



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2020-5

Oplysninger i sag om ansættelse af sekretariatschef for Klimarådet var ikke miljø- oplysninger

Resumé

6. marts 2020

En journalist anmodede Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet om aktindsigt i en sag om besættelse af stillingen som sekretariatschef for Klimarådet.

EU-ret

9

Ministeriet mente, at besættelse af stillingen som sekretariatschef for rådet potentielt, omend meget hypotetisk, kunne påvirke miljøelementer, og at der samlet set var mest, der talte for at anse sagens oplysninger for miljøoplysninger. Ministeriet behandlede derfor aktindsigtssagen efter miljøoplysningsloven.

Forvaltningsret

11241.3

12.2

Ministeriet afslog at give aktindsigt i sagen, og journalisten klagede herefter til ombudsmanden.

Miljøret

9

Ombudsmanden udtalte bl.a., at det ikke på forhånd kan udelukkes, at f.eks. en central organisatorisk foranstaltning eller aktivitet i forhold til Klimarådets virksomhed i visse tilfælde vil kunne anses for at påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens forstand. Ombudsmanden fandt imidlertid, at ansættelse af en sekretariatschef i første række er et spørgsmål af personalemæssig karakter, som ikke i sig selv kan siges at vedrøre forhold på miljøområdet, og at ansættelse af den ene kandidat frem for den anden kun på en ganske indirekte, teoretisk og hypotetisk måde vil kunne tænkes at få en miljømæssig effekt, der kan påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand.

På den baggrund var det samlet set ombudsmandens opfattelse, at ministeriets besættelse af stillingen som sekretariatschef ikke kunne anses for en foranstaltning eller aktivitet, der kunne påvirke miljøelementer eller faktorer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2.

De oplysninger, som journalisten havde anmodet om aktindsigt i, udgjorde derfor efter ombudsmandens opfattelse ikke miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Ombudsmanden henstillede, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet traf en ny afgørelse efter offentlighedsloven fra 2013.

(Sag nr. 19/03123)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens forløb

Du anmodede den 5. april 2019 Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (på daværende tidspunkt Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet) om aktindsigt i "ministeriets sagsmappe – inklusiv sagsliste – vedrørende den seneste besættelse af Klimarådets stilling som sekretariatschef".

Den 10. april 2019 afslog ministeriet at give dig aktindsigt i sagen. Ministeriet behandlede din anmodning om aktindsigt efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985.

Den 15. april 2019 klagede du til ombudsmanden over Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets afgørelse.

Ombudsmanden sendte den 3. maj 2019 din klage videre til Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, og den 24. juni 2019 fastholdt ministeriet afslaget på aktindsigt. Du klagede samme dag på ny til ombudsmanden med henvisning til din tidligere klage.

Ombudsmanden bad den 4. juli 2019 Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet om en udtalelse om sagen og modtog i forlængelse heraf den 12. august 2019 en udtalelse fra ministeriet.

Den 2. december 2019 skrev jeg til dig, at jeg havde forstået din klage således, at du mener, at ministeriet ikke kan tilbageholde oplysninger om bl.a., hvorvidt ministeriet havde krævet at få plads i ansættelsesudvalget, og at klagen således ikke angik eventuelle oplysninger i ministeriets sagsmappe, som direkte lader sig henføre til de enkelte kandidater til stillingen. Jeg bad dig om at rette henvendelse til mig, hvis min forståelse af klagen ikke var korrekt. Jeg hørte ikke fra dig i den anledning.

Efter en foreløbig gennemgang af sagen bad jeg den 17. december 2019 Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet om en supplerende udtalelse, som ministeriet sendte mig den 13. januar 2020.

Den 21. januar 2020 oplyste du, at den supplerende udtalelse fra ministeriet ikke gav dig anledning til bemærkninger.

2. Hvad tager jeg stilling til?

Din klage af 24. juni 2019 – der henviser til din tidligere klage af 15. april 2019 til ombudsmanden – angår ministeriets afslag på aktindsigt under henvisning til bl.a. at ”beskytte private interesser” i sager om ansættelse. Du mener ikke, at dette hensyn kan begrunde tilbageholdelse af oplysninger om bl.a., hvorvidt ministeriet krævede at få plads i ansættelsesudvalget. Klagen retter sig primært mod den afvejning, som ministeriet har foretaget i medfør af reglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Det er en afgørende forudsætning for ministeriets anvendelse af denne bestemmelse og de øvrige bestemmelser i miljøoplysningsloven, at det materiale, som du har anmodet om aktindsigt i, indeholder oplysninger, der er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Det er dette spørgsmål, der er genstand for min undersøgelse.

3. Kort om Klimarådet og Klimarådets sekretariat

Klimarådets opgaver er beskrevet i § 2 i lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger (lov nr. 716 af 25. juni 2014) – i det følgende benævnt klimaloven.

Det fremgår af bestemmelsen i § 2 bl.a., at Klimarådet er et uafhængigt rådgivende ekspertorgan, som er nedsat for at fremme et fagligt sammenhængende beslutningsgrundlag for Danmarks klimapolitik. Klimarådet skal bidrage med uafhængig rådgivning mv. om omstillingen til et lavemissions-samfund og har til opgave bl.a. at vurdere status for Danmarks opfyldelse af nationale klimamålsætninger og internationale klimaforpligtelser, analysere mulige omstillingsveje mod et lavemissionssamfund i 2050 og mulige virkemidler for at opnå drivhusgasreduktioner, udarbejde anbefalinger om udformning af klimapolitikken, herunder valg af virkemidler og omstillingsveje, samt bidrage til den offentlige debat.

Klimarådet bistås af et sekretariat, jf. klimalovens § 4, stk. 1. Sekretariatet ledes af en sekretariatschef, som udnævnes af (nu) klima-, energi- og forsyningsministeren efter indstilling fra Klimarådets formand, jf. § 4, stk. 2.

I de specielle bemærkninger til klimalovens § 4 er der bl.a. anført følgende (lovforslag nr. LF 161 af 26. marts 2014):

”Det foreslås i *stk. 1*, at Klimarådet bistås af et sekretariat. Sekretariatet skal udarbejde de vurderinger og analyser m.v., som Klimarådet finder hensigtsmæssige. Ud over at betjene Klimarådet i dets arbejde sørger

sekretariatet for den praktiske tilrettelæggelse af Klimarådets møder, rejser, konferencer og lign. Sekretariatet betjener således Klimarådet i alle sager vedrørende rådets virksomhed. Sekretariatet bemannes af medarbejdere med ekspertise inden for rådets arbejdsfelt. Sekretariatet er underlagt Klimarådets instruktionsbeføjelser.”

4. Miljøoplysningsloven

4.1. Generelt om miljøoplysningsloven

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

Ved lov nr. 447 af 31. maj 2000 blev miljøoplysningsloven ændret for at gennemføre konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen) i dansk ret.

Miljøoplysningsloven blev ændret på ny ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, hvor 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. Direktiv 2003/4/EF gennemfører Århus-konventionens regler om bl.a. aktindsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Miljøoplysningsloven findes nu som lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017.

Det følger af lovens § 2, stk. 1, at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

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

Det følger af det anførte, at din aktindsigtsanmodning – i det omfang den angår miljøoplysninger – skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985. En konsekvens heraf vil i givet fald bl.a. være, at afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages. Disse afvejningsregler indebærer, at offentlighedslovens bestemmelser om undtagelser fra retten til aktindsigt skal fortolkes restriktivt, og selv hvis oplysningerne kan undtages efter offentlighedslovens regler, betyder det ikke i sig

selv, at oplysningerne ikke skal udleveres. Der kan kun gives afslag på aktindsigt, hvis interesserne ved et afslag overstiger de offentlige interesser, der varetages ved at udlevere oplysningerne.

4.2. Definitionen af miljøoplysninger

Begrebet "miljøoplysninger" er defineret i miljøoplysningslovens § 3. Bestemmelsen lyder således:

"§ 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,
- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,
- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og
- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold."

Som det følger af bestemmelsens ordlyd, skal "miljøoplysninger" ikke alene forstås som oplysninger, der direkte vedrører miljøet, som f.eks. oplysninger om tilstanden i miljøelementer (luft, vand, jord mv.) eller oplysninger om faktorer (stoffer, energi, støj, affald mv.), der påvirker eller kan påvirke miljøelementer.

Også oplysninger, som kun mere indirekte drejer sig om miljøet, er efter ordlyden omfattet af definitionen. Således er bl.a. foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, og miljøaftaler, samt aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, omfattet.

Fortolkningen af reglerne i miljøoplysningsloven må bl.a. ske i lyset af miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4/EF), som miljøoplysningsloven bygger på.

Lovens definition af miljøoplysninger er en næsten ordret gengivelse af den definition af begrebet, der er indeholdt i direktivets artikel 2, stk. 1.

Definitionen blev med direktiv 2003/4/EF udvidet og præciseret i forhold til definitionen af miljøoplysningsbegrebet i det tidligere direktiv 90/313/EØF. Formålet med denne præcisering er bl.a. beskrevet i betragtning 10 i det gældende direktiv, der har følgende ordlyd:

”(10) 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 påvirke miljøet eller planlægges for at beskytte det, om rentabilitetsberegninger og økonomiske analyser, der benyttes i forbindelse med sådanne foranstaltninger og aktiviteter samt information om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder forurening af fødekæden, om levevilkår samt kulturminde og bygningsværker i den udstrækning, de påvirkes eller kan påvirkes af disse forhold.”

Præciseringen af miljøoplysningsbegrebet må også ses i sammenhæng med det formål, som miljøoplysningsdirektivet overordnet skal varetage. Dette beskrives i betragtning 1 således:

”(1) Øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af sådanne oplysninger medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende et bedre miljø.”

5. Praksis om miljøoplysningsbegrebet

5.1. EU-Domstolen har flere gange taget stilling til fortolkningen af begrebet ”miljøoplysninger”. Denne praksis – der navnlig er afsagt i forhold til det tidligere miljøoplysningsdirektiv (direktiv 90/313/EØF) – viser, at der anlægges en bred forståelse af begrebet.

Jeg kan – ligesom Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i ministeriets supplerende udtalelse af 13. januar 2020 – bl.a. henvise til sag C-321/96, Mecklenburg, ECLI:EU:C:1998:300, om en national myndigheds afslag på aktindsigt i en udtalelse afgivet af en miljømyndighed i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelse af en omfartsvej. EU-Domstolen udtalte bl.a., at "fællesskabslovgiver ikke [har] villet give en definition af begrebet 'miljøoplysninger', hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver", og at begrebet "foranstaltninger" alene tjener til "at præcisere, at alle former for myndigheders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet" (dommens præmis 20).

I forhold til den konkrete sag udtalte EU-Domstolen, at det afgørende for, om der var tale om en miljøoplysning, var, om myndighedens udtalelse udgjorde en akt, "der er i stand til at skade eller beskytte tilstanden inden for de miljøområder, som er omfattet af direktivet", og at denne betingelse var opfyldt, "hvis udtalelsen kan have indflydelse på afgørelsen om godkendelse af bygge- og anlægsplanerne for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn" (præmis 21). Domstolen fandt på den baggrund, at udtalelsen fra miljømyndigheden var omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

EU-Domstolens udtalelse skal ses i sammenhæng med den senere dom i sag C-316/01, Glawischnig, ECLI:EU:C:2003:343, hvor EU-Domstolen efter at have henvist til Mecklenburg-dommens brede definition af miljøoplysninger tilføjede, at det daværende miljøoplysningsdirektiv "ikke [havde] til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der foreligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til en af de dele af miljøet, der er omfattet af direktivets artikel 2, litra a) [se nu artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/4/EF]. For at få ret til den adgang, som følger af direktivet, skal sådanne oplysninger ifølge direktivet nemlig være omfattet af en eller flere af de kategorier, der er opregnet i denne bestemmelse."

For en udtalelse vedrørende rækkevidden af begrebet "miljøoplysninger" i det nugældende miljøoplysningsdirektiv henviser jeg til generaladvokat Kokott i sag C-524/09, Ville de Lyon, ECLI:EU:C:2010:613, der har tilkendegivet, at "hverken det tidligere eller det nye direktiv om miljøoplysninger har (...) til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der ligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til et miljøgode."

På tilsvarende måde er det i flere afgørelser fra domstole og ombudsmænd i andre EU-medlemsstater lagt til grund, at begrebet miljøoplysninger på den ene side er bredt, men at det på den anden side ikke er så bredt, at det for-

hold, at visse oplysninger i en sag omfattes af begrebet miljøoplysninger, indebærer, at alle sagens oplysninger da falder ind under miljøoplysningsdirektivet.

5.2. Folketingets Ombudsmand har også flere gange taget stilling til rækkevidden af begrebet miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Fra nyere ombudsmandspraksis kan jeg bl.a. henvise til sagen FOB 2018-4, hvor ombudsmanden fandt, at materiale, der indgik i en sag om etablering af et nyt havneanlæg, var omfattet af begrebet "miljøoplysninger". Der var tale om dokumenter, der indeholdt oplysninger om budgettal for årlige udgifter og indtægter for et containerområde flere år frem, en grundlejekontrakt med oplysninger om leje af et areal, som indgik i det nye havneanlæg, herunder oplysninger om anvendelsen af det lejede område og lejeperioden, samt en låneaftale mellem havnen og KommuneKredit med oplysninger om finansieringen af det nye havneanlæg.

Jeg henviser også til sagen FOB 2018-2. I denne sag anså ombudsmanden et politisk debatoplæg om fremtidens transportformer for en administrativ foranstaltning, der kunne påvirke miljøelementer, og dermed for omfattet af begrebet "miljøoplysninger". Samtidig fandt ombudsmanden, at de beregninger og forudsætninger, som var anvendt i forbindelse med notatet, havde selvstændig karakter af miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 5.

Som eksempel på en sag fra Folketingets Ombudsmands praksis, hvor ombudsmanden ikke anså oplysninger for omfattet af miljøoplysningsbegrebet, kan jeg henvise til FOB 2018-34. De omhandlede oplysninger indgik i en sag om fornyelse af en alkoholbevilling til et værtshus.

Ombudsmanden fandt her, at en afgørelse fra Bevillingsnævnet og en indstilling fra sekretariatet til brug for nævnet ikke kunne anses for foranstaltninger, der "kan" påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's, forstand. Ombudsmanden inddrog en udtalelse fra EU-Kommissionen og lagde vægt på, at der i det konkrete tilfælde var tale om foranstaltninger, der ikke i sig selv vedrørte forhold på miljøområdet, og som kun indirekte kunne have miljømæssig effekt. Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere, at myndighederne ikke havde behandlet en anmodning om aktindsigt på grundlag af reglerne i miljøoplysningsloven.

I sagen FOB 2020-1 anså jeg ikke oplysninger i fakturaer fra et energiselskabs underleverandører for miljøoplysninger. Baggrunden for sagen var et energiselskabs delvise afslag på aktindsigt i de underliggende leverandørfakturaer, som udgjorde en del af grundlaget for den samlede regning, som en virksomhedsejer havde modtaget for tilslutningen af sine markbaserede solcelleanlæg til elnettet.

Se også tidligere ombudsmandsudtalelser, bl.a. FOB 2014-27 og FOB 2009 9-4. I den førstnævnte sag nåede ombudsmanden – under en vis tvivl – frem til, at en ressortoverførsel af Kystdirektoratet fra Transportministeriet til Miljøministeriet var en "foranstaltning", der kunne påvirke miljøelementer. Oplysninger om ressortoverførslen var dermed miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. I den sidstnævnte sag fandt ombudsmanden, at en indstilling fra Naturklagenævnets sekretariat til nævnet, som var udarbejdet til brug for nævnets behandling af sagen om TV-byens omdannelse, var omfattet af begrebet "miljøoplysninger", jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

6. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger om anvendelse af miljøoplysningsloven

I afgørelsen af 10. april 2019 om afslag på aktindsigt skrev Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bl.a. følgende:

"Ministeriet har behandlet aktindsigtsanmodningen efter reglerne i miljøoplysningsloven, idet det er ministeriets vurdering, at oplysningerne i sagen kan betragtes som miljøoplysninger, sådan som disse er defineret i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3-5. Retten til aktindsigt vil dermed med visse undtagelser følge reglerne i den gamle offentlighedslov, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. § 6, stk. 2."

Den 24. juni 2019 skrev ministeriet bl.a. følgende til dig som svar på din klage af 15. april 2019 til mig:

"Som anført i afgørelsen af 10. april 2019 har ministeriet behandlet din anmodning om aktindsigt efter reglerne i miljøoplysningsloven, idet det dog er ministeriets opfattelse, at oplysninger vedrørende ansættelse eller udnævnelse af personer (ud fra en isoleret betragtning) ikke kan karakteriseres som miljøoplysninger.

Henset til relevant ombudsmandspraksis og henset til, at den personelle sammensætning af Klimarådets sekretariat efter ministeriets opfattelse potentielt kan påvirke miljøelementer som nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2, jf. nr. 3, fandt ministeriet det imidlertid rigtigst at behandle anmodningen om aktindsigt efter miljøoplysningslovens regler. Som en følge heraf er anmodningen behandlet efter 1985-offentlighedsloven (herefter: *offentlighedsloven*), jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. § 6, stk. 2.

...

Ministeriet har ved anvendelsen af den konkrete afvejningsregel herefter bl.a. lagt vægt på, at der er tale om oplysninger vedrørende foranstaltninger, som på et meget hypotetisk grundlag vurderes at kunne påvirke de enkelte miljøelementer, men på en mere direkte og indgribende måde vurderes at kunne berøre de enkelte kandidaters personlige/arbejds-mæssige forhold.”

Af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets udtalelse af 12. august 2019 fremgår bl.a. følgende:

”Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har i sagen foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering af sagens akter overfor de interesser, der varetages ved at afslå en udlevering, som foreskrevet i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Afvejningen er foretaget på trods af, at oplysninger vedrørende ansættelse af personer (efter ministeriets opfattelse) ikke i sig selv kan karakteriseres som miljøoplysninger, og at sagens oplysninger i øvrigt på et meget hypotetisk grundlag vurderes at kunne påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens forstand.”

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har i den supplerende udtalelse af 13. januar 2020 sammenfattet ministeriets retsopfattelse på følgende måde:

”Som anført i ministeriets afgørelser af 10. april og 24. juni 2019 og i ministeriets udtalelse af 12. august 2019 har ministeriet behandlet anmodningen om aktindsigt efter reglerne i miljøoplysningsloven på trods af, at oplysninger vedrørende ansættelse eller udnævnelse af personer (isoleret set og efter ministeriets opfattelse) ikke kan karakteriseres som miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Ikke desto mindre var det ministeriets vurdering, at den konkrete sags oplysninger – om end alene på et meget hypotetisk grundlag – kunne påvirke miljøelementer henset til formuleringen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, hvorefter det er tilstrækkeligt til at anse oplysninger om en foranstaltning som miljøoplysninger, hvis foranstaltningen 'kan' påvirke miljøelementer.

Ministeriet kan henvise til, at EU-Domstolen i sag C-321/96, Mecklenburg, har udtalt, at

’fællesskabslovgiver ikke [har] villet give en definition af begrebet ’miljøoplysninger’, hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver, og [at] begrebet ’for-

anstaltninger' alene tjener til at præcisere, at alle former for myndigheds virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af [miljøoplysnings]direktivet (præmis 20)'

Det er som følge heraf ministeriets opfattelse, at det ikke kan sluttes, at ansættelsessager falder uden for miljøoplysningslovens anvendelsesområde, jf. også miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 3. pkt., modsætningsvis. Derved vil oplysninger om (ansættelses)foranstaltninger også kunne udgøre miljøoplysninger, såfremt foranstaltningerne påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer som nævnt i § 3, nr. 1 og 2, jf. nr. 3.

Den konkrete sag drejer sig om besættelsen af stillingen som sekretariatschef i Klimarådet.

Klimarådet har til opgave at bidrage med uafhængig rådgivning m.v. om omstillingen til et lavemissionssamfund og skal bl.a. vurdere status for Danmarks opfyldelse af nationale klimamålsætninger og internationale klimaforpligtelser, analysere mulige omstillingsveje mod et lavemissionssamfund i 2050 og mulige virkemidler for at opnå drivhusgasreduktioner, udarbejde anbefalinger om udformning af klimapolitikken og bidrage til den offentlige debat.

Det må antages, at rådets rådgivning, analyser, anbefalinger m.v. vil kunne have en effekt på myndighedernes opgaver, f.eks. ændret prioritering og politisk fokus på det pågældende område, hvilket påvirker eller kan påvirke miljøelementer som nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2.

Hvorvidt den *organisatoriske sammensætning* af Klimarådets sekretariat, herunder valget af hvem der skal besætte stillingen som sekretariatschef, i sig selv påvirker eller vil kunne påvirke miljøelementer, gav efter ministeriets opfattelse anledning til tvivl.

Det kan på den ene side anføres, at en almindelig administrativ foranstaltning som en ansættelsesproces, herunder de oplysninger der indgår i den konkrete sag, først og fremmest berører de enkelte kandidaters personlige og arbejdsmæssige forhold og derfor alene kan antages at have en indirekte og perifer sammenhæng med miljøoplysningsbegrebet.

Heroverfor står på den anden side, at miljøoplysningsbegrebet efter EU-Domstolens praksis har et meget bredt anvendelsesområde. Det kan samtidig anføres, at den organisatoriske sammensætning af rådets sekretariat vil kunne påvirke miljøelementer, når det sammenholdes med,

at de opgaver, som rådet, herunder rådets sekretariat, varetager, må anses for centrale på klimaområdet, og at de derfor bl.a. kan siges at knytte sig til de faktorer, der er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 2 (emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet).

Ministeriet lagde herefter til grund, at besættelsen af stillingen som sekretariatschef i rådet potentielt kan påvirke miljøelementer, om end en sådan påvirkning under alle omstændigheder må antages at være meget hypotetisk. Ministeriet fandt derfor samlet set, at mest talte for at anse sagens oplysninger for miljøoplysninger.”

7. Min vurdering

7.1. Spørgsmålet er, om de oplysninger, som du har bedt om aktindsigt i, er omfattet af miljøoplysningsloven, og dermed om din adgang til aktindsigt i de pågældende oplysninger skal vurderes på baggrund af denne lov.

Efter § 3, nr. 3, i miljøoplysningsloven er der tale om miljøoplysninger, når det kan fastslås, at der foreligger en foranstaltning eller aktivitet, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer og faktorer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2.

De oplysninger, som du har bedt om aktindsigt i, drejer sig om, hvorvidt ministeriet har krævet at få en plads i ansættelsesudvalget i forbindelse med ansættelse af en sekretariatschef for Klimarådet. Jeg har forstået ministeriet således, at eventuelle oplysninger herom i givet fald vil være oplysninger, som må anses for omfattet af ansættelsessagen. Spørgsmålet er derfor, om besættelsen af stillingen som sekretariatschef for Klimarådet er en foranstaltning eller aktivitet, der påvirker eller kan påvirke tilstanden i miljøet.

7.2. Som nærmere beskrevet i pkt. 5.1 ovenfor er miljøoplysningsbegrebet defineret bredt, ligesom det i EU-Domstolens praksis fortolkes bredt. Det følger imidlertid også af EU-Domstolens praksis og af ombudsmandspraksis, at ikke enhver forbindelse mellem en given oplysning og miljøet er tilstrækkelig til at bringe oplysningen ind under miljøoplysningsdirektivets (og miljøoplysningslovens) anvendelsesområde.

7.3. Til støtte for at anse oplysningerne i ministeriets sag om besættelse af stillingen som sekretariatschef for miljøoplysninger taler, at de opgaver, som Klimarådet varetager, er centrale for miljøområdet, jf. herved også pkt. 3 ovenfor.

Jeg er i den forbindelse enig med ministeriet i, at rådets rådgivning, analyser, anbefalinger mv. vil kunne have en effekt på myndighedernes opgaver, f.eks.

i form af ændret prioritering og politisk fokus på området. Det kan på den baggrund ikke på forhånd udelukkes, at f.eks. en central organisatorisk foranstaltning eller aktivitet i forhold til rådets virksomhed i visse tilfælde vil kunne anses for at påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens forstand.

Heroverfor står imidlertid, at ansættelse af en sekretariatschef i første række er et spørgsmål af personalemæssig karakter, som ikke i sig selv kan siges at vedrøre forhold på miljøområdet. Oplysninger om en ansættelsesproces vedrører derimod i første række en bedømmelse af de enkelte kandidaters faglige og personlige kvalifikationer.

Således vil ansættelse af den ene kandidat frem for den anden kun på en ganske indirekte, teoretisk og hypotetisk måde kunne tænkes at få en miljømæssig effekt, der "kan" påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand. Ministeriet har da også selv bemærket, at der kun på et "meget hypotetisk grundlag" vil kunne være tale om påvirkning af miljøelementer. En sådan hypotetisk påvirkning er efter min opfattelse ikke tilstrækkelig til, at miljøoplysningsloven finder anvendelse.

Det er på den baggrund samlet set min opfattelse, at ministeriets besættelse af stillingen som sekretariatschef ikke kan anses for en foranstaltning eller aktivitet, der kan påvirke miljøelementer eller faktorer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2.

De oplysninger, som du har anmodet om aktindsigt i, udgør derfor efter min opfattelse ikke miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand, og din anmodning om aktindsigt skal således ikke behandles med udgangspunkt i miljøoplysningslovens regler.

7.4. Jeg har gjort Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at træffe en ny afgørelse efter offentlighedsloven fra 2013 i lyset af min udtalelse.

Jeg er opmærksom på, at ministeriet i sin afgørelse af 10. april 2019 har vurderet, om du efter ministeriets opfattelse ville have en videre adgang til aktindsigt efter denne lov end efter miljøoplysningsloven, og fundet, at dette ikke var tilfældet. Ministeriet har i den forbindelse henvist til § 21 i offentlighedsloven fra 2013.

Da ministeriet imidlertid tidligere har truffet sin afgørelse om aktindsigt efter miljøoplysningsloven, mener jeg, at ministeriet bør have lejlighed til at forholde sig til din anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven på det nu foreliggende grundlag. Jeg har over for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet bemærket, at ministeriet herved også får lejlighed til at overveje den

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

eventuelle mulighed for at meddele dig aktindsigt i oplysninger efter meroffentlighedsprincippet.

Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om ministeriets fornyede afgørelse i din sag.

Jeg har endvidere til orientering sendt en kopi af min udtalelse til Klimarådet.

Ministeriet traf efterfølgende en ny afgørelse i sagen efter reglerne i offentlighedsloven fra 2013.