



Ankestyrelsens brev til Odense Kommune

[A]s anmodning om aktindsigt hos Odense Kommune

[A] har den 28. november 2018 skrevet til Odense Kommune om kommunens afgørelse af 22. november 2018 om aktindsigt.

Odense Kommune har den 3. december 2018 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Konklusion

Efter en fornyet gennemgang af sagen, er det Ankestyrelsens opfattelse, at [A]s anmodning om aktindsigt i kommunens interne og eksterne korrespondance vedrørende etableringen af National Football Center Denmark i perioden 10. januar 2018 frem til den 13. juni 2018 skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Det er vores vurdering, at planen for etableringen af National Football Center Denmark er en foranstaltning i miljøoplysningslovens forstand.

Det er endvidere vores vurdering, at oplysningerne i sagen er oplysninger, der kan påvirke miljøelementer.

Vi beder derfor Odense Kommune om at genoptage behandlingen af sagen og tage fornyet stilling til [A]s anmodning om aktindsigt af 13. juni 2018 efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Sagens baggrund

Ankestyrelsen har den 12. november 2018 bedt Odense Kommune om at genoptage behandlingen af [A]s anmodning om aktindsigt af 13. juni 2018 vedrørende dokumenter undtaget efter offentlighedslovens §§ 33, nr. 3 og nr. 5. Vi har samtidig afvist at rejse en tilsynssag for så vidt

19. december 2018

J.nr. 18-70671

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

angår Odense Kommunes afgørelse om at undtage interne dokumenter under henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Odense Kommune har den 22. november 2018 på ny meddelt [A] delvist afslag på aktindsigt. Kommunen har som begrundelse for afgørelsen bl.a. anført følgende:

"[...]

Under henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3 og nr. 5, fastholdes det, at det tidligere undtaget materiale på nær mail af 13. april 2018 fortsat undtages fra aktindsigt.

[...]

Bestemmelsen er tænkt som en sikring af offentliges forhandlingsposition i forbindelse med kontraktindgåelser og giver på baggrund af et konkret skøn mulighed for at undtage dokumenter, hvor der er en nærliggende risiko at udlevering vil skade det offentliges forhandlingsposition og de nævnte interesser.

By-og Kulturforvaltningen havde i forbindelse med behandlingen 3. juli 2018 haft dokumenterne i høring ved SDU, som den 28. juni 2018 fremsendte sine bemærkninger. SDU's bemærkninger i forhold til undtaget dokumenter og begrundelsen herfor vedlægges på ny.

By-og Kulturforvaltningen er fortsat enige med SDU i, at det undtaget materiale er af en sådan beskaffenhed, at udlevering vil skade det offentliges (læs SDU) forhandlingsposition i forbindelse med ansøgning af fonde og andre investeringsmuligheder i forhold til det konkrete projekt og undtages således de angivne dokumenter og oplysninger, som angivet og begrundet af SDU.

[...]"

Af SDU's høringsvar af 28. juni 2018 fremgår bl.a. følgende:

"[...]

SDU har i forhold til nederste afsnit i mail af den 22. marts 2018 lagt vægt på at afsnittet indeholder oplysninger om, hvor projektet vil søge finansiering. Det er SDU's opfattelse, at det kan have en negativ påvirkning på projektets muligheder for at forhandle finansiel støtte med det pågældende organ, såfremt oplysningen bliver offentliggjort før projektet selv har haft mulighed for at skabe kontakt til organet. Der er her tale om en forhandlingssituation, der med en stor sandsynlighed må forventes.

SDU har i forhold til siderne 25-26 i den vedhæftede fil lagt vægt på, at siderne indeholder oplysninger om det for projektet påtænkte budget. Budgettet har karakter af et dynamisk budget, der skal indgå i projektets forhandlinger med forskellige fonde om finansiel støtte og som fondene skal have mulighed for at præge i løbet af forhandlingerne. Det er SDU's opfattelse, at en offentliggørelse af budgettet vil underminere dette da en offentliggørelse med stor sandsynlighed vil føre til, at fondene vil opfatte budgettet som værende fast. Dette kan efter SDU's opfattelse påvirke fondenes vilje til at investere i en negativ retning. Projektet forhandler løbende med forskellige fonde om finansiel støtte og offentliggørelsen vil således påvirke flere forhandlingssituationer.

[...]

Ud fra en konkret vurdering er det tillige SDU's opfattelse, at hensynet til det offentliges mulighed for at søge finansiering til samfundsnyttige projekter, gør det klart påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til de angivne oplysninger. Det er nødvendigt af hensyn til projektets mulighed for at forhandle finansiering med fonde og andre organer, at oplysningerne ikke er offentliggjort. [...]

Bilagene indeholder et udkast til budget for projektet og den interne fordeling af udgifterne mellem projektets parter. Budgettet og fordelingen er ikke færdigforhandlet mellem partnerne, og det er SDU's opfattelse, at offentliggørelse på nuværende tidspunkt kan få negative konsekvenser for de konkrete igangværende forhandlinger.

[...]”

[A] har den 28. november 2018 bl.a. skrevet følgende til Odense Kommune:

”Jeg skal hermed meddele, at jeg ønsker at klage til Ankestyrelsen over denne afgørelse og Odense Kommunes uretmæssige brug af mit NFCD-projekt om et nationalt fodboldcenter ved Syddansk Universitet og samtidig bede om, at denne mail også medsendes til Ankestyrelsen.

Det undrer mig, at Odense Kommune slet ikke forholder sig til det faktum, at der er tale om Odense Kommunes og SDU's uretmæssige udnyttelse af både mit projekt, mit ordmærke og mit registrerede varemærke.

Lad mig - endnu engang - opsummere fakta:

Det er ubestrideligt, at jeg er ophavsmand til NFCD-projektet. Selv SDU anerkender dette (se tidligere fremsendt dokumentation). Ligesom det er ubestrideligt, at NFCD er mit ordmærke og registrerede varemærke.

Jeg finder det på denne baggrund både uforståeligt og uanstændigt, når Odense Kommune og SDU begrundet afvisning af fuld aktindsigt med henvisning til, at det kan begrænse de to offentlige institutioners muligheder for at kapitalisere økonomisk af mit projekt ift. fonde.

I den forbindelse kan jeg nævne, at Odense Kommunes og SDUs ageren umuliggør mine og min virksomheds muligheder for at komme videre med projektet.

Jeg tvivler på, at Odense Kommunes uretmæssige udnyttelse af mit projekt, mit ordmærke og mit registrerede varemærke er i overensstemmelse med en kommunes beføjelser ift. Kommunalfuldmagten.

[...]”

Ankestyrelsen har den 12. december 2018 anmodet Odense Kommune om en redegørelse til brug for vores vurdering af sagen.

Odense Kommune har den 17. december 2018 bl.a. skrevet følgende til Ankestyrelsen:

“Under henvisning til Ankestyrelsens mail af 12. december 2018, hvori Ankestyrelsen beder om en redegørelse for, hvorvidt Odense Kommune har overvejet, om miljøoplysningslovens finder anvendelse i behandlingen af aktindsigtsanmodning fra [A], skal Odense Kommune hermed vende tilbage med svar.

Etableringen af et Nationalt Fodboldcenter er et projekt, som Syddansk Universitet (SDU) har iværksat. Odense Kommune agerer som samarbejdspart i etableringen. Projektet er i sin meget spæde start, hvor der pt. søges om fondsmidler til projektet. Projektets gennemførelse er afhængig af, om den nødvendige finansiering skaffes.

Det til Ankestyrelsen fremsendte sagsmateriale fra kommunens sager om projektet er alene prospekter fra SDU til brug for fondsansøgninger, som beskriver visionerne, formålet og den forventede økonomi. Der foreligger endnu ikke et egentlig byggeprojekt, ligesom der heller ikke er taget stilling til behovet for udarbejdelse af lokalplan mv. for projektet.

Odense Kommune er således af den opfattelse, at miljøoplysningsloven ikke finder anvendelse i behandlingen af aktindsigtsanmodningen, allerede fordi sagerne ikke indeholder dokumenter og oplysninger, som er omfattet af miljøoplysningslovens § 3. Såfremt projektet bliver en realitet, og der fra SDUs side udarbejdes et egentligt byggeprojekt, vil Odense Kommune tage stilling til anvendelsen af miljøoplysningsloven ved aktindsigtsanmodninger til den tid.

[...]”

Ankestyrelsens udtalelse

1. Odense Kommunes lovvalg

Hvis der anmodes om aktindsigt i *miljøoplysninger*, skal anmodningen vurderes efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Miljøoplysningslovens § 1, stk. 1 har følgende ordlyd:

”Loven gælder for alle myndigheder mv., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.
[...]

Udgangspunktet om retten til aktindsigt fremgår af miljøoplysningslovens § 2, som 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.

[...]

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.

[...]

Loven finder anvendelse på miljøoplysninger. Disse er defineret i miljøoplysningslovens § 3, der har følgende ordlyd:

”§ 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

[...]

Det fremgår af pkt. 2.1.3.1. i Miljøstyrelsens vejledning nr. 10564 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger, at:

”Definitionen på miljøoplysninger er meget bred og er ikke begrænset til f.eks. oplysninger, der indgår i en myndigheds eller et organs sagsbehandling eller indhentes som led i overvågning af miljøet. [...] Den nærmere fastlæggelse af definitionen må altid foretages på baggrund af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.”

I Folketingets Ombudsmands udtalelse FOB 2018-2 fandt ombudsmanden, at et notat som Transport-, Bygnings- og Boligministeriet havde udarbejdet til brug for en politisk debat om fremtidens transportformer, var omfattet af miljøoplysningsloven. Notatet beskrev de samfundsøkonomiske omkostninger ved bil- og togtrafik, herunder hvad det ville koste den offentlige sektor at overflytte rejsende fra personbil til tog. Notatet var udarbejdet for at danne grundlag for en overordnet politisk debat om fremtidens transportformer.

Ombudsmanden vurderede indledningsvist om et politisk debatoplæg kan være en foranstaltning i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand, og udtalte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Det følger samtidig af EU-Domstolens praksis, at begrebet ”foranstaltninger” ikke skal afgrænses snævert, jf. f.eks. sagen C-321/96, Mecklenburg (om afslag på aktindsigt i en udtalelse afgivet af en miljømyndighed i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelse af en omfartsvej). Her udtalte domstolen, at begrebet ”foranstaltninger” alene tjener til ”at præcisere, at alle former for myndighe-

ders virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet”.

Jeg finder, at der på den anførte baggrund må anlægges en bred forståelse af begrebet ”foranstaltning” i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Herefter vil bl.a. et politisk debatoplæg som det, der er omhandlet i denne sag, efter min opfattelse være omfattet af begrebet ”foranstaltninger”.

Ombudsmanden tog dernæst stilling til om oplysningerne i det pågældende notat var oplysninger, der kunne påvirke miljøelementer i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Ved vurderingen af dette udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

”I tilknytning hertil bemærker jeg, at det efter bestemmelsens ordlyd hverken er et krav, at en administrativ foranstaltning mv. rent faktisk påvirker miljøelementer, eller at den efter sit indhold har til formål at gøre det, for at den kan være omfattet af begrebet ”miljøoplysninger”.

[...] Der er hverken i miljøoplysningsdirektivet eller praksis fra EU-Domstolen taget stilling til, hvad der skal til, for at en foranstaltning ”kan” påvirke miljøelementer i § 3, nr. 3’s forstand.

Det forhold, at miljøoplysningsbegrebet er defineret bredt – og i EU-Domstolens praksis også fortolkes bredt – taler efter min opfattelse imidlertid i sig selv for, at en foranstaltning relativt let ”kan” påvirke miljøelementer.

[...] I ombudsmandspraksis er der på linje med praksis fra EU-Domstolen anlagt en bred forståelse af miljøoplysningsbegrebet. I modsætning til EU-Domstolens praksis har der i ombudsmandspraksis været lejlighed til at forholde sig til netop spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning ”kan” påvirke miljøelementer.

Se især sagen FOB 2014-27, hvor jeg fandt, at mest talte for, at oplysninger om flytning af Kystdirektoratet til et nyt ressortområde var miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Det gjaldt, selv om flytningen ikke var sket for at opnå miljømæssige effekter, men af rent administrative grunde.

Jeg lagde bl.a. vægt på, at overførsel af myndigheder og sagsområder til et nyt ministerområde erfaringsmæssigt ofte rent faktisk kan få betydning for myndighedens opgavevaretagelse og af den grund kan have miljømæssige konsekvenser. Det anførte gjaldt således, uanset at direktoratet efter overførslen skulle varetage de samme opgaver på samme retlige grundlag og med de samme medarbejdere.

Jeg er opmærksom på, at sagen om Kystdirektoratet adskiller sig fra den foreliggende situation ved, at der på tidspunktet for aktindsigtsanmodningen var truffet en konkret beslutning om at flytte Kystdirektoratet, jf. ministeriets bemærkning i udtalelsen af 18. august 2017. Men da flytningen netop ikke var sket for at opnå miljømæssige effekter – og da direktoratet efter flytningen skulle varetage de samme opgaver som tidligere – kan sagen stadig ses som eksempel på, at en administrativ foranstaltning relativt let "kan" påvirke miljøelementer.

[...]

At der er flere "led" mellem den administrative foranstaltning og en mulig påvirkning af miljøet, udelukker således ikke i sig selv, at der kan være tale om miljøoplysninger.

[...]

Ud fra en samlet vurdering er det herefter min opfattelse, at der er mest, der taler for, at notatet af 18. februar 2016 har karakter af en administrativ foranstaltning, der "kan" påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand. Et politisk debatoplæg som det foreliggende er dermed efter min opfattelse omfattet af begrebet "miljøoplysninger."

I Folketingets Ombudsmands udtalelse trykt i FOB 2017-29 var spørgsmålet om nogle dokumenter om fødevare- og landbrugspakken var omfattet af miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, som bestemmer, at en række af offentlighedslovens og forvaltningslovens undtagelser fra retten til aktindsigt ikke finder anvendelse på "oplysninger om emissioner til miljøet".

De omhandlede oplysninger vedrørte de forventede virkninger af forskellige elementer af den foreslåede kvælstofregulering i den såkaldte fødevare- og landbrugspakke og indgik i regeringens beslutningsgrundlag i forbindelse med arbejdet med pakken, som der senere blev indgået en

politisk aftale om. På tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsanmodningen pågik drøftelser med EU-Kommissionen, som førte til ændringer i den samlede pakke.

Der var på dette tidspunkt således stor usikkerhed om det endelige resultat af fødevare- og landbrugspakken, herunder hvilken udledning af stoffer til miljøet pakken ville resultere i.

Miljø- og Fødevareministeriets havde lagt til grund, at dokumenterne indeholdt miljøoplysninger.

Trods de nævnte usikkerhedsmomenter om det endelige resultat af pakken, lagde ombudsmanden også til grund, at oplysningerne var miljøoplysninger. Ombudsmanden fandt dog ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at der ikke var tale om emissionsoplysninger.

I Folketingets Ombudsmand udtalelse trykt i FOU 2018-4 fandt ombudsmanden, at oplysninger i materiale, som en kommunal selvstyrehavn ikke anså for miljøoplysninger, var miljøoplysninger, og at spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne derfor også skulle behandles efter miljøoplysningsloven. Der var tale om materiale, der indeholdt oplysninger om dels budgettal for årlige udgifter og indtægter for et nyt havneanlæg flere år frem, dels leje af et areal, som indgik i det nye havneanlæg, herunder oplysninger om anvendelsen af det lejede område og lejeperioden, og dels en låneaftale mellem havnen og KommuneKredit om finansieringen af det nye havneanlæg.

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, at henvisninger i miljøoplysningsloven om offentlighed i forvaltningen skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltning med senere ændringer.

Efter en fornyet gennemgang af sagen, er det Ankestyrelsens opfattelse, at [A]s anmodning om aktindsigt i kommunens interne og eksterne korrespondance vedrørende etableringen af National Football Center Denmark i perioden 10. januar 2018 frem til den 13. juni 2018 skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Det er vores vurdering, at planen for etableringen af National Football Center Denmark er en foranstaltning i miljøoplysningslovens forstand.

Vi har lagt vægt på, at det følger af miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, at planer er omfattet af begrebet "foranstaltninger".

Vi har desuden tillagt det vægt, at der som ovenfor anført, skal anlægges en bred forståelse af begrebet "foranstaltning".

Det er endvidere vores vurdering, at oplysningerne i sagen er oplysninger, der kan påvirke miljøelementer.

Vi har lagt vægt på, at det efter ordlyden i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, ikke er et krav, at foranstaltningen, herunder planen, rent faktisk påvirker miljøet, eller at den efter sit indhold har til formål at påvirke miljøet, for at være omfattet af begrebet miljøoplysninger. Det er tilstrækkeligt, at foranstaltningen *kan* påvirke miljøet.

Som ovenfor anført, udelukker det forhold, at der er flere "led" mellem den administrative foranstaltning og en mulig påvirkning af miljøet, ikke i sig selv, at der kan være tale om miljøoplysninger.

Vi vurderer derfor, at Odense Kommunes oplysninger om, at projektet er i sin spæde start, og at der således endnu ikke foreligger et egentligt byggeprojekt, ligesom der heller ikke er taget stilling til behovet for udarbejdelse af lokalplan for projektet, ikke kan føre til en anden vurdering.

Vi beder derfor Odense Kommune om at genoptage behandlingen af sagen og tage fornyet stilling til [A]s anmodning om aktindsigt af 13. juni 2018 efter reglerne i miljøoplysningsloven.

2. Øvrige forhold

For så vidt angår de øvrige forhold, som [A] har henvist til, har vi vurderet, at der ikke er anledning til at rejse en tilsynssag. Vi foretager derfor ikke yderligere.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i kommunestyrelseslovens § 50.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på Ankestyrelsens hjemmeside ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen

Cecilie Smistrup

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 1031 af 6. juli 2018.

Lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven) nr. 980 af 16. august 2017.