



2016-6

Aktindsigt i miljøoplysninger i internt dokument

En borger klagede til ombudsmanden over, at Natur- og Miljøklagenævnet havde givet afslag på aktindsigt i et internt dokument. Afgørelsen var truffet efter reglerne i miljøoplysningsloven sammenholdt med reglen om interne dokumenter i § 7 i offentlighedsloven fra 1985.

26. januar 2016

Forvaltningsret
11241.2 – 1.9

Ombudsmanden var enig med Natur- og Miljøklagenævnet i, at det undtagne dokument var et internt arbejdsdokument. Det var imidlertid ombudsmandens opfattelse, at spørgsmålet om aktindsigt i dokumentet skulle afgøres efter reglen om interne dokumenter i forvaltningslovens § 12, stk. 1, og ikke § 7 i offentlighedsloven fra 1985, da der var tale om en afgørelsessag, som borgeren var part i. Dette fik dog ikke betydning for resultatet i sagen.

I lyset af indholdet af det undtagne dokument kunne det efter ombudsmandens opfattelse umiddelbart være vanskeligt at forstå, at hensynene bag forvaltningslovens § 12, stk. 1, havde en sådan styrke i sagen, at de oversteg de interesser, der ville blive varetaget ved en udlevering af dokumentet, og at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, derfor skulle føre til, at der ikke blev givet aktindsigt i det undtagne dokument.

Hvis Natur- og Miljøklagenævnet under disse omstændigheder ville fastholde sin vurdering, burde nævnet efter ombudsmandens opfattelse give en uddybende forklaring på, hvorfor der ikke kunne gives aktindsigt i dokumentet.

Ombudsmanden henstillede derfor til nævnet at genoptage sagen for på ny at overveje, om der kunne være grundlag for at give aktindsigt.

Natur- og Miljøklagenævnet genoptog herefter sagen og gav aktindsigt i dokumentet.

(Sag nr. 15/04432)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til borgeren), efterfulgt af en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen handler om Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 6. oktober 2015 om aktindsigt i en sag, hvor nævnet havde afvist at realitetsbehandle din klage over Gladsaxe Kommunes tiltrædelse af en VVM-redegørelse, da du efter nævnets opfattelse ikke var klageberettiget. Du fik aktindsigt i en række dokumenter, men et enkelt dokument blev – i sin helhed – undtaget, under henvisning til at der var tale om et internt dokument.

Natur- og Miljøklagenævnet har undtaget dokumentet fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 7, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3. Afgørelsen om aktindsigt – herunder afslaget på aktindsigt i det ene dokument – blev således truffet efter reglerne i miljøoplysningsloven sammenholdt med offentlighedslovens § 7.

2. Efter hvilke regler skulle spørgsmålet om aktindsigt i det interne dokument afgøres?

En myndigheds beslutning om at afvise at tage en sag under behandling er – når myndigheden i øvrigt kunne træffe afgørelser i sager af den pågældende karakter – en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningslovens § 2. Se bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 110 f.

Det er på den baggrund min opfattelse, at Natur- og Miljøklagenævnets afvisning af at behandle klagen over Gladsaxe Kommunes tiltrædelse af VVM-redegørelsen (fordi du ikke kunne anses for klageberettiget) var en afgørelse. Du var som adressat for afgørelsen part i denne afgørelsessag.

Det undtagne dokument – som jeg har modtaget fra Natur- og Miljøklagenævnet – må efter sit indhold anses for omfattet af afgørelsessagen om afvisning af dig som klageberettiget.

Jeg mener på den baggrund, at spørgsmålet om aktindsigt i dokumentet skulle behandles efter reglerne i forvaltningsloven om partsaktindsigt og ikke efter offentlighedsloven, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1. Også dette skal ske i sammenhæng med miljøoplysningsloven, jf. nærmere nedenfor.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det anførte får ikke betydning for resultatet i sagen.

Jeg har gjort Natur- og Miljøklagenævnet bekendt med min opfattelse.

3. Natur- og Miljøklagenævnets undtagelse af et dokument fra aktindsigt

3.1. Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015), at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af forvaltningsloven (og offentlighedsloven) – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog bl.a. lovens § 2, stk. 3.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 2. pkt., fremgår det, at henvisninger til forvaltningsloven i denne sammenhæng skal forstås som henvisninger til lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012.

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

Bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, lyder således:

”Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.”

Bestemmelsen forudsætter således, at det først overvejes, om der er tale om miljøoplysninger, der er omfattet af en af de nævnte undtagelsesbestemmelser – i din sag forvaltningslovens § 12, stk. 1, om interne dokumenter.

Dernæst indeholder miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, en generel afvejningsregel, hvorefter adgangen til at begrænse aktindsigt skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres,

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

og en konkret afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

3.2. Forvaltningslovens § 12, stk. 1

Efter § 12, stk. 1, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012) omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses bl.a. dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag, og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Det samme følger af § 7 i offentlighedsloven fra 1985.

Det er en forudsætning for, at et dokument kan betragtes som et internt arbejdsdokument, at det ikke er afgivet til udenforstående.

Natur- og Miljøklagenævnet har henvist til, at dokumentet er et screeningsark, som er udarbejdet til nævnets eget brug, herunder til underretning mellem forskellige afdelinger i nævnet.

Jeg har gennemgået dokumentet, som jeg som nævnt har modtaget fra Natur- og Miljøklagenævnet. Det fremstår som et screeningsark som beskrevet af nævnet, og jeg går på det foreliggende grundlag ud fra, at dokumentet ikke har været afgivet til udenforstående, dvs. til andre end forskellige afdelinger mv. i nævnet.

Jeg er på den baggrund enig med Natur- og Miljøklagenævnet i, at det undtagne dokument er et internt arbejdsdokument, og det er derfor omfattet af forvaltningslovens § 12, stk. 1. Havde sagen skullet bedømmes efter offentlighedsloven, ville dokumentet have været omfattet af § 7 i offentlighedsloven fra 1985.

3.3. Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3

3.3.1. Spørgsmålet er herefter, om afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, kan føre til, at der alligevel skal gives aktindsigt i det omhandlede dokument.

Som nævnt indeholder § 2, stk. 3, både en generel og en konkret afvejningsregel.

Bestemmelsen fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af miljøoplysningsloven, der gennemførte direktiv 2003/4/EF i dansk ret. Af bemærkningerne til det lovforslag, som ændringsloven bygger på,

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 4 af 23. februar 2005, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser):

”Til nr. 3.

Forslaget gennemfører direktivets generelle afvejningsregel i artikel 4, stk. 2, om at adgangen til at begrænse aktindsigten skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres og direktivets konkrete afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering i hver enkelt sag om aktindsigt, skal afvejes overfor de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.”

Se også direktivets præambel (betragtning 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. (...)”

Azad Taheri Abkenar har i en artikel om begrebet ”miljøoplysninger” i Ugeskrift for Retsvæsen 2015B.86 anført bl.a. følgende om afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3:

”Den generelle afvejningsregel kan bedst beskrives som en fortolkningsmaksime, som medfører, at lovens undtagelsesbestemmelser skal fortolkes indskrænkende. (...)”

...

Miljøoplysningslovens konkrete afvejningsregel indebærer, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er det kun lovligt at meddele afslag i det konkrete tilfælde, såfremt interesserne, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger. Medfører afvejningen, at hensynene, som taler for udlevering, er vægtigst, *skal* der meddeles aktindsigt. Til forskel fra princippet om meroffentlighed instituerer miljøoplysningslovens konkrete afvejningsregel som sådan en *ret* for den aktindsigtssøgende.”

3.3.2. Natur- og Miljøklagenævnet har i afgørelsen af 6. oktober 2015 anført, at det er et tungtvejende hensyn, at dokumentet indeholder nævnets foreløbige og umiddelbare overvejelser, og at dokumentet ikke er udarbejdet med henblik på en ekstern modtager.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Heroverfor står interessen i, at der udleveres så mange miljøoplysninger som muligt. I afvejningen af de nævnte modsatrettede hensyn har nævnet vurderet, at hensynet til beskyttelse af nævnets interne beslutningsproces i den konkrete sag er så tungtvejende, at din og offentlighedens interesse i udlevering må vige.

I udtalelsen til mig af 2. november 2015 har Natur- og Miljøklagenævnet bl.a. anført, at nævnet ved anmodninger om aktindsigt konkret vurderer, om anmodningen kan imødekommes i fuldt omfang, og om der tillige efter reglerne om meroffentlighed kan meddeles aktindsigt i screeningsark – nævnets interne arbejdsdokument. Nævnet har videre anført, at nævnet ofte meddeler fuld aktindsigt i nævnets sager og dermed også i screeningsark, og at nævnet således i overensstemmelse med miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, anvender muligheden for at undtage dokumenter fra aktindsigt restriktivt og kun undtager sådanne dokumenter efter en konkret vurdering, hvor der er fundet tungtvejende grunde hertil.

For så vidt angår din sag er det nævnets vurdering, at screeningsarket i teksten "Øvrige bemærkninger" indeholder optegnelser over umiddelbare og foreløbige overvejelser til intern brug. Og nævnet har konkret vurderet, at nævnets interesser ved at afslå udlevering overstiger offentlighedens interesse i udlevering af screeningsarket, og at der således foreligger tungtvejende grunde til at undtage arket fra aktindsigt.

Jeg må på baggrund af Natur- og Miljøklagenævnets oplysninger lægge til grund, at nævnet har foretaget en konkret afvejning af de modstående hensyn i forbindelse med en udlevering, således som forudsat i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg må endvidere lægge til grund, at nævnet har været opmærksom på, at bestemmelserne om undtagelser fra aktindsigt skal anvendes restriktivt.

3.3.3. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1 (og § 7 i offentlighedsloven fra 1985) om interne dokumenter har bl.a. til formål at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces. Afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, gælder imidlertid fuldt ud for sådanne interne dokumenter.

Jeg har gennemgået det undtagne interne dokument. På den baggrund kan det efter min opfattelse umiddelbart være vanskeligt at forstå, at hensynene bag forvaltningslovens § 12, stk. 1, i den foreliggende sag har en sådan styrke, at de overstiger de interesser, der varetages ved en udlevering af dokumentet, og at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, således skulle føre til, at der ikke gives aktindsigt. Det samme ville være tilfældet, hvis dokumentet skulle bedømmes efter § 7 i offentlighedsloven fra 1985.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg bemærker i den forbindelse også, at nævnet i udtalelsen af 2. november 2015 bl.a. har anført, at nævnet ofte meddeler fuld aktindsigt i nævnets sager – og dermed også i screeningsark – og at nævnet således i overensstemmelse med miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, anvender muligheden for at undtage dokumenter fra aktindsigt restriktivt.

Hvis Natur- og Miljøklagenævnet under disse omstændigheder vil fastholde sin vurdering, bør nævnet efter min opfattelse give en uddybende forklaring på, hvorfor der ikke kan gives aktindsigt i oplysningerne i det undtagne dokument. Jeg har derfor henstillet til nævnet at genoptage sagen for – i lyset af det, som jeg har anført – på ny at overveje, om der kan være grundlag for at give dig aktindsigt.

Jeg beder dig afvente nævnets nye stillingtagen, før du tager stilling til, om der er grundlag for at rette henvendelse til mig igen.

Jeg har bedt Natur- og Miljøklagenævnet om at underrette mig om den nye afgørelse.

Jeg har herefter ikke fundet grundlag for at forholde mig til nævnets afslag på ekstrahering og meroffentlighed.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

I forlængelse af min udtalelse genoptog Natur- og Miljøklagenævnet sagen og gav borgeren aktindsigt i det undtagne dokument.

Af dokumentet fremgik bl.a. følgende:

”Klageberettigelse: Klager vurderes ikke klageberettiget, da der er ca. (...) km fra klagers bopæl til nærmeste sted i Bagsværd Sø og ca. (...) km til de nye robaner på ro-stadionet.

...

Øvrige bemærkninger: Ingen klagevejledning i forbindelse med byrådets vedtagelse af VVM redegørelse, men der har været givet en sådan ved den tidligere offentliggørelse af VVM redegørelsen. Klagefristen er dog overholdt.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Sagen sættes i spor II, da det har været nødvendigt at 'forelægge' sagen for afdelingen for plan vedrørende en foreløbig vurdering af klagers klageberettigelse. Forelagt for (...), der er enig i afvisning.”

Herudover indeholdt dokumentet bemærkninger om retsgrundlaget og klagefristens overholdelse.

Sagsfremstilling

Den 30. september 2015 afviste Natur- og Miljøklagenævnet din klage over Gladsaxe Kommunes tiltrædelse af en VVM-redegørelse vedrørende ændringer i det bestående Bagsværd Rostadion fra realitetsbehandling, da du efter nævnets opfattelse ikke var klageberettiget.

Nævnet begrundede afgørelsen med, at nævnet efter en samlet vurdering ikke fandt, at udvidelsen af Bagsværd Rostadion ville berøre dig på en måde, der adskilte sig fra påvirkningen for en meget vid kreds af borgere i området. Nævnte henviste til, at din bolig ligger ca. (...) km i fugleflugtslinje fra den sydøstlige del af Bagsværd Sø og med en afstand på ca. (...) km til det nærmeste sted på robanen.

Du anmodede den 30. september 2015 Natur- og Miljøklagenævnet om aktindsigt i den sag, hvor nævnet samme dag havde afvist din klage.

Den 6. oktober 2015 traf Natur- og Miljøklagenævnet afgørelse om aktindsigt efter reglerne i miljøoplysningsloven. Du fik således aktindsigt i en række dokumenter, men et enkelt dokument blev – i sin helhed – undtaget, under henvisning til at der var tale om et internt dokument. Nævnet skrev bl.a. følgende:

”Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, har enhver ret til aktindsigt i miljøoplysninger under de betingelser og undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen (den tidligere gældende offentlighedslov).

Natur- og Miljøklagenævnet har undtaget akt nr. 0, Screeningsark fra aktindsigt. Dokumentet er udarbejdet til nævnets eget brug, og det kan derfor som udgangspunkt undtages fra aktindsigt, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 7.

Nævnet har behandlet de resterende miljøoplysninger i det undtagne dokument efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Reglen fastsætter, at der skal foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, og at undtagelsesbestemmelserne om aktindsigt skal anvendes restriktivt.

Det er nævnets vurdering, at det er et tungtvejende hensyn, at det opregnede interne dokument i den konkrete sag ikke udleveres, fordi dokumentet indeholder nævnets foreløbige og umiddelbare overvejelser, og fordi dokumentet ikke er udarbejdet med henblik på en ekstern modtager.

Her over for står interessen i, at der udleveres så mange miljøoplysninger som muligt.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I afvejningen af de nævnte modsatrettede hensyn har Natur- og Miljøklagenævnet vurderet, at hensynet til beskyttelse af nævnets interne beslutningsproces i den konkrete sag er så tungtvejende, at din og offentlighedens interesse i udlevering må vige. Nævnet har derfor besluttet, at miljøoplysningerne i akt nr. 0 ikke kan udleveres.

Med samme begrundelse finder nævnet heller ikke, at der skal gives aktindsigt efter bestemmelsen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.”

Du klagede den 6. oktober 2015 til mig over nævnets afgørelse for så vidt angik afslaget på aktindsigt i det interne dokument.

Det var din opfattelse, at alle oplysninger, som kan give borgerne et indtryk af nævnets praksis, er af vital betydning for offentlighedens deltagelse i spørgsmål om miljøet. Det var således din opfattelse, at afslaget på aktindsigt i det interne dokument strider mod selve formålet med FN's Århuskonvention om maksimal åbenhed og inddragelse af offentligheden i forbindelse med stillingen til miljøspørgsmål på et oplyst grundlag.

Jeg bad den 21. oktober 2015 Natur- og Miljøklagenævnet om en udtalelse om sagen.

I en udtalelse af 2. november 2015 har Natur- og Miljøklagenævnet anført bl.a. følgende:

”I den anledning kan Natur- og Miljøklagenævnet oplyse, at screeningsarket udfærdiges i forbindelse med en foreløbig screening af sagen efter modtagelsen. I screeningsarket vil der bl.a. kunne blive noteret screenerens umiddelbare overvejelser om eventuelle problemstillinger i sagen og om rimelig sagsbehandlingstid henset til sagens karakter (isporsætning). Disse oplysninger bruges blandt andet internt i nævnet til underretning mellem forskellige afdelinger og til brug ved beregning af en forventet og rimelig sagsbehandlingstid for den enkelte sag. Screeningsarket er således et internt arbejdsdokument.

Ved anmodninger om aktindsigt i Natur- og Miljøklagenævnets sager vurderer nævnet konkret, om anmodningen kan imødekommes i fuldt omfang, og om der tillige efter reglerne om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14 kan meddeles aktindsigt i screeningsarket – nævnets interne arbejdsdokument. Natur- og Miljøklagenævnet kan i den forbindelse oplyse, at nævnet ofte meddeler fuld aktindsigt i nævnets sager og dermed også i screeningsarket, og at nævnet således i overensstemmelse med § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven anvender muligheden for at undtage dokumenter fra aktindsigt restriktivt og kun undtager sådanne

BILAG – SAGSFREMSTILLING

dokumenter efter en konkret vurdering, hvor der er fundet tungtvejende grunde herfor.

I nærværende sag er det nævnets vurdering, at screeningsarket i teksten 'øvrige bemærkninger' indeholder optegnelser over umiddelbare og foreløbige overvejelser til intern brug. Nævnet har endvidere vurderet, at screeningsarket ikke indeholder faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse eller andre faktiske oplysninger, der ikke er indeholdt i sagens øvrige akter, hvori der er meddelt aktindsigt.

På den baggrund har Natur- og Miljøklagenævnet i den konkrete sag fundet, at nævnets interesser ved at afslå udlevering overstiger offentlighedens interesse i udlevering af screeningsarket, og at der foreligger sådanne tungtvejende grunde til at undtage arket fra aktindsigt.

Nævnet undtog derfor screeningsarket fra aktindsigt i medfør af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 7, idet nævnet fandt, at der ikke var grundlag for at meddele aktindsigt i screeningsarket efter reglerne om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.”

Jeg sendte dig den 5. november 2015 en kopi af Natur- og Miljøklagenævnets udtalelse af 2. november 2015 med henblik på dine eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

I brev af 17. november 2015 skrev du til mig, at du fastholdt din ret til aktindsigt i det interne dokument. Men såfremt du ikke havde ret hertil, mente du, at du i hvert fald havde ret til et ekstraheret dokument.

Jeg sendte den 19. november 2015 en kopi af dit brev af 17. november 2015 til Natur- og Miljøklagenævnet med henblik på nævnets eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

Natur- og Miljøklagenævnet skrev den 25. november 2015 til mig, at nævnet ikke fandt grundlag for at give aktindsigt i et ekstraheret dokument, og at nævnet i øvrigt kunne henvise til det, som nævnet allerede havde anført.

Den 26. november 2015 sendte jeg til din orientering en kopi af Natur- og Miljøklagenævnets brev af 25. november 2015 og orienterede dig samtidig om, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og nævnet.