

**2009 9-4****Afslag på aktindsigt i internt notat efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger**

16. december 2009

Naturklagenævnet afslog en anmodning om aktindsigt i en indstilling fra nævnets sekretariat til nævnet. Afslaget blev givet efter § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, om interne dokumenter. Nævnet mente at hensynet til at kunne rådgive nævnets medlemmer vedede så tungt at offentlighedens interesse i en udlevering måtte vige herfor. Senere udtalte nævnet bl.a. at det havde det principielle standpunkt at sådanne indstillinger ikke burde være offentligt tilgængelige.

Forvaltningsret
1134.2
12.1Miljøret
1.1

Oplysningerne i sagen gav ikke ombudsmanden grundlag for at anse det for godtgjort at Naturklagenævnets afgørelse var truffet på grundlag af en konkret vurdering sådan som reglerne foreskrev. Efter Ombudsmandens opfattelse havde Naturklagenævnets begrundelse et så abstrakt indhold at den samme begrundelse ville kunne anvendes til at afskære aktindsigt i alle interne dokumenter udarbejdet af sekretariatet til brug for nævnet.

Naturklagenævnets principielle standpunkt syntes heller ikke foreneligt med lovens og EU-retlige krav om at undtagelsesbestemmelserne til aktindsigt skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Ombudsmanden henstillede til nævnet at genoptage sagen.

(J.nr. 2007-3031-101).

Ombudsmandens udtalelse**”Retsgrundlaget***Direktiv 2003/4/EF*

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF har bl.a. til formål at sikre retten til adgang til miljøoplysninger

som er i de offentlige myndigheders besiddelse eller opbevares for dem, og opstille de grundlæggende vilkår og betingelser og konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret, jf. direktivets artikel 1, stk. 1, litra a. I første betragtning i indledningen (præambelen) til direktivet er det anført at øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af dem medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende til et bedre miljø. Direktivet udvider de adgangsmuligheder der var gældende i henhold til det tidligere direktiv 90/313/EØF.

Direktivet indeholder i artikel 2, punkt 1, følgende om hvornår der i direktivets forstand er tale om 'miljøoplysninger':

'I dette direktiv forstås ved:

1. 'miljøoplysninger': alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om:

a) 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

b) 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 i litra a) nævnte miljøelementer

c) foranstaltninger (herunder administrative foranstaltninger) såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte i litra a) og b) nævnte elementer og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer

...'

Direktivet bestemmer i artikel 4, stk. 1, litra e, at '[m]edlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt (...) anmodningen vedrører interne meddelelser, under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne'. Direktivet forudsætter at et sådant afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hvert enkelt tilfælde skal de offentlige interesser der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser der varetages ved at afslå udlevering.

Sverige og Turco mod Rådet

En af de domme fra EF-Domstolen som EU-Kommissionen og Den Europæiske Ombudsmand har henvist til i sagen, er EF-Domstolens dom af 1. juli 2008 i de forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet.

Sagen handlede om Rådets afslag på fuld aktindsigt i en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste om et forslag til et direktiv fra Rådet. Afslaget blev givet i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Denne forordnings artikel 4 har følgende ordlyd:

' ...

1. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

...

– retslige procedurer og juridisk rådgivning

...

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

2. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

' ...'

EF-Domstolen annullerede i sagen Rådets afslag på aktindsigt der var blevet givet under hensyn til beskyttelsen af juridisk rådgivning. EF-Domstolen udtalte at undtagelserne fra aktindsigt – set i lyset af forordningens formål – skulle fortolkes og anvendes strengt. Rådet kunne i princippet basere sin beslutning

om undtagelse af dokumenter på de generelle formodninger der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at gælde for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter. Rådet var dog i hvert enkelt tilfælde forpligtet til at efterprøve om de generelle betragtninger der normalt gælder for en bestemt type dokumenter, konkret havde gyldighed for det dokument som der blev begæret aktindsigt i. EF-Domstolen fastslog at Rådets generelle og abstrakte påberåbelse i sagen af risikoen for at en udbredelse af juridiske udtalelser afgivet i forbindelse med lovgivningsprocedurer kunne skabe tvivl om lovgivningsakters lovlighed, ikke var tilstrækkeligt.

Et andet argument fra Rådet om at uafhængigheden af dets Juridiske Tjeneste ville blive bragt i fare, hvilede efter EF-Domstolens opfattelse på påstande som ikke var nærmere underbygget. Heller ikke et argument om at det kunne være vanskeligt for en institutions juridiske tjeneste som først havde afgivet en negativ udtalelse vedrørende en lovgivningsakt der var under vedtagelse, efterfølgende at forsvare denne retsakts lovlighed hvis udtalelsen var blevet offentliggjort, kunne i sig selv begrunde en undtagelse fra aktindsigt. EF-Domstolen udtalte herefter at der ikke fandtes nogen reel og rimeligt forudsigelig risiko der ikke var rent hypotetisk, for at udbredelse af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i artikel 4's forstand. Under alle omstændigheder måtte en sådan risiko, hvis den forelå, afvejes over for de mere tungtvejende interesser som lå til grund for forordningen.

MyTravel mod Kommissionen

En anden dom som EU-Kommissionen og Den Europæiske Ombudsmand har henvist til i sagen, er Retten i Første Instans' dom af 9. september 2008 i sagen T-403/05, MyTravel mod Kommissionen.

Også denne sag angik forordning nr. 1049/2001, som er omtalt ovenfor. Sagen handlede om EU-Kommissionens afslag på aktindsigt i visse forberedende dokumenter til EU-Kommissionens senere beslutning om en fusions uforenelighed med EU-regler. Anmodningen om aktindsigt angik bl.a. interne dokumenter.

EU-Kommissionens beslutning om fusionen, der bl.a. involverede MyTravel, blev senere annulleret af Retten i Første Instans. MyTravel anlagde herefter erstatningssag mod EU-Kommissionen. Retten i Første Instans frifandt i sagen om aktindsigt i det væsentligste EU-Kommissionen. Retten udtalte bl.a. at det fulgte af retspraksis at den omstændighed alene at et dokument vedrørte en interesse der var beskyttet gennem en undtagelse, ikke kunne begrunde at undtagelsen blev taget i brug. En undtagelse kunne kun bruges hvis institutionen forud dels havde vurderet om aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne skade den beskyttede interesse, dels hvis der ikke forelå en mere

tungtvejende offentlig interesse der kunne begrunde indsigt i dokumentet. Endvidere skulle risikoen for at en beskyttet interesse blev skadet, kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke være rent hypotetisk. Denne undersøgelse skulle fremgå af beslutningens begrundelse.

I den konkrete sag mente Retten at det var berettiget at EU-Kommissionen havde antaget at udleveringen af dokumentet ville være til alvorlig skade for et kommissionsmedlems mulighed for at få en fri og fuldstændig meningstilkendevelse fra Kommissionens egne tjenestegrene. Retten udtalte videre herom:

'51. Udlevering af dokumentet ville nemlig i dette tilfælde ikke blot medføre en risiko for at afdække Kommissionens tjenestemænds, eventuelt kritiske, holdning, men også gøre det muligt at sammenholde indholdet af rapporten – som er et forberedende dokument, der indeholder arbejdsgruppens synspunkter og anbefalinger – med de endelige beslutninger truffet af det medlem af Kommissionen, der har konkurrencespørgsmål som ansvarsområde, eller af Kommissionen og følgelig offentliggøre dennes interne drøftelser. Dette ville risikere at være til alvorlig skade for den beslutningsfrihed, som tilkommer Kommissionen, der udtaler sig under anvendelse af kollegialitetsprincippet, og hvis medlemmer udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabets interesse.

52. Dertil kommer, at hvis rapporten blev udleveret, ville det indebære, at ophavsmændene til en rapport af denne type fremover ville tage hensyn til denne risiko i en sådan grad, at de kunne foranlediges til at censurere sig selv og ikke længere tilkendegive en mening, som eventuelt kunne medføre en risiko for rapportens modtager. Kommissionen ville derved ikke længere have adgang til fuldstændige og frie meningstilkendegivelser fra sine tjenestemænd og øvrige ansatte og ville ikke kunne få intern konstruktiv kritik, fri for enhver begrænsning eller pres udefra, med det formål at lette Kommissionens beslutningstagen med hensyn til spørgsmål om iværksættelse af appel til prøvelse af en af Retten afsagt dom eller forbedring af de administrative procedurer på fusionskontrolområdet eller konkurrenceretsområdet i bredere forstand.

53. Det bemærkes i det foreliggende tilfælde, at det medlem af Kommissionen, der har konkurrencespørgsmål som ansvarsområde, frit skal kunne tage stilling til den meningstilkendevelse, som er indeholdt i rapporten, og dette under hensyntagen til omstændigheder, der ikke er omfattet af de gældende reglers rækkevidde, således som disse fortolkes af Kommissionens tjenestegrene og Fællesskabets retsinstanter, hvilket også omfatter muligheden for ikke at gå videre med et forslag af hensyn til Kommissionens politiske prioriteter eller de tilgængelige ressourcer.

54. Det bemærkes endvidere, at risikoen for, at udbredelsen af rapporten vil være til alvorlig skade for beslutningsprocessen, er rimelig forudsigelig og ikke rent hypotetisk. Hvis man antog, at sådanne rapporter ikke var fortrolige i forhold til offentligheden, og henset til risikoen for udbredelse, forekommer det logisk og sandsynligt, at det medlem af Kommissionen, der har konkurrence-spørgsmål som ansvarsområde, vil føle sig tilskyndet til ikke længere at anmode om skriftlige og eventuelt kritiske meningstilkendegivelser fra sine medarbejdere vedrørende spørgsmål, som henhører under hans eller Kommissionens kompetence, herunder vedrørende spørgsmålet, om der skal iværksættes appel til prøvelse af en dom afsagt af Retten, hvorved en Kommissionsbeslutning på fusionskontrolområdet annulleres. Hvis der alene føres mundtlige og uformelle drøftelser, som ikke kræver, at der udarbejdes et 'dokument' i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, litra a), i forordning nr. 1049/2001, vil dette imidlertid væsentligt skade Kommissionens interne beslutningsproces, navnlig inden for områder, hvor Kommissionen skal foretage komplekse retlige, faktiske og økonomiske vurderinger og undersøge omfangsrige sager som inden for fusionskontrolområdet. Dette er baggrunden for, at der stilles krav om, at den ansvarlige tjeneste skal udfærdige en skriftlig vurdering af de administrative sagsakter og de beslutningsforslag, der skal fremlægges, for at sikre, at der gennemføres drøftelser og træffes en formel beslutning ud fra alle de relevante forhold, først af det medlem af Kommissionen, der har konkurrencespørgsmål som ansvarsområde, og derefter af Kommissionen på grundlag af et samråd mellem de forskellige berørte tjenestegrene. I overensstemmelse med 11. betragtning til forordning nr. 1049/2001 bør fællesskabsinstitutionerne derfor have mulighed for at beskytte deres interne konsultationer og drøftelser, når det som i det foreliggende tilfælde af hensyn til den offentlige interesse er nødvendigt for at sætte dem i stand til at udføre deres opgaver, herunder i forbindelse med udøvelsen af deres administrative beslutningsbeføjelser som på fusionskontrolområdet.

...'

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger mv.

§ 2, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006) bestemmer at enhver under de betingelser og med de undtagelser der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

Loven blev ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det fremgår af de generelle bemærkninger til forslaget bag ændringsloven at den sigter mod at justere den gældende lovgivning om aktindsigt i miljøoplysninger således at de danske regler bliver bragt i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF.

Ved ændringsloven i 2005 blev bl.a. lovens § 3 ændret. Denne bestemmelse indeholder følgende beskrivelse af hvad der efter loven forstås ved 'miljøoplysninger':

'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,

...'

Ved ændringsloven i 2005 blev der også i § 2, stk. 3, indsat en ny afvejningsbestemmelse:

'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.

...'

Baggrunden for bestemmelsen var ifølge forarbejderne bl.a. at kravet i direktivets artikel 4 om en konkret afvejning i alle sager om aktindsigt i miljøoplys-

ninger ikke fuldt ud kunne rummes inden for alle undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Lovforslaget lagde derfor op til at indarbejde den generelle og konkrete afvejningsregel for samtlige undtagelsesregler i offentlighedsloven og forvaltningsloven, dog undtaget visse sager inden for strafferetsplejen.

§ 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger henviser bl.a. til § 12, stk. 1, i forvaltningsloven. Forvaltningslovens § 12 har følgende ordlyd:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.'

Naturklagenævnets afslag på aktindsigt

Hvilke dokumenter er der tale om?

Jeg har tidligere taget stilling til en klage fra (A) over Naturklagenævnets afslag af 9. juni 2005 på aktindsigt i medfør af forvaltningsloven i det notat som nævnets sekretariat udarbejdede og sendte til nævnets medlemmer forud for behandlingen af sagen om TV-Byens omdannelse. Jeg konstaterede i min udtalelse af 16. marts 2006 at der var tale om et notat vedhæftet et udkast til afgørelse fra nævnets sekretariat til nævnets medlemmer. Jeg konstaterede også at notatet indeholdt en gennemgang af sagen og et afsnit med sekretariatets bemærkninger og indstilling. Jeg var enig med Naturklagenævnet i at notatet med det vedhæftede forslag til afgørelse var omfattet af forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om interne arbejdsdokumenter. Jeg kunne efter at have gennemgået notatet heller ikke kritisere at Naturklagenævnet ikke havde ment at notatet indeholdt faktiske oplysninger som ikke fremgik af sagens akter, og som (A) derfor skulle have aktindsigt i efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 2.

Efterfølgende har Naturklagenævnet den 16. august 2007 også afslået aktindsigt i notatet i medfør af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Indeholder notatet 'miljøoplysninger' i lovens forstand?

Det er EU-Kommissionens og Den Europæiske Ombudsmands opfattelse at den juridiske vurdering som nævnets sekretariat i notatet har foretaget på grundlag af de faktuelle omstændigheder i sagen om TV-Byen, udgør 'miljøoplysninger' omfattet af direktiv 2003/4/EF da disse vurderinger og anbefalinger udgør oplysninger omfattet af direktivets artikel 2, stk. 1, litra c). Der er henvist til at direktivets artikel 2, stk. 1, udtrykkeligt tager sigte på at dække alle former for miljøoplysninger af juridisk art. Der er også henvist til at EF-Domstolen har udtalt at definitionen af miljøoplysninger i det tidligere gældende direktiv 90/313/EØF var bred da hensigten var at 'dække alle former for myndigheders virksomhed', jf. EF-Domstolens dom af 6. juni 1998 i sagen C-321/96 Mecklenburg, sml. 1998, s. I-3809, præmis 20. Direktiv 2003/4/EF udvidede – som nævnt ovenfor – adgangen til aktindsigt i forhold til direktiv 90/313/EØF.

Naturklagenævnet har ikke haft bemærkninger til det som EU-Kommissionen og Den Europæiske Ombudsmand har anført om at notatet er omfattet af direktivets definition af 'miljøoplysninger'.

Jeg kan tilslutte mig EU-Kommissionens og Den Europæiske Ombudsmands vurdering. Notatet må derfor også anses for omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Jeg henviser til det ovenfor anførte om at § 3 fik sin nugældende formulering ved 2005-ændringsloven der sigtede mod at bringe loven i overensstemmelse med direktiv 2003/4/EF.

Undtagelse af notatet fra aktindsigt

Naturklagenævnet har afvist aktindsigt i notatet med henvisning til § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1, forudsætter ikke at myndigheden konkret afvejer de modsatrettede hensyn som knytter sig til en anmodning om aktindsigt, inden den tager stilling til sagen. Når myndigheden har konstateret at et dokument er omfattet af denne bestemmelse og ikke rummer oplysninger som er omfattet af stk. 2, kan den derfor afslå anmodningen. Jeg ser i denne forbindelse bort fra princippet om meroffentlighed.

Denne retstilstand er nu blevet ændret for dokumenter som er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Efter den lovændring som blev gennemført i 2005, kræves det at myndigheden i hvert enkelt tilfælde konkretiserer de offentlige interesser der varetages ved udlevering af oplysningerne, og de interesser der varetages ved at afslå udlevering. Myndigheden kan således ikke nægte aktindsigt ud fra mere generelle overvejelser om skadevirkningerne ved at give aktindsigt i oplysninger af en bestemt karakter. Jeg kan i den forbindelse henvise til at der efter praksis gælder lignende krav ved anvendelsen af de undtagelsesregler i offentlighedsloven (§ 12, stk. 1, nr. 1, og § 13) eller

forvaltningsloven (§ 15) som lægger op til en konkret vurdering, se f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 241*, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 325 ff. Det forhold at en anvendelse af disse bestemmelser forudsætter at der foreligger 'afgørende hensyn' eller 'væsentlige hensyn', kan efter min opfattelse ikke medføre at der skulle gælde lempeligere krav til den konkretisering der skal ske efter § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. det forhold at bestemmelsen skal anvendes restriktivt.

Hertil kommer at EU-Kommissionen og Den Europæiske Ombudsmand har anført følgende om kravene i direktivet (der ligger bag lovændringen i 2005) med henvisning til praksis fra EF-Domstolen i en anden, men lignende sammenhæng: At der ikke må afslås aktindsigt udelukkende med henvisning til en forud fastlagt praksis uden at den konkrete sag er vurderet individuelt, og der er givet en passende begrundelse, jf. EF-Domstolens dom af 1. juli 2008 i de forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P Sverige og Turco mod Rådet og dom fra Retten i Første Instans af 9. september 2008 i sagen T-403/05 MyTravel mod Kommissionen.

Det følger også af den nævnte praksis fra EF-Domstolen og Retten i Første Instans at en offentlig myndighed i princippet kan basere sine beslutninger om hvorvidt aktindsigt skal afslås af en af de grunde der er nævnt i direktivets artikel 4, på generelle formodninger der gælder for visse typer miljøoplysninger da de må antages at gælde for anmodninger om oplysninger af tilsvarende karakter. Den offentlige myndighed er dog i hvert tilfælde forpligtet til at efterprøve om de generelle betragtninger konkret gælder for de miljøoplysninger der begæres aktindsigt i. Hertil kommer at risikoen for at en beskyttet interesse bliver skadet, skal kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke må være rent hypotetisk.

Naturklagenævnet har i sin afgørelse anført at hensynet til at kunne rådgive nævnets medlemmer om behandlingen af den konkrete sag er så tungtvejende at offentlighedens interesse i en udlevering må vige for det. I udtalelsen til mig har nævnet anført at nævnet har det principielle standpunkt at sekretariatets indstillinger til nævnet ikke bør være offentligt tilgængelige. En modsat ordning vil ifølge nævnet have åbenbart negative konsekvenser for samarbejdet mellem nævn og sekretariat, og det vil anfægte nævnets integritet i forhold til omgivelserne. Nævnet er også af den opfattelse at den konkrete sag ikke adskiller sig fra talrige andre sager i nævnet, og at en udlevering af sekretariatets indstilling derfor vil indebære et generelt opgør med nævnets praksis og de principielle synspunkter den hviler på.

EU-Kommissionen og Den Europæiske Ombudsmand har stillet sig tvivlende over for om nævnets afslag på aktindsigt med henvisning til generelle syns-

punkter er fuldt ud foreneligt med de regler og principper der gælder for aktindsigt efter EU-direktivet.

Efter min opfattelse har Naturklagenævnets begrundelse et så abstrakt indhold at den samme begrundelse vil kunne anvendes til at afskære aktindsigt i alle interne dokumenter udarbejdet af sekretariatet til brug for nævnet. Nævnet har således ikke anført hvorfor hensynet til at kunne rådgive nævnets medlemmer i den konkrete sag er så tungtvejende at offentlighedens interesse i en udlevering må vige. Nævnet har heller ikke redegjort nærmere for om en udlevering i den konkrete sag vil have åbenbart negative konsekvenser for samarbejdet mellem nævn og sekretariat eller vil anfægte nævnets integritet i forhold til omgivelserne. Nævnet har endvidere ikke nærmere vurderet hvilke offentlige interesser der varetages ved udlevering af indstillingen.

Oplysningerne i sagen giver mig ikke grund til at anse det for godtgjort at Naturklagenævnets afgørelse er truffet på grundlag af en konkret vurdering af den foreliggende begæring om aktindsigt som foreskrevet i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1. Det generelle synspunkt som fremgår af nævnets udtalelse til mig, synes heller ikke foreneligt med lovens og direktivets krav om at undtagelsesbestemmelserne skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Naturklagenævnet har i sit brev af 5. marts 2009 henvist til det ovenfor anførte om i princippet at kunne basere sine beslutninger om aktindsigt på generelle formodninger og anført at tvisten reelt alene synes at dreje sig om hvordan et afslag skal udformes. Nævnet mener at det som sit principielle standpunkt skulle have skrevet at sekretariatets indstillinger til nævnet normalt ikke bør være offentligt tilgængelige. I de konkrete afgørelser vil nævnet fremover tilføje en sætning om at der efter en konkret vurdering ikke er grund til at fravige dette udgangspunkt i sagen.

Det følger af det jeg har anført ovenfor, at jeg ikke deler nævnets vurdering. Jeg mener heller ikke at den tilføjelse som nævnet omtaler – hvor nævnet ikke giver nogen nærmere forklaring på hvorfor det ikke fraviger udgangspunktet i den konkrete sag – er en tilstrækkelig begrundelse. Ud over det som er anført ovenfor, henviser jeg til at det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 1, at i det omfang en afgørelse beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen – ud over en henvisning til de relevante retsregler – også angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Jeg har henstillet til Naturklagenævnet at genoptage sagen.

Jeg har anmodet Naturklagenævnet om videre oplysning om hvad der sker i sagen.”

Sagsfremstilling

Naturklagenævnet afslog i en afgørelse af 16. maj 2007 at give A aktindsigt i Naturklagenævnets sekretariats notat til nævnet i sagen om TV-Byens om-dannelse. Sagen blev behandlet efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Nævnet havde i en tidligere afgørelse af 9. juni 2005 afslået en tilsvarende anmodning med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter. Det fremgår af afgørelsen af 16. maj 2007 at det fortsat var nævnets opfattelse at dokumentet var omfattet af forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Nævnet anførte i afgørelsen af 16. maj 2007 følgende om aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger:

”Det følger af § 2, stk. 1, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, at retten til aktindsigt med visse undtagelser følger forvaltningslovens regler.

...

Efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, skal oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, meddeles, uanset bestemmelsen i stk. 1.

(A) er blevet gjort bekendt med samtlige de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er nævnt i sekretariatets notat.

Det følger af § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, at der bl.a. i sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af forvaltningslovens § 12, stk. 1, skal foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Endvidere skal undtagelser fra aktindsigt anvendes restriktivt.

Det er Naturklagenævnets vurdering, at hensynet til at kunne rådgive Naturklagenævnets medlemmer om behandlingen af den konkrete sag, er så tungtvejende, at offentlighedens interesse i en udlevering må vige herfor. Af samme grund gives der ikke meroffentlighed efter forvaltningslovens § 9, stk. 1.

...”

I et brev af 7. december 2007 skrev jeg til Naturklagenævnet at det følger af § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger at der bl.a. i sager om aktindsigt i miljøoplysninger der er omfattet af forvaltningslovens § 12, stk. 1, skal fore-

tages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i udlevering over for de interesser der varetages ved at afslå udlevering. Det fremgår endvidere at bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1, skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Jeg bad om at Naturklagenævnet med dette for øje redegjorde for hvorfor nævnet mente at grundlaget for at undtage sekretariatets indstilling efter en konkret vurdering var til stede.

Naturklagenævnet udtalte i et brev af 31. januar 2008 følgende:

”Som det fremgår af bl.a. Naturklagenævnets brev af 16. maj 2007, er A blevet gjort bekendt med samtlige de oplysninger af faktisk karakter, som er indeholdt i sekretariatets notat og indstilling til nævnet.

Den aktuelle sag drejer sig således alene om aktindsigt i sekretariatets vurderinger og anbefalinger i forhold til nævnet.

Naturklagenævnet har det principielle standpunkt, at sekretariatets indstillinger til nævnet ikke bør være offentlig tilgængelige. En modsat ordning vil have åbenbart negative konsekvenser for samarbejdet mellem nævnet og sekretariat, og det vil anfægte nævnets integritet i forhold til omgivelserne.

Den konkrete sag om TV-byens omdannelse adskiller sig ikke fra talrige andre sager i Naturklagenævnet, og udlevering af sekretariatets indstilling vil derfor indebære et generelt opgør med nævnets praksis, og de principielle synspunkter den hviler på.

Jeg mener, at det må være tilstrækkelig begrundelse for nævnets afslag i forhold til (A).”

I et brev af 9. februar 2008 kommenterede A brevet af 31. januar 2008 fra Naturklagenævnet. A gjorde bl.a. gældende at nævnet ikke havde forholdt sig konkret til regelsættet i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Erklæringen om det europæiske netværk af ombudsmænd vedtaget den 14.-16. oktober 2007 i Strasbourg fastlægger at nationale og regionale ombudsmænd kan anmode Den Europæiske Ombudsmand om skriftlige svar på spørgsmål om EU-lovgivningen og fortolkningen af den, herunder spørgsmål der opstår når ombudsmændene behandler specifikke sager. I et brev af 30. juni 2008 henvendte jeg mig derfor til Den Europæiske Ombudsmand om sagen med spørgsmål om fortolkningen af Europaparlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. Af min henvendelse til den europæiske ombudsmand fremgår bl.a. følgende:

”Baggrunden for min henvendelse med spørgsmål om fortolkning af direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger er at direktivet i artikel 3 fastslår at medlemsstaterne skal sikre at offentlige myndigheder er forpligtede til i overensstemmelse med direktivets bestemmelser at stille miljøoplysninger som de er i besiddelse af eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende uden at denne skal gøre rede for en interesse heri. Direktivets artikel 2, punkt 1, definerer ’miljøoplysninger’ som alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller i en hvilken som helst anden form om forhold nævnt i artikel 1 [skulle have stået artikel 2; min tilføjelse], punkt 1, litra a) – f). Artikel 2, punkt 3, definerer ’oplysninger i en offentlig myndigheds besiddelse’ som miljøoplysninger myndigheden er i besiddelse af, som er tilvejebragt eller modtaget af den pågældende myndighed. Direktivet fastsætter i artikel 4, stk. 1, litra e, at ’medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til aktindsigt kan afslås, såfremt (...) anmodningen vedrører interne meddelelser, under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne’. Direktivet forudsætter at et sådant afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hvert enkelt tilfælde skal de offentlige interesser der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser der varetages ved at afslå udlevering. Sagen giver mig derfor anledning til følgende spørgsmål:

1. Skal direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 fortolkes således at Naturklagenævnets sekretariats notat til nævnet i sagen om TV-Byens omdannelse, herunder afsnittet om sekretariatets bemærkninger og indstilling til nævnet, er omfattet af direktivets definition af ’miljøoplysninger’?

Hvis spørgsmål 1 besvares bekræftende, giver sagen mig også anledning til følgende spørgsmål:

2. Er nævnets principielle standpunkt om at sekretariatets indstillinger til nævnet ikke bør være offentligt tilgængelige, og det anførte om at den konkrete sag ikke adskiller sig fra talrige andre sager i nævnet hvorfor en udlevering af sekretariatets indstilling vil indebære et generelt opgør med nævnets praksis, foreneligt med kravene i direktivet?”

Den Europæiske Ombudsmand oplyste den 15. juli 2008 at han med henblik på at formulere et fyldestgørende svar havde anmodet Europa-Kommissionen om en udtalelse i sagen.

Den 11. november 2008 sendte Den Europæiske Ombudsmand mig Europa-Kommissionens udtalelse med henblik på eventuelle bemærkninger fra mig.

Europa-Kommissionens udtalelse indeholdt indledningsvis en gennemgang af sagen og af de relevante bestemmelser i direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003. Om mine to spørgsmål udtalte Europa-Kommissionen følgende:

”1) Første spørgsmål

Det fremgår klart af definitionen i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/4/EF, at bestemmelser i miljølovgivningen udgør ’miljøoplysninger’, da de er omfattet af litra c) i definitionen.

Det er også klart, at afgørelser, som Naturklagenævnet træffer på grundlag af bestemmelser i miljølovgivningen, indeholder miljøoplysninger, da de udgør ’foranstaltninger’ som nævnt i litra c) i definitionen.

Det spørgsmål, der skal besvares i den konkrete sag, er om den juridiske (og eventuelt tekniske) vurdering, som nævnets sekretariat har foretaget på grundlag af de faktuelle omstændigheder ved den sag, der er indbragt for nævnet, i lyset af de relevante bestemmelser i miljølovgivningen, og de anbefalinger, som sekretariatet på det grundlag har udarbejdet til nævnet, bl.a. i form af en indstilling, udgør miljøoplysninger.

Kommissionen mener, det er tilfældet, da disse vurderinger og anbefalinger udgør oplysninger om en foranstaltning omfattet af artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/4/EF (i det konkrete tilfælde en administrativ foranstaltning, der endnu ikke er vedtaget).

Mere specifikt bemærker Kommissionen at artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/4/EF udtrykkeligt tager sigte på at dække alle former for oplysninger af juridisk art. EF-Domstolen har også fastslået, at definitionen af ’miljøoplysninger’ i direktiv 90/313/EØF var bred, da hensigten var at dække *’alle former for myndigheders virksomhed’* (Sag C-321/96 *Mecklenburg*, Sml. 1998, s. I-3809, præmis 20. Se også sag C-233/00 *Kommissionen mod Frankrig*, Sml. 2003, s. I-6625, præmis 45). Den erklærede hensigt med direktiv 2003/4/EF, som bl.a. fremgår af præambelens anden betragtning (den første betragtning henviser til ’øget’ adgang til miljøoplysninger), er at udvide de adgangsmuligheder, der eksisterede i henhold til direktiv 90/313/EØF. På det grundlag er Kommissionen ikke i tvivl om, at Domstolens ovennævnte praksis, der ganske vist er blevet udviklet i relation til direktiv 90/313/EØF, stadig (og endda i endnu højere grad) er gyldig og relevant for direktiv 2003/4/EF. Kommissionen ser derfor ingen grund til, at den specifikke undergruppe af oplysninger af juridisk art, der består af en juridisk vurdering og anbefalinger, herunder indstillinger (som er administrative foranstaltninger baseret på bestemmelser i miljølovgivningen), skulle udelukkes fra anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/4/EF.

Med hensyn til om direktiv 2003/4/EF kun dækker endelige foranstaltninger eller også forberedende dokumenter vedrørende den foranstaltning, der skal vedtages, herunder udkast til foranstaltningen, skal det bemærkes, at direktivet definerer miljøoplysninger som oplysninger om de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, litra c), hvilket i sig selv betyder, at definitionen dækker mere end selve foranstaltningerne. Kommissionen bemærker også i den henseende, at præpositionen 'om', der bruges i flere sprogversioner af direktivet (f.eks. den engelske), bør opfattes bredt og omfatte alle oplysninger om foranstaltningerne. I andre sprogversioner (dansk, fransk, italiensk og portugisisk) afspejler den anvendte præposition faktisk denne brede betydning. (Det er fast retspraksis, at alle officielle sprog, som et direktiv vedtages på, har samme gyldighed, så der ved den retlige fortolkning bør tages højde for de forskellige sprogversioner på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med det regelsæt, som bestemmelserne indgår i. Se i den henseende sag C-300/05 ZVK, Sml.2005, s. I-11169, præmis 16 og nævnte retspraksis). Det forhold, at '*materiale under udarbejdelse eller ufærdige dokumenter*' samt '*interne meddelelser*' kan holdes fortrolige i medfør af direktivets artikel 4, stk. 1, litra d) og e), viser endvidere, at miljøoplysninger i dokumenter, der ikke er endelige foranstaltninger, kan omfattes af definitionen af miljøoplysninger i artikel 2, stk. 1.

Det skal i den henseende nævnes, at man kan nå til samme konklusion selv på grundlag af den mindre klare definition af 'miljøoplysninger' i direktiv 90/313/EØF, da EF-Domstolen har fortolket begrebet 'foranstaltninger til beskyttelse af miljøet' i direktiv 90/313/EØF som et eksempel på 'miljøoplysninger'.

EF-Domstolen har i sag C-321/96 Mecklenburg, Sml.1998, s. I-3809, præmis 20, fastslået:

'20. For det andet fremgår det af anvendelsen af udtrykket 'herunder' i direktivets artikel 2, litra a), at begrebet 'administrative foranstaltninger', kun udgør et eksempel på de 'aktiviteter' eller 'foranstaltninger' som direktivet omhandler. Som anført af generaladvokaten i punkt 15 i forslaget til afgørelse, har fællesskabslovgiver ikke villet give en definition af begrebet 'miljøoplysninger', hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver, og begrebet 'foranstaltninger' tjener alene til at præcisere, at alle former for myndighedens virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet.'

Punkt 13-15 i forslaget til afgørelse fra generaladvokaten i sag C-321/96 (det skal bemærkes, at EF-Domstolen udtrykkeligt i præmis 20 i sin dom henviser til punkt 15 i forslaget til afgørelse) er også interessante:

'13. Når henses til de betragtninger, parterne har fremført, herunder især Kommissionens, er det min opfattelse, at den omtvistede myndighedsudtalelse skal henføres under de foranstaltninger og de former for virksomhed, som er fastsat i det direktiv, vi beskæftiger os med. Der er ingen tvivl om, at fællesskabslovgiver har ønsket at lade alle de former for aktiviteter, en myndighed foretager – således som en myndighed er defineret i direktivet – være omfattet af direktivets anvendelsesområde alene med de undtagelser, der særligt er fastsat i så henseende. Begrebet miljøoplysninger er i henhold til fællesskabslovgivers udtrykte ønske så bredt som muligt. I øvrigt er det muligt at præcisere begrebet ved hjælp af de to kriterier, som den undersøgte bestemmelse i direktivet fastsætter implicit. Det første vedrører den grundlæggende omstændighed, nemlig eksistensen af oplysninger, og *i den henseende har det ingen betydning, at der er tale om viden, der foreligger i form af en vis mængde fakta, eller om oplysningerne derimod allerede har været genstand for en teknisk eller logisk-juridisk analyse.* Det andet kriterium angår det forhold, der udgør forbindelsen mellem sådanne og miljøbeskyttelsen. For at modsvare direktivets definition må der være tale om data eller andre former for oplysninger, som er karakteriseret ved at være fremlagt, indsamlet eller udarbejdet med det hovedformål at beskytte miljøet, eller som i det mindste vedrører miljøet.

14. Hvis de pågældende oplysninger opfylder disse to kriterier, er der efter min opfattelse tale om 'miljøoplysninger' i direktivets forstand. Til illustration af dette kan det anføres, at forfatterne af direktivet har gjort sig den ulejlighed at angive nogle eksempler på oplysninger eller aktiviteter, som kan falde ind under det undersøgte begreb. Det er kendetegnende, at det ord, som direktivet selv anvender i begyndelsen af definitionen for at præcisere de oplysninger, som er omfattet af den ordning, det fastsætter, er adjektivet 'alle'. En sådan formulering, der netop anvender udtryk, som er meget brede og altomspændende, kan derfor ikke fortolkes snævert.

15. Til de 'aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte' de miljømæssige goder, hører således også forvaltningsakter af den omtvistede art, idet de udgør beslutningsgrundlag for de administrative organer, der har til opgave at forsvare miljøet, som den pågældende myndighed i nærværende sag. *Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorledes data, som i nærværende sag også kan henregnes til foranstaltninger, klassificeres blandt de oplysninger, som direktivet omhandler, har det efter min opfattelse ingen betydning, at de indeholder vurderinger af juridisk karak-*

ter. I denne forbindelse skal jeg erindre om, at ordlyden af det af Kommissionen fremsatte forslag til direktivet indeholdt en meget mere detaljeret liste over 'miljøoplysninger'. Den af Kommissionen foreslåede fortegnelse indledtes netop med sætningen 'alle oplysninger af faktisk eller juridisk art om ...'. Denne forståelse af oplysninger, som forvaltningen er i besiddelse af, er ikke forsvundet i teksten i det af Rådet udstedte direktiv, idet Rådet dog har forenklet formuleringen i direktivet ved at give det den tidligere nævnte, meget brede karakter. Udtrykket 'foranstaltning', som er anvendt af fællesskabslovgiver, opfylder reelt behovet for at inkludere alle former – selv de mest varierede – for udøvelse af administrativ virksomhed blandt de aktiviteter, der er omfattet af direktivet. Dette betyder imidlertid ikke, at der under en 'foranstaltning' – som den sagsøgte part har gjort gældende – alene hører aktiviteter, der kan påvirke bestemte retsstillinger ved at regulere deres virkninger. Ved en nærmere undersøgelse fremgår det, at det ikke alene drejer sig om administrative foranstaltninger i teknisk forstand, som kan gøres til genstand for sagsanlæg, eller andre former for klage, for hvilke fremgangsmåden er fastsat ved lov. *Den 'foranstaltning', der er tale om i direktivet, bør derimod føres tilbage til sin egentlige mening, nemlig resultatet af en administrativ handling, som ikke har nogen typisk form. Dette finder selv anvendelse, hvis myndighedens aktivitet udøves i form af udstedelse af akter eller dokumenter, som ikke i sig selv udgør den endelige fase i proceduren, men som fastlægger standpunktet ('udtalelsen') for det organ, hvorfra de udstedes, og som direkte eller indirekte medvirker til dannelsen af den administrative myndigheds vilje eller i det mindste bidrager ved at påvirke denne.* Fællesskabslovgiver har således frivilligt afholdt sig fra at give en definition, der kunne medføre, at visse former for virksomhed, som udøves af myndigheder, blev udelukket. Den hensigt, som direktivet skal opfylde, er at give adgang til alle oplysninger vedrørende miljøet, som forvaltningerne råder over. En opremsning, hvor udtømmende den end måtte være, af aktiviteter, der indgår i begrebet 'miljøoplysninger', ville i praksis kunne have vist sig at virke mod sin hensigt. Det er netop for at undgå problemer af denne art, at fællesskabslovgiveren har vurderet, at enhver definition på dette område er farlig (omnis definitio periculosa est), og har holdt sig til dette princip [fodnoter udeladt – Kommissionens fremhævelse; min bemærkning].

2. Andet spørgsmål

Det fremgår klart af artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4, at de grunde til afslag, der er nævnt i artikel 4, stk. 1 og 2, skal anvendes under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres 'i det konkrete tilfælde', dvs. at 'i hvert enkelt tilfælde' skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Ingen offentlig myndighed, der er omfattet af direktiv 2003/4/EF, kan derfor afslå aktindsigt udelukkende med henvisning til et forud fastlagt generelt princip eller en praksis, der ikke tager hensyn til de særlige forhold i det konkrete tilfælde og omfatter en ad hoc-vurdering heraf.

Det skal i den henseende bemærkes, at EF-Domstolen i en anden, men lignende sammenhæng har fastslået, at det ikke er tilstrækkeligt at afslå aktindsigt under henvisning til en 'generel og abstrakt' påberåbelse af, 'at der generelt er behov for at bevare fortroligheden' (se *mutatis mutandis*, forenede sager C 39/05 P og C 52/05 P *Sverige og Turco mod Rådet*, præmis 55-71, endnu ikke offentliggjort. Domstolen skulle træffe afgørelse om rækkevidden og anvendelsen af den undtagelse fra retten til aktindsigt, der gælder for juridisk rådgivning ifølge Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43). Aktindsigt kan kun afslås, hvis fortroligheden tjener til at undgå en forudsigelig og ikke rent hypotetisk skade af den offentlige interesse (se *mutatis mutandis*, forenede sager C 39/05 P og C 52/05 P nævnt ovenfor, præmis 63). Når det er sagt, så kan en offentlig myndighed i princippet basere sine beslutninger om, hvorvidt aktindsigt skal afslås af en af de grunde, der er nævnt i direktivets artikel 4, på generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af miljøoplysninger, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for anmodninger om adgang til oplysninger af tilsvarende karakter (se T-403/05, *My Travel/Kommissionen*, præmis 92-100, endnu ikke offentliggjort). Den offentlige myndighed er dog i *hvert tilfælde* forpligtet til at efterprøve, om de generelle betragtninger, der normalt gælder for bestemte oplysninger, konkret har gyldighed for de miljøoplysninger, som der begæres aktindsigt i (se *mutatis mutandis*, forenede sager C 39/05 P og 52/05 P nævnt ovenfor, præmis 50).

I lyset af ovenstående er det forhold, at en anmodning ikke afviger fra talrige andre anmodninger, som den offentlige myndighed har modtaget, som sådan irrelevant. Det afgørende er, at der foretages en individuel vurdering, der fastslår, at en udlevering af de miljøoplysninger, der anmodes om, vil skade den offentlige interesse, der varetages ved at afslå aktindsigt. Hvis de grunde, der påberåbes som begrundelse for afslag på aktindsigt med henvisning til de undtagelser, der er nævnt i artikel 4, i direktiv 2003/4/EF, foreligger, og der gives en tilstrækkelig begrundelse i så henseende (artikel 4, stk. 5, i direktiv 2003/4/EF. Der kan også være tale om delvis aktindsigt efter artikel 4, stk. 4), er den pågældende offentlige myndighed ikke udelukket fra at påberåbe sig den relevante undtagelse, blot fordi et stort antal tidligere anmodninger har ført til samme resultat (dvs. afslag på aktindsigt).

3. Afsluttende betragtninger

Det følger af ovenstående betragtninger, at den vurdering og de anbefalinger, der er indeholdt i sekretariatets notat og indstilling til nævnet, udgør miljøoplysninger, som der ikke må afslås aktindsigt i udelukkende med henvisning til en forud fastlagt praksis, uden at der er foretaget en individuel vurdering af den konkrete sag og givet en passende begrundelse.

Når det er sagt, er det i princippet muligt at afslå aktindsigt i sådanne oplysninger med henvisning til artikel 4, stk. 1, litra e), i direktiv 2003/4/EF, der fastslår, at der kan afslås aktindsigt i interne meddelelser, hvis betingelserne i artikel 4 vedrørende anvendelsen af de der nævnte undtagelser er opfyldt. Selv om Kommissionen ikke har tilstrækkeligt kendskab til de nationale regler for nævnets organisation og drift, kan der eventuelt også være mulighed for at anvende direktivets artikel 4, stk. 2, litra a), der omhandler beskyttelse af den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger, i dette tilfælde Naturklagenævnet, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i lovgivningen.

Kommissionen bemærker under alle omstændigheder, at nævnet udtrykkeligt har henvist til den undtagelse, der giver mulighed for i visse tilfælde at holde interne dokumenter fortrolige. Nævnet har også foretaget en afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, og som nævnet har identificeret som en bevarelse af samarbejdet mellem sidstnævnte og dets sekretariat og i sidste instans, hvad nævnet kalder dets 'integritet'.

I lyset af de betragtninger, der er fremført som svar på det andet spørgsmål, stiller Kommissionen sig tvivlende over for, hvorvidt afslag på aktindsigt med henvisning til generelle synspunkter ('Naturklagenævnet har det principielle standpunkt, at [...] – brev fra nævnet til Folketingets Ombudsmand af 31. januar 2008) er fuldt ud foreneligt med de regler og principper, der gælder for aktindsigt ifølge direktiv 2003/4/EF.

Kommissionen vil imidlertid ikke udelukke, at der kan gives afslag på anmodningen om udlevering af de ønskede oplysninger, hvis nævnet giver en tilstrækkelig begrundelse, der ikke er baseret på principielle synspunkter.

Endelig skal Kommissionen minde om, at EF-Domstolen er den eneste institution, der autoritativt kan træffe afgørelse om forhold, der angår fortolkningen af fællesskabsretten.”

Den 26. november 2008 meddelte jeg Den Europæiske Ombudsmand at jeg ikke havde bemærkninger til Europa-Kommissionens udtalelse.

Den 26. januar 2009 meddelte Den Europæiske Ombudsmand mig at han bød Europa-Kommissionens grundige og detaljerede udtalelse om min forespørgsel velkommen. I lyset af udtalelsens indhold og taget i betragtning at jeg ikke havde nogen bemærkninger at fremsætte, konkluderede Den Europæiske Ombudsmand at spørgsmålene i min forespørgsel var blevet afklaret tilfredsstillende. Den Europæiske Ombudsmand afsluttede således forespørgselsproceduren.

Den 4. februar 2009 sendte jeg det jeg havde modtaget fra Den Europæiske Ombudsmand og Europa-Kommissionen, til Naturklagenævnet og A så de kunne komme med eventuelle bemærkninger.

Naturklagenævnet meddelte mig i et brev af 5. marts 2009 at nævnet ingen bemærkninger havde til det anførte om at sekretariatets indstillinger til nævnet (nævnsnotater) er omfattet af direktivets definition af "miljøoplysninger". Med hensyn til anvendelse af undtagelserne i direktivets artikel 4 var det nævnets opfattelse at tvisten i forhold til nævnets redegørelse i brev af 31. januar 2008 reelt alene syntes at dreje sig om hvordan et afslag på aktindsigt skulle udformes. Nævnet henviste til det som EU-Kommissionen og Den Europæiske Ombudsmand havde skrevet om at en offentlig myndighed i princippet kunne basere sine beslutninger om aktindsigt på generelle formodninger. Naturklagenævnet skulle som sit principielle standpunkt have skrevet at sekretariatets indstillinger til nævnet "normalt" ikke bør være offentligt tilgængelige. I de konkrete afgørelser ville Naturklagenævnet fremover tilføje en sætning om at der efter en konkret vurdering ikke er grund til at fravige udgangspunktet i sagen.

A skrev i et brev af 10. marts 2009 at Naturklagenævnets konsekvente hemmeligholdelse af sekretariatsindstillingerne, som er vigtige for nævnets afgørelser, direkte modarbejdede og var i strid med EU's erklærede mål om en effektiv inddragelse af offentligheden og den frie udveksling af synspunkter. A mente fortsat, uanset eventuelle undtagelser, at have ret til en ekstraheret kopi af sekretariatets indstilling til nævnet.

NOTE: (*) FOB 1993, s. 241.