



Ankestyrelsens brev til Rebild Kommune

Tilsynsudtalelse om aktindsigt

[A] skrev den 3. oktober 2019 til Ankestyrelsen om Rebild Kommunes afgørelse af 24. juni 2019 om aktindsigt.

Ankestyrelsen besluttede den 4. oktober 2019 ikke at rejse en tilsynssag, da [A]s henvendelse ikke indeholdt tilstrækkelige oplysninger til, at vi kunne vurdere, om der var anledning til at rejse en tilsynssag.

Den 9. oktober 2019 har Rebild Kommune skrevet til Ankestyrelsen og sendt kopi af bl.a. [A]s anmodning om aktindsigt og kommunens afgørelse om afslag på aktindsigt.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at anmodningen om aktindsigt i en advokatundersøgelse og nogle økonomiske beregninger, der bl.a. omhandler spørgsmålet om en eventuel flytning af en trykledning til spildevand, skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Vi beder på den baggrund Rebild Kommune om at genoptage behandlingen af sagen og tage stilling til anmodningen om aktindsigt i advokatundersøgelsen og de økonomiske beregninger om trykledningen på [A]s grund efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Sagens oplysninger

[A] anmodede den 24. juni 2019 Rebild Kommune om aktindsigt i en advokatundersøgelse og nogle økonomiske beregninger

24. april 2020

J.nr. 19-49686

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

udarbejdet af Rebild Forsyning i en sag om flytning af en trykledning på [A]s grund.

Rebild Kommune afslog den 24. juni 2019 at give [A] aktindsigt i dokumenterne.

For så vidt angår advokatundersøgelsen gav kommunen følgende begrundelse:

”Da advokatundersøgelsen ikke er endelig endnu, er der tale om et intern dokument, som kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, samt forvaltningslovens § 12, stk. 1. Jeg kan derfor ikke udlevere denne til dig. Når rapporten er endelig, vil du på ny kunne anmode om indsigt i denne.”

For så vidt angår de økonomiske beregninger gav kommunen følgende begrundelse:

”Med hensyn til den del, der vedrører forhandlingerne, herunder økonomien heri, er der tale om arbejdsdokumenter, som ikke ligger i endelig form, og som på den baggrund kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2.”

Det fremgår af sagen, at formålet med advokatundersøgelsen bl.a. var at vurdere, om trykledningen kan forlanges flyttet eller omlagt.

[A] skrev den 3. oktober 2019 til Ankestyrelsen om kommunens afgørelse af 24. juni 2019 om aktindsigt.

Ankestyrelsen besluttede den 4. oktober 2019 ikke at rejse en tilsynssag, da [A]s henvendelse ikke indeholdt tilstrækkelige oplysninger til, at vi kunne vurdere, om der var anledning til at rejse en tilsynssag. Vi henviser til vores sagsnummer 19-48400.

Den 9. oktober 2019 har Rebild Kommune skrevet til Ankestyrelsen og sendt kopi af bl.a. [A]s anmodning om aktindsigt og kommunens afgørelse om afslag på aktindsigt.

Kommunen oplyste i den forbindelse, at kommunen havde genvurderet sagen og fastholdt sin afgørelse af 24. juni 2019. Følgende fremgår bl.a. af kommunens brev:

”[...] indhentning af oplysninger til undersøgelsen er sat i bero, mens parterne, herunder også Rebild Kommune, forhandler om en løsning på sagens problem, at få flyttet trykledningen.

Først når Rebild Kommune er sikre på, at trykledningen er flyttet, og der derfor ikke bliver brug for at indhente flere oplysninger til advokatundersøgelsen, kan undersøgelsen betragtes som endelig.

Ved udlevering af en ikke fuldstændig advokatundersøgelse, vil offentligheden kunne fordreje billedet af det reelle ansvar for [A]s hus placering ovenpå trykledningen, og derved forhindre at der forhandles en løsning på plads mellem sagens parter. [A] har på intet tidspunkt været en del af disse forhandlinger.

Med hensyn til de økonomiske oplysninger, som er fremsendt af forsyningen til Rebild Kommune, er der tale om oplysninger, som anvendes som led i arbejdet med at forhandle en løsning på plads. Disse oplysninger anvendes således aktivt i forhandlingen, og bør først komme til offentlighedens kendskab, når løsningen er endelig.”

Den 9. marts 2020 bad Ankestyrelsen Rebild Kommune om en redegørelse til brug for vores vurdering af sagen. Vi bad kommunen om at vurdere, om – og i så fald i hvilket omfang – miljøoplysningsloven finder anvendelse ved behandlingen af anmodningen om aktindsigt.

Den 16. marts 2020 har kommunen sendt sin redegørelse. Det fremgår heraf, at det er kommunens vurdering, at miljøoplysningsloven ikke finder anvendelse i denne sag. Kommunen har henvist til, at sagen vedrører et privatretligt spørgsmål om, hvorvidt kommunen har undladt at overholde sin oplysningspligt i forbindelse med salg af en ejendom til [A]. Kommunen har derudover henvist til, at sagen hverken omhandler placering af trykledningen eller trykledningens dimensionering mv.

Regler og praksis

Regler

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 [...]"

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, fremgår det, 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.

Praksis

Praksis fra EU-Domstolen viser, at definitionen på miljøoplysninger er bred.

Vi kan i den forbindelse henvise til FOB 2020-1, hvor Folketingets Ombudsmand bl.a. gjorde rede for EU-Domstolens praksis:

"EU-Domstolen har flere gange taget stilling til fortolkningen af begrebet "miljøoplysninger". Praksis fra EU-Domstolen – 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 bl.a. henvise til sag C-321/96, Mecklenburg [...]. 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).

[...]

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".

Folketingets Ombudsmand har i sagen FOU 2014-8 udtalt sig om, hvad der er omfattet af begrebet miljøoplysninger. Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende:

"[...] miljøoplysningsloven – og de bagvedliggende EU-direktiver mv. – bygger på det principielle synspunkt, at der bør være særligt vidtgående adgang til aktindsigt for offentligheden, når det drejer sig om miljøoplysninger."

I FOB 2018-4 har Folketingets Ombudsmand udtalt, at materiale, der indgik i en sag om etablering af et nyt havneanlæg, var omfattet af begrebet "miljøoplysninger". Der var bl.a. tale om en kreditkontrakt. Bl.a. følgende fremgår af udtalelsen:

"Der skal [...] anlægges en bred forståelse af begrebet "foranstaltning" i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Herefter vil bl.a. en kreditkontrakt, som vedrører finansieringen af det nye havneanlæg Y-havn, efter min opfattelse være omfattet af begrebet "foranstaltninger".

Spørgsmålet er dernæst, om oplysningerne i kreditkontrakten "kan" påvirke miljøelementer i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

[...] det [er] efter bestemmelsens ordlyd hverken 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".

Som ligeledes nævnt taler det forhold, at miljøoplysningsbegrebet er defineret bredt – og i EU-Domstolens praksis også fortolkes bredt – efter min opfattelse i sig selv for, at en foranstaltning relativt let "kan" påvirke miljøelementer.

[...]

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

Det forhold, at der er usikkerhed om resultatet af en administrativ foranstaltning – herunder f.eks. hvilken nærmere udledning af stoffer foranstaltningen vil medføre – fører heller ikke til, at oplysningerne falder uden for miljøoplysningsbegrebet.

Kreditkontrakten indeholder som nævnt oplysninger om en låneaftale mellem X Havn og KommuneKredit vedrørende finansieringen af Y-havn med oplysninger om hovedstol, lånetid, udbetaling, renter, tilbagebetaling mv.

Det må efter min opfattelse antages, at de aftalevilkår, der kan opnås ved en finansieringsaftale om etableringen af Y-havn, på den ene eller anden måde vil kunne påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og nr. 2. Aftalevilkårene i en sådan aftale kan således have påvirket projektet, f.eks. ved, at planerne for havnen føres ud i livet, eller ved, at havneudvidelsen skulle udføres på en anden måde, hvis aftalevilkårene for finansieringen blev anderledes end oprindeligt forventet eller planlagt af X Havn.

Det er på den baggrund min opfattelse, at oplysningerne i kreditkontrakten er omfattet af begrebet "miljøoplysninger" i kraft af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3."

I FOB 2020-1 har Folketingets Ombudsmand udtalt, at fakturaer fra et energiselskabs underleverandører til et solcelleanlæg ikke indeholdt miljøoplysninger. Bl.a. følgende fremgår af udtalelsen:

"Jeg finder ligesom Miljø- og Fødevarerklagenævnet og EU-Kommissionen, at der ikke er grundlag for i sig selv at anse priserne i de underliggende udgiftsbilag fra energiselskabets leverandører for miljøoplysninger i medfør af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Jeg er således enig i, at underpriserne, som energiselskab B har betalt i forhold til sine leverandører, ikke er en foranstaltning, som påvirker eller kan påvirke tilstanden i miljøet. Den foreliggende sag adskiller sig hermed fra [...] FOB 2018-4 [...].

De priser, som energiselskabet i den foreliggende sag har betalt sine leverandører, kan ikke på samme måde antages at have en miljøpåvirkning, jf. også nedenfor under pkt. 6.3.

6.3. Etablering af anlæg til udnyttelse af vedvarende energi gennem opsætning af markbaserede solcelleanlæg med tilslutning til elnettet udgør derimod efter min opfattelse en foranstaltning eller aktivitet, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, som nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2, jf. § 3, nr. 3.

Det følger herefter af miljøoplysningslovens § 3, at "alle oplysninger", som er i en myndigheds besiddelse, og som vedrører bl.a. foranstaltninger og aktiviteter som nævnt i § 3, nr. 3, er miljøoplysninger.

De oplysninger, som du ønsker aktindsigt i, findes som nævnt i fakturaer fra energiselskabets leverandører, dvs. i en række underliggende udgiftsbilag til den slutfaktura, som du har modtaget. Spørgsmålet er derfor, om disse oplysninger "vedrører" etableringen af solcelleanlæggene i miljøoplysningslovens forstand, og dermed om der er en tilstrækkelig forbindelse mellem underbilagene og etableringen af solcelleanlæggene til, at underbilagene må anses for miljøoplysninger.

[...] miljøoplysningsbegrebet [er] defineret bredt, ligesom det i EU-Domstolens praksis fortolkes bredt. Det følger imidlertid også af EU-Domstolens praksis – og afspejles i flere afgørelser fra andre EU-medlemsstater – at ikke enhver forbindelse mellem en given oplysning og miljøet er tilstrækkelig til at bringe oplysningen ind under miljøoplysningsdirektivets (og miljøoplysningslovens) anvendelsesområde.

Til støtte for at anse oplysningerne i de enkelte underliggende udgiftsbilag for miljøoplysninger taler efter min opfattelse navnlig, at de priser, som en virksomhed skal betale sine leverandører, normalt ikke vil være uden betydning for den samlede pris og dermed den endelige afregning over for slutkunden. Der kan

således argumenteres for, at underpriserne kan have en vis betydning for, om der indkøbes og etableres solcelleanlæg.

I modsat retning taler imidlertid, at sammenhængen mellem oplysningerne om de ydelser, som underleverandørerne fakturerede energiselskabet for, og selve etableringen af solcelleanlæggene, herunder tilslutning til elnettet, som du indgik aftale med energiselskabet om, alene er af indirekte karakter.

Der er således ikke tale om oplysninger, som kan antages at have haft en direkte betydning for indgåelsen af aftalen om køb af solcelleanlæggene. Af samme grund er forbindelsen mellem underpriserne og selve foranstaltningen/aktiviteten – nemlig etableringen af solcelleanlæggene – så meget desto mere indirekte og usikker.

Jeg kommer på den baggrund – ligesom EU-Kommissionen – til den konklusion, at oplysningerne i de enkelte underliggende udgiftsbilag, som du har bedt om aktindsigt i, ikke "vedrører" etableringen af solcelleanlæggene (foranstaltningen/aktiviteten) i miljøoplysningslovens forstand med den virkning, at de må anses for miljøoplysninger."

Miljøklagenævnet har i afgørelse af 19. oktober 2005 (MAD 2005.1679) fundet, at:

" [...] biogasanlæg og gyllesepareringsanlæg er aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Loven omfatter således alle oplysninger om sådanne anlæg, som de af loven omfattede myndigheder er i besiddelse af."

I denne sag var der anmodet om aktindsigt i kontrakter om levering af biogasanlæg og gyllesepareringsanlæg.

Natur- og Miljøklagenævnet har i afgørelse af 17. marts 2014 (MAD 2014.96) bemærket, at alle oplysninger, som en kommune er i besiddelse af om vindmøller, er omfattet af miljøoplysningsloven. I den konkrete sag, havde en kommune bl.a. undtaget kontrakter og aftaler vedrørende opsætning af vindmøller. Natur- og Miljøklagenævnet slog fast, at idet vindmøller er aktiviteter der påvirker eller kan påvirke enkelte miljøelementer, som nævnt i miljøoplysningslovens § 3, er alle oplysninger om vindmøller omfattet af miljøoplysningsloven.

Den 30. januar 2018 udtalte Ankestyrelsen, at nedgravede containere til indsamling af affald måtte anses for at være aktiviteter, som påvirkede eller kunne påvirke enkelte miljøelementer, som nævnt i miljøoplysningslovens § 3. Ankestyrelsen vurderede, at alle oplysninger, som Aarhus Kommune havde om nedgravede containere til indsamling af affald, var omfattet af miljøoplysningsloven. Derfor var det Ankestyrelsens opfattelse, at en anmodning om aktindsigt i nogle økonomiske beregninger i relation til de nedgravede containere, skulle behandles efter miljøoplysningsloven.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at anmodningen om aktindsigt i advokatundersøgelsen og i de økonomiske beregninger skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Vi lægger vægt på, at en flytning af trykledningen til spildevand efter vores vurdering, er en foranstaltning eller aktivitet, som påvirker eller kan påvirke enkelte miljøelementer, som nævnt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2, jf. § 3, nr. 3.

Vi lægger også vægt på, at advokatundersøgelsen og de økonomiske beregninger handler om en eventuel flytning af trykledningen, og at de indgår aktivt i forhandlingerne om at finde en løsning på, om trykledningen skal flyttes.

Det er derfor vores opfattelse, at advokatundersøgelsen og de økonomiske beregninger kan have en direkte betydning for, om flytningen af trykledningen sker. Advokatundersøgelsen og de økonomiske beregninger "vedrører" således flytningen af trykledningen (aktiviteten) i miljøoplysningslovens forstand med den virkning, at de må anses for miljøoplysninger.

Vi bemærker, at Rebild Kommunes oplysninger om, at der er tale om et privatretligt spørgsmål om oplysningspligt i forbindelse med salg af en ejendom, og at sagen hverken handler om placering af trykledningen eller trykledningens dimensionering mv. efter vores opfattelse ikke kan føre til en anden vurdering. Dette skyldes, at selvom den overordnede sag ikke handler om miljøspørgsmål, så kan de enkelte oplysninger i sagen være miljøoplysninger, som skal behandles efter miljøoplysningsloven.

Ankestyrelsen beder på den baggrund Rebild Kommune om at genoptage behandlingen af sagen og tage stilling til [A]s anmodning om aktindsigt i advokatundersøgelsen og de økonomiske beregninger om trykledningen på [A]s grund efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

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

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

Venlig hilsen

Mia Enghardt Korsholm

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

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

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019

Reglernes fulde ordlyd findes på www.retsinformation.dk.