

**2010 9-1****Aktindsigt i oplysninger om risikovirksomheder**

En journalist klagede til ombudsmanden over at Miljøstyrelsen og Miljøministeriet havde givet ham afslag på aktindsigt i skemaer med oplysninger om risikovirksomheder. Myndighederne havde givet afslag bl.a. på baggrund af en udtalelse fra Politiets Efterretningstjeneste. Tjenesten havde udtalt at dokumenterne indeholdt specifikke oplysninger om samtlige risikovirksomheder, og at oplysningerne havde en sådan karakter at der, hvis de blev offentliggjort, ville være en nærliggende risiko for at de ville kunne anvendes til terrorformål. Det var derfor nødvendigt at undtage oplysningerne fra aktindsigt for at beskytte væsentlige hensyn til statens sikkerhed

Ombudsmanden udtalte at risikovirksomheder er underlagt flere særlige regler om at offentligheden skal informeres om virksomhedernes forhold. Det er forudsat i reglerne at offentligheden får adgang til en række oplysninger af den type som skemaerne indeholdt. Derfor var det ombudsmandens opfattelse at mange af oplysningerne ikke var fortrolige og dermed heller ikke var omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, om undtagelse fra aktindsigt af hensyn til statens sikkerhed.

Ombudsmanden mente at det var kritisabelt at myndighederne i deres vurdering af spørgsmålet om aktindsigt i skemaerne ikke inddrog forudsætningen om indsigt for offentligheden i de særlige regler om risikovirksomheders forhold og dermed heller ikke tog stilling til om der skulle gives aktindsigt i (dele af) dokumenterne i dette lys.

(J.nr. 2009-0872-101)

5. juli 2010

Forvaltningsret:**11241.3****112.2****115.2****Miljøret:****1.9**

Ombudsmandens endelige redegørelse

"Den 1. februar 2010 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. Jeg skrev følgende:

'1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen angår spørgsmålet om hvorvidt journalist (A) har ret til aktindsigt i udfyldte skemaer om risikovirksomheder som bl.a. de tidligere amter indsendte til en arbejdsgruppe under det såkaldte Kulegravningsudvalg. Kulegravningsudvalget blev nedsat af regeringen efter ulykken på fyrværkerivirksomheden i Seest ved Kolding den 3. november 2004.

Udvalget havde ud over at gennemgå regelkomplekset for fyrværkerivirksomhed også til opgave at vurdere om de sikkerhedsmæssige regler for andre risikovirksomheder beliggende i byområder hvor der kunne indtræffe eksplosioner ved brand, var tilstrækkelige. Denne vurdering skulle efterfølgende anvendes til en selvstændig vurdering af de øvrige risikovirksomheder.

Den selvstændige vurdering af de øvrige risikovirksomheder blev henlagt til en arbejdsgruppe hvori bl.a. Miljøstyrelsen deltog. Miljøstyrelsen udarbejdede i forbindelse med arbejdet de nævnte skemaer, som skulle udfyldes af de myndigheder der var godkendelsesmyndighed for risikovirksomhederne.

Skemaerne indeholder bl.a. oplysninger om navne, adresser, beliggenhedsforhold, om der er tale om en tung eller mindre tung risikovirksomhed, beskrivelse af virksomhedens aktivitet, om kategorier og størrelsen af oplag af farlige stoffer på virksomhederne, og om eventuelle andre risikoforhold.

2. Reglerne i offentlighedslovens § 13 og miljøoplysningslovens § 2

Det er i sagen lagt til grund af Miljøstyrelsen og Miljøministeriet at alle oplysningerne i skemaerne er miljøoplysninger, jf. definitionen i miljøoplysningslovens § 3 (lovbekendtgørelse nr. 66 af 14. juni 2006).

Miljøstyrelsen og Miljøministeriet har afslået aktindsigt i skemaerne med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 6, og § 13, stk. 2, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3. Bestemmelserne lyder sådan:

Offentlighedsloven:

'§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,

...

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger:

§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

...

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.'

Det er en betingelse for at gøre undtagelse efter offentlighedslovens § 13 at myndighederne foretager en konkret vurdering af det materiale der ønskes aktindsigt i, for at vurdere om de beskrevne hensyn kan legitimere at oplysninger nægtes udleveret helt eller delvist. Udtrykkene 'nødvendigt' og 'væsentlige' betyder endvidere at oplysninger alene kan tilbageholdes hvis der er nærliggende grund til at frygte at de beskrevne hensyn lider skade, og den frygtede skadevirkning er betydelig, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 232 ff, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 428 ff.

Når der som her er tale om miljøoplysninger, gælder desuden – som det ses af § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven – at en nægtelse af aktindsigt forudsætter at myndighederne foretager en afvejning af på den ene side de hensyn der er nævnt i § 13, stk. 1, og på den anden side 'offentlighedens interesser' i at oplysningerne bliver udleveret.

3. Forholdet til tavshedspligt

De almindelige bestemmelser om tavshedspligt findes i straffelovens §§ 152 ff og i forvaltningslovens §§ 27 ff. Tavshedspligtens genstand er 'fortrolige' oplysninger. En oplysning er ifølge bestemmelsen fortrolig når den 'ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig', eller når det i øvrigt er 'nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser'. I § 27, stk. 1, nr. 1-7, er der eksempler på sådanne interesser. Se om fortrolighedsbegrebet i straffeloven, offentlighedsloven og forvaltningsloven Hans Gammeltoft-Hansen i Festskrift til Claus Haagen Jensen (2007), s. 13 ff, og betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 736 ff. De hensyn som efter offentlighedslovens § 13 kan begrunde afslag på aktindsigt, indgår også i de hensyn som kan bevirke at en oplysning må anses for fortrolig.

I denne sag har myndighederne henvist til hensynene i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 6. En bestemmelse svarende til § 13, stk. 1, nr. 1, findes i den almindelige regel om tavshedspligt i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1. Der er ikke udtrykkeligt i forvaltningslovens § 27, stk. 1, indsat en bestemmelse svarende til generalklausulen i § 13, stk. 1, nr. 6. Generalklausulen er imidlertid indeholdt i indledningen til § 27, stk. 1, hvor det som nævnt anføres at en oplysning er fortrolig når det er 'nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser', hvilket indholdsmæssigt svarer til generalklausulen. Er en oplysning fortrolig fordi det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn af den karakter der er nævnt i indledningen til forvaltningslovens § 27, stk. 1, og i § 27, stk. 1, nr. 1, kan myndigheden også afslå en anmodning om aktindsigt i oplysningen efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 6. Se Hans Gammeltoft-Hansen i Festskrift til Claus Haagen Jensen (2007), s. 22 ff, og betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 736-739.

Det er almindeligt antaget at oplysninger som i forvejen er offentligt tilgængelige, ikke er af fortrolig karakter og dermed ikke undergivet tavshedspligt, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 523, og Asbjørn Jensen mfl., Kommenteret straffelov – Speciel del, 8. omarbejdede udgave (2005), s. 118 f. Se også forudsætningsvis Østre Landsrets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2006, s. 65 ff. En myndighed vil som alt-overvejende hovedregel ikke være berettiget til at meddele afslag på aktindsigt i offentligt tilgængelige oplysninger.

Et spørgsmål om hvorvidt nærmere angivne oplysninger er fortrolige, kan endvidere være bestemt ved lov eller i henhold til lov, både positivt og negativt. Hvis det f.eks. i lovgivningen er foreskrevet at nærmere bestemte oplysninger skal publiceres for offentligheden, eller at enhver har ret til indsigt heri,

kan disse oplysninger i sagens natur ikke være fortrolige, og bestemmelserne i offentlighedsloven kan for så vidt ikke danne grundlag for afslag på indsigt.

4. Regler om (offentlighed i oplysninger om) risikovirksomheder

De oplysninger som (A) ønsker aktindsigt i, angår alle virksomheder som er omfattet af godkendelsesordningen efter miljøbeskyttelseslovens § 33, de såkaldte listevirksomheder.

Sådanne virksomheder er underlagt en lang række regler, bl.a. også regler om i hvilket omfang offentligheden skal informeres om virksomhedens forhold. I det følgende gennemgås nogle af disse regler.

Reglerne om godkendelsesordningen for listevirksomheder findes primært i godkendelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1640 af 13. december 2006 om godkendelse af listevirksomhed). Godkendelsesbekendtgørelsen gennemfører bl.a. IPPC-direktivet (Rådets direktiv nr. 61 af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening).

I godkendelsesbekendtgørelsens kapitel 4 er der nærmere regler om hvilke krav der stilles til en ansøgning om miljøgodkendelse. En ansøgning skal være skriftlig og være ledsaget af nærmere bestemte oplysninger, bl.a. virksomhedens art, etablering, beliggenhed, indretning og produktion. Ansøgningen skal også indeholde oplysning om valg af bedste tilgængelige teknik, virksomhedens forurening og forureningsbegrænsende foranstaltninger. Der skal også være oplysninger om affalds- og spildevandsforhold og en beskrivelse af de foranstaltninger der er truffet for at imødegå driftsforstyrrelser eller uheld, herunder om de foranstaltninger som virksomheden har truffet med henblik på at begrænse virkningerne for mennesker og miljø i forbindelse med driftsforstyrrelser eller uheld.

I kapitel 6 er der fastsat regler der sikrer forudgående inddragelse af offentligheden ved miljøgodkendelse af en listevirksomhed. Disse regler indebærer bl.a. at offentligheden skal inddrages og gives lejlighed til at kommentere projektet forud for afgørelsen om godkendelse. Inddragelsen sker ved offentlig annoncering. I annonceringen skal det bl.a. oplyses at enhver har ret til at se ansøgningsmaterialet og kommentere dette inden for en nærmere fastsat frist. Retten til at se ansøgningsmaterialet finder dog kun anvendelse med de begrænsninger der følger af offentlighedsloven, forvaltningsloven og miljøoplysningsloven.

De virksomheder (A) har søgt indsigt i oplysninger om, hører til den gruppe af listevirksomheder der betegnes som risikovirksomheder, og som også er omfattet af risikobekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1666 af 14. december

2006 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer). Denne bekendtgørelse gennemfører også EU-regler på området, nemlig det såkaldte Seveso-direktiv (Rådets direktiv 96/82/EF om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, og EU-parlamentet og Rådets direktiv 2003/105/EF om ændring af Rådets direktiv 96/82/EF om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer).

Risikobekendtgørelsen fastsætter bestemmelser for forebyggelse af større uheld på og omkring virksomheder hvor farlige stoffer kan forekomme, samt regler vedrørende begrænsning af følgerne af større uheld (§ 1). I bekendtgørelsens § 1, stk. 6, er fastsat regler om hvilke typer af virksomhed bekendtgørelsen ikke gælder for. Det gælder bl.a. militære lagre. For de virksomheder der er omfattet, fastsættes der forskellige pligter. Det samme gælder for myndighederne. Virksomhederne er opdelt i to typer afhængigt af farlighed og forekomst af forskellige stoffer (kolonne 2- og kolonne 3-virksomheder).

Kolonne 2-virksomheder skal bl.a. udfærdige et sikkerhedsdokument (§ 4, stk. 1, nr. 2), og kolonne 3-virksomheder skal udarbejde en sikkerhedsrapport (§ 5, stk. 1, nr. 2). Dokumenterne skal bl.a. indeholde 1) oplysninger om virksomhedens kontrolprocedurer og organisation med henblik på forebyggelse af større uheld, 2) redegørelse for virksomhedens omgivelser, 3) beskrivelse af virksomheden, 4) identifikation og analyse af uheldsrisici og forebyggelsesmidler og 5) beskyttelses- og sikkerhedsforanstaltninger med henblik på at begrænse følgerne af et uheld. I bekendtgørelsens § 15 er det fastsat at miljømyndighederne ved offentlig annoncering skal bekendtgøre at kolonne 3-virksomheders sikkerhedsrapport, herunder den indeholdte fortegnelse over farlige stoffer der findes på virksomheden, er tilgængelig for offentligheden. Retten til aktindsigt i sikkerhedsrapporten finder dog anvendelse med de begrænsninger der følger af offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

I Arbejdstilsynets vejledning af 3. januar 2006 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, hvor der redegøres for reglerne i risikobekendtgørelsen, er også anført at sikkerhedsdokumenterne og sikkerhedsrapporterne som udgangspunkt er offentligt tilgængelige (vejledningen henviser til kravene i den tidligere risikobekendtgørelse, bekendtgørelse nr. 1156 af 18. november 2005, men er ifølge Miljøstyrelsens hjemmeside stadig det vigtigste fortolkningsbidrag til risikoreglerne).

Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en ekstern beredskabsplan for kolonne 3-virksomheder, jf. § 13, stk. 1. Offentligheden skal høres om disse planer i forbindelse med udarbejdelse og opdatering.

Justitsministeriet har udstedt cirkulæreskrivelse nr. 11316 af 30. maj 1990 vedrørende beredskabsplanlægning mv. i relation til farlige stoffer. I cirkulæ-

reskrivelsen anmodes politidirektøren for København og politimestrene om fra den 1. juni 1990 at udforme beredskabsplanlægningen i overensstemmelse med risikodirektivet.

Justitsministeriet henleder bl.a. opmærksomheden på følgende forhold i forbindelse med udformningen af brochurer, pjecer eller lignende til opfyldelse af pligten med hensyn til information af befolkningen:

'- Oplysningsmaterialet skal indeholde virksomhedens navn, produktionsadresse samt oplysning om, at virksomheden til miljømyndighederne er anmeldt og godkendt som en virksomhed med risikobetonede aktiviteter, og der skal gives oplysning om virksomhedens produktion, som f.eks. kemiske produkter, fremstilling af gas, benzin eller olieprodukter, samt

- oplysning om, hvilke farlige stoffer virksomheden anvender og oplagrer, samt hvilke særlige farer, de kan indebære for mennesker og miljø. Ved angivelse af farlige stoffer bør der af hensyn til forståelsen ikke benyttes kemiske betegnelser, men mere almindelige benævnelser, f.eks. organiske opløsningsmidler og brandfarlige stoffer.'

Det fremgår også af cirkulæret at beredskabsplaner som udgangspunkt er underlagt aktindsigt efter offentlighedslovens regler.

5. Kan aktindsigt i skemaerne afslås?

De ovenfor nævnte regler om offentlighedens inddragelse i sager om miljøgodkendelse af listevirksomheder forudsætter at offentligheden får adgang til en række oplysninger af den type som skemaerne indeholder. Også de øvrige regler bygger på en forudsætning om at disse oplysninger er underlagt almindelig offentlighed efter offentlighedsloven.

På den baggrund er det umiddelbart min opfattelse at mange af oplysningerne ikke er fortrolige.

Miljøstyrelsen lagde i sin afgørelse af 11. august 2008 særlig vægt på at (A) anmodede om aktindsigt i hvad der svarede til en samlet liste over risikovirksomheder. Miljøstyrelsen og Miljøministeriet har i deres udtalelser til mig oplyst at Miljøministeriet i sin afgørelse har korrigeret Miljøstyrelsens afgørelse på dette punkt, og at ministeriet i sin afgørelse ikke har lagt vægt på dette forhold, men har foretaget en konkret vurdering af oplysningerne i skemaerne.

På trods af korrektionen har jeg overvejet om det forhold at (A) søger om aktindsigt i (hvad der svarer til) samlede lister over risikovirksomheder, kan spille nogen rolle for vurderingen af om oplysningerne er undergivet aktindsigt.

Som jeg skrev i mit brev af 19. marts 2009 til Miljøministeriet, kan det ved en aktindsigtsanmodning normalt ikke tillægges betydning hvilket motiv der ligger bag en anmodningen, f.eks. om den er fremsat for at danne sig et systematisk overblik. Jeg henviser bl.a. til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 117 f.

Vurderingen af hvorvidt oplysninger er fortrolige og skal hemmeligholdes, kan imidlertid være afhængig af i hvilken sammenhæng oplysningerne fremkommer. Oplysninger der i forvejen er offentligt tilgængelige, f.eks. som følge af at de fremgår af offentligt tilgængelige registre mv., kan ikke anses for at være af fortrolig karakter og dermed undergivet tavshedspligt. Hvis sådanne oplysninger imidlertid kædes sammen med andre oplysninger der ikke er offentligt tilgængelige, vil der med hensyn til alle oplysningerne kunne blive tale om et brud på tavshedspligten. F.eks. vil en almindelig adresseoplysning normalt ikke være fortrolig, men den kan være det fordi den røber at en person er indlagt på et privat hospital eller er i fængsel. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 523.

Det kan efter min opfattelse heller ikke udelukkes at en (ny) systematisk sammenstilling af oplysninger der i forvejen er offentligt tilgængelige, kan gøre at oplysningerne bliver fortrolige fordi de i sammenhængen røber noget nyt. F.eks. kan de hensyn som ligger bag en udvælgelse af oplysninger, være fortrolige. Se bl.a. den ovenfor nævnte dom U 2006.65 Ø.

Jeg mener imidlertid ikke at der er tale om en sådan situation i den foreliggende sag. Jeg går i den forbindelse ud fra at (en samlet) indsigt i skemaerne ikke vil afsløre nye, fortrolige forhold, f.eks. at Politiets Efterretningstjeneste interesserer sig for nærmere bestemte virksomheder eller forhold. Selve det forhold at man ved aktindsigt i alle skemaerne kan få et samlet overblik over risikovirksomhederne, mener jeg heller ikke er afgørende, da der ikke kan ses bort fra den mulighed at man ved aktindsigtsbegæring til de enkelte godkendelsesmyndigheder vil kunne få mange oplysninger om risikovirksomhederne og derved skaffe sig et lignende overblik.

Jeg må derfor fastholde som min foreløbige opfattelse at mange af oplysningerne i skemaerne ikke er fortrolige, og at disse oplysninger dermed heller ikke er omfattet af § 13, stk. 1.

Det følger af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2, at hvis de hensyn som er nævnt i § 13, stk. 1, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal den der har fremsat begæring om aktindsigt, gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Det er min foreløbige opfattelse at det er kritisabelt at Miljøstyrelsen og Miljøministeriet ikke i deres vurdering af spørgsmålet om aktindsigt i skemaerne

har inddraget forudsætningen om indsigt for offentligheden i de ovenfor beskrevne regler om risikovirksohmheders forhold og dermed heller ikke har taget stilling til om der skulle gives aktindsigt i (dele af) dokumenterne efter offentlighedslovens § 13, stk. 2, i dette lys. Dette forstærkes af at det er lovgivning som Miljøstyrelsen og Miljøministeriet selv administrerer.

Jeg er opmærksom på at Miljøstyrelsen og Miljøministeriet har anført at der vil være så få oplysninger der ikke er omfattet af stk. 1, at indsigt i de oplysninger der skal ekstraheres og meddeles aktindsigt i efter stk. 2, ikke giver mening. På det foreliggende grundlag deler jeg ikke umiddelbart myndighedernes opfattelse af at der vil være meget få oplysninger der skal ekstraheres, jf. det jeg har skrevet ovenfor. Desuden kan det forhold at de dokumenter eller dele heraf der bliver tilbage, kun give et begrænset og tilfældigt grundlag for at bedømme sagen, ikke i sig selv anses som en tilstrækkelig begrundelse for at undtage samtlige sagens dokumenter fra aktindsigt. Se John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 257, og udtalelser gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, s. 340 ff*, og for 1999, s. 125 ff*.

Jeg har gjort Miljøministeriet og Miljøstyrelsen bekendt med min opfattelse. Jeg er indstillet på at henstille til Miljøministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse hvor de nævnte regler om offentlighed inddrages i vurderingen. Jeg mener imidlertid at det er mest korrekt at afgive min udtalelse i foreløbig form sådan at Miljøstyrelsen og Miljøministeriet kan få lejlighed til at kommentere det jeg har anført, inden jeg afgiver min endelige redegørelse.

Jeg bemærker at jeg på ovenstående baggrund ikke har anledning til at tage stilling til de generelle spørgsmål om hvorvidt de hensyn som Miljøstyrelsen og Miljøministeriet har henvist til, er hensyn som abstrakt set er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, og heller ikke til om den afvejning som myndighederne har foretaget af på den ene side de hensyn der er nævnt i § 13, stk. 1, og på den anden side offentlighedens interesser i at oplysningerne bliver udleveret, har været tilstrækkelig konkret.

6. Sagsbehandlingstiden

Det fremgår af § 4, stk. 3, i miljøoplysningsloven at sager om aktindsigt skal afgøres hurtigst muligt og senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen, eller hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art at fristen på 1 måned ikke kan overholdes, senest 2 måneder efter modtagelsen.

Miljøstyrelsen og Miljøministeriet har dybt beklaget sagsbehandlingstiden. Miljøstyrelsen har i den forbindelse anført at der gik uacceptabelt lang tid før politiet blev inddraget i sagen.

(A) har i sin klage til Miljøministeriet af 16. august 2008 og i sin klage til mig af 2. marts 2009 anført at han mener at sagsbehandlingstiden har været 'ualmindelig grov', og at der er tale om 'bevidst syltning'. Myndighederne har afvist at det er tilfældet.

Der gik mere end 8 måneder fra (A) indgav sin aktindsigtsanmodning, til Miljøstyrelsen traf afgørelse i sagen. Der gik næsten 4 måneder før styrelsen bad PET om den udtalelse som styrelsen mente var nødvendig for at kunne træffe afgørelse i sagen.

Jeg mener ikke at jeg har grundlag for at konkludere at der er tale om kvalificeret forsinkelse i sagen, men det er min foreløbige opfattelse at Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid har været meget kritisabel. Jeg har herved lagt vægt på at fristerne i miljøoplysningsloven er absolutte.

Jeg har også lagt vægt på at Miljøstyrelsen i første omgang selv burde have vurderet hvilke oplysninger der var offentligt tilgængelige efter de regler der gælder for risikovirksomheder, og herefter så hurtigt som muligt have meddelt aktindsigt i disse. Herefter kunne Miljøstyrelsen – evt. efter at have hørt PET eller andre – have taget stilling til aktindsigt i de oplysninger der kunne være tvivl om. Når en sag indeholder enkelte dokumenter hvor retten til aktindsigt er tvivlsom og kræver nærmere undersøgelser og overvejelser, er det i god overensstemmelse med offentlighedsloven straks at meddele aktindsigt i de dokumenter hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, og så senere vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter. Se Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 356 ff*.

Også vedrørende sagsbehandlingstiden mener jeg at det er mest korrekt at afgive min udtalelse i foreløbig form sådan at Miljøstyrelsen og Miljøministeriet kan få lejlighed til at kommentere det jeg har anført, inden jeg afgiver min endelige redegørelse.'

Den 22. juni 2010 modtog jeg en udtalelse fra Miljøministeriet. Heri stod bl.a.:

'De oplysninger, der er søgt om aktindsigt i, angår virksomheder, som er omfattet af godkendelsesordningen efter miljøbeskyttelseslovens § 33, de såkaldte listevirksomheder. Reglerne om godkendelsesordningen findes i bekendtgørelse nr. 1640 af 13. december 2006 om godkendelse af listevirksomhed.

I bekendtgørelsens kapitel 6 er der fastsat regler, som sikrer forudgående inddragelse af offentligheden ved miljøgodkendelse af listevirksomhed. Inddragelsen sker ved offentlig annoncering. I annonceringen skal det bl.a. oplyses, at enhver har ret til at se ansøgningsmaterialet. Dette materiale skal indehol-

de en lang række oplysninger, herunder bl.a. oplysninger om virksomhedens art, beliggenhed, indretning, produktion, forurening og de foranstaltninger, der er truffet for at imødegå uheld.

Det fremgår samtidig klart af bekendtgørelsen, at retten til at se ansøgningsmaterialet kun finder anvendelse med de begrænsninger, der følger af offentlighedsloven, forvaltningsloven og miljøoplysningsloven, som det også er anført i den foreløbige redegørelse side 4.

På den baggrund har det været Miljøstyrelsens og Miljøministeriets opfattelse, at hvis det f.eks. af hensyn til rigets sikkerhed er nødvendigt at undtage oplysninger fra aktindsigt, og hvis der er den fornødne hjemmel til dette i offentlighedsloven og miljøoplysningsloven, så giver godkendelsesbekendtgørelsens bestemmelser om forudgående inddragelse af offentligheden ved miljøgodkendelse af listevirksomheder ikke i sig selv en videregående ret til aktindsigt end den, der følger af offentlighedsloven og miljøoplysningsloven.

De virksomheder, der er søgt indsigt i oplysninger om, er tillige omfattet af bekendtgørelse nr. 1666 af 14. december 2006 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer. Virksomheder, der er omfattet af risikobekendtgørelsen, skal udarbejde enten et sikkerhedsdokument (kolonne 2-virksomhederne) eller en sikkerhedsrapport (kolonne 3-virksomhederne). Sikkerhedsrapporten skal bl.a. indeholde en fortegnelse over farlige stoffer på virksomheden. Efter bekendtgørelsens § 15 skal miljømyndighederne ved offentlig annoncering bekendtgøre, at kolonne 3-virksomheders sikkerhedsrapport er tilgængelig for offentligheden.

Det fremgår samtidig klart af bekendtgørelsen, at retten til aktindsigt i sikkerhedsrapporter kun finder anvendelse med de begrænsninger, der følger af offentlighedsloven, forvaltningsloven, og miljøoplysningsloven, som, det også er anført i den foreløbige redegørelse side 5.

På den baggrund har det også i relation til risikobekendtgørelsen været Miljøstyrelsens og Miljøministeriets opfattelse, at hvis det f.eks. af hensyn til rigets sikkerhed er nødvendigt at undtage oplysninger fra aktindsigt, og hvis der er den fornødne hjemmel til dette i offentlighedsloven og miljøoplysningsloven, så giver bekendtgørelsens bestemmelser om adgang til at se sikkerhedsrapporter ikke i sig selv en videregående ret til aktindsigt end den, der følger af offentlighedsloven og miljøoplysningsloven.

Det samme gælder Justitsministeriets cirkulære om beredskabsplaner.

Henset til Politiets Efterretningstjenestes vurderinger i udtalelsen af 30. juni 2008 har Miljøstyrelsen og Miljøministeriet drøftet ombudsmandens foreløbige

udtalelse med Justitsministeriet på et møde den 24. marts 2010. Justitsministeriet har den 12. maj 2010 skrevet følgende til Miljøstyrelsen:

'I forlængelse af mødet i Justitsministeriet den 24. marts 2010 om Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse i en sag om aktindsigt i udfyldte skemaer om risikovirksomheder, som bl.a. de tidligere amter indsendte til en arbejdsgruppe under det såkaldte kulegravningsudvalg, skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Folketingets Ombudsmand har i redegørelsen bl.a. anført, at det er ombudsmandens opfattelse, at mange af oplysningerne i skemaerne ikke er fortrolige.

Ombudsmanden har i den forbindelse bl.a. anført, at det ikke kan udelukkes, at en (ny) systematisk sammenstilling af oplysninger, der i forvejen er offentligt tilgængelige, kan gøre, at oplysningerne bliver fortrolige, fordi de i sammenhængen røber noget nyt. Det er ombudsmandens opfattelse, at der ikke er tale om en sådan situation i den foreliggende sag.

Justitsministeriet kan efter at have drøftet spørgsmålet med Politiets Efterretningstjeneste oplyse, at ombudsmandens foreløbige redegørelse efter omstændighederne ikke giver Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

Justitsministeriet forudsætter herefter, at Miljøstyrelsen i forbindelse med styrelsens genoptagelse af sagen tager kontakt til Politiets Efterretningstjeneste med henblik på en fornyet udtalelse om, hvorvidt der er oplysninger i de udfyldte skemaer, som bør undtages fra aktindsigt af hensyn til statens sikkerhed.'

Miljøministeriet har besluttet at bede styrelsen genoptage sagen og i den forbindelse tage kontakt til Politiets Efterretningstjeneste med henblik på en fornyet udtalelse om, hvorvidt der er oplysninger i de udfyldte skemaer, som bør undtages fra aktindsigt af hensyn til statens sikkerhed.'

Jeg fastholder det som jeg har anført i min foreløbige redegørelse af 1. februar 2010.

Det er således min opfattelse at mange af oplysningerne i skemaerne om risikovirksomhederne ikke er fortrolige. Disse oplysninger er dermed heller ikke omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1.

Det er på den baggrund min opfattelse at det er kritisabelt at Miljøstyrelsen og Miljøministeriet ikke i deres vurdering af spørgsmålet om aktindsigt i skemaerne har inddraget forudsætningen om indsigt for offentligheden i reglerne om risikovirksomheders forhold og dermed heller ikke har taget stilling til om der skulle gives aktindsigt i (dele af) dokumenterne efter offentlighedslovens § 13,

stk. 2, i dette lys. Dette forstærkes af at det er lovgivning som Miljøstyrelsen og Miljøministeriet selv administrerer.

Det er også min opfattelse at Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid har været meget kritisabel.

Da Miljøministeriet har besluttet at bede Miljøstyrelsen om at genoptage sagen, foretager jeg mig ikke mere. Jeg har dog bedt Miljøministeriet om at blive underrettet om sagens videre forløb.”

Sagsfremstilling

I e-mail af 10. januar 2009 bad journalist A Miljøstyrelsen om aktindsigt i den samlede liste over risikovirksomheder i Danmark. A bad om oplysninger om virksomhedens navn, beliggenhed, branche og begrundelse for at virksomheden var på listen. Herudover bad A om indsigt i de skemaer om risikovirksomheder som de tidligere amter og andre myndigheder eller institutioner havde indsendt til det såkaldte Kulegravningsudvalg. Kulegravningsudvalget blev nedsat af regeringen efter ulykken på fyrværkerivirksomheden i Seest ved Kolding den 3. november 2004. Udvalget havde bl.a. til opgave at foretage en gennemgang af danske risikovirksomheder.

Den 18. januar 2009 traf Miljøstyrelsen afgørelse om at give A afslag på aktindsigt i den samlede liste over risikovirksomheder. Styrelsen gav denne begrundelse for afgørelsen:

”For så vidt angår den samlede liste over risikovirksomheder, har det udvalg, der koordinerer de involverede myndigheders indsats vedtaget, at man ikke giver aktindsigt i listen af hensyn til statens sikkerhed, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1. Begrundelsen er at oplysninger om beliggenheden af disse virksomheder vil kunne anvendes i forbindelse med terroraktioner.”

Styrelsen oplyste samtidig at det var styrelsens opfattelse at også de oplysninger som de lokale myndigheder havde indsendt til Kulegravningsudvalget, kunne være omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1. Styrelsen mente imidlertid ikke at den var kompetent til at tage stilling til om en konkret oplysning om en risikovirksomhed burde undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Styrelsen ville derfor bede politiet om en udtalelse. Styrelsen henviste også til at en række af oplysningerne fra de lokale myndigheder ville være omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Efter denne lovs § 2, stk. 2, skulle der ske en afvejning af offentlighedslovens interesse i adgang til oplysningerne og de interesser der blev varetaget i forbindelse med et afslag på aktindsigt. Også i denne forbindelse var der behov for en udtalelse fra politiet.

I e-mail af 21. januar 2008 skrev A til Miljøstyrelsen at han kunne forstå at der mellem politiet, Arbejdstilsynet, Miljøstyrelsen og diverse andre myndigheder var en fælles aftale om at hemmeligholde listen over risikovirksomheder. A bad om indsigt i denne aftale. Den 12. marts 2008 besvarede Miljøstyrelsen A's henvendelse ved at give ham indsigt i kopi af noter fra et møde den 18. marts 2005 i Koordinationsudvalget vedrørende Risikodirektivet. Af pkt. 2 i noterne fremgik at "det blev samtidig aftalt, at listen var fortrolig og ikke måtte udleveres i sin helhed".

Den 7. maj 2008 bad Miljøstyrelsen Rigspolitiet om en udtalelse. Miljøstyrelsen skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

"Til brug for en gennemgang af eksisterende risikovirksomheder i anledning af fyrværkeriulykken i Seest bad Miljøstyrelsen i 2005 amtsråd og kommunalbestyrelser om oplysninger om de risikovirksomheder, den pågældende (amts)kommunale forvaltning var myndighed for. Til brug for oplysningerne udarbejdede Miljøstyrelsen vedlagte skema.

Miljøstyrelsen har tidligere afslået aktindsigt i samlede lister med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven, og styrelsen skønner, at også § 13, stk. 1, nr. 6, kunne være på tale for at sikre den pågældende virksomhed og omboende. Indsigt i sagsakter for den enkelte virksomhed finder styrelsen som udgangspunkt er omfattet af aktindsigt men den konkrete afgørelse herom træffes af 1. instans myndigheder evt. efter høring af den lokale politimyndighed.

Imidlertid er styrelsen i tvivl om, hvorvidt de nævnte dokumenter ved en samlet udlevering kan udgøre en sikkerhedsmæssig risiko for virksomhed og omboende, eller om de falder ind under § 13, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven. Styrelsen er også i tvivl om, hvorvidt en udlevering af enkeltoplysninger på skemaerne vil være forsvarlig.

Da Miljøstyrelsen ikke har ekspertise i sikkerhedsmæssige spørgsmål, udbeder styrelsen sig Rigspolitiets hjælp med vurderingen af hvorvidt og i bekræftende fald i hvilket omfang en samlet udlevering af de indsamlede skemaer kan finde sted.

Miljøstyrelsen vedlægger til Rigspolitiets orientering et eksempel på et skema til udfyldelse, eksempler på udfyldte skemaer og eksempler på de oplysninger, Miljøstyrelsen kunne forestille sig udleveret."

Den 30. maj 2008 rykkede A Miljøstyrelsen for svar i sagen. Styrelsen svarede den 3. juni at styrelsen var opmærksom på at det havde taget uacceptabelt

lang tid at inddrage politiet i spørgsmålet, og styrelsen beklagede dette. Styrelsen afventede svaret fra politiet i løbet af juni måned.

Den 30. juni 2008 afgav Politiets Efterretningstjeneste, PET, en udtalelse i sagen. PET oplyste at PET var den kompetente myndighed i forhold til sikkerhedsmæssige spørgsmål, og at Miljøstyrelsens anmodning om en udtalelse derfor den 22. maj 2008 var blevet videresendt til PET. PET udtalte følgende:

"Ad offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, jf. bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. § 2, stk. 3

Det er Politiets Efterretningstjenestes opfattelse, at oplysningerne om risikovirkomhederne er miljøoplysninger, idet oplysningerne vedrører bl.a. virksomhedernes aktivitetsforhold samt oplagring af farlige stoffer, jf. bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 3, nr. 1-3.

Det er Politiets Efterretningstjenestes opfattelse, at hovedparten af risikooplysningerne i de samlede dokumenter er af en sådan karakter, at de må betragtes som omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, jf. bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 3.

I forbindelse med en gennemgang af disse oplysninger har Politiets Efterretningstjeneste foretaget en afvejning af, hvorvidt skadevirkningerne for staten i forbindelse med en udlevering af disse oplysninger vejer tungere end hensynet til offentlighedens interesse i at få kendskab til oplysningerne.

Der er anmodet om aktindsigt i bl.a. de dokumenter over risikovirkomheder, som de tidligere amter og evt. andre myndigheder/institutioner har indsendt til kulegravningsudvalget i forbindelse med gennemgangen af de danske risikovirkomheder.

Det er Politiets Efterretningstjenestes vurdering, at de pågældende oplysninger er af en sådan karakter, at offentlighedens interesse i at kunne benytte kendskab til oplysningerne bør vige for væsentlige hensyn til statens sikkerhed, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, jf. bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 3.

Politiets Efterretningstjeneste lægger herved vægt på, at dokumenterne indeholder specifikke oplysninger om samtlige risikovirkomheder, herunder oplysninger om virksomhedernes risiko- og aktivitetsforhold, virksomhedernes beskaffenhed, de risici, der knytter sig til driften af virksomhederne, oplysninger om samtlige risikovirkomheders navne, adresser og beliggenhedsforhold samt oplysninger om identifikation, kategorier og størrelsen af oplag af farlige stoffer på virksomhederne.

Henset til det generelle trusselsniveau i den vestlige verden, herunder i Danmark, sammenholdt med, at risikovirksomhederne har store oplag af brand- og eksplosionsfarlige stoffer, giftige stoffer og miljøfarlige stoffer, er det Politiets Efterretningstjenestes vurdering, at risikooplysningerne har en sådan karakter, at der ved eventuel offentliggørelse heraf vil være en nærliggende risiko for, at oplysningerne vil kunne anvendes til terrorformål, herunder som følge af risikoen for, at der opnås adgang til bl.a. stoffer og materialer, der kan anvendes til terrorhandlinger.

Endvidere lægger Politiets Efterretningstjeneste vægt på, at langt de fleste af dokumenterne vedrører risikovirksomheder, der må anses for at være af vital samfundsmæssig betydning, herunder virksomheder, der må anses for at være af væsentlig betydning for energiinfrastrukturen og for opretholdelse af energiforsyningssikkerheden i Danmark.

Terrorhandlinger rettet mod de pågældende virksomheder vil indebære vidtrækkende og længerevarende samfundsmæssige skadevirkninger.

Ad offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. § 2, stk. 3

Det er Politiets Efterretningstjenestes opfattelse, at de ovenfor nævnte risikooplysninger har en sådan karakter, at de tillige er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger § 2, stk. 3.

Det er Politiets Efterretningstjenestes vurdering, at offentlighedslovens interesse i at kunne få kendskab til oplysningerne bør vige for væsentlige hensyn til private og offentlige interesser.

Politiets Efterretningstjeneste lægger på tilsvarende vis som anført ovenfor vægt på, at dokumenterne indeholder specifikke beskrivelser af samtlige risikovirksomheders forhold, herunder oplysninger om virksomhedernes risiko- og aktivitetsforhold, virksomhedernes beskaffenhed, de risici, der knytter sig til driften af virksomhederne, oplysninger om samtlige risikovirksomheders navne, adresser og beliggenhedsforhold samt oplysninger om identifikation, kategorier og størrelsen af oplag af farlige stoffer på virksomhederne.

På den baggrund er det Politiets Efterretningstjenestes vurdering, at væsentlige hensyn til opretholdelse af sikkerhed, ro og orden på og omkring virksomhederne gør hemmeligholdelse af disse oplysninger påkrævet.

Disse oplysninger er af en sådan karakter, at der ved eventuel offentliggørelse heraf vil være en nærliggende risiko for, at oplysningerne vil kunne anvendes med det formål at kompromittere sikkerheden på virksomhederne.

De mulige skadevirkninger, der er forbundet med en eventuel offentliggørelse af disse oplysninger, ville være risikoen for, at der indtræder større uheld og større ulykker, der vil indebære væsentlige sikkerhedsmæssige konsekvenser for virksomheden og omboende.

Ad offentlighedslovens § 13, stk. 2

På baggrund af en gennemgang af dokumenterne er det Politiets Efterretningstjenestes opfattelse, at aktindsigt i de få tilbageværende oplysninger ikke kan omfattes af offentlighedslovens § 13, stk. 2, idet det er Politiets Efterretningstjenestes vurdering, at aktindsigt i disse få oplysninger ikke vil bibringe nogen sammenhængende meningsindhold, jf. kommentarerne til offentlighedslovens § 13, stk. 2.”

Den 7. juli 2008 klagede A til Miljøministeriet over Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid i sagen. Ministeriet bad i den anledning den 9. juli 2008 Miljøstyrelsen om en udtalelse.

Miljøstyrelsen traf den 11. august 2008 afgørelse om at give A afslag på aktindsigt i dokumenterne over risikovirksomhederne som var blevet sendt til Kulegravningsudvalget i forbindelse med gennemgangen af danske risikovirksomheder. Miljøstyrelsen gav denne begrundelse for afgørelsen:

”Miljøstyrelsen træffer afgørelse om, at der ikke kan gives aktindsigt i dokumenter over risikovirksomheder, som er blevet fremsendt til Kulegravningsudvalget i forbindelse med gennemgangen af de danske risikovirksomheder. Afslaget på aktindsigten gælder de samlede dokumenter og alle oplysninger i dokumenterne.

Afslaget gives med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 1 og 6, i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen som ændret senest ved § 5 i lov nr. 552 af 24. juni 2005, jf. § 2, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Med henvisning til § 13, stk. 2, i offentlighedsloven finder Miljøstyrelsen, at det ikke vil give mening at give delvis aktindsigt, da styrelsen vurderer, at der er så få oplysninger tilbage, som det vil kunne være sikkerhedsmæssigt forsvarligt at give aktindsigt i.

...

Miljøstyrelsens bemærkninger

Miljøstyrelsen har umiddelbart vurderet, at oplysninger i skemaform om et stort antal risikovirksomheder må sidestilles med oplysninger på en samlet liste, og styrelsen vurderede derfor, at en udlevering af de samlede skemaer måtte sidestilles med udlevering af en liste. Miljøstyrelsen savner imidlertid ekspertise i sikkerhedsmæssige spørgsmål, og indhente derfor en udtalelse fra Rigspolitiet.

Miljøstyrelsen lægger vægt på følgende udtalelse fra Politiets Efterretningstjeneste, jf. brevet af 30. juni 2008:

...

Miljøstyrelsen finder i øvrigt, at en række oplysninger hos de lokale risikomyndigheder om en enkelt risikovirksomhed må kunne udleveres, men det må påhvile den myndighed, som fører tilsyn med virksomheden, konkret at vurdere, hvilke oplysninger der kan udleveres, ligesom det må indgå i vurderingen, om den, der søger oplysninger, gør dette systematisk for mange virksomheder. Er dette tilfældet, vil de samme sikkerhedsmæssige hensyn og vurderinger, der ligger til grund for ovenstående vurdering, ligeledes gøre sig gældende.

Miljøstyrelsen må derfor afslå aktindsigtsbegæringen med henvisning til, at en samlet udlevering til offentligheden af oplysninger, der kan benyttes til at skabe en samlet fortegnelse over landets risikovirksomheder, vil skabe større risiko for den offentlige sikkerhed end hensynet til offentlighedens indsigt i oplysningerne.

Miljøstyrelsen beklager atter den alt for lange sagsbehandlingstid.”

Miljøstyrelsen afgav samme dag en udtalelse til Miljøministeriet vedrørende styrelsens sagsbehandling. Styrelsen skrev bl.a. sådan:

”Miljøstyrelsen opfatter i første række klagen over den langsommelige sagsbehandling som en klage over, at der fra slutningen af januar til begyndelsen af maj ikke blev rettet henvendelse til Rigspolitiet. Styrelsen skal først slå fast, at denne periode er uacceptabelt lang, men styrelsen vil samtidig afvise, at der er tale om en bevidst syltning af sagen.

Miljøstyrelsen har umiddelbart vurderet, at oplysninger i skemaform om et stort antal risikovirksomheder må sidestilles med oplysninger på en samlet liste, og styrelsen vurderede derfor, at en udlevering af de samlede skemaer måtte sidestilles med udlevering af en liste. Miljøstyrelsen savner imidlertid ekspertise i sikkerhedsmæssige spørgsmål, og måtte derfor søge sin opfattelse bekræftet gennem en udtalelse fra Rigspolitiet.

Miljøstyrelsen blev i januar 2008 opmærksom på, at der verserede et antal sager om aktindsigt i risikosager, hvor også politiet var blevet involveret, og Miljøstyrelsen fandt det derfor ekstra nødvendigt at indhente en udtalelse fra Rigspolitiet. Den 15. maj 2008 fremkom Folketingets Ombudsmand med en udtalelse om sagsbehandlingen i en konkret aktindsigtssag vedrørende en risikovirksomhed, og styrelsen fandt det nødvendigt, at også politiet kunne inddrage denne udtalelse, samtidig med at den tydeliggjorde grundlaget for Miljøstyrelsens afgørelse.

Miljøstyrelsen finder, at anmodningen om aktindsigt i samlede lister er af så principiel betydning, at det var nødvendigt at sikre sig en udtalelse fra Rigspolitiet. Miljøstyrelsen finder, at indholdet i den aktuelle udtalelse bekræfter nødvendigheden af at indhente udtalelsen.

Miljøstyrelsen er opmærksom på, at det har taget uacceptabelt lang tid at inddrage politiet i spørgsmålet, og styrelsen har flere gange beklaget dette over for klager.”

Den 16. august 2008 klagede A til Miljøministeriet over Miljøstyrelsens afgørelse. A anførte bl.a.:

”1. Vedrørende afslaget med henvisning til Offentlighedsloven § 13 stk. 1, nr. 1.

Hensynet til statens sikkerhed bør i disse sager afvejes mod befolkningens krav på at vide besked med miljørisici. Et argument som statens sikkerhed kan efterfølgende virke som en blåstempling af at gøre alt hemmeligt og undtaget aktindsigt. Der bør således foretages en konkret afvejning af sikkerhedsrisiko, således at ikke alt undtages, men at der foretages en ekstrahering fra dokumenterne. For eksempel bør det være oplagt at give indsigt i virksomhedens navn, hvad den beskæftiger sig med, som gør, at den skal behandles som risikovirksomheder, evt. radius for en evt. begivenhed og lignende.

Jeg kan se, at PET foretager en generel afvejning af alle oplysninger for alle risikovirksomheder, men netop ikke en konkret vurdering af oplysninger om de enkelte virksomheder. Så vidt jeg er orienteret har PET ikke været i besiddelse af de samlede oplysninger for alle risikovirksomheder, før PET afgav udtalelsen. Derfor kan der næppe være tale om en konkret vurdering af oplysningerne. Det når jeg frem til ved at læse Miljøstyrelsens brev til Rigspolitiet den 7. maj 2008. Styrelsen skriver her, at den medsender eksempler på udfyldte skemaer – to for lette og to for tunge virksomheder. Og altså ikke for alle risikovirksomhederne.

Jeg kan ikke tro, at folk skal bo tæt på den slags virksomheder med risiko for Seest-lignende ulykker uden at måtte vide det. Her peger jeg specielt på loven om aktiv formidling af miljøoplysning, jfr. bekendtgørelse nr. 415 af 13/5/2005, § 2 stk. 6-7. Heraf fremgår, at en række oplysninger skal formidles til offentligheden, specielt tilladelser, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet, samt miljøkonsekvens- og risikovurderinger. Der peges særskilt på, at offentliggørelsen skal sætte offentligheden i stand til at træffe forholdsregler, der kan forhindre eller begrænse følgerne af truslen. Ifølge § 3, stk. 2 i samme bekendtgørelse kan informationen til offentligheden indgå i beredskabsplanlægningen. Ifølge reglerne er aktiv information om risici nødvendig for at styrke borgernes muligheder for overlevelse ved ulykker.

Miljøstyrelsen foretager heller ikke selv den konkrete vurdering, men baserer sin afgørelse på PET's generelle vurdering. Det er således et eksempel på, at man lukker for befolkningens indsigt i meget centrale miljøoplysninger ved at henvise til terrortruslen. Det er meget uheldigt, at PET således bliver den myndighed, der afgør aktindsigt, og i dette tilfælde afvejer sondringen mellem offentlighedens interesser og hensynet til at hemmeligholde meget restriktivt i forhold til åbenhed.

Terrortruslen fremstår i det hele taget som en udokumenteret påstand. Hvad man har set i andre sager, hvor lukkethed skulle beskytte en befolkning er, at det giver grobund for magtmisbrug, misbrug af offentlige midler, manglende agtpågivenhed, og at lukketheden benyttes til at dække over den slags. Brixtofte og Farum er et godt eksempel på det. Åbenhed er netop et vigtigt vilkår for at sikre miljøet, hvad der var grundlaget for hele tankegangen i Århus-konventionen, der er udmøntet først i EU-direktivet om og derefter den 2. maj 2005 vedtaget i Danmark i form af loven om aktindsigt i miljøoplysninger.

Selve formålet med direktivet beskrives således:

'Formålet med dette direktiv er:

a) at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, eller opbevares for dem, samt opstille de grundlæggende vilkår og betingelser samt konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret, og

b) at sikre, at miljøoplysninger som en selvfølge gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden med henblik på at sikre den videst mulige grad af systematisk tilrådighedsstillelse og formidling af miljøoplysninger til offentligheden. Med henblik herpå skal navnlig anvendelsen af telekommunikation og/eller elektronisk teknologi, når en sådan er til rådighed, fremmes.'

Når Folketinget behandler og vedtager loven om aktindsigt i miljøoplysninger i maj 2005, sker det på et tidspunkt, hvor også spørgsmålet om terrortrussel er kendt, men det får ikke Folketinget til særskilt at undtage risikovurderinger fra direktivets bestemmelser, når det omsættes til dansk lov.

Det er særligt bekymrende, at en udokumenteret terrorpåstand fra PET kan sætte lovgivning om miljøåbenhed ud af kraft. Det er en ændring af forvaltningen af åbenhed i strid med lovgivningen, som ikke burde kunne foregå, uden at det først blev behandlet af Folketinget.

2. Vedrørende afslaget med henvisning til Offentlighedsloven § 13 stk. 1 nr. 6.

Der ses ikke i afslaget fra Miljøstyrelsen nogen steder at være argumenteret i praksis for, at aktindsigt kan stride mod offentlige eller private interesser. I udtalelsen fra PET er behandlet spørgsmålet om stk. 1 nr. 6. PET når frem til, at hemmeligholdelse er påkrævet for at beskytte virksomhederne. Hensynet til at opretholde sikkerhed, ro og orden på virksomhederne er det centrale argument, og det skal således beskytte sikkerheden på virksomheden og for de omboende.

Miljøstyrelsen bør selv vurdere, om den anlægger samme vurdering som PET. Og samtidig bør sådanne vurderinger også foretages af de konkrete oplysninger, og ikke som her i form af et samlet gummistempel til at lukke en sag eller en stribe sager. Det er en meget farlig udvikling, hvis myndigheder med den type argumenter kan stoppe åbenhed.

Undtagelsen i nr. 6 kan i øvrigt kun benyttes i ganske særlige tilfælde, og ifølge miljøoplysningsloven § 2 stk. 5 og 6 er der yderligere begrænsninger i brugen af denne undtagelse i miljøsager, som PET og Miljøstyrelsen ikke har forholdt sig til.

3. Vedrørende afslaget med henvisning til Offentlighedsloven § 13 stk. 2.

PET's og Miljøstyrelsens henvisning til Offentlighedslovens § 13, stk. 2, hvorefter restoplysninger kan undtages fra aktindsigt, synes at være en særlig stram fortolkning. Tværtimod tilsiger stk. 2, at der skal foretages en ekstrahering fra dokumenterne.

4. Vedrørende indsigt i en liste

Begrundelsen for ikke at give indsigt i lister er normalt, at det kan være meget omfattende at identificere sager. Det må være opfyldt her.

I forbindelse med behandling af klagesagen vil jeg særligt pege på følgende:

Loven om aktindsigt i miljøoplysninger bruger 'oplysninger' som nøglebegreb i stedet for 'dokumenter' og 'sager', der er nøglebegreber i offentlighedsloven. Med 'oplysninger' som nøglebegreb har offentligheden ret til miljøinformationer uafhængigt af dokumenter og sager. Det er derfor ikke relevant at henvise til offentlighedslovens krav om identifikation af sager og dokumenter. Som støtte for identifikationskravet henviser jeg til miljøoplysningsdirektivet art. 3, stk. 3. Når denne bestemmelse i EU-direktivet læses i helhed er den en støtte for aktindsigt, idet den nævner, at myndigheder skal bistå den informationssøgende f.eks. ved at oplyse om brugen af offentlige registre.

Desuden når Miljøstyrelsen frem til, at oplysninger om de enkelte risikovirkksomheder kan søges hos kommuner og miljøcentre, og at man her kan foretage en konkret afvejning. At dokumenterne også findes her fritager ikke Miljøstyrelsen for selv at foretage en sådan konkret vurdering, ligesom mit initiativ med netop at henvende sig til kommuner og miljøcentre for at få disse oplysninger ikke bør kunne vurderes anderledes fordi jeg har henvendt mig til alle og ikke kun til en myndighed.

5. Vedrørende Ombudsmandens udtalelse af 15. maj 2008 [mit j.nr. (...)]

På side 5 i Ombudsmandens udtalelse fremgår det, at den kompetente myndighed selv skal foretage en vurdering af den fagkyndige udtalelse, ligesom det gøres klart, at der skal være nærmere undersøgelse af en konkret afvejning af offentlighedens interesser over for hensynet til statens sikkerhed, ligesom den skal indeholde konkrete begrundelser for en evt. afvisning.

Når både Miljøstyrelsen og PET har haft adgang til denne udtalelse fra Ombudsmanden, må man gå ud fra, at PET's notat og siden Miljøstyrelsens afgørelse forsøger at leve op til et sådant krav om undersøgelser og konkret afvejning samt begrundelser.

Efter min vurdering er disse undersøgelser ganske summariske, når PET har gennemgået fire eksempler på sager, og de er ikke gennemgået i PET's udtalelse, ligesom PET ikke på anden vis beskriver sine undersøgelser af oplysningerne. Afvejninger og vurderinger i PET's udtalelse er af meget generel karakter og helt udokumenterede.

Begrundelserne er også generelle. Nemlig, at dokumenterne indeholder specifikke oplysninger om risikovirkosomheders risiko- og aktivitetsforhold,

beskaffenhed, risici ved driften af virksomhederne, navne og adresser på risikovirksomhederne, samt identifikation, kategorisering og mængden af farlige stoffer på virksomhederne. Og set i forhold til det generelle truselsniveau er det ifølge PET nærliggende, at oplysningerne vil kunne bruges til terror.

Samme type argumentation vil kunne genanvendes i en lang række aktindsigtssager. Aktindsigt i DSB og Banestyrelsens problemer med at få togdriften stabil kan afvises med henvisning til terrortruslen. Aktindsigt i flysikkerhed på samme måde, således at det bliver meget svært for medier og borgere at undersøge, om befolkningen og de ansatte i disse virksomheder er tilstrækkelig sikret, med de planer, som findes for de forskellige områder.

Jeg håber ikke, at sådanne generelle beskrivelser bliver betragtet som tilstrækkelige til at leve op til Ombudsmandens krav om en konkret vurdering, beskrivelse af undersøgelser, samt begrundelser.

6. Klagen over sagsbehandlingen

Miljøstyrelsen har i et andet brev kommenteret min klage over den langsomme sagsbehandling, særligt spørgsmålet om den lange tid, før sagen er sendt til politiet til vurdering. Miljøstyrelsen beskriver det selv som uacceptabelt, men at det ikke er bevidst.

Jeg fastholder, at det er meget svært at se det som andet end bevidst, når styrelsen netop i slutningen af januar orienterer andre myndigheder om, at det er nødvendigt at bede politiet om en udtalelse før en afgørelse, men at Miljøstyrelsen selv undlader at bede om en udtalelse før i slutningen af maj.

Normalt afsluttes sådanne sager jo, når en myndighed har beklaget et forhold, men det virker urimeligt, at det er tilstrækkeligt her. Det opfordrer jo indirekte andre myndigheder til blot at sylte en sag for derefter at undskylde.”

Miljøstyrelsen afgav i anledning af A's klage den 25. august 2009 en udtalelse til Miljøministeriet. Heri skrev styrelsen bl.a. følgende:

”Styrelsen skal om klagen bemærke, at styrelsen udelukkende har taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i de samlede lister.

Hvad angår spørgsmålet om aktindsigt i konkrete enkeltsager, for eksempel sagen om en konkret navngiven virksomhed, finder styrelsen

som udgangspunkt at omfanget af denne aktindsigt bør vurderes af den myndighed, som er miljømyndighed for virksomheden.

Afgørelser vedrørende denne aktindsigt vil i øvrigt kunne påklages til Miljøklagenævnet, jf. § 91 i miljøbeskyttelsesloven. Miljøstyrelsen er bekendt med, at Miljøklagenævnet har modtaget klager over afgørelser om aktindsigt i risikosager, truffet af de lokale miljømyndigheder.

Miljøstyrelsen har vurderet, at da risikovirksomheder netop udgør en risiko for naboerne til virksomheden, og da flere risikovirksomheder også i samfundsmæssig henseende er af betydelig interesse, er det ikke uden betydning at sikre dem mod eventuelle forsætlige handlinger, der har til sigte at skade mange mennesker eller skade infrastrukturen.

Styrelsen finder, at indsigt i en samlet liste over sådanne virksomheder, eller i materiale, der kunne sidestilles med en sådan samlet liste, ville kunne bringe statens sikkerhed i fare, ligesom det kunne være til umiddelbar skade for virksomheden og naboerne til den pågældende virksomhed.

Da det samtidig er første gang, styrelsen er blevet mødt med en anmodning om indsigt i de samlede lister, fandt styrelsen det nødvendigt at indhente en udtalelse fra Rigspolitiet, som styrelsen må forvente har ekspertise på området forebyggelse af forsætlige handlinger. Styrelsens spørgsmål blev sendt videre til Politiets Efterretningstjeneste, som med sit svar af 30. juni 2008 bekræftede Miljøstyrelsens umiddelbare vurdering.

I øvrigt fremsendte Miljøstyrelsen på PET's anmodning kopi af alle indberetningskemaer. De foreligger ikke i den elektroniske journal, da de er indkommet i en tidligere journalperiode.

Miljøstyrelsen har med sit brev af 7. august 2008 redegjort for den langsomme sagsbehandling. Styrelsen har ikke yderligere kommentarer til dette spørgsmål.

Miljøstyrelsen er opmærksom på de krydsende hensyn mellem den legitime interesse hos risikovirksomheders naboer for at vide, at der ligger en risikovirksomhed, og hvad der udgør den overordnede risiko ved denne virksomhed, og ønsket om at vanskeliggøre dannelsen af et samlet billede af landets risikovirksomheder. Styrelsen finder, at disse interesser afvejes bedst ved at henvise spørgsmålet om aktindsigt i sager om risikovirksomheder til den lokale myndighed.”

Miljøministeriet traf den 12. februar 2009 afgørelse om at stadfæste Miljøstyrelsens afslag på aktindsigt. Ministeriet gav følgende begrundelse for afgørelsen:

”Da det er Politiets Efterretningstjeneste og ikke Miljøstyrelsen, der har den faglige viden og sagkundskab, som er nødvendig for at vurdere sikkerhedsrisici, var det efter departementets opfattelse berettiget, at Miljøstyrelsen indhentede en udtalelse fra Politiets Efterretningstjeneste, inden Miljøstyrelsen traf afgørelse.

Miljøstyrelsen har anført, at styrelsen er opmærksom på, at det har taget uacceptabelt lang tid at inddrage politiet i spørgsmålet, og styrelsen har beklaget dette.

Departementet er enig i, at det tog for lang tid, at inddrage politiet, og at det er beklageligt.

For så vidt angår Deres klage over Miljøstyrelsens afgørelse af 11. august 2008, er departementet enig i, at der ikke kan gives aktindsigt i alle de skemaer, der blev indsendt til Kulegravningsudvalget, idet stort set samtlige oplysninger i skemaerne, herunder virksomhedernes navne, hvad de beskæftiger sig med som gør, at det er risikovirksomheder, radius for eventuelle begivenheder og lignende, er omfattet af § 13, stk. 1, nr. 1 og 6, i lov om offentlighed i forvaltningen og at den afvejning, der skal foretages efter § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger ikke kan føre til, at der anmodningen om aktindsigt kan imødekommes.

Departementet finder endvidere, at det ikke er muligt at give aktindsigt i dele af dokumenterne, jf. § 13, stk. 2, da der er så få oplysninger, der ikke er omfattet af stk. 1 – herunder hverken virksomhedernes navne, hvad de beskæftiger sig med som gør, at det er risikovirksomheder, radius for eventuelle begivenheder eller lignende – at de ekstraherede oplysninger ikke giver mening.

Miljøministeriet har foretaget en selvstændig vurdering af, om det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed samt private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, at afslå aktindsigt.

Ved denne vurdering har Miljøministeriet tillagt udtalelsen fra Politiets Efterretningstjeneste, der er den sagkyndige myndighed på dette område, som har haft adgang til alle skemaerne, og som detaljeret redegør for, hvad efterretningstjenestens vurderinger er baseret på, betydelig vægt.

Miljøministeriet har ved vurderingen navnlig lagt vægt på, at dokumenterne indeholder specifikke oplysninger om samtlige risikovirksomheder, og at det er Politiets Efterretningstjenestes vurdering, at risikoplysningerne har en sådan karakter, at der ved eventuel offentliggørelse heraf vil være nærliggende risiko for, at oplysningerne vil kunne anvendes til terrorformål, herunder at terrorhandlinger rettet mod de pågældende virksomheder vil indebære vidtrækkende og længerevarende samfundsmæssige skadevirkninger. Det er således nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed at undtage oplysningerne fra aktindsigt.

Miljøministeriet finder samtidig ligesom Politiets Efterretningstjeneste og af de samme grunde, at oplysningerne er af en sådan karakter, at der ved eventuel offentliggørelse heraf vil være en nærliggende risiko for, at oplysningerne vil kunne anvendes med det formål at kompromittere sikkerheden på virksomhederne, og at offentliggørelse således vil indebære væsentlige sikkerhedsmæssige konsekvenser for virksomhederne og de omboende. Miljøministeriet finder på denne baggrund, at hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet også af hensyn til private og offentlige interesser.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:

'§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen ... ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

...

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7, og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen ... 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 ... skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. ...'

Bestemmelsen blev indsat i loven ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, der gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at bestemmelsen gennemfører direktivets generelle afvejningsregel i artikel 4, stk. 2, om at adgangen til at begrænse aktindsigt skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysnin-

gerne offentliggøres, og direktivets konkrete afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering i hver enkel sag om aktindsigt, skal afvejes overfor de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Miljøministeriet har foretaget denne afvejning.

På den ene side står først og fremmest interessen hos de mennesker, der bor og/eller opholder sig i nærheden af en risikovirksomhed, i at vide så meget som muligt om den potentielle risiko, virksomheden udgør. Heroverfor står hensynet til statens sikkerhed samt virksomhedernes og de omboendes sikkerhed set i relation til en konkret risikovurdering. Miljøministeriet har selv efter en restriktiv fortolkning af adgangen til at begrænse aktindsigt fundet, at de hensyn, der er anført oven for, og som fører til, at begæringen om aktindsigt ikke kan imødekommes, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 6, vejer tungere end offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

Bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger, der er udstedt i medfør af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, ændrer ikke denne vurdering.

Det bemærkes i øvrigt, at Miljøministeriet er enig med Dem i, at aktindsigt ikke kan afslås alene med en generel, ubegrundet og udokumenteret terrortrussel. Miljøministeriet er derimod ikke enig med Dem i, at det skulle være tilfældet her.

Miljøministeriet har endelig overvejet, om der kan gives meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Miljøministeriet har i den sammenhæng konkret vurderet, at de hensyn, der fører til, at begæringen om aktindsigt må afslås under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 6, er så tungtvejende, at der tillige måtte gives afslag på meroffentlighed efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Den sene besvarelse beklages dybt.”

A klagede den 2. marts 2009 til mig over Miljøministeriets afgørelse. A gentog nogle af de synspunkter han havde gjort gældende i forbindelse med sin klage til Miljøministeriet. Han bad mig særligt tage stilling til 1) om en generel, ubegrundet og udokumenteret terrortrussel kan bruges som grundlag for en fuldstændig afvisning, 2) om der skulle have været foretaget ekstrahering af nogle af oplysningerne i dokumenterne, og 3) sagsbehandlingstiden.

I anledning af A's klage bad jeg den 19. marts 2009 Miljøministeriet og Miljøstyrelsen om udtalelser i sagen og om at låne akterne. Jeg skrev i den forbindelse sådan:

"Det er i sagen lagt til grund at de oplysninger som du anmodede om aktindsigt i, nemlig de spørgeskemaer om risikovirksomheder som de lokale miljømyndigheder indsendte til Kulegravningsudvalget, er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Miljøstyrelsen og Miljøministeriet har undtaget alle oplysninger i spørgeskemaerne om risikovirksomhederne. Dvs. at oplysninger er undtaget, uanset om der er tale om 'tunge' eller 'mindre tunge' risikovirksomheder, hvilket produkt de fremstiller, hvor de ligger osv. Undtagelsen er sket efter bestemmelsen i § 2, stk. 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 6.

Efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-6, kan en begæring om aktindsigt afslås hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag efter et *konkret skøn* findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser. Det følger af bestemmelsens formulering at aktindsigt kun kan afslås hvor der er nærliggende fare for at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg B, sp. 122, og Betænkning 325/1963, side 61. Efter § 2, stk. 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, kræves det desuden at myndigheden for oplysninger der er omfattet af bl.a. bestemmelsen i § 13, stk. 1, foretager en konkret afvejning af offentlighedens interesser der varetages ved udleveringen af miljøoplysningerne over for de interesser der varetages ved af afslå udlevering.

Miljøstyrelsen og Miljøministeriet oplyser at de har foretaget de nævnte konkrete vurderinger og afvejsninger. Myndighederne har dog tillagt udtalelsen fra Politiets Efterretningstjeneste 'der har den faglige viden og sagskundskab som er nødvendig for at vurdere sikkerhedsrisici' betydelig vægt.

Det fremgår af Miljøstyrelsens afgørelse af 11. august 2008 og af udtalelsen af 25. august 2008 til Miljøministeriet at styrelsen mener at oplysninger i skemaform om et stort antal risikovirksomheder må sidestilles med oplysninger på en samlet liste. Styrelsen har i sin afgørelse derfor udelukkende taget stilling til spørgsmålet aktindsigt i 'samlede lister'. Det fremgår også at udtalelsen fra Politiets Efterretningstjeneste blev indhentet fordi Miljøstyrelsen mente at savne ekspertise til at vurdere de sikkerhedsmæssige aspekter i udlevering af en samlet liste. Hvad angår spørgsmålet om konkrete enkeltsager, for eksempel om en konkret navngiven virksomhed, har styrelsen skrevet at omfanget af denne aktindsigt

må vurderes af de lokale miljømyndigheder. Ved miljømyndighedens vurdering af spørgsmålet om aktindsigt må det indgå i vurderingen om den der søger om aktindsigt, gør dette systematisk for mange virksomheder. Hvis dette er tilfældet, vil de samme sikkerhedsmæssige hensyn og vurderinger der ligger til grund for Miljøstyrelsens afgørelse gøre sig gældende.

Jeg forstår det sådan at der ved vurderingen af om der efter bestemmelsen i § 2, stk. 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 6 i offentlighedsloven, kunne gives aktindsigt i alle eller nogle af de oplysninger som de lokale myndigheder havde indsendt til Kulegravningsudvalget, blev lagt vægt på at der var tale om en samlet aktindsigtsanmodning i alle oplysningerne. Jeg beder myndighederne kommentere og uddybe dette synspunkt, herunder foreneligheden med at der efter bestemmelsen i § 2, stk. 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 6, for hver enkelt oplysning skal foretages en vurdering og afvejning som nævnt ovenfor.

Betyder det som myndighederne har anført, f.eks. at vurderingen af i hvilket omfang der kunne gives aktindsigt, kunne være en anden hvis der i stedet i første omgang kun var søgt om aktindsigt i nogle af oplysningerne og senere i resten? Jeg bemærker i den forbindelse at det ved en aktindsigtsanmodning normalt ikke kan tillægges betydning hvilket motiv der ligger bag en anmodning, f.eks. om den er fremsat for at danne sig et systematisk overblik. Jeg henviser bl.a. til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 117 f.

Jeg beder i øvrigt Miljøministeriet og Miljøministeriet [rettelig Miljøstyrelsen; min tilføjelse] kommentere det som (A) har anført i sin klage, herunder spørgsmålet om afslag på aktindsigt på baggrund af en generel diffus trussel om terrorhandlinger.”

Den 19. august 2009 modtog jeg en udtalelse fra Miljøministeriet vedlagt en udtalelse af 25. maj 2009 fra Miljøstyrelsen. Af Miljøstyrelsens udtalelse fremgik bl.a. følgende:

”Det var Miljøstyrelsens umiddelbare opfattelse i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt i skemaerne over risikovirkomheder i Danmark, at der ved vurderingen af om der efter bestemmelsen i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 6 i offentlighedsloven, kunne gives aktindsigt i alle eller nogle af de oplysninger, som de lokale myndigheder havde indsendt til Kulegravningsudvalget, burde indgå, at en samlet udlevering af oplysningerne i skemaform ville øge overblikket om et stort antal risikooplysninger og dermed udgøre en øget terrortrussel.

Miljøstyrelsen savnede imidlertid det faglige grundlag for at vurdere de sikkerhedsmæssige aspekter i udleveringen af skemaerne og anmodede derfor om en udtalelse fra Politiets Efterretningstjeneste.

Miljøstyrelsen lagde i sin afgørelse vægt på udtalelsen fra efterretningstjenesten, da styrelsen fandt, at efterretningstjenesten havde foretaget en konkret afvejning af de enkelte oplysningers karakter og deres risiko for statens sikkerhed og hensynet til private og offentlige interesser overfor hensynet til offentlighedens interesser i at få oplysningerne udleveret.

Miljøstyrelsen foretog herefter sine konkrete vurderinger og afvejninger af statens sikkerhed, hensynet til private interesser og hensynet til offentlighedens interesse i offentliggørelse af oplysningerne og lagde i den forbindelse særlig vægt på, at (A) anmodede om aktindsigt i en samlet liste over risikovirksomheder, eller hvad der svarer til en samlet liste.

Det er imidlertid nu Miljøstyrelsens opfattelse, at der i vurderingen af, i hvilket omfang der kan gives aktindsigt i nogle eller alle oplysningerne i skemaerne, ikke bør lægges vægt på, om der er tale om en samlet aktindsigtsanmodning i alle oplysninger.

Klagemyndigheden har efterfølgende i sin afgørelse af 12. februar 2009 bl.a. korrigeret Miljøstyrelsens afgørelse på dette punkt.

Miljøstyrelsen skal i den forbindelse fremhæve, at styrelsen ikke har anmodet om og heller ikke opfordrer til at anføre en begrundelse for en anmodning om aktindsigt, herunder i sager om risikovirksomheder.

Som ovenfor nævnt lagde Miljøstyrelsen vægt på efterretningstjenestens udtalelse, hvorefter efterretningstjenesten bl.a. vurderede, at oplysningerne i skemaerne om risikovirksomhederne havde en sådan karakter, at der ved eventuel offentliggørelse heraf vil være en nærliggende risiko for, at oplysningerne vil kunne anvendes til terrorformål, herunder som følge af risikoen for, at der kan opnås adgang til bl.a. stoffer og materialer, der kan anvendes til terrorformål.

Det er Miljøstyrelsens opfattelse, at omfanget af aktindsigten i de oplysninger, der indgik i skemaerne ikke ville have været et andet, såfremt der først var søgt om aktindsigt i nogle af oplysningerne og senere i resten.

Miljøstyrelsens bemærkning i afgørelsen af 11. august 2008 om udlevering af oplysninger om konkrete risikovirksomheder hos lokale risikomyndigheder skal forstås således, at Miljøstyrelsen ønskede at henlede (A)'s opmærksomhed på, at der kunne være oplysninger i sager om risikovirk-

somheder hos de lokale miljømyndigheder, som kunne udleveres, men at Miljøstyrelsen ikke er kompetent myndighed til at træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmål i disse sager.

Der er nu ligeledes Miljøstyrelsens opfattelse, at det ved disse vurderinger og afvejninger ikke bør tillægges vægt, om den, der ansøger om oplysningerne, gør dette systematisk for mange virksomheder.

Med hensyn til især spørgsmålet om henvisningen til en generel diffus terrortrussel skal Miljøstyrelsen bemærke, at Politiets efterretningstjeneste i sin udtalelse har anført, hvad det er for en type oplysninger skemaerne indeholder, og hvorfor disse oplysninger vil kunne udgøre en sikkerhedsrisiko ved udlevering sammenholdt med det generelle trusselsniveau i Danmark. Da hensynet til statens sikkerhed må antages at ville veje væsentlig mindre, hvis der reelt ingen risiko var for terror i Danmark, må det anses for relevant, at efterretningstjenesten inddrager det generelle trusselsniveau i sin vurdering af, hvor tungt hensynet til statens sikkerhed skal veje.

Miljøstyrelsen har vurderet, at efterretningstjenestens begrundelse var tilstrækkelig til, at styrelsen kunne foretage den konkrete afvejning.”

Miljøministeriet skrev bl.a. sådan:

”Efter en fornyet gennemgang af sagen finder Miljøministeriet ikke grundlag for at ændre afgørelsen af 12. februar 2009.

Som det fremgår af Miljøstyrelsens udtalelse af 25. maj 2009 lagde styrelsen ved afgørelsen i sin afgørelse af 11. august 2008 særlig vægt på, at der var anmodet om aktindsigt i en samlet liste over risikovirksomheder eller hvad der svarer til dette. Det er imidlertid nu Miljøstyrelsens opfattelse, at der i vurderingen af, i hvilket omfang der kan gives aktindsigt i nogle eller alle oplysningerne i skemaerne, ikke bør lægges vægt på, om der er tale om en samlet aktindsigtsanmodning i alle oplysninger.

Det bemærkes videre i styrelsens udtalelse, at departementet i sin afgørelse af 12. februar 2009 bl.a. har korrigeret Miljøstyrelsens afgørelse på dette punkt.

I udtalelsen fastslås, at det er Miljøstyrelsens opfattelse, at omfanget af aktindsigten i de oplysninger, der indgik i skemaerne, ikke ville have været et andet, såfremt der først var søgt om aktindsigt i nogle af oplysningerne og senere i resten. Det er nu ligeledes styrelsens opfattelse, at det ved behandling af aktindsigtsbegæring i sager om risikovirksomheder

hos lokale miljømyndigheder ikke bør tillægges vægt, om den, der søger aktindsigt, gør dette systematisk for mange virksomheder.

Endelig bemærker Miljøstyrelsen, at Politiets Efterretningstjeneste i sin udtalelse har anført, hvilken type oplysninger, skemaerne indeholder, og hvorfor disse oplysninger kan udgøre en sikkerhedsrisiko sammenholdt med det generelle trusselsniveau i Danmark. Da hensynet til statens sikkerhed er afhængig af den reelle risiko for terror i Danmark, er det relevant, at efterretningstjenesten inddrager det generelle trusselsniveau i sin vurdering.

Departementet kan henholde sig til det af styrelsen anførte og til afgørelsen af 12. februar 2009.

Departementet er enig i, at der ved behandling af en aktindsigtsbegæring normalt ikke kan lægges vægt på hvilket motiv, der ligger bag anmodningen.

Departementet har med afgørelsen af 12. februar 2009 forholdt sig til den afgørelse, der var påklaget.

Som det fremgår af afgørelsen af 12. februar 2009, har Miljøministeriet foretaget en selvstændig vurdering af, om der helt eller delvist kunne gives aktindsigt i de skemaer, der var søgt om aktindsigt i. Ministeriet har dels foretaget en selvstændig vurdering af, om det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed samt private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, at afslå aktindsigt.

Ved denne vurdering – men kun denne – har Miljøministeriet, som det fremgår af afgørelsen, tillagt udtalelsen fra Politiets Efterretningstjeneste, der er den sagkyndige myndighed på dette område, som har haft adgang til alle skemaerne, og som detaljeret redegør for, hvad efterretningstjenestens vurderinger er baseret på, betydelig vægt, men ministeriet har foretaget sin egen vurdering og angivet i afgørelsen, hvad ministeriet har lagt vægt på i denne sammenhæng.

Miljøministeriet har samtidig foretaget en selvstændig vurdering af offentlighedens interesse i offentliggørelse af de pågældende oplysninger og en selvstændig afvejning af de to hensyn, som det fremgår af afgørelsen af 12. februar 2009.

Det bemærkes i øvrigt, at det fremgår af afgørelsen, at Miljøministeriet er enig med klageren i, at aktindsigt ikke kan afslås alene med en generel, ubegrundet og udokumenteret terrortrussel, men Miljøministeriet heller ikke det er tilfældet i den foreliggende sag.

Miljøministeriet har beklaget den sene besvarelse dybt.”

Jeg sendte udtalelserne til A. I brev af 24. august 2009 skrev A bl.a. at udtalelsen fra PET efter hans opfattelse havde karakter af en gummiudtalelse som kunne bruges til at stemple alt som hemmeligt. Det var det A mente når han kaldte terrortruslen for generel, ubegrundet og udokumenteret.

NOTER: (*) FOB 1974, s. 340, FOB 1994, s. 356, og FOB 1999, s. 125.