloven og henvisningen til offentlighedslovens § 4, stk. 3, skal tage udgangspunkt i direktivets formuleringer om at en anmodning ikke må være fremsat i for generelle vendinger, og at dette bl.a. bevirker at identifikationskravet primært går på om indsigtsanmoderen har identificeret oplysningerne på en sådan måde at myndigheden kan finde frem til dem. Derimod mener jeg ikke at det subjektive identifikationskrav som det er beskrevet i forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 3, og i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven, kan anvendes fuldstændigt tilsvarende i forhold til anmodninger om indsigts i miljøoplysninger efter miljøoplysningsloven, og hvor oplysningerne befinder sig i en database.

Til støtte for en sådan forståelse af miljøoplysningslovens henvisning til (bl.a.) offentlighedslovens identifikationskrav taler endvidere det forhold at det tyde-

ligt fremgår af henvisningen til miljøoplysningslovens § 3 i miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at det har været lovgivers mening at anvendelsen af offentlighedslovens betingelser og undtagelser skulle ske under hensyntagen til miljøoplysningslovens definition af miljøoplysningsbegrebet.

Hertil kommer at denne forståelse efter min opfattelse også harmonerer bedst med miljøoplysningslovens formål.

Jeg henviser i den forbindelse til betragtning 15 og 16 i præamblen til miljøoplysningsdirektivet hvor der om fortolkningen af direktivet bl.a. er anført følgende:

'(15) Medlemsstaterne bør fastsætte de konkrete ordninger, hvorefter sådanne oplysninger kan gøres tilgængelige i praksis. Ordningerne skal sikre, at der er faktisk og let adgang til oplysningerne, at de gradvis gøres tilgængelige for offentligheden via offentlige telekommunikationsnet, og at de omfatter offentligt tilgængelige oversigter over offentlige myndigheder og registre eller oversigter over miljøoplysninger, som er i myndighedernes besiddelse eller opbevares for dem.

(16) Retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.'

### **c) Var (A)'s anmodning om indsigt tilstrækkeligt identificeret?**

Jeg forstår det sådan at myndighederne ikke var i tvivl om hvilke oplysninger det var (A) ønskede indsigt i. Jeg mener bl.a. på den baggrund at hans anmodning om indsigt i en række oplysninger om samtlige markblokke i Danmark var så konkret at den opfyldte identifikationskravet i miljøoplysningsloven. Den var ikke fremsat i for generelle vendinger, jf. miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra c.

På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at FødevarerErhverv og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ikke var berettiget til at afslå at imødekomme (A)'s indsigtsanmodning med den begrundelse at den ikke levede op til identifikationskravet som dette skulle fortolkes i lyset af miljøoplysningsloven og miljøoplysningsdirektivet.

## **6. Betydningen af at de oplysninger (A) har søgt om aktindsigt i, findes i en eller flere databaser**

FødevarerErhverv og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har lagt til grund at retten til indsigt efter miljøoplysningsloven også omfatter miljøoplysninger der er indeholdt i registre, databaser mv. uafhængigt af dokument/sag. Myndighederne har i den forbindelse henvist til at dokumentkravet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, er fraveget i miljøoplysningslovens § 3 idet det fremgår at retten til indsigt efter miljøoplysningsloven også omfatter miljøoplysninger der måtte være indeholdt i registre, databaser mv. uafhængigt af dokument/sag.

Jeg er enig med myndighederne i at retten til aktindsigt også omfatter miljøoplysninger der er indeholdt i databaser mv. Dette fremgår bl.a. af ordlyden af miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, hvorefter oplysninger kan være miljøoplysninger uanset i hvilken form de foreligger, herunder i elektronisk form. Herudover er det forudsat i bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 5 b hvorefter myndighederne skal ordne de miljøoplysninger som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, på en sådan måde at de aktivt og systematisk kan formidles, herunder navnlig elektronisk, til offentligheden. Bestemmelsen i § 5 b bygger på direktivets artikel 7 hvoraf det bl.a. fremgår at myndighederne sikrer at miljøoplysninger i stigende grad findes i elektroniske databaser som er let tilgængelige for offentligheden gennem offentlige telekommunikationsnet. Se nærmere herom nedenfor i afsnit 7.

## **7. Havde myndighederne pligt til at give (A) oplysningerne fra databasen?**

### **a) Myndighedernes pligt til at tilvejebringe nye oplysninger eller foretage bearbejdning af allerede foreliggende oplysninger**

Det fremgår af sagen at FødevarerErhverv og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri bl.a. har afslået at være forpligtet til at give (A) de oplysninger han har bedt om indsigt i, da dette ville kræve at der skete et udtræk fra den eller de relevante databaser hvor oplysninger foreligger usammenstillet. Jeg forstår myndighederne sådan at de mener at det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., og § 5, stk. 2, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at myndighederne ikke er forpligtet til at lave et sådant udtræk.

Det antages at følge af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., og § 5, stk. 2, at retten til aktindsigt kun omfatter allerede eksisterende dokumenter, og at der derfor ikke er pligt for en myndighed til at udarbejde eller tilvejebringe oplysninger eller dokumenter der ikke allerede foreligger i sagen. Dette antages endvidere at betyde at efter offentlighedsloven har den der søger om aktindsigt, ikke krav på at en forvaltningsmyndighed foretager bestemte dataudtræk fra en database, ligesom den pågældende ikke har krav på at myndigheden i

øvrigt sammenstiller oplysninger fra forskellige dokumenter, sager eller databaser, jf. således eksempelvis Betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 355.

Af forarbejderne til § 3, stk. 2, i den oprindelige miljøoplysningslov fremgik bl.a. følgende (Folketingstidende, 1993-94, tillæg A, sp. 6127):

'Efter direktivet defineres miljøoplysninger som oplysninger 'til rådighed'. Det må forstås således, at der kun er pligt til at give aktindsigt og ikke til at foretage en behandling af oplysningerne.'

Se endvidere punkt 2.1.3.2. i Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/2006 til lov om aktindsigt i miljøoplysninger (vejledning nr. 10564 af 14. juni 2006 i Retsinformation) hvoraf bl.a. følgende fremgår:

'Myndighederne og organet er alene forpligtet til at give aktindsigt i allerede foreliggende oplysninger. Myndighederne m.v. skal ikke som følge af en begæring om aktindsigt tilvejebringe oplysninger, som myndigheden ikke allerede er i besiddelse af, eller som ikke opbevares fysisk for dem et andet sted end hos myndigheden selv, ligesom det ikke kan kræves, at myndigheden bearbejder foreliggende oplysninger. Med 'bearbejdning' sigtes ikke mod den frasortering af oplysninger, som myndighederne foretager, fordi oplysningerne undtages fra aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven, forvaltningsloven eller miljøoplysningsloven.'

I det omfang myndighederne for at kunne imødekomme en anmodning om indsigt i miljøoplysninger er nødt til at tilvejebringe nye oplysninger eller foretage en bearbejdning eller behandling af foreliggende oplysninger, er der derfor ifølge forarbejderne og vejledningen som udgangspunkt ikke pligt hertil.

### **b) Myndighedernes pligt til aktiv formidling af miljøoplysninger**

Som beskrevet ovenfor under afsnit 6, følger det af miljøoplysningsloven at det ikke er muligt at undtage miljøoplysninger fra indsigt blot fordi oplysningerne indgår i en eller flere databaser. Tværtimod gælder det som generelt princip at myndighederne skal ordne miljøoplysninger på en sådan måde at de aktivt og systematisk kan formidles til offentligheden, jf. miljøoplysningslovens § 5 b. Bestemmelsen lyder sådan:

'§ 5 b. Myndigheder og organer som nævnt i § 1, stk. 1 og 2, skal ordne de miljøoplysninger, som er relevante for deres funktioner, og som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, på en sådan måde, at de aktivt og systematisk kan formidles, herunder navnlig elektronisk til offentligheden.

*Stk. 2.* Ministeren kan fastsætte nærmere regler om formidling af miljøoplysninger, herunder hvilke miljøoplysninger der skal formidles, om opdatering og om elektronisk formidling af miljøoplysninger.'

Ved elektronisk formidling er der navnlig tænkt på formidling gennem elektroniske databaser der er let tilgængelige for borgerne. Se bl.a. direktivets artikel 7. Heraf fremgår bl.a. dette:

'1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til sikring af, at offentlige myndigheder ordner de miljøoplysninger, som er relevante for deres funktioner, og som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, på en sådan måde, at de aktivt og systematisk kan formidles til offentligheden, navnlig ved hjælp af computertelekommunikation og/eller elektronisk teknologi, når en sådan er til rådighed.

...

Medlemsstaterne sikrer, at miljøoplysninger i stigende grad findes på elektroniske databaser, som er let tilgængelige for offentligheden gennem offentlige telekommunikationsnet.'

I præambelens pkt. 9, 14, 15 og 21 står dette:

'(9) Det er også nødvendigt, at de offentlige myndigheder i videst muligt omfang stiller miljøoplysninger til rådighed for og formidler dem til offentligheden, navnlig ved hjælp af informations- og kommunikationsteknologi. Der bør tages hensyn til den fremtidige udvikling i sådan teknologi ved rapporteringen om og revisionen af dette direktiv.

...

(14) De offentlige myndigheder bør udlevere miljøoplysningerne i den form eller det format, som den informationssøgende ønsker, medmindre de allerede er offentligt tilgængelige i en anden form eller et andet format, eller det er rimeligt at stille dem til rådighed i en anden form eller et andet format. Derudover bør det pålægges de offentlige myndigheder at gøre sig alle rimelige bestræbelser for at bevare miljøoplysningerne, som er i myndighedernes besiddelse eller opbevares for dem, i en form eller et format, som er let gengivelig og tilgængelig via elektroniske midler.

(15) Medlemsstaterne bør fastsætte de konkrete ordninger, hvorefter sådanne oplysninger kan gøres tilgængelige i praksis. Ordningerne skal sikre, at der er faktisk og let adgang til oplysningerne, at de gradvis gøres tilgængelige for offentligheden via offentlige telekommunikationsnet, og at de omfatter offentligt tilgængelige oversigter over offentlige myndigheder og registre eller oversigter over miljøoplysninger, som er i myndighedernes besiddelse eller opbevares for dem.

...



(21) For at skabe større offentlig miljøbevidsthed og således forbedre miljøbeskyttelsen bør de offentlige myndigheder, hvor det er passende, stille miljøoplysninger, som er af betydning for deres funktioner, til rådighed og formidle disse, navnlig ved hjælp af computertelekommunikation og/eller elektronisk teknologi, når en sådan er til rådighed.'

Se også bekendtgørelse nr. 415 af 13. maj 2005 om aktiv formidling af miljøoplysninger der er udstedt med hjemmel i miljøoplysningslovens § 5 b, stk. 2.

Pligten til aktiv formidling er også afspejlet i at myndighederne efter miljøoplysningsloven som udgangspunkt har pligt til at give indsigt i miljøoplysninger i den form eller det format som den der har fremsat anmodningen, ønsker, jf. bestemmelsen i lovens § 4, stk. 2. Bestemmelsen lyder sådan:

#### '§ 4.

...

*Stk. 2.* Myndigheder og organer som nævnt i § 1, stk. 1 og 2, skal stille miljøoplysningerne til rådighed i den form eller det format, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker, medmindre

- 1) oplysningerne allerede er offentligt tilgængelige i en anden form, som er let tilgængelig for den pågældende, eller
- 2) der er rimelige grunde til at stille oplysningerne til rådighed i en anden form eller et andet format.'

Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 3, nr. 4. Se også præambelens pkt. 14 som er refereret ovenfor.

#### **c) Min vurdering**

Jeg mener ikke at det er muligt at opfylde miljøoplysningslovens pligt til som udgangspunkt at give indsigt i miljøoplysninger, herunder også oplysninger der foreligger usammenstillede i en database, uden at foretage et minimum af forarbejdning eller behandling i forbindelse med at oplysningerne kaldes frem på en skærm, udskrives eller lignende. I det tilfælde hvor indsigtanmoderen ønsker oplysninger i en bestemt form eller format og har krav på dette efter miljøoplysningslovens § 4, stk. 2, vil der også ofte skulle ske en yderligere bearbejdning af de foreliggende oplysninger.

Det er på den baggrund min opfattelse at miljøoplysningslovens henvisning til de betingelser og undtagelser der følger af offentlighedsloven, må forstås sådan at offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., og de principper bestemmelsen er udtryk for, skal fortolkes sådan at den bearbejdning eller behandling der nødvendigvis må finde sted for at opfylde pligten til at give indsigt, ikke kan begrunde et afslag på indsigt.

Det er også min opfattelse at det følger af reglerne i miljøoplysningsloven, herunder pligten til aktiv formidling, at indsigtanmoderen – hvis myndighederne er i besiddelse af de oplysninger der er bedt om indsigt i, men blot ikke i den form eller det format der er bedt om indsigt i – har ret til indsigt i oplysningerne (medmindre en konkret undtagelsesbestemmelse kan finde anvendelse). Myndighederne kan dog hvis betingelserne i miljøoplysningslovens § 4, stk. 2, er opfyldt, eventuelt afvise at give oplysninger i den form eller det format som indsigtanmoderen ønsker.

De oplysninger som (A) bad om indsigt i, fandtes i myndighedernes databaser, og myndighederne vidste hvilke oplysninger det drejede sig om, jf. ovenfor om identifikationskravet. Oplysningerne var blot ikke sammenstillet på den måde som (A) i sin oprindelige indsigtanmodning havde bedt om, dvs. ikke på markblokniveau.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse at (A) havde ret til indsigt i oplysningerne efter miljøoplysningsloven medmindre konkrete undtagelsesbestemmelser kunne finde anvendelse på enkelte oplysninger. Jeg mener dog også at myndighederne med rette kunne overveje om der var rimelige grunde til at stille oplysningerne til rådighed for (A) i en anden form eller i andet format end det han oprindeligt havde bedt om.

Jeg har i den forbindelse lagt til grund at FødevarerErhverv har oplyst at det ikke umiddelbart var muligt at give (A) de ønskede oplysninger systematiseret med en fælles nøgle i form af markbloknenumrene da oplysningerne ikke forelå sammenstillet på markblokniveau. Jeg har også lagt til grund at det, hvis (A) skulle have oplysningerne systematiseret på den ønskede måde, ville kræve en bearbejdning af oplysningerne og et betydeligt ressourceforbrug. Således har FødevarerErhverv bl.a. oplyst i sit høringssvar af 19. november 2009 at det ikke er muligt at tilvejebringe de ønskede oplysninger ved brug af eksisterende funktionaliteter i de anvendte it-systemer, og at en imødekommelse af (A)'s ønsker således krævede programmering. FødevarerErhverv har undervejs i sagen skønnet tidsforbruget i den forbindelse til 2-3 uger. Senere har FødevarerErhverv oplyst at 2-3 uger meget vel kan vise sig at være for lidt i betragtning af opgavens kompleksitet.

Myndighederne har efter miljøoplysningsdirektivets artikel 3 en pligt til at bistå den indsigtsøgende med at præcisere indsigtsanmodningen så den kan imødekommes.

Det er min foreløbige opfattelse at det ville have været bedst stemmende med denne vejledningspligt og den almindelige vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7 hvis FødevarerErhverv og/eller Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri havde indledt en yderligere dialog med (A) med henblik på at få præciseret hvordan han ønskede oplysningerne sammenstillet – eventuelt

med henblik på at afklare om myndighederne var i stand til *delvist* at imødekomme hans anmodning om at få oplysningerne sammenstillet på markblokniveau. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 589 ff. Jeg henviser også til oplysningen i (A)'s klage til mig af 4. oktober 2009 om at han ikke mener at have forlangt sammenstilling af oplysningerne, men blot at oplysningerne er forsynet med en nøgle (ID) så de kan identificeres i *forskellige* tabeller.

Jeg er på den baggrund indstillet på at henstille til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri at ministeriet genoptager sagen og træffer en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført.

### **9. Sammenfatning og henstilling**

Jeg er enig med myndighederne i at (A)'s anmodning om indsigt skulle behandles efter miljøoplysningslovens regler.

Det følger af Danmarks EU-retlige forpligtelser og af forarbejderne til miljøoplysningsloven at miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven som miljøoplysningsloven henviser til, skal fortolkes i lyset af miljøoplysningsdirektivet i sager om indsigt i miljøoplysninger.

I forlængelse heraf er det min foreløbige opfattelse at identifikationskravet efter miljøoplysningsloven og henvisningen til offentlighedslovens § 4, stk. 3, skal tage udgangspunkt i direktivets formuleringer om at en anmodning ikke må være fremsat i for generelle vendinger, og at dette bl.a. bevirker at identifikationskravet primært går på om indsigtanmoderen har identificeret oplysningerne på en sådan måde at myndigheden kan finde frem til dem. Derimod mener jeg ikke at det subjektive identifikationskrav som det er beskrevet i forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 3, og i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven, kan anvendes fuldstændigt tilsvarende i forhold til anmodninger om indsigt i miljøoplysninger efter miljøoplysningsloven, og hvor oplysningerne befinder sig i en database. På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at FødevarerErhverv og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ikke var berettiget til at afslå at imødekomme (A)'s indsigtanmodning med den begrundelse at den ikke levede op til identifikationskravet som dette skulle fortolkes i lyset af miljøoplysningsloven og miljøoplysningsdirektivet.

De oplysninger som (A) bad om indsigt i, fandtes i myndighedernes databaser, og myndighederne vidste hvilke oplysninger det drejede sig om. Oplysningerne var blot ikke sammenstillet på den måde som (A) i sin oprindelige indsigtanmodning havde bedt om, dvs. ikke på markblokniveau.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse at (A) havde ret til indsigt i oplysningerne efter miljøoplysningsloven medmindre konkrete undtagelses-

bestemmelser kunne finde anvendelse på de enkelte oplysninger. Jeg mener dog også at myndighederne med rette kunne overveje om der var rimelige grunde til at stille oplysningerne til rådighed for (A) i en anden form eller i andet format end det han oprindeligt havde bedt om.

Det er min foreløbige opfattelse at det ville have været bedst stemmende med den vejledningspligt der påhviler myndighederne, hvis FødevarerErhverv og/eller Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri havde indledt en yderligere dialog med (A) med henblik på at få præciseret hvordan han ønskede oplysningerne sammenstillet – eventuelt med henblik på at afklare om myndighederne var i stand til *deltvist* at imødekomme hans anmodning om at få oplysningerne sammenstillet på markblokniveau. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 589 ff. Jeg henviser også til oplysningen i (A)'s klage til mig af 4. oktober 2009 om at han ikke mener at have forlangt sammenstilling af oplysningerne, men blot at oplysningerne er forsynet med en nøgle (ID) så de kan identificeres i *forskellige* tabeller.

Jeg er på den baggrund indstillet på at henstille til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri at ministeriet genoptager sagen og træffer en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført.

Jeg mener dog at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og FødevarerErhverv bør have lejlighed til at komme med deres bemærkninger til det jeg har anført, inden jeg afgiver min endelige udtalelse.'

## **B. Myndighedernes udtalelser**

Den 25. februar 2011 modtog jeg Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris udtalelse af 24. februar 2011 og FødevarerErhvervs udtalelse af 24. januar 2011. Af FødevarerErhvervs udtalelse fremgår bl.a. dette:

'Baggrunden for sagen var en anmodning fra (A) om, i medfør af miljøoplysningsloven, at få udleveret udtræk fra FødevarerErhvervs databaser der indeholdt følgende oplysninger for alle markblokke i Danmark i perioden 1992 og frem: Afgørdekoder, arealstørrelse, tilskuddets størrelse, tilskudstype, brak, braktype samt postnummer og kommune for støttemodtager. Hertil kom en anmodning om, at tilskudsmodtager var identificeret ved CHR-nummer, navn og adresse.

Oplysningerne forelå usammenstillede i FødevarerErhvervs databaser.

Ombudsmanden har i sin foreløbige redegørelse tilkendegivet sin retsopfattelse på følgende punkter:

1) Ombudsmanden lægger til grund, at alle de oplysninger der anmodes om, har karakter af miljøoplysninger og derfor som udgangspunkt omfattes af miljøoplysningsloven.

FødevarerErhverv var ved afgørelsen af sagen i tvivl om, hvorvidt alle de ønskede oplysninger var miljøoplysninger.

FødevarerErhverv tager Ombudsmandens retsopfattelse på dette punkt til efterretning.

2) Ombudsmanden finder, at identifikationskravet efter miljøoplysningsloven skal forstås i overensstemmelse med det bagvedliggende direktiv. Det betyder, at den der anmoder om oplysningerne skal identificere oplysningerne på en sådan måde, at myndigheden kan finde frem til dem. Derimod kan det ikke kræves, at den der anmoder om oplysningerne har kendskab til oplysningernes eksistens før henvendelsen (det såkaldte subjektive identifikationskrav).

FødevarerErhverv lagde ved sin afgørelse af sagen til grund, at identifikationskravet gjaldt i fuldt omfang, hvilket indebar, at den der anmodede om oplysningerne skulle angive den konkrete sag og/eller oplysning i databasen eller sagsbehandlingssystemet, som man ønskede indsigt i.

FødevarerErhverv tager Ombudsmandens retsopfattelse på dette punkt til efterretning.

3) Ombudsmanden finder endeligt, at der med hensyn til spørgsmålet om pligt til at foretage udtræk af databaser gælder en anden retsstilling i forhold til miljøoplysningsloven end for offentlighedsloven. Ombudsmandens vurdering af dette spørgsmål fremgår af den foreløbige redegørelse side 18-20.

FødevarerErhverv forstår Ombudsmandens retsopfattelse således:

### 3.1.

Indsigt i oplysninger:

Der gælder efter miljøoplysningsloven en pligt til at give indsigt i miljøoplysninger, som er i myndighedens besiddelse, medmindre konkrete undtagelsesbestemmelser finder anvendelse, jf. miljøoplysningslovens § 2. Denne pligt gælder også miljøoplysninger, der foreligger usammenstillede i en database. Ressourceforbruget til at give indsigt i oplysninger, der eventuelt foreligger usammenstillede i en database, kan ikke i sig selv begrunde et afslag på indsigt. Der henvises i den forbindelse til miljøoplysningslovens § 5b, hvorefter myndigheder skal ordne miljøoplysninger, så de aktivt og systematisk kan formidles til offentligheden.

### 3.2.

Sammenstilling af oplysninger:

Myndigheden kan dog undlade at stille miljøoplysninger til rådighed i den form eller det format, som den der har fremsat anmodningen ønsker, hvis betingelserne i miljøoplysningslovens § 4, stk. 2 er opfyldt. D.v.s. hvis oplysningerne allerede er offentligt tilgængelige i en anden form, der er let tilgængelig for den pågældende *eller* hvis der er 'rimelige grunde til at stille oplysningerne til rådighed i en anden form eller et andet format'.

Fødevarerhverv lægger efter Ombudsmandens foreløbige redegørelse til grund, at det kan være en rimelig grund til at stille oplysningerne til rådighed i en anden form eller et andet format, at det ikke er muligt uden programmering at tilvejebringe oplysningerne, hvis en sådan programmering vil indebære et 'betydeligt ressourceforbrug' (citat fra Ombudsmandens redegørelse). Fødevarerhverv har tidligere vurderet, at en sammenstilling vil kræve et betydeligt ressourceforbrug.

I tilfælde, hvor betingelserne for at udlevere oplysningerne i en anden form eller et andet format er opfyldt, jf. det ovenfor anførte, skal myndigheden indlede en dialog med den der ønsker oplysningerne. Dialogen skal afdække, om det er muligt *delvist* at imødekomme anmodningen. I Ombudsmandens udtalelse 2005.589, som Ombudsmanden henviser til, anførtes det således i en sag om offentlighedsloven, at myndigheder i medfør af meroffentlighedsprincippet bør undersøge, om det er muligt – uden nævneværdigt administrativt besvær – at finde frem til i hvert fald nogle af de dokumenter, som der søges aktindsigt i. Dette princip anvendes *mutatis mutandis* på anmodninger efter miljøoplysningsloven, hvor der som følge af et betydeligt ressourceforbrug ikke er pligt til at stille oplysningerne til rådighed i netop den form eller det format som ønskes.

I forhold til den konkrete sag opfordrer Ombudsmanden på denne baggrund Fødevarerministeriet til at indlede en dialog med (A) med henblik på at få præciseret hvordan han ønsker oplysningerne sammenstillet – eventuelt med henblik på at afklare, om myndighederne er i stand til *delvist* at imødekomme hans anmodning om at få oplysningerne sammenstillet på markblokniveau. Ombudsmanden henviser i denne forbindelse til (A)'s klage, hvor det anføres, at han ikke mener at have forlangt sammenstilling af oplysningerne, men blot at oplysningerne er forsynet med en nøgle, så de kan identificeres *i forskellige* tabeller.

Fødevarerhverv tager Ombudsmandens retsopfattelse – som gengivet ovenfor – til efterretning. Fødevarerhverv vil tage kontakt til (A) og vil i lyset af dialogen træffe en ny afgørelse i overensstemmelse med Ombudsmandens retsopfattelse, jf. ovenstående.

Fødevarerhverv gør opmærksom på, at omkostningerne til at opfylde det grundlæggende ønske om indsigt i oplysninger vil andrage ca. 190.000 kr., jf. vedlagte bilag. Dette ressourceforbrug kan, jf. det under 3.1. anførte, ikke begrundes et afslag på indsigt. Der er således tale om indsigt i oplysningerne som sådan – uden sammenstilling. Oplysninger som myndigheden efter miljøoplysningsloven er forpligtet til at ordne, så de aktivt og systematisk kan formidles til offentligheden.

Fødevarerhverv kan oplyse, at direktoratets IT-systemer udvikles med de funktionaliteter, som er nødvendige for at administrere de støtteordninger, som direktoratet har som opgave at administrere. Tilføjelse af yderligere funktionaliteter, fx om udtræk af miljøoplysninger, kræver betydelige omkostninger. Hertil kommer, at rekvirenternes ønsker om udtræk ikke kan fastlægges på forhånd, idet de varierer fra sag til sag.

Miljøoplysningsloven giver mulighed for, at Fødevarerministeren med hjemmel i lovens § 5, stk. 2 kan fastsætte regler om betaling for indsigt i oplysninger med virkning for fremtidige sager. Betalingen må ikke overstige de faktiske udgifter.

Fødevarerhverv kan afslutningsvist oplyse, at Miljøministeriet netop har sendt et udkast til ny lov om aktindsigt i miljøoplysninger i offentlig høring.'

Af ministeriets udtalelse fremgår følgende:

'Under henvisning til Ombudsmandens brev af 1. oktober 2010 vedlægger Fødevarerministeriet hermed Fødevarerhvervs udtalelse med bilag af 24. januar 2011.

Fremsendelsen af udtalelsen har afventet en undersøgelse af, hvorvidt EU-Domstolens dom af 9. november 2010 i forenede sager nr. C-92/09 og C-93/09 havde nogen indflydelse på, hvilke oplysninger, Fødevarerhverv kunne give (akt-)indsigt i på baggrund af en anmodning om aktindsigt enten i medfør af offentlighedsloven eller i medfør af miljøoplysningsloven. Fødevarerministeriet havde forelagt spørgsmålet for Justitsministeriet, som for nylig har udtalt, at den nævnte dom fra EU-Domstolen alene berører spørgsmålet om offentliggørelse i henhold til EU-lovgivningen og derfor ikke har nogen indflydelse på behandlingen af aktindsigtsanmodninger efter dansk ret, hvilke anmodninger vil skulle behandles som hidtil.

Fødevarerministeriet kan henholde sig til Fødevarerhvervs udtalelse. Ministeriet afventer herefter Ombudsmandens endelige udtalelse i sagen.'

### **C. (A)'s bemærkninger**

I e-mail af 8. marts 2011 fremsatte (A) bemærkninger til myndighedernes udtalelser. Han skrev bl.a. at det var positivt at myndighederne havde ændret deres fortolkning af identifikationskravet. Han skrev også at han endnu ikke havde hørt fra FødevarerErhverv, men at han mente at det var vigtigt at et eventuelt møde med FødevarerErhverv ikke skulle have indflydelse på min endelige vurdering af sagen. Endelig skrev han at det ikke fremgik af brevet fra FødevarerErhverv at han havde anmodet om støttebeløbene for de enkelte markblokke. Det forekom ham uforståeligt at systemerne var indrettet til at løse forvaltningsretlige opgaver, men ikke kunne opfylde begæringer om indsigt i oplysningerne.

### **D. Min endelige vurdering**

Jeg forstår myndighedernes udtalelser sådan at de i det hele taget tager de retsopfattelser jeg har givet udtryk for, til efterretning, og at FødevarerErhverv efter en dialog med (A) vil træffe en ny afgørelse i overensstemmelse med disse opfattelser. Jeg bemærker at jeg opfatter det som FødevarerErhverv har skrevet om omkostningerne ved at give indsigt, som oplysninger der er givet til min orientering.

Jeg fastholder på denne baggrund det jeg har anført i min foreløbige redegørelse:

Jeg er enig med myndighederne i at (A)'s anmodning om indsigt skulle behandles efter miljøoplysningslovens regler.

Det følger af Danmarks EU-retlige forpligtelser og af forarbejderne til miljøoplysningsloven at miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven som miljøoplysningsloven henviser til, skal fortolkes i lyset af miljøoplysningsdirektivet i sager om indsigt i miljøoplysninger.

I forlængelse heraf er det min opfattelse at identifikationskravet efter miljøoplysningsloven og henvisningen til offentlighedslovens § 4, stk. 3, skal tage udgangspunkt i direktivets formuleringer om at en anmodning ikke må være fremsat i for generelle vendinger, og at det bl.a. bevirker at identifikationskravet primært går på om indsigtsanmoderen har identificeret oplysningerne på en sådan måde at myndigheden kan finde frem til dem. Derimod mener jeg ikke at det subjektive identifikationskrav som det er beskrevet i forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 3, og i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven, kan anvendes fuldstændigt tilsvarende i forhold til anmodninger om indsigt i miljøoplysninger efter miljøoplysningsloven, og hvor oplysningerne befinder sig i en database. På den baggrund er det min opfattelse at Fø-



devareErhverv og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ikke var berettiget til at afslå at imødekomme (A)'s indsigtsanmodning med den begrundelse at den ikke levede op til identifikationskravet som det skulle fortolkes i lyset af miljøoplysningsloven og miljøoplysningsdirektivet.

De oplysninger som (A) bad om indsigt i, fandtes i myndighedernes databaser, og myndighederne vidste hvilke oplysninger det drejede sig om. Oplysningerne var blot ikke sammenstillet på den måde som (A) i sin oprindelige indsigtsanmodning havde bedt om, dvs. ikke på markblokniveau.

Det er på den baggrund min opfattelse at (A) havde ret til indsigt i oplysningerne efter miljøoplysningsloven medmindre konkrete undtagelsesbestemmelser kunne finde anvendelse på de enkelte oplysninger. Jeg mener dog også at myndighederne med rette kunne overveje om der var rimelige grunde til at stille oplysningerne til rådighed for (A) i en anden form eller et andet format end det han oprindeligt havde bedt om.

Det er min opfattelse at det ville have stemt bedst overens med den vejledningspligt der påhviler myndighederne, hvis FødevarerErhverv og/eller Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri havde indledt yderligere dialog med (A) for at få præciseret hvordan han ønskede oplysningerne sammenstillet – eventuelt for at afklare om myndighederne var i stand til *delvist* at imødekomme hans anmodning om at få oplysningerne sammenstillet på markblokniveau. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 589 ff. Jeg henviser også til oplysningen i (A)'s klage til mig af 4. oktober 2009 om at han ikke mener at have forlangt sammenstilling af oplysningerne, men blot at oplysningerne er forsynet med en nøgle (id) så de kan identificeres i *forskellige* tabeller.

Da FødevarerErhverv har meddelt at de efter en dialog med (A) vil træffe en ny afgørelse i overensstemmelse med disse opfattelser, foretager jeg mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.”

## **Sagsfremstilling**

Det fremgår af sagen at A den 24. oktober 2007 søgte Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om indsigt i en række oplysninger om nogle nærmere angivne braklagte arealer i året 2007.

Den 22. november 2007 modtog han som svar en semikolonsepareret tekstfil med de ønskede oplysninger.

Herefter korresponderede han i en periode med Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om hvilke oplysninger ministeriet var i besiddelse af om de enkelte markblokke og deres ejere mv.

Den 13. januar 2008 skrev A bl.a. følgende til ministeriet:

”Idet jeg tillader mig at bringe nedenstående hidtil ubesvarede forespørgsel i erindring skal jeg med henvisning til miljøoplysningsloven anmode om udtræk af de relevante databaser, der belyser:

afgrødekoder, areal, tilskud, tilskudstype, brak, braktype, postnummer og kommune for støttemodtager, kommune (såvel gammel som ny, hvis dette er registreret) for alle markblokke i Danmark for perioden 1992 til i dag for så vidt som at disse oplysninger foreligger i elektronisk form. Ejeroplysninger i form af CHR nummer, navne og adresser ønskes tillige men kan evt. vente, hvis dette skulle give anledning til anfægtelser i forhold til persondataloven. Sådanne anfægtelser har dog ikke forhindret at navneoplysninger om støttebeløb allerede nu er blevet udleveret og offentliggjort.

Oplysningerne bedes leveret på CD eller pr. email i form af en komma-separeret eller semikolonsepareret tekstfil. Det gør ikke noget, at oplysningerne stammer fra forskellige databaser for så vidt, at disse har en kolonne med markbloksnumre. *Dette punkt er meget vigtigt!*

Samtidig ønskes i listeform (regneark eller lignende) forklaring på diverse koder for tilskud, afgrødevalg, braktype etc. samt en redegørelse for, hvilke oplysninger man har registreret om anvendelsen af Danmarks landbrugsareal som hhv. er eller ikke er omfattet af miljøoplysningsloven med begrundelse for det sidste.”

Den 16. januar 2008 svarede ministeriet bl.a.:

”I anledning af din anmodning om aktindsigt har departementet kontaktet Direktoratet for FødevarerErhverv, som er den institution, som administrerer enkeltbetalingsordningen, og som er i besiddelse af de nødvendige data for denne administration.

Direktoratet har i dag svaret følgende:

’Der foreligger ingen oplysninger i blokregisteret over arealanvendelsen og det udbetalte støttebeløb i markblokken. De forespurgte oplysninger for hele perioden fra 1992 og frem til i dag er ikke tilgængelige elektronisk. Vi skal opbevare både papiransøgninger og elektroniske data i

mindst 5 år, og det er derfor i princippet muligt at skaffe data for de sidste 5 ansøgningsår.

Data for udbetalt støtte er ikke kædet sammen med arealerne og disse oplysninger kan derfor ikke være relevante for (A)'s analyse. Dette skyldes at støtten er afkoblet og at der ikke er krav om at de betalingsrettigheder der ligger til grund for udbetalingen skal anvendes på specifikke arealer.

Der findes i sagsbehandlingssystemet oplysninger om den specifikke arealanvendelse inden for den enkelte markblok inden for de enkelte ansøgningsår, men som følge af den dynamiske udvikling i dansk landbrug sker der ofte ændringer af markblokkenes størrelse og beliggenhed. Det er derfor ikke umiddelbart muligt at sammenligne arealanvendelsen fra et år til et andet alene på basis af informationerne på markblokniveau. En korrekt analyse bør derfor udføres med et GIS-værktøj, som gør det muligt at kompensere for forskydninger i blokkenes geografiske placering.

Da der ikke er overensstemmelse imellem markblokkene fra et år til et andet kan det ikke lade sig gøre at levere et komplet datasæt i overensstemmelse med (A)'s ønsker.”

Ved e-mail af 30. januar 2008 skrev A til ministeriet at han ønskede at klage over at hans aktindsigtsbegæring ikke blev imødekommet. Derudover præciserede han at aktindsigtsbegæringen kun omfattede elektronisk lagrede oplysninger. I e-mailen skrev han endvidere følgende:

” ...

Det fremgår af en artikel i nyhedsavisen  
(...)

at nogle landmænd skal tilbagebetale støtte. Det må altså være muligt at jævnføre støttebeløb og arealer, hvorfor jeg skal anmode om udtræk der belyser både brakarealer og de beløb, som arealerne har udløst. Det er rigtigt, at myndighederne ikke er forpligtet til at sammenkøre forskellige datasæt, og jeg understreger da også i min aktindsigtsbegæring, at udtræk af flere forskellige databaser (tabeller) vil opfylde min begæring for så vidt, at datasættene har en fælles nøgle i form af markbloknummer. Jeg ved, at landmænd modtager en opgørelse for deres støtte, hvoraf både markbloknummer og støtten for markblokken fremgår.

Det fremføres, at støtten er 'afkoblet', men dette er jo kun delvist tilfældet. Brakstøtten er ikke afkoblet, men netop koblet til at arealet er 'udtaget'. (...)

Jeg kan sagtens leve med, at nogle af markblokkene skifter lidt fra år til år. Der er i øvrigt ikke i lovgivningen hjemmel for at afvise aktindsigt ud fra en antagelse om at data ikke er 'relevante for (A)'s analyse'. Dette spørgsmål tager jeg selv stilling til, når oplysningerne foreligger. Jeg har da heller ikke oplyst hvilken analyse jeg vil foretage.

...

Sidst skal jeg erindre om, at ombudsmanden i en afgørelse om hvorvidt VETSTAT var omfattet af miljøoplysningsloven, ikke mente, at formålet med oplysningerne var afgørende. Du skriver i brev af d. 19/1 at oplysningerne er 'indsamlet til brug for administration af enkeltbetalingsordninger' og at man vil tage stilling til, om oplysninger er omfattet af denne lov i forbindelse med eventuel aktindsigtsbegæring. Omvendt vil jeg jo gerne kende lovens gyldighedsområde, for på det bedste grundlag at formulere min begæring. Men da I altså ikke ønsker at foretage en sådan vurdering forlods, skal jeg hermed bede om at få oplyst hvilke oplysninger om det danske landbrugsareal, I ligger inde med i elektroniske databaser overhovedet."

Den 28. april 2008 rykkede A for et svar på sin e-mail af 30. januar 2008 idet han samtidig henviste til fristen for behandling af sager efter miljøoplysningsloven på 2 måneder.

Den 14. maj 2008 blev sagen oversendt til Direktoratet for FødevarerErhverv der den 19. maj 2008 oplyste A om at direktoratet havde modtaget sagen.

Den 22. juli 2008 sendte FødevarerErhverv en forespørgsel til Miljøstyrelsen om de spørgsmål om anvendelsen af miljøoplysningsloven denne og en anden aktindsigtssag rejste. I forespørgslen skrev FødevarerErhverv bl.a.:

"Fødevarerministeriet, FødevarerErhverv, har modtaget to aktindsigtsbegæring, som har givet anledning til en række spørgsmål om anvendelsen af miljøoplysningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006.

Nedenfor følger en beskrivelse af de to konkrete aktindsigtsbegæring samt de spørgsmål, som sagerne rejser i forhold til miljøoplysningsloven. FødevarerErhverv skal venligst anmode om Miljøstyrelsens stillingtagen til de spørgsmål, som de konkrete sager rejser.

Begge rekvirenter har bedt om aktindsigt under henvisning til offentlighedsloven og miljøoplysningsloven.

### *Sagerne*

I den ene sag, *herefter sag 1*, har rekvirenten bl.a. bedt om at få aktindsigt; i alle markblokke med brak, en geografisk angivelse af det braklagte areal, en angivelse af markblokkenes samlede areal koblet op på samtlige støttemodtageres navne eller CHR-nr. samt postnumre.

Rekvirenten udvider og præciserer herefter sin aktindsigtsbegæring og beder under henvisning til miljøoplysningsloven om et udtræk fra de relevante databaser i FødevarerErhverv, hvor følgende oplysninger ønskes angivet ud for hver støttemodtager; navn og adresse, postnummer og kommune, afgrødekode for arealanvendelsen, anmeldte arealer, udbetalt tilskud, tilskudstype, brakarealer og braktype for alle markblokke i perioden 1992-d.d.

...

### *Problemstillinger*

- sag 1

- miljøoplysning, jf. lovens § 3

Rekvirenten er af den opfattelse, at oplysninger om hvilke afgrøder der dyrkes på arealerne, herunder om arealerne ligger brak, er en miljøoplysning.

Det fremgår af § 3 i miljøoplysningsloven, at der 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 hvilken som helst anden form*, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og *som vedrører:*

[ 1) *tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder... ]*

[ 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. ]*

[...]

[ 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....]*

Fødevarerhverv er af den opfattelse, at oplysninger i Fødevarerhvervs databaser om, hvilke afgrøder der dyrkes på de arealer, som støtteansøgerne anmelder i deres støtteansøgninger, herunder oplysninger om brakarealer, ikke er miljøoplysninger, idet disse oplysninger efter deres karakter ikke vedrører *tilstanden* i vand, jord, landskaber m.v. i lovens forstand.

Landbrugsarealer, herunder brakarealer, som er omfattet af en støtteansøgning skal holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand, og reglerne om krydsoverensstemmelse, der bl.a. vedrører miljø og folke- og dyresundhed, skal ligeledes overholdes, for at landbrugsstøtten kan udbetales. Efter Fødevarerhvervs opfattelse kan det imidlertid ikke ud fra oplysninger om, hvilke afgrøder den enkelte landbruger dyrker på sin landbrugsjord, herunder ud fra oplysninger om braklagte arealer, udledes, om landbrugsjorden holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand, herunder om krydsoverensstemmelseskravene overholdes, ligesom det heller ikke kan udledes i hvilken tilstand miljøelementerne, jf. lovens opregning, i øvrigt befinder sig. Fødevarerhverv er derfor af den opfattelse, at oplysninger om, hvilke afgrøder den enkelte landbruger dyrker, herunder om braklagte arealer, ikke er miljøoplysninger.

- *Oplysninger som myndigheden er i besiddelse af, jf. lovens § 3*

Det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning til miljøoplysningsloven, jf. afsnit 2.1.3.2, at myndigheden alene er forpligtet til at give aktindsigt *i allerede foreliggende oplysninger*, og skal således ikke som følge af en begæring om aktindsigt tilvejebringe oplysninger, som myndigheden ikke allerede er i besiddelse af, eller som ikke opbevares fysisk for dem et andet sted end hos myndigheden selv, ligesom det ikke kan kræves, at myndigheden *bearbejder* foreliggende oplysninger. Med 'bearbejdning' menes ikke den frasortering af oplysninger, som myndighederne foretager, fordi oplysningerne undtages fra aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven, forvaltningsloven eller miljøoplysningsloven, jf. lovens § 3. Sammenholdt med præmissen om, at der er adgang til aktindsigt i *miljøoplysninger*, som foreligger *i hvilken som helst form*, giver bestemmelsen anledning til tvivl om, hvorvidt bestemmelsen i miljøoplysningsloven efter sin ordlyd blot er en præcisering af, at den form eller det format (papir, elektronisk, CD-rom, lydbånd mv.), som miljøoplysningerne forefindes, ikke er afgørende for adgangen til aktindsigt, jf. endvidere miljøoplysningslovens § 4, stk. 2, tilsvarende hvad der gælder for aktindsigt i dokumenter efter offentlighedslovens bestemmelser, hvor retten til aktindsigt jo også omfatter elektroniske dokumenter, herunder film og lydbånd mv., selv om det ikke eksplicit fremgår af offentlighedslovens bestemmelser, *eller* om bestemmelsen er en *udvidelse* af myndighedens forpligtelse til at give aktindsigt, derved at myndighederne har pligt til at give adgang til ikke alene registre og fortegnelser men også til databaser

og/eller sagsbehandlingssystemer, når blot der i disse databaser eller sagsbehandlingssystemer måtte være lagret enkelte miljøoplysninger.

...

#### *Forespørgsel*

Miljøoplysningsloven rejser som sagt en række spørgsmål om afgrænsning af hvor lidt eller hvor meget der skal til for at en oplysning er en *miljøoplysning* samt afgrænsning af Fødevarerhvervs pligt til at give aktindsigt i registrerede oplysninger i databaser og sagsbehandlingssystemer, herunder til at sammenstille oplysninger i en database henholdsvis samkøre oplysninger, der befinder sig i forskellige sagsbehandlingssystemer. Fødevarerhverv skal derfor venligst udbede sig Miljøstyrelsens vurdering af følgende spørgsmål:

1) *Vurderer Miljøstyrelsen, at oplysninger om, hvilke afgrøder den enkelte landbruger dyrker på sin landbrugsjord, er en miljøoplysning i lovens forstand?*

2) *Vurderer Miljøstyrelsen, at oplysninger om hvilke arealer der er braklagte, herunder disses geografiske placering, er en miljøoplysning i lovens forstand?*

3) *Har Fødevarerhverv pligt til at stille alle registrerede oplysninger om støtteansøjerne til rådighed for rekvirenten, når kun én type oplysning iblandt mange andre registrerede oplysninger om støtteansøjerne måtte være en miljøoplysning?*

Det skal bemærkes at Fødevarerhvervs databaser, som indeholder registreringer om støtteansøgningerne, ikke giver en alfabetisk eller anden systematiseret eller sorteret oversigt over oplysningerne i databaserne eller sagsbehandlingssystemerne. Hvis Miljøstyrelsen tilkendegiver, at Fødevarerhverv er forpligtet til at stille samtlige registrerede oplysninger om støtteansøjerne i databaser eller sagsbehandlingssystemer til rådighed for rekvirenten, vil Fødevarerhverv undersøge, om, og i givet fald på hvilken måde, dette vil kunne lade sig gøre.

...

Miljøstyrelsen bedes i sin besvarelse af ovennævnte spørgsmål alene forholde sig til miljøoplysningsloven.

Hvis Miljøstyrelsen måtte vurdere, at de oplysninger, som rekvirenterne ønsker udleveret, er miljøoplysninger, herunder at Fødevarerhverv har pligt til at foretage udtræk, vil Fødevarerhverv under alle omstændighe-

der vurdere, om de oplysninger, som rekvirenterne ønsker udleveret, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven eller forvaltningsloven, og i givet fald, foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesse i at få udleveret oplysningerne overfor de interesser, der varetages ved at afslå en udlevering, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.”

I brev af 18. september 2008 besvarede Miljøstyrelsen direktoratets forespørgsel. I besvarelsen skrev Miljøstyrelsen bl.a.:

*”1) Vurderer Miljøstyrelsen, at oplysninger om, hvilke afgrøder den enkelte landbruger dyrker på sin landbrugsjord, er en miljøoplysning i lovens forstand?*

*2) Vurderer Miljøstyrelsen, at oplysninger om, hvilke arealer der er braklagte, herunder disses geografiske placering, er en miljøoplysning i lovens forstand.*

FødevarerErhverv er af den opfattelse, at der ved oplysninger om afgrøder og braklagte arealer samt deres placering ikke er tale om miljøoplysninger bl.a. på grund af, at sådanne oplysninger ikke vedrører tilstanden i vand, jord m.v.

§ 3 i Miljøoplysningsloven, der indeholder definitioner på miljøoplysninger, herefter 'MOL', (Lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger) implementerer artikel 2 (1) i direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af rådets direktiv 90/313/EF.

Det fremgår af direktivets præambel, pkt. 10, at: 'Definitionen 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* (mine udhævninger) påvirke miljøet eller planlægges for at beskytte det...'

Endelig fremgår det af § 3, stk. 1, nr. 1 at miljøoplysningerne, bl.a. er oplysninger, som vedrører 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.

Det konkrete spørgsmål ses ikke at have været forelagt EF-domstolen. På baggrund af den brede definition, vil oplysninger om en brakmarks geografiske placering formentlig være oplysninger, der vedrører 'tilstanden i...



landskaber og naturområder' og oplysninger om afgrøder vil formentlig være oplysninger, der vedrører '..tilstanden i.. biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele' og dermed være miljøoplysninger i lovens forstand.

*3) Har Fødevarerhverv pligt til at stille alle registrerede oplysninger om støtteansøgningerne til rådighed for rekvirenten, når kun en type oplysning iblandt mange andre registrerede oplysninger om støtteansøgnene måtte være en miljøoplysning?*

Fødevarerhverv nævner, at oplysningerne findes i databaser og sagsbehandlingssystemer og, at der i databaserne ikke findes en systematisk oversigt over oplysningerne.

Fødevarerhverv nævner endvidere, at der i vejledningen til MOL (Vejledning fra Miljøstyrelsen Nr. 3, 2006) på s. 11, står: '...ligesom det ikke kan kræves, at myndigheden bearbejder foreliggende oplysninger...'

#### *Oplysninger i databaser/sagsbehandlingssystemer*

MOL § 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

MOL § 2, stk. 1, skal fortolkes på den måde, at som udgangspunkt gælder de betingelser og undtagelser for aktindsigt, som følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven. Modifikationen er, hvis noget andet følger af MOL § 2, stk. 2-6 og § 3.

MOL § 3 har følgende ordlyd (uddrag):

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

Efter § 3 er det således afgørende hvilket indhold oplysningen har og ikke, hvor den forefindes. Miljøoplysninger som findes i databaser og sagsbehandlingssystemer er således også omfattet af MOL.

#### *Omfanget af aktindsigt, hvis kun en blandt flere oplysninger er miljøoplysninger*

Om omfanget af aktindsigten, dvs. om Fødevarerhverv har pligt til at stille alle registrerede oplysninger om støtteansøgningerne til rådighed for rekvirenten, når kun en type oplysning iblandt mange andre registrerede op-

lysninger om støtteansøgerne måtte være en miljøoplysning, henvises til ovenstående, nemlig, at MOL § 2, stk. 1, skal fortolkes på den måde, at som udgangspunkt gælder de betingelser og undtagelser for aktindsigt, som følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven. Modifikationen er, hvis noget andet følger af MOL § 2, stk. 2-6 og § 3.

...

Med 'bearbejdelse' i vejledningen tænkes der på, at ansøger ikke kan kræve mere end, hvad der følger af en almindelig sagsbehandling i forbindelse med en ansøgning om aktindsigt. Dvs. ansøger kan kræve, at myndigheden bruger ressourcer på at undersøge, hvor der er miljøoplysninger, om der skal gives aktindsigt og slutteligt en afgørelse. Ansøgeren kan ikke kræve, at de miljøoplysninger, der bevilliges aktindsigt i, i øvrigt underkastes en efterfølgende bearbejdelse. Se endvidere besvarelsen af spm. 4 (2. del).

...

#### *Bearbejdning af miljøoplysninger i databaser og i sagsbehandlingssystemer*

MOL § 3 omfatter kun miljøoplysninger som er i myndighedens 'besiddelse'. Dette må forstås som eksisterende miljøoplysninger.

Såfremt der begæres aktindsigt i en oplysning, som først skal 'produceres' og myndigheden ikke har til hensigt at producere denne oplysning til eget brug, er det Miljøstyrelsens umiddelbare vurdering, at der ikke er pligt til at myndigheden fremskaffer/producerer en sådan miljøoplysning.

Dette skal dog bemærkes, at der i medfør af § 1 i bekendtgørelse nr. 415 af 13. maj 2005 er en generel pligt for myndigheder til at ordne miljøoplysninger, så de er let tilgængelige for offentligheden."

Den 25. september 2008 sendte Direktoratet for FødevareErhverv Miljøstyrelsens svar til A så han fik mulighed for at kommentere svaret.

Inden FødevareErhverv traf afgørelse i sagen, holdt FødevareErhverv den 20. februar 2009 et uformelt møde med A hvor FødevareErhverv redegjorde for sin fortolkning og sine synspunkter om miljøoplysningslovens anvendelse og samspillet mellem offentlighedsloven, forvaltningsloven og miljøoplysningsloven.

Den 10. marts 2009 gav FødevareErhverv A afslag på anmodningen om indsigt. I afgørelsen skrev FødevareErhverv bl.a.:

*"- Anmodning om aktindsigt i FødevarerErhvervs databaser*

Ved e-mail af 13. januar 2008 til Fødevareministeriets departement, har du anmodet om, i medfør af miljøoplysningsloven, at få udleveret udtræk fra FødevarerErhvervs databaser og sagsbehandlingssystemer, der indeholder følgende oplysninger for alle markblokke i Danmark i perioden 1992 - d.d.:

- Afgrødekoder
- Arealstørrelse
- Tilskuddets størrelse
- Tilskudstype
- Brak
- Braktype
- Postnummer og kommune for tilskudsmodtager, såvel gammel som ny, hvis dette er registreret

Du har bedt om, at oplysninger om tilskudsmodtagernes identitet i form af CHR-nummer, navn og adresse, også indgår i udtrækket. Du har dog tilkendegivet, at oplysninger om tilskudsmodtagernes identitet i første omgang kan udelades, hvis en videregivelse af oplysninger skulle give anledning til anfægtelser i forhold til persondataloven. I forlængelse heraf bemærker du, at sådanne anfægtelser ikke har forhindret at navneoplysninger om tilskudsbeløb tidligere er blevet udleveret og offentliggjort.

Du har endvidere anmodet om, at oplysningerne leveres på Cd-rom eller pr. e-mail i form af en komaseparatoreret eller semikolonseparatoreret tekstfil, herunder at du ikke har noget imod, at oplysningerne stammer fra forskellige databaser for så vidt, at der er en kolonne med markblokkenumre.

Endelig har du bedt om at få udleveret forklaringer på diverse koder for tilskud, afgrødevalg, braktype m.v. i listeform, regneark eller lignende, samt en redegørelse for hvilke oplysninger man i FødevarerErhverv har registreret om anvendelsen af Danmarks landbrugsareal, som er omfattet af miljøoplysningsloven henholdsvis ikke er omfattet af miljøoplysningsloven.

FødevarerErhverv har bemærket, at du, i din e-mailkorrespondance med Fødevareministeriets departement om sagen, stiller en række accessori-ske spørgsmål af generel og forskelligartet karakter om administrationen af enkeltbetalingsordningen. Da spørgsmålene vurderes at være af generel og oplysende karakter og i øvrigt ikke ses at have betydning for FødevarerErhvervs afgørelse af den konkrete aktindsigtsbegæring, indeholder nærværende afgørelse ikke en besvarelse af disse spørgsmål.

Landbrugsstøttekontoret, Fødevarerhverv, vil snarest muligt i en særskilt skrivelse give dig den fornødne oplysning og vejledning om blandt andet administrationen af enkeltbetalingsordningen.

### *Sagen*

Fødevarerministeriets departement har den 14. maj 2008 videresendt din e-mail af 13. januar 2008 til Fødevarerhverv og har i forbindelse hermed bedt Fødevarerhverv om at behandle din aktindsigtsbegæring samt at træffe afgørelse i sagen.

Det skal bemærkes, at Fødevarerministeriets departement, sammen med din aktindsigtsbegæring af 13. januar 2008, har fremsendt korrespondance mellem dig og Fødevarerministeriets departement samt korrespondance mellem Fødevarerministeriets departement og Fødevarerhverv, som har fundet sted forud for fremsættelsen af aktindsigtsbegæringen af 13. januar 2008 samt fremsendt korrespondance mellem dig og Fødevarerministeriets departement samt korrespondance mellem Fødevarerministeriets departement og Fødevarerhverv, som har fundet sted efter fremsættelsen af aktindsigtsbegæringen af 13. januar 2008.

Det fremgår af den e-mailkorrespondance, som Fødevarerhverv har modtaget, at Fødevarerministeriets departement allerede delvist har besvaret din henvendelse af 13. januar 2008 om aktindsigt, jf. Fødevarerministeriets departements e-mail af 16. januar 2008.

Det fremgår af Fødevarerministeriets departements e-mail af 16. januar 2008, at Fødevarerhverv, som er den institution, der administrerer enkeltbetalingsordningen, i anledning af din aktindsigtsbegæring er blevet kontaktet. Fødevarerministeriets departement har viderekommunikeret Fødevarerhvervs afgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning ved en direkte gengivelse af Fødevarerhvervs svar. Det fremgår af Fødevarerhvervs svar, at din aktindsigtsbegæring ikke kan imødekommes.

Du har herefter ved e-mail af 30. januar 2008 kvitteret for Fødevarerministeriets departements svar og samtidig oplyst, at du ønsker at klage over afslaget på aktindsigt. Endvidere stiller du en række spørgsmål af generel karakter, blandt andet om anvendelsen af sanktionsreglerne, som du ønsker besvaret.

Ved e-mail af 28. april 2008 til Fødevarerministeriets departement, har du rykket for svar på de spørgsmål, som du har stillet i din e-mail af 30. januar 2008, ligesom du beder om at få oplyst, hvorpå behandlingen af din klage over afslaget på din aktindsigtsbegæring beror.

Fødevarerministeriets departement har herefter, som ovenfor nævnt, hjemvist sagen til fornyet behandling i FødevarerErhverv. Dette fordi FødevarerErhverv i sin afgørelse, som viderekommunikeret ved Fødevarerministeriets departements e-mail af 16. januar 2008, blandt andet ikke har forholdt sig til miljøoplysningslovens regler.

FødevarerErhverv skal henlede opmærksomheden på, at FødevarerErhverv under sin behandling af sagen alene har forholdt sig til din aktindsigtsbegæring, som den er fremsat i din e-mail af 13. januar 2008.

FødevarerErhverv har behandlet din aktindsigtsanmodning og har i dag truffet følgende

#### *Afgørelse*

FødevarerErhverv kan ikke imødekomme din begæring [om; *min tilføjelse*] aktindsigt i form af udtræk fra FødevarerErhvervs systemer for de arealrelaterede støtteordninger, som anmodet om i din aktindsigtsbegæring af 13. januar 2008.

#### *Retsgrundlaget og begrundelse*

FødevarerErhverv har behandlet din aktindsigtsbegæring efter lov om offentlighed i forvaltningen, jf. lov nr. 572 af 19. december 1985, med senere ændringer, og lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006.

Som det fremgår af det følgende, har myndigheder ikke efter offentlighedslovens bestemmelser pligt til at danne udtræk af oplysninger, der foreligger usammenstillede i en database. Sagens hovedspørgsmål er derfor, om en sådan pligt kan udledes af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, hvilket behandles indgående i det følgende.

FødevarerErhverv har lagt til grund, at oplysninger i FødevarerErhvervs databaser og sagsbehandlingssystemer om landbrugsarealers geografiske placering og størrelse, herunder brakmarkers geografiske placering og størrelse, samt oplysninger om hvilke afgrøder den enkelte landbruger dyrker på sin landbrugsjord, er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens [forstand; *min tilføjelse*], jf. lovens § 3, nr. 1-2 og nr. 6.

FødevarerErhverv finder umiddelbart ikke, at oplysninger i FødevarerErhvervs sagsbehandlingssystemer om det beløb, som den enkelte landbruger har fået udbetalt, samt oplysninger om tilskudsmodtagers postnummer og kommune, er en miljøoplysning i lovens forstand, jf. lovens § 3.

Spørgsmålet om hvad der kan kvalificeres som en miljøoplysning i henhold til miljøoplysningslovens bestemmelser er ikke udtømmende reguleret i lovens bestemmelser. En præcis kvalificering af de oplysninger, der indgår i administrationen af de arealrelaterede støtteordninger, er imidlertid ikke afgørende for FødevarerErhvervs stillingtagen til din konkrete ansøgning, jf. det følgende.

Det følger af § 2 i lov om aktindsigt i miljøoplysningsloven, herefter MOL, at enhver, under de betingelser og med de undtagelser der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger.

Ved anvendelsen af MOL gælder der således et krav om, at betingelserne i offentlighedsloven skal være opfyldt, for at der kan gives aktindsigt, medmindre MOL udtrykkeligt fastsætter andet.

#### *Dokumentkravet efter offentlighedslovens § 4, stk. 1*

Efter offentlighedsloven omfatter retten til aktindsigt kun dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

For så vidt angår grundbetingelsen i offentlighedsloven om, at der kun er adgang til dokumenter, er denne betingelse fraveget i miljøoplysningsloven, idet retten til aktindsigt efter miljøoplysningsloven omfatter miljøoplysninger, der måtte være indeholdt i registre, databaser m.v. uafhængig af dokument/sag.

Miljøoplysninger i registre, databaser m.v. er således omfattet af MOLs anvendelsesområde.

#### *Udtræk*

Efter offentlighedsloven har myndigheder alene pligt til at give aktindsigt i allerede foreliggende dokumenter.

Oplysninger der foreligger usammenstillede i en database, herunder sagsbehandlingssystemer, kan ikke anses for indeholdt i et dokument efter offentlighedsloven, og myndigheden har derfor ikke efter offentlighedsloven pligt til at danne udtræk af oplysninger, der foreligger usammenstillede i databaser m.v., jf. offentlighedslovens § 5, stk. 2.

For så vidt angår myndigheders pligt til at sammenstille oplysninger, altså danne udtræk, er det FødevarerErhvervs vurdering, at præmissen i offentlighedsloven om, at myndigheder ikke har pligt til at sammenstille oplysninger, som myndigheden måtte være i besiddelse af, tilsvarende gælder for miljøoplysninger, jf. MOL § 2, stk. 1. Dette bevirker således, at du ikke

har krav på, at Fødevarerhverv sammenstiller og danner de udtræk, som du har anmodet om at få udleveret.

*Identifikationskravet efter offentlighedslovens § 4, stk. 3*

Efter offentlighedsloven gælder der et såkaldt identifikationskrav, som betyder, at den der beder om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Efter bestemmelsen har offentligheden ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode. Dette krav forudsættes således også opfyldt ved anvendelse af MOL og videregivelse af oplysninger efter MOL, jf. MOL § 2, stk. 1.

Identifikationskravet anses for opfyldt, hvis begæringen indeholder de oplysninger, der efter indretningen af myndighedens journaler og registre er nødvendige for at myndigheden kan finde frem til sagen.

For så vidt angår princippet om identifikation, når der ansøges om aktindsigt i miljøoplysninger, skal der som fortolkningsbidrag henvises til EU-direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003, der er implementeret ved miljøoplysningsloven. Det følger af direktivets artikel 4, stk. 1, litra c, at medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt anmodningen er udfærdiget i for generelle vendinger.

Det følger af Karnovs note 3 til Lov om aktindsigt i miljøoplysninger, § 2, at de nævnte loves almindelige betingelser fortsat finder anvendelse, f.eks. offentlighedslovens krav om identifikation af sagen (§ 4, stk. 3).

Ydermere følger det af Miljøstyrelsens vejledning til lov om aktindsigt i miljøoplysninger, nr. 3, 2006, jf. s. 7, at oplysningerne skal kunne identificeres.

Da direktivets artikel 4, stk. 1, litra c, fastslår, at adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt anmodningen er udfærdiget i for generelle vendinger, uden at anføre en undtagelse vedrørende oplysninger i en database, er det Fødevarerhvervs vurdering, at identifikationskravet efter offentlighedsloven også gælder for miljøoplysninger i databaser, sagsbehandlingssystemer mv., jf. i øvrigt MOL § 2, stk. 1.

Dette bevirker således, at du skal angive den konkrete sag og/eller oplysning i databasen eller sagsbehandlingssystemet, som du ønsker aktindsigt i.

Fødevarerhverv vil først i forbindelse med en aktindsigtsbegæring i en konkret sag og/eller oplysning i Fødevarerhvervs database eller sags-

behandlingssystem forholde sig til persondatalovens regelsæt om videregivelse af personoplysninger.

Fødevarerhverv vil endvidere, i forbindelse med en eventuel aktindsigtsbegæring i en konkret sag og/eller oplysning, forholde sig til, i hvilken form og format sagen og/eller oplysningen skal videregives. Det kan oplyses, at Fødevarerhverv så vidt muligt bestræber sig på at udlevere aktindsigtsmateriale i den form og det format, som rekvirenten måtte ønske.

#### *Meroffentlighed og 'åbenhed' i forvaltningen*

Efter § 4, stk. 1, 2. pkt. i offentlighedsloven kan offentlige myndigheder efter en konkret vurdering give aktindsigt i videre omfang end hvad myndigheden er forpligtet til efter loven, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv.

Selv om der for Fødevarerhverv ikke består en pligt til at danne udtræk, hverken efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven, er Fødevarerhverv principielt indstillet på, ud fra et princip om meroffentlighed/åbenhed i sin forvaltning, at imødekomme rekvirenters ønsker om at få sammenstillet oplysninger fra Fødevarerhvervs databaser og sagsbehandlingssystemer.

Forudsætningen for, at Fødevarerhverv vil indvillige i at producere sådanne udtræk, er, at udtrækket skal kunne produceres *uden nævneværdigt besvær* for Fødevarerhvervs medarbejdere. Heri ligger at det tidsforbrug som Fødevarerhvervs medarbejdere forventes at skulle bruge på et eventuelt udtræk samt omkostningerne ved at producere udtrækket, skal være af meget beskeden karakter.

Fødevarerhverv har derfor overvejet om din aktindsigtsanmodning, som omfatter udtræk fra Fødevarerhvervs databaser og sagsbehandlingssystemer, kan imødekommes ud fra et princip om åbenhed i forvaltningen.

Landbrugsstøttekontoret, Fødevarerhverv, som er det fagkontor, der administrerer enkeltbetalingsordningen, har forklaret, at Fødevarerhverv ikke tidligere har genereret et udtræk, som du beder om at få udleveret, samt at der er tale om et udtræk (sammenstilling af oplysninger), som skal trækkes på tværs af flere IT-systemer i Fødevarerhverv. Sammenstillingen af de ønskede oplysninger i form af et udtræk vil tidsmæssigt kræve et ressourcetræk på ca. 2-3 uger til kravspecifikation og programmering.

Fødevarerhverv gør i den forbindelse opmærksom på, at det således ikke i det konkrete tilfælde er muligt at udtrække oplysningerne via ekssi-



sterende funktionaliteter i de IT-systemer, der anvendes til at administrere enkeltbetalingsordningen.

Fødevarerhverv finder på den baggrund ikke at kunne lægge til grund, at tidsforbruget og omkostningerne til at udarbejde det ønskede udtræk vil være af meget beskeden karakter.

Fødevarerhverv gør opmærksom på, at såfremt du angiver den eller de konkrete sager i databasen, som du ønsker indsigt i efter MOL, har du mulighed for at få udleveret individuelle oplysninger angående enkeltpersoner, naturligvis under forudsætning af at udlevering ikke i de konkrete tilfælde er i strid med bestemmelserne om tavshedspligt.

Det skal endvidere bemærkes, at Landbrugsstøttekontoret har gjort opmærksom på, at ovennævnte estimat på ressourceforbruget, angår et udtræk af de oplysninger, som du nærmere har angivet i din aktindsigtsbegæring, dog med undtagelse af oplysninger om udbetalt tilskud til arealer opgjort på den enkelte markblok. Dette skyldes, at landbrugsstøtten under enkeltbetalingsordningen ydes som afkoblet støtte uden at der er en direkte forbindelse mellem det beløb, som en landbruger modtager støtte for, og de enkelte arealer, som er anmeldt i en given markblok. Støtteudbetalingen er baseret på værdien af de betalingsrettigheder, henholdsvis udtagningsrettigheder og almindelige rettigheder, som landbrugereren råder over på det tidspunkt hvor fristen for at foretage ændringer i ansøgningen udløber. Udtagningsrettighederne har den samme basisværdi, medens de øvrige betalingsrettigheder kan have tillæg af forskellig karakter. En betalingsrettighed er således ikke knyttet til et specifikt jordareal, og det er derfor ikke muligt at henføre støttebeløb på de arealer, som er anmeldt i en given markblok.

Du har tidligere i forbindelse med en anden aktindsigtsbegæring fået udleveret et udtræk fra markblokdata-basen i Fødevarerhverv om braklagte arealers placering, type og anmeldt areal for 2007, jf. din e-mail af 24. oktober 2007 og Fødevarerhvervs departements e-mail af 22. november 2007. Dette udtræk havde Fødevarerhverv allerede oprettet som et dokument, på det tidspunkt hvor du fremsatte din aktindsigtsbegæring, og Fødevarerhverv skulle derfor alene fremfinde dokumentet og fremsende det i det format, som du havde bedt om. Afgørelsen er derfor truffet på et andet grundlag i forhold til den aktuelle sag.

#### *Sagsoplysning*

Fødevarerhverv har til brug for sin behandling af sagen indhentet en udtalelse fra Miljøstyrelsen, som er ressortmyndighed for miljøoplysningsloven, med henblik på blandt andet at få fastslået, hvorvidt miljøoplysningsloven pålægger myndighederne en pligt til at sammenstille

og danne udtræk af miljøoplysninger. Fødevarerhvervs henvendelse af 22. juli 2008 samt Miljøstyrelsens svar af 18. september 2008, som du også tidligere har fået fremsendt, vedlægges som bilag.

Du blev inviteret til et møde i Fødevarerhverv den 20. februar 2009, hvor Fødevarerhverv redegjorde for sine synspunkter vedrørende anvendelsen af miljøoplysningsloven i forhold til den konkrete sag som beskrevet ovenfor.

Til brug for vurderingen af om de ønskede udtræk kan produceres uden nævneværdigt besvær, er Landbrugsstøttekontoret, Fødevarerhverv, blevet hørt herom.

Denne afgørelse erstatter Fødevarerhvervs afgørelse vedrørende din aktindsigtsbegæring, som blev viderekommuneret via Fødevareministeriets departements e-mail af 16. januar 2008.

...

Fødevarerhverv skal beklage, at der er medgået så lang tid til sagens behandling. Dette skyldes, dels at det har været nødvendigt at indhente en udtalelse fra Miljøstyrelsen om miljøoplysningslovens bestemmelser, og dels at der er tale om en kompliceret og principiel sag."

Ved e-mail af 15. marts 2009 klagede A over direktoratets afgørelse af 10. marts 2009. I klagen skrev han bl.a.:

"Det fremgår af afgørelsen, at myndigheden anerkender at oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven, men man henholder sig til at udlevering vil være for arbejdsmæssigt krævende. Derfor afviser man at udlevere data.

Uden at kende den nøjagtige måde data er organiseret på, har jeg dog så meget indsigt i databaser, at jeg med sikkerhed kan sige, at det hverken er vanskeligt eller tidskrævende at udlevere data fra en database som tekst eller excel fil. Kommandoen hedder ganske enkelt

```
select * from 'databasetabel' from 'database'
```

eller hvis man ikke vil have alle kolonner med

```
select col1', col2', col4', col7' from 'database'
```

Skulle der være kolonner fra flere databaser skriver man blot

```
select database1.col1, database1.col4, database2.col6, database2.col2
FROM database1, database 2
```

hvorefter de nødvendige data udsøges.

Når man anfører, at det anslås, at dette vil tage 2-3 uger, kan det kun skyldes manglende erfaring på dette område. Jeg tager gerne et møde med den dataansvarlige, så sagen kan opklares.

...

Der er i princippet ingen forskel på at hente data ind for en enkelt landmand og at hente data fra alle landmænd i en datakørsel, så jeg skal bede departementet revurdere begrundelsen for at afvise aktindsigt.”

Efter at have overvejet sagen fastholdt FødevarerErhverv den 26. maj 2009 sin afgørelse af 10. marts 2009 og oversendte den til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. I oversendelsesbrevet skrev FødevarerErhverv bl.a.:

#### *”Retsgrundlaget*

FødevarerErhverv har behandlet aktindsigtsbegæringen efter lov om offentlighed i forvaltning, jf. lov nr. 572 af 19. december 1985, med senere ændringer og efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger (herefter MOL), jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006.

FødevarerErhverv har truffet sin afgørelse ud fra følgende betragtninger:

Det følger af MOL § 2, at enhver, under de betingelser og med de undtagelser der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, har ret til at blive bekendt med miljøoplysninger. Ved anvendelse af MOL gælder der således et krav om, at betingelserne i offentlighedsloven skal være opfyldt, for at der kan gives aktindsigt, medmindre MOL *udtrykkeligt* fastsætter andet.

#### *Dokumentkravet*

For så vidt angår grundbetingelsen i offentlighedsloven, jf. § 4, stk. 1, om, at der kun er adgang til dokumenter, er denne grundbetingelse fraveget i MOL, idet retten til aktindsigt efter MOL også omfatter *miljøoplysninger*, der måtte være indeholdt i registre, databaser m.v. uafhængig af dokument/sag, jf. MOL § 3.

#### *Udtræk*

Efter offentlighedsloven har myndigheder alene pligt til at give aktindsigt i allerede foreliggende dokumenter.

Oplysninger der foreligger usammenstillede i en database, herunder sagsbehandlingssystemer, kan ikke anses for indeholdt i et dokument efter offentlighedsloven, og myndigheder har derfor ikke efter offentlighedsloven pligt til at danne udtræk af oplysninger, der foreligger usammenstillede i databaser m.v., jf. offentlighedslovens § 5, stk. 2.

Efter MOL, jf. § 2, stk. 1, gælder det som sagt, at enhver, under de betingelser og med de undtagelser der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, har ret til at blive bekendt med miljøoplysninger, medmindre MOL *udtrykkeligt* fastsætter andet.

Det er Fødevarerhvervs opfattelse, at MOL ikke udtrykkeligt fastsætter en pligt for myndighederne til at sammenstille og danne udtræk af miljøoplysninger, der foreligger usammenstillede i databaser, sagsbehandlingssystemer og/eller registre. Det er Fødevarerhvervs opfattelse, at det heller ikke af MOLs bestemmelser i øvrigt kan *udledes*, at der skulle bestå en pligt for myndigheder til at danne udtræk af oplysninger.

Under henvisning til at det i MOL ikke udtrykkeligt er fastsat, at der efter loven består en pligt for myndigheder til at danne udtræk af miljøoplysninger i databaser, sagsbehandlingssystemer og/eller registre, er det Fødevarerhvervs vurdering, at præmissen i offentlighedsloven om, at myndigheder ikke har pligt til at sammenstille oplysninger, som myndigheden måtte være i besiddelse af, tilsvarende gælder for miljøoplysninger. Dette bevirker, at (A) ikke har krav på, at Fødevarerhverv sammenstiller og danner det ønskede udtræk af oplysninger i Fødevarerhvervs databaser og sagsbehandlingssystemer.

#### *Identifikationskravet*

Udover at Fødevarerhverv hverken efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven har pligt til at danne udtræk, gælder der i øvrigt efter offentlighedsloven, jf. § 4, stk. 3, et såkaldt identifikationskrav, der betyder, at den som beder om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Efter bestemmelsen har offentligheden ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.

Identifikationskravet anses for opfyldt, hvis begæringen indeholder de oplysninger, der efter indretningen af myndighedens journaler og registre er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til sagen.

Det er Fødevarerhvervs vurdering, at der også efter MOL gælder et krav om, at en aktindsigtsanmodning skal specificere de dokumenter/-sager eller oplysninger, der ønskes videregivet.

For så vidt angår miljøoplysninger, der er indeholdt i *databaser og sagsbehandlingsystemer*, er det således FødevarerErhvervs opfattelse, at identifikationskravet må bevirke, at der således heller ikke efter MOL er adgang til at gennemse eller få kopi/udskrift af alle oplysninger og/eller sager af en bestemt art eller alle oplysninger og/eller sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, i FødevarerErhvervs databaser og sagsbehandlingsystemer.

I den forbindelse skal FødevarerErhverv som et fortolkningsbidrag henvise til EU-direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003, som er implementeret ved MOL. Det følger af direktivets artikel 4, stk. 1, litra c, at medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt anmodningen er udfærdiget i for generelle vendinger. Der er ikke i direktivet, og dermed heller ikke i MOL, anført en undtagelse vedrørende oplysninger i databaser, registre m.v.

Det fremgår af note 3 i Karnovs Lovsamling til § 2 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, at de nævnte loves almindelige betingelser fortsat finder anvendelse, f.eks. offentlighedslovens krav om identifikation af sagen (§ 4, stk. 3).

Endelig fremgår det af den kommenterede offentlighedslov, at *'bestemmelsen i MOL § 2, stk.1, har til formål at 'synkronisere' loven med forvaltningsloven og offentlighedsloven samt speciallovgivningen. Det antages i forarbejderne, at offentlighedslovens og forvaltningslovens regler ikke indskrænker adgangen til aktindsigt i miljøoplysninger i videre omfang, end direktivet giver adgang til. Det er derfor bestemt, at undtagelsesbestemmelserne i de to love også skal være gældende for miljøoplysninger.'*

Det følger endvidere af den kommenterede offentlighedslov om § 4, stk. 3, at *'bestemmelsen giver hjemmel for afslag, uanset at genstanden for begæringen om aktindsigt er let identificerbar, hvis begæringen reelt sigter at give adgang til en ubestemt flerhed af sager. Det sidstnævnte synspunkt indebærer utvivlsomt, at begæring om at få generelle udskrifter af et bestemt offentligt register kan afslås med hjemmel i den nævnte bestemmelse.'*

FødevarerErhverv har i overensstemmelse med ovenstående betragtninger – i sin afgørelse af 10. marts 2009 – gjort (A) opmærksom på, at en aktindsigtsbegæring skal identificere og angive den konkrete sag og/eller oplysning i databasen eller sagsbehandlingssystemet, som måtte ønskes udleveret.

### *Meroffentlighed/åbenhed*

Fødevarerhverv har overvejet, om (A)'s aktindsigtsanmodning kan imødekommes efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., selv om der for Fødevarerhverv ikke består en pligt til at danne udtrækket.

Fødevarerhverv er principielt indstillet på, ud fra et princip om meroffentlighed/åbenhed i sin forvaltning, at imødekomme rekvirenters ønsker om at få sammenstillet oplysninger fra Fødevarerhvervs databaser og sagsbehandlingssystemer, såfremt et udtræk kan produceres *uden nævneværdigt besvær* for Fødevarerhvervs medarbejdere. Heri ligger, at det tidsforbrug, som Fødevarerhvervs medarbejdere forventes at skulle bruge på et eventuelt udtræk samt omkostningerne ved at producere udtrækket, skal være af meget beskednen karakter.

Landbrugsstøttekontoret, som er det fagkontor, der administrerer enkeltbetalingsordningen, har forklaret, at Fødevarerhverv ikke tidligere har genereret et udtræk, som anmodet af (A), samt at der er tale om et udtræk (sammenstilling af oplysninger), som skal trækkes på tværs af flere it-systemer i Fødevarerhverv.

Det blev i den anledning vurderet, at sammenstillingen af de ønskede oplysninger i form af et udtræk tidsmæssigt vil kræve et ressourcetræk på ca. 2-3 uger til kravspecifikation og programmering, idet det ikke er muligt at udtrække oplysningerne via eksisterende funktionaliteter i de IT-systemer, der anvendes til at administrere enkeltbetalingsordningen.

Fødevarerhverv har, under henvisning til at tidsforbruget og omkostningerne til at udarbejde det ønskede udtræk ikke vil være af meget beskednen karakter, ikke kunnet imødekomme (A)'s aktindsigtsanmodning efter reglen om meroffentlighed eller det almene princip om åbenhed i forvaltningen.

### *Klagen samt Fødevarerhvervs bemærkninger*

I klageskrivelsen anfører (A), at han har så meget indsigt i databaser, at han med sikkerhed kan sige, at det hverken er vanskeligt eller tidskrævende at udlevere data fra en database som tekst eller excel-fil. (A) angiver i den forbindelse nogle kommandoer, efter hvilke de ønskede data skulle kunne fremsøges fra Fødevarerhvervs databaser. (A) påpeger samtidig, at det kun kan skyldes manglende erfaring på området hos Fødevarerhverv, når det anslås, at det vil tage ca. 2-3 uger at danne det ønskede udtræk.

Hertil skal Fødevarerhverv, efter at have hørt Landbrugsstøttekontoret om de tekniske muligheder for og tidsforbruget ved at danne det udbedte udtræk, bemærke, at tilskudsordningerne i Fødevarerhverv administre-

res af forskellige IT-systemer. IT-systemerne er indrettet således, at de lever op til EU's krav til administration og kontrol af tilskudsordninger. De eksisterende funktionaliteter i IT-systemerne opfylder således de forordningsbestemte krav om, at de gældende forvaltnings- og kontrolprocedurer er forenelige med det integrerede system.

Når der skal leveres særlige dataudtræk fra forskellige databaser i forskellige IT-systemer, er det imidlertid ikke muligt at danne udtræk med de ønskede informationer ved hjælp af de eksisterende IT-funktionaliteter. De oplysninger, som (A) ønsker udleveret, kræver derfor ekstra programmering for at hente og sammenstille data på markblokniveau på tværs af IT-systemer i Fødevarerhverv. Opgaven med at udvikle de nye IT-funktionaliteter vurderes at være meget mere kompliceret og derfor meget mere tidskrævende end det, der anføres af (A).

Landbrugsstøttekontoret oplyser endvidere, at det i første omgang udmeldte skøn på tidsforbruget på 2-3 uger til sammenstilling af de ønskede oplysninger i form af udtræk, meget vel kan vise sig at være for lidt i betragtning af opgavens kompleksitet.

(A) anfører endvidere, at han under et møde med Fødevarerhverv har fået oplyst, at Fødevarerhverv sætter grænsen ved, om der skal bruges ekstern assistance til kørslen og påpeger samtidig, at der ikke er hjemmel i loven til at afslå aktindsigt, fordi en myndighed har valgt at outsource en opgave.

Hertil skal det bemærkes, at Fødevarerhverv – i forbindelse med sin vurdering af, hvorvidt (A)'s aktindsigtsbegæring kunne imødekommes ud fra en betragtning om meroffentlighed/åbenhed – *ikke* har ladet det indgå som et kriterium, om der skulle anvendes ekstern assistance til at producere udtrækket. Det fremgår heller ikke af Fødevarerhvervs afgørelse af 10. marts 2009, at Fødevarerhverv har tillagt en eventuel anvendelse af ekstern assistance/konsulent nogen betydning. Fødevarerhverv har alene henholdt sig til, hvorvidt udtrækket ville kunne produceres *uden nævneværdigt besvær* for Fødevarerhvervs medarbejdere.

...

#### *Fødevarerhvervs forslag*

Der er efter Fødevarerhvervs opfattelse ikke grundlag for, at de af (A) anførte bemærkninger kan føre til en anden afgørelse af sagen.

Fødevarerhverv foreslår på den baggrund, at Fødevarerhvervs afgørelse af 10. marts 2009 fastholdes.”

Den 28. juli 2009 traf Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri afgørelse i sagen. Ministeriet fastholdt Direktoratet for FødevareErhvervs afgørelse af 10. marts 2009. I afgørelsen skrev ministeriet bl.a.:

*"Retsgrundlag*

*Af lov om aktindsigt i miljøoplysninger jf. lov nr. 660 af 14. juni 2006 § 2 fremgår, at enhver, under de betingelser og med de undtagelser der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger.*

*Af lov om aktindsigt i miljøoplysninger jf. lov nr. 660 af 14. juni 2006 § 3, nr. 1-2 og nr. 6, fremgår, at der ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører:*

- 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,
- 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,
- 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.

*Af lov om offentlighed i forvaltningen jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer § 4, stk. 1, fremgår, at enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.*

*Af lov om offentlighed i forvaltningen jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 med ændringer § 4, stk. 3, fremgår, at Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.*



*Af lov om offentlighed i forvaltningen jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 med ændringer § 5, stk. 2, fremgår, at retten til aktindsigt ikke omfatter registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.*

*Af artikel 4, stk. 1, litra c i direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 fremgår, at medlemsstaterne kan fastslå, at adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt anmodningen er udfærdiget i for generelle vendinger.*

#### *Departementets bemærkninger*

De har i Deres anmodning om aktindsigt bedt om aktindsigt i; alle markblokke med brak, en geografisk angivelse af markblokkenes samlede areal koblet op på samtlige støttemodtageres navne eller CHR-numre, samt postnumre. De beder om udtræk indeholdende støttemodtagernes navne, adresser, postnumre, kommuner, afgrødekode for arealanvendelsen, anmeldte arealer, udbetalte tilskud, tilskudstype, brakarealer og braktype. (...)

Fødevareministeriets Departement har behandlet aktindsigtsbegæringen efter lov om offentlighed i forvaltningen jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer og efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006.

Det følger af § 2 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger (herefter MOL), at enhver har ret til at blive bekendt med miljøoplysninger under de betingelser og med de undtagelser, der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, medmindre MOL udtrykkeligt fastsætter andet.

Dokumentkravet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, om, at der kun er adgang til dokumenter, er fraveget i MOL § 3, idet det fremgår, at retten til aktindsigt efter MOL også omfatter miljøoplysninger, der måtte være indeholdt i registre, databaser m.v. uafhængigt af dokument/sag.

Det fremgår af offentlighedsloven, at myndigheder alene har pligt til at give aktindsigt i allerede foreliggende dokumenter. Offentlighedslovens § 5, stk. 2, siger således, at myndigheder ikke har pligt til at sammenstille oplysninger, der foreligger usammenstillede i databaser m.v.

Det er departementets opfattelse, at MOL ikke udtrykkeligt fastsætter en pligt for myndighederne til at sammenstille og danne udtræk af miljøoplysninger, der foreligger usammenstillede i databaser, sagsbehandlings-systemer og/eller registre. Efter departementets opfattelse kan der heller ikke af MOLs andre bestemmelser udledes en sådan pligt. Denne opfat-

telse stemmer endvidere overens med Miljøstyrelsens svar på FødevarerErhvervs forespørgsel af 22. juli 2008. På baggrund af dette er det departementets vurdering, at reglen i offentlighedsloven om, at myndigheder ikke har pligt til at sammenstille oplysninger, som myndigheden måtte være i besiddelse af, tilsvarende gælder for miljøoplysninger.

Der gælder efter offentlighedsloven et såkaldt identifikationskrav, der medfører, at den der beder om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker aktindsigt i jf. offentlighedsloven § 4, stk.3. De har derfor ikke mulighed for at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle de sager, som er blevet journaliseret i en bestemt periode. En aktindsigtsbegæring skal indeholde de oplysninger, der efter indretninger af myndighedens journaler og registre er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til sagen, for at identifikationskravet kan anses for at være opfyldt.

Det er departementets vurdering, at der efter MOL ligeledes stilles et krav om identifikation. Miljøoplysninger, der er indeholdt i databaser og sagsbehandlingssystemer, er derfor efter departementets opfattelse underlagt dette identifikationskrav, således, at der ikke efter MOL er adgang til at gennemse eller få udskrift af alle oplysninger og/eller sager af en bestemt art eller oplysninger og/eller sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode hos FødevarerErhverv. Denne fortolkning understøttes af EU-direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003, som er implementeret ved MOL. Det fremgår endvidere af note 3 i Karnovs Lovsamling til § 2 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, at de nævnte loves almindelige betingelser fortsat finder anvendelse, f.eks. identifikationskravet jf. offentlighedsloven § 4, stk. 3.

Af den kommenterede offentlighedslov af John Vogter, 3. udgave, 1998, side 345, fremgår endelig, at *'bestemmelsen i MOL § 2, stk. 1, har til formål at 'synkronisere' loven med forvaltningsloven og offentlighedsloven samt speciallovgivningen. Det antages i forarbejderne, at offentlighedslovens og forvaltningslovens regler ikke indskrænker adgangen til aktindsigt i videre omfang, end direktivet giver adgang til. Det er derfor bestemt, at undtagelsesbestemmelserne i de to love også skal være gældende for miljøoplysninger. Samt af kommentarerne til offentlighedslovens § 4, stk. 3, at 'bestemmelsen giver hjemmel for afslag, uanset at genstanden for begæringen om aktindsigt er let identificerbar, hvis begæringen reelt sigter at give adgang til en ubestemt flerhed af sager. Det sidstnævnte synspunkt indebærer utvivlsomt, at begæring om at få generelle udskrifter af et bestemt offentligt register kan afslås med hjemmel i den nævnte bestemmelse.'*

Fødevarerministeriets departement har vurderet, hvorvidt Deres aktindsigtsanmodning kan imødekommes efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., selvom der for FødevarerErhverv ikke består en *pligt* til at danne udtrækket. Departementet finder dog ikke, at dette er tilfældet her, idet et sådant udtræk ikke vil kunne produceres *uden nævneværdigt besvær* for FødevarerErhvervs medarbejdere. Departementet bygger bl.a. denne vurdering på Landbrugsstøttekontorets forklaring om, at sammenstillingen af de ønskede oplysninger i form af et udtræk tidsmæssigt vil kræve et ressourcetræk på 2-3 uger. Dette ressourcetræk skyldes, at der kræves tid til kravspecifikation og programmering, idet det ikke er muligt at udtrække oplysningerne via eksisterende funktionaliteter i de anvendte IT-systemer. FødevarerErhverv har heller ikke tidligere genereret et sådant udtræk. Landbrugsstøttekontoret har senere oplyst, at det udmeldte skøn på et tidsforbrug på 2-3 uger, meget vel vil kunne vise sig at være for lidt. Det skal bemærkes, at FødevarerErhvervs IT-systemer opfylder EU's krav til administration og kontrol af tilskudsordninger, og dermed også kravene i artikel 26 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003, som De henviser til i Deres klage.

#### *Afgørelse*

På denne baggrund finder Fødevarerministeriets Departement ikke grundlag for at ændre FødevarerErhvervs afgørelse af 10. marts 2009.”

I e-mail af 4. oktober 2009 klagede A til mig. I klagen skrev han bl.a.:

”Det fremgår af sagen, at ministeriet anerkender, at der er tale om miljødata, hvorfor lov om aktindsigt i miljødata, det til grund liggende EU direktiv og Århuskonventionen skal bringes i anvendelse.

I aktindsigtsbegæringen er de ønskede data klart identificeret. Det fremgår af afslaget, at man henholder sig til undtagelser for aktindsigt, der beror på offentlighedsloven og forvaltningslovens undtagelser. Men det fremgår ikke, at man har foretaget en afvejning, som følger Miljøoplysningslovens krav om at forvalte undtagelsesbestemmelserne restriktivt og tillægge offentlighedens interesser stor vægt.

Man anerkender retten til indsigt i registre, men afviser ud fra en formodning om, at jeg forlanger 'sammenstillede' data. Jeg har ikke forlangt sammenstillede data, men blot, at data er forsynet med en nøgle (ID) så de kan identificeres i *forskellige* tabeller. Dette er elementært, når det drejer sig om relationsdatabaser.

Man påpeger, at data ikke opfylder identifikationskravet og mener at der gælder samme identifikationskrav som i offentlighedsloven. Men dette giver næppe mening al den stund, at offentlighedsloven sikrer adgang til dokumenter, som kan identificeres enkeltvis, mens miljøoplysningsloven sikrer adgang til data, hvorfor det må være tilstrækkeligt at identificere den eller de databaser eller indholdet af de databaser, som er i myndighedernes varetægt. Denne identifikation af data fremgår klart af begæringen, og man kunne blot have bedt om en nærmere afklaring, såfremt dette syntes påkrævet. Dette har ministeriet ikke gjort.

...

Myndighederne er i henhold til

*Bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger, Bekendtgørelse nr. 415 af 13/5/2005*

*hvoraf det bl.a. fremgår:*

*I medfør af § 5 b, stk. 2, i lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger, som ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, fastsættes:*

**§ 1.** *Myndigheder og organer omfattet af lovens § 1 skal ordne de miljøoplysninger, som er relevante for deres funktioner, og som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, på en sådan måde, at de aktivt og systematisk kan formidles, herunder navnlig elektronisk, til offentligheden, jf. lovens § 5 b, stk. 1.*

*Stk. 2. Miljøoplysninger omfattet af stk. 1 skal i stigende grad findes i elektroniske databaser, som er let tilgængelige for offentligheden gennem offentlige telekommunikationsnetværk.*

*Stk. 3. Myndighederne og organer omfattet af lovens § 1 skal træffe alle rimelige foranstaltninger for at vedligeholde miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, i en form eller format, som er let at reproducere og let tilgængelig via elektronisk computerkommunikation eller andre elektroniske medier.*

forpligtet til at have deres data sådan organiseret, at der let kan foretages udtræk i forbindelse med borgernes krav om aktindsigt i miljødata. At myndighederne ikke opbevarer sine miljødata i henhold til denne bekendtgørelse og derfor finder det meget besværligt at levere data i forbindelse med en begæring om aktindsigt, kan ikke begrunde et afslag.

Det forekommer betænkeligt, at man hjemler afslaget i henvisninger til anden lovgivning (Offentlighedsloven og Forvaltningsloven), som synes at begrænse offentlighedens adgang til miljøoplysninger langt ud over hvad direktivet og Århuskonventionen hjemler for. Det er også betænkeligt, at FødevarerErhverv begrundet sin afvisning af aktindsigt med en henvisning til et ti år gammelt værk af John Vogter, hvor han henviser til endnu ældre antagelser i forarbejderne til en lov, der er revideret flere gange siden.”

I brev af 13. oktober 2009 bad jeg Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og FødevarerErhverv om udtalelser om sagen.

Den 3. december 2009 sendte Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri mig en kopi af FødevarerErhvervs udtalelse af 19. november 2009 om sagen. I den forbindelse oplyste ministeriet at det kunne henholde sig til direktoratets udtalelse.

Af FødevarerErhvervs udtalelse af 19. november 2009 fremgik bl.a. følgende:

”For så vidt angår de bemærkninger som (A) har fremsat i sin e-mail af 4. oktober 2009 til Ombudsmanden, har FødevarerErhverv følgende bemærkninger:

*(A) bemærker, at der er tale om miljødata, hvorfor lov om aktindsigt i miljødata, det til grund liggende EU-direktiv og Århuskonventionen skal bringes i anvendelse.*

Hertil skal FødevarerErhverv bemærke, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF gennemfører Århus-Konventionens regler om aktindsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten. Direktivets og konventionens væsentligste bestemmelser er allerede gældende i medfør af offentlighedsloven og forvaltningsloven, der også omfatter miljøoplysninger. På visse punkter er der forskel mellem direktivets og konventionens bestemmelser og offentlighedslovens og forvaltningslovens bestemmelser. Hvor der er en forskel, er direktivets og konventionens bestemmelser blevet særskilt implementeret ved miljøoplysningsloven, som fastsætter ændringer til den almindelige ordning efter offentlighedsloven og forvaltningsloven.

FødevarerErhverv har behandlet aktindsigtsbegæringen efter lov om offentlighed i forvaltningen, jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer og efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006. FødevarerErhverv har således i sin sagsbehandling vurderet sagen efter gældende lovgivning, herunder EU-

direktivet og Århuskonventionen som disse er implementeret i dansk lovgivning.

*(A) anfører, at de ønskede data er klart identificerede, og at det fremgår af Fødevareministeriets afslag, at man henholder sig til undtagelser for aktindsigt, der beror på offentlighedslovens og forvaltningslovens undtagelser. Det anføres videre, at Fødevareministeriet ikke har foretaget en afvejning efter Miljøoplysningsloven, idet det heraf følger, at undtagelsesbestemmelserne skal forvaltes restriktivt og offentlighedens interesser tillægges stor vægt.*

Hertil skal FødevareErhverv bemærke, at det følger af miljøoplysningslovens § 2 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, at enhver, under de betingelser og med de undtagelser der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, herunder 'identifikationskravet', jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3, har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger.

Miljøoplysningsloven giver som ovenfor nævnt videre adgang til miljøoplysninger, end hvad der er tilfældet efter offentlighedsloven og forvaltningsloven. De oplysninger og/eller dokumenter, som almindeligvis kan undtages efter offentlighedsloven, men som ikke kan undtages når der er tale om miljøoplysninger, er fastsat i miljøoplysningsloven. Det er ikke fastsat i miljøoplysningsloven, at offentlighedslovens identifikationskrav skal fraviges, når der er tale om miljøoplysninger. Identifikationskravet gælder således også, når der søges aktindsigt i miljøoplysninger, hvorfor identifikationskravet i sig selv ikke som sådan skal afvejes, jf. FødevareErhvervs afgørelse af 10. marts 2009, s. 5.

Efter FødevareErhvervs vurdering har (A) ikke identificeret den konkrete sag og/eller oplysning i databasen eller sagsbehandlingssystemet, som han ønsker aktindsigt i.

*(A) anfører, at han ikke har bedt om 'sammenstillede' data, men blot at data er forsynet med en nøgle-id, så de kan identificeres i forskellige tabeller og mener, at dette er elementært, når det drejer sig om relationsdatabaser.*

*(A) indikerer også, at fordi FødevareErhverv ikke tidligere har genereret et udtræk, som der bedes om, nok ikke vil være i stand til at føre såkaldt krydskontrol (compliance kontrol), ligesom man ikke lever op til EU-kravet om at føre kontrol med udbetalingerne fra EU:*

Det er FødevareErhvervs opfattelse, at (A) fra starten har bedt om at få genereret et udtræk fra FødevareErhvervs databaser. I den forbindelse henvises til FødevareErhvervs afgørelse af 10. marts 2009, hvor der re-

degøres for de data, som (A) ønsker, jf. også (A)'s e-mail af 13. januar 2008 til Fødevarerministeriets departement, hvor han selv beder om 'et udtræk'.

Et udtræk af de ønskede oplysninger skal tilvejebringes ved at hente data i en lang række forskellige tabeller, hvilket ikke kan gennemføres ved brug af eksisterende funktionaliteter i de anvendte IT-systemer, men kræver programmering.

FødevarerErhverv fastholder, at der hverken efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven er pligt til at danne udtræk af oplysninger fra databaser.

Det har formodningen imod sig, men skulle Ombudsmanden lægge til grund, at (A)'s aktindsigtsbegæring ikke er en anmodning om udtræk, må (A)'s aktindsigtsbegæring opfattes som en anmodning om at få udleveret FødevarerErhvervs databaser, som efter det oplyste fra IT-kontoret er relationsdatabaser, hvorefter (A) selv kan sammenstille data.

Uden at foregribe Ombudsmandens konklusion desangående, er det FødevarerErhvervs vurdering, at en anmodning om at få udleveret direktoratets database kan afvises ud fra en betragtning om, at anmodningen er udfærdiget i for generelle vendinger, jf. identifikationsprincippet.

Om FødevarerErhvervs muligheder for at generere udtræk efter anmodning henvises til FødevarerErhvervs afgørelse af 10. marts 2009, s. 5 ff.

Om FødevarerErhvervs ressourceindsats, hvis der skulle genereres et sådant udtræk, som (A) anmoder om, skal det tilføjes, at det, som nævnt i departementets afgørelse af 28. juli 2009 af klagen fra (A), meget vel kan vise sig at være underestimeret med 2-3 uger til løsning af opgaven.

IT-kontoret har oplyst, at opgaven teknisk set kan løses, men at løsningen kræver en betydelig ressourceindsats. IT-kontoret har hidtil alene vurderet ressourcetrækket ved levering af data om arealer og gør opmærksom på, at der hertil skal lægges tid i samme størrelsesorden, som ovenfor nævnt, til afstemning af data i Ø-kontoret inden udlevering af støtteoplysninger.

...

*(A) henviser til bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger og bemærker blandt andet i den forbindelse, at myndighederne er forpligtet til at have deres data sådan organiseret, at der let kan foretages udtræk i*

*forbindelse med borgerens krav om aktindsigt i miljødata, herunder at Fødevarerministeriet ikke lever op til denne forpligtelse.*

Hertil skal FødevarerErhverv bemærke, at den omtalte bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger er udstedt med hjemmel i miljøoplysningslovens § 5b. Den aktive formidlingsforpligtelse er direktivbaseret, jf. artikel 7 i direktiv 2003/4/EF.

Følgende fremgår af forarbejderne til lov om ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lov nr. 310 af 02/05/2005:

'Direktivet fastlægger, at oplysninger i stigende grad skal findes i elektroniske databaser, som er let tilgængelige for offentligheden, og myndighederne forpligtes til at formidle oplysninger om internationale traktater, konventioner, aftaler, lovgivning herunder EU-lovgivning, politikker, planer og programmer, statusrapporter, rapporter om miljøets tilstand, overvågningsdata, tilladelser og miljøvurderinger og risikovurderinger på miljøområdet samt oplysninger i krisesituationer til den berørte offentlighed.

Direktivets bestemmelse indeholder ingen generelle regler om myndighedernes formidlingspligt og må således forstås som et generelt princip, hvorefter den retlige forpligtelse alene består i at 'ordne' miljøoplysningerne.

Direktivets pligt til at ordne oplysningerne på en sådan måde, at de aktivt og systematisk kan formidles til offentligheden, må antages at svare til almindelige offentligretlige regler og principper om, at myndighederne skal systematisere oplysninger (journalisering, arkivering m.v.).'

Det er således FødevarerErhvervs opfattelse, at den omtalte bekendtgørelse heller ikke pålægger myndighederne en pligt til at generere udtræk af miljødata, men til at ordne oplysningerne som anført."

I e-mail af 30. december 2009 kommenterede A myndighedernes udtalelser. I e-mailen skrev han bl.a.:

"At retten til aktindsigt også omfatter registre m.v., følger af miljøoplysningsloven § 3, jf. § 2, stk. 1. Miljøoplysningsloven indeholder således ikke et identifikationskrav svarende til offentlighedslovens krav om identifikation af sager og dokumenter. Det fremgår bl.a. af en note i Miljøovervågningsudvalgets delrapport om myndigheders og interessenters erfaringer med miljøoplysningsloven (Miljøstyrelsen 2008). Det fremgår i øvrigt af rapporten, at mange myndigheder ikke er fortrolige med miljøoplysningsloven. Udtalelserne fra Fødevarermyndighederne bekræfter denne konklusion.



Bekendtgørelsen om aktiv formidling af miljøoplysninger udmønter EU-direktivet og fastsætter minimumskrav til aktiv formidling i § 2.”

Den 11. januar 2010 sendte jeg en kopi af A's e-mail af 30. december 2010 til orientering til myndighederne.

I forbindelse med min efterfølgende gennemgang af sagen blev jeg opmærksom på at jeg tilsyneladende ikke havde modtaget alle sagens akter fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Den 4. februar 2010 bad en af mine medarbejdere telefonisk om at modtage de manglende akter fra ministeriet.

Ministeriet sendte den 8. februar 2010 akterne til mig sammen med en redegørelse for forløbet omkring afholdelsen af mødet den 20. februar 2009.

Jeg sendte den 23. februar 2010 en kopi af ministeriets redegørelse til A til orientering.

Den 1. oktober 2010 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. FødevarerErhverv og ministeriet kom med bemærkninger til redegørelsen i breve af henholdsvis 24. januar 2011 og 24. februar 2011. A kommenterede i e-mail af 8. marts 2011 myndighedernes udtalelser.