



Ankestyrelsens brev til Aalborg Kommune

Tilsynsudtalelse om aktindsigt

5. april 2024

[A] har den 25. april 2023 skrevet til Aalborg Kommune om kommunens afgørelse af 25. april 2023 om aktindsigt.

J.nr. 23-35761

Aalborg Kommune har den 27. april 2023 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at anmodningen om aktindsigt i processkrifterne i to verserende retssager helt eller delvist skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Vi beder derfor Aalborg Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen beklager sagsbehandlingstiden.

Sagens oplysninger

[A] bad den 10. april 2023 Aalborg Kommune om aktindsigt i en advokatundersøgelse af kommunens praksis for indgåelse af udbygningsaftaler.

Kommunen gav den 11. april 2023 aktindsigt i advokatundersøgelsen.

[A] bad herefter den 24. april 2023 om aktindsigt i "processkrifterne angående de(n) verserende retssag(er) angående udbygningsaftaler".

Den 25. april 2023 traf Aalborg Kommune 2023 afgørelse om den nye anmodning om aktindsigt.

Ved afgørelsen gav kommunen afslag på aktindsigt i de processkrifter, der er udarbejdet af kommunens advokat. Kommunen henviste til offentlighedslovens § 27, nr. 4. Kommunen gav også afslag på meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

For så vidt angår modpartens processkrifter oplyste kommunen med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2, at afgørelsen om aktindsigt i disse afventede modpartens hørings svar.

[A] klagede samme dag over kommunens afslag på aktindsigt og henviste til, at anmodningen om aktindsigt skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Den 27. april 2023 genvurderede Aalborg Kommune afgørelsen om aktindsigt og fastholdt resultatet og lovvalget. Af kommunens genvurdering fremgår bl.a. følgende:

“Aalborg Kommune foretager ved modtagelsen af en anmodning om aktindsigt en vurdering af, om de oplysninger, der omfattes af anmodningen om aktindsigt, har karakter af miljøoplysninger i lovens forstand.

Vi er opmærksomme på, at miljøoplysningsbegrebet er bredt. Der er i den foreliggende sag tale om, at der er anmodet om oplysninger i processkrifter i to verserende retssager. Processkrifter udgør essentielt de juridiske påstande og anbringender, som en part – her kommunen – nedlægger i en konkret retstvist for domstolene. Der er derfor efter kommunens opfattelse ikke en sådan tilstrækkelig forbindelse mellem de konkrete processkrifter og den underliggende materielle sag til at anse de ønskede oplysninger for miljøoplysninger. Vi finder således, at forbindelsen alene er af indirekte karakter, og at oplysningerne i processkrifterne ikke direkte vedrører oplysninger i miljøoplysningslovens forstand.”

Kommunen sendte herefter sagen og sagens akter til Ankestyrelsen.

Den 17. maj 2023 bad Ankestyrelsen Aalborg Kommune om en supplerende redegørelse om, hvorvidt udfaldet af de to retssager dels vil

kunne påvirke de projekter, der er beskrevet i processkrifterne - bl.a. i forhold til projekternes omfang og udformning - og dels kunne have miljømæssig betydning i bred forstand for de områder, som de i processkrifterne beskrevne projekter omhandler.

Aalborg Kommune sendte den 24. maj 2023 svar til Ankestyrelsen, hvor følgende bl.a. fremgår:

”Ad. retssagen mod [B]: Udfaldet af retssagen vil ikke have indvirkning på projektet, i det projektet for længst er færdigbygget og har stået beboet længe.

Ad. retssagen mod [C]: Udfaldet af retssagen vil ikke umiddelbart have betydning for ”projektet”, i det der netop aldrig er indgået en udbygningsaftale og/eller udarbejdet en ny lokalplan. Det er således fortsat den eksisterende lokalplan der er gældende for området. Retssagen omhandler udelukkende de principielle spørgsmål vedr. spørgsmålet om, hvornår samt hvorledes der kan ske drøftelser af udbygningsaftaler og i givet fald indgås udbygningsaftaler i forbindelse med ønske om ny LP. Det er sagsøgers påstand, at det ønskede projekt vil kunne udføres indenfor gældende lokalplan, hvorfor udfaldet af retssagen allerhøjst kan have teoretisk værdi ift. det af sagsøger ønskede projekt.

Sagsøgers påstand går primært på at kommunen skal anerkende at de ikke har været berettiget til at inddrage spørgsmålet om udbygningsaftaler i parternes drøftelser.

[...]

Det er kommunens vurdering at, der på intet tidspunkt i de to sager har indgået diskussioner, overvejelser, beregninger eller lignende, der på nogen måde vedrører miljømæssige forhold eller indeholder miljømæssige oplysninger. Det er ligeledes kommunens vurdering, at udfaldet af de to retssager ikke vil have miljømæssige betydninger. Det ene projekt er som allerede nævnt, for længst afsluttet og ses ikke at have haft miljømæssig påvirkning. Det andet ”projekt” er aldrig begyndt, i det der aldrig blev indgået en udbygningsaftale, der var alene nævnt muligheden for udbygningsaftale i forbindelse med parternes drøftelse om fremtidig udvikling af området. Drøftelserne mundende som bekendt ikke ud i noget konkret.”

Regler og praksis

Miljøoplysningsloven

Er der anmodet om aktindsigt i miljøoplysninger, skal anmodningen vurderes efter reglerne i miljøoplysningsloven.

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

”§ 1. 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. 2. [...]

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 forsager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.

Stk. 4. [...]

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) [...]”

Om begrebet miljøoplysninger fremgår bl.a. følgende af Miljøoplysningsloven med kommentarer, Azad Taheri Abkenar m.fl., Djøf Forlag, 1. udgave 2023, side 134 ff.:

”Som beskrevet ovenfor er miljøoplysningsbegrebet defineret bredt i miljøoplysningsdirektivet, og der er også i EU-Domstolens, ombudsmandens og klagenævnenes samt det kommunale tilsyns praksis blevet anlagt en bred fortolkning. Det følger imidlertid også af praksis, at ikke enhver forbindelse mellem en given oplysning om miljøet er tilstrækkelig til at bringe oplysningen ind under miljøoplysningsdirektivets (og miljøoplysningslovens) anvendelsesområde.

[...]

Hvis der tages et nærmere blik på dansk praksis, herunder navnlig ombudsmandens praksis, kan det konstateres, at der er sket en udvikling i forståelsen af miljøoplysningsbegrebet, herunder navnlig spørgsmålet om det i praksis vigtige foranstaltningsbegreb i § 3, nr. 3.

I de første mange udtalelser om miljøoplysningsbegrebet har ombudsmanden således gentagne gange henvist til, at det efter miljøoplysningsloven ikke kan kræves, at en foranstaltning

»påvirker« et miljøelement, men at det er tilstrækkeligt, at den pågældende foranstaltning »kan« påvirke et miljøelement.

[...]

Med udtalelsen i FOB 2018-34, hvor oplysninger i en sag om fornyelse af alkoholbevilling ikke blev anset for miljøoplysninger, synes ombudsmanden – bl.a. efter høring af EU-Kommissionen – at have genovervejet sin fortolkning af miljøoplysningsbegrebet, idet der blev lagt vægt på, at alkoholbevillingssagen ikke i sig selv vedrørte forhold på miljøområdet, og at alkoholbevillingen (foranstaltningen) kun havde indirekte miljømæssig effekt. Med anvendelsen af ordet »indirekte« lægges der op til, at det forhold, at der er flere »led« mellem den administrative foranstaltning og en mulig påvirkning af miljøet kan udelukke, at der er tale om en miljøoplysning.

Udtalelsen i FOB 2018-34 er senere fulgt op med udtalelsen i FOB 2022-5 og udtalelsen i FOB 2022-22, der vedrørte oplysninger om ansættelser af henholdsvis en sekretariatschef i Klimarådet og udenlandsk arbejdskraft på havbrugsvirksomheder. Ombudsmanden udtalte, at der ikke var tale om miljøoplysninger, idet oplysningerne kun på en ganske indirekte, teoretisk og hypotetisk måde ville kunne tænkes at få en miljømæssig effekt, der kunne påvirke miljøelementer. Udtalelserne peger også i retning af, at der skal være tale om en mere direkte og sandsynlig miljøpåvirkning for, at der kan være tale om en miljøoplysning, og at sager om f.eks. personalemæssige forhold derfor ikke er omfattet af miljøoplysningsloven.

[...]

Det samme gælder FOB 2020-1, hvor ombudsmanden udtalte, at fakturaer fra et energiselskabs underleverandør ikke indeholdt miljøoplysninger. [...] Ombudsmanden udtalte samtidig, at »[d]en foreliggende sag adskiller sig hermed fra den sag, som er gengivet i FOB 2018-4 [...], hvor ombudsmanden fandt, at oplysninger, som fremgik af en kreditkontrakt, havde karakter af miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3 og 5. Den pågældende kreditkontrakt, der indeholdt oplysninger om finansieringen af et nyt havneanlæg, *var indgået mellem havnen og finansieringsvirksomheden, og aftalevilkårene kunne påvirke projektet*« (kursiveret her).

Også udtalelsen i FOB 2022-24 vedrørende oplysninger om COVID-19 synes at bekræfte, at der skal lægges øget vægt på, om en foranstaltning har en direkte miljøeffekt, og om miljøpåvirkningen må betragtes som sandsynlig. Oplysningerne drejede sig bl.a. om besøgsrestriktioner på plejehjem og sygehuse og lukning af dagtilbud, skoler, institutioner m.v., og der kunne derfor argumenteres for, at foranstaltningerne var omfattet af miljøoplysningsbegrebet, fordi tiltagene måtte forventes at få indflydelse på borgernes færden i samfundet og dermed få betydning for miljøet. Ombudsmanden vurderede dog, at de omhandlede foranstaltninger i første række vedrørte forhold af sundhedsmæssig karakter, som ikke i sig selv kunne siges at vedrøre forhold på miljøområdet. Endvidere udtalte ombudsmanden, at de pågældende foranstaltninger ikke kunne siges at have en umiddelbar sammenhæng med miljøområdet eller væsentlige miljømæssige aspekter. Foranstaltningen ville således efter ombudsmandens vurdering ikke have en direkte indvirkning på miljøet. På den baggrund udtalte ombudsmanden, at miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, ikke fandt anvendelse, da der ikke var tale om foranstaltninger, der »kan« påvirke miljøelementer i bestemmelsens forstand. Med brugen af ordet »direkte« understreges det yderligere, at det forhold, at der er flere »led« mellem den administrative foranstaltning og en mulig påvirkning af miljøet, udelukker, at der – i hvert fald for foranstaltninger uden for det klassiske miljøområde – er tale om en miljøoplysning.

Som det fremgår, synes der at være sket en udvikling i ombudsmandens vurdering af miljøoplysningsbegrebet. Udviklingen stemmer godt overens med den i pkt. 1 nævnte berigtigelse af den danske sprogudgave af miljøoplysningsdirektivet, som blev offentliggjort i EUT L 266 af 13. oktober 2022, s. 22.

Ombudsmanden bemærkede da også i udtalelsen i FOB 2022-24, at det efter en række af miljøoplysningsdirektivets øvrige sproglige udgaver ikke er tilstrækkeligt, at en administrativ foranstaltning »kan« påvirke et miljøelement, idet dette skal være »likely to« på engelsk, »susceptible« på fransk, »wahrscheinlich« på tysk og »troligvist« på svensk.

[...]

6. Omfattes hele sagen af miljøoplysningsloven, fordi sagen indeholder visse miljøoplysninger?

Et hyppigt forekommende spørgsmål i praksis er, om det forhold, at der i en given sag er miljøoplysninger, betyder, at hele sagen (og dermed samtlige oplysninger i sagen, herunder oplysninger, der ikke kan karakteriseres som miljøoplysninger) omfattes af miljøoplysningsloven.

Udgangspunktet må være, at der – uanset sagens art – sondres mellem miljøoplysninger og oplysninger, der ikke er miljøoplysninger. Der synes ikke at være holdepunkter i miljøoplysningsdirektivet for, at ikke-miljøoplysninger i visse tilfælde kan udgøre miljøoplysninger. Det forhold, at visse (eller de fleste) oplysninger i en sag omfattes af begrebet miljøoplysninger, synes således ikke i sig selv at kunne indebære, at sagens øvrige oplysninger derved bliver miljøoplysninger. Der er med andre ord ikke noget til hinder for, at en sag kan indeholde både miljøoplysninger og oplysninger, der ikke er miljøoplysninger.

[...]

Der er i praksis en række eksempler på, at enkelte oplysninger i en sag, som ellers udelukkende indeholder miljøoplysninger, falder uden for miljøoplysningslovens anvendelsesområde.

I MAD 2015.394 meddelte DONG en journalist afslag på aktindsigt i auditrapporter om flere kulminer. DONG antog, at oplysningerne ikke var miljøoplysninger. Journalisten påklagede afslaget til Natur- og Miljøklagenævnet, som fandt, at oplysningerne om selve minerne var miljøoplysninger, idet der var tale om administrative foranstaltninger (§ 3, nr. 3) og faktorer (§ 3, nr. 2), som påvirker eller kan påvirke miljøet, dvs. miljøelementerne (§ 3, nr. 1). Nævnets fandt dog, at oplysningerne om ansattes fagforeningsmæssige tilhørsforhold, alder og lignende faldt uden for miljøoplysningslovens anvendelsesområde.”

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.

2013-offentlighedsloven

Retten til aktindsigt omfatter alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af myndigheden som led i administrativ sagsbehandling i

forbindelse med dens virksomhed. Dog er retten til aktindsigt begrænset af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35. Det fremgår af § 7, stk. 1 og stk. 2, i offentlighedsloven.

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 27, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige:

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

[...]

4) brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.”

Af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 604:

”Udtrykket ”brevveksling” i § 27, nr. 4, indebærer, at ikke blot selve den sagkyndige udtalelse, men også f.eks. processkrifter og andre dokumenter, som myndighedens advokat (den sagkyndige) sender til myndigheden, kan undtages fra aktindsigt.”

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. om ekstrahering:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.”

Selvom et dokument kan undtages fra aktindsigt efter § 27, nr. 4, i offentlighedsloven skal der – efter lovens almindelige regler – meddeles aktindsigt i visse oplysninger i det undtagne dokument (den såkaldte ekstraheringspligt), jf. § 28, stk. 1, 1. pkt. Det gælder oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Planloven

Af planlovens § 1 fremgår følgende:

”§ 1. Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, medvirker til at værne om landets natur og miljø samt klima og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så

samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.

Stk. 2. Loven tilsigter særlig,

- 1) at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund,
- 2) at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,
- 3) at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst,
- 4) at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig naturværdi og landskabelig værdi,
- 5) at biodiversiteten understøttes, og at udledning af drivhusgasser, forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges,
- 6) at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet, og
- 7) at alsidighed i boligsammensætningen fremmes gennem mulighed for planlægning for almene boliger i byerne.”

Aftaler mellem en grundejer og kommunen om udbygning af infrastruktur (udbygningsaftaler) kan indgås med hjemmel i planlovens § 21 b. Af bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”§ 21 b. På opfordring fra en grundejer kan kommunalbestyrelsen indgå en udbygningsaftale med grundejeren for områder, der i kommuneplanen er udlagt til byzone eller sommerhusområde, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 1, samt for områder i landzone.

Stk. 2. Udbygningsaftaler kan indgås med henblik på at

- 1) opnå en højere kvalitet eller standard af den planlagte infrastruktur i et område,
- 2) fremrykke lokalplanlægningen for et område, der i kommuneplanens rammebestemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdannelse, men hvor lokalplanlægning vil være i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser, eller
- 3) ændre eller udvide de byggemuligheder, der fremgår af kommuneplanens rammebestemmelser eller lokalplanen for det pågældende område, på betingelse af, at grundejeren kun skal bidrage til at finansiere infrastrukturanlæg, som det ikke vil påhvile kommunen at etablere.

Stk. 3. Udbygningsaftalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg, som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen.

Stk. 4. [...]"

Praksis om miljøoplysningsloven

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 den ovenfor nævnte udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 2020-1) udtalte ombudsmanden, at fakturaer fra et energiselskabs underleverandører til et solcelleanlæg ikke indeholdt miljøoplysninger.

Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende:

"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."

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i afgørelse af 1. juni 2018 (MAD 2018.183) fundet, at en anmodning om aktindsigt i materiale og korrespondance om kompensation i forbindelse med et vandtunnelprojekt skulle behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven. Af nævnets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"[navn udeladt af Ankestyrelsen] har behandlet anmodningen efter offentlighedslovens regler, idet der generelt anmodes om indsigt i økonomiske forhold, herunder erstatning og kompensation. [Navn udeladt af Ankestyrelsen] har således vurderet, at der ikke er tale om miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3.

[...]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet skal vurdere, om der er tale om aktindsigt i miljøoplysninger, da dette medfører, at miljøoplysningsloven finder anvendelse.

[...]

Klager har anmodet om aktindsigt i materiale og korrespondance vedrørende kompensation i forbindelse med anlægsarbejder herunder vandtunnelbyggeriet i Gentofte Kommune.

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurdering, at compensation i forbindelse med et anlægsarbejde er en foranstaltning, der kan påvirke miljøet. I den konkrete afgørelse er der tillige meddelt delvis aktindsigt i mailkorrespondance vedrørende støj som er omfattet af miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 2.

De oplysninger, der er anmodet om indsigt i, er således omfattet af miljøoplysningslovens § 3.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at anmodningen om aktindsigt i processkrifterne i de to verserende retssager helt eller delvist skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Vi vurderer, at processkriftet vedrørende [C] indeholder miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Vi lægger vægt på, at dokumentet bl.a. indeholder oplysninger om en spildevandsledning, som vedrører tilstanden i miljøelementerne vand og jord som beskrevet i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1.

Vi vurderer også, at processkriftet vedrørende [B] indeholder miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Vi lægger vægt på, at dokumentet bl.a. indeholder oplysninger om en lokalplan og en udbygningsaftale om åbning af Østerå, og at oplysningerne således vedrører foranstaltninger eller aktiviteter, der påvirker eller sandsynligvis kan påvirke enkelte miljøelementer og faktorer som beskrevet i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 og 2, jf. § 3, nr.3.

Det er vores opfattelse, at det af Aalborg Kommune anførte om, at processkrifter udgør de juridiske påstande og anbringender, som en part (her kommunen) nedlægger i en konkret retstvist for domstolene, og at der derfor ikke er en sådan tilstrækkelig forbindelse mellem processkrifterne og den underliggende sag til at anse de ønskede oplysninger for miljøoplysninger, ikke kan føre til en anden vurdering.

For så vidt angår processkriftet vedrørende [C] henviser vi til, at dokumentet indeholder oplysninger, der direkte vedrører miljøet, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 1.

For så vidt angår processkriftet vedrørende [B] henviser vi til, at såvel lokalplaner som udbygningsaftaler er reguleret i planloven, som har til formål at sikre en sammenhængende planlægning, der bl.a. medvirker til at værne om landets natur og miljø. Loven tilsigter bl.a., at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber, at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig naturværdi og landskabelig værdi, at biodiversiteten understøttes og at udledning af drivhusgasser, forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges. En udbygningsaftale har eksempelvis til formål at fremrykke, ændre eller udvide byggemuligheder.

På den baggrund er det Ankestyrelsens opfattelse, at såvel en lokalplan som en udbygningsaftale er foranstaltninger eller aktiviteter, der er særdeles egnede til at påvirke miljøelementer omfattet af miljøoplysningslovens § 3, nr. 1 direkte, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. I øvrigt må en lokalplan antages uden videre at være omfattet af miljøoplysningsbegrebet, idet den har til formål at beskytte miljøelementer. Oplysninger om de pågældende foranstaltninger eller aktiviteter er herefter miljøoplysninger, uanset karakteren af det dokument, de indgår i.

Vi beder derfor Aalborg Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt helt eller delvis efter reglerne i miljøoplysningsloven.

I det omfang Aalborg Kommune ved den fornyede behandling måtte vurdere, at ikke alle oplysninger i de to dokumenter er omfattet af miljøoplysningsloven, beder vi kommunen om at tage stilling til, om oplysningerne er ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., i 2013-offentlighedslovens.

Ankestyrelsen er enig i kommunens vurdering af, at dokumenterne er omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige.

Det fremgår dog ikke af kommunens afgørelse, at kommunen har taget stilling til, om dokumenterne indeholder oplysninger om sagernes faktiske grundlag, som er relevante for sagerne og dermed ekstraheringspligtige.

Vi har med denne udtalelse ikke taget stilling til, om dokumenterne eller dele heraf kan undtages fra aktindsigt med en anden begrundelse.

Vi offentliggør denne udtalelse 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 kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

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

Venlig hilsen

Vinnie Reiths

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024 om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)

Lovbekendtgørelse nr. 981 af 16. august 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven)

Lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)

Lovbekendtgørelse nr. 223 af 1. marts 2024 om planlægning (planloven)