

Organisation & Jura
J.nr. 020-00112
Ref. morim
Den 20. december 2013

Udkast

Vejledning om aktindsigt i miljøoplysninger efter ikrafttrædelsen af den nye offentlighedslov.

1. Indledning

1.1 Den 1. januar 2014 træder den nye offentlighedslov i kraft. Justitsministeriet har udarbejdet en vejledning til den nye offentlighedslov, der indeholder en samlet gennemgang af loven.

Den gældende miljøopplysningslov henviser i vidt omfang til bestemmelser i den gamle offentlighedslov, som ophæves 1. januar 2014. Der er derfor indsat regler i den gældende miljøopplysningslovs § 6, stk. 2 - og tilsvarende bestemmelser er indsat i den nye offentlighedslov samt de følgelove, som blev vedtaget i forbindelse med offentlighedsloven - som sikrer, at den hidtidige offentlighedslov fortsat gælder for så vidt angår sager, der behandles efter miljøopplysningsloven. De mange bestemmelser i miljøopplysningsloven, der henviser til bestemmelserne i den hidtidige offentlighedslov, vil således fortsat have virkning efter deres indhold.

Efter den 1. januar 2014 vil retsstillingen herefter være den, at den nye offentlighedslov indeholder generelle regler om aktindsigt. Den nye offentlighedslovs regler om aktindsigt gælder også for miljøoplysninger. Samtidig indeholder miljøopplysningsloven særlige regler om aktindsigt i miljøoplysninger. Miljøopplysningsloven indeholder således specielle regler om aktindsigt i miljøoplysninger, hvor dette er skønnet nødvendigt af hensyn til EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger og Århuskonventionen.

Før den 1. januar 2014 var der parallelitet mellem offentlighedsloven og miljøopplysningsloven i den forstand, at miljøopplysningsloven henviste til offentlighedsloven samt på visse punkter fastsatte en videre adgang til aktindsigt i miljøoplysninger.

Den nye offentlighedslov indeholder regler, der afviger fra den gamle offentlighedslov. Der er regler, der giver en videre adgang til aktindsigt end den gamle lov, og der er regler, som indskrænker adgangen til aktindsigt i forhold til den gamle lov.

Det medfører et behov for at tage stilling til, hvilket regelsæt anmodninger om aktindsigt i miljøoplysninger skal behandles efter fremover.

Formålet med denne vejledning er på den baggrund at vejlede myndigheder, institutioner, selskaber m.v., virksomheder og borgere om, hvilke regler der gælder for sager om aktindsigt i miljøoplysninger efter den 1. januar 2014.

1.2. Miljøoplysningsloven indeholder som nævnt særlige regler om aktindsigt i miljøoplysninger. Disse regler giver i langt den overvejende del af tilfældene en videre adgang til aktindsigt i miljøoplysninger end både den gamle offentlighedslov og den nye offentlighedslov.

På denne baggrund finder Miljøstyrelsen, at aktindsigtsanmodninger efter 1. januar 2014 som udgangspunkt vil skulle behandles efter miljøoplysningsloven.

I det omfang, den nye offentlighedslov i forhold til konkrete oplysninger og dokumenter giver en videre adgang til aktindsigt end miljøoplysningsloven, vil der imidlertid skulle meddeles aktindsigt efter reglerne i den nye offentlighedslov. Den nye offentlighedslov omfatter således som nævnt også miljøoplysninger. Det har ikke været formålet med miljøoplysningsloven at indskrænke adgangen til aktindsigt efter andre regler, herunder den nye offentlighedslov.

Dette vil eksempelvis være relevant i forhold til offentligt ejede selskaber, hvor den nye offentlighedslovs § 4, stk. 1, i forhold til en række selskaber giver en videre adgang til aktindsigt, samt i forhold til reglerne om ekstrahering i den nye offentlighedslovs §§ 28-29.

1.3. I det følgende gennemgås en række bestemmelser i den nye offentlighedslov, hvor der særligt vil kunne opstå behov for at afklare retstilstanden.

- I afs. 2 gennemgås reglerne vedrørende lovenes organisatoriske anvendelsesområde.
- I afs. 3 gennemgås hovedreglerne for aktindsigt m.v.
- I afs. 4 gennemgås undtagelserne vedrørende aktindsigt.
- I afs. 5 gennemgås sagsbehandlingsreglerne.

For en gennemgang af miljøoplysningsloven kan der henvises til Vejledning til lov om aktindsigt i miljøoplysninger (Vejledning nr. 10564 af 14/06/2006, der findes på Retsinformation.).

I forbindelse med vedtagelsen af den nye offentlighedslov blev der foretaget en række ændringer af forvaltningsloven. I forhold til forvaltningsloven gælder det samme som i forholdet til den nye offentlighedslov. I det omfang, forvaltningsloven i et konkret tilfælde giver en videre adgang til aktindsigt end miljøoplysningsloven, vil der imidlertid skulle meddeles aktindsigt i overensstemmelse hermed.

2. Det organisatoriske anvendelsesområde

Anvendelsesområdet for offentlighedsloven er blevet udvidet med en række organer, selskaber m.v.

Konkret er der tale om:

- KL og Danske Regioner (§ 3, stk. 1, nr. 3).
- Ikke-børsnoterede selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 % af ejerandelene (§ 4).
- Selskaber, institutioner m.v., i det omfang de træffer afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne (§ 5, stk. 1).

Det betyder, at disse selskaber, organer og institutioner m.v. har pligt til at behandle aktindsigtsanmodninger – også vedrørende miljøoplysninger - uanset de ikke er omfattet af miljøopplysningsloven. Behandlingen skal ske efter den nye offentlighedslov.

Det bemærkes dog, at miljøopplysningsloven opererer med en bredere definition af en offentlig myndighed end både den gamle og den nye offentlighedslov. Nogle af de organer m.v., der som noget nyt bliver omfattet af offentlighedsloven, er således allerede i dag omfattet af miljøopplysningsloven.

Særligt om KL og Danske Regioner bemærkes det, at de ikke er omfattet af miljøopplysningsloven, Der vil imidlertid som nævnt kunne søges om aktindsigt i miljøoplysninger efter offentlighedslovens regler ved disse organisationer, da offentlighedslovens regler om aktindsigt også omfatter miljøoplysninger.

Den særlige undtagelse i den nye offentlighedslovs § 25 om oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner og disses medlemmer vil ikke finde anvendelse, når der træffes afgørelser efter miljøopplysningsloven på baggrund af en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger hos den enkelte kommune eller region. Dette skyldes, at KL og Danske Regioner sammen med deres respektive medlemmer ikke efter miljøopplysningsloven kan betragtes som én offentlig myndighed, hvorfor en sådan brevveksling ikke efter miljøopplysningsloven kan betragtes som intern. Skal miljøoplysninger i sådan brevveksling undtages fra aktindsigt, skal hjemlen hertil således findes i andre af miljøopplysningslovens undtagelsesbestemmelser.

Herudover er der i offentlighedsloven en ny regel, der vedrører forholdet til organer m.v., som ikke er omfattet af offentlighedsloven, hvorefter myndigheder m.v. som er omfattet af offentlighedsloven har pligt til at sikre, at virksomheder, der får overladt opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, løbende giver vedkommende myndighed oplysninger om udførelsen af opgaverne (§ 6). Der er her tale om en almindelig pligt for myndigheder, som naturligvis også gælder på miljøområdet. Se endvidere afs. 3.4.

3. Aktindsigt m.v.

3.1 Identifikationskravet

Med § 9, stk. 1, i den nye offentlighedslov ophæves det hidtil gældende subjektive identifikationskrav og erstattes af et krav om, at en aktindsigtsanmodning skal angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Den gældende miljøopplysningslov bygger på den hidtidige offentlighedslovs ordning. Imidlertid har ombudsmanden (i sag 2011 11-2) udtalt, at det subjektive identifikationskrav ikke kunne anvendes fuldstændig tilsvarende i forhold til anmodninger om indsigt i miljøoplysninger, idet dette ikke fandtes i overensstemmelse med miljøopplysningsdirektivet.

Lægges dette til grund, er der efter Miljøstyrelsens opfattelse næppe nævneværdig forskel på retstilstanden på de to lovområder, hvorfor Miljøstyrelsen foreslår, at anmodninger om aktindsigt i miljøoplysninger behandles efter identifikationskravet i den nye offentlighedslovs § 9, stk. 1.

Efter § 9, stk. 2, nr. 1 og nr. 2, i den nye offentlighedslov kan en myndighed m.v., uanset at betingelserne i stk. 1 om identifikation er opfyldt, afslå at behandle en anmodning om aktindsigt, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, eller anmodningen tjener et retsstridigt formål eller lignende.

Efter den gældende miljøopplysningslov findes der ikke en regel svarende til offentlighedslovens § 9, stk. 2. På denne baggrund kan der ikke gives afslag på aktindsigt behandlet efter miljøopplysningsloven med henvisning til denne bestemmelse. Bestemmelsen i § 9, stk. 2, vil imidlertid finde anvendelse ved afgørelser truffet i medfør af offentlighedsloven (f.eks. af selskaber m.v., der som noget nyt er omfattet af loven).

3.2 Indsigt i databaser

Retten til aktindsigt efter den gamle offentlighedslov omfatter ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, jf. den nye offentlighedslovs § 10, stk. 1, som svarer til den gamle offentlighedslov på dette punkt. Dog er der adgang til aktindsigt i fortegnelser (aktlister) som nævnt i den nye lovs § 7, stk. 2, nr. 2.

Definitionen på miljøoplysninger er meget bred. Miljøopplysningsloven omfatter ifølge § 3 miljøoplysninger i en hvilken som helst form - også de miljøoplysninger, som findes i databaser.

Der vil derfor – som hidtil – fortsat være adgang til aktindsigt i miljøoplysninger i databaser i medfør af miljøopplysningsloven.

3.3 Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk) og indsigt i databeskrivelser

Efter den nye offentlighedslovs § 11 har offentligheden ret til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget.

Der findes ikke en tilsvarende regel i miljøopplysningsloven.

Anmodninger om dataudtræk vil derfor skulle behandles efter offentlighedslovens regler.

Reglerne i den nye offentlighedslov om indsigt i databeskrivelser – og om pligt til at udarbejde sådanne – gælder for også for databaser med miljøoplysninger.

3.4 Varetagelse af hensynet til åbenhed ved etablering m.v. af nye it-løsninger (§ 1, stk. 2), notatpligt (§ 13), journalisering (§ 15) og aktiv information (§ 17)

Der er tale om almindelige pligter efter den nye offentlighedslov, der også gælder på miljøområdet og i forhold til miljøoplysninger. Se endvidere afs. 2 om § 6 i den nye offentlighedslov.

Bestemmelserne suppleres af de særlige regler på miljøområdet om aktiv formidlingspligt m.v.¹.

3.5 Udvidet adgang til aktindsigt i visse dokumenter

Den nye offentlighedslov udvider adgangen til aktindsigt i visse sager og dokumenter. Se offentlighedslovens § 19, stk. 2, om bødeforelæg for juridiske personer, § 21, stk. 4, om indsigt i den øverste ledelseskontrakt, og § 26, nr. 5, om indsigt i såkaldte praksisoversigter.

Også ved sådanne aktindsigtsanmodninger tages udgangspunkt i miljøoplysningsloven, idet sådanne sager og dokumenter er omfattet af denne lov i kraft af lovens afvejningsregel i § 2, stk. 3.

Resultater denne afvejning i et afslag, er det nødvendigt tillige at behandle aktindsigtsanmodningen efter den nye offentlighedslov, da sådanne dokumenter og sager er omfattet af retten til aktindsigt efter den nye offentlighedslov med de undtagelser, der følger af den nye offentlighedslov.

4. Undtagelserne vedrørende aktindsigt

Den nye offentlighedslov har en række bestemmelser, som ud fra en generel betragtning kan siges at begrænse den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. Det er bl.a.:

- Undtagelse af alle sager om førelse af en kalender fra retten til aktindsigt (§ 22).
- Undtagelse af dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (dele af § 24).
- Undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (§ 27, nr. 2).
- Adgang til at nægte at foretage såkaldt ekstrahering af oplysninger fra bl.a. interne dokumenter, i det omfang det vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (§ 28, stk. 2, nr. 1).

Disse undtagelser m.v. gælder ikke i forhold til afgørelser, der træffes efter miljøoplysningsloven, da miljøoplysningsloven som tidligere nævnt henviser til den gamle offentlighedslov, som ikke indeholder disse bestemmelser. I det omfang oplysninger og dokumenter vurderes efter den nye offentlighedslov, eksempelvis fordi denne på det pågældende område i øvrigt giver en videre adgang til aktindsigt end miljøoplysningsloven, vil de nævnte undtagelser imidlertid finde anvendelse i forhold til de dokumenter og/eller oplysninger, som skal vurderes efter offentlighedsloven.

Særligt i forhold til den nye ekstraheringsregel i offentlighedslovens § 29, hvorefter der i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse skal foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form, bemærkes, at denne bestemmelse – ligesom den nye offentlighedslovs øvrige bestemmelser – også gælder for miljøoplysninger (som er en del af en intern faglig

¹ Se miljøoplysningslovens § 4 d og § 5 b. Se endvidere bekendtgørelse nr. 415 af 13/05/2005 om aktiv formidling af miljøoplysninger og bekendtgørelse nr. 1279 af 12/12/2005 om kommunalbestyrelses og regionsråds pligt til at være i besiddelse af miljøoplysninger ved udlægning af kommunal og regional virksomhed til private.

vurdering). I det omfang denne regel fører til en videre adgang til aktindsigt end efter miljøoplysningsloven, vil der således også skulle meddeles aktindsigt heri, jf. ovenfor under pkt. 1.

4.2. Meroffentlighedsprincippet

Efter den hidtidige offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v. (meroffentlighedsprincippet).

Den nye offentlighedslov udvider åbenheden ift. meroffentlighedsprincippet på 2 punkter:

- Pligt for myndighederne til af egen drift at overveje meroffentlighed (§ 14, stk. 1).
- Udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt (§ 14, stk. 2).

Efter miljøoplysningslovens afvejningsregel i § 2, stk. 3, skal der i forhold til lovens undtagelser foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering af oplysninger over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Det følger endvidere, at undtagelser fra aktindsigt skal anvendes restriktivt.

Uanset at meroffentlighedsprincippet næppe indebærer mere aktindsigt end efter miljøoplysningslovens afvejningsregler, anbefaler Miljøstyrelsen, at offentlighedslovens § 14 om meroffentlighedsprincippet også reflekteres i afgørelser efter miljøoplysningsloven, da miljøoplysninger som nævnt også er omfattet af den nye offentlighedslov, herunder § 14 om meroffentlighed.

5. Sagsbehandlingsreglerne

5.1 Om sagsbehandlingsreglerne

Ved sagsbehandlingsreglerne forstås i denne henseende de formelle regler, der gælder for håndteringen af den enkelte aktindsigtssag og ikke de regler, der fastsætter, om der skal gives aktindsigt eller ej.

Den nye offentlighedslov indeholder i kapitel 5 en række nye sagsbehandlingsregler, der ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. Det er reglerne om:

- Indførelse af en sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage, som efter omstændighederne kan fraviges, for den myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt m.v. (og herunder forudsætningen i lovens forarbejder bl.a. om, at sager med et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 dage) (§ 36, stk. 2).
- Ret til at påklage en aktindsigtsafgørelse m.v. direkte til den øverste klageinstans (§ 37, stk. 1).
- Indførelse af en sagsbehandlingsfrist på 20 arbejdsdage, som efter omstændighederne kan fraviges, for vedkommende klageinstans (§ 37, stk. 3).
- Klagevejledningspligt til tilsynsmyndigheden i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser m.v. (§ 38).

- Ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden (§ 39).

Det er Miljøstyrelsens umiddelbare vurdering, at sagsbehandlingsreglerne må følge de materielle regler, en sag afgøres efter.

Da aktindsigtsanmodninger i miljøoplysninger efter 1. januar 2014 som nævnt ovenfor fortsat som udgangspunkt bør behandles efter miljøoplysningslovens regler, må udgangspunktet således også være, at det er de tidsfrister, som er indeholdt i miljøoplysningsloven, der finder anvendelse.

Det betyder med andre ord, at en aktindsigtsansøger ikke kan opnå sagsbehandling efter miljøoplysningslovens materielle regler, og samtidigt opnå en sagsbehandling efter de tidsfrister m.v., der gælder efter den nye offentlighedslovs mere gunstige regler. Er der således ansøgt om aktindsigt i en sag, der fortrinsvis skal afgøres efter miljøoplysningsloven, skal sagen derfor som udgangspunkt være afgjort inden 10 dage, jf. § 4, stk. 1, i miljøoplysningsloven (der henviser til den hidtil gældende offentlighedslovs § 16, stk. 2).

I det omfang en anmodning om aktindsigt klart vedrører begge regelsæt (dette kunne f.eks. være tilfældet, hvis en styrelse modtager en aktindsigtsanmodning, som dels vedrører anmodning om sammenstilling af oplysninger (afgøres efter den nye offentlighedslov), samt anmodning om indsigt i en ministersag (afgøres efter miljøoplysningsloven), vil det kunne komme på tale at dele sagen op i to sager, hvor der således gælder forskellige sagsbehandlingsregler.

Træffes en afgørelse efter ovennævnte retningslinjer efter miljøoplysningsloven, finder Miljøstyrelsen, at der bør gives klagevejledning til den sædvanlige klageinstans i de situationer, hvor der måtte være flere klageinstanser. Den pågældende klageinstans må i så fald tage stilling til, om den er rette klagemyndighed. Eventuelle særskilte klager over sagsbehandlingstiden vil styrelsen af samme grund anbefale videresendes til klageinstansen, der på samme måde må tage stilling til, om dette kan påklages særskilt.

I forhold til offentlighedslovens nye regel i § 38 om pligt til at oplyse om adgangen til at indbringe sager for den kommunale eller regionale tilsynsmyndighed finder Miljøstyrelsen, at der i alle tilfælde bør gives vejledning herom, det vil sige også i tilfælde, hvor aktindsigtssagen (fortrinsvis) er afgjort efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Det bemærkes i øvrigt, at en ansøger udtrykkeligt vil kunne bede om at få sagen behandlet efter offentlighedsloven med den virkning, at sagsbehandlingsreglerne i offentlighedsloven finder anvendelse, men med den virkning at miljøoplysningslovens særlige regler om aktindsigt ikke vil skulle anvendes.

5. 2 Særligt om betaling

Som ved sagsbehandlingsreglerne følger betalingsreglerne de materielle regler, som en sag afgøres efter.

Efter § 5, stk. 1, i miljøoplysningsloven opkræves betaling for afskrifter eller kopier af miljøoplysninger i skriftlige dokumenter efter de regler, som justitsministeren har fastsat i medfør af den tidligere gældende offentlighedslov, i bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen. Uanset at Justitsministeriet har udstedt en ny bekendtgørelse om betaling for udlevering af dokumenter m.v. efter lov om offentlighed i forvaltningen, gælder bekendtgørelse nr. 647 i kraft af en overgangsregel fortsat.

I det omfang en afgørelse fortrinsvis behandles efter regler i miljøoplysningsloven, vil det således være disse regler om betaling, der finder anvendelse.

I det omfang en ansøger måtte have anmodet om at få sin begæring om aktindsigt behandlet efter reglerne i den nye offentlighedslov, vil det være reglerne i den nye betalingsbekendtgørelse, der finder anvendelse.

Efter § 5, stk. 2, i miljøoplysningsloven kan vedkommende minister fastsætte regler om betaling for aktindsigt i miljøoplysninger, der er til rådighed i andet end skriftlig form².

² § 5, stk. 2, er pt udnyttet til at udstede 2 bekendtgørelser:

- Bekendtgørelse om betaling for aktindsigt i miljøoplysninger, der ikke udleveres på papir, inden for Miljøministeriets område (bekendtgørelse nr. 1431 af 13/12/2006).
- Bekendtgørelse om betaling for aktindsigt i miljøoplysninger, der ikke udleveres på papir, inden for Transport- og Energiministeriets område (bekendtgørelse nr. 939 af 10/10/2005).